

I. ŹRÓDŁA PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ (po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego)

Akty prawne składające się na źródła prawa Unii Europejskiej są zróżnicowane pod względem charakteru prawnego. Źródła te tworzą system hierarchiczny. Prawo Unii Europejskiej dzielimy na prawo pierwotne i prawo wtórne (pochodne), którym odpowiadają różne akty prawne.

PRAWO PIERWOTNE UNII EUROPEJSKIEJ

W systemie prawa Unii Europejskiej **prawo pierwotne ma najwyższą rangę**, gdyż zawiera przepisy regulujące podstawowe zasady funkcjonowania Unii Europejskiej. **Prawo pierwotne określane jest niekiedy prawem statutowym, co wynika faktu, że Unia Europejska jest organizacją międzynarodową, a traktaty są jej statutem. Prawo pierwotne ma bezwzględne pierwszeństwo przed prawem pochodnym. Prawo pochodne musi być zgodne z prawem pierwotnym (art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).**

W ramach prawa pierwotnego Unii Europejskiej możemy wyodrębnić prawo pierwotne pisane oraz na prawo pierwotne niepisane.

Prawo pierwotne pisane obejmuje:

1) **traktaty założycielskie (traktaty stanowiące)** łącznie z załącznikami i protokołami do tych traktatów, które stanowią ich część integralną wraz ze zmianami (nowelizacjami). **W przeszłości traktatami założycielskimi były:**

- **Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali** (podpisany w 1951 r. w Paryżu), który wszedł w życie w 1952 r. Traktat ten wygasł 23 lipca 2002 r. (po pięćdziesięciu latach obowiązywania),

- **Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą** (podpisany w 1957 r. w Rzymie), który wszedł w życie w 1958 r. Traktat ten zmienił w 1993 r. nazwę na **Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską**, a od 1 grudnia 2009 r. na **Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej**.

Obecnie **podstawę Unii Europejskiej tworzą dwa traktaty o identycznej mocy prawnej**, tj. **Traktat o Unii Europejskiej** (obowiązujący od 1 listopada 1993 r.) i **Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej** (obowiązujący od 1 grudnia 2009 r.). **Traktaty te są wielostronnymi umowami międzynarodowymi, których stronami są państwa członkowskie.** Obok tych traktatów nadal obowiązuje **Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej** (podpisany w 1957 r. w Rzymie), który wszedł w życie w 1958 r.

2) **traktaty zmieniające traktaty założycielskie, tj. traktaty rewizyjne**, które są podstawą zmiany (rewizji) traktatów założycielskich. **Traktaty rewizyjne są wielostronnymi umowami międzynarodowymi zawieranymi przez państwa członkowskie.** Charakter taki ma np. Traktat z Lizbony (2007) zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, obowiązujący obecnie jako Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

3) **traktaty akcesyjne, tj. umowy o przystąpieniu nowych państw do Unii Europejskiej** (łącznie z załącznikami dotyczącymi m.in. warunków członkostwa). Dotychczas takich traktatów było sześć, w tym ostatni z 2006 roku, na podstawie którego Bułgaria i Rumunia stały się państwami członkowskim Unii Europejskiej (wszedł w życie 1 stycznia 2007 r.). **Traktaty akcesyjne są wielostronnymi umowami międzynarodowymi, które dotyczą przystąpienia do Unii Europejskiej.** Są to umowy zawierane między państwami członkowskimi a państwami przystępującymi do Unii Europejskiej. **Przedmiotem tych umów jest przede wszystkim kwestia przystąpienia do Unii Europejskiej danego państwa oraz kwestia określenia warunków członkostwa. Traktaty akcesyjne z reguły przewidują tzw. okresy przejściowe. W okresie tym wyłączone jest stosowanie określonych przepisów prawa Unii Europejskiej wobec konkretnego państwa przystępującego.**

4) **Kartę Praw Podstawowych Unii Europejskiej**, która obowiązuje od 1 grudnia 2009 roku. Karta zawiera katalog praw podstawowych, stanowiąc instrument ochrony praw człowieka (zawiera wykaz praw cywilnych i politycznych, praw obywatelskich, praw gospodarczych).

Prawo pierwotne niepisane obejmuje ogólne zasady prawa Unii Europejskiej, które w zasadniczej części zostały wypracowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości (zasady te są wynikiem orzecznictwa ETS i doktryny prawa unijnego). Do tych zasad zaliczymy m.in. zasadę proporcjonalności, zasadę pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej czy zasadę bezpośredniego skutku jego norm.

Cechy charakterystyczne prawa pierwotnego Unii Europejskiej

1) prawo pierwotne jest stanowione przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, a nie przez instytucje Unii Europejskiej,

2) podstawy prawa pierwotnego tworzy Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

3) akty prawa pierwotnego charakteryzuje bezpośrednio obowiązywanie. Oznacza to, że normy tego prawa od dnia wejścia w życie są częścią porządku prawnego, który obowiązuje w państwie członkowskim. Normy prawa pierwotnego nie wymagają inkorporacji (wdrożenia) do krajowego porządku prawnego,

4) akty prawa pierwotnego są bezpośrednio stosowane. Oznacza to, że normy tego prawa stanowią podstawę prawną dla działań organów państw członkowskich, w tym aktów stosowania tego prawa. Bezpośrednie stosowanie prawa pierwotnego jest następstwem bezpośredniego obowiązywania norm tego prawa wobec organów państw członkowskich,

5) akty prawa pierwotnego wywołują bezpośredni skutek. Oznacza, że podmioty prawa (np. osoby fizyczne i prawne państw członkowskich) mogą wprost (bezpośrednio) powoływać się na normy prawa pierwotnego w postępowaniu przed krajowymi sądami i krajowymi organami administracyjnymi (normy samostosowalne, normy autowykonalne). Powoływanie to jest dopuszczalne, jeżeli przepis prawa pierwotnego zawiera jednoznaczny i nieograniczony zakaz (nakaz) określonego zachowania, zobowiązanie do określonego zachowania

oraz przepis prawa pierwotnego zawiera jasne i bezwarunkowe zobowiązanie, którego wykonanie nie wymaga dalszych działań ze strony państw członkowskich,

6) akty prawa pierwotnego korzystają z pierwszeństwa w stosunku do norm (aktów) prawa krajowego o charakterze powszechnie obowiązującym (zasada prymatu prawa Unii Europejskiej względem prawa krajowego), z zastrzeżeniem Konstytucji danego państwa członkowskiego.

PRAWO WTÓRNE (POCHODNE) UNII EUROPEJSKIEJ

Akty prawa wtórnego Unii Europejskiej są tworzone przez stosowne instytucje Unii Europejskiej, a nie przez państwa członkowskie. Prawo wtórne nie istnieje bez prawa pierwotnego. Prawo to nazywane jest często prawem stanowionym. Prawo wtórne charakteryzuje różnorodność form prawnych, w którym jest tworzone. Katalog form stanowienia tego prawa znajdujemy w art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który wyróżnia dwie grupy aktów, tj.:

- akty wiążące, którymi są rozporządzenia, dyrektywy i decyzje (akty prawa twardego). Katalog tych aktów jako aktów „prawa twardego” jest zamknięty,

- akty niewiążące, którymi są zalecenia i opinie (akty nazwane) oraz nie przewidziane w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej tzw. akty nienazwane. Katalog tych aktów jako aktów „prawa miękkiego” jest otwarty.

Kategoria aktów prawa wtórnego jako prawa twardego obejmuje:

1) **ROZPORZĄDZENIA** - zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 288) „Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich”. Oznacza to, że:

a) rozporządzenie ma zasięg ogólny, co wskazuje, że jest to akt generalny, a zatem akt tworzący określone reguły zachowania, które mogą mieć zastosowanie do nieokreślonej liczby przypadków i wobec nieokreślonej (otwartej) kategorii podmiotów. Rozporządzenia jako akty

prawa pochodnego są porównywane do ustaw krajowych, lecz o zupełnie szerszym zakresie obowiązywania,

b) adresatem rozporządzenia może być każdy podmiot prawa, w szczególności państwa, jednostki (obywatele), osoby prawne,.

c) rozporządzenia wiążą co do wszystkich przepisów w nim zawartych (wiążą w całości). Stanowią część krajowych porządków prawnych państw członkowskich, **nie wymagają transformacji (implementacji) do krajowego porządku prawnego. Są przejawem najgłębszej integracji oraz ingerencji w porządek prawny państw członkowskich. Rozporządzenia** określane są mianem instrumentu unifikacji prawa, gdyż **w swoim zakresie „zastępują” normy krajowe.** Stają się automatycznie integralną częścią porządku prawnego państwa członkowskiego. W dziedzinach objętych przedmiotem rozporządzenia państwo członkowskie ma obowiązek uchylecia regulacji prawa krajowego,

d) rozporządzenia obowiązują bezpośrednio i w całości, co łączy się zakazem ich transformacji – **jeżeli dana dziedzina jest uregulowana w rozporządzeniu, to kompetencja państw członkowskich w zakresie stanowienia prawa krajowego w tej dziedzinie wygasa, chyba że zobowiązanie do wydania przepisów tego prawa zawiera rozporządzenie** (np. wskazanie organu właściwego do wykonania rozporządzenia, określenie sankcji za naruszenie postanowień rozporządzenia). Państwa członkowskie nie mogą – co do zasady - w ramach aktów prawa krajowego powtarzać (powielać) przepisów rozporządzenia jako aktu prawa wtórnego,

2) DYREKTYWY - w myśl Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 288) „Dyrektywa wiążąca każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom swobodę wyboru form i środków”. Oznacza to, że:

a) adresatem dyrektywy nie jest bezpośrednio jednostka (obywatel) czy osoba prawna, lecz **państwo członkowskie.** Dyrektywy nie mogą być, co do zasady, źródłem praw i obowiązków jednostki. Dyrektywa może być adresowana do wszystkich lub do niektórych państw członkowskich.

Dyrektywa wiąże państwa członkowskie – wszystkie lub ściśle określone, tzn. wszystkie jego władze publiczne, zgodnie z zakresem ich kompetencji,

- b) adresat dyrektywy jest obowiązany do osiągnięcia rezultatu (celu)** określonego w tym akcie w terminie wskazanym w dyrektywie. Wybór formy prawnej i odpowiednich środków realizacji dyrektywy należy do jej adresata, tj. państwa członkowskiego. Najczęściej okres przewidziany na realizację (implementację) dyrektywy wynosi od roku do trzech lat,
- c) dyrektywy są instrumentem harmonizacji prawa państw członkowskich**, czyli sprzyjają zbliżaniu krajowych porządków prawnych. Formą realizacji - implementacji dyrektywy do krajowego porządku prawnego jest akt prawa krajowego (np. ustawa), który tworzy przepisy prawa powszechnie obowiązującego (zakaz korzystania w zakresie implementacji dyrektyw z aktów prawa wewnętrznego administracji). Wykorzystanie dyrektywy jako formy stanowienia prawa pochodnego oznacza, że prawo tworzone jest w dwóch etapach, tzn. w drodze wydania dyrektywy, a następnie w drodze jej implementacji, co wymaga wydania aktu prawa krajowego,
- d) w przypadku, gdy dyrektywa nie została wdrożona do porządku krajowego** (lub została niewłaściwie wdrożona) - potencjalny uprawniony może powoływać się na jej przepisy wobec władzy publicznej państwa, o ile są „bezwarunkowe i dostatecznie konkretne” (sfera stosunków wertykalnych), natomiast zakazane jest powoływanie się na przepisy dyrektywy pomiędzy np. obywatelami (sfera stosunków horyzontalnych),
- e) dyrektywa nie ma odpowiednika w prawie krajowym.**

3) DECYZJE – zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 288) „Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów wiąże tylko tych adresatów”. Oznacza to, że:

- a) decyzje wiążą co do wszystkich przepisów w nich zawartych**, wykonywanie decyzji nie może być ograniczane aktami prawa krajowego,

b) adresatem decyzji może być każdy podmiot prawa (państwa członkowskie, przedsiębiorcy czy inne podmioty prawa). Na podstawie decyzji jednostka (przedsiębiorca) może nabywać prawa i obowiązki. Adresaci decyzji są określani bezpośrednio lub też można ich ustalić pośrednio,

c) decyzja, która wskazuje adresatów wiąże tylko tych adresatów (jest bezpośrednio skuteczna względem adresata, nie podlega transformacji, nie wywołuje skutków prawnych wobec wszystkich (erga omnes). **Jeżeli decyzja jest adresowana do państw członkowskich to wiąże wszystkie organy państwa,**

d) decyzje nie muszą dotyczyć indywidualnie określonego adresata (kategorii adresatów), gdyż mogą być wydawane decyzje niewskazujące adresatów (to zmiana na mocy Traktatu Lizbońskiego).

Na mocy Traktatu z Lizbony **akty prawa wtórnego w zakresie prawa twardego podzielono na:**

1) akty ustawodawcze – są to rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, które są przyjmowane następująco według:

a) procedury ustawodawczej zwykłej, tzn. przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej na wniosek Komisji Europejskiej,

b) procedury ustawodawczej specjalnej, tzn. przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego na wniosek np. Komisji Europejskiej, grupy państw członkowskich Trybunału Sprawiedliwości.

Akty ustawodawcze podlegają bezwzględnej obowiązku publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, przy czym wchodzi w życie w terminach w nich określonych, a jeśli termin taki nie został określony – 20 dnia po ich publikacji. Tym samym uzyskują moc wiążącą po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Oznacza to **bezwzględny zakaz publikacji aktów ustawodawczych w dziennikach urzędowych państw członkowskich oraz zakaz uzależniania stosowania takiego aktu od jego publikacji w takim dzienniku urzędowym.**

2) akty nieustawodawcze, którymi są:

- akty delegowane - są to rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, które uzupełniają lub zmieniają nieistotne elementy aktu ustawodawczego, przyjmowane przez Komisję Europejską na podstawie aktu ustawodawczego (art. 290 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

- akty wykonawcze - są to rozporządzenia wykonawcze, dyrektywy wykonawcze i decyzje wykonawcze wydawane przez Komisję Europejską (wyjątkowo przez Radę) na podstawie aktu wiążącego, jeżeli jest to konieczne dla zapewnienia jednolitych warunków wykonania aktu wiążącego (art. 291 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

Kategorię aktów prawa wtórnego zamykają akty prawa miękkiego, tj. prawa, które nie jest wiążące. Akty te obejmują akty nazwane i nienazwane. Aktami nazwanymi są wyłącznie opinie i zalecenia, które przewiduje Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Zgodnie z tym Traktatem opinie i zalecenia nie mają mocy wiążącej (art. 288). Aktami nienazwanymi są bardzo różnorodne akty prawne, które zostały wykształcone przez praktykę i przybierają na ogół postać wytycznych, rekomendacji, stanowisk. Adresatami nazwanych i nienazwanych aktów prawnych mogą być instytucje Unii Europejskiej, państwa członkowskie oraz inne podmioty prawa.

Prawo Unii Europejskiej tworzy odrębny porządek prawny, który ma charakter ponadnarodowy. Zakłada to występowanie określonych relacji pomiędzy prawem Unii Europejskiej a prawem państw członkowskich jako prawem krajowym. W ramach tych powiązań możemy przede wszystkim wyróżnić **zasadę pierwszeństwa (prymatu) prawa Unii Europejskiej wobec prawa krajowego**. Reguły rozstrzygania konfliktów powstających na tym tle wypracowano na podstawie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS). Podstawowe w tym zakresie jest orzeczenie ETS, z którego wynika, że „**żadne przepisy prawa krajowego nie mogą przeważać nad prawem wywodzącym się z Traktatu (obecnie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) jako niezależnym źródłem prawa**”. Z uzasadnienia do tego orzeczenia wynika, że pozbawienie pierwszeństwa prawa krajowego łączy się bezpośrednio z przynależnością państw

do Unii Europejskiej. Państwa przystępując do Unii Europejskiej zaakceptowały ponadnarodowy porządek prawny (porządek unijny) jako porządek mający pierwszeństwo wobec krajowego porządku prawnego, z zastrzeżeniem jednak faktu, że najwyższym źródłem prawa w państwie członkowskim jest jego ustawa zasadnicza (Konstytucja).

Z powyższą zasadą wiążą się następujące pojęcia:

a) bezpośrednie obowiązywanie prawa Unii Europejskiej, które oznacza, że normy tego prawa od dnia wejścia w życie stają się częścią porządku prawnego, który obowiązuje w państwie członkowskim (są elementem krajowego porządku prawnego), obok norm prawa krajowego. Normy te nie wymagają inkorporacji (wdrożenia) do krajowego porządku prawnego;

b) bezpośrednie stosowanie prawa Unii Europejskiej, które oznacza, że normy tego prawa stanowią podstawę prawną działań organów państw członkowskich (organów krajowych). Zakłada to, że bezpośrednie stosowanie tego prawa jest następstwem bezpośredniego jego obowiązywania wobec organów państw członkowskich. Innymi słowy, nie ma bezpośredniego stosowania prawa Unii Europejskiej bez bezpośredniego obowiązywania tego prawa;

c) bezpośredni skutek prawa Unii Europejskiej, który oznacza, że normy tego prawa mogą być samodzielnym źródłem uprawnień i obowiązków różnych podmiotów prawa, w tym obywateli oraz osób prawnych. Dotyczy to rozporządzeń, którym przypisuje się bezpośredni skutek w stosunkach z państwem oraz w stosunkach z innymi podmiotami prawa niż państwo oraz decyzji, z których mogą wynikać uprawnienia (prawa) i obowiązki dla różnych podmiotów prawa np. dla jednostek (osób fizycznych) czy przedsiębiorców. Bezpośredni skutek norm prawa Unii Europejskiej w określonych sytuacjach można odnieść do dyrektyw - dyrektywa nie została implementowana do krajowego porządku prawnego albo została niewłaściwie implementowana, a z jej treści jednoznacznie wynikają uprawnienia lub obowiązki.