



Komisja
Europejska





**ABC
prawa Unii
Europejskiej**

Klaus-Dieter Borchardt
grudzień 2016

Publikacja *ABC prawa Unii Europejskiej* jest dostępna w internecie pod adresem:
<https://publications.europa.eu/pl>

Komisja Europejska
Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej
Informacje dla Obywateli
1049 Bruksela
BELGIA

Tekst ukończono w grudniu 2016 r. i odzwierciedla on ówczesny stan faktyczny.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2017

Informacje i poglądy zawarte w niniejszej publikacji są poglądami autora i nie muszą one odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Unii Europejskiej.

Zdjęcia

Strony 12, 14, 28, 52, 68, 76, 80 i 84: © Unia Europejska, 2017

Strona 34: © Wikimedia Commons/Bene 16

Strona 50: © Fotolia/Björn Wylezich

Strona 98: © Fotolia/Andrey Armyagov

Strona 106: © Fotolia/Piotr Adamowicz

Strona 128: © Fotolia/xbrchx

Strona 151: © Fotolia/Wavebreak Media

Print	NA-07-16-024-PL-C	ISBN 978-92-79-63661-5	doi:10.2775/742359
PDF	NA-07-16-024-PL-N	ISBN 978-92-79-63658-5	doi:10.2775/931702
EPUB	NA-07-16-024-PL-E	ISBN 978-92-79-63647-9	doi:10.2775/26862
Site	NA-07-16-024-PL-Q	ISBN 978-92-79-71668-3	doi:10.2775/4874

© Unia Europejska, 2017

Ponowne wykorzystanie dozwolone pod warunkiem podania źródła. Wykorzystanie lub powielanie pojedynczych zdjęć wymaga bezpośredniej zgody właścicieli praw autorskich.

SPIIS TREŚCI

PRZEDMOWA	7
WYKAZ SKRÓTÓW	9
OD PARYŻA DO LIZBONY PRZEZ RZYM, MAASTRICHT I NICEĘ	11
Pierwsza grupa: organizacje euroatlantyckie	11
Druga grupa: Rada Europy i OBWE	13
Trzecia grupa: Unia Europejska	15
PODSTAWOWE WARTOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ	25
UE gwarantem pokoju	27
Jedność i równość jako idea przewodnia	27
Podstawowe swobody	29
Zasada solidarności	29
Poszanowanie tożsamości narodowej	30
Pragnienie bezpieczeństwa	30
Prawa podstawowe	30
SPOSOBY JEDNOCZENIA EUROPY	39
Współpraca między państwami członkowskimi UE	39
Pojęcie integracji	39
Wzmocniona współpraca	40
„KONSTYTUCJA” UNII EUROPEJSKIEJ	45
Natura prawna UE	45
<i>Sprawa Van Gend & Loos</i>	46
<i>Sprawa Costa przeciwko ENEL</i>	46
Zadania UE	49
<i>Zadania gospodarcze</i>	49
<i>Zadania społeczne</i>	54
<i>Zadania polityczne</i>	55
Uprawnienia UE	56
Instytucje UE	61
Instytucje	62

<i>Parlament Europejski (artykuł 14 Traktatu UE)</i>	62
<i>Rada Europejska (artykuł 15 Traktatu UE)</i>	69
<i>Rada Unii Europejskiej (artykuł 16 Traktatu UE)</i>	70
<i>Komisja Europejska (artykuł 17 Traktatu UE)</i>	76
<i>Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (artykuł 19 Traktatu UE)</i>	84
<i>Europejski Bank Centralny (artykuły 129 i 130 TFUE)</i>	87
<i>Trybunał Obrachunkowy (artykuły 285 i 286 TFUE)</i>	87
Organy doradcze	88
<i>Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (artykuł 301 TFUE)</i>	88
<i>Europejski Komitet Regionów (artykuł 305 TFUE)</i>	89
Europejski Bank Inwestycyjny (artykuł 308 TFUE)	90
 PORZĄDEK PRAWNY UNII EUROPEJSKIEJ	 93
Unia Europejska jako twór prawa i Unia oparta na prawie	93
Źródła prawne prawa unijnego	94
<i>Traktaty założycielskie UE – prawo pierwotne Unii</i>	94
<i>Akty prawne UE jako źródło prawa wtórnego Unii</i>	94
<i>Umowy międzynarodowe UE</i>	96
<i>Źródła niepisane</i>	100
<i>Układy i umowy między państwami członkowskimi UE</i>	101
Instrumenty, jakimi dysponuje UE	102
<i>Rozporządzenia jako „ustawy unijne”</i>	104
<i>Dyrektywy</i>	104
<i>Decyzje</i>	109
<i>Zalecenia i opinie</i>	112
<i>Rezolucje, deklaracje i programy działań</i>	113
<i>Publikacja i podanie do wiadomości publicznej</i>	114
Procesy legislacyjne w UE	115
<i>Procedura zgody</i>	121
<i>Procedura przyjmowania aktów o charakterze nieustawodawczym</i>	121
<i>Procedura przyjmowania aktów delegowanych i wykonawczych</i>	122
Unijny system ochrony prawnej	124
<i>Procedura w sprawie naruszenia traktatów (artykuł 258 TFUE)</i>	124
<i>Sprawy o nieważnienie (artykuł 263 TFUE)</i>	126
<i>Postępowanie o zaniechanie działania (artykuł 265 TFUE)</i>	128
<i>Sprawy o odszkodowanie</i> <i>(artykuł 268 i artykuł 340 akapit drugi TFUE)</i>	128

<i>Sprawy wniesione przez członków personelu UE</i>	
<i>(artykuł 270 TFUE)</i>	129
<i>Orzeczenia w trybie prejudycjalnym (artykuł 256 TFUE)</i>	129
<i>Tymczasowa ochrona prawna (artykuły 278 i 279 TFUE)</i>	129
<i>Orzeczenia w trybie prejudycjalnym (artykuł 267 TFUE)</i>	130
Odpowiedzialność państwa członkowskiego z tytułu	
naruszenia prawa unijnego	133
MIEJSCE PRAWA UNIJNEGO W SYSTEMIE PRAWNYM	137
Niezależność porządku prawnego Unii Europejskiej	137
Współoddziaływanie między prawem unijnym a prawem krajowym	138
Konflikt między prawem unijnym a prawem krajowym	140
<i>Bezpośrednie zastosowanie prawa unijnego w prawie krajowym</i>	140
<i>Pierwszeństwo prawa unijnego przed prawem krajowym</i>	143
<i>Wykładnia prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym</i>	145
WNIOSKI	149
PRZYTOCZONE ORZECZNICTWO	151
Natura i pierwszeństwo prawa unijnego	151
Uprawnienia UE	152
Skutki aktów prawnych	152
Prawa podstawowe	152
Ochrona prawna	152

PRZEDMOWA

Porządek prawny ukształtowany przez Unię Europejską (UE) stał się integralną częścią naszej polityczno-społecznej rzeczywistości. Każdego roku traktaty unijne stają się źródłem tysięcy decyzji, które mają decydujący wpływ na funkcjonowanie państw członkowskich UE i życie ich mieszkańców. Od dawna Europejczycy nie są jedynie obywatelami swoich miast, gmin czy państw, ale również obywatelami Unii. Jest to jedna z przyczyn, dla których bardzo ważne staje się informowanie ich o porządku prawnym, który ma wpływ na ich życie codzienne. Zawiłości struktury unijnej i jej porządku prawnego nie są jednak łatwe do zrozumienia. Jednym z powodów jest to, że teksty traktatów są często mało przejrzyste, a ich konsekwencje niełatwo jest pojąć. Zrozumienie dodatkowo utrudnia fakt, że wiele pojęć, używanych w traktatach do określenia nowych sytuacji, nie jest powszechnie znanych. W publikacji postaramy się zatem pokazać zainteresowanym obywatelom, na czym polega konstrukcja UE i czym są filary europejskiego porządku prawnego.

WYKAZ SKRÓTÓW

EBC	Europejski Bank Centralny
EFTA	Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
EKPC	Europejska konwencja praw człowieka
EMS	Europejski Mechanizm Stabilności
EWEA	Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWG	Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWWS	Europejska Wspólnota Węgla i Stali
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju
PE	Parlament Europejski
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Trybunał	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE	Traktat o Unii Europejskiej
UE	Unia Europejska
WE	Wspólnota Europejska
Zb.Orz.	Zbiór Orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Sądu



OD PARYŻA DO LIZBONY PRZEZ RZYM, MAASTRICHT I NICEĘ

Jeszcze przez pewien krótki czas po zakończeniu II wojny światowej funkcjonowanie państw i życie polityczne w naszych krajach opierały się prawie wyłącznie na krajowych konstytucjach i prawie. Na tej podstawie tworzone zasady postępowania wiążące nie tylko dla obywateli i partii w państwach demokratycznych, ale także dla samego państwa i jego organów. Dopiero całkowite załamanie Europy, jak również ekonomiczno-polityczny upadek Starego Kontynentu stworzyły warunki do odnowy i nadały impuls idei nowego porządku europejskiego.

Na dobrą sprawę działania służące zjednoczeniu Europy podejmowane po zakończeniu drugiej wojny światowej skutkowały utworzeniem wielu skomplikowanych organizacji, w których działalności trudno się zorientować. Na przykład takie organizacje jak OECD (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju), NATO (Organizacja Traktatu Północnoatlantyckiego), Rada Europy i Unia Europejska istnieją obok siebie bez żadnych powiązań.

Jednak gdy spojrzymy na konkretne cele tych organizacji, ich różnorodność nabiera sensu. Można wyróżnić wśród nich trzy główne grupy.

Pierwsza grupa: organizacje euroatlantyckie

Organizacje euroatlantyckie powstały po drugiej wojnie światowej jako rezultat porozumienia między Stanami Zjednoczonymi Ameryki i Europą. Nie było przypadkiem, że pierwsza powojenna organizacja europejska, założona w 1948 roku, a mianowicie Europejska Organizacja Współpracy Gospodarczej (*Organization for European Economic Cooperation* – OEEC), powstała z inicjatywy Stanów Zjednoczonych. W 1947 roku ówczesny sekretarz stanu USA George Marshall wezwał kraje Europy do połączenia sił w celu odbudowy ich gospodarek i obiecał pomoc ze strony rządu USA. Pomoc ta przyjęła formę Planu Marshalla, który położył podwaliny pod szybką odbudowę Europy Zachodniej. Początkowo głównym celem OEEC była liberalizacja handlu



7 maja 1948 r., Haga.

Ciepłe przyjęcie Winstona Churchilla na Kongresie Europejskim. Był brytyjski premier, ówczesny przywódca opozycji, przewodniczył inauguracyjnej sesji Kongresu Europejskiego. 19 września 1946 roku w sławnym przemówieniu wygłoszonym w Zurychu wezwał państwa europejskie do jedności.

między krajami. W 1960 roku, po dołączeniu się USA i Kanady, członkowie OEEC postanowili poszerzyć pole działania o pomoc gospodarczą dla krajów rozwijających się. OEEC stało się wówczas Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (*Organisation for Economic Cooperation and Development* – OECD), która dzisiaj liczy 35 członków.

NATO powstało w 1949 roku jako sojusz wojskowy między Stanami Zjednoczonymi i Kanadą. Celem NATO jest wspólna obrona i wzajemne wsparcie. Organizacja ta powstała jako element systemu zabezpieczenia przed wpływem Sowietów. Po zlikwidowaniu żelaznej kurtyny w 1989 roku i rozwiązaniu Związku Radzieckiego zadania NATO w coraz większym stopniu skupiały się na zarządzaniu sytuacjami kryzysowymi i wspieraniu stabilności. Obecnie NATO ma 28 członków: są nimi 22 państwa członkowskie UE (członkami NATO nie są Austria, Szwecja, Finlandia, Irlandia, Malta oraz Cypr) oraz Stany Zjednoczone, Kanada, Turcja, Norwegia, Islandia i Albania. Unia Zachodnioeuropejska (UZE) została założona w 1954 roku w celu umocnienia współpracy w dziedzinie polityki bezpieczeństwa pomiędzy państwami europejskimi. Powstanie UZE wyznacza początek rozwoju europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony. Jej rola nie rozwinęła się jednak dalej, gdyż większość przyznanych jej kompetencji została przekazana innym międzynarodowym organizacjom, w pierwszym rzędzie NATO, Radzie Europy i Unii Europejskiej. W konsekwencji UZE została rozwiązana z dniem 30 czerwca 2011 roku.

Druga grupa: Rada Europy i OBWE

Cechą wspólną organizacji z tej grupy jest to, że ich struktura została zaplanowana w sposób umożliwiający uczestnictwo maksymalnej liczbie krajów. Jednocześnie świadomie przyjęto założenie, że organizacje te nie wykrócą poza ramy *tradycyjnej współpracy między państwami*.

Do tej grupy należy *Rada Europy*, organizacja polityczna założona 5 maja 1949 roku, która obecnie liczy 47 członków (w tym wszystkie państwa członkowskie UE). Statut Rady Europy nie wskazuje w najmniejszym stopniu, że miałyby ona zmierzać ku federacji bądź unii; nie przewiduje również przekazania jej żadnych elementów suwerenności państwowej ani wspólnego o nich decydowania. Decyzje we wszystkich ważnych kwestiach Rada Europy podejmuje jednomyślnie. Każdy kraj może więc zapobiec przyjęciu jakiejś decyzji, zgłaszając swoje weto. To pokazuje, że głównym celem Rady Europy jest współpraca międzynarodowa.



Ogłoszenie Deklaracji Schumana 9 maja 1950 roku w Sali Zegarowej francuskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych (Quai d'Orsay) w Paryżu: francuski minister spraw zagranicznych Robert Schuman proponuje integrację europejskiego przemysłu wydobywania węgla i produkcji stali w ramach Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Uważano, że dzięki temu wojna między krajami będącymi członkami Wspólnoty, będzie nie tylko nie do pomyślenia, ale wręcz niemożliwa.

Rada Europy doprowadziła do zawarcia *licznych konwencji* w dziedzinie gospodarki, kultury, polityki społecznej i prawa. Najważniejszym i najbardziej znanym przykładem jest Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisana 4 listopada 1950 roku (w skrócie europejska konwencja praw człowieka, EKPC). Obecnie wszystkie 47 krajów członkowskich Rady Europy jest stronami Konwencji. Konwencja nie tylko zapewniła wprowadzenie standardów w zakresie przestrzegania praw człowieka w krajach członkowskich, lecz także ustanowiła system ochrony prawnej, w którego ramach organy z siedzibą w Strasburgu powołane na mocy Konwencji (Europejska Komisja Praw Człowieka oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka) mogą potępiać naruszenie praw człowieka w krajach członkowskich i wydawać w tych sprawach wyroki.

Do tej grupy organizacji należy również *Organizacja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie* (OBWE), założona w 1994 roku, a wywodząca się z Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (KBWE). OBWE, mająca obecnie 57 członków, przestrzega zasad i założeń określonych w Akcie końcowym KBWE z Helsinek z 1975 roku i w Karcie paryskiej z 1990 roku. Wśród nich, obok środków służących budowie zaufania między państwami europejskimi, znalazło się ustanowienie „siatki bezpieczeństwa”, której celem jest rozwiązywanie konfliktów środkami pokojowymi.

Trzecia grupa: Unia Europejska

Trzecia grupa organizacji europejskich obejmuje Unię Europejską. Całkowicie nową cechą Unii, która odróżnia ją od klasycznych organizacji międzynarodowych, jest to, że skupia ona państwa członkowskie, które zrezygnowały z części swej suwerenności na rzecz UE i wyposażyły ją we własne i niezależne od państw członkowskich uprawnienia. Wykonując swoje uprawnienia, UE może przyjmować europejskie akty prawne, których skutki są takie same jak skutki aktów prawa krajowego przyjmowanych przez poszczególne państwa.

Kamień węgielny pod budowę Unii Europejskiej położył ówczesny francuski Minister Spraw Zagranicznych Robert Schuman, ogłaszając 9 maja 1950 roku deklarację, w której przedstawił plan opracowany wspólnie z Jeanem Monnetem. Plan ten zakładał koordynację produkcji węgla i stali w Europie poprzez utworzenie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. W deklaracji Schuman stwierdził, że jest to historyczna inicjatywa w celu stworzenia „zorganizowanej i żyjącej Europy”, która jest „niezbędna dla cywilizacji” i bez której „nie da się utrzymać pokoju na świecie”.

Plan Schumana stał się rzeczywistością po tym, jak sześć państw założycielskich (Belgia, Niemcy, Francja, Włochy, Niderlandy i Luksemburg) podpisało 18 kwietnia 1951 roku w Paryżu Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWS) (traktat paryski). Traktat ten wszedł w życie 23 lipca 1952 roku. Wspólnotę Węgla i Stali powołano na okres 50 lat (a po wygaśnięciu traktatu 23 lipca 2002 roku została ona „włączona” do Wspólnoty Europejskiej). Kilka lat później te same państwa utworzyły na mocy traktatów rzymskich z 25 marca 1957 roku Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA lub Euratom), które rozpoczęły działalność 1 stycznia 1958 roku.

Utworzenie Unii Europejskiej na mocy Traktatu z Maastricht wyznaczyło początek nowego etapu w procesie zmierzającym do politycznego zjednoczenia Europy. Ten traktat, podpisany 7 lutego 1992 roku w Maastricht, napotkał wiele przeszkód w trakcie ratyfikacji (mieszkańcy Danii zgodzili się na ratyfikację dopiero w drugim referendum, a w Niemczech wniesiono sprzeciw do trybunału konstytucyjnego przeciw zatwierdzeniu traktatu przez Parlament). Dlatego Traktat z Maastricht wszedł w życie dopiero 1 listopada 1993 roku. W tekście traktatu opisano go jako „nowy etap procesu tworzenia coraz ściślejszej unii między narodami Europy”. Zawiera on akt założycielski Unii Europejskiej, nie zamyka jednak procesu jej budowania. Unia Europejska nie zastąpiła Wspólnot Europejskich, umieściła je jedynie pod tym samym „dachem” co nowe obszary polityki i formy współpracy. Stąd wziął się obraz „trzech filarów”, na których zbudowana jest Unia Europejska. Pierwszy filar to Wspólnoty Europejskie: EWG (której nazwę zmieniono na WE), EWWS (do 2002 r.) i Euratom. Drugi filar to współpraca państw członkowskich w ramach wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa. Trzecim filarem jest współpraca państw członkowskich w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Dalsze etapy rozwoju to podpisanie traktatu amsterdamskiego i traktatu nicejskiego, które weszły w życie 1 maja 1999 roku oraz 1 lutego 2003 roku. Celem tych reform traktatowych było zachowanie skuteczności działania UE również po jej rozszerzeniu o znaczną liczbę nowych państw członkowskich. Oba traktaty skupiły się więc w pierwszej kolejności na reformach instytucjonalnych. W porównaniu z poprzednimi reformami w tym przypadku wola polityczna pogłębiania europejskiej integracji nie była zbyt silna.

Wywołane tym liczne głosy krytyki były impulsem do rozpoczęcia debaty o przyszłości Unii Europejskiej oraz jej struktury instytucjonalnej. Owocem tego było przyjęcie przez szefów państw i rządów 5 grudnia 2001 roku

w belgijskim Laeken *Deklaracji w sprawie przyszłości Unii Europejskiej*. Unia Europejska zobowiązała się w niej do zwiększenia demokratyczności, przejrzystości i skuteczności swoich działań oraz do wypracowania europejskiej konstytucji. Pierwszym krokiem na drodze do osiągnięcia tych celów było powierzenie zadania opracowania europejskiej konstytucji Konwentowi w sprawie przyszłości Europy, na czele którego stanął były prezydent Francji *Valéry Giscard d'Estaing*. 18 lipca 2003 roku oficjalnie przekazano przewodniczącemu Rady Europejskiej opracowany przez Konwent projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Po wprowadzeniu różnych poprawek traktat został przyjęty przez szefów państw lub rządów w dniach 17 i 18 lipca 2004 roku w Brukseli.

Celem Konstytucji było przekształcenie Unii Europejskiej i Wspólnoty Europejskiej w jedną nową strukturę, opartą na jednym traktacie konstytucyjnym. Jedyną autonomiczną Wspólnotą pozostać miała Europejska Wspólnota Energii Atomowej, miała ona jednak – podobnie jak do tej pory – funkcjonować w ścisłym powiązaniu z nową Unią Europejską. Próba wprowadzenia konstytucji nie powiodła się jednak ze względu na problemy podczas jej ratyfikacji w państwach członkowskich. Po początkowych pozytywnych wynikach głosowania w 13 z 25 państw członkowskich traktat konstytucyjny UE został odrzucony w referendum we Francji (54,68% odpowiedzi negatywnych przy frekwencji 69,34%) oraz w Niderlandach (61,7% odpowiedzi negatywnych przy frekwencji 63%).

Po upływie okresu refleksji, który trwał prawie dwa lata, w pierwszej połowie 2007 roku udało się przygotować nowy pakiet reform. Z formalnego punktu widzenia pakiet ten odchodzi od koncepcji konstytucji europejskiej, zgodnie z którą wszystkie dotychczasowe traktaty miały być uchylone i zastąpione jednolitym tekstem, który zostałby nazwany „Traktatem ustanawiającym Konstytucję Unii Europejskiej”. Zamiast tego zaprojektowano traktat reformujący UE, który zgodnie z tradycją traktatów z Maastricht, Amsterdamu i Nicei, wprowadzał fundamentalne zmiany w istniejących już traktatach o Unii Europejskiej, aby zwiększyć zdolność do działania UE wewnątrz i na zewnątrz, wzmocnić jej legitymację demokratyczną oraz poprawić jej skuteczność. Zgodnie z tradycją nadano mu nazwę Traktatu z Lizbony, od nazwy miasta, w którym go podpisano. Prace nad traktatem lizbońskim były prowadzone niezwykle szybko, co było spowodowane głównie decyzją szefów państw i rządów, którzy na posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 21 i 22 czerwca 2007 roku szczegółowo ustalili sposób i zakres wprowadzenia do istniejących traktatów zmian wynegocjowanych dla traktatu reformującego. Postępowali przy tym w sposób zupełnie nietypowy, nie

ograniczając się, jak zazwyczaj, do ogólnych wytycznych, które miały być wcielone w życie podczas konferencji międzypaństwowej, lecz samodzielnie opracowując strukturę i treść przewidzianych zmian, często ustalając nawet dokładne brzmienie postanowień.

Szczególnie dyskusyjnymi punktami były przede wszystkim: rozgraniczenie kompetencji pomiędzy UE a państwami członkowskimi, dalsze rozwijanie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, nowa rola parlamentów narodowych w procesie integracji, wcielenie Karty praw podstawowych do prawa unijnego, jak również ewentualny postęp w dziedzinie współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. W efekcie konferencja międzypaństwowa zwołana w 2007 roku nie miała zbyt wielkich możliwości manewru i została upoważniona jedynie do technicznej realizacji wymaganych zmian. Prace konferencji międzypaństwowej, zakończone już 18 i 19 października 2007 roku, zostały zatwierdzone na odbywającym się w tym samym czasie w Lizbonie nieformalnym posiedzeniu Rady Europejskiej.

Ostatecznie 13 grudnia 2007 roku w Lizbonie szefowie ówczesnych 27 państw członkowskich UE lub ich rządów (Chorwacja dołączyła do UE dopiero w 2013 roku) uroczyście podpisali traktat lizboński. Jednakże proces ratyfikacji tego traktatu także napotkał przeszkody. Choć w odróżnieniu od Traktatu ustanawiającego Konstytucję Unii Europejskiej Francja i Niderlandy ratyfikowały traktat lizboński, to napotkał on przeszkodę podczas referendum w Irlandii, które odbyło się 12 czerwca 2008 roku (przeciwko ratyfikacji opowiedziało się 53,4% głosujących, przy frekwencji na poziomie 53,1%). Dopiero po uzyskaniu kilku prawnych zapewnień, dotyczących (ograniczonego) zakresu nowego traktatu, obywatele Irlandii w październiku 2009 roku przystąpili do drugiego referendum i tym razem traktat uzyskał szerokie poparcie (67,1% przy frekwencji 59%). Pozytywny wynik referendum w Irlandii otworzył drogę do ratyfikacji Traktatu z Lizbony w Polsce i Republice Czeskiej. Prezydent Polski Lech Kaczyński uzależnił podpisanie dokumentu ratyfikacyjnego od wyniku irlandzkiego referendum. Prezydent Republiki Czeskiej Václav Klaus także początkowo chciał czekać na wyniki referendum w Irlandii, później zdecydował się jednak uzależnić złożenie podpisu na instrumencie prawnym ratyfikującym traktat od innego warunku. Chciał on otrzymać gwarancję, że traktat lizboński, a w szczególności Karta praw podstawowych, włączona do traktatu, nie będą miały wpływu na tzw. dekrety Benesza z 1945 roku, które uniemożliwiają wnoszenie roszczeń dotyczących ziemi znajdującej się w tej części Republiki Czeskiej, która kiedyś należała do Niemiec. Po uzyskaniu rozwiązania również dla tego postulatu czeski prezydent 3 listopada 2009 roku podpisał dokument ratyfikacyjny.

Tym samym procedura ratyfikacji dobiegła końca i 1 grudnia 2009 roku Traktat z Lizbony wszedł w życie.

Na podstawie Traktatu z Lizbony Wspólnota Europejska została połączona z Unią Europejską, tworząc jedną *Unię Europejską*. W całym tekście traktatu słowo „Wspólnota” zostało zastąpione słowem „Unia”. Unia zastępuje Wspólnotę Europejską i jest jej następcą prawnym. Prawo unijne w dalszym ciągu opiera się jednak na następujących *trzech traktatach*:

Obecnie obowiązujące traktaty unijne

TRAKTAT O UNII EUROPEJSKIEJ

Traktat o Unii Europejskiej (Traktat UE – TUE) składa się z następujących sześciu tytułów: Postanowienia wspólne (I), Postanowienia o zasadach demokratycznych (II), Postanowienia o instytucjach (III), Postanowienia o wzmocnionej współpracy (IV), Postanowienia ogólne o działaniach zewnętrznych Unii i postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (V) oraz Postanowienia końcowe (VI).

TRAKTAT O FUNKCJONOWANIU UNII EUROPEJSKIEJ

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) stanowi rozwinięcie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. Jego struktura jest bardzo podobna do Traktatu WE. Najważniejsze zmiany dotyczą działań zewnętrznych Unii Europejskiej oraz wprowadzenia nowych rozdziałów, w szczególności o polityce energetycznej, współpracy policyjnej i wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych, polityce przestrzeni kosmicznej, sporcie i turystyce.

TRAKTAT USTANAWIAJĄCY EUROPEJSKĄ WSPÓLNOTĘ ENERGII ATOMOWEJ

Poprawki do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (traktat Euratom) były wprowadzane na różnych etapach. W każdym przypadku konkretne zmiany zostały dokonane w załączonych do Traktatu z Lizbony protokołach.

Traktat UE oraz TFUE mają *ten sam status prawny* i żaden z nich nie jest ani nadrzędny, ani podrzędny względem drugiego. Należy wyraźnie uświadomić sobie ten fakt, gdyż stopień regulacji w obu traktatach oraz nowy tytuł wcześniejszego Traktatu WE (Traktat o funkcjonowaniu UE) mogą sprawiać wrażenie, że Traktat UE jest czymś w rodzaju ustawy zasadniczej lub traktatu podstawowego, podczas gdy TFUE w zamierzeniu jest traktatem wprowadzającym przepisy wykonawcze. Z formalnego punktu widzenia żaden z tych dwóch traktatów nie ma natury konstytucyjnej. Ta zmiana podejścia w stosunku do wcześniejszego projektu konstytucji jest widoczna także w terminologii stosowanej w obu traktatach: słowo „konstytucja” nie jest już używane; „minister spraw zagranicznych Unii” jest określany jako „wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa”; zrezygnowano także z definiowania pojęć „prawo” i „systemy prawne”. Zreformowane traktaty nie zawierają ponadto żadnego artykułu, który traktowałby o symbolach UE, takich jak flaga bądź hymn. Pierwszeństwo prawa unijnego nie zostało wyraźnie potwierdzone w którymś z postanowień traktatu, lecz wynika, jak do tej pory, z deklaracji odnoszącej się do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Ponadto w Traktacie z Lizbony zrezygnowano z systemu „trzech filarów” Unii Europejskiej. Szczególne procedury w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wraz z europejskim systemem obrony pozostają, oczywiście, w mocy. Deklaracje Konferencji Międzyrządowej dołączone do traktatu podkreślają szczególną rolę tego obszaru polityki oraz szczególną odpowiedzialność państw członkowskich w tym względzie.

Obecnie Unia Europejska liczy 28 państw członkowskich. Państwa te to po pierwsze sześć państw założycielskich EWG, czyli *Belgia, Niemcy* (w tym obszar dawnej NRD, po zjednoczeniu Niemiec 3 października 1990 roku) *Francja, Włochy, Luksemburg* oraz *Niderlandy*. 1 stycznia 1973 roku do Wspólnoty dołączyły: *Dania* (z wyjątkiem Grenlandii, której ludność w referendum w lutym 1982 roku opowiedziała się niewielką większością głosów przeciw przystąpieniu wyspy do WE), *Irlandia* oraz *Zjednoczone Królestwo*. Również przewidywane przystąpienie Norwegii zostało odrzucone w referendum w październiku 1972 roku (53,5% głosów przeciw).

Tak zwane „rozszerzenie na południe” rozpoczęło się 1 stycznia 1981 roku wraz z przystąpieniem *Grecji*, a zakończyło się 1 stycznia 1986 roku, gdy do Unii dołączyły *Hiszpania* i *Portugalia*. Następne rozszerzenie miało miejsce 1 stycznia 1995 roku, gdy do Unii dołączyły *Austria, Finlandia* i *Szwecja*. Norwegia – podobnie jak 22 lata wcześniej – niewielką większością

głosów obywateli (52,4%) wyraziła sprzeciw wobec wejścia do UE. 1 maja 2004 roku do UE przystąpiły kraje nadbałtyckie – *Estonia*, *Łotwa* i *Litwa*, kraje południowo- i wschodnioeuropejskie – *Republika Czeska*, *Węgry*, *Polska*, *Słowenia* i *Słowacja*, a także dwa wyspiarskie państwa Morza Śródziemnego – *Cypr* i *Malta*. Ten etap rozszerzenia na wschód zakończył się ponad dwa lata później, 1 stycznia 2007 roku, przystąpieniem do UE *Bułgarii* i *Rumunii*.

Najnowszym członkiem UE jest *Chorwacja*, która przystąpiła 1 lipca 2013 roku. Tym samym liczba państw członkowskich UE uległa powiększeniu do 28, a liczba obywateli unijnych wzrosła do 510 milionów mieszkańców. To historyczne rozszerzenie UE jest zwieńczeniem długiego procesu, który umożliwił ponowne zjednoczenie narodów europejskich, oddzielonych od siebie przez ponad pół stulecia żelazną kurtyną i zimną wojną. Rozszerzenia te to przede wszystkim jednak wyraz pragnienia pokoju, stabilności oraz dobrobytu na zjednoczonym kontynencie.

UE jest otwarta na inne kraje, chcące do niej *przystąpić*, pod warunkiem że spełniają one kryteria przystąpienia, które zostały ustalone w 1993 roku na posiedzeniu Rady Europejskiej odbywającym się w Kopenhadze:

- kryteria polityczne: stabilność instytucji gwarantujących demokrację, praworządność, prawa człowieka oraz poszanowanie i ochrona mniejszości;
- kryteria gospodarcze: sprawnie funkcjonująca gospodarka rynkowa oraz możliwość sprostania konkurencji i radzenia sobie z siłami rynkowymi wewnątrz UE;
- kryteria prawne: zdolność do przyjęcia zobowiązań członka Unii, w tym dostosowania się do celów unii politycznej, gospodarczej i walutowej.

Procedura przystąpienia kraju do UE ma trzy etapy, które muszą zostać zaakceptowane przez wszystkie obecne państwa członkowskie UE:

- 1) UE oferuje danemu krajowi perspektywę członkostwa;
- 2) Jeżeli kraj spełnia kryteria przystąpienia, wówczas uzyskuje oficjalny status kandydata do członkostwa w UE. Nie oznacza to jednak rozpoczęcia oficjalnych negocjacji;
- 3) Rozpoczynają się oficjalne negocjacje z krajem kandydującym, podczas których uzgadnia się ustalenia i procedury potrzebne do przyjęcia obowiązującego ustawodawstwa UE.

Po pomyślnym zakończeniu negocjacji i wprowadzeniu związanych z nimi reform ustalenia i warunki przystąpienia zapisuje się w traktacie o przystąpieniu. Pierwszy etap to zaakceptowanie traktatu przez Parlament Europejski, co musi nastąpić bezwzględną większością głosów. Następnie zgodę musi wyrazić Rada i musi to być decyzja jednomyślna. Potem traktat o przystąpieniu jest podpisywany przez szefów państw lub rządów państw członkowskich UE oraz kraju przystępującego. Kolejny etap to ratyfikacja traktatu przez państwa członkowskie UE oraz kraj przystępujący zgodnie z ich przepisami konstytucyjnymi. Po złożeniu instrumentów ratyfikacyjnych, proces akcesyjny zostaje zamknięty, a traktat o przystąpieniu wchodzi w życie. Kraj przystępujący staje się państwem członkowskim.

Obecnie trwają *negocjacje akcesyjne* z Turcją (od 2005 roku), Serbią (od 2014 roku) i Czarnogórą (od 2014 roku).

Turcja złożyła wniosek akcesyjny 14 kwietnia 1987 roku. Historia stosunków pomiędzy UE a Turcją sięga jednak o wiele dalej. Już w roku 1963 Turcja i EWG zawarły układ o stowarzyszeniu, w którym wspomniano o ewentualnym członkostwie. W roku 1995 utworzona została Unia Celna, a w grudniu 1999 roku Rada Europejska w Helsinkach przyznała Turcji oficjalny status kraju kandydującego. Było to wyrazem przekonania, że kraj ten posiada solidne podstawy systemu demokratycznego, nawet jeśli istnieje jeszcze konieczność podjęcia szeroko zakrojonych działań w zakresie przestrzegania praw człowieka oraz ochrony mniejszości narodowych. W grudniu 2004 roku, na podstawie rekomendacji Komisji, Rada Europejska ostatecznie dała zielone światło rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych z Turcją. Negocjacje trwają od października 2005 roku. Ich celem jest przystąpienie Turcji do UE, nie ma jednak gwarancji, że cel ten zostanie osiągnięty. W 1999 roku planowano, że przystąpienie nastąpi w 2014 roku. Jednak rok 2014 już minął, a nowego terminu nie ustalono. Przystąpienie Turcji musi zostać dopracowane w najdrobniejszym szczególe, nie narażając tego, co zostało osiągnięte w trakcie trwającej ponad sześćdziesiąt lat integracji europejskiej.

Islandia złożyła wniosek akcesyjny 17 lipca 2009 roku. Negocjacje akcesyjne rozpoczęły się oficjalnie w 2010 roku. Początkowo przebiegały one w dobrym tempie. Jednak po zmianie rządu najpierw utknęły w martwym punkcie, a potem zostały całkowicie zarzucone i 12 marca 2015 roku Islandia wycofała swój wniosek akcesyjny.

Była jugosłowiańska republika Macedonii oraz Albania mają *oficjalny status krajów kandydujących*, który uzyskały odpowiednio w 2009 i 2014 roku. Perspektywę członkostwa w UE otrzymały także Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo¹.

Przewidziano również możliwość wystąpienia z UE. Do Traktatu UE wprowadzono tzw. *klauzulę wyjścia*, która zezwala państwu członkowskiemu na opuszczenie UE. Żeby wyjść z Unii, nie trzeba spełnić żadnych warunków. Jedyne, co jest wymagane, to porozumienie między Unią a państwem członkowskiem, które chce z Unii wystąpić, dotyczące warunków wystąpienia. Jeżeli nie uda się osiągnąć takiego porozumienia, wystąpienie staje się skuteczne bez żadnego porozumienia dwa lata od momentu poinformowania Unii o zamiarze wystąpienia. Wystąpienie państwa członkowskiego z Unii stało się rzeczywistością szybciej niż ktokolwiek mógł się spodziewać. W głosowaniu 23 czerwca 2016 roku 52% Brytyjczyków (przy frekwencji na poziomie 71,8%) opowiedziało się przeciwko pozostaniu w Unii Europejskiej. Ruch jest teraz po stronie rządu Zjednoczonego Królestwa, który rozpocznie proces wyjścia z Unii (art. 50 TUE) poprzez zawiadomienie o zamiarze wystąpienia.

Nie ma przepisu dotyczącego wykluczenia państwa członkowskiego z UE wbrew jego woli nawet w przypadku poważnego i utrzymującego się naruszenia wymogów traktatowych.

1 Według rezolucji Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 1244.



PODSTAWOWE WARTOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Artykuł 2 Traktatu o Unii Europejskiej (wartości Unii)

Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawa, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

Artykuł 3 Traktatu o Unii Europejskiej (cele Unii)

1. Celem Unii jest wspieranie pokoju, jej wartości i dobrobytu jej narodów.
 2. Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości.
 3. Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Wspiera postęp naukowo-techniczny.
- Zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka.

Wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi.

Szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy.

4. Unia ustanawia unię gospodarczą i walutową, której walutą jest euro.

5. W stosunkach zewnętrznych Unia umacnia i propaguje swoje wartości i interesy oraz wnosi wkład w ochronę swoich obywateli. Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami, do swobodnego i uczciwego handlu, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego, w szczególności zasad Karty Narodów Zjednoczonych.

[...]

Konstrukcja zjednoczonej Europy opiera się na podstawowych zasadach i wartościach, do których przestrzegania państwa członkowskie zobowiązane są na podstawie art. 2 TUE, a których wcielenie w życie powierzono organom wykonawczym UE. Te podstawowe wartości to szacunek dla godności człowieka, równość, wolność i solidarność. Fundamentem UE jest poszanowanie wspólnych dla wszystkich państw członkowskich zasad wolności, demokracji i praworządności oraz przestrzegania praw człowieka.

Te wartości nie tylko stanowią normy dla państw, które chcą w przyszłości dołączyć do Unii, ale państwo członkowskie dopuszczające się poważnego i utrzymującego się naruszenia tych wartości i zasad może zostać ukarane na mocy art. 7 TUE. Najpierw szefowie państw lub rządów na posiedzeniu Rady Europejskiej muszą jednomyślnie uznać, że wystąpiło poważne i utrzymujące się naruszenie unijnych wartości i zasad. Następuje to na wniosek jednej trzeciej państw członkowskich lub Komisji Europejskiej i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Wówczas Rada może kwalifikowaną większością głosów podjąć decyzję o zawieszeniu państwa członkowskiego w pewnych prawach, wynikających z Traktatu UE i TFUE, w tym w prawie głosu przedstawiciela rządu tego kraju w Radzie. Jednak obowiązki, które przypadają na to państwo na mocy tych traktatów, nadal na nim spoczywają. Rada w sposób szczególny uwzględnia ewentualne konsekwencje takiego zawieszenia praw i obowiązków dla obywateli i przedsiębiorstw.

UE gwarantem pokoju

Największą motywacją dla zjednoczenia Europy jest pragnienie pokoju (por. art. 3 TUE). W XX wieku w dwóch wojnach światowych walczyły przeciw sobie państwa europejskie, będące dziś członkami UE. Nic więc dziwnego, że polityka europejska i polityka pokoju idą w parze. Utworzenie UE oznaczało stworzenie jądra systemu zapobiegającego wszelkim nowym konfliktom wojennym między jej członkami. Najlepszym dowodem skuteczności tego podejścia jest ponad 70 lat pokoju w Europie. Im więcej europejskich państw dołącza do tego pokojowego systemu, tym jest on mocniejszy. Ostatnie rozszerzenia Unii były ważnym wkładem w umocnienie pokoju w Europie. W roku 2012 Unia Europejska została uhonorowana Pokojową Nagrodą Nobla w uznaniu jej wysiłków na rzecz pokoju, pojednania, demokracji i praw człowieka w Europie.

Jedność i równość jako idea przewodnia

Jedność to motyw wciąż przewijający się w historii Unii Europejskiej. Aby móc stawić czoła największym wyzwaniom dzisiejszych czasów, państwa europejskie muszą mówić jednym głosem i działać jako jedność, przy jednoczesnym zachowaniu swojej różnorodności. Wielu jest zdania, że zapewnienie i zagwarantowanie w przyszłości pokoju w Europie i na świecie, demokracji, praworządności, dobrobytu gospodarczego i zabezpieczenia społecznego nie byłoby możliwe bez integracji europejskiej i samej Unii. Bezrobocie, niewystarczający wzrost gospodarczy, bezpieczeństwo dostaw energii i zanieczyszczenie środowiska to już od dawna problemy nie tylko krajowe, których nie można rozwiązać jedynie na szczeblu poszczególnych państw. Tak jak stabilność porządku gospodarczego można zapewnić jedynie w ramach Unii Europejskiej, tak też jedynie wspólnym wysiłkiem zdołamy zapewnić międzynarodową politykę gospodarczą sprzyjającą rozwojowi gospodarki europejskiej oraz budującą sprawiedliwość społeczną. Bez wewnętrznej spójności Europa nie będzie w stanie potwierdzić swej politycznej i gospodarczej niezawisłości w stosunku do reszty świata ani odzyskać wpływu na scenę międzynarodową i odgrywać należytej jej politycznej roli na świecie.

Jedność nie może istnieć bez *równości*. Żaden obywatel Unii Europejskiej nie może być gorzej traktowany bądź podlegać dyskryminacji ze względu na swoje obywatelstwo. Trzeba walczyć z wszelką dyskryminacją ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, religię czy też przekonania,



W roku 2012 w uznaniu wysiłków na rzecz pokoju, pojednania, demokracji i praw człowieka w Unii Europejskiej została uhonorowana Pokojową Nagrodą Nobla. Herman van Rompuy, przewodniczący Rady Europejskiej w latach 2009–2014, José Manuel Barroso, przewodniczący Komisji Europejskiej w latach 2004–2014, i Martin Schulz, przewodniczący Parlamentu Europejskiego w latach 2012–2017, odbierają Nagrodę Nobla w Oslo, 10 grudnia 2012 roku.

niepełnosprawność, wiek bądź orientację seksualną. Karta praw podstawowych Unii Europejskiej to kolejny krok w walce z dyskryminacją. Zabroniona jest wszelka dyskryminacja ze względu na kolor skóry, cechy genetyczne, język, opinie na tematy polityczne i inne bądź też bycie członkiem mniejszości narodowej, a także ze względu na stan posiadania lub urodzenie. Poza tym wszyscy obywatele Unii są równi wobec prawa. W odniesieniu do państw członkowskich zasada równości oznacza, że żadne z nich nie może cieszyć się przewagą nad innymi, a naturalne różnice, np. w zakresie powierzchni, liczby mieszkańców bądź struktur, należy uwzględniać jedynie w zgodzie z tą zasadą.

Podstawowe swobody

Bezpośrednim skutkiem pokoju, jedności i równości jest *wolność*. Utworzenie większej struktury łączącej 28 państw członkowskich umożliwiło także swobodę przemieszczania się przez granice. Oznacza to w szczególności swobodny przepływ pracowników, swobodę przedsiębiorczości, swobodę świadczenia usług, swobodny przepływ towarów oraz kapitału. Te podstawowe wolności zapewniają przedsiębiorcom swobodę podejmowania decyzji, pracownikom – swobodę wyboru miejsca pracy, a konsumentom – swobodę wyboru spośród możliwie największej oferty produktów. Wolna konkurencja otwiera przed przedsiębiorstwami o wiele szersze rynki zbytu dla oferowanych przez nie towarów i usług. Pracownicy mogą szukać pracy w całej Unii i zmieniać ją w zależności od swoich chęci lub zainteresowań. Gama artykułów oferowanych w systemie wzmożonej konkurencji jest tak duża, że konsument może wybierać najtańsze i najlepsze z nich.

Często jednak w traktacie o przystąpieniu określa się okresy przejściowe, zwłaszcza w zakresie swobody przepływu pracowników, świadczenia usług i swobody przedsiębiorczości. Dzięki tym okresom „stare” państwa członkowskie mogą przez okres do siedmiu lat, stosując prawo krajowe i już istniejące porozumienia dwustronne, ograniczać korzystanie z tych podstawowych swobód przez obywateli nowych państw członkowskich.

Zasada solidarności

Solidarność jest konieczna do mądrego korzystania z wolności, albowiem nadużywanie wolności zawsze odbywa się kosztem innych. Dlatego też, aby ład wspólnotowy był trwały, zawsze należy uznawać solidarność członków

wspólnoty za podstawową zasadę oraz jednolicie i sprawiedliwie rozdzielać korzyści – czyli dobrobyt – i obowiązki między wszystkich jej członków.

Poszanowanie tożsamości narodowej

Tożsamość narodowa państw członkowskich jest szanowana. Państwa członkowskie nie muszą „rozpływać się” w ramach UE, lecz powinny odnajdywać się w niej, zachowując swoje cechy narodowe. To właśnie z tej różnorodności cech i tożsamości narodowych UE czerpie siłę moralną, z której następnie korzysta Unia jako całość.

Pragnienie bezpieczeństwa

Wszystkie podstawowe wartości są w ostatecznym rozrachunku pochodną *bezpieczeństwa*. Akty terroryzmu, do jakich doszło 11 września 2001 roku w Stanach Zjednoczonych, oraz rosnąca liczba brutalnych ataków terrorystycznych w Europie spowodowały, że również na naszym kontynencie walka z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną wysunęła się na pierwszy plan. Współpraca policji i organów sprawiedliwości jest sukcesywnie pogłębianą; wzmacniana jest również ochrona granic zewnętrznych UE.

Bezpieczeństwo w ujęciu europejskim oznacza również bezpieczeństwo społeczne wszystkich obywateli UE, bezpieczeństwo zatrudnienia, jak również zabezpieczenie warunków gospodarczych i ekonomicznych. Dlatego więc jednym z zadań organów UE jest zapewnienie obywatelom i przedsiębiorstwom UE przewidywalnej przyszłości oraz poczucia stabilności, na której mogą polegać.

Prawa podstawowe

Nie można mówić o podstawowych zasadach i najważniejszych wartościach bez podniesienia kwestii praw podstawowych obywateli Unii Europejskiej. Historia Europy od ponad dwóch wieków naznaczona była ciągłymi wysiłkami ukierunkowanymi na umocnienie ochrony tych praw. Od Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z XVIII wieku swobody obywatelskie i prawa podstawowe są integralną częścią konstytucji większości krajów cywilizowanych. Jest to szczególnie prawdziwe w odniesieniu do państw członkowskich, których porządek prawny opiera się na przestrzeganiu prawa oraz

na poszanowaniu godności, wolności i możliwości rozwoju osoby ludzkiej. Istnieje również wiele porozumień międzynarodowych w tej materii, wśród których wyjątkowe znaczenie ma Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (w skrócie europejska konwencja praw człowieka, „EKPC”).

Dopiero w 1969 roku Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wypracował orzecznictwo, które stanowi ramy prawne dla spraw dotyczących praw podstawowych. Wcześniej Trybunał Sprawiedliwości odrzucał wszelkie sprawy dotyczące praw podstawowych, uznając, że kwestie krajowego prawa konstytucyjnego nie należą do jego kompetencji. Trybunał Sprawiedliwości musiał zmienić swe stanowisko także z powodu zasady, którą sam ustanowił, a mianowicie pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym. Aby to pierwszeństwo miało solidne umocowanie, prawo unijne musi samo w sobie zapewniać ochronę praw podstawowych z taką samą mocą prawną, jaką zapewniają konstytucje poszczególnych państw.

Punktem wyjścia tego orzecznictwa jest wyrok w sprawie Stauder, w której człowiek pobierający świadczenie dla ofiar wojny uznał obowiązek ujawnienia swego nazwiska przy zakupie „masła bożonarodzeniowego” po obniżonej cenie za zamach na swą godność osobistą i na zasadę równości. Trybunał uznał wprawdzie w swojej wykładni przepisów unijnych, że podawanie nazwiska nie było konieczne i że zbędne byłoby zatem badanie sposobu naruszenia prawa podstawowego, na końcu swego orzeczenia stwierdził jednak, że poszanowanie praw podstawowych stanowi część zasad ogólnych wspólnotowego porządku prawnego, których przestrzeganie musi egzekwować. Tym samym uznał po raz pierwszy istnienie autonomicznego systemu praw podstawowych w UE.

Początkowo Trybunał wyprowadzał prawne podstawy przestrzegania praw podstawowych z szeregu postanowień traktatowych. Miało to miejsce zwłaszcza w przypadku licznych *zakazów dyskryminacji*, które wynikają z różnych aspektów ogólnej zasady równości. Przykładem tego jest zakaz dyskryminacji ze względu na narodowość (art. 18 TFUE), zapobieganie nierównemu traktowaniu ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, religię lub przekonania, niepełnosprawność, wiek czy też orientację seksualną (art. 10 TFUE); równe traktowanie towarów lub osób w odniesieniu do czterech podstawowych swobód (swobodny przepływ towarów – art. 34 TFUE; swobodny przepływ osób – art. 45 TFUE; swoboda przedsiębiorczości – art. 49 TFUE; swoboda świadczenia usług – art. 57 TFUE); swoboda konkurencji (art. 101 i nast. TFUE) oraz zasady równego wynagrodzenia

mężczyzn i kobiet (art. 157 TFUE). Cztery podstawowe swobody UE, które gwarantują podstawowe swobody życia zawodowego, mogą być również uznawane za podstawowe prawo Unii dające obywatelom prawo do *swobodnego przemieszczania się i swobodnego wykonywania działalności zawodowej*. Jasno zagwarantowane są również *swoboda stowarzyszania się* (art. 153 TFUE), *prawo do składania petycji* (art. 24 TFUE) oraz *ochrona tajemnicy biznesu i tajemnicy zawodowej* (art. 339 TFUE).

Trybunał Sprawiedliwości nieustannie rozwijał te wspólnotowe podstawy ochrony praw podstawowych i uzupełniał je innymi prawami tej samej natury. W tym celu uznał ogólne zasady prawne i zastosował je, czerpiąc inspirację z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich i z konwencji międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, których państwa członkowskie są sygnatariuszami. Przede wszystkim z *europjskiej konwencji praw człowieka*, która pozwoliła na określenie treści praw podstawowych w Unii i mechanizmów ich ochrony. Na tej podstawie Trybunał uznał szereg wolności za podstawowe prawa chronione przez prawo unijne: *prawo do własności, swobodę wykonywania działalności zawodowej, nienaruszalność miejsca zamieszkania, wolność opinii, ogólne prawa osoby, ochronę rodziny* (np. prawo do łączenia rodzin pracowników migrujących), *wolność gospodarczą, wolność religijną lub wolność wyznania* oraz pewną liczbę *podstawowych praw proceduralnych*, takich jak prawo do sprawiedliwego procesu, zasada poufności korespondencji między adwokatem a klientem (znana w krajach, gdzie występuje prawo precedensowe, pod nazwą *privileged communications*), zakaz podwójnej sankcji czy też konieczność uzasadniania unijnych aktów prawnych.

Jedna z zasad ma szczególne znaczenie i jest regularnie przywoływana w sporach prawnych – chodzi tu o *zasadę równego traktowania*. W myśl najbardziej ogólnej definicji zasada ta głosi, że porównywalne sytuacje nie mogą być traktowane w różny sposób, chyba że różnica ta jest obiektywnie uzasadniona. Wedle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości zasada równego traktowania nie zakazuje jednak poddawania obywateli własnego państwa lub towarów krajowych surowszym wymogom niż mające zastosowanie wobec obywateli innych państw członkowskich lub towarów importowanych (w żargonie prawniczym jest to określane jako „odwrócona dyskryminacja”). Jest to konsekwencją ograniczenia kompetencji Unii, która co do zasady obejmuje tylko handel transgraniczny. Zasady regulujące produkcję i wprowadzanie na rynek towarów krajowych bądź status prawny obywateli danego państwa członkowskiego podlegają prawu unijnemu tylko w przypadku, gdy Unia wprowadziła środki harmonizacji.

Praktyka Trybunału Sprawiedliwości zapewniła Unii także obszerne *orzecznictwo o charakterze quasi-konstytucyjnym*. W wymiarze praktycznym dominujące znaczenie ma zasada proporcjonalności. Zgodnie z tą zasadą cele, do których się dąży, i wykorzystywane do tego środki należy rozważyć i dobrać w taki sposób, żeby nie nakładać na obywateli nadmiernych obciążeń. Inne podstawowe zasady leżące u podstaw prawa Unii to ogólne zasady prawa administracyjnego i koncepcja przestrzegania przez państwo wszystkich praw przysługujących jednostce: ochrona uzasadnionych oczekiwań, zakaz wydawania przepisów, które wstecznie nakładają jakieś obciążenie lub odbierają wcześniej przyznane prawa lub korzyści, czy też prawo do sprawiedliwego procesu, tradycyjnie zwane naturalną sprawiedliwością. Wszystkie te zasady stosuje się w procedurach administracyjnych przed Komisją Europejską oraz przed Trybunałem Sprawiedliwości. Szczególne znaczenie ma także wymóg większej przejrzystości, zgodnie z którym decyzje należy podejmować w sposób jak najbardziej jawny i jak najbliższy obywatelowi. Ważnym aspektem tej przejrzystości jest zapewnienie, by każdy obywatel Unii i każda osoba prawna zarejestrowana w państwie członkowskim mieli prawo dostępu do dokumentów Rady UE i Komisji Europejskiej. Ponadto wszelkie dotacje z budżetu UE muszą być także jawne dla osób fizycznych i prawnych za pośrednictwem baz danych dostępnych dla każdego obywatela Unii.

Doceniając wkład Trybunału w definicję praw podstawowych nieustalonych na piśmie, nie sposób nie zauważyć, że ten sposób wyprowadzania „europejskich praw podstawowych” miał poważną wadę – Trybunał musiał ograniczać się do konkretnych przypadków. Dlatego też Trybunał nie był w stanie wyprowadzić praw podstawowych z ogólnych zasad prawa w odniesieniu do wszystkich obszarów, w których wydawało się to konieczne lub wskazane. Nie był też w stanie wypracować szczegółowego zakresu ochrony praw podstawowych i jej ograniczeń w sposób tak ogólny i jednocześnie konkretny, jak to było konieczne. W efekcie tego instytucje unijne nie mogły wystarczająco szczegółowo ocenić, czy ich działania niosą ze sobą ryzyko naruszania praw podstawowych, czy nie. Podobnie żaden obywatel Unii, którego te działania dotyczyły, nie mógł w prosty sposób ocenić, czy jedno z jego praw podstawowych nie zostało naruszone.

Przez długi czas *przystąpienie UE do europejskiej konwencji praw człowieka* (EKPC) było uważane za sposób rozwiązania tego problemu. W opinii nr 2/94 Trybunał Sprawiedliwości oświadczył jednak, że w ówczesnym stanie swojego prawa Unia (a ściślej mówiąc: Wspólnota, w 1994 roku bowiem Unia jeszcze formalnie nie istniała) nie ma odpowiednich uprawnień,



Sprawa Eugen Schmidberger była związana z demonstracją na autostradzie brennerskiej, która spowodowała całkowite zablokowanie ruchu drogowego na 30 godzin. Firma transportowa Schmidberger domagała się od władz austriackich, które nie zabroniły zorganizowania demonstracji, zapłacenia odszkodowania za straty poniesione przez spółkę w wyniku zablokowania autostrady.

Trybunał Sprawiedliwości uznał, że zezwolenie na demonstrację rzeczywiście stanowiło ograniczenie swobodnego przepływu towarów, było jednak obiektywnie uzasadnione. Decyzja władz austriackich została podjęta w poszanowaniu prawa demonstrantów do wolności wyrażania opinii i wolności zgromadzeń, gwarantowanych w austriackiej konstytucji i europejskiej konwencji praw człowieka. Sąd orzekł, że nie można uznać władz austriackich za winne naruszenia prawa rodzącego odpowiedzialność prawną.

by przystąpić do Konwencji. Trybunał potwierdził, że poszanowanie praw człowieka jest warunkiem legalności aktów unijnych (wspólnotowych). Jednakże przystąpienie do Konwencji wymagałoby znaczącej zmiany ówczesnego systemu unijnego, tj. włączenia UE do odrębnego międzynarodowego systemu instytucjonalnego, jakim jest Konwencja, oraz przejęcia wszystkich postanowień EKPC do prawa unijnego. W opinii Trybunału taka modyfikacja zasad ochrony praw człowieka w Unii, której skutki instytucjonalne miałyby fundamentalne znaczenie zarówno dla Unii, jak i dla państw członkowskich, miałaby charakter ustrojowy i wykraczałaby ze swej istoty poza zakres zastosowania art. 352 TFUE. Ta wada została wyeliminowana przez traktat lizboński. Obecnie przystąpienie UE do konwencji zostało wyraźnie przewidziane w art. 6 ust. 2 TUE. Negocjacje dotyczące przystąpienia do Konwencji podjęto ponownie już w 2010 roku. Wiosną 2013 roku osiągnięto porozumienie w sprawie projektu umowy o przystąpieniu. Komisja przesłała projekt do Trybunału Sprawiedliwości z prośbą o opinię na temat jego zgodności z prawem UE. W opinii nr 2/13 Trybunał stwierdził, że przedstawiony projekt umowy o przystąpieniu UE do EKPC nie jest zgodny z prawem unijnym. Jednym z ważniejszych argumentów było to, że w przypadku przystąpienia UE do EKPC Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej byłby związany orzeczeniami Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Podobnie unijna wspólna polityka zagraniczna i polityka bezpieczeństwa podlegałyby w zakresie praw człowieka nadzorowi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Według sędziów jest to sprzeczne z istotnymi zasadami dotyczącymi struktury Unii. Choć przystąpienie Unii do Konwencji pozostaje teoretycznie możliwe po wydaniu tej opinii przez Trybunał, w praktyce jest to jak na razie niemożliwe ze względu na konieczność uprzedniego wprowadzenia do projektu umowy szeregu poprawek dotyczących szczegółów technicznych.

Niezależnie od kwestii związanych z przystąpieniem UE do EKPC traktat lizboński stanowił dalszy, decydujący krok w kierunku stworzenia wspólnego prawa konstytucyjnego dla Unii, a także zapewnił nowe oparcie dla ochrony praw podstawowych w UE. Nowy artykuł dotyczący praw podstawowych (art. 6 TUE) stanowi, że Karta praw podstawowych Unii Europejskiej jest wiążąca dla organów UE oraz państw członkowskich w zakresie stosowania prawa unijnego. Przez to, że artykuł odnosi się do Karty, Karta stała się prawnie wiążąca na poziomie Unii Europejskiej. Karta praw podstawowych wywodzi się z projektu opracowanego przez konwent złożony z 16 przedstawicieli szefów państw i rządów państw członkowskich, przewodniczącego Komisji Europejskiej, 16 członków Parlamentu Europejskiego i 30 członków parlamentów narodowych (po dwóch z każdego z ówczesnych 15 państw członkowskich) pod przewodnictwem prof. Romana Herzoga. Projekt został

uroczystie proklamowany jako „Karta praw podstawowych Unii Europejskiej” przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Komisji Europejskiej podczas rozpoczęcia szczytu Rady Europejskiej w Nicei 7 grudnia 2000 roku. W trakcie obrad dotyczących konstytucji europejskiej karta ta została zmieniona i stała się integralną częścią traktatu konstytucyjnego z 29 października 2004 roku. Po niepowodzeniu ratyfikacji traktatu projekt został ponownie uroczystie proklamowany jako „Karta praw podstawowych Unii Europejskiej” przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady oraz Komisji Europejskiej 12 grudnia 2007 roku w Strasburgu, tym razem jednak jako osobny instrument. Traktat o UE odnosi się właśnie do tej wiążącej wersji Karty. Przez to Karta praw podstawowych jest dokumentem prawnie wiążącym, sankcjonującym stosowanie praw podstawowych w prawie Unii. Karta ta nie obowiązuje jednak Polski oraz Zjednoczonego Królestwa. Te dwa państwa członkowskie nie mogły bądź też nie chciały przyjąć systemu praw podstawowych zawartego w karcie ze względu na obawy co do konieczności rezygnacji lub zmiany ich stanowiska w sprawie np. kwestii religijnych lub traktowania mniejszości. W związku z tym prawa podstawowe są dla tych państw wiążące, lecz nie na mocy Karty praw podstawowych, ale tak jak do tej pory, na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości w zakresie praw podstawowych.



SPOSOBY JEDNOCZENIA EUROPY

Zjednoczenie Europy opiera się na dwóch różnych pojęciach definiujących sposoby wspólnej pracy państw europejskich, którymi są *współpraca* i *integracja*. Kolejną metodą, która powstała w trakcie ich współpracy jest „wzmocniona współpraca”.

Współpraca między państwami członkowskimi UE

Istotą tej współpracy jest gotowość państw członkowskich do współpracy z innymi państwami członkowskimi, ponad granicami narodowymi, jednak tylko pod warunkiem, że co do zasady zachowają swoją suwerenność. Z tego właśnie względu oparte na współpracy wysiłki podejmowane w celu zjednoczenia nie prowadzą do stworzenia nowego odrębnego państwa, lecz mają łączyć suwerenne państwa w swoistą federację, w której zachowują one swoją odrębność (*konfederacja*). Metody pracy Rady Europy i OECD są spójne z zasadą współpracy.

Pojęcie integracji

Pojęcie integracji wykracza poza tradycyjnie równoległe istnienie państw narodowych. Tradycyjne rozumienie suwerenności państwa jako nienaruszalnej i niepodzielnej leży u podstaw przekonania, że jedynym sposobem na pokonanie niedoskonałości koegzystencji narodów i państw, naturalnej niewystarczalności systemów państwowych czy też powtarzającej się w europejskiej historii sytuacji, gdy jedno państwo podporządkowuje sobie inne (hegemonia), jest połączenie suwerenności poszczególnych narodów w celu stworzenia wspólnej suwerenności oraz, na wyższym już poziomie, stopienia ich w jedną ponadnarodową wspólnotę (federację).

Unia Europejska jest produktem takiego właśnie pojmowania integracji, bez stapiania się narodowych suwerenności poszczególnych państw w jedno. Państwa członkowskie, które po drugiej wojnie światowej dopiero co odzyskały i umocniły ustrój państwowy, nie były przygotowane na rezygnację

z niego na rzecz europejskiej konfederacji. Dlatego też po raz kolejny trzeba było znaleźć kompromis, zapewniający możliwość działań wychodzących poza zwykłą współpracę, jednak bez konieczności tworzenia europejskiej konfederacji. Rozwiązaniem okazało się stopniowe niwelowanie różnic między zachowaniem narodowej niezależności a europejską konfederacją. Od państw członkowskich nie wymagano całkowitego wyrzeczenia się suwerenności, a jedynie wyzbycia się przekonania, że suwerenność jest niepodzielna. Tak więc na początku chodziło o ustalenie, w jakich obszarach działalności państwa członkowskie są gotowe dobrowolnie zrezygnować z części swojej suwerenności na rzecz wspólnoty nadrzędnej wobec wszystkich państw. Trzy traktaty założycielskie (dla EWWS, EWG/WE i Euratom) stanowią odzwierciedlenie rezultatu tych starań.

Te trzy traktaty oraz pozostałe dziś obowiązujące traktaty unijne określają obszary, w których państwa przekazały swoje suwerenne prawa na rzecz UE. W tym kontekście staje się jasne, że ani Unia, ani jej instytucje nie otrzymały żadnych ogólnych kompetencji do podejmowania działań koniecznych do realizacji celów traktatowych. Wręcz odwrotnie, to natura i zakres kompetencji do działania są określone w postanowieniach traktatów (zasada przeniesienia określonych kompetencji). Dzięki temu państwa członkowskie mogą monitorować i kontrolować przekazywane przez siebie kompetencje.

Wzmocniona współpraca

Wzmocniona współpraca to instrument leżący u podstaw realizacji koncepcji *integracji o różnych prędkościach*. Ta koncepcja zakłada, że nawet stosunkowo niewielkie grupy państw członkowskich mają możliwość ściślejszej integracji w konkretnym obszarze z zakresu kompetencji UE bez przeszkód ze strony tych państw członkowskich, które takiej integracji są niechętne.

Początkowo warunki i procedury do wykorzystania takiego instrumentu określone w Traktacie z Amsterdamu były niezwykle rygorystyczne, w obliczu planowanego rozszerzenia Unii trochę je jednak złagodzano (traktat nicejski). W Traktacie z Lizbony połączono istniejące już przepisy dotyczące wzmocnionej współpracy określone w art. 20 TUE, (warunki ramowe) oraz w art. 326–334 TFUE (warunki dodatkowe, uczestnictwo, procedury, zasady głosowania).

Zasady wzmocnionej współpracy można w skrócie ująć następująco:

- taka współpraca jest możliwa jedynie w ramach istniejących kompetencji Unii, a musi ona służyć realizacji celów Unii, ochronie jej interesów oraz wzmocnieniu procesu jej integracji (art. 20 TUE). Z tego względu taka współpraca nie jest w stanie zapobiegać problemom związanym z unią gospodarczą i walutową, które wynikają z architektury traktatów unijnych. Współpraca ta nie może naruszać rynku wewnętrznego ani spójności gospodarczej i społecznej Unii. Nie może ona ponadto stanowić przeszkody ani rodzić dyskryminacji w handlu między państwami członkowskimi, ani prowadzić do zakłócenia konkurencji między nimi (art. 326 TFUE). Kompetencje, prawa, obowiązki oraz interesy państw członkowskich, które nie uczestniczą we wzmocnionej współpracy, muszą być poszanowane (art. 327 TFUE);
- wzmocniona współpraca musi pozostać otwarta dla wszystkich państw członkowskich. Co więcej, państwa członkowskie muszą mieć możliwość przystąpienia do współpracy w dowolnym momencie, pod warunkiem że będą się stosować do decyzji już przyjętych w ramach rozszerzonej współpracy. Komisja i państwa członkowskie muszą zapewnić wsparcie dla uczestnictwa możliwie największej liczby państw członkowskich we wzmocnionej współpracy (art. 328 TFUE);
- wzmocniona współpraca to rozwiązanie ostatniej szansy, które można zastosować dopiero wtedy, gdy Rada uznała, że nie jest możliwe osiągnięcie zakładanych celów w rozsądnym czasie poprzez zastosowanie właściwych postanowień traktatów. Minimalna liczba państw członkowskich wymagana do rozpoczęcia takiej współpracy wynosi dziewięć (art. 20 ust. 2 TUE);
- akty przyjęte w ramach wzmocnionej współpracy nie stanowią integralnej części dorobku prawnego Unii Europejskiej. Mają one bezpośrednie zastosowanie tylko w tych państwach członkowskich, które uczestniczą w procesie decyzyjnym (art. 20 ust. 4 TUE). Pozostałym państwom członkowskim nie wolno jednak utrudniać wdrażania takich aktów;
- wydatki wynikające z realizacji wzmocnionej współpracy, inne niż koszty administracyjne ponoszone przez instytucje, obciążają uczestniczące we współpracy państwa członkowskie, chyba że Rada, stanowiąc

jednomyślnie głosami wszystkich swoich członków, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, zadecyduje inaczej (art. 332 TFUE);

- Rada i Komisja zapewniają spójność działań podejmowanych w ramach wzmocnionej współpracy z innymi politykami i działaniami Unii (art. 334 TFUE).

Jak dotąd instrument ten zastosowano w praktyce jedynie *dwa razy*. Po raz pierwszy w historii Unii państwa członkowskie wykorzystały możliwości, jakie daje wzmocniona współpraca, podczas tworzenia rozporządzenia pozwalającego małżonkom różnych narodowości wybrać prawo mające zastosowanie do *rozvodu*. Po tym jak wniosek Komisji w tej sprawie złożony w 2006 roku nie uzyskał wymaganej jednomyślności w Radzie, decyzją z 12 lipca 2010 roku Rada wyraziła zgodę na zastosowanie procedury wzmocnionej współpracy. Na podstawie nowego wniosku Komisji 14 państw członkowskich (Belgia, Bułgaria, Niemcy, Hiszpania, Francja, Włochy, Łotwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Austria, Portugalia, Rumunia i Słowenia) zaakceptowało takie rozwiązanie w przypadku rozvodu lub separacji małżonków o różnych narodowościach. Wynikiem tego jest rozporządzenie Rady (UE) nr 1259/2010 z dnia 20 grudnia 2010 roku w sprawie wprowadzenia w życie wzmocnionej współpracy w dziedzinie prawa właściwego dla rozvodu i separacji prawnej.

Wzmocniona współpraca została zastosowana po raz drugi w kwestii *ochrony patentów w Europie*. Dwadzieścia sześć państw członkowskich wzięło udział w procedurze wzmocnionej współpracy w sprawie jednolitego systemu ochrony patentowej. Chorwacja i Hiszpania zdecydowały się nie brać udziału, a Włochy dołączyły na późniejszym etapie. Rozporządzenie wprowadzające wzmocnioną współpracę w dziedzinie tworzenia jednolitego systemu ochrony patentowej oraz rozporządzenie w odniesieniu do mających zastosowanie ustaleń dotyczących tłumaczeń weszły w życie 20 stycznia 2013 roku. Powyższe rozporządzenia będą miały jednak zastosowanie dopiero po wejściu w życie Porozumienia w sprawie Jednolitego Sądu Patentowego. Nastąpi to po ratyfikowaniu Porozumienia przez co najmniej 13 państw członkowskich. Jak dotąd zrobiło to 11 państw.



„KONSTYTUCJA” UNII EUROPEJSKIEJ

Każda organizacja społeczna ma swoją konstytucję. Konstytucja to środek służący do zdefiniowania organizacji ustroju politycznego, czyli relacji między różnymi elementami tego ustroju oraz ich miejsca w całości systemu, a także definiujący wspólne cele i zasady przyjmowania wiążących decyzji. Dlatego też konstytucja Unii, będącej związkiem państw, któremu przydzielono konkretne zadania i funkcje, musi regulować te same kwestie co konstytucja państwowa.

Państwa członkowskie funkcjonują w oparciu o dwie nadrzędne zasady: praworządności i demokracji. Każde działanie Unii – jeśli chce ona postępować zgodnie z fundamentalnymi wymogami prawa i demokracji – musi mieć odpowiednie podstawy prawne i demokratyczne w zakresie elementów, na których jest zbudowana, organizacji, kompetencji, funkcjonowania, miejsca państw członkowskich i ich instytucji oraz miejsca obywatela.

Niepowodzenie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy z 29 października 2004 roku sprawiło, że „konstytucja” UE nie została do tej pory spisana w postaci dokumentu konstytucyjnego, w przeciwieństwie do większości konstytucji unijnych państw członkowskich. Wynika ona raczej z całości reguł i wartości podstawowych, do przestrzegania których rządzący są bezwzględnie zobowiązani. Figurują one albo w traktatach powołujących Unię Europejską, albo w aktach prawnych przyjętych przez instytucje unijne, ale po części wynikają także ze zwyczajów.

Natura prawna UE

Zanim podejmie się rozważania na temat *natury prawnej* Unii, trzeba najpierw przyjrzeć się jej charakterystycznym cechom. Choć natura prawna Unii została określona w dwóch precedensowych wyrokach Trybunału Sprawiedliwości z lat 1963 i 1964, odnoszących się do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, to istota tych orzeczeń wciąż ma zastosowanie do Unii Europejskiej w jej obecnej formie.

Sprawa Van Gend & Loos

W tym sporze prawnym niderlandzka firma transportowa Van Gend & Loos złożyła pozew przeciwko niderlandzkiemu organowi celnemu w związku z nałożeniem wyższego niż poprzednio cła na produkt chemiczny sprowadzany z Niemiec. Firma uznała, że jest to naruszenie art. 12 Traktatu EWG, który zakazuje państwom członkowskim wprowadzania nowych opłat celnych lub zwiększania opłat celnych już istniejących na wspólnym rynku. Sąd niderlandzki zawiesił postępowanie i zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z prośbą o wyjaśnienie zakresu i wykładni prawnej tego artykułu Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Trybunał Sprawiedliwości wykorzystał tę sprawę jako sposobność do poczynienia szeregu istotnych obserwacji dotyczących natury prawnej EWG. W wyroku Trybunał stwierdził:

”Zważywszy, że cel traktatu EWG, jakim jest utworzenie wspólnego rynku, którego funkcjonowanie wpływać będzie bezpośrednio na sytuację podmiotów prawa we Wspólnocie, wymaga, by traktat ten był czymś więcej niż tylko umową ustanawiającą wzajemne zobowiązania umawiających się państw. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w preambule do traktatu, która, sięgając dalej niż tylko rządów, odwołuje się do narodów, a konkretniej w fakcie ustanowienia organów wyposażonych w uprawnienia władcze, których wykonywanie wywiera wpływ zarówno na państwa członkowskie, jak i na ich obywateli. [...] Wspólnota stanowi nowy porządek prawny w prawie międzynarodowym, na rzecz którego państwa ograniczyły, jakkolwiek tylko w wąskich dziedzinach, swoje prawa suwerenne, i którego normy znajdują zastosowanie nie tylko do państw członkowskich, ale i pochodzących z nich jednostek”.

Sprawa Costa przeciwko ENEL

Zaledwie rok później sprawa *Costa przeciwko ENEL* pozwoliła Trybunałowi Sprawiedliwości na dalsze pogłębienie analizy. Fakty były następujące: w 1962 roku Włochy znacjonalizowały produkcję i dystrybucję energii elektrycznej i przekazały majątek przedsiębiorstw energetycznych firmie ENEL. Flaminio Costa, akcjonariusz znacjonalizowanego przedsiębiorstwa Edison Volta, uznał, że utracił należne mu dywidendy, dlatego odmówił zapłacenia rachunku za prąd w wysokości 1926 lirów. Flaminio Costa usprawiedliwiał

swe postępowanie przed sądem arbitrażowym w Mediolanie, dowodząc między innymi, że prawo nacjonalizacji narusza szereg postanowień Traktatu EWG. Sąd włoski przekazał wówczas do Trybunału Sprawiedliwości wiele zapytań dotyczących wykładni różnych postanowień Traktatu EWG. W swym wyroku Trybunał wypowiedział się na temat natury prawnej EWG:

„[...] w odróżnieniu od zwyczajnych umów międzynarodowych Traktat EWG ustanowił własny porządek prawny, który został włączony do systemu prawnego państw członkowskich [...] i który ma charakter wiążący dla sądów krajowych; bowiem państwa ustanawiając na czas nieokreślony Wspólnotę, wyposażoną we własne instytucje, w osobowość i zdolność prawną, w zdolność do występowania we własnym imieniu w obrocie międzynarodowym, a w szczególności w rzeczywiste uprawnienia władcze, wynikające z ograniczenia kompetencji i przeniesienia uprawnień z tych państw na Wspólnotę, ograniczyły, jakkolwiek w wąskich dziedzinach, swoje suwerenne prawa i stworzyły w ten sposób system prawa mający zastosowanie do nich samych oraz do pochodzących z nich jednostek”.

Na podstawie tych szczegółowych obserwacji Trybunał orzekł, co następuje:

„Jak wynika z całości powyższych rozważań, prawu utworzonemu na podstawie traktatu, pochodzącemu z niezależnego źródła, nie można, ze względu na jego wynikającą stąd szczególną naturę, przeciwstawić w postępowaniu sądowym jakiegokolwiek wewnętrznego aktu prawnego, gdyż oznaczałoby to utratę przez to prawo charakteru wspólnotowego i zakwestionowanie samych podstaw prawnych Wspólnoty; że wskutek dokonanego przez państwa przeniesienia, z ich wewnętrznych porządków prawnych do wspólnotowego porządku prawnego, praw i obowiązków odpowiadających postanowieniom traktatu, nastąpiło ostateczne ograniczenie ich praw suwerennych, którego nie może podważyć późniejszy akt jednostronny sprzeczny z istotą Wspólnoty”.

W świetle tych dwóch podstawowych wyroków Trybunału Sprawiedliwości cechami natury prawnej UE są:

- *struktura instytucjonalna*, która gwarantuje, że działanie podejmowane przez Unię jest również naznaczone ogólnym interesem Europy, czyli interesami unijnymi określonymi przez cele UE;

- *przekazanie kompetencji* instytucjom UE w większym stopniu niż ma to miejsce w innych organizacjach międzynarodowych, obejmujące także dziedziny, w których zazwyczaj państwa zachowują niezawisłość;
- *ustanowienie własnego porządku prawnego* niezależnego od porządków prawnych państw członkowskich;
- *możliwość bezpośredniego zastosowania prawa unijnego*, która gwarantuje pełne i jednolite stosowanie przepisów unijnych we wszystkich państwach członkowskich i nakłada prawa i obowiązki na państwa członkowskie i ich obywateli;
- *pierwszeństwo prawa unijnego*, które wyklucza wszelkie uchYLENIA lub zmiany legislacji unijnej przez prawodawstwo krajowe i zapewnia prymat prawa unijnego w razie konfliktu z prawem krajowym.

UE stanowi zatem niezależny podmiot wyposażony w suwerenne prawa i porządek prawny niezależny od państw członkowskich, który obowiązuje zarówno państwa członkowskie, jak i ich obywateli w dziedzinach należących do kompetencji UE.

Cechy charakterystyczne UE wykazują zarówno *wspólne punkty* między Unią a klasycznymi *organizacjami międzynarodowymi* i *strukturami federalnymi*, jak i *różnice*.

Sama UE nie jest jeszcze skończoną strukturą, jest nadal w fazie rozwoju, a jej końcowy kształt nie jest jeszcze znany.

Jedynym punktem wspólnym między tradycyjnymi organizacjami międzynarodowymi a UE jest to, że ona również wywodzi się z traktatów międzynarodowych. Jednakże UE oddaliła się już znacznie od swoich międzynarodowych korzeni. Stało się tak dlatego, że traktaty ustanawiające Unię doprowadziły do utworzenia niezależnej unii, wyposażonej w suwerenne prawa i własne kompetencje. Państwa członkowskie przekazały na rzecz tej unii część swej suwerenności i przekazały niektóre kompetencje do UE w celu ich wspólnego wykonywania.

Te różnice między UE a tradycyjnymi organizacjami międzynarodowymi zbliżają ją do struktury państwowej. Zwłaszcza rezygnacja państw członkowskich z części ich suwerenności na rzecz UE pozwala na konkluzję, że w procesie jej rozwoju struktura UE była budowana na podobieństwo struktury państwa federalnego. Ten punkt widzenia nie uwzględnia jednak faktu, że kompetencje instytucji UE ograniczone są do pewnych dziedzin i celów wyznaczonych przez Traktaty. Instytucje te nie mają zatem swobody

ustalania swych celów na równi z państwem ani podejmowania wszystkich wyzwań, przed którymi staje nowoczesne państwo. UE nie dysponuje ani kompetencjami, jakie mają suwerenne państwa, ani zdolnością wyznaczania sobie nowych kompetencji („zasada kompetencji ustanawiania swych własnych kompetencji”).

Dlatego UE nie jest ani klasyczną organizacją międzynarodową, ani stowarzyszeniem państw, lecz autonomicznym podmiotem, który sytuuje się na skrzyżowaniu tych dwóch tradycyjnych form związków państw. W terminologii prawniczej mówi się w tym kontekście o „organizacji ponadnarodowej”.

Zadania UE

Lista zadań powierzonych UE jest bardzo podobna do listy państwowego porządku konstytucyjnego. W przeciwieństwie do większości organizacji międzynarodowych nie chodzi tu o precyzyjne zadania techniczne, ale o dziedziny działalności sięgającej samej istoty państw.

Katalog zadań UE jest bardzo szeroki – obejmuje on zadania gospodarcze, społeczne i polityczne.

Zadania gospodarcze

Najważniejsze *zadania gospodarcze* UE koncentrują się wokół tworzenia wspólnego rynku, który jednoczy „ryнки krajowe” państw członkowskich. Oznacza to, że wszystkie towary i usługi mogą być oferowane i sprzedawane na tych samych warunkach na rynku wewnętrznym, a wszyscy obywatele Unii Europejskiej mają do nich ten sam swobodny dostęp. Koncepcja utworzenia wspólnego rynku została w znacznym stopniu zrealizowana w zainicjowanym przez ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej *Jacquesa Delorsa* i zatwierdzonym przez szefów państw i rządów *programie zakończenia tworzenia rynku wewnętrznego*, którego realizację planowano zamknąć do 1992 roku. Instytucjom unijnym udało się utworzyć ramy prawne niezbędne do sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Następnie ramy te zostały wypełnione treścią w wyniku wprowadzenia krajowych środków transpozycji i w efekcie jednolity rynek stał się rzeczywistością. Jego obecność jest również widoczna w życiu codziennym, zwłaszcza kiedy podróżuje się po terytorium UE, gdzie już dawno temu zniesiono kontrolę osób i towarów na granicach państwowych.



Rynek wewnętrzny zbudowano w oparciu o cztery swobody (por. [art. 26 TFUE](#)): swobodny przepływ towarów ([art. 34](#)), swobodny przepływ osób ([art. 45 i 49](#)), swobodę świadczenia usług ([art. 57](#)) i swobodny przepływ kapitału ([art. 63](#)). Rynek jest kluczowym elementem Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

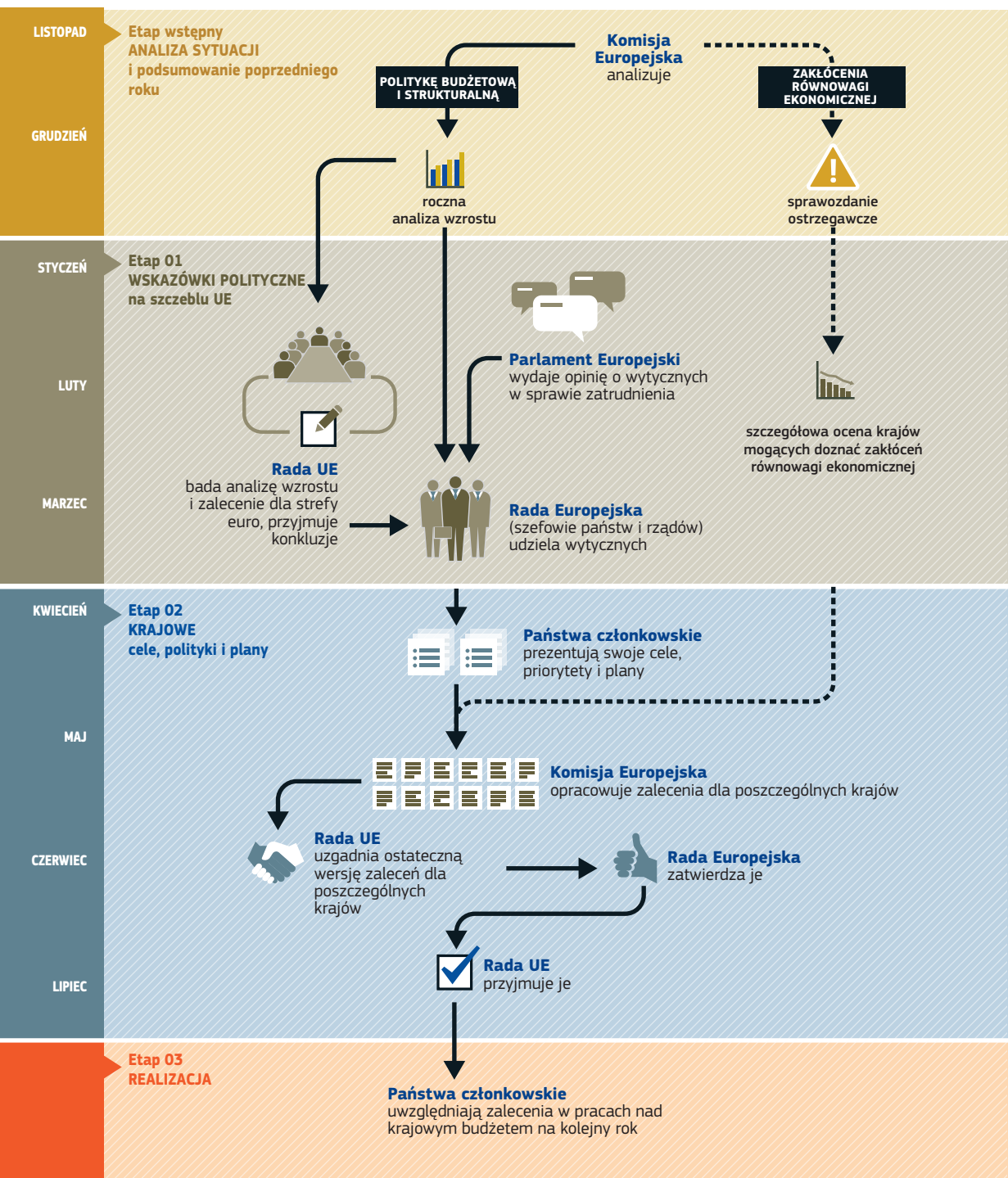
Funkcjonowaniu rynku wewnętrznego towarzyszy Unia Gospodarcza i Walutowa.

Zadaniem UE w dziedzinie *polityki gospodarczej* nie jest ustalanie i prowadzenie europejskiej polityki gospodarczej, lecz koordynowanie krajowych polityk gospodarczych, aby decyzje państw członkowskich w tym obszarze nie miały negatywnego wpływu na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. W tym celu zawarto Pakt na rzecz stabilności i wzrostu, ustalający dla każdego państwa członkowskiego indywidualne kryteria, którymi ma się ono kierować przy podejmowaniu decyzji dotyczących polityki budżetowej. Jeśli kryteria te nie są przestrzegane, Komisja Europejska może wystosować ostrzeżenie, a w przypadku utrzymującego się nadmiernego deficytu budżetowego Rada UE może nawet zastosować sankcje. W latach 2010–2012, w obliczu globalnego kryzysu gospodarczo-financego, Unia jeszcze bardziej wzmocniła współpracę w zakresie polityki gospodarczej. Koordynacja polityki gospodarczej na poziomie unijnym została uzupełniona o trwały mechanizm zapobiegania kryzysom, obejmujący następujące elementy: wzmocnienie roli Komisji, wprowadzenie nowych automatycznych środków korekcyjnych, ustanowienie koordynacji polityki gospodarczej na najwyższym szczeblu politycznym, uzgodniona koordynacja w ramach *europejskiego semestru* przy jednoczesnym nałożeniu na państwa członkowskie rygorystycznych wymagań w zakresie sprawozdawczości, wzmocnienie roli parlamentów krajowych i Parlamentu Europejskiego oraz dobrowolne zobowiązania do określenia w prawie krajowym państw członkowskich. Sercem nowego antykryzysowego mechanizmu jest europejski semestr.

Europejski semestr to cykl działań, w trakcie którego państwa członkowskie Unii koordynują swoją politykę gospodarczą i podatkową. Najważniejsza część procedury przypada na pierwszych sześć miesięcy roku, stąd nazwa „semestr”. Podczas europejskiego semestru państwa członkowskie dopasowują swoją politykę budżetową i gospodarczą do celów i zasad ustalonych na szczeblu unijnym. Celem europejskiego semestru jest przyczynienie się do zapewnienia stabilności finansów publicznych, sprzyjanie wzrostowi gospodarczemu oraz zapobieganie nadmiernym zakłóceniom równowagi makroekonomicznej w UE.

Zastosowanie mechanizmu antykryzysowego to ostateczność; tak naprawdę jego głównym celem jest ochrona unii gospodarczej i walutowej. Podstawowa orientacja polityki pozostaje jednak niezmienną – odpowiedzialność krajowa w polityce gospodarczej i finansowej wymaga, żeby państwa członkowskie traktowały swoje działania jako mające wpływ na wspólne dobro.

Jak wygląda europejski semestr?



Cykl rusza ponownie pod koniec roku, kiedy Komisja w analizie wzrostu gospodarczego na kolejny rok przedstawia przegląd sytuacji gospodarczej.

Zadaniem UE w dziedzinie *polityki pieniężnej* było i jest wprowadzenie w UE jednolitej waluty oraz centralne kierowanie polityką pieniężną. Udało się już osiągnąć pierwszy, połowiczny sukces w tym zakresie. 1 stycznia 1999 roku państwa członkowskie spełniające ustalone w tym zakresie kryteria konwergencji, wprowadziły *euro* jako wspólną europejską walutę. Kryteria konwergencji są następujące: stopa inflacji nie przekraczająca 1,5%, deficyt publiczny = nowy roczny dług: 3%, dług publiczny: 60%, długoterminowa stopa procentowa: 2%). Tymi krajami były *Belgia, Niemcy, Irlandia, Hiszpania, Francja, Włochy, Luksemburg, Niderlandy, Austria, Portugalia i Finlandia*. 1 stycznia 2002 roku krajowe waluty tych krajów zostały zastąpione przez banknoty i monety euro. Od tej pory wszystkie codzienne płatności i transakcje finansowe przeprowadzane są w tej samej walucie – euro. W ciągu następnych lat coraz więcej państw członkowskich spełniało kryteria umożliwiające przyjęcie euro – *Grecja* (1 stycznia 2001), *Słowenia* (1 stycznia 2007), *Cypr* (1 stycznia 2008), *Malta* (1 stycznia 2008), *Słowacja* (1 stycznia 2009), *Estonia* (1 stycznia 2011), *Łotwa* (1 stycznia 2014) i wreszcie *Litwa* (1 stycznia 2015). Obecnie strefa euro, do której należą kraje, których walutą jest euro, liczy 19 państw członkowskich.

Co do zasady również pozostałe państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia euro jako waluty krajowej po spełnieniu kryteriów konwergencji. Wyjątkami są jedynie *Dania i Zjednoczone Królestwo*. Te państwa członkowskie zastrzegły sobie klauzulę *opt-out*, która zezwala im na samodzielne podjęcie decyzji, czy i kiedy należy rozpocząć badanie możliwości przystąpienia do strefy wspólnej waluty. Specjalnym przypadkiem jest *Szwecja*, której nie dotyczy klauzula *opt-out*. Przyjęcie euro przez ten kraj zależy od tego, czy Komisja i Europejski Bank Centralny zarekomendują to Radzie. Jeżeli Rada zaakceptuje zalecenie dotyczące przystąpienia Szwecji do strefy euro, kraj ten nie będzie miał możliwości wycofania się z uczestnictwa. Przystąpienie do strefy euro nie znajduje jednak poparcia wśród obywateli Szwecji. W referendum dotyczącym wprowadzenia euro, przeprowadzonym w 2003 roku, 55,9% Szwedów głosowało przeciwko nowej walucie. W badaniu opinii publicznej przeprowadzonym w grudniu 2005 roku, nadal 49% Szwedów było przeciwko euro, poparcie wynosiło zaś jedynie 36%.

Mimo tych trudności euro stało się mocną walutą, uznawaną na całym świecie. Poza tym wprowadzenie wspólnej waluty silnie związało państwa strefy euro ze sobą. Nawet kryzys zadłużeniowy z 2010 roku nie zdołał tego zmienić. Było wręcz przeciwnie. W odpowiedzi na kryzys Unia wprowadziła czasowy mechanizm wsparcia, który w 2013 roku został zastąpiony Europejskim Mechanizmem Stabilności (EMS). Europejski Mechanizm

Stabilności zapewnia trwałe ramy prawne do radzenia sobie z kryzysem, oferując państwom członkowskim strefy euro pomoc finansową (efektywna zdolność mechanizmu do udzielania pożyczek wynosi 500 miliardów euro). Kraje strefy euro mogą otrzymać wsparcie finansowe tylko po spełnieniu surowych warunków, których celem jest rygorystyczna konsolidacja fiskalna i które są określone w programie dostosowań makroekonomicznych, wynegocjowanym przez Komisję i Międzynarodowy Fundusz Walutowy w ścisłej współpracy z Europejskim Bankiem Centralnym. W ramach tego mechanizmu Unia ma możliwość podjęcia działań na rzecz obrony euro, nawet w sytuacjach najbardziej skrajnych warunków. Idea mechanizmu to wyraźne odzwierciedlenie wspólnego interesu i solidarności państw członkowskich w obrębie strefy euro oraz indywidualnej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego względem pozostałych.

Oprócz polityki ekonomicznej i pieniężnej do zadań UE należy również cały szereg kwestii, dotyczących innych obszarów polityki gospodarczej. Zaliczają się do nich przede wszystkim polityka rolna i polityka rybołówstwa, polityka w dziedzinie transportu, polityka ochrony konsumentów, polityka strukturalna i polityka spójności, polityka badawcza i rozwojowa, polityka przestrzeni kosmicznej, polityka środowiska naturalnego, polityka zdrowotna i handlowa, a także polityka energetyczna.

Zadania społeczne

W zakresie *polityki społecznej* zadaniem UE jest kształtowanie społecznego wymiaru jednolitego rynku oraz troska o to, by korzyści z integracji gospodarczej nie przypadły w udziale wyłącznie jednostkom aktywnym gospodarczo. Pierwszym punktem wyjścia jest w tym kontekście wprowadzenie systemu bezpieczeństwa socjalnego dla pracowników migrujących. Dzięki temu systemowi pracownik, który w swoim życiu zawodowym pracował w więcej niż jednym państwie członkowskim, podlegając różnym systemom ubezpieczenia społecznego, może uniknąć związanych z tym strat w zakresie świadczeń socjalnych (emerytura, renta inwalidzka, świadczenia zdrowotne, rodzinne, świadczenia w razie bezrobocia). Bezrobocie w UE, stanowiące od wielu lat przedmiot troski, przyczyniło się do przyjęcia europejskiej strategii zatrudnienia. Wymaga to od państw członkowskich oraz Unii Europejskiej opracowania strategii zatrudnienia, przede wszystkim do wspierania wykwalifikowanej, przeszkolonej i zdolnej do dostosowania się siły roboczej, a ponadto do tworzenia rynków pracy przystosowanych do wymagań stawianych przez zmiany gospodarcze. Wspieranie zatrudnienia uznawane jest za kwestię wspólnego interesu, co zobowiązuje państwa członkowskie do koordynowania działań

w tym zakresie w Radzie UE. UE będzie przyczyniać się do osiągnięcia wysokiego poziomu zatrudnienia, popierając współpracę między państwami członkowskimi oraz wspierając i, w razie potrzeby, uzupełniając ich działania.

Zadania polityczne

Ścisłe *polityczne zadania* UE koncentrują się wokół problematyki związanej z obywatelstwem unijnym, polityką współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych oraz ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa. Wprowadzenie obywatelstwa Unii umocniło prawa i interesy obywateli państw członkowskich w UE. Każdy obywatel Unii może swobodnie podróżować w UE (art. 21 TFUE), głosować i być wybieranym w wyborach samorządowych (art. 22 TFUE), a na terytorium państwa trzeciego korzystać z ochrony władz dyplomatycznych i konsularnych każdego państwa członkowskiego (art. 23 TFUE), korzystać z prawa petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 24 TFUE) i, zgodnie z ogólną zasadą niedyskryminacji, korzystać z prawa bycia traktowanym w każdym państwie członkowskim jak każdy inny obywatel tego państwa (art. 20 ust. 2 w związku z art. 18 TFUE).

Zadania Unii w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa obejmują w szczególności ochronę wspólnych wartości, podstawowych interesów i suwerenności UE, wzmacnianie bezpieczeństwa Unii i jej państw członkowskich, starania na rzecz pokoju na świecie i zwiększania bezpieczeństwa międzynarodowego, promowanie demokracji i praworządności oraz międzynarodowej współpracy, a także ochronę praw człowieka i podstawowych wolności, i wreszcie zapewnienie wspólnej obrony.

Unia Europejska nie jest osobnym państwem, cele te można zatem osiągnąć tylko stopniowo. Polityka zagraniczna, a zwłaszcza polityka bezpieczeństwa, zaliczają się od dawna do dziedzin, w których państwa członkowskie szczególnie czuwają nad zachowaniem swej suwerenności. Ponadto bardzo trudno jest określać wspólne interesy w tej materii, gdyż w Unii Europejskiej jedynie Francja i Zjednoczone Królestwo posiadają broń atomową. Innym problem jest to, że nie wszystkie państwa członkowskie Unii są członkami NATO. Dzisiaj większość decyzji dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nadal podejmowana jest w ramach *współpracy między-państwowej*. Wypracowano jednakże *szereg narzędzi*, dzięki którym współpraca między państwami otrzymała solidne ramy prawne.

Zadania UE w zakresie współpracy sądowniczej w sprawach karnych leżą we wspólnym interesie państw europejskich. Do zadań tych należą zwłaszcza

zwalczanie przestępczości zorganizowanej oraz handlu ludźmi, jak również ściganie przestępstw. Skuteczne zwalczanie przestępczości zorganizowanej na szczeblu krajowym nie jest już możliwe. W tym celu należy działać wspólnie na szczeblu UE. Zrobiono już dwa ważne kroki w tym kierunku dzięki dyrektywie dotyczącej walki z praniem pieniędzy i otwarciem Europejskiego Urzędu Policji – Europolu – który rozpoczął pracę w 1998 roku (art. 88 TFUE). Współpraca w dziedzinie sądownictwa ma przede wszystkim ułatwić i przyspieszyć współpracę w zakresie procedury sądowniczej i wykonywania decyzji, ułatwić ekstradycję między państwami członkowskimi, wprowadzić normy minimalne dotyczące znamion przestępstwa oraz sankcji stosowanych w przypadku przestępczości zorganizowanej, terroryzmu, handlu ludźmi oraz seksualnego wykorzystywania kobiet i dzieci, nielegalnego handlu narkotykami i bronią, prania pieniędzy i korupcji (art. 83 TFUE).

Jednym z najbardziej znaczących postępów w dziedzinie współpracy sądowniczej wewnątrz UE jest założenie w kwietniu 2003 roku Zespołu ds. Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej, w skrócie Eurojust (art. 85 TFUE). Eurojust, mający swoją siedzibę w Hadze, składa się z sędziów i prokuratorów ze wszystkich państw Unii Europejskiej. Jego zadaniem jest ułatwienie współpracy pomiędzy organami śledczymi i organami ścigania w odniesieniu do poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym. W celu zwalczania przestępstw przeciwko interesom finansowym Unii Rada może ustanowić Prokuraturę Europejską w oparciu o Eurojust (art. 86 TFUE). Kolejnym istotnym krokiem jest obowiązujący od stycznia 2004 roku europejski nakaz aresztowania. Nakaz aresztowania może zostać wydany w przypadku popełnienia przestępstwa, za które grozi kara pozbawienia wolności na okres przekraczający jeden rok. Europejski nakaz aresztowania ma zastąpić czasochłonną procedurę ekstradycyjną.

Uprawnienia UE

Traktaty ustanawiające UE nie przyznały instytucjom unijnym ogólnego uprawnienia do podejmowania wszystkich środków koniecznych do osiągnięcia wyznaczonych celów traktatowych, ograniczyły się jedynie do określenia w różnych rozdziałach zakresu przyznanych uprawnień. W dalszym ciągu zastosowanie ma *zasada ograniczonych uprawnień* (art. 2 TFUE), zgodnie z którą UE i jej instytucje nie mogą samodzielnie decydować o podstawach prawnych swojego działania i kompetencjach. Państwa członkowskie wybrały to rozwiązanie, by móc zachować całościową wizję i sprawować kontrolę nad przekazywaniem swych własnych uprawnień.

Zakres tak przekazywanych uprawnień ma zmienne granice w zależności od zadań powierzonych UE. Dopóki kompetencje nie zostaną przeniesione na UE, pozostają one w wyłącznym zakresie uprawnień państw członkowskich. W Traktacie o UE wyraźnie określono, że kwestie bezpieczeństwa krajowego pozostają w zakresie wyłącznej odpowiedzialności każdego państwa członkowskiego.

W związku z tym nasuwa się pytanie, gdzie przebiega granica między kompetencjami UE a kompetencjami państw członkowskich. Ta granica jest wyznaczana w oparciu o trzy kategorie kompetencji.

- **Kompetencje wyłączne UE (art. 3 TFUE)** w obszarach, co do których istnieje przypuszczenie, że działania podjęte na szczeblu UE będą skuteczniejsze niż nieskoordynowane działania państw członkowskich. Obszary te są wyraźnie określone i obejmują unię celną, ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego, politykę pieniężną w odniesieniu do państw członkowskich, których walutą jest euro, wspólną politykę handlową oraz części polityki rybołówstwa. W tych dziedzinach polityki jedynie Unia może stanowić prawo oraz przyjmować akty prawnie wiążące. Państwa członkowskie mogą to czynić wyłącznie z upoważnienia Unii lub w celu wykonania aktów Unii (art. 2 ust. 1 TFUE).
- Unia posiada **kompetencje dzielone** z państwami członkowskimi (art. 4 TFUE) w obszarach, w których działania podejmowane przez UE mogą przynieść państwom członkowskim więcej korzyści niż ich samodzielne działania. Kompetencja dzielona jest przewidziana dla regulacji dotyczących rynku wewnętrznego, spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, rolnictwa i rybołówstwa, środowiska naturalnego, transportu, sieci transeuropejskich, dostaw energii, przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, jak również dla wspólnych problemów bezpieczeństwa, w zakresie zdrowia publicznego, w dziedzinach badań, rozwoju technologicznego i przestrzeni kosmicznej, współpracy na rzecz rozwoju i pomocy humanitarnej. We wszystkich tych obszarach UE przysługuje prawo pierwszeństwa w wykonywaniu kompetencji, nie obejmuje ono jednak całego obszaru polityki, lecz ogranicza się wyłącznie do elementów uregulowanych w odpowiednim akcie prawnym. Państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonuje swojej kompetencji, lub w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji (art. 2 ust. 2 TFUE). Z tym drugim

przypadkiem mamy do czynienia, gdy odpowiednia instytucja UE uchyla akt ustawodawczy, aby wypełnić warunki stawiane przez zasadę pomocniczości i proporcjonalności. Rada na wniosek jednego lub kilku swoich członków może wezwać Komisję do przedstawienia propozycji dotyczących uchylecia aktu ustawodawczego.

- **Kompetencje uzupełniające (art. 6 TFUE).** Wykonując kompetencje uzupełniające, UE może prowadzić wyłącznie działania mające na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnienie działań państw członkowskich. Unii nie wolno jednak podejmować harmonizacji krajowych przepisów prawa w dziedzinach objętych kompetencją uzupełniającą (art. 2 ust. 5 TFUE). Odpowiedzialność za tworzenie przepisów pozostaje tym samym w gestii państw członkowskich, które dysponują w tym względzie znacznym stopniem swobody w działaniu. Kompetencja ta obejmuje ochronę i poprawę zdrowia ludzkiego, przemysł, kulturę, turystykę, edukację, kształcenie zawodowe, młodzież i sport, ochronę ludności oraz współpracę administracyjną. W dziedzinie polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia państwa członkowskie wyraźnie uznają, że ich działania na szczeblu krajowym muszą być koordynowane w ramach UE.

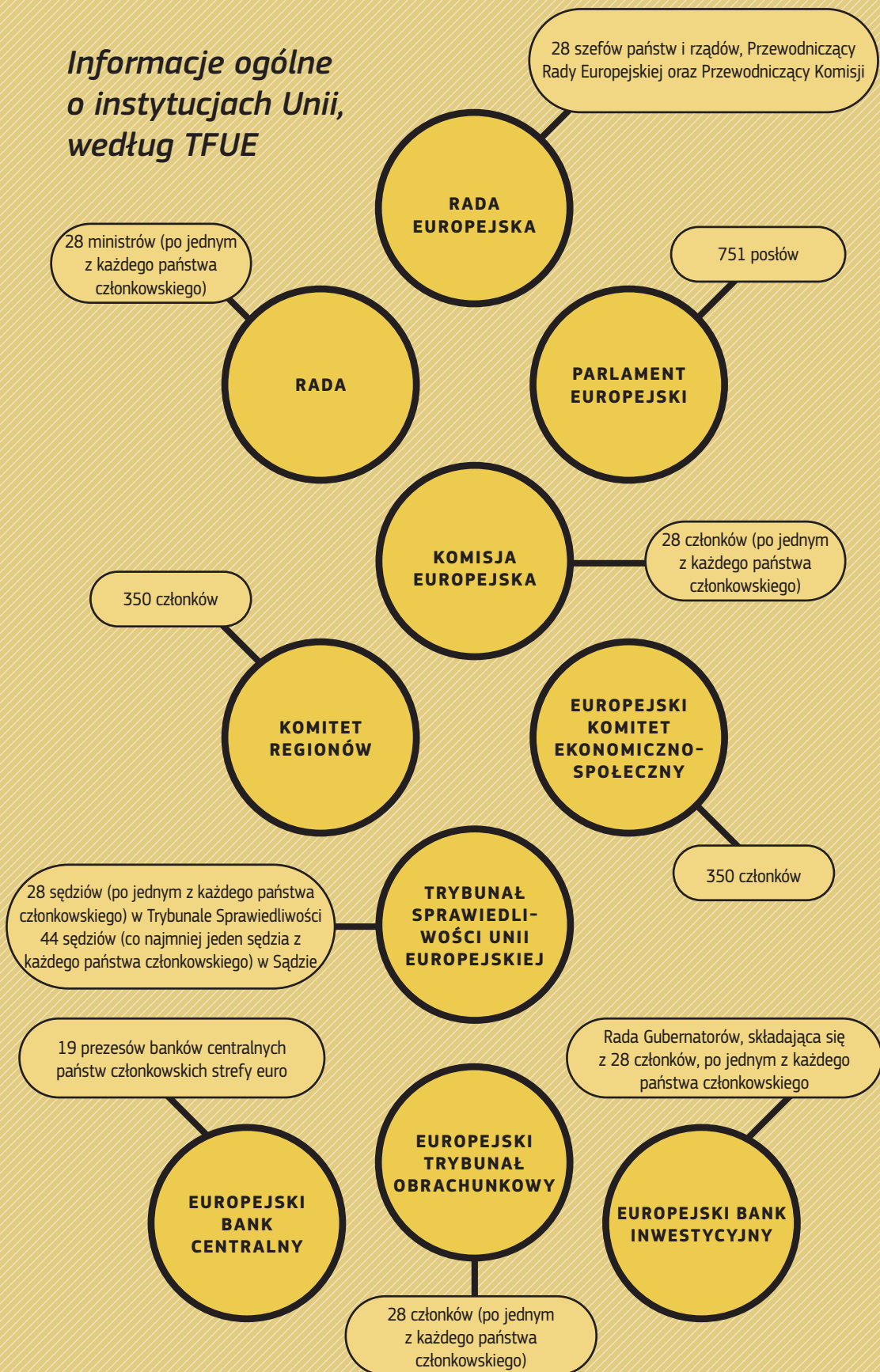
Oprócz przyznawania szczegółowych uprawnień do działania, traktaty unijne pozwalają instytucjom unijnym podejmować odpowiednie działania, jeśli wymaga tego realizacja oraz funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a także zapewnienie, że konkurencja na wspólnym rynku jest wolna od zakłóceń (por. art. 352 TFUE – tzw. *klauzula elastyczności*). Instytucje unijne nie mają jednak kompetencji ogólnych w zakresie realizacji zadań wykraczających poza cele przewidziane w traktatach. Nie mogą również rozszerzać swych własnych kompetencji z tytułu swych uprawnień pomocniczych ze szkodą dla państw członkowskich. W praktyce możliwości, jakie oferują te regulacje, były coraz szerzej wykorzystywane, gdyż UE jest dziś wzywana do pełnienia zadań, które nie zostały przewidziane podczas zawierania traktatów założycielskich i w odniesieniu do których nie zostało przyznane żadne uprawnienie do działania. Przykładami takich sytuacji jest ochrona środowiska i konsumentów, a także utworzenie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, mającego zredukować różnice między regionami lepiej i mniej rozwiniętymi w UE. Obecnie szczegółowe kompetencje w tych dziedzinach zostały już jednak wyraźnie określone. Pod wpływem tych przepisów szczegółowych *klauzula elastyczności* straciła sporo na swym praktycznym znaczeniu. Podejmowanie działań w zakresie tej kompetencji wymaga uprzedniej zgody Parlamentu Europejskiego.

Instytucje wspólnotowe dysponują także innymi kompetencjami ustanawiania środków koniecznych do skutecznego i roztropnego korzystania z uprawnień wyraźnie im nadanych (*kompetencje dorozumiane*). Kompetencje te mają szczególne znaczenie w dziedzinie stosunków zagranicznych. Dzięki nim UE może podejmować zobowiązania wobec państw trzecich lub innych organizacji międzynarodowych w dziedzinach odpowiadających zadaniom, które zostały jej wyznaczone. Dobrym tego przykładem jest sprawa Kramer, którą zajmował się Trybunał Sprawiedliwości. Dotyczyła ona kompetencji UE w zakresie współpracy z międzynarodowymi organizacjami morskimi w celu wyznaczenia maksymalnych wielkości połowów oraz ewentualnego przyłączenia się do międzynarodowych zobowiązań w tej sprawie. Z braku wyraźnych postanowień traktatowych Trybunał wyprowadził kompetencje zagraniczne UE, niezbędne do tych działań, z jej uprawnień wewnętrznych dotyczących produktów rybołówstwa w ramach wspólnej polityki rolnej.

Sprawowanie tych kompetencji przez UE podlega jednak *zasadzie pomocniczości* zapożyczonej z doktryny społecznej Kościoła katolickiego, która została wyniesiona do rangi konstytucyjnej podczas jej wprowadzania do Traktatu UE (art. 5 ust. 3 TUE). Zasada ta ma dwa aspekty: pozytywny i negatywny. Aspekt *pozytywny* dla UE oznacza, że Unia podejmuje działania, kiedy *cele tego działania mogą zostać lepiej osiągnięte na poziomie unijnym*, co wzmacnia jej kompetencje. Natomiast *negatywnym* aspektem zasady pomocniczości jest to, że UE nie może działać, kiedy działanie państwa członkowskiego wystarczy do osiągnięcia wyznaczonych celów. W praktyce oznacza to, że wszystkie instytucje unijne, a zwłaszcza Komisja, muszą zawsze dowieść, że działanie bądź regulacje unijne, są rzeczywiście konieczne. Parafrazując *Monteskusza*, można by powiedzieć: kiedy nie jest konieczne przyjęcie aktu unijnego, konieczne jest jego nieprzyjmowanie. Jeśli konieczność regulacji na szczeblu unijnym została udowodniona, trzeba jeszcze zdecydować, jaki zakres i jaki typ środków unijnych jest potrzebny. Odpowiedź wynika z *zasady proporcjonalności*, która została ustanowiona w Traktacie UE w części dotyczącej podziału kompetencji (art. 5 ust. 4 TUE). Dogłębna analiza ma pozwolić na określenie, czy instrument prawny jest rzeczywiście niezbędny i czy inne środki działania nie byłyby wystarczająco skuteczne. Oznacza to przede wszystkim, że preferowane są prawa ramowe, normy minimalne i reguły zmierzające do wzajemnego uznania istniejących przepisów krajowych. Unikać za to należy zbyt szczegółowych regulacji prawnych oraz przepisów dotyczących harmonizacji.

Obecnie kontrolę nad przestrzeganiem zasad pomocniczości i proporcjonalności mogą sprawować również parlamenty narodowe. W tym celu

Informacje ogólne o instytucjach Unii, według TFUE



wprowadzono *system wczesnego ostrzegania legislacyjnego*, zgodnie z którym parlamenty narodowe w ciągu ośmiu tygodni po otrzymaniu wniosku legislacyjnego muszą przedstawić swoją uzasadnioną opinię, zawierającą powody, dla których uznają, że dany projekt UE nie jest zgodny z zasadą pomocniczości i proporcjonalności. W przypadku gdy opinia ta zostaje przyjęta co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym (każdy parlament narodowy dysponuje dwoma głosami, a w systemie dwuizbowym każda z izb dysponuje jednym głosem), wniosek legislacyjny musi zostać ponownie przeanalizowany przez jego autora (z reguły jest nim Komisja Europejska). Skutkiem tej analizy może być podtrzymanie, zmiana lub wycofanie wniosku. Jeżeli Komisja postanowi podtrzymać wniosek, powinna przedstawić uzasadnioną opinię określającą przyczyny, dla których uważa, że wniosek ten jest zgodny z zasadą pomocniczości. Wspomniana uzasadniona opinia, a także uzasadnione opinie parlamentów narodowych, są przekazywane unijnemu ustawodawcy w celu ich uwzględnienia w ramach procedury ustawodawczej. Jeżeli większością głosów wynoszącą 55% członków Rady lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim unijny ustawodawca stwierdzi, że jego zdaniem wniosek nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, wniosek ustawodawczy nie podlega dalszej analizie.

Instytucje UE

Artykuł 13 Traktatu o Unii Europejskiej (ramy instytucjonalne)

1. Unia dysponuje ramami instytucjonalnymi, które mają na celu propagowanie jej wartości, realizację jej celów, służenie jej interesom, interesom jej obywateli oraz interesom Państw Członkowskich, jak również zapewnianie spójności, skuteczności i ciągłości jej polityk oraz działań.

Instytucjami Unii są:

- Parlament Europejski,
- Rada Europejska,
- Rada,
- Komisja Europejska (zwana dalej „Komisją”),
- Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej,
- Europejski Bank Centralny,
- Trybunał Obrachunkowy.

2. Każda instytucja działa w granicach uprawnień przyznanych jej na mocy Traktatów, zgodnie z procedurami, na warunkach i w celach w nich określonych. Instytucje lojalnie ze sobą współpracują.
3. Postanowienia dotyczące Europejskiego Banku Centralnego i Trybunału Obrachunkowego, a także szczegółowe postanowienia dotyczące innych instytucji znajdują się w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
4. Parlament Europejski, Rada i Komisja są wspomagane przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, które pełnią funkcje doradcze.

Kolejną kwestią, która narzuca się w związku z „konstytucją” UE, jest organizacja Unii. Jakie instytucje posiada Unia Europejska? Skoro Unia pełni funkcje, które normalnie są wykonywane przez państwa, to czy ma swój rząd, parlament, organy administracyjne i sądy w takiej formie, w jakiej je znamy w naszym własnym państwie? Realizacja zadań wyznaczonych UE i kierowanie procesem integracji celowo nie zostały powierzone wyłącznie inicjatywie państw członkowskich czy też współpracy międzynarodowej. Przeciwnie, UE dysponuje systemem instytucjonalnym, dzięki któremu jest w stanie dawać nowe impulsy i stawiać nowe cele integracji europejskiej oraz przyjmować, w dziedzinach należących do jej kompetencji, prawo wspólnotowe w równym stopniu obowiązujące wszystkie państwa członkowskie.

Głównymi podmiotami tego systemu są instytucje UE: Parlament Europejski, Rada Europejska, Rada, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Bank Centralny oraz Trybunał Obrachunkowy. Do instytucji przewidzianych w Traktatach dodać należy Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, będące organami pomocniczymi.

Instytucje

Parlament Europejski (artykuł 14 Traktatu UE)

Parlament Europejski reprezentuje narody państw należących do Unii Europejskiej. Zrodził się on z połączenia Zgromadzenia Wspólnego EWWS, Zgromadzenia EWG i Zgromadzenia EWEA w jedno „Zgromadzenie” na mocy

Konwencji dotyczącej niektórych instytucji wspólnych dla Wspólnot Europejskich z 1957 roku (pierwszy traktat fuzyjny). Parlament Europejski uzyskał swą obecną nazwę dopiero w Traktacie o Unii Europejskiej (Traktat z Maastricht), który jedynie potwierdził praktykę występującą już od 1958 roku, kiedy Zgromadzenie samo wybrało nazwę „Parlament Europejski”.

Skład i wybory

Tabela poniżej pokazuje skład Parlamentu Europejskiego w obecnej kadencji (2014–2019).

Do 1979 roku deputowani do Parlamentu Europejskiego byli wybierani i mianowani spośród członków parlamentów narodowych i delegowani do Parlamentu Europejskiego. Określone w samych traktatach wybory deputowanych europejskich przez ludność państw członkowskich w *bezpośrednich wyborach powszechnych*, po wielu bezowocnych próbach, dopiero w czerwcu 1979 roku stały się rzeczywistością. Obecnie wybory odbywają się co pięć lat, co odpowiada długości kadencji parlamentarnej. Dopiero w wyniku trwających kilka dziesięcioleci starań, w 1976 roku, aktem dotyczącym wyboru przedstawicieli do Parlamentu Europejskiego w powszechnych wyborach bezpośrednich wprowadzono unijny *jednolity system wyborczy*, który następnie w 2002 roku dogłębnie zreformowano decyzją o bezpośrednich wyborach. Zgodnie z tym aktem każde państwo członkowskie określa własną ordynację wyborczą, stosując jednocześnie identyczne zasady demokratyczne:

- wybory powszechne bezpośrednie,
 - proporcjonalna reprezentacja,
 - tajne i wolne głosowanie,
 - minimalny wiek (w przypadku czynnego prawa wyborczego ten wiek wynosi 18 lat we wszystkich państwach członkowskich, poza Austrią, gdzie wynosi 16 lat),
 - pięcioletnia kadencja, którą można odnowić,
 - zakaz łączenia funkcji (posłowie do Parlamentu Europejskiego nie mogą pełnić dwóch funkcji jednocześnie, np. funkcji sędziego, prokuratora, ministra itp.; w tym zakresie posłowie podlegają także prawom swojego kraju, które mogą jeszcze bardziej ograniczyć możliwości jednoczesnego sprawowania więcej niż jednego stanowiska lub urzędu),
 - data wyborów,
 - równość kobiet i mężczyzn.
- Niektóre kraje, takie jak Belgia, Grecja i Luksemburg, nakładają obowiązek wyborczy.

SESJA PLENARNA PARLAMENTU Z UDZIAŁEM 751 POSŁÓW

Państwo członkowskie	Liczba miejsc w Parlamencie Europejskim
Niemcy	96
Francja	74
Włochy	73
Zjednoczone Królestwo	73
Hiszpania	54
Polska	51
Rumunia	32
Niderlandy	26
Belgia	21
Republika Czeska	21
Grecja	21
Węgry	21
Portugalia	21
Szwecja	20
Austria	18
Bułgaria	17
Dania	13
Słowacja	13
Finlandia	13
Irlandia	11
Chorwacja	11
Litwa	11
Łotwa	8
Słowenia	8
Estonia	6
Cypr	6
Luksemburg	6
Malta	6

POSŁOWIE DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

PRZEWODNICZĄCY

14 wiceprzewodniczących
5 kwestorów (funkcje pomocnicze)

Przewodniczący, wiceprzewodniczący i kwestorzy (posłowie do Parlamentu Europejskiego, którym powierzono zadania administracyjne i finansowe) tworzą *Prezydium*, wybierane przez Parlament Europejski na okres dwóch i pół roku. W Parlamencie funkcjonuje także Konferencja Przewodniczących, składająca się z przewodniczącego Parlamentu oraz przewodniczących grup politycznych. Jej zadania to organizacja pracy Parlamentu oraz relacje z innymi instytucjami unijnymi, a także zewnętrznymi.

Ponadto w 2009 roku wszedł w życie *jednolity statut posła do Parlamentu Europejskiego*, który ma na celu ustalenie jasnych i przejrzystych warunków dotyczących sprawowania mandatu przez posła. Poza tym statut wprowadza takie samo wynagrodzenie dla wszystkich posłów, wypłacane z budżetu Unii Europejskiej.

Dzięki bezpośrednim wyborom Parlament Europejski uzyskał legitymację demokratyczną i może cieszyć się mianem reprezentacji obywateli Unii. Samo istnienie bezpośrednio wybieranego parlamentu nie jest jednak wystarczające, by zaspokoić podstawowy wymóg demokratycznej konstytucji, zgodnie z którym źródłem wszelkiej władzy państwowej jest naród. Oprócz przejrzystości procesu decyzyjnego oraz reprezentatywności organów decyzyjnych konieczna jest również kontrola parlamentarna oraz parlamentarna legitymacja demokratyczna instytucji unijnych uczestniczących w procesie decyzyjnym. W ostatnich latach osiągnięto w tym zakresie znaczny postęp. Ciągłemu poszerzaniu ulegają bowiem nie tylko prawa Parlamentu Europejskiego lecz również jego obowiązki. Traktat lizboński wyraźnie uzależnia funkcjonowanie Unii Europejskiej od przestrzegania podstawowej zasady *demokracji przedstawicielskiej*. Wszyscy obywatele UE są bezpośrednio reprezentowani w Parlamencie Europejskim, mając tym samym prawo do aktywnego udziału w życiu demokratycznym UE. Zasada ta gwarantuje, że decyzje na szczeblu unijnym podejmowane są w sposób jak najbardziej jawny i możliwie jak najbliżej wszystkich obywateli. Partie polityczne na szczeblu UE powinny wносить swój wkład w tworzenie tożsamości europejskiej oraz dawać wyraz woli obywateli unijnych. Współczesny ład demokratyczny UE zawiera jeszcze pewne braki w związku z tym, że Parlament Europejski, w przeciwieństwie do demokracji parlamentarnej znanej z modelu państwowego, nie wybiera rządu, który za swoje działania odpowiada bezpośrednio przed parlamentem.

Artykuł 10 Traktatu UE (Demokracja przedstawicielska)

1. Podstawą funkcjonowania Unii jest demokracja przedstawicielska.
2. Obywatele są bezpośrednio reprezentowani na poziomie Unii w Parlamencie Europejskim.

Państwa Członkowskie są reprezentowane w Radzie Europejskiej przez swoich szefów państw lub rządów, a w Radzie przez swoje rządy; szefowie państw lub rządów i rządy odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami.

3. Każdy obywatel ma prawo uczestniczyć w życiu demokratycznym Unii. Decyzje są podejmowane w sposób jak najbardziej otwarty i zbliżony do obywatela.

4. Partie polityczne na poziomie europejskim przyczyniają się do kształtowania europejskiej świadomości politycznej i wyrażania woli obywateli Unii.

Braki te wynikają jednak z prostego faktu, że UE nie ma rządu w tradycyjnym znaczeniu tego słowa. Przeciwnie, to Rada i Komisja dzielą się *funkcjami, które normalnie należą do rządu*, a które są przewidziane w Traktatach. Traktat z Lizbony dał jednak Parlamentowi znaczące uprawnienia w zakresie możliwości wpływania na skład Komisji, np. na mianowanie przewodniczącego na wniosek Rady Europejskiej. Zgoda Parlamentu Europejskiego wymagana jest również podczas wyboru Komisji Europejskiej w pełnym składzie („prawo inwestytury”). Parlament nie ma natomiast porównywalnego wpływu na skład Rady. Ta ostatnia podlega kontroli parlamentarnej, ale w parlamencie krajowym, a nie Europejskim. Każdy jej członek jako minister krajowy jest kontrolowany przez parlament swojego kraju.

Rola Parlamentu Europejskiego w procesie legislacyjnym UE została wyraźnie umocniona. W ramach funkcji współdecydowania, wyniesionej do rangi zwykłej procedury ustawodawczej UE, Parlament Europejski pełni u boku Rady funkcję *współustawodawcy*. W ramach zwykłej procedury ustawodawczej Parlament Europejski ma możliwość wprowadzania (w kilku czytaniach) zmian do aktów ustawodawczych oraz w pewnych granicach wyegzekwowania akceptacji tych zmian przez Radę. Żaden akt prawa unijnego nie może zostać uchwalony bez zgody pomiędzy Parlamentem Europejskim i Radą.

Parlament pełni również od dawna znaczącą rolę w *procedurze budżetowej*. Z wejściem w życie traktatu lizbońskiego kompetencje Parlamentu Europejskiego w zakresie przyjmowania budżetu zostały dodatkowo poszerzone – od tej pory Parlament Europejski zatwierdza wieloletni plan finansowy i współdecyduje o wszelkich wydatkach.

Zgoda Parlamentu wymagana jest przy zawieraniu wszystkich ważnych porozumień międzynarodowych dotyczących obszarów, które podlegają procedurze współdecydowania, oraz traktatów o przystąpieniu zawieranych z przyszłymi państwami członkowskimi, ustalających warunki przystąpienia.

Również *funkcje kontrolne* Parlamentu Europejskiego zostały z biegiem czasu znacznie rozszerzone. Kontrola ta polega głównie na spoczywającym na

Komisji obowiązku *udzielania odpowiedzi na zapytania Parlamentu*, wyjaśniania swoich stanowisk oraz przedstawiania pod debatę rocznego sprawozdania na temat działalności Unii Europejskiej. Parlament może wówczas większością dwóch trzecich głosów *ogłosić wotum nieufności* i doprowadzić do kolegialnej rezygnacji członków Komisji Europejskiej (art. 234 TFUE). Do tej pory w Parlamencie Europejskim złożono kilkakrotnie wnioski o uchwalenie wotum nieufności, jednak żaden z nich nie uzyskał wymaganej większości głosów². Ponieważ w praktyce również Rada musi odpowiadać na pytania Parlamentu Europejskiego, Parlament posiada możliwość bezpośredniej debaty politycznej z dwoma ważnymi organami UE.

Od tego czasu uprawnienia kontrolne Parlamentu jeszcze się umocniły. Parlament może powoływać specjalne komisje śledcze w celu zbadania przypadków naruszenia prawa unijnego lub złej administracji w UE. Taka właśnie komisja została powołana w czerwcu 2016 roku w związku ze sprawą „panamskich papierów”, czyli informacjami na temat spółek w ramach podatkowych i ich właścicieli ukrywających swoją tożsamość. Jej zadaniem jest zbadanie ewentualnych naruszeń prawa unijnego dotyczącego prania pieniędzy, uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania. Ponadto Traktat gwarantuje każdej osobie fizycznej lub prawnej prawo przedstawiania Parlamentowi petycji, badanych przez stałą Komisję Petycji. Parlament skorzystał wreszcie ze swego prawa mianowania Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich (Ombudsman), mającego badać skargi dotyczące niewłaściwego administrowania instytucji lub organów unijnych, z wyjątkiem Trybunału Sprawiedliwości. Rzecznik może prowadzić dochodzenia i musi o skardze poinformować instytucję lub organ, którego skarga dotyczy. Rzecznik przedstawia Parlamentowi sprawozdanie na temat swej działalności.

Siedziba

Parlament ma siedzibę w Strasburgu, gdzie odbywa się 12 comiesięcznych sesji plenarnych, w tym sesja dotycząca budżetu. Dodatkowe sesje plenarne odbywają się w Brukseli, gdzie także obradują komisje parlamentarne. Z kolei Sekretariat Generalny Parlamentu znajduje się w Luksemburgu. Decyzja Rady z 1992 roku ustanawiająca te siedziby została potwierdzona w protokole nr 6 załączonym do traktatu lizbońskiego. Niezbyt fortunnym skutkiem tej decyzji jest konieczność przemieszczania się deputowanych Parlamentu

2 Ustąpienie Komisji Santera w roku 1999 spowodowane było odmową udzielenia jej przez Parlament absolutorium z wykonania budżetu; niewiele też brakowało do przegłosowania wotum nieufności.



Czuć wiosnę w powietrzu wokół
budynków Parlamentu Europejskiego
w Strasburgu.

Europejskiego, jak również części jego urzędników, pomiędzy Strasburgiem, Brukselą i Luksemburgiem, co wiąże się ze znacznymi kosztami.

Rada Europejska (artykuł 15 Traktatu UE)

Rada Europejska to spotkanie szefów państw lub rządów państw członkowskich oraz przewodniczącego Komisji Europejskiej i przewodniczącego Rady, które odbywa się w Brukseli przynajmniej dwa razy w ciągu półrocza.

Skład i zadania

SKŁAD RADY EUROPEJSKIEJ

szefowie państw lub rządów państw członkowskich
przewodniczący Rady Europejskiej
przewodniczący Komisji Europejskiej
wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa

Zadania

Określanie ogólnego kierunku i priorytetów polityki UE

Traktatem z Lizbony stworzono instytucję *przewodniczącego Rady Europejskiej*. Przewodniczący Rady Europejskiej nie ma, w przeciwieństwie do dotychczasowej prezydencji, mandatu krajowego, lecz *mandat europejski*. Pełni on swój urząd przez dwa i pół roku na pełnym etacie. Na przewodniczącego Rady Europejskiej kwalifikowaną większością głosów członków Rady Europejskiej wybierana jest wybitna osobistość. Odnowienie mandatu jest możliwe tylko raz. Zadaniem przewodniczącego Rady Europejskiej jest przygotowywanie posiedzeń Rady Europejskiej i podsumowanie poprzednich działań, a także reprezentowanie UE na szczytach międzynarodowych w sprawach dotyczących wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

Rada Europejska nie pełni funkcji ustawodawczych. Zadaniem Rady Europejskiej jest wytyczanie głównych kierunków politycznych działań Unii Europejskiej. Ma to formę „konkluzji”, które Rada przyjmuje w drodze konsensusu. Konkluzje zawierają podstawowe rozwiązania polityczne oraz polecenia i wytyczne dla Rady UE lub Komisji Europejskiej. I tak np. Rada Europejska dała początek unii gospodarczej i walutowej, Europejskiemu Systemowi

Walutowemu, powszechnym i bezpośrednim wyborom do Parlamentu Europejskiego i przystąpieniu do Unii kolejnych państw.

Rada Unii Europejskiej (artykuł 16 Traktatu UE)

Skład i prezydencja

Rada Unii Europejskiej składa się z przedstawicieli rządów państw członkowskich. Każde z 28 państw członkowskich wysyła do niej jednego reprezentanta. Są to zazwyczaj, ale niekoniecznie, ministrowie lub ich sekretarze stanu odpowiedzialni za obszar polityki, którego dotyczy dane spotkanie. Najistotniejsze jest, by przedstawiciel był uprawniony do działania ze skutkiem wiążącym w imieniu państwa członkowskiego. Sam fakt, że rządy mogą mieć w Radzie UE różnych przedstawicieli, jasno pokazuje, że *Rada ta nie ma żadnych stałych członków*. Posiedzenia Rady UE to spotkania przedstawicieli rządów odbywające się w dziesięciu różnych konfiguracjach (składach) w zależności od obszaru polityki, który będzie omawiany.

DZIESIĘĆ KONFIGURACJI RADY UNII EUROPEJSKIEJ

W posiedzeniach Rady UE uczestniczy po jednym przedstawicielu rządu każdego państwa członkowskiego w randze ministerialnej, a jej skład różni się w zależności od omawianych spraw.

Rada, której przewodniczy wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa:

- Rada do Spraw Zagranicznych

Rady, którym przewodniczy państwo członkowskie sprawujące w danym półroczu prezydencję w Radzie:

- Rada do Spraw Ogólnych
- Rada do Spraw Gospodarczych i Finansowych
- Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych
- Rada ds. Zatrudnienia, Polityki Społecznej, Zdrowia i Ochrony Konsumentów
- Rada ds. Konkurencyjności
- Rada ds. Transportu, Telekomunikacji i Energii
- Rada ds. Rolnictwa i Rybołówstwa
- Rada ds. Środowiska
- Rada ds. Edukacji, Młodzieży, Kultury i Sportu

Rada do Spraw Zagranicznych odpowiada za działania zewnętrzne Unii zgodnie ze strategicznymi wytycznymi Rady Europejskiej oraz zapewnia spójność i jedność tych działań. *Rada do Spraw Ogólnych* koordynuje działania prac wszystkich innych składów Rady oraz wspólnie z przewodniczącym Rady Europejskiej i Komisją Europejską przygotowuje posiedzenia Rady Europejskiej. Z wyjątkiem Rady do Spraw Zagranicznych, która jest kierowana przez wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, przewodnictwo w Radzie (tzw. prezydencję) sprawują na zmianę przez sześć miesięcy kolejne państwa członkowskie. Porządek przewodniczenia określany jest jednogłośnie przez Radę. Kolejne państwa przejmują prezydencję 1 stycznia i 1 lipca każdego roku (2016: Niemcy i Słowacja; 2017: Malta i Estonia³; 2018: Bułgaria i Austria; 2019: Rumunia i Finlandia; 2020: Chorwacja i Niemcy, itd.). Ze względu na stosunkowo szybką rotację państw sprawujących przewodnictwo ustalany jest program roboczy, uzgadniany z dwoma kolejnymi państwami przewodniczącymi Radzie, i obowiązujący tym samym przez okres 18 miesięcy (tzw. „prezydencja zespołowa”). Głównym zadaniem prezydencji jest koordynowanie i organizacja prac Rady i komitetów. Prezydencja ma również znaczenie polityczne, gdyż sprawujące ją państwo członkowskie odgrywa większą rolę na scenie międzynarodowej, co pozwala zwłaszcza „małym” państwom zmierzyć się z „wielkimi” na płaszczyźnie politycznej i zaznaczyć swój udział w tworzeniu polityki europejskiej.

Prace Rady są przygotowywane przez szereg organów przygotowawczych (komitetów i grup roboczych), w których skład wchodzi przedstawiciele państw członkowskich. Jednym z najważniejszych organów przygotowawczych jest Komitet Stałych Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich (Coreper I i Coreper II), który co do zasady odbywa posiedzenia przynajmniej raz na tydzień.

Prace Rady wspiera Sekretariat Generalny, liczący około 2800 urzędników, kierowany przez sekretarza generalnego mianowanego przez Radę.

Siedzibą Rady jest Bruksela.

3 Po referendum w sprawie brexitu Zjednoczone Królestwo zrezygnowało z prezydencji zaplanowanej na drugą połowę 2017 roku.

Zadania

Rada ma pięć zasadniczych zadań:

- najważniejszym zadaniem Rady jest działalność *prawodawcza*. Zadanie to wykonywane jest wraz z Parlamentem Europejskim w ramach zwykłej procedury ustawodawczej;
- Rada jest także odpowiedzialna za koordynację *polityki gospodarczej* państw członkowskich;
- Rada opracowuje *wspólną unijną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa* w oparciu o wytyczne Rady Europejskiej;
- decyduje wreszcie o *zawieraniu porozumień* między Unią Europejską a państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi;
- na podstawie projektu wstępnego Komisji Rada ustala projekt *budżetu*, który wymaga jeszcze zatwierdzenia przez Parlament Europejski. Rada rekomenduje również Parlamentowi Europejskiemu udzielanie absolutorium Komisji z wykonania budżetu.

Ponadto Rada mianuje członków Trybunału Obrachunkowego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów.

Proces negocjacji i proces decyzyjny w Radzie

W Radzie godzi się interesy państw członkowskich i Unii Europejskiej. Choć państwa członkowskie na forum Rady bronią przede wszystkim własnych interesów, jej członkowie muszą jednocześnie brać pod uwagę cele i potrzeby UE jako całości. Rada jest instytucją unijną, a nie konferencją międzyrządową. To właśnie dlatego na jej forum nie dąży się do osiągnięcia najmniejszego wspólnego mianownika interesów unijnych i interesów poszczególnych państw członkowskich, lecz do właściwej równowagi między interesami Unii i jej państw członkowskich.

Rada rozważa i przyjmuje swoje decyzje jedynie na podstawie dokumentów i projektów, zredagowanych w 24 oficjalnych językach (angielskim, bułgarskim, chorwackim, czeskim, duńskim, estońskim, fińskim, francuskim, greckim, hiszpańskim, niderlandzkim, irlandzkim, litewskim, łotewskim, maltańskim, niemieckim, polskim, portugalskim, rumuńskim, słowackim, słoweńskim, szwedzkim, węgierskim i włoskim). W razie pilnej potrzeby można jednogłośnie odejść od tej reguły. Ma to zastosowanie również do propozycji poprawek przedstawionych i analizowanych podczas sesji.

Na mocy traktatów UE głosowania Rady odbywają się zazwyczaj zgodnie z *regułą większości*. Podstawową zasadą jest *większość kwalifikowana* (art. 16 ust. 3 TUE). Tylko w niektórych przypadkach, zwłaszcza w kwestiach proceduralnych, wystarczająca jest *zwykła większość głosów*; w takich głosowaniach każdy członek Rady dysponuje jednym głosem. (Przy 28 państwach członkowskich minimalną liczbą głosów potrzebną do osiągnięcia większości zwykłej jest obecnie 15 głosów).

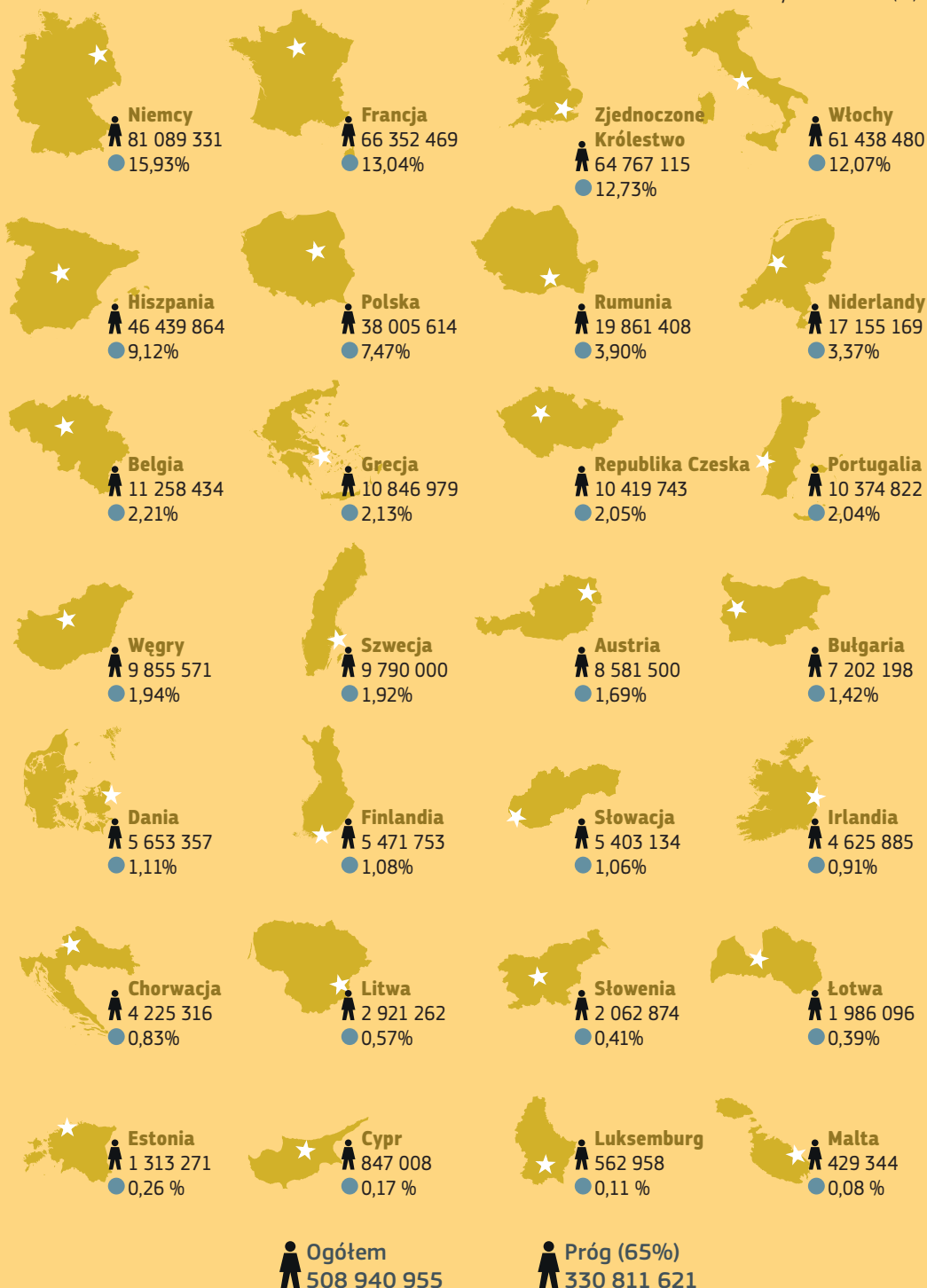
W systemie *podwójnej większości* większość kwalifikowana jest osiągnięta, jeżeli przynajmniej 55% członków Rady, którzy reprezentują przynajmniej 16 państw członkowskich, reprezentujących przynajmniej 65% populacji UE, poprze wniosek ustawodawczy Komisji (art. 16 ust. 4 TUE).

Aby zapobiec sytuacji, w której kraje o mniejszej liczbie ludności uniemożliwiają podjęcie decyzji, przewidziano stworzenie mniejszości blokującej, składającej się z przynajmniej czterech państw członkowskich, w których zamieszkuje przynajmniej 35% ludności UE. System ten został uzupełniony przez mechanizm pomocniczy: w przypadku nieosiągnięcia mniejszości blokującej proces decyzyjny może zostać zawieszony. Jeśli to się stanie, Rada nie głosuje, lecz dalej prowadzi negocjacje, przez uzasadniony czas, jeżeli taki wniosek zgłoszą członkowie Rady reprezentujący przynajmniej 75% ludności lub przynajmniej 75% liczby państw członkowskich niezbędnych do utworzenia mniejszości blokującej.

W odniesieniu do decyzji dotyczących szczególnie wrażliwych dziedzin politycznych w Traktatach przewidziano głosowanie *jednomyślne*. Wstrzymanie się od głosu nie może jednak przeszkodzić przyjęciu decyzji. Reguła jednomyślności stosowana jest jeszcze w kwestiach podatkowych, zabezpieczenia społecznego i ochrony pracowników, stwierdzenia naruszenia zasad konstytucyjnych przez państwo członkowskie, jak również ustalania zasad i wytycznych w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych.

Dane dotyczące liczby ludności używane do obliczania głosów w Radzie

 Liczba ludności (*)
 Odsetek liczby ludności UE (%)



(*) Dane dotyczące liczby ludności w 2016 roku zgodnie z załącznikiem III do Regulaminu Rady.



Federica Mogherini, wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Donald Tusk, przewodniczący Rady Europejskiej, i Jean-Claude Juncker, przewodniczący Komisji Europejskiej, wraz z Jensem Stoltenbergiem, sekretarzem generalnym NATO, na szczycie NATO w Warszawie w dniach 8 i 9 lipca 2016 roku.

Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa (artykuł 18 Traktatu UE)

Wysoki przedstawiciel unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa nie został, jak planowano w projekcie konstytucji, ministrem spraw zagranicznych UE. Jego pozycja uległa jednak znacznemu wzmocnieniu, a jego kompetencje – rozszerzeniu. Tym samym urząd wysokiego przedstawiciela wywodzi się zarówno z Rady, w której przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych, jak również z Komisji, w której pełni funkcję wiceprzewodniczącego odpowiedzialnego za sprawy zagraniczne. Wysoki przedstawiciel mianowany jest przez Radę Europejską, większością kwalifikowaną, za zgodą przewodniczącego Komisji. W codziennej pracy wspiera go Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), utworzona w 2011 roku w wyniku połączenia departamentów polityki zagranicznej Komisji i Rady oraz włączenia dyplomatów ze służb dyplomatycznych poszczególnych krajów.

Komisja Europejska (artykuł 17 Traktatu UE)

SKŁAD:

28 członków

w tym

przewodniczący

pierwszy wiceprzewodniczący

wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa

5 dodatkowych wiceprzewodniczących

20 komisarzy

Zadania

Inicjatywa
ustawodawcza
w zakresie prawa
unijnego

Monitorowanie
przestrzegania
i prawidłowego
stosowania prawa
unijnego

Zarządzanie
prawodawstwem Unii
i wdrażanie go

Reprezentowanie
UE w organizacjach
międzynarodowych

Skład:

Komisja Europejska liczy 28 członków, po jednym z każdego państwa członkowskiego, czyli obecnie w Komisji działa 28 komisarzy (pełniących różne funkcje) (art. 17 ust. 4 TUE). Przepis art. 17 ust. 5 TUE, w myśl którego od 1 listopada 2011 roku liczba komisarzy miała zostać zmniejszona do liczby odpowiadającej dwóm trzecim liczby państw członkowskich, decyzją Rady Europejskiej nie wszedł w życie.

Na czele Komisji stoi przewodniczący, którego pozycja w Komisji jest niezwykle mocna. Przewodniczący nie jest już jedynie „pierwszym wśród równych”. Znaczenie jego stanowiska polega na tym, że przewodniczący określa wytyczne, w ramach których Komisja wykonuje swoje zadania, a także decyduje o wewnętrznej organizacji Komisji (art. 17 ust. 6 lit. a) i b) TUE). Oznacza to zatem, że kompetencje przewodniczącego obejmują określanie wytycznych i kontrolę organizacyjną. Przewodniczący, wyposażony w te uprawnienia, jest odpowiedzialny za zapewnienie, aby działania Komisji cechowały spójność, skuteczność i kolegalność, co znajduje szczególne odzwierciedlenie w fakcie, że Komisja podejmuje decyzje jako ciało kolegalne (art. 250 akapit pierwszy TFUE). Poza tym przewodniczący ustala zakres obowiązków Komisji i rozdziela je pomiędzy jej członków. Może też dokonywać zmian w przydziale obowiązków podczas trwania kadencji Komisji (art. 248 TFUE). Przewodniczący mianuje pierwszego wiceprzewodniczącego i pozostałych wiceprzewodniczących, z wyjątkiem wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który z urzędu jest wiceprzewodniczącym Komisji. Co więcej, jest wyraźnie określone, że członek Komisji musi złożyć rezygnację, jeżeli przewodniczący tego zażąda (art. 17 ust. 6 akapit drugi TUE). Wreszcie mocną pozycję przewodniczącego potwierdza także fakt, że ma on prawo wypowiedzenia się w kwestii wyboru pozostałych członków Komisji, oraz to, że jest członkiem Rady Europejskiej.

Komisarze tworzą zespoły do poszczególnych projektów, którym przewodniczy wiceprzewodniczący. Każdy zespół zajmuje się jednym z wymienionych poniżej obszarów polityki: 1. Stabilna unia energetyczna oparta na przyszłościowej polityce w dziedzinie klimatu; 2. Zatrudnienie, wzrost, inwestycje i konkurencyjność; 3. Jednolity rynek cyfrowy 4. Euro i dialog społeczny; 5. Budżet i zasoby ludzkie.

Wiceprzewodniczący działają w imieniu przewodniczącego jako jego przedstawiciele. Ich zadaniem jest kierowanie pracą kilku komisarzy i jej koordynacja w tym obszarze polityki, za który odpowiadają. Pierwszy wiceprzewodniczący ma szczególną rolę – działa w charakterze „prawej ręki” przewodniczącego. To jemu powierza się takie działania horyzontalne jak lepsze stanowienie prawa i sprawy międzyinstytucjonalne, praworządność i Karta praw podstawowych. Wniosek Komisji może zostać dopuszczony do etapu omawiania go przez Komisję dopiero wtedy, gdy pierwszy wiceprzewodniczący uzna, że jest to środek konieczny.

Przewodniczący i członkowie Komisji są powoływani na pięcioletnią kadencję w *procedurze inwestytury*. Zasady tej procedury zostały zmienione przez traktat lizboński (art. 17 ust. 6 TUE). Procedura składa się z kilku etapów. Najpierw nominowany jest przewodniczący. Następnie wybiera się osoby mające zostać członkami Komisji. Trzeci krok to oficjalne mianowanie przewodniczącego Komisji, wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz pozostałych członków Komisji.

Po przeprowadzeniu stosownych konsultacji Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia Parlamentowi Europejskiemu kandydata na funkcję przewodniczącego Komisji. Podczas wyboru kandydata na stanowisko przewodniczącego należy uwzględnić wyniki wyborów do Parlamentu Europejskiego. Ten nowy wymóg ma na celu zwiększenie stopnia upolitycznienia Komisji. W ostatecznym rozrachunku oznacza to, że grupy polityczne mające większość w Parlamencie mają także duży wpływ na wybór przewodniczącego.

W przypadku nominacji dla Jeana-Claude’a Junckera, Parlament w pewnym sensie zmusił Radę do zaproponowania kandydata wysuniętego przez grupę polityczną mającą większość w Parlamencie (EPL). W tym celu wykorzystano zasadę, zgodnie z którą w sytuacji gdy Parlament odrzuci kandydata na stanowisko przewodniczącego, Rada Europejska, stanowiąc większością kwalifikowaną, przedstawia w terminie miesiąca nowego kandydata, który jest wybierany przez Parlament Europejski zgodnie z tą samą procedurą. To sprawia, że nominacje *czołowych kandydatów* (niem. *Spitzenkandidaten*) w wyborach do Parlamentu nabierają szczególnego znaczenia. Co więcej, pokazuje to obywatelom, jak ważny jest ich udział w wyborach, ponieważ ich głos zapewnia im w pewnym sensie (choć nie bezpośredni) uczestnictwo w wyborze przewodniczącego Komisji. Parlament Europejski wybiera proponowanego kandydata większością głosów swoich członków.

Po wyborze przewodniczącego, Rada przyjmuje w drodze konsensusu (art. 15 ust. 4 TUE) listę pozostałych osób, które zamierza mianować członkami Komisji, na podstawie sugestii zgłaszanych przez państwa członkowskie. Członkowie Komisji powinni być proponowani na to stanowisko na podstawie swych ogólnych kwalifikacji i zaangażowania w sprawy europejskie, a ich niezależność w wykonywaniu obowiązków ma być niekwestionowana. Do powołania wysokiego przedstawiciela Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa wystarczy większość kwalifikowana w Radzie (art. 18 ust. 1 TUE). Rada i nowo wybrany przewodniczący Komisji muszą osiągnąć porozumienie co do kandydatów na to stanowisko. Mianowanie wysokiego przedstawiciela wymaga wręcz wyraźnej zgody osoby wyznaczonej na stanowisko przewodniczącego Komisji. Pozostali członkowie Komisji nie mogą zostać powołani, jeżeli wybrany przewodniczący zgłosi weto.

Po wyborze przewodniczącego Komisji oraz mianowaniu wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz pozostałych członków Komisji, kolegium podlega zatwierdzeniu przez Parlament w głosowaniu. Jednak osoby wyznaczone na stanowiska komisarzy muszą najpierw odpowiedzieć na pytania parlamentarzystów. Zazwyczaj pytania dotyczą kwestii związanych z obszarem odpowiedzialności, który ma być przydzielony danemu komisarzowi oraz jego poglądów na temat przyszłości Unii. Po udzieleniu zgody przez Parlament w głosowaniu zwykłą większością głosów przewodniczący i pozostali członkowie Komisji są mianowani na swoje stanowiska przez Radę, stanowiącą większość kwalifikowaną. Komisja przejmuje swoje zadania od razu po mianowaniu.

Siedzibą Komisji Europejskiej jest Bruksela.

Zadania

Komisja jest przede wszystkim *motorem polityki UE*. To ona inicjuje wszelkie działania unijne, ponieważ to jej przypada w udziale przedstawianie Radzie wniosków i projektów regulacji unijnych (*prawo inicjatywy Komisji*). Jednak Komisja nie wybiera swoich działań samodzielnie. Jest ona zobligowana do działania, jeżeli wymaga tego interes Unii. Rada (art. 241 TFUE), Parlament Europejski (art. 225 TFUE) lub grupa obywateli UE działająca w imieniu inicjatywy obywatelskiej (art. 11 ust. 4 TUE) także mają możliwość zwrócenia się do Komisji o przygotowanie wniosku. Traktaty przyznają Komisji prawo inicjatywy legislacyjnej jedynie w pewnych dziedzinach (np. w kwestii budżetu unijnego, funduszy strukturalnych, walki z dyskryminacją



Jean-Claude Juncker, przewodniczący Komisji Europejskiej, podczas wygłaszania w Parlamencie Europejskim 14 września 2016 roku orędzia o stanie Unii. W głębi Frans Timmermans, pierwszy wiceprzewodniczący, Frederica Mogherini, wysoki przedstawiciel Unii ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, oraz pozostali członkowie Komisji Europejskiej.

fiskalną, udzielania pomocy oraz specjalnych zabezpieczeń). O wiele szersze są *uprawnienia* przekazane Komisji przez Radę oraz Parlament Europejski *w celu wykonania podjętych przez nie działań* (art. 290 TFUE).

Komisja jest również *stróżem unijnego prawa*. Czuwa ona nad przestrzeganiem i stosowaniem unijnego prawa pierwotnego i wtórnego przez państwa członkowskie. W razie naruszenia tego prawa wszczyna ona postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (art. 258 TFUE) i w razie potrzeby wnosi sprawę do Trybunału Sprawiedliwości. Komisja interweniuje również w przypadkach naruszenia przez osoby fizyczne i prawne prawa unijnego, zwłaszcza europejskich przepisów w dziedzinie konkurencji, i może nakładać na nie poważne sankcje. W ciągu ostatnich lat sprawy związane z zapobieganiem naruszaniu reguł unijnych stały się jednym z głównych działań Komisji.

Komisja *reprezentuje interesy UE*, co jest ściśle powiązane z rolą stróża prawa unijnego. Nie może ona z zasady zmierzać do żadnego innego celu oprócz tych, które leżą w interesie Unii. Musi zawsze starać się, podczas często trudnych negocjacji w Radzie, o to, by interes unijny znalazł się na pierwszym miejscu, i szukać kompromisów, które będą ten interes uwzględniać. Jest to więc rola pośrednika między państwami członkowskimi, do której Komisja nadaje się w sposób szczególny dzięki swojej neutralności.

Komisja jest wreszcie *organem wykonawczym*, przynajmniej w pewnym ograniczonym zakresie. Ta kompetencja znajduje odzwierciedlenie zwłaszcza w dziedzinie prawa konkurencji, gdzie Komisja sprawuje funkcje klasycznej władzy administracyjnej: bada fakty, udziela pozwoleń lub formułuje zakazy, a w razie potrzeby nakłada sankcje. Kompetencje Komisji są również bardzo rozległe w dziedzinie funduszy strukturalnych UE i wykonania budżetu. Zasadniczo jednak to państwa członkowskie muszą czuwać nad stosowaniem reguł unijnych. Korzyścią takiego rozwiązania, ujętego w traktatach unijnych, jest przybliżanie obywatelom porządku europejskiego – który przez długi czas pozostawał dla nich obcy – poprzez działanie i umiejscawianie go w znanych ramach porządku państwowego.

STRUKTURA ADMINISTRACYJNA KOMISJI EUROPEJSKIEJ

Komisja
(28 członków)
[Gabinety]
Sekretariat Generalny
Służba Prawna
Służba rzecznika prasowego

DYREKCJA GENERALNA	Urzędy
■ Badania naukowe i innowacje ■ Budżet ■ Działania w dziedzinie klimatu ■ Edukacja, młodzież, sport i kultura ■ Energia ■ Eurostat ■ Gospodarka morska i rybołówstwo ■ Handel ■ Informatyka ■ Komunikacja ■ Konkurencja ■ Migracje i sprawy wewnętrzne ■ Mobilność i transport ■ Podatki i unia celna ■ Polityka regionalna i miejska ■ Polityka sąsiedztwa i negocjacje w sprawie rozszerzenia ■ Operacje ochrony ludności i pomocy humanitarnej prowadzone przez UE (ECHO) ■ Rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich ■ Rynek wewnętrzny, przemysł, przedsiębiorczość i MŚP ■ Sekretariat Generalny ■ Sieci komunikacyjne, treści i technologie ■ Służba ds. Instrumentów Polityki Zagranicznej ■ Sprawiedliwość i konsumenci ■ Sprawy gospodarcze i finansowe ■ Stabilność finansowa, usługi finansowe i unia rynków kapitałowych ■ Środowisko ■ Tłumaczenia pisemne ■ Tłumaczenia ustne ■ Wspólne Centrum Badawcze ■ Współpraca międzynarodowa i rozwój ■ Zasoby ludzkie i bezpieczeństwo ■ Zatrudnienie, sprawy społeczne i włączenie społeczne ■ Zdrowie i bezpieczeństwo żywności	■ Archiwa Historyczne ■ Biblioteka ■ Europejski Ośrodek Strategii Politycznej ■ Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych ■ Europejski Urząd Doboru Kadr ■ Inspektor Ochrony Danych przy Komisji ■ Służba Audytu Wewnętrznego ■ Służba ds. Wspierania Reform Strukturalnych ■ Służba Infrastruktury i Logistyki (Bruksela, Luksemburg) ■ Służba Prawna ■ Urząd Administracji i Wypłacania Należności Indywidualnych ■ Urząd Publikacji



Posiedzenie Wielkiej Izby Sądu

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (artykuł 19 Traktatu UE)

Każdy porządek może przetrwać tylko wtedy, jeśli jego reguły kontrolowane są przez niezależną władzę. W unii państw wspólne zasady – jeśli strzegłyby ich jurysdykcje krajowe – mogłyby być różnie interpretowane i stosowane w poszczególnych krajach. Jednolite stosowanie prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich byłoby tym samym zagrożone. Ten sposób myślenia legł u podstaw utworzenia w 1952 roku, od razu po utworzeniu pierwszej Wspólnoty (EWWŚ), wspólnotowego Trybunału Sprawiedliwości. W 1957 roku Trybunał stał się organem sądowym także dla dwóch pozostałych Wspólnot (EWG/WE i Euratom). Dziś jest organem sądowym Unii Europejskiej.

Obecnie system sądowy w UE działa na dwóch *poziomach*:

- Trybunału Sprawiedliwości, odgrywającego rolę Sądu Najwyższego w Unii Europejskiej (art. 253 TFUE) oraz
- Sądu (art. 254 TFUE).

W celu pomocy Trybunałowi Sprawiedliwości oraz z zamiarem poprawy ochrony prawnej w UE Rada UE w 2004 roku utworzyła przy Sądzie sąd wyspecjalizowany w sprawach dotyczących służby publicznej (zob. art. 257 TFUE). W 2015 roku ustawodawca unijny zdecydował jednak o stopniowym zwiększaniu liczby sędziów w Sądzie do 56 oraz o przekazaniu do Sądu spraw należących wcześniej do właściwości Sądu do spraw Służby Publicznej. Sąd do spraw Służby Publicznej został rozwiązany 1 września 2016 roku.

TRYBUNAŁ SPRAWIEDLIWOŚCI

Skład:

28 sędziów oraz
11 rzeczników generalnych
powoływanych przez rządy
państw członkowskich
za wspólnym porozumieniem
na sześcioletnią kadencję

Rodzaje postępowania

Skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom na mocy traktatów: Komisja przeciwko państwu członkowskiemu (art. 258 TFUE);
państwo członkowskie przeciwko państwu członkowskiemu (art. 259 TFUE)

Sprawy o unieważnienie oraz postępowanie o zaniechanie działania wniesione przez instytucję unijną lub państwo członkowskie (przeciwko Parlamentowi Europejskiemu lub Radzie) w związku z bezprawnym działaniem lub zaniechaniem działania przez te instytucje (art. 263 i 265 TFUE)

Wnioski zgłoszone przez sądy krajowe o wydanie **orzeczenia w trybie prejudycjalnym** w celu objaśnienia wykładni i ważności prawa Unii (art. 267 TFUE)

Odwołania od decyzji wydanych przez Sąd (art. 256 TFEU)

Trybunał Sprawiedliwości jest zarazem najwyższą władzą sądową w kwestiach dotyczących prawa unijnego. Ogólnie ma on zapewniać „poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu Traktatów”.

Ogólny opis zadań obejmuje trzy podstawowe dziedziny:

- kontrola stosowania prawa unijnego zarówno przez instytucje unijne podczas stosowania postanowień traktatów, jak i przez państwa członkowskie i jednostki w zakresie obowiązków wynikających z prawa unijnego;
- wykładnia prawa unijnego;
- rozwój prawodawstwa unijnego.

Trybunał Sprawiedliwości pełni swe zadania poprzez doradztwo prawne i orzecznictwo. *Doradztwo prawne* przybiera formę wiążących opinii na temat porozumień, które Unia pragnie zawrzeć z państwami trzecimi lub instytucjami międzynarodowymi. Rola Trybunału jako *instytucji wymiaru sprawiedliwości* jest jednak o wiele ważniejsza. W ramach tej misji pełni on funkcje, które w systemie prawnym państw członkowskich są rozdzielone między różne sądy. Trybunał pełni funkcję *sądu konstytucyjnego* w przypadku sporów między instytucjami unijnymi lub w przypadku analizy legalności instrumentów ustawodawczych; wypełnia zadania *sądu administracyjnego*, gdy analizuje akty administracyjne Komisji lub organów krajowych stosujących przepisy Unii; pełni funkcję *sądu pracy lub sądu gospodarczego*, gdy rozpatruje sprawy dotyczące swobody przemieszczania się, zabezpieczenia społecznego i równości szans; działa jako *sąd podatkowy*, rozpatrując sprawy dotyczące ważności i wykładni dyrektyw w zakresie zagadnień związanych z podatkami i prawem celnym. I wreszcie pełni funkcję *sądu ds. cywilnych*, gdy analizuje roszczenia o odszkodowanie lub gdy daje wykładnię przepisów dotyczących egzekwowania wyroków w sprawach cywilnych i handlowych.

Sąd

Liczba wszczynanych postępowań nie przestaje rosnać. Ta tendencja będzie utrzymywać się ze względu na liczbę potencjalnych sporów, które mogą rodzić różne dyrektywy przyjmowane w znacznej liczbie w ramach jednolitego rynku i przenoszone do prawa krajowego państw członkowskich. Są już też sygnały, że Traktat o Unii Europejskiej wzbudził dalsze kwestie, które będą musiały być rozstrzygnięte przez Trybunał Sprawiedliwości. Dlatego w 1988 roku powołano Sąd, który ma wspomagać pracę Trybunału Sprawiedliwości.

SĄD

Skład:

obecnie 44 sędziów

(każde państwo członkowskie mianuje co najmniej jednego sędziego) powoływanych przez rządy państw członkowskich za wspólnym porozumieniem na sześcioletnią kadencję

Rodzaje postępowania

Sprawy o stwierdzenie nieważności oraz skargi na zaniechanie działania wniesione przez osoby fizyczne lub prawne w związku z nielegalnością aktów prawnych Unii lub ich nieuchwaleniem; Skargi wniesione przez państwa członkowskie przeciwko Komisji lub Radzie dotyczące dotacji, handlowych środków ochronnych (dumpingu) oraz aktów, za pomocą których korzysta ona z uprawnień wykonawczych ([art. 263](#) i [265 TFUE](#))

Sprawy o odszkodowanie na podstawie odpowiedzialności wynikającej z umowy i innych form zobowiązań ([art. 268](#) i [art. 340](#) akapity pierwszy i drugi TFUE)

Sąd nie jest nową instytucją unijną, lecz elementem składowym Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jest jednak samodzielny i posiada własną organizację. Dysponuje swoim własnym sekretariatem i regulaminem postępowania. W trosce o jasność, sprawy kierowane do Sądu są określane literą „T” (np. T-1/99), a do Trybunału Sprawiedliwości literą „C” (np. C-1/99).

Początkowo Sąd orzekał w ograniczonym zakresie spraw, obecnie posiada on następujące kompetencje:

- w pierwszej instancji, a więc pod kontrolą prawną Trybunału Sprawiedliwości, Sąd jest właściwy do rozpoznawania spraw o unieważnienie aktu prawnego lub o zaniechanie działania, wszczynanych przez osoby fizyczne i prawne przeciw instytucjom UE, skarg wniesionych przez państwa członkowskie przeciwko Komisji lub Radzie dotyczących dotacji, środków antydumpingowych oraz uprawnień wykonawczych, a także skarg na podstawie klauzuli arbitrażowej przewidzianej w umowach zawartych przez UE lub w jej imieniu, jak również skarg o odszkodowanie, skierowanych przeciwko UE;
- planuje się także, że w określonych dziedzinach Sąd może wydawać orzeczenia w trybie prejudycjalnym, do tej pory jednak możliwość ta nie była wykorzystywana.

Europejski Bank Centralny (artykuły 129 i 130 TFUE)

Europejski Bank Centralny (EBC) z siedzibą we Frankfurcie nad Menem jest *sercem Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW)*. Jest on odpowiedzialny za stabilność waluty europejskiej – euro, oraz ustalanie wysokości jej emisji i ilości w obiegu (art. 128 TFUE).

Liczne przepisy gwarantują niezależność EBC, umożliwiając mu właściwe wypełnianie zadań. Ani EBC, ani krajowe banki centralne nie mogą przy wykonywaniu swoich uprawnień, zadań i obowiązków przyjmować instrukcji od instytucji unijnych, rządów państw członkowskich ani jakichkolwiek innych podmiotów. Instytucje UE oraz rządy państw członkowskich zobowiązują się do niepodejmowania prób wpływania na EBC (art. 130 TFUE).

W skład *Europejskiego Systemu Banków Centralnych (ESBC)* wchodzi EBC i narodowe banki centralne (art. 129 TFUE). ESBC określa i wdraża politykę pieniężną Unii; tylko on może zezwalać na emisję banknotów i monet wewnątrz Unii. Zarządza on także oficjalnymi rezerwami walutowymi państw członkowskich i gwarantuje właściwe funkcjonowanie systemów płatniczych (art. 127 ust. 2 TFUE).

Trybunał Obrachunkowy (artykuły 285 i 286 TFUE)

Trybunał Obrachunkowy powstał 22 lipca 1975 roku i zaczął funkcjonować w październiku 1977 roku w Luksemburgu. Obecnie został on wyniesiony do rangi instytucji unijnej (art. 13 TUE). Składa się on z 28 członków, gdyż tyle jest aktualnie państw członkowskich. Rada po konsultacji z Parlamentem Europejskim przyjmuje kwalifikowaną większością głosów listę członków, sporządzoną zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich. Mandat członków Trybunału Obrachunkowego trwa sześć lat (art. 286 ust. 2 TFUE). Członkowie Trybunału Obrachunkowego wybierają spośród siebie, na okres trzech lat, prezesa Trybunału Obrachunkowego. Jego mandat jest odnawialny.

Zadaniem Trybunału Obrachunkowego jest badanie legalności i prawidłowości osiąganych dochodów i poniesionych wydatków oraz upewnianie się co do należytego zarządzania finansami. Najważniejszym atutem Trybunału Obrachunkowego jest *jawność wyników jego kontroli*. Po zamknięciu każdej kontroli rezultaty zamieszczane są w sprawozdaniu rocznym, które jest publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* i w ten sposób podawane do wiadomości publicznej. Trybunał Obrachunkowy może również

w każdej chwili zająć stanowisko w poszczególnych kwestiach w specjalnym raporcie, publikowanym również w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*.

Organy doradcze

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (artykuł 301 TFUE)

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny czuwa nad instytucjonalnym reprezentowaniem w UE różnych kategorii życia ekonomiczno-społecznego, zwłaszcza pracodawców, pracowników, rolników, spedytorów, handlowców, rzemieślników, przedstawicieli wolnych zawodów, szefów małych i średnich przedsiębiorstw. Konsumenci, grupy ochrony środowiska i stowarzyszenia są również reprezentowane w Komitecie.

Komitet składa się z 350 członków (doradców) wywodzących się z najbardziej reprezentatywnych organizacji z poszczególnych państw członkowskich. Są oni mianowani na okres pięciu lat przez Radę, która przyjmuje listę członków sporządzoną zgodnie z propozycjami każdego z państw członkowskich.

Podział miejsc jest następujący:

Liczba miejsc na kraj w Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym i Komitecie Regionów

Francja, Niemcy, Włochy i Zjednoczone Królestwo	24
Polska, Hiszpania	21
Rumunia	15
Belgia, Bułgaria, Republika Czeska, Grecja, Węgry, Niderlandy, Austria, Portugalia, Szwecja,	12
Dania, Irlandia, Chorwacja, Litwa, Słowacja, Finlandia,	9
Łotwa, Słowenia	7
Estonia	6
Luksemburg, Malta, Cypr	5

Doradcy są zorganizowani w trzech grupach (pracodawców, pracowników oraz przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego). Opinie, które mają być przyjęte na zgromadzeniu plenarnym, są przygotowywane w sekcjach tematycznych. Ponadto Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny współpracuje ściśle z komisjami i grupami roboczymi Parlamentu Europejskiego.

W określonych okolicznościach procedura legislacyjna wymaga konsultacji z Komitetem. Może on także wydawać opinie z własnej inicjatywy. Opinie stanowią syntezę niekiedy bardzo różnych punktów widzenia i są niezwykle użyteczne dla Komisji i Rady, gdyż pozwalają im poznać, jakich zmian życzyłyby sobie grupy, których dany wniosek dotyczy bezpośrednio.

Europejski Komitet Regionów (artykuł 305 TFUE)

Na mocy Traktatu UE (Traktat z Maastricht) utworzono jeszcze jeden organ doradczy, który dołączył do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego: Komitet Regionów (KR). Podobnie jak Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów nie jest prawdziwą instytucją UE, ponieważ sprawuje jedynie funkcje *doradcze*. Jego zadaniem nie jest tworzenie prawnie wiążących decyzji, jak ma to miejsce w przypadku instytucji unijnych w pełnym tego słowa znaczeniu (Rada, Parlament Europejski, Trybunał Sprawiedliwości, Trybunał Obrachunkowy czy też Europejski Bank Centralny).

Komitet Regionów, podobnie jak Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, składa się z 350 członków. W jego skład wchodzi przedstawiciele samorządów regionalnych i lokalnych państw członkowskich, posiadający mandat wyborczy społeczności regionalnej lub lokalnej bądź będący odpowiedzialni politycznie przed tą społecznością.

W pewnych dziedzinach *Komisja i Rada mają obowiązek konsultowania się z Komitetem Regionów* („konsultacje obowiązkowe”). Należą do nich: kształcenie; kultura; zdrowie publiczne; sieci transeuropejskie; infrastruktura transportowa, telekomunikacyjna i energetyczna; spójność gospodarcza i społeczna; polityka zatrudnienia i przepisy w zakresie praw socjalnych. Ponadto Rada konsultuje się regularnie i bez obowiązującej mocy prawnej („konsultacje fakultatywne”) z Komitetem Regionów na temat różnych projektów legislacyjnych.

Europejski Bank Inwestycyjny (artykuł 308 TFUE)

Organem finansowym zapewniającym „zrównoważony i stały rozwój” UE jest Europejski Bank Inwestycyjny z siedzibą w Luksemburgu. Jego zadaniem jest udzielanie we wszystkich sektorach gospodarki pożyczek i gwarancji na rzecz słabiej rozwiniętych regionów, na modernizację lub przekształcanie przedsiębiorstw, tworzenie miejsc pracy bądź realizację projektów uwzględniających wspólny interes wielu państw członkowskich.



PORZĄDEK PRAWNY UNII EUROPEJSKIEJ

Opisana powyżej konstytucja UE, a w szczególności zawarte w niej podstawowe wartości, są bardzo abstrakcyjne. Do ich urzeczywistnienia potrzebne jest prawo unijne. Dlatego też Unia to rzeczywistość prawna o dwóch wymiarach, jest ona bowiem tworem prawa i Unią opartą na prawie.

Unia Europejska jako twór prawa i Unia oparta na prawie

Główne novum UE w stosunku do wcześniejszych prób jednoczenia Europy polega na tym, że Unia nie ucieka się do użycia siły ani podporządkowania w celu zjednoczenia Europy, ale jedynie do mocy prawa. Szansę trwałości ma bowiem jedynie zjednoczenie oparte na wolnej zgodzie, oparte na podstawowych wartościach, takich jak wolność i równość, oraz chronione i wcielane w życie przez prawo. Na takich podstawach powstały traktaty powołujące do życia Unię Europejską.

Unia nie tylko jest tworem prawa, lecz także osiąga swe cele posługując się wyłącznie prawem. To Unia *oparta* na prawie. Stosunki gospodarcze i społeczne między narodami państw członkowskich nie są regulowane siłą, lecz prawem unijnym. To właśnie prawo leży u podstaw systemu instytucjonalnego UE. Reguluje ono stosunki między instytucjami unijnymi i określa ich procedury decyzyjne. Daje im władzę działania poprzez rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, które mogą być obowiązujące dla państw członkowskich i ich obywateli. Każdy obywatel staje się tym samym podmiotem Unii, ponieważ jej porządek prawny wywiera coraz bardziej bezpośredni wpływ na jego codzienne życie. Przyznaje mu się prawa i nakłada na niego obowiązki zarówno jako na obywatela państwa jak też obywatela członka Unii, podlegającego porządkowi prawnemu na różnych szczeblach, jak w federacyjnym ustroju konstytucyjnym. Podobnie jak każdy inny porządek prawny, tak i porządek prawny Unii stanowi zwarty system ochrony prawnej w przypadku dochodzenia roszczeń i egzekwowania prawa unijnego. Prawo unijne określa także stosunki między Unią a jej państwami członkowskimi. Te ostatnie muszą stosować wszystkie właściwe środki, prowadzące do realizacji zobowiązań, które na nich ciążyą na mocy traktatów lub w wyniku działania instytucji

unijnych. Do tych obowiązków należy pomoc UE we właściwym wypełnianiu jej misji i powstrzymywanie się od podejmowania działań, mogących zagrażać realizacji celów traktatowych. Państwa członkowskie są odpowiedzialne za wszystkie szkody wyrządzone obywatelom Unii z powodu naruszenia prawa unijnego.

Źródła prawne prawa unijnego

Pojęcie „źródła prawnego” ma podwójne znaczenie: w znaczeniu pierwotnym chodzi o powód stworzenia prawa, a więc motyw jego ustanowienia. Według tej definicji źródłem prawa unijnego jest wola zachowania pokoju i utworzenia lepszej Europy przez zacieśnienie więzi gospodarczych, czyli są nim dwa kamienie węgielne konstrukcji europejskiej. W terminologii prawniczej „źródłem prawnym” jest pochodzenie i usankcjonowanie prawa.

Traktaty założycielskie UE – prawo pierwotne Unii

Pierwszym źródłem prawa unijnego są traktaty powołujące do życia UE wraz z załącznikami, aneksami i dołączonymi protokołami oraz późniejszymi uzupełnieniami i zmianami. Traktaty założycielskie oraz ich zmiany i uzupełnienia – zwłaszcza traktaty z Maastricht, Amsterdamu, Nicei i Lizbony – jak również różne traktaty o przystąpieniu, zawierają podstawowe reguły prawne odnoszące się do celów, organizacji i trybu funkcjonowania UE, jak również pewne elementy jej prawa gospodarczego. To samo można powiedzieć o Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, która od czasu wejścia w życie traktatu lizbońskiego ma takie samo znaczenie prawne jak traktaty (art. 6 ust. 1 TUE). Wspólnie tworzą one zatem ramy konstytucyjne UE, które w interesie unijnym muszą być wdrażane przez instytucje unijne, dzięki uprawnieniom ustawodawczym i administracyjnym, w które dla tego celu zostały wyposażone. Traktaty, jako akty prawne bezpośrednio stworzone przez państwa członkowskie, zwane są w terminologii prawniczej unijnym prawem pierwotnym.

Akty prawne UE jako źródło prawa wtórnego Unii

Wtórne prawo unijne wytworzone przez instytucje unijne na podstawie przekazanych im kompetencji to drugie ważne źródło prawa UE.

Składają się na nie akty ustawodawcze, akty o charakterze nieustawodawczym (proste akty prawne, akty delegowane, akty wykonawcze), instrumenty

Źródła prawne prawa unijnego

(1)

USTAWODAWSTWO
PIERWOTNE:

- Traktaty unijne, Karta praw podstawowych
- Ogólne zasady prawa (konstytucyjnego)

(2)

UMOWY
MIĘDZYNARODOWE
UE

Akty ustawodawcze

- Rozporządzenia
- Dyrektywy
- Decyzje

(3)

USTAWODAWSTWO
WTÓRNE:

Akty o charakterze nieustawodawczym

- Proste akty prawne
- Akty delegowane
- Akty wykonawcze

Instrumenty niewiążące

- Zalecenia i opinie

(4)

OGÓLNE ZASADY
PRAWA

Akty niebędące aktami prawnymi

- Porozumienia międzyinstytucjonalne
- Rezolucje, deklaracje i programy działań

(5)

KONWENCJE
ZAWARTE MIĘDZY
PAŃSTWAMI
CZŁONKOWSKIMI
UE:

- Umowy międzynarodowe
- Decyzje przedstawicieli rządów państw członkowskich obradujących jako Rada

niewiążące (opinie, zalecenie) oraz inne akty niebędące aktami prawnymi (np. porozumienia międzyinstytucjonalne, rezolucje, deklaracje, programy działań). *Akty ustawodawcze* stanowią akty przyjmowane w drodze zwykłej lub specjalnej procedury ustawodawczej (art. 289 TFUE). *Akty delegowane* (art. 290 TFUE) to akty prawne o charakterze nieustawodawczym o ogólnym zasięgu wiążącym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego. Są one przyjmowane przez Komisję; wymagane jest do tego upoważnienie Komisji, jednoznacznie sformułowane w akcie ustawodawczym. W przypadku gdy konieczne są jednolite warunki wykonywania prawnie wiążących aktów Unii, akty te wykonuje Komisja lub, w drodze wyjątku, Rada, przyjmując odpowiednie *akty wykonawcze* (art. 291 TFUE). Instytucje unijne mogą wydawać zalecenia i opinie w formie *instrumentów niewiążących*. Istnieje też cały szereg „aktów, które nie są aktami prawnymi”, umożliwiających instytucjom UE wypowiedanie się w sposób niezobowiązujący lub regulujących wewnętrzne funkcjonowanie UE lub jej instytucji, takich jak porozumienia bądź konwencje między instytucjami lub ich wewnętrzne regulaminy.

Te akty ustawodawcze i akty o charakterze nieustawodawczym mogą przybierać **najróżniejsze formy**. Najważniejsze z nich zostały wymienione i zdefiniowane w art. 288 TFUE. *Wiążące akty prawne* to rozporządzenia, wytyczne i decyzje. *Niewiążące akty prawne* to zalecenia i opinie. Ta lista aktów prawnych nie jest jednak wyczerpująca. Wielu innych aktów prawnych nie można przyporządkować do żadnej z powyższych kategorii. Należą do nich np. rezolucje, deklaracje, programy działania lub też białe i zielone księgi. Między aktami prawa unijnego można zaobserwować znaczne różnice w zakresie procedury przyjmowania, mocy prawnej i adresata. Różnice te będą omawiane bardziej szczegółowo w części poświęconej instrumentom, jakimi dysponuje UE.

Tworzenie wtórnego prawa unijnego jest procesem stopniowym. Nadaje on żywotność pierwotnemu prawu unijnemu wywodzącemu się z traktatów i powoli buduje i ulepsza europejski porządek prawny.

Umowy międzynarodowe UE

Trzecie źródło prawa wiąże się z rolą UE na scenie międzynarodowej. Europa, jako jeden z centralnych punktów współczesnego świata, nie może się ograniczać do własnych spraw wewnętrznych. Musi również starać się rozwijać stosunki gospodarcze, społeczne i polityczne z innymi krajami świata. W tym celu zawiera z krajami niebędącymi członkami UE („państwami

trzecimi”) i innymi organizacjami międzynarodowymi różne międzynarodowe porozumienia, z których warto omówić następujące rodzaje:

Układy o stowarzyszeniu

Stowarzyszenie to więcej niż jedynie uregulowanie stosunków handlowych; ma ono na celu ścisłą współpracę ekonomiczną połączoną ze wsparciem finansowym partnera przez UE (art. 217 TFUE). Istnieją trzy typy układów o stowarzyszeniu.

Umowy podtrzymujące szczególne więzi niektórych państw członkowskich UE z państwami trzecimi

Jednym ze szczególnych powodów stworzenia takiej formy umowy był fakt, że Belgia, Dania, Francja, Włochy, Niderlandy oraz Zjednoczone Królestwo miały szczególnie bliskie związki gospodarcze ze swoimi byłymi koloniami znajdującymi się poza Europą. Ponieważ utworzenie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej w UE w dużym stopniu utrudniłoby wymianę handlową z tymi krajami i terytoriami, konieczne było wprowadzenie specjalnych systemów. Ich celem jest wspieranie rozwoju gospodarczego i społecznego tych krajów i terytoriów oraz ustanowienie ścisłych stosunków gospodarczych między nimi i Unią jako całością (art. 198 TFUE). Dzięki temu istnieje cały szereg regulacji preferencyjnych, które umożliwiają import towarów z tych krajów i terytoriów przy zastosowaniu obniżonej lub zniesionej stawki opłaty celnej. Pomoc finansowa i techniczna UE przyznawana jest z Europejskiego Funduszu Rozwoju. W praktyce najważniejszym układem o stowarzyszeniu UE jest *umowa o partnerstwie AKP–UE*, wiążąca UE z 70 państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku („państwa AKP”). Umowa ta jest obecnie przekształcana w regionalne umowy o partnerstwie gospodarczym, które mają państwom AKP zapewnić wolny dostęp do europejskiego rynku wewnętrznego.

Porozumienia zmierzające do przygotowania ewentualnego przystąpienia do Unii lub utworzenia unii celnej

Układy o stowarzyszeniu mają także na celu przygotowanie ewentualnego przystąpienia jakiegoś kraju do UE. Stowarzyszenie jest wczesną fazą procesu zmierzającego do przystąpienia, która ma na celu umożliwienie krajowi kandydującemu zbliżenie jego gospodarki do warunków panujących w UE. Ta strategia jest obecnie wdrażana względem krajów zachodnich Bałkanów (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Kosowo i Serbia). W przypadku tych krajów proces przystąpienia jest dodatkowo wzmacniany poprzez



Norwegia (widok na Geiranger Fjord, prowincja Møre og Romsdal) jest członkiem Europejskiego Obszaru Gospodarczego, do którego także należą Islandia i Liechtenstein oraz 28 państw członkowskich UE. W Europejskim Obszarze Gospodarczym obowiązują cztery swobody (swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału).

rozszerzony proces stabilizacji i stowarzyszenia, stanowiący ogólne ramy drogi państw zachodnich Bałkanów do Unii. Proces stabilizacji i stowarzyszenia ma trzy główne cele: 1) ustabilizowanie gospodarki i szybkie dojście do funkcjonującej gospodarki rynkowej; 2) wspieranie współpracy regionalnej; 3) perspektywa członkostwa w Unii. Proces stabilizacji i stowarzyszenia jest oparty na rozwijającym się partnerstwie z Unią (w ramach którego Unia oferuje ułatwienia w handlu, wsparcie ekonomiczne i finansowe) oraz na stosunkach umownych określonych w układzie o stabilizacji i stowarzyszeniu. Każdy kraj musi dokonać określonego postępu w ramach procesu stabilizacji i stowarzyszenia w celu spełnienia warunków ewentualnego członkostwa. Postępy poczynione przez państwa zachodnich Bałkanów na ich drodze do członkostwa są oceniane w rocznych raportach.

Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG)

Porozumienie EOG otwiera przed pozostałymi członkami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (Norwegia, Islandia i Liechtensteinem) dostęp do wewnętrznego rynku UE i kładzie solidne fundamenty pod późniejsze przystąpienie tych krajów do UE, zobowiązując je do przejęcia niemal dwóch trzecich prawa wspólnotowego. Celem jest realizacja swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału w EOG na podstawie unijnego dorobku prawnego (prawo pierwotne i wtórne), utworzenie jednolitego systemu konkurencji i pomocy państwa oraz pogłębienie współpracy w horyzontalnych i towarzyszących działaniach politycznych (np. w dziedzinie ochrony środowiska, badań naukowych i rozwoju czy edukacji).

Umowy o współpracy

Umowy o współpracy nie mają takiego samego zakresu jak układy o stowarzyszeniu, gdyż ich celem jest jedynie intensywna współpraca gospodarcza. Takie układy wiążą UE np. z krajami Maghrebu (Maroko, Algieria i Tunezja), państwami Maszreku (Egipt, Jordania, Liban i Syria) i Izraelem.

Umowy handlowe

Unia zawarła także szereg umów handlowych z państwami trzecimi, ugrupowaniami państw trzecich albo w ramach międzynarodowych organizacji handlowych w dziedzinie polityki celnej i handlowej. Najważniejsze międzynarodowe umowy handlowe to: *Porozumienie ustanawiające Światową Organizację Handlu* (porozumienie WTO) i wielostronne układy handlowe zawierane w jej ramach, zwłaszcza *Układ ogólny w sprawie taryf celnych*

i handlu (GATT 1994); umowy w sprawie środków antydumpingowych, subsydiów i środków wyrównawczych, Układ ogólny w sprawie handlu usługami (GATS); Porozumienie w sprawie handlowych aspektów praw własności intelektualnej (TRIPS) oraz Uzgodnienia w sprawie zasad i procedur regulujących rozstrzyganie sporów. Coraz częściej państwa decydują się jednak na dwustronne umowy o wolnym handlu w miejsce układów wielostronnych. Ze względu na ogromne trudności nieuchronnie wynikające przy zawieraniu wielostronnych układów o liberalizacji, np. w ramach WTO, wszystkie handlowe mocarstwa, w tym Unia, zdecydowały się na zawieranie dwustronnych umów handlowych. Najnowsze przykłady to zakończone sukcesem rokowania z Kanadą (CETA – kompleksowa umowa gospodarczo-handlowa) oraz z Singapurem. Trwają też negocjacje ze Stanami Zjednoczonymi (TTIP – transatlantyckie partnerstwo handlowo-inwestycyjne) oraz z Japonią.

Źródła niepisane

Cechą wspólną źródeł prawa unijnego omawianego powyżej jest to, że jest ono prawem pisanim. Ale jak każdy porządek prawny, tak i porządek prawny UE nie może ograniczać się do norm pisanych. Są w nich luki, które muszą być uzupełniane przez prawo niepisane.

Ogólne zasady prawa

Źródłami niepisanego prawa unijnego są ogólne zasady prawa. Chodzi tu o normy odzwierciedlające najistotniejsze pojęcia prawa i sprawiedliwości, jakim podlega cały porządek prawny. Prawo wspólnotowe pisane, które reguluje głównie sprawy gospodarcze i społeczne, może tylko częściowo podołać temu obowiązкови, tak więc ogólne zasady prawa stanowią jedno z głównych źródeł prawa unijnego. Pozwalają one wypełnić istniejące luki lub rozwinąć prawo stanowione dzięki wykładni zgodnej z zasadą bezstronności.

Zasady prawa są wcielane w życie podczas stosowania prawa, zwłaszcza w formie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który „zapewnia przestrzeganie prawa przy wykładni i stosowaniu traktatu”. Punktami odniesienia dla ogólnych zasad prawa są zasady prawne wspólne wszystkim państwom członkowskim. Te zasady stanowią fundament pozwalający na zastosowanie na szczeblu UE reguły prawnej koniecznej do rozwiązania problemu.

Obok zasady autonomii, bezpośredniego stosowania i pierwszeństwa prawa unijnego, wylicza się też takie zasady prawne jak ochrona praw

podstawowych (przynajmniej dla Polski i Zjednoczonego Królestwa, które nie są związane Kartą praw podstawowych ze względu na zastosowanie klauzuli *opt-out*), zasada proporcjonalności (która obecnie jest zagwarantowana w art. 5 ust. 4 TUE), zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań, prawo bycia wysłuchanym czy zasada odpowiedzialności państw członkowskich w razie naruszenia prawa unijnego.

Prawo zwyczajowe

Prawo zwyczajowe również należy do źródeł niepisanych prawa unijnego. Chodzi tu o praktykę, która była już stosowana i zyskała akceptację i w ten sposób jest prawnie usankcjonowana, przez co uzupełnia lub zmienia prawo pierwotne lub wtórne. Możliwość istnienia takiego prawa na szczeblu UE jest w zasadzie uznawana. Jednakże w praktyce stosowanie prawa zwyczajowego napotyka znaczne przeszkody na płaszczyźnie prawa unijnego. Pierwszą przeszkodą jest istnienie specjalnej procedury zmiany traktatów (art. 54 TUE). To postanowienie nie wyklucza wprowadzenia ustanawiania prawa zwyczajowego, ale wzmacnia trudność wypełnienia kryteriów długiego stosowania i akceptacji prawnej. Inną przeszkodą w tworzeniu prawa zwyczajowego w instytucjach unijnych jest fakt, że każde działanie instytucji może wynikać jedynie z traktatów, a nie z rzeczywistego zachowania czy woli stworzenia stosunków prawnych przez instytucję. W konsekwencji na płaszczyźnie traktatów prawo zwyczajowe nie może być w żadnym wypadku ustanawiane przez instytucje UE. Mogą to zrobić ewentualnie państwa członkowskie, i to jedynie przestrzegając wymienionych rygorystycznych kryteriów. Procedury i zwyczaje prawne instytucji unijnych mogą jednak być przywoływane przy wykładni reguł prawnych, które te instytucje ustanowiły, co może zmieniać prawny i faktyczny zakres danego aktu prawnego. Trzeba nadal pamiętać jednak o warunkach i ograniczeniach wynikających z pierwotnego prawa unijnego.

Układy i umowy między państwami członkowskimi UE

Ostatnim źródłem prawa UE są układy i umowy między państwami członkowskimi. Z jednej strony chodzi o układy i umowy zawarte w celu rozwiązania kwestii ściśle związanych z działalnością UE, ale w odniesieniu do których instytucjom unijnym nie powierzono żadnych kompetencji (np. Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w unii gospodarczej i walutowej, pakt fiskalny z 2012 roku, który został podpisany przez wszystkie państwa poza Zjednoczonym Królestwem i Republiką Czeską). Z drugiej strony mamy prawdziwe układy międzynarodowe (traktaty i konwencje)

między państwami członkowskimi, zmierzające zwłaszcza do rozszerzenia terytorialnego zasięgu przepisów krajowych i utworzenia prawa jednolicie stosowanego w obrębie Unii. Są one szczególnie istotne w dziedzinie międzynarodowego prawa prywatnego (np. Konwencja o prawie właściwym dla zobowiązań umownych z 1980 roku).

Instrumenty, jakimi dysponuje UE

Podczas tworzenia UE należało stworzyć od nowa system unijnych aktów prawnych. Główną kwestią, która się wówczas pojawiła, było zdefiniowanie natury i skutków aktów unijnych. Należało wziąć pod uwagę z jednej strony to, że instytucje musiały mieć możliwość skutecznego – czyli niezależnego od woli państw członkowskich – wyrównywania różnic w warunkach gospodarczych, społecznych, a nawet ekologicznych w państwach członkowskich, aby stworzyć możliwie najlepsze warunki wszystkim obywatelom Unii. Z drugiej strony nie mogły one interweniować bardziej, niż to konieczne, w państwowe porządki prawne. Cały system normatywny UE podlega zatem następującej zasadzie – przepisy krajowe muszą być zastąpione aktem wspólnotowym, kiedy konieczny jest szczegółowy tekst, wspólny dla wszystkich państw członkowskich. W przeciwnym razie trzeba pozostawić swobodę państwowym systemom prawnym.

Przy tym założeniu stworzono instrumenty pozwalające instytucjom unijnym wpływać w różnym stopniu na państwowe porządki prawne. W wyjątkowym przypadku normy krajowe są zastępowane normami unijnymi. Ponadto istnieją przepisy unijne pozwalające instytucjom UE na pośrednie oddziaływanie na porządki prawne państw członkowskich. Możliwe jest jeszcze, w celu uregulowania konkretnego przypadku, podjęcie środków wobec wskazanego lub możliwego do wskazania podmiotu. Wreszcie niektóre akty prawne nie zawierają żadnego przepisu wiążącego dla państwa członkowskiego lub obywateli UE.

Z punktu widzenia swych adresatów i skutków, które powodują, akty prawne systemu normatywnego Unii Europejskiej można podzielić na następujące rodzaje na podstawie art. 288 TFUE.

System aktów prawnych UE

	ADRESACI	SKUTKI
Rozporządzenia	Wszystkie państwa członkowskie, osoby fizyczne i prawne	Bezpośrednio stosowane i wiążące w całości
Dyrektywy	Wszystkie lub określone państwa członkowskie	Wiążące w zakresie uzyskania określonego rezultatu Bezpośrednio stosowane tylko w szczególnych warunkach
Decyzje I	Skierowane do określonych adresatów: – wszystkie lub określone państwa członkowskie – określone osoby fizyczne lub prawne	Bezpośrednio stosowane i wiążące w całości
Decyzje II	Nieskierowane do określonych adresatów	Wiążące w całości
Zalecenia	Wszystkie lub określone państwa członkowskie, inne organy UE, osoby fizyczne	Niewiążące
Opinie	Wszystkie lub określone państwa członkowskie, inne organy UE Nieokreśleni	Niewiążące

Rozporządzenia jako „ustawy unijne”

Aktami prawnymi, którymi instytucje unijne w największym stopniu ingerują w krajowe porządki prawne, są rozporządzenia. Odznaczają się one dwiema wysoce niezwykłymi w prawie międzynarodowym cechami:

- po pierwsze mają *charakter unijny*, czyli ustanawiają to samo prawo w całej Unii, bez względu na granice, oraz są w pełni stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Państwom członkowskim nie wolno stosować przepisów jakiegoś rozporządzenia w sposób niepełny lub stosować tylko tych przepisów, które dane państwo akceptuje, żeby w ten sposób uniemożliwić nadanie skuteczności aktowi, któremu w momencie jego uchwalenia dane państwo się sprzeciwia lub który jest niezgodny z jego interesem. Państwa członkowskie nie mogą też powoływać się na postanowienia lub praktykę prawa krajowego w celu uniemożliwienia obowiązkowego stosowania rozporządzenia;
- drugą wyjątkową cechą rozporządzeń jest ich *bezpośrednie stosowanie*, co oznacza, że rozporządzenia nie muszą być transponowane do prawa krajowego, ale przyznają one prawa obywatelom Unii lub narzucają im obowiązki w sposób bezpośredni. Państwa członkowskie, ich instytucje i władze są bezpośrednio związane prawem unijnym i muszą go przestrzegać tak jak prawa krajowego.

Podobieństwa między tymi aktami i przepisami krajowymi są wyraźne. W przypadku gdy są one przyjmowane z udziałem Parlamentu Europejskiego w ramach zwykłej procedury ustawodawczej (patrz następny rozdział), kwalifikuje się je jako „akty ustawodawcze”. Natomiast rozporządzenia, które są przyjmowane tylko przez Radę lub Komisję, nie podlegają zatwierdzeniu przez Parlament i nie wykazują – przynajmniej formalnie – istotnych cech ustawy.

Dyrektywy

Dyrektywa jest drugim najważniejszym, obok rozporządzenia, aktem prawnym UE. Próbuje ona pogodzić poszukiwanie niezbędnej jedności prawa unijnego z zachowaniem różnorodności narodowych tradycji i struktur. W przeciwieństwie do rozporządzenia głównym celem dyrektywy nie jest więc unifikacja prawa, ale harmonizacja legislacji. Pozwala to na stopniowe eliminowanie sprzeczności i różnic między krajowymi przepisami ustawowymi i wykonawczymi, aż do osiągnięcia takiej sytuacji, w której w każdym

państwie członkowskim warunki będą tak zbliżone, jak to tylko możliwe. Dyrektywa jest zatem jednym z podstawowych instrumentów tworzenia jednolitego rynku.

Dyrektywa jest wiążąca dla państw członkowskich jedynie w zakresie wyników, jakie trzeba osiągnąć. Pozostawia im natomiast wybór formy i środków, które podejmą, aby osiągnąć cele unijne w ramach swego wewnętrznego porządku prawnego. Ten sposób zobowiązywania państw członkowskich jest przejawem woli zmniejszenia ingerencji w krajowe systemy prawne i administracyjne. Przy wdrażaniu przepisów unijnych państwa członkowskie mogą tym samym uwzględniać specyficzne warunki krajowe. Przepisy dyrektywy nie zastępują automatycznie krajowych reguł prawnych, ale nakładają na państwa członkowskie obowiązek przystosowania prawa krajowego do przepisów unijnych. Zazwyczaj wymaga to dwuetapowej procedury legislacyjnej.

W *pierwszym etapie* ustala się w dyrektywie cel, który dzięki niej ma zostać osiągnięty *na szczeblu unijnym*, jako obowiązujący dla wskazanego adresata, czyli jednego, kilku lub wszystkich państw członkowskich i określa termin jego osiągnięcia. Instytucje unijne mogą definiować ten cel w sposób tak precyzyjny, że państwom członkowskim nie pozostaje żaden margines swobody, by wnieść jakieś zmiany. Ta możliwość jest stosowana głównie w odniesieniu do norm technicznych i ochrony środowiska.

Podczas drugiego etapu *na szczeblu krajowym* cel ustalony na szczeblu unijnym, zostaje przetransponowany do prawa państw członkowskich. Choć państwa członkowskie mają w zasadzie wolność wyboru form i środków transpozycji, to do oceny jej zgodności z prawem unijnym stosowane są kryteria UE. Jest zasada, w myśl której transpozycja ma tworzyć stan prawny pozwalający określać w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny prawa i obowiązki wynikające z przepisów dyrektywy, by obywatel europejski miał możliwość powołać się na nie lub im się przeciwstawić przed sądem krajowym. Zazwyczaj oznacza to przyjmowanie wiążących aktów krajowych, a nawet anulowanie lub zmianę istniejących przepisów. Zwykła praktyka administracyjna nie wystarczy, gdyż może ona ze swej natury zostać dowolnie zmieniona przez odpowiednie władze, brak jej też odpowiedniej wagi.

Dyrektywa nie ustanawia bezpośrednich praw i obowiązków dla obywateli UE; ich odbiorcami są jedynie państwa członkowskie. Dopiero wdrożenie dyrektywy w formie właściwych środków przyjętych przez kompetentne władze państwowe przyznaje prawa lub nakłada obowiązki na obywateli.

Dyrektywa 2012/27/UE z dnia
25 października 2012 r.

(dyrektywa w zakresie efektywności
energetycznej) zawiera pakiet
wiążących środków, prowadzących
do osiągnięcia przez Unię celu
zwiększenia efektywności
energetycznej o 20% do 2020 roku.
Państwa członkowskie UE miały czas
na transpozycję dyrektywy do prawa
krajowego do 5 czerwca 2014 roku.



Tak długo, jak państwa członkowskie wypełniają zobowiązania nałożone na mocy unijnych aktów prawnych, obywatele UE nie mogą ponieść żadnej szkody. Grozi im jednak, że znajdują się w *niekorzystnej* sytuacji, jeśli wymagane krajowe akty wykonawcze nie zostały przyjęte lub zrobiono to w sposób niepełny w sytuacji gdy osiągnięcie celu wyznaczonego w dyrektywie byłoby dla nich korzystne. Aby zapobiec tym niedogodnościom, Trybunał Sprawiedliwości w wielu sprawach orzekł, że w pewnych okolicznościach obywatel unijny może powołać się w sądzie krajowym na bezpośredni skutek prawny dyrektywy lub zalecenia, żeby dochodzić prawa, które zostało mu w tych aktach prawnych przyznane. Trybunał ustalił warunki tego skutku bezpośredniego, a mianowicie:

- przepisy dyrektywy muszą określać prawa obywateli/przedsiębiorstw unijnych w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny;
- powołanie się na to prawo nie może być związane z żadnym warunkiem lub obowiązkiem;
- ustawodawcy krajowemu nie może zostać udzielony żaden zakres swobodnego uznania w określaniu treści danego prawa; oraz
- termin wyznaczony na transpozycję dyrektywy musi już upłynąć.

Orzecznictwo Trybunału na temat bezpośrednich skutków dyrektyw opiera się na uznaniu, że państwo członkowskie dokonuje nadużycia, kiedy stosuje swoje prawo, podczas gdy powinno je dostosować zgodnie ze wskazaniem dyrektyw. Temu nadużyciu prawa przez państwo członkowskie zapobiega uznanie bezpośredniego skutku dyrektywy, ponieważ unika się w ten sposób sytuacji, w której państwo członkowskie mogłoby odnieść korzyści z naruszenia prawa unijnego. W tym znaczeniu bezpośredni skutek dyrektyw ma charakter *sankcji* dla państwa członkowskiego dokonującego naruszenia. Jest zatem logiczne, że do tej pory Trybunał Sprawiedliwości przyznawał dyrektywom bezpośredni skutek tylko w stosunkach między obywatelami UE a państwami członkowskimi i to tylko wtedy, gdy dyrektywa przynosiła korzyść, a nie szkodę obywatelowi UE, czyli tylko w wypadku, gdy prawo unijne zawierało uregulowania bardziej korzystne dla obywatela niż stare prawo krajowe (*skutek bezpośredni wertykalny*).

Bezpośredni skutek dyrektyw w stosunkach między obywatelami (*skutek bezpośredni horyzontalny*) został natomiast odrzucony przez Trybunał Sprawiedliwości. Represyjny charakter skutku bezpośredniego doprowadził Trybunał do stwierdzenia, że skutek ten nie może zachodzić między jednostkami, ponieważ nie mogą one być uznawane za odpowiedzialne za konsekwencje zaniechania działania przez państwa członkowskie. Zamiast

tego osoby fizyczne mogą opierać się na zasadzie pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań. Obywatele unijni muszą być pewni, że krajowy środek transpozycji umożliwi osiągnięcie skutku założonego w dyrektywie. Trybunał Sprawiedliwości wypracował jednak zasadę dotyczącą prawa pierwotnego, zgodnie z którą treść wytycznych ma zastosowanie także do kwestii prawa prywatnego, pod warunkiem że wyraża ogólny zakaz dyskryminacji. Interpretacja Trybunału wychodzi poza zakaz dyskryminacji, który poprzez właściwe dyrektywy zobowiązuje władze krajowe, a w szczególności sądy, do zapewnienia jednostkom, w ramach swojej właściwości, prawnej ochrony, do której jednostki mają prawo na mocy praw unijnych, oraz zapewnienia pełnej skuteczności takiego prawa, przy jednoczesnym odstąpieniu w razie konieczności od stosowania wszystkich przepisów krajowych sprzecznych z tą zasadą. Dlatego też dzięki pierwszeństwu prawa Unii zakaz dyskryminacji określony w odnośnych dyrektywach jest nadrzędny względem prawa krajowego. Widzimy więc, że choć Trybunał nie podważył swego orzecznictwa w kwestii braku skutku horyzontalnego dyrektyw, to jednak do innego wniosku doszedł we wszystkich sprawach, w których przedmiotem był zakaz dyskryminacji ustanowiony w dyrektywach. Już wcześniej Trybunał tak orzekał w przypadku wytycznych odnoszących się do tradycyjnych form dyskryminacji ze względu na narodowość, płeć lub wiek. Powinno mieć to jednak zastosowanie do wszystkich wytycznych przyjmowanych w celu eliminacji przyczyn dyskryminacji wymienionych w art. 19 TFUE.

Bezpośredni skutek dyrektywy niekoniecznie oznacza, że przepis dyrektywy nadaje jednostce określone prawa. O wiele częściej przepisy dyrektyw posiadają bezpośredni skutek w takim zakresie, w jakim wywierają one również *skutek obiektywny*. Uznanie tego skutku regulują te same warunki, które dotyczą skutku bezpośredniego, z jedyną różnicą, że zamiast jasno i precyzyjnie określonego prawa unijnego obywatela lub przedsiębiorstwa ustalone są jasne i precyzyjne zobowiązania państw członkowskich. W tym przypadku wszystkie instytucje, a więc organy ustawodawcze, wykonawcze i sądownicze państw członkowskich, są związane dyrektywą i z urzędu mają obowiązek przestrzegania i stosowania jej przepisów, nadrzędnych w stosunku do prawa krajowego. Konkretnym tego skutkiem jest również zobowiązanie do wykładni prawa krajowego w zgodzie z dyrektywami oraz, w razie wątpliwości, do uznawania pierwszeństwa przepisów dyrektywy wobec prawa krajowego, odmiennie regulującego daną kwestię. Ponadto dyrektywy posiadają również określony skutek zawieszający dla państw członkowskich, jeszcze zanim upłynie termin ich transpozycji. W związku z obowiązkiem osiągnięcia celu dyrektywy oraz przestrzegania unijnej zasady ułatwiania realizacji zadań Unii (art. 4 TUE) państwa członkowskie już przed upływem terminu

transpozycji muszą powstrzymać się od wszelkich działań, które mogłyby poważnie zagrozić osiągnięciu wyznaczonego przez dyrektywę celu.

Ponadto w swych orzeczeniach w sprawach Francovich i Bonifaci z 1991 roku Trybunał Sprawiedliwości uznał, że państwa członkowskie są zobowiązane do naprawy szkód poniesionych przez obywateli z powodu braku transpozycji dyrektyw lub niepoprawnej transpozycji. Pytanie, jakie postawiono w tych sprawach, dotyczyło odpowiedzialności państwa włoskiego za spóźnioną transpozycję dyrektywy Rady nr 80/987/EWG z dnia 20 października 1980 r. w sprawie ochrony pracowników na wypadek niewypłacalności pracodawcy, której celem była ochrona prawa pracownika do otrzymania wynagrodzenia w okresie poprzedzającym niewypłacalność oraz ochrona przed zwolnieniem w związku z niewypłacalnością. W tym celu miały zostać utworzone fundusze gwarancyjne, chronione przed roszczeniami wierzycieli. Za wpłaty do funduszu mieli być odpowiedzialni pracodawcy i/albo władze publiczne. Trybunał Sprawiedliwości musiał rozwiązać następujący problem: dyrektywa miała na celu stworzenie subiektywnego prawa pracowników do kontynuowania pobierania pensji, dzięki planowanym funduszom gwarancyjnym. Prawo to jednak nie mogło być zastosowane bezpośrednio, a zatem nie można się było na nie powoływać przed sądami krajowymi, gdyż z powodu niedokonania transpozycji dyrektywy fundusz nie został utworzony i nie wskazano dłużnika zobowiązanego do wypłacania odszkodowania pracownikowi. W swym orzeczeniu Trybunał Sprawiedliwości uznał, że nie transponując dyrektywy, państwo włoskie pozbawiło tych pracowników ich praw i dlatego winne im było odszkodowanie. Według Trybunału obowiązek naprawy szkód, chociaż nie jest wyraźnie sformułowany w prawie unijnym, stanowi integralną część unijnego porządku prawnego, ponieważ jego pełna skuteczność i ochrona prawa byłaby ograniczona, jeśli obywatel UE nie miałby możliwości otrzymania odszkodowania, kiedy jego prawa są naruszane z powodu sprzecznych z prawem unijnym działań państw członkowskich⁴.

Decyzje

Traktat z Lizbony wprowadził też zmiany w zakresie wydawanych decyzji. Można wyróżnić dwa rodzaje decyzji: decyzje, które określają swojego adresata, oraz decyzje ogólne, w których adresat nie jest określony (por. art. 288 akapit czwarty TFUE). Decyzje wskazujące adresata zastąpiły wcześniej stosowane decyzje regulujące indywidualne przypadki, natomiast

4 Więcej informacji znajduje się w części dotyczącej odpowiedzialności państw członkowskich z tytułu naruszenia prawa unijnego.

decyzje ogólne, które nie wskazują żadnego określonego adresata, obejmują szereg instrumentów, których wspólnym mianownikiem jest to, że nie regulują indywidualnych przypadków. Sytuacja, w której dwa tak różne rodzaje aktów prawnych mają taką samą nazwę, nie jest zbyt fortunna, ponieważ rodzi nieuniknione problemy z ich rozgraniczeniem, a co za tym idzie – dużą niepewność prawną. Lepszym rozwiązaniem byłoby stosowanie jednego terminu do określenia środków dotyczących indywidualnych spraw, prawnie wiążących danego adresata, i wprowadzenie nowego terminu w odniesieniu do pozostałych wiążących aktów prawnych.

Organy UE (zwłaszcza Rada i Komisja) przy pełnieniu swojej funkcji wykonawczej zazwyczaj wydają **decyzje, których adresat jest określony**. Wydając decyzję, instytucje UE mogą wymagać od państwa członkowskiego, przedsiębiorstwa lub obywatela Unii jakiegoś działania lub zaniechania działania, przyznać mu określone prawa lub nałożyć obowiązki. W państwowych porządkach prawnych jest dokładnie tak samo, gdyż w konkretnych przypadkach skutki wynikające ze stosowania prawa są w sposób wiążący wdrażane przez władze w formie decyzji administracyjnych.

Podstawowe cechy tego typu decyzji można ująć następująco:

- ma ona *zastosowanie indywidualne*, co odróżnia ją od rozporządzenia. Adresaci decyzji muszą być konkretnie wskazani i zobowiązani w sposób indywidualny. Wystarczy, by w chwili przyjęcia decyzji można było określić kategorię osób, której dotyczy dana decyzja, i by nie mogła ona zostać rozszerzona w późniejszym okresie. W tym kontekście decydująca jest zwłaszcza treść decyzji; musi ona bowiem w sposób indywidualny i bezpośredni wpływać na sytuację obywateli. Może się więc zdarzyć, że osoby trzecie również będą podlegać indywidualnej decyzji, np. z racji szczególnych indywidualnych cech lub specjalnych okoliczności odróżniających je od wszystkich innych osób i określających je w ten sam sposób co samego adresata;
- *wiąże w całości*, co odróżnia ją od dyrektyw (które są wiążące tylko co do rezultatu, jaki mają przynieść);
- jest dla adresatów *bezpośrednio* wiążąca. Ponadto decyzja skierowana do państwa członkowskiego może także mieć dla obywateli Unii ten sam bezpośredni skutek co dyrektywa.

Ogólne decyzje niewskazujące adresata są wiążące w całości, choć nie jest do końca jasne dla kogo. Można to ostatecznie ustalić tylko na podstawie treści decyzji. Można wyróżnić następujące formy decyzji nieokreślających adresata:

- *decyzje dotyczące zmiany postanowień Traktatów*: takie decyzje są stosowane w sposób ogólny i abstrakcyjny, czyli są wiążące dla wszystkich unijnych instytucji, organów, urzędów lub agencji, a także dla państw członkowskich. Warto wspomnieć decyzje upraszczające procedurę przyjmowania (art. 81 ust. 3, art. 192 ust. 2 lit. c) TFUE) czy też decyzje zmniejszające wymogi co do wymaganej większości (art. 312 ust. 2, art. 333 ust. 1 TFUE);
- *decyzje zmieniające materialnie prawo traktatów*: ten rodzaj decyzji ma skutek wiążący dla całej Unii lub określonych unijnych instytucji, organów, urzędów lub agencji w przypadku decyzji dotyczących ich składu. Nie ma natomiast żadnego skutku zewnętrznego dla osób fizycznych;
- *decyzje przyjmujące prawo wewnątrzinstytucjonalne lub międzyinstytucjonalne*: decyzje tego typu wiążą unijne instytucje, organy, urzędy lub agencje, na które dana decyzja ma wpływ. Przykłady obejmują wewnętrzne regulaminy instytucji oraz porozumienia międzyinstytucjonalne zawierane między organami Unii;
- *decyzje w ramach zarządzania organizacyjnego*: są to decyzje (np. dotyczące powołania, wynagrodzenia) wiążące osobę na danym stanowisku lub członków danego organu;
- *decyzje dotyczące kształtowania polityki*: te decyzje są w pewnym sensie takie jak rozporządzenia i dyrektywy, tylko bez zewnętrznego, prawnie wiążącego skutku dla osób fizycznych. Co do zasady, ich efekt wiążący jest ograniczony do instytucji, które brały udział w wydawaniu tych decyzji, zwłaszcza jeśli dotyczą przyszłych kierunków polityki lub wytycznych w tym zakresie. Takie decyzje tylko w wyjątkowych przypadkach mają skutek ogólny i abstrakcyjny lub konsekwencje finansowe;

- *decyzje w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa:* takie decyzje są prawnie wiążące dla UE. Zakres, w jakim wiążą one państwa członkowskie, jest ograniczony przepisami szczególnymi (np. art. 28 ust. 2 i 5; art. 31 ust. 1 TUE). Nie podlegają one orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości.

Zalecenia i opinie

Zalecenia i opinie stanowią ostatnią kategorię środków prawnych wyraźnie zapisanych w traktatach unijnych. Pozwalają one instytucjom UE na wypowiedzianie się w sposób niezobowiązujący – czyli bez obowiązku prawnego dla adresatów – na temat państw członkowskich i w pewnych wypadkach również obywateli Unii.

Zalecenia sugerują adresatowi odpowiednie zachowanie, nie nakładając na niego obowiązku prawnego. W ten sposób, kiedy zachodzi obawa, że przyjęcie lub zmiana przepisu ustawowego lub administracyjnego państwa członkowskiego zagrazi warunkom konkurencji na wspólnym rynku, Komisja Europejska może zalecić zainteresowanemu państwu odpowiednie środki dla uniknięcia zakłóceń (por. art. 117 ust. 1 zdanie drugie TFUE).

Opinie są natomiast wydawane przez instytucje unijne w przypadkach, gdy chodzi o ocenę aktualnej sytuacji lub jej rozwoju w Unii Europejskiej bądź państwach członkowskich. Częściowo służą one również do przygotowania późniejszych wiążących aktów prawnych lub są warunkiem wszczęcia postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości (por. art. 258 i 259 TFUE).

Zalecenia i opinie mają jednak przede wszystkim charakter polityczny i moralny. Wprowadzając te akty, autorzy traktatów mieli nadzieję, że zainteresowani dobrowolnie przychylą się do skierowanych do nich zaleceń i zareagują w sposób odpowiedni na oceny sytuacji instytucji unijnych, ze względu na uznanie, jakim się cieszą te instytucje, i na to, że dysponują one całościowym oglądem, a posiadane przez nie informacje wykraczają poza ramy państwowe. Jednakże zalecenia i opinie mogą również mieć pośrednie skutki prawne, jeśli tworzą warunki wstępne dla przyszłych obowiązujących aktów prawnych lub jeśli instytucja unijna zobowiązuje samą siebie, co może w pewnych warunkach przyczyniać się do powstania uzasadnionego oczekiwania.

Rezolucje, deklaracje i programy działań

Poza aktami prawnymi przewidzianymi w traktatach instytucje unijne mają do swojej dyspozycji szereg różnorodnych form działania służących do kształtowania porządku prawnego Unii. Najważniejsze z nich to rezolucje, deklaracje i programy działań.

Rezolucje: rezolucje mogą być wydawane przez Radę Europejską, Radę oraz Parlament Europejski. Rezolucje zawierają wspólne zamiary i opinie na temat ogólnego procesu integracji i konkretnych zadań na płaszczyźnie unijnej i pozaunijnej. Rezolucje odnoszące się do spraw wewnętrznych UE mogą dotyczyć podstawowych aspektów unii politycznej, polityki regionalnej, polityki energii i unii gospodarczej i walutowej, a zwłaszcza wprowadzania europejskiego systemu walutowego. Polityczne znaczenie rezolucji polega zwłaszcza na tym, że wyznaczają kierunek przyszłych prac Rady. Jako *przejaw wspólnej woli politycznej* rezolucje znacznie ułatwiają poszukiwanie porozumienia w Radzie. Ponadto gwarantują minimum korelacji między hierarchią procesów decyzyjnych w ramach Wspólnoty i w państwach członkowskich. Każda ocena ich znaczenia prawnego musi również uwzględniać tę ostatnią funkcję, co oznacza, że rezolucja musi pozostać elastycznym instrumentem, nie obciążonym zbyt wielkimi wymogami i obowiązkami prawnymi.

Deklaracje: istnieją dwa typy deklaracji. Kiedy dotyczą one *dalszego rozwoju Unii*, tak jak deklaracja o Unii Europejskiej, deklaracja o demokracji czy deklaracja o prawach podstawowych, są one zasadniczo równoznaczne z rezolucjami. Deklaracje tego typu mają dotrzeć do jak największej liczby odbiorców lub do ich określonej grupy. Drugi rodzaj deklaracji to dokumenty przyjmowane w ramach procesu decyzyjnego Rady. Członkowie Rady wyrażają wspólne lub indywidualne opinie na temat wykładni decyzji podejmowanych w Radzie. *Deklaracje interpretujące* są standardową praktyką w Radzie i odgrywają kluczową rolę w poszukiwaniu kompromisu. Doniosłość prawną tych deklaracji należy oceniać w świetle ogólnych zasad wykładni, według których wykładnia przepisów zależy w ogromnym stopniu od intencji jej autora. Zasada ta obowiązuje jednak tylko wtedy, gdy deklaracje przyciągną wymaganą uwagę publiczną, gdyż niemożliwe byłoby np. ograniczenie wtórnego prawa unijnego, przyznającego bezpośrednio prawa obywatelom, za pomocą porozumień pomocniczych, które nie byłyby podane do publicznej wiadomości.

Programy działań: te programy, ustalane przez Radę i Komisję Europejską z ich własnej inicjatywy lub na prośbę Rady Europejskiej, mają na celu realizację programów legislacyjnych i ogólnych celów traktatowych. Kiedy programy te są wyraźnie określone przez traktaty, instytucje unijne muszą przestrzegać tych przepisów przy planowaniu programów. Inne programy są natomiast w praktyce uznawane za *ogólne wytyczne*, nieposiadające żadnego wiążącego skutku prawnego. Są one jednak wyrazem planowanych działań instytucji unijnych.

Równie ważne dla Unii są „białe księgi” i „zielone księgi”. *Białe księgi*, zawierające konkretne propozycje działań UE w określonych obszarach polityki, są publikowane przez Komisję. Jeżeli biała księga spotka się z przychylną opinią Rady, wówczas może stać się podstawą unijnego programu działania. Jako przykłady można podać białe księgi nt. usług użyteczności publicznej (2004), nt. europejskiej polityki komunikacji (2006) czy też w sprawie przyszości Europy (2017). Celem *zielonych ksiąg* jest wywołanie dyskusji na dany temat na szczelbu UE. Są one podstawą konsultacji publicznych i debaty na podjęte w nich tematy. Mogą także stanowić punkt wyjścia dla prac legislacyjnych, które są potem określone w białych księgach.

Publikacja i podanie do wiadomości publicznej

Akty ustawodawcze są publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, seria L (L od legislacji). Wchodzą w życie w dniu podanym w danym akcie, a jeśli akt nie podaje żadnej daty, 20 dni po ich opublikowaniu.

Akty o charakterze *nieustawodawczym* są podpisywane przez przewodniczącą instytucji, która dany akt przyjęła. Te akty są publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, seria C („informacje i zawiadomienia”, C od angielskiego słowa *communication*).

Akty ustawodawcze, które wskazują adresata, są notyfikowane adresatom i stają się skuteczne wraz z tą notyfikacją.

Instrumenty niewiążące nie podlegają obowiązkowi publikacji lub podania do wiadomości. Z reguły jednak są one publikowane w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, seria C („informacje i zawiadomienia”).

Procesy legislacyjne w UE

W przeciwieństwie do systemów państwowych, gdzie wola narodu wyraża się w Parlamencie, w UE przez długi czas to przedstawiciele rządów państw członkowskich zgromadzeni w Radzie odgrywali decydującą rolę w wyrażaniu woli Unii. Działo się tak dlatego, że w Unii nie ma „narodu europejskiego”. Unia zawdzięcza swoje istnienie i strukturę wkładowi swoich państw członkowskich. Państwa członkowskie nie scedowały na Unię części swoich suwerenności, lecz połączyły je w jedność, pod warunkiem, że zachowają kompetencje jej wykonywania. Niemniej jednak wraz z ewolucją i umacnianiem się unijnego porządku prawnego ten podział kompetencji w procesie decyzyjnym UE, początkowo ukierunkowany przede wszystkim na interesy państw członkowskich, ustąpił miejsca systemowi decyzyjnemu o wiele bardziej zrównoważonemu, dzięki nieustannemu wzmacnianiu pozycji Parlamentu Europejskiego. W ten sposób od zwykłych konsultacji z Parlamentem Europejskim doszło do współpracy między Parlamentem a Radą, potem do współdecydowania Parlamentu w unijnym procesie legislacyjnym.

Traktat z Lizbony dokonał reorganizacji i zmiany struktury procedury ustawodawczej w UE. Obecnie można wyróżnić dwa rodzaje procedur: 1) zwykłą procedurę ustawodawczą do przyjmowania aktów ustawodawczych (art. 289 ust. 1 TFUE), która zasadniczo odpowiada wcześniejszej procedurze współdecydowania i jest stosowana jako generalna zasada tworzenia prawa na poziomie UE, oraz specjalną procedurę ustawodawczą (art. 289 ust. 2 TFUE), w której akty ustawodawcze są przyjmowane przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego; 2) niektóre akty prawne przed wejściem w życie muszą zostać zatwierdzone przez Parlament w procedurze zgody; 3) akty o charakterze nieustawodawczym przyjmowane są w procedurze uproszczonej; 4) specjalna procedura jest stosowana podczas przyjmowania aktów delegowanych i wykonawczych.

Procedura przyjmowania aktów ustawodawczych

Zwykła procedura ustawodawcza

(artykuł 294 TFUE)



Przebieg procedury

Faza opracowywania wniosków

Zasadniczo procedurę uruchamia Komisja, która opracowuje wniosek planowanego środka unijnego („prawo inicjatywy”). Wniosek jest przygotowywany przez służby Komisji zajmujące się danym obszarem. Na tym etapie Komisja często zasięga opinii ekspertów krajowych. Dzieje się to częściowo w ramach komitetów utworzonych w tym celu lub w formie przesyłania ekspertom pytań przez służby Komisji. Komisja nie jest jednak zobowiązana do uwzględnienia opinii ekspertów krajowych podczas opracowywania wniosków. Projekt przygotowany przez Komisję, szczegółowo ustalający treść i formę przewidywanego środka, jest poddawany pod dyskusję na forum Komisji i ostatecznie jest zatwierdzany zwykłą większością głosów. Następnie jest przekazywany jako *wniosek Komisji* do Rady oraz do Parlamentu Europejskiego, jak również do Komitetu Ekonomiczno-Społecznego bądź do Komitetu Regionów, wraz ze szczegółowym uzasadnieniem.

Pierwsze czytanie w Parlamencie oraz w Radzie

Przewodniczący Parlamentu Europejskiego przekazuje wniosek do komisji koordynującej do rozważenia. Parlament Europejski podczas sesji plenarnej obraduje nad wynikiem dyskusji komisji i wydaje stanowisko, które zawierać może przyjęcie lub odrzucenie proponowanego aktu, jak również propozycje poprawek. Następnie Parlament Europejski przekazuje swoje *stanowisko* Radzie.

W pierwszym czytaniu Rada może postąpić w sposób następujący:

- jeżeli Rada zatwierdzi stanowisko Parlamentu Europejskiego, proponowany akt zostaje przyjęty w brzmieniu, które odpowiada stanowisku Parlamentu Europejskiego i procedura ustawodawcza jest tym samym zakończona. W praktyce stało się już niejako zasadą, że proces legislacyjny kończy się na pierwszym czytaniu. Dzieje się tak dzięki nieformalnym rozmowom trójstronnym, podczas których przedstawiciele Parlamentu, Rady i Komisji zasiadają razem przy stole, żeby poszukiwać kompromisu satysfakcjonującego wszystkie strony na wczesnym etapie procesu legislacyjnego;
- jeżeli Rada nie zatwierdzi stanowiska Parlamentu Europejskiego, przyjmuje własne stanowisko w pierwszym czytaniu i przekazuje je Parlamentowi Europejskiemu.

Rada informuje Parlament Europejski szczegółowo o powodach, które skłoniły ją do przyjęcia takiego stanowiska. Komisja informuje Parlament Europejski o szczegółach swojego stanowiska.

Drugie czytanie w Parlamencie oraz w Radzie

W drugim czytaniu Parlament Europejski w terminie trzech miesięcy od przekazania stanowiska Rady dysponuje trzema możliwościami działania:

- 1)** Może zatwierdzić stanowisko Rady lub nie zajmować stanowiska. Wówczas dany akt uważa się za przyjęty w brzmieniu, które odpowiada stanowisku Rady.
- 2)** Może odrzucić stanowisko Rady większością głosów. Wówczas proponowany akt uważa się za nieprzyjęty i proces legislacyjny uważa się za zakończony.
- 3)** Może zaproponować większością głosów poprawki do stanowiska Rady. Zmieniony w ten sposób tekst jest przekazywany Radzie i Komisji, która wydaje opinię w przedmiocie tych poprawek.

Rada obraduje nad zmienionym stanowiskiem. Dysponuje przy tym trzema możliwościami działania w okresie trzech miesięcy:

- 1)** może przyjąć wszystkie poprawki Parlamentu; dany akt uważa się wówczas za przyjęty. Jeżeli Komisja zgadza się z poprawkami Parlamentu, do ich zatwierdzenia wystarczy większość kwalifikowana. Jeżeli tak nie jest, Rada może zatwierdzić poprawki Parlamentu wyłącznie jednomyślnie;
- 2)** może nie przyjąć wszystkich poprawek Parlamentu lub też niezbędna większość głosów może nie zostać osiągnięta. Wówczas inicjuje się procedurę pojednawczą.

Procedura pojednawcza

Przewodniczący Rady inicjuje procedurę pojednawczą w porozumieniu z przewodniczącym Parlamentu. W centrum procedury jest komitet pojednawczy, który obecnie gromadzi 28 przedstawicieli Rady i tyluż przedstawicieli Parlamentu. Komitet pojednawczy ma za zadanie doprowadzić do porozumienia w sprawie wspólnego projektu większością kwalifikowaną głosów w terminie sześciu tygodni od jego zwołania, na podstawie stanowisk Parlamentu Europejskiego i Rady w drugim czytaniu. Wymaga to znalezienia kompromisowego rozwiązania po przeanalizowaniu wszystkich przyczyn braku porozumienia. W rzeczywistości chodzi po prostu o osiągnięcie

kompromisu między rozbieżnymi stanowiskami Parlamentu i Rady. W tym celu tekst projektu aktu prawnego można uzupełnić o nowe elementy, ułatwiające osiągnięcie kompromisu, pod warunkiem, że są one zbieżne z ogólnym rezultatem drugiego czytania. Nie można jednak wykorzystać poprawek, które nie osiągnęły wymaganej większości w drugim czytaniu.

Komisja uczestniczy w pracach komitetu pojednawczego i podejmuje wszelkie niezbędne inicjatywy na rzecz zbliżenia stanowisk Parlamentu Europejskiego i Rady.

Jeżeli w terminie sześciu tygodni od zwołania komitet pojednawczy nie zatwierdzi wspólnego projektu, proponowany akt uważa się za nieprzyjęty.

Trzecie czytanie w Parlamencie i w Radzie

Jeżeli w terminie sześciu tygodni komitet pojednawczy zatwierdzi wspólny projekt, Parlament Europejski i Rada mają sześć tygodni od tego zatwierdzenia na przyjęcie danego aktu zgodnie z tym projektem, przy czym Parlament Europejski stanowi większością oddanych głosów, a Rada większością kwalifikowaną. Jeżeli nie uczynią tego, proponowany akt uważa się za nieprzyjęty, a proces legislacyjny za zakończony.

Publikacja

Ostateczny tekst aktu prawnego w *24 językach urzędowych Unii* (angielskim, bułgarskim, chorwackim, czeskim, duńskim, estońskim, fińskim, francuskim, greckim, hiszpańskim, irlandzkim, litewskim, łotewskim, maltańskim, niderlandzkim, niemieckim, polskim, portugalskim, rumuńskim, słowackim, słoweńskim, szwedzkim, węgierskim i włoskim) jest podpisywany przez przewodniczącego Parlamentu Europejskiego oraz przewodniczącego Rady i publikowany w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*. Jeżeli akt prawny jest skierowany do określonego adresata, jest on notyfikowany adresatowi.

Wprowadzenie procedury współdecydowania stanowi dla Parlamentu Europejskiego zarazem wyzwanie i szansę. Wprawdzie warunkiem jej skuteczności jest osiągnięcie porozumienia przez komitet pojednawczy, jest ona jednak załącznikiem fundamentalnej zmiany stosunków między Parlamentem a Radą. Te dwie instytucje po raz pierwszy stają na równi w procesie legislacyjnym. Do Parlamentu i do Rady należy teraz udowodnienie zdolności znajdowania kompromisów politycznych i porozumiewania się w ramach komitetu pojednawczego na temat wspólnego projektu.

Specjalna procedura ustawodawcza

W specjalnej procedurze ustawodawczej decyzje są zazwyczaj podejmowane przez Radę *jednomyślnie* na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim (np. art. 308 TFUE: statut Europejskiego Banku Inwestycyjnego) lub przez Parlament Europejski po uzyskaniu zgody Rady (np. art. 226 akapit trzeci TFUE: wykonywanie uprawnień śledczych za pośrednictwem parlamentarnej komisji śledczej; art. 228 ust. 4 TFUE: warunki wykonywania obowiązków przez Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich).

Istnieją także inne formy stanowienia prawa różniące się od wymienionych wyżej przypadków, do których także stosuje się specjalną procedurę ustawodawczą:

- decyzje w sprawie budżetu (art. 314 TFUE): w tym przypadku procedura jest obwarowana szczegółowymi warunkami, jednak w dużej mierze jest zgodna ze zwykłą procedurą ustawodawczą;
- Rada podejmuje decyzję większością głosów na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim (lub innymi instytucjami UE i organami doradczymi); początkowo ta właśnie procedura była standardową procedurą ustawodawczą na poziomie UE, obecnie jest ona jednak stosowana wyłącznie w pojedynczych przypadkach jako specjalna procedura ustawodawcza (na przykład art. 140 ust. 2 TFUE: derogacje w zakresie unii gospodarczej i walutowej; art. 128 ust. 2 TFUE: emitowanie monet);
- czasami Rada podejmuje decyzje bez Parlamentu Europejskiego. Jest to jednak dość rzadki wyjątek i – poza obszarem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, gdy Parlament jest informowany o decyzjach Rady, art. 36 TUE) – zdarza się w bardzo nielicznych przypadkach (na przykład art. 31 TFUE: ustalenie wspólnej taryfy celnej; art. 301 akapit drugi TFUE: skład Komitetu Ekonomiczno-Społecznego).

W przypadku obszarów polityki, dla których przewiduje się specjalną procedurę ustawodawczą, można ją zmienić na zwykłą procedurę ustawodawczą dzięki tzw. klauzulom pomostowym. Można też zmienić wymóg podjęcia przez Radę jednogłosnej decyzji potrzebnej do przyjęcia aktu na większość kwalifikowaną. Należy rozróżnić dwa rodzaje klauzul pomostowych. Po pierwsze, ogólne klauzule pomostowe, które stosuje się do wszystkich obszarów polityki. Ich zastosowanie wymaga jednomyślnej decyzji Rady Europejskiej. Drugi rodzaj to konkretne klauzule pomostowe odnoszące

się do pewnych obszarów polityki (na przykład wieloletnie ramy finansowe – art. 312 TFUE; współpraca sądowa w zakresie prawa rodzinnego – art. 81 TFUE; wzmocniona współpraca – art. 333 TFUE); sprawy społeczne – art. 153 TFUE i środowisko – art. 192 TFUE). Tego typu klauzule pomostowe różnią się od ogólnych klauzul pomostowych tym, że co do zasady parlamenty krajowe nie mają prawa weta, a decyzja może zostać podjęta także przez Radę, a niekoniecznie przez Radę Europejską.

Procedura zgody

Równie ważną formą uczestniczenia Parlamentu Europejskiego w unijnej procedurze legislacyjnej jest procedura zgody. Zakłada ona, że do przyjęcia aktu prawnego wymagane jest zatwierdzenie go przez Parlament. Jednak ta procedura nie pozwala Parlamentowi oddziaływać bezpośrednio na treść aktów. W ramach procedury zgody Parlament nie może np. proponować lub narzucać poprawek. Jego rola polega jedynie na zatwierdzaniu lub odrzucaniu proponowanego aktu. Ta procedura jest przewidziana do zawierania umów międzynarodowych (art. 218 ust. 6 lit. a) TFUE), wzmocnionej współpracy (art. 329 ust. 1 TFUE) czy też wykonywania kompetencji dyspozytywnych (art. 352 ust. 1 TFUE). Procedura zgody może być częścią zarówno procesu przyjmowania aktów ustawodawczych w ramach specjalnej procedury ustawodawczej, jak i procesu przyjmowania wiążących aktów nieustawodawczych w ramach uproszczonej procedury ustawodawczej.

Procedura przyjmowania aktów o charakterze nieustawodawczym

Akty o charakterze nieustawodawczym przyjmowane są w procedurze uproszczonej, to znaczy, że instytucja unijna lub inny organ przyjmuje akt prawny w ramach swoich kompetencji. Uprawnienie do tego wynika z odpowiedniego umocowania tych kompetencji w traktatach unijnych.

Ta procedura jest stosowana przede wszystkim do (prostych) wiążących aktów ustawodawczych przyjmowanych przez unijne instytucje w ramach ich kompetencji (na przykład decyzje Komisji dotyczące pomocy państwa – art. 108 ust. 2 TFUE).

Procedura uproszczona stosowana jest oprócz tego w odniesieniu do instrumentów niewiążących, zwłaszcza zaleceń i opinii wydawanych przez instytucje unijne i organy doradcze.

Procedura przyjmowania aktów delegowanych i wykonawczych

Od dłuższego czasu praktyką Parlamentu i Rady było przekazywanie kompetencji ustawodawczych i uprawnień wykonawczych na rzecz Komisji. Komisja realizowała te kompetencje poprzez procedurę komitetową. Wpływ Komisji, Rady, państw członkowskich i Parlamentu był zróżnicowany. Brak było jednak wyraźnego rozdzielenia między delegowaniem kompetencji do stanowienia prawa (uprawnienia ustawodawcze) a przekazaniem kompetencji do wykonywania tego prawa (uprawnienia wykonawcze). Dopiero traktat lizboński wprowadził od dawna wyczekiwane rozróżnienie w odniesieniu do wykonywania uprawnień ustawodawczych i wykonawczych (art. 290 i 291 TFUE).

Akty delegowane są przyjmowane przez Komisję *na podstawie specjalnego upoważnienia* w formie aktu ustawodawczego przyjmowanego przez Parlament i Radę (art. 290 TFUE). Przekazane Komisji uprawnienie dotyczy jedynie wprowadzenia poprawek dotyczących elementów aktu ustawodawczego innych niż istotne. Kompetencje w zakresie istotnych elementów w danym obszarze nie podlegają natomiast przekazaniu. Oznacza to, że podstawowe przepisy są przyjmowane przez organy ustawodawcze i kompetencje w tym zakresie nie mogą zostać przekazane organom wykonawczym. Jest to rozwiązanie uwzględniające zasady demokracji i rozdziału władzy. W przypadku ważnych decyzji o daleko idących konsekwencjach to Parlament i Rada powinny zawsze ponosić odpowiedzialność za stanowienie prawa. Jest to szczególnie istotne w przypadku politycznych celów działań ustawodawczych, wyboru środków do osiągnięcia tych celów oraz możliwych implikacji aktu dla osób fizycznych i prawnych. Co więcej, aktami delegowanymi można jedynie zmienić lub uzupełnić akt ustawodawczy tak, aby nie zmienić jego ogólnego celu. Wreszcie w akcie ustawodawczym muszą być wyraźnie wskazane przepisy, które mają być zmienione lub uzupełnione aktem delegowanym. Dlatego też akty delegowane dotyczą dostosowania aktu ustawodawczego do przyszłych zmian, takich jak np. zmiana sytuacji, dopasowanie do przewidywanych zmian w innych aktach ustawodawczych czy też zapewnienie stosowania przepisów aktu ustawodawczego, nawet jeśli wystąpią szczególne okoliczności lub pojawią się nowe informacje. Uprawnienia mogą być przekazane na określony czas. Jeżeli uprawnienia mają być przekazane na czas nieokreślony, wówczas można zastrzec możliwość ich odwołania. Poza zastrzeżeniem odwołania przekazania uprawnień Parlament i Rada mogą także zastrzec sobie prawo sprzeciwu wobec wejścia w życie aktów delegowanych Komisji. Komisja może przyjmować delegowane akty wykonawcze, jeżeli takie uprawnienie zostało jej przekazane przez

Parlament i Radę. W prawie pierwotnym nie ma żadnego przepisu, który umożliwiałby udział innych instytucji w tym procesie. Komisja ma jednak prawo konsultowania się zwłaszcza z krajowymi ekspertami i zazwyczaj z tego prawa korzysta.

Przyjmowanie aktów wykonawczych przez Komisję (art. 291 TFUE) to wyjątek od ogólnej zasady odpowiedzialności państw członkowskich za administracyjne wdrażanie prawa unijnego (art. 289 ust. 1 TFUE) i z tego względu odbywa się pod kontrolą państw członkowskich. Jest to dość znaczne odejście od poprzedniej sytuacji ustawodawczej, w której Parlament i Rada miały prawo współdecydowania o przyjmowaniu środków wykonawczych w ramach procedury komitetowej. Ta zmiana stanowi odzwierciedlenie faktu, że jasne rozdzielenie aktów delegowanych i aktów wykonawczych oznaczało jednocześnie reorganizację powiązanych z tym praw kontroli i uczestnictwa. Podczas gdy Parlament i Rada jako unijne organy ustawodawcze są odpowiedzialne za akty delegowane, to w przypadku aktów wykonawczych odpowiedzialność spoczywa na państwach członkowskich zgodnie z przypisaną im odpowiedzialnością za administracyjne wdrażanie prawa Unii. W ramach swojego mandatu ustawodawczego ustawodawca unijny (czyli Parlament i Rada) w rozporządzeniu (UE) nr 182/2011 (tzw. rozporządzenie dotyczące procedury komitetowej) określiły ogólne warunki i zasady dotyczące mechanizmów kontroli wykonywania uprawnień wykonawczych. W rozporządzeniu liczba procedur komitetowych została ograniczona do dwóch: procedury doradczej i procedury sprawdzającej. Wybór procedury jest określony w przepisach szczegółowych.

W **procedurze doradczej** komitet doradczy wydaje opinię zwykłą większością głosów, co jest zapisywane w protokole. Komisja sama decyduje o przyjęciu aktu wykonawczego, uwzględniając opinię komitetu w jak największym stopniu.

W **procedurze sprawdzającej** natomiast *komitet* składający się z przedstawicieli państw członkowskich głosuje nad projektem środków wykonawczych przedstawionym przez Komisję i podejmuje decyzję kwalifikowaną większością głosów. Jeżeli większość kwalifikowana zaakceptuje projekt, Komisja musi go przyjąć w takiej właśnie formie. Jeżeli komitet nie wydał decyzji ze względu na brak quorum, Komisja może co do zasady przyjąć projekt aktu. Jeżeli natomiast komitet wyda opinię negatywną bądź nie zaakceptuje projektu, Komisja może przedstawić komitetowi nowy projekt lub odesłać pierwotny projekt do komitetu odwoławczego.

Tak więc **komitet odwoławczy** stanowi drugą instancję w procedurze sprawdzającej. Celem skierowania projektu do komitetu odwoławczego jest osiągnięcie kompromisu między Komisją i przedstawicielami państw członkowskich, jeżeli nie udało się to w ramach komitetu sprawdzającego. Jeżeli komitet odwoławczy wyda pozytywną opinię, Komisja przyjmuje akt wykonawczy. Akt może też zostać przyjęty, jeżeli opinia nie została wydana.

Unijny system ochrony prawnej

Unia, która uważa się za wspólnotę prawną, musi zapewnić podległym sobie podmiotom prawnym pełny i skuteczny system ochrony prawnej. Unijny system ochrony prawnej spełnia to wymaganie. Uznaje on prawo jednostki do *skutecznej ochrony sądowej tych praw*, których podstawą jest porządek prawny UE. Ochrona ta, umocowana w art. 47 Karty praw podstawowych, należy do ogólnych zasad prawnych, wynikających z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich, jak również z europejskiej konwencji praw człowieka (art. 6 oraz art. 13). Jest ona gwarantowana przez system prawny UE (składający się z Trybunału Sprawiedliwości i Sądu) (art. 19 ust. 1 TUE). W tym zakresie dostępny jest cały szereg procedur, przedstawionych poniżej.

Procedura w sprawie naruszenia traktatów (artykuł 258 TFUE)

Procedura ta pozwala określić, czy państwo członkowskie uchybiło obowiązkom, które ciążyą na nim na mocy prawa unijnego. Rozstrzygnięcia w tej kwestii są wyłączną kompetencją Trybunału Sprawiedliwości UE. W zależności od wagi wykroczenia zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości poprzedzone jest procedurą wstępną, dającą państwu członkowskiemu okazję, aby odpowiedzieć na skierowane przeciw niemu zarzuty. Jeśli ta procedura nie wystarczy do wyjaśnienia kwestii spornych, możliwe jest wniesienie do Trybunału Sprawiedliwości sprawy o naruszenie Traktatu; robi to albo Komisja (art. 258 TFUE), albo państwo członkowskie (art. 259 TFUE). W praktyce inicjatywę podejmuje zazwyczaj Komisja. Trybunał Sprawiedliwości zapoznaje się ze skargą i ustala, czy doszło do naruszenia Traktatu. Jeśli tak, państwo członkowskie musi bezzwłocznie położyć kres stwierdzonemu uchybieniu. W przypadku gdy państwo członkowskie nie zastosowało się do wyroku, Komisja może wszcząć nową procedurę, by zobowiązać dane państwo do zapłacenia zryczałtowanej grzywny lub okresowej kary pieniężnej (art. 260 TFUE). Uporczywe niestosowanie się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości stwierdzającego uchybienie może więc mieć poważne finansowe konsekwencje dla danego państwa członkowskiego.

W sprawie Jégo-Quéré firma rybacka wniosła sprawę o unieważnienie części rozporządzenia dotyczącego ochrony młodocianych osobników morskich. Sprawa konkretnie dotyczyła zakazu stosowania sieci rybackich o oczkach wielkości 8 cm, jakich używała firma Jégo-Quéré. W celu zapewnienia skutecznej ochrony prawnej, Sąd Pierwszej Instancji zastosował szeroką wykładnię pojęcia „indywidualnego interesu” i uznał, że skarga była dopuszczalna. Trybunał Sprawiedliwości był innego zdania. Uznał bowiem, że nałożenie bezpośrednich obciążeń przez rozporządzenie ogólnego zastosowania nie może być traktowane tak samo jak wpływ indywidualny.



Sprawy o unieważnienie (artykuł 263 TFUE)

Wniesienie sprawy o unieważnienie daje możliwość poddania czynności instytucji i organów unijnych obiektywnej sądowej kontroli (*abstrakcyjna kontrola norm*) oraz otwiera obywatelom dostęp do wymiaru sprawiedliwości UE, z pewnymi jednak ograniczeniami (*gwarancja ochrony indywidualnej*).

Zaskarżeniu podlegają wszystkie działania instytucji i organów unijnych, których wiążący skutek prawny narusza interesy strony pozywającej wskutek ingerencji w jego pozycję prawną. Skarga taka może być wniesiona przez państwa członkowskie, Parlament Europejski, Radę lub Komisję, Trybunał Obrachunkowy, Europejski Bank Centralny oraz Komitet Regionów, jeżeli dochodzą one unieważnienia aktu naruszającego przyznane im prawa.

Obywatele i przedsiębiorstwa UE mogą natomiast wnosić sprawy o unieważnienie jedynie przeciw decyzjom przyjętym w odniesieniu do nich lub decyzjom, które kierowane są do innych osób, ale dotyczą ich bezpośrednio i indywidualnie. W myśl orzecznictwa Trybunału akt prawny może bezpośrednio i indywidualnie dotyczyć osoby tylko wówczas, gdy jest określona w sposób odróżniający ją od wszystkich innych podmiotów. To kryterium „bezpośredniego związku” ma zapewnić, że do Trybunału Sprawiedliwości bądź Sądu będą trafiać tylko te sprawy, w których natura szkody, której doznał powód, i jej skutki są precyzyjnie sformułowane. Kryterium „indywidualności” pozwala natomiast zapobiec skargom wnoszonym przez inne osoby w imieniu osoby, która doznała szkody (znane w prawie anglosaskim jako *relator suits*).

W traktacie lizbońskim wprowadzono dodatkową kategorię czynów, w odniesieniu do dla których osoby fizyczne i prawne także mogą wnosić sprawę o unieważnienie. Osoby fizyczne i prawne mają teraz podstawy do wszczęcia postępowania przeciwko aktom regulacyjnym, pod warunkiem że „dotyczą ich bezpośrednio i nie wymagają środków wykonawczych”. Ta nowa kategoria skarg wypełniła pewną „lukę w ochronie prawnej”, która została wytknięta przez *Sąd w sprawie Jégo-Quéré*. Problem polegał to na tym, że jak dotąd przedsiębiorca, którego dany unijny akt ustawodawczy dotyczył bezpośrednio, nie miał zapewnionej ochrony sądowej ze względu na brak możliwości oceny legalności tego aktu poprzez dostępne środki prawne: kwestionowanie aktu przez złożenie sprawy o unieważnienie (art. 263 TFUE) kończyło się niepowodzeniem ze względu na to, że akt nie dotyczył przedsiębiorcy indywidualnie; nie można też było skorzystać z procedury orzeczenia w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE) ze względu na brak krajowych

środków wykonawczych (z wyjątkiem niektórych postępowań karnych dotyczących niewypełnienia zobowiązań wynikających z prawa unijnego przez przedsiębiorcę, co jednak nie ma tu znaczenia, dlatego że trudno oczekiwać od przedsiębiorcy, że będzie sprawdzał legalność aktu unijnego poprzez popełnienie czynów nielegalnych); wreszcie skargi o odszkodowanie także nie były rozwiązaniem, które byłoby w interesie obywatela Unii, ponieważ nie mogą one skutkować usunięciem nielegalnego aktu ustawodawczego z unijnego porządku prawnego.

Art. 263 akapit czwarty TFUE znosi wymóg indywidualności w sprawach kwestionujących akty regulacyjne i obecnie jedynymi wymogami są bezpośredniość i brak krajowych środków wykonawczych. Oznacza to, że ta luka prawna została wyeliminowana.

Problematyczne jest jednak pojęcie „aktu regulacyjnego”. W wykładni zwięzłej termin ten jest rozumiany jako odnoszący się wyłącznie do aktów mających ogólne zastosowanie nie będących aktami ustawodawczymi. W wykładni rozszerzającej oznacza natomiast wszystkie akty o ogólnym zastosowaniu, w tym akty ustawodawcze. Sąd przyjrzał się dokładnie obu tym podejściom w sprawie Inuit Tapiriit Kanatami. Na podstawie wykładni językowej, historycznej i celowościowej Sąd stwierdził, że akty regulacyjne należy rozumieć wyłącznie jako akty mające ogólne zastosowanie, nie będące aktami ustawodawczymi. Oznacza to, że poza aktami delegowanymi (por. art. 290 TFUE) i aktami wykonawczymi (por. art. 291 TFUE) termin ten obejmuje także dyrektywy, o ile zgodnie z orzecznictwem mają one bezpośrednie zastosowanie, a także decyzje o charakterze abstrakcyjnym i ogólnym, pod warunkiem, że nie zostały przyjęte w ramach procedury ustawodawczej. Wynika z tego, że Sąd przyjął wykładnię zwięzłą terminu „regulacyjny”. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził to orzeczenie w wyroku w sprawie odwołania w 2013 roku. Nie jest to zbyt fortunne rozwiązanie w kontekście zapewnienia skutecznej ochrony prawnej, ponieważ przyjęcie wykładni zwięzłej oznacza, że istniejąca w prawie luka została usunięta tylko po części.

Legalność aktów wydanych przez unijne organy i inne urzędy, zwłaszcza przez liczne agencje, można teraz kontrolować (art. 263 akapit piąty TFUE). W ten sposób luka w ochronie prawnej, która poprzednio była „łatana” w orzecznictwie, została usunięta, a prawo pierwotne wreszcie uwzględnia to, że niektórym z tych organów przyznano kompetencje do wykonywania działań mających skutki prawne względem osób trzecich. Dlatego też, jeżeli nasz system ochrony prawnej ma być pełny, osoby fizyczne i prawne muszą

mieć zapewnioną możliwość wnoszenia skarg także w odniesieniu do tych aktów.

Jeżeli skarga jest uzasadniona, Trybunał Sprawiedliwości lub Sąd unieważnia dany akt ze skutkiem wstecznym. W pewnych przypadkach Trybunał Sprawiedliwości lub Sąd może ograniczyć uznanie nieważności do okresu rozpoczynającego się wraz z wydaniem tej decyzji. Aby zagwarantować prawa i interesy strony pozywającej, wyłącza się je jednak z ograniczenia skutków uznania nieważności.

Postępowanie o zaniechanie działania (artykuł 265 TFUE)

Ta procedura uzupełnia ochronę prawną wobec Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komisji i EBC. Skarga jest poprzedzona procedurą wstępną, w trakcie której strona pozywająca wzywa odpowiednią instytucję do podjęcia działania. Przedmiotem skarg na zaniechanie działania wnoszonych przez instytucje jest stwierdzenie, że pozwany organ zaniechał przyjęcia aktu, naruszając tym samym traktat. W przypadku obywateli i unijnych przedsiębiorstw przedmiot postępowania o zaniechanie działania ogranicza się do prośby o stwierdzenie, że instytucja UE zaniechała skierowania do nich indywidualnej decyzji, naruszając tym samym traktaty. Orzeczenie końcowe ogranicza się do stwierdzenia nielegalności zaniechania. Trybunał Sprawiedliwości i Sąd nie są natomiast uprawnione do nakazywania podjęcia niezbędnych działań. Strona, która przegrywa, jest jedynie zobowiązana do zastosowania środków wynikających z wyroku (art. 266 TFUE).

Sprawy o odszkodowanie (artykuł 268 i artykuł 340 akapit drugi TFUE)

Obywatele i przedsiębiorstwa, a także państwa członkowskie, które poniosły szkodę w wyniku błędu personelu instytucji unijnych, mogą wnieść do Trybunału Sprawiedliwości pozew z żądaniem odszkodowania. Traktaty tylko częściowo omawiają warunki odpowiedzialności UE. Co do reszty, zależy ona od ogólnych zasad prawnych wspólnych porządkom prawnym państw członkowskich. Zasady te sformułował Trybunał Sprawiedliwości. Według orzecznictwa Trybunału obowiązek odszkodowania ze strony UE zachodzi w następujących okolicznościach: 1) nielegalne działania instytucji unijnej lub urzędnika UE podczas sprawowania funkcji. Nielegalna czynność ma miejsce, jeżeli norma prawa unijnego, która jednostce, przedsiębiorstwu lub państwu członkowskiemu UE nadaje prawa, lub została przyjęta w celu ich ochrony, zostaje w sposób poważny naruszona. Charakter normy ochronnej

posiadają przede wszystkim podstawowe prawa oraz swobody rynku wewnętrznego, a także reguły ochrony uzasadnionych oczekiwań i proporcjonalności oraz wszelkie inne bezpośrednio stosowane zasady, które przyznają obywatelom Unii prawa osobiste. Jeśli chodzi o przesłankę wystarczająco istotnego naruszenia prawa, to wiąże się ona ze znacznym przekroczeniem kompetencji przez instytucję unijną. Przede wszystkim Trybunał uwzględnia ograniczoną liczbę osób pokrzywdzonych przez nielegalny akt i zakres doznanej szkody, która musi przekraczać normalne ryzyko ekonomiczne w danym sektorze gospodarki; 2) rzeczywiste zaistnienie szkód; 3) istnienie związku przyczynowego między doznałą szkodą a działaniem Unii; 4) brak konieczności udowodnienia zamiaru lub zaniedbania.

Sprawy wniesione przez członków personelu UE (artykuł 270 TFUE)

Spory powstające na tle stosunków pracy między UE a jej urzędnikami lub ich spadkobiercami również należą do kompetencji Trybunału Sprawiedliwości UE. Te sprawy rozpatruje Sąd.

Orzeczenia w trybie prejudycjalnym (artykuł 256 TFUE)

Relacje między Trybunałem Sprawiedliwości a Sądem zostały ukształtowane w taki sposób, że odwołanie do Trybunału Sprawiedliwości od wyroków Sądu przysługuje wyłącznie w zakresie kwestii prawnych. To odwołanie może być uzasadnione brakiem właściwości Sądu, błędami proceduralnymi naruszającymi interesy strony wnoszącej odwołanie lub naruszeniem prawa unijnego przez Sąd. Jeżeli odwołanie jest uzasadnione i proceduralnie dopuszczalne, Trybunał Sprawiedliwości uchyla decyzję Sądu. Jeżeli sprawa może być osądzona, Trybunał może wydać własny wyrok. W przeciwnym razie musi odesłać sprawę do Sądu, dla którego decyzja prawna Trybunału Sprawiedliwości jest wiążąca.

Tymczasowa ochrona prawna (artykuły 278 i 279 TFUE)

Skargi złożone do Trybunału Sprawiedliwości lub Sądu oraz odwołania od wydanych przez nie wyroków, nie mają efektu zawieszającego. Niemniej jednak możliwe jest złożenie wniosku do Trybunału Sprawiedliwości lub do Sądu o zarządzenie *zawieszenia wykonania zaskarżonego aktu* (art. 278 TFUE) lub *niezbędnych środków tymczasowych* (art. 279 TFUE).

W praktyce zasadność wniosku o zarządzenie środków tymczasowych określają następujące kryteria: 1) szanse powodzenia (*fumus boni juris*): sąd

ocenia te szanse w świetle wcześniejszej ogólnej analizy argumentów strony wnoszącej odwołanie; 2) *pilny charakter*: sąd ocenia, czy środek, o który wnosi strona wnosząca odwołanie, jest konieczny dla uniknięcia poważnej i nieodwracalnej szkody. Kryteria oceny obejmują charakter i wagę naruszenia oraz stwierdzenie, jakie konkretne i nieodwracalne szkodliwe skutki może to naruszenie spowodować dla własności strony wnoszącej odwołanie i innych dóbr objętych ochroną prawną. Straty finansowe uznaje się za mające charakter poważny i nieodwracalny wyłącznie wtedy, gdy nie da się ich naprawić, nawet jeśli strona wnosząca odwołanie uzyska korzystny wyrok w postępowaniu głównym; 3) *wyważenie spornych interesów*: szkodliwe skutki, które prawdopodobnie dotkną stronę składającą odwołanie, jeżeli wniosek o środki tymczasowe zostanie odrzucony, przeciwstawia się interesowi Unii w natychmiastowym wdrożeniu danego środka oraz skutkom, które mogłyby dotknąć osoby trzecie, jeżeli środek tymczasowy zostałby wprowadzony.

Orzeczenia w trybie prejudycjalnym (artykuł 267 TFUE)

Sądy krajowe mogą zwrócić się o wskazówki do Trybunału Sprawiedliwości w procedurze orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Jeżeli sąd krajowy ma zastosować przepisy unijne w sprawie, którą rozpatruje, może zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości o wyjaśnienia dotyczące ważności danego unijnego aktu prawnego lub wykładni tego aktu i traktatów. Trybunał odpowiada orzeczeniem, a nie np. zwykłą opinią, aby podkreślić w ten sposób, również poprzez formę, wiążący charakter swej decyzji. Mimo to procedura orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie jest procedurą mającą rozstrzygać spory, jak i inne procedury tu opisane. Stanowi ona tylko jeden etap postępowania, które zaczyna się i kończy w sądzie krajowym.

Celem tej procedury jest przede wszystkim zapewnienie jednolitej wykładni prawa unijnego, co przekłada się na jedność unijnego porządku prawnego. Oprócz tej ostatniej funkcji procedura ta odgrywa też ważną rolę w ochronie praw jednostki. Aby sądy krajowe mogły ocenić zgodność przepisów prawa krajowego i unijnego, a w razie niezgodności zastosować prawo unijne, które ma pierwszeństwo i jest bezpośrednio stosowane, treść i zakres przepisów unijnych muszą być jasno określone. Zasadniczo jedynie procedura orzeczenia w trybie prejudycjalnym może gwarantować tę jasność, co znaczy, że procedura ta zapewnia również obywatelowi UE możliwość przeciwstawienia się działaniom swego kraju sprzecznym z prawem unijnym i daje gwarancję zastosowania prawa unijnego w sądach krajowych. Ta podwójna funkcja procedury orzeczenia w trybie prejudycjalnym rekompensuje w pewnym sensie

niewielkie możliwości bezpośredniego odwoływania się jednostek do Trybunału Sprawiedliwości i nabiera zasadniczego znaczenia dla ochrony prawnej osób. Aby ta procedura spełniła swą rolę, sędziowie i sądy krajowe muszą być jednak skłonni do przedstawienia sprawy władzy wyższej.

Przedmiot orzeczenia w trybie prejudycjalnym: Trybunał Sprawiedliwości decyduje o wykładni prawa unijnego i kontroluje ważność aktów prawnych instytucji unijnych. Przepisy prawa krajowego nie mogą stanowić przedmiotu orzeczenia w trybie prejudycjalnym. W tego typu postępowaniu Trybunał Sprawiedliwości nie jest uprawniony do wykładni prawa krajowego ani do rozstrzygania na temat jego zgodności z prawem unijnym. Aspekt ten jest często zaniedbywany we wnioskach o orzeczenie w trybie prejudycjalnym kierowanych do Trybunału Sprawiedliwości. Liczne są zapytania dotyczące zgodności przepisu krajowego z przepisem UE lub stosowania konkretnego przepisu UE w postępowaniu toczącym się przed sądem krajowym. Chociaż takie zapytania nie mogą być przyjęte, Trybunał Sprawiedliwości nie odsyła ich do sądu krajowego, tylko interpretuje je jako prośbę sądu krajowego o określenie podstawowych lub istotnych kryteriów wykładni danych przepisów unijnych, co pozwala sądowi krajowemu na ocenę zgodności między prawem krajowym a unijnym. W tym celu Trybunał Sprawiedliwości wybiera z przedstawionych mu dokumentów, zwłaszcza z uzasadnienia, te elementy prawa unijnego, których wykładni należy dokonać w celu rozstrzygnięcia zaistniałego sporu prawnego.

Zdolność do wystąpienia o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: do składania wniosków o orzeczenie w trybie prejudycjalnym uprawnione są wszystkie „sądy państw członkowskich”. Pojęcie sądu musi być interpretowane zgodnie ze znaczeniem prawa unijnego i nie dotyczy nazwy, ale funkcji i miejsca zajmowanego przez instancję sądowniczą w systemie ochrony prawnej państwa członkowskiego. Przez „sąd” należy zatem rozumieć wszystkie instytucje niezależne, a więc niezwiązane instrukcjami, właściwe w dziedzinie rozstrzygania sporów w państwie prawa. Zgodnie z tą definicją trybunały konstytucyjne państw członkowskich oraz władze rozstrzygające spory poza krajowym systemem prawnym – z wyjątkiem prywatnych sądów rozjemczych – są również uprawnione do wnoszenia wniosków o orzeczenie w trybie prejudycjalnym. Decyzja sądu krajowego o odesłaniu sprawy zależy od *istotności* kwestii prawa unijnego dla rozstrzygnięcia sporu rozpatrywanego przez sąd i to sąd sam musi ocenić, na ile ta kwestia jest istotna. Strony sporu mogą jedynie poprosić sąd o odesłanie sprawy, ale nie mogą tego żądać. Trybunał Sprawiedliwości bada znaczenie tych kwestii dla ostatecznej decyzji tylko po to, by upewnić się, czy mogą zostać przyjęte, to jest

czy dotyczą one interpretacji Traktatu UE lub ważności aktu unijnego, lub prawdziwości sporu prawnego (punkty, w których Trybunał Sprawiedliwości ma się wypowiedzieć w orzeczeniu w trybie prejudycjalnym, nie mogą być czysto hipotetyczne ani nie mogą dotyczyć kwestii, które już zostały rozstrzygnięte). Rzadko zdarza się, by Trybunał odmawiał zbadania zapytania z tych powodów, ponieważ ze względu na szczególne znaczenie, jakie Traktat UE nadaje współpracy między władzami sądowniczymi, Trybunał zachowuje pewną powściągliwość przy stosowaniu tych kryteriów. Jednakże najnowsze orzecznictwo Trybunału dowodzi, że stał się on surowszy w przyjmowaniu tego typu spraw, gdyż dosłownie stosuje wspomniany już wymóg, w myśl którego wniosek o orzeczenie w trybie prejudycjalnym musi zawierać wystarczająco jasny i szczegółowy opis procedury wyjściowej. Jeżeli tych informacji brakuje, oświadcza on, iż jest niezdolny do sformułowania odpowiedniej wykładni legislacji unijnej i nie może przyjąć zapytania.

Obowiązek odesłania: każdy sąd krajowy, którego decyzja nie może już stać się przedmiotem odwołania do sądu krajowego, zobowiązany jest do wniesienia wniosku o orzeczenie w trybie prejudycjalnym. Przez *odwołanie* należy tu rozumieć każdą drogę sądową pozwalającą na kontrolę okoliczności faktycznych i prawnych (odwołanie) lub tylko prawnych (kasacja). Pojęcie „odwołanie” nie obejmuje jednak zwykłych środków odwoławczych mających ograniczony i konkretny skutek (np. nowe postępowanie, skarga do trybunału konstytucyjnego). Sąd zobowiązany do złożenia wniosku może unikać tego obowiązku tylko wtedy, kiedy orzeczenie w trybie prejudycjalnym nie jest ważne dla rozstrzygnięcia sporu, jeśli było ono już przedmiotem orzeczenia Trybunału lub jeśli nie istnieje żadna uzasadniona wątpliwość co do wykładni przepisów prawa unijnego. Natomiast jeśli kwestią sporną jest ważność aktu unijnego, sąd krajowy ma absolutny obowiązek złożenia wniosku o orzeczenie w trybie prejudycjalnym. W tym względzie Trybunał jasno ustalił, że tylko on jest uprawniony do odrzucenia przepisów unijnych uznanych za nieważne. W konsekwencji sądy krajowe muszą stosować przepisy unijne i ich przestrzegać, jeśli Trybunał Sprawiedliwości nie uznał ich nieważności. Wprowadzono jeden wyjątek dla sądów w ramach procedury tymczasowej ochrony prawnej. Wedle najnowszego orzecznictwa Trybunału sądy te mogą pod pewnymi warunkami zawiesić wykonywanie krajowych aktów administracyjnych wynikających z rozporządzeń unijnych lub podjąć środki tymczasowe w celu wstępnego rozstrzygnięcia spornych sytuacji lub stosunków prawnych bez brania pod uwagę przepisu unijnego.

Każde naruszenie obowiązku składania wniosku o orzeczenie w trybie prejudycjalnym powoduje jednocześnie naruszenie Traktatu UE i może

spowodować wszczęcie *postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom*. W praktyce konsekwencje takiego działania są jednak bardzo ograniczone, gdyż rząd danego państwa członkowskiego nie byłby w stanie zastosować ewentualnego wyroku skazującego wydanego przez Trybunał Sprawiedliwości, ponieważ niezawisłość władzy sądowniczej i zasada rozdziału władz zabrania mu udzielać wskazówek sądom krajowym. Szanse na powodzenie znacznie jednak wzrosły, od kiedy uznano *zasadę odpowiedzialności państw członkowskich z tytułu prawa unijnego* w razie jego naruszenia, co pozwala jednostkom wnosić sprawy o odszkodowanie w związku z nieprzestrzeganiem przez państwo członkowskie obowiązku złożenia wniosku o orzeczenie w trybie prejudycjalnym.

Skutki: orzeczenie w trybie prejudycjalnym jest wiążące dla sądu, który złożył zapytanie, oraz dla innych sądów rozpatrujących takie same sprawy. Ponadto w praktyce orzeczenia w trybie prejudycjalnym mają często wartość precedensów dla podobnych spraw.

Odpowiedzialność państwa członkowskiego z tytułu naruszenia prawa unijnego

Zasada odpowiedzialności państw członkowskich za szkody wyrządzone jednostkom z powodu naruszenia prawa unijnego została uznana przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu z 5 marca 1996 roku w sprawach połączonych C-46/93 Brasserie du Pêcheur i C-48/93 Factortame. To precedensowe orzeczenie wynika z wcześniejszych orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości na temat pierwszeństwa prawa unijnego, bezpośredniego stosowania przepisów unijnych i uznania praw podstawowych właściwych Unii Europejskiej. Jak wykazał Trybunał Sprawiedliwości, prawo do odszkodowania jest „nieuniknionym następstwem bezpośredniej skuteczności przepisów wspólnotowych, których naruszenie znajduje się u źródła szkody” i znacznie zwiększa możliwości osób fizycznych w zakresie zobowiązywania władz państwowych (wykonawczych, ustawodawczych i sądowniczych zarazem) do przestrzegania i stosowania przepisów unijnych. Trybunał Sprawiedliwości rozwinął w ten sposób orzecznictwo ustanowione już wraz z decyzjami w sprawach Francovich i Bonifaci. Podczas gdy pierwsze wyroki ograniczały odpowiedzialność państw członkowskich za szkody spowodowane jednostkom z racji spóźnionej transpozycji dyrektywy przyznającej im subiektywne prawa, ale nieadresowanej do nich bezpośrednio, najnowsze orzeczenie ustala *zasadę odpowiedzialności ogólnej* obejmującej wszelkie naruszenia prawa unijnego przez państwo członkowskie.

Odpowiedzialność państw członkowskich z tytułu naruszenia prawa unijnego określa się na podstawie trzech kryteriów analogicznych do kryteriów stosowanych w odniesieniu do Unii w porównywalnej sytuacji, a mianowicie:

- 1) naruszona zasada prawna musi przyznawać prawa obywatelom;
- 2) naruszenie prawa musi być wystarczająco poważne, co znaczy, że państwo członkowskie wyraźnie i w znacznym stopniu przekroczyło granice swobody uznania. Ta ocena należy do *sądów krajowych*, jedynych właściwych do ustalania faktów i oceny powagi naruszenia prawa unijnego. W swym orzeczeniu Trybunał Sprawiedliwości wskazuje również podstawowy kierunek sądom krajowym:

„[...] wśród elementów, jakie właściwy sąd winien wziąć pod uwagę, należy wymienić stopień jasności i precyzji naruszonej normy, zakres swobodnego uznania, jaki naruszona norma pozostawia władzom krajowym lub [unijnym], umyślny lub nieumyślny charakter popełnionego uchybienia lub spowodowanej szkody, usprawiedliwiony lub nieusprawiedliwiony charakter ewentualnego błędu w stosowaniu prawa, okoliczność, że postępowanie jednej z instytucji [Unii] mogło przyczynić się do zaniechania, wydania lub utrzymania w mocy przepisów lub praktyki krajowej sprzecznych z prawem [Unii]. W każdym razie naruszenie prawa [unijnego] jest w sposób oczywisty istotne, jeżeli uchybienie trwało mimo ogłoszenia wyroku stwierdzającego zarzucane uchybienie, wydania orzeczenia prejudycjalnego lub istnienia utrwalonego orzecznictwa Trybunału w danej dziedzinie, z których wynika bezprawny charakter omawianego postępowania”;

- 3) musi istnieć *bezpośredni związek przyczynowy* między naruszeniem obowiązku nałożonego na państwo członkowskie a szkodą poniesioną przez osoby pokrzywdzone. Ustalenie, że nastąpiło dostatecznie poważne naruszenie prawa unijnego, jest wystarczające. *Nie* jest natomiast konieczne wykazanie *winy* (będącej wynikiem zamiaru lub zaniedbania).

Trybunał Sprawiedliwości ustalił jasno, że *zasady odpowiedzialności stosują się również do trzeciej władzy*, czyli władzy sądowniczej. Jej wyroki mogą być nie tylko ponownie badane przez różne instancje odwoławcze, ale również – jeśli zostały wydane z pominięciem lub z naruszeniem norm unijnych – w ramach postępowań o odszkodowanie wszczynanych we

właściwych sądach państw członkowskich. Podczas ustalania faktów, które spowodowały naruszenie prawa wspólnotowego przez wyrok sądu, trzeba również ponownie zbadać kwestie materialne związane z prawem unijnym, tak, aby sąd, na który wniesiono skargę, nie mógł się powołać na jakikolwiek wiążący skutek decyzji wydanej przez wyższą instancję sądową, do której sprawa była odesłana. Instancją, do której mogłyby się odwołać właściwe sądy krajowe w kwestii interpretacji lub ważności przepisów unijnych lub zgodności między uregulowaniami krajowymi w zakresie odpowiedzialności a prawem unijnym, jest znowu Trybunał Sprawiedliwości, do którego można skierować wniosek o orzeczenie w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE). Odpowiedzialność za błąd sędziowski należy jednak do wyjątków. W obliczu tak surowych przesłanek odpowiedzialność ta wchodzi w grę jedynie wtedy, gdy sąd samowolnie narusza obowiązujące prawo unijne, lub – jak w sprawie Köbler – gdy sąd krajowy ostatniej instancji wydaje orzeczenie sprzeczne z prawem unijnym, niekorzystne dla obywatela UE, bez uprzedniego wystąpienia z wnioskiem o orzeczenie w trybie prejudycjalnym w celu wyjaśnienia istotnego dla danego orzeczenia unijnego stanu prawnego. W tym ostatnim przypadku ochrona praw obywateli unijnych, opierająca się na prawie unijnym, wymaga, by poniesiona przez obywatela unijnego szkoda została naprawiona.



MIEJSCE PRAWA UNIJNEGO W SYSTEMIE PRAWNYM

Jak widać z tego, co dotychczas powiedzieliśmy o strukturze UE i jej porządku prawnym, niełatwo jest określić miejsce prawa unijnego w systemie prawnym i wyznaczyć jego granice w stosunku do innych porządków prawnych. Zdecydowanie należy odrzucić dwa podejścia do klasyfikacji prawa unijnego. Prawo unijne nie może być uważane ani za zwykły zbiór porozumień międzynarodowych, ani za część bądź dodatek do krajowych systemów prawnych.

Niezależność porządku prawnego Unii Europejskiej

Powołując do życia Unię, państwa członkowskie ograniczyły swoje suwerenne uprawnienia ustawodawcze i stworzyły niezależny porządek prawny, wiążący państwa, ich obywateli oraz sądy.

Trybunał Sprawiedliwości potwierdził to w wyroku w znanej i opisywanej już sprawie z 1964 roku, *Costa przeciwko ENEL*. Flaminio Costa złożył skargę dotyczącą nacjonalizacji produkcji i dystrybucji energii elektrycznej i związanego z tym przeniesienia aktywów byłych przedsiębiorstw energetycznych na nowo powstałą spółkę państwową ENEL.

Autonomia porządku prawnego UE ma fundamentalne znaczenie dla natury Unii, albowiem jest to jedyna gwarancja, że prawo unijne nie rozmyje się w kontakcie z prawem krajowym i że będzie stosowane tak samo w całej Unii. Z tego właśnie względu pojęcia prawa unijnego są interpretowane w kontekście zarówno celów porządku prawnego UE, jak i Unii jako całości. Ta definicja pojęć w odniesieniu do Unii jest niezbędna, gdyż prawa gwarantowane przez unijny porządek prawny byłyby zagrożone, gdyby każde państwo członkowskie mogło określać poprzez tworzenie własnej definicji zakres stosowania swobód gwarantowanych przez Unię. Weźmy np. pojęcie „pracownik”, które ma decydujące znaczenie dla zakresu prawa do swobodnego przemieszczania się. W swym znaczeniu unijnym pojęcie „pracownik”

może się znacznie różnić od pojęcia znanego i używanego w systemach prawnych państw członkowskich. Poza tym unijne akty prawne są oceniane wyłącznie w kontekście prawodawstwa Unii, a nie w kontekście przepisów krajowych czy też prawa konstytucyjnego.

Jak zatem wygląda, w świetle takiej koncepcji autonomii unijnego porządku prawnego, relacja między prawem unijnym a prawem krajowym?

Nawet jeżeli prawo unijne stanowi samowystarczalny porządek prawny, niezależny od porządków prawnych państw członkowskich, to nie można tej relacji postrzegać jakby dwa porządki prawne, porządek unijny i porządek państwa członkowskiego, nakładały się na siebie niczym warstwy w skale. Dwa argumenty przemawiają na niekorzyść tak ograniczonej wizji. Po pierwsze, w rzeczywistości prawa te dotyczą tych samych podmiotów, przy czym każdy z nich jest zarazem obywatelem państwa i obywatelem Unii. Po drugie, trzeba zdawać sobie sprawę, że prawo unijne może zaistnieć tylko pod warunkiem, że stanie się częścią porządków prawnych państw członkowskich. W rzeczywistości unijne i państwowe porządki prawne są zależne od siebie i wzajemnie ze sobą powiązane.

Współoddziaływanie między prawem unijnym a prawem krajowym

Ten aspekt stosunków między prawem unijnym a prawem krajowym obejmuje te obszary, gdzie te dwa systemy wzajemnie się uzupełniają. Art. 4 ust. 3 TUE dobrze ilustruje tę relację:



Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”.

Ta zasada ogólna została zawarta w Traktacie ze względu na przeświadczenie, że sam unijny porządek prawny nie jest w stanie doprowadzić do osiągnięcia celów założonych przy tworzeniu UE. W przeciwieństwie do

krajowych systemów prawnych system unijny nie jest systemem zamkniętym. By mógł być stosowany, konieczne jest wsparcie ze strony prawa krajowego. Wszystkie instytucje państw członkowskich – władza ustawodawcza, wykonawcza (w tym administracja) i sądownictwo – muszą zatem przyjąć, że unijny porządek prawny nie jest dla nich systemem „obcym”, ale że państwa członkowskie i instytucje unijne tworzą nierozłączną i solidarną całość służącą osiągnięciu wspólnych celów. UE nie jest zatem jedynie wspólnotą interesów, lecz wspólnotą opartą na solidarności. Co za tym idzie, państwa członkowskie muszą nie tylko przestrzegać traktatów unijnych i prawa wtórnego, lecz muszą je również stosować i wprowadzać w czyn. To współoddziaływanie prawa unijnego i prawa krajowego jest tak zróżnicowane, że tutaj musimy przywołać kilka przykładów, by to zilustrować.

Mechanizm *dyrektywy*, z którym się już spotkaliśmy w kontekście aktów prawnych, oddaje najlepiej bliskie stosunki i komplementarność unijnego i państwowego porządku prawnego. Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie jedynie w zakresie rezultatu, jaki należy osiągnąć, pozostawiając kompetencji władz państwowych, za pośrednictwem prawa krajowego, wybór formy i środków do osiągnięcia tego rezultatu. W dziedzinie *sądowniczej* więzi tworzy procedura wydawania orzeczeń w trybie prejudycjalnym, o której mowa w [art. 267 TFUE](#). W procedurze tej sądy krajowe mogą (a czasami muszą) zwracać się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniami o wykładnię i ważność prawa unijnego, które mogą mieć istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia rozpatrywanych przez nie spraw. Dwie rzeczy są jasne – po pierwsze, procedura orzeczenia w trybie prejudycjalnym dowodzi, że również sądy państw członkowskich muszą przestrzegać prawa unijnego i je stosować. Po drugie, wykładnia i orzeczenia odnoszące się do ważności prawa unijnego należą do wyłącznej kompetencji Trybunału Sprawiedliwości. Wzajemna zależność porządku prawnego UE i państw członkowskich widoczna jest wreszcie także wtedy, kiedy trzeba uzupełnić pewne *braki unijnego porządku prawnego*. Aby tak się stało, prawo unijne może np. w celu uzupełnienia własnych zasad odesłać do przepisów istniejących w systemach prawnych państw członkowskich. Los przepisu prawa unijnego zależy więc w pewnym momencie od właściwych przepisów prawa krajowego. Ta zasada odnosi się do całego szeregu *zobowiązań wynikających z prawa unijnego*, jeśli prawo unijne nie określiło zasad ich egzekwowania. We wszystkich tych przypadkach władze krajowe egzekwują prawo unijne zgodnie z przepisami prawa krajowego. Jest jednak jedno zastrzeżenie, należy zachować zasadę jednolitego stosowania prawa unijnego, ponieważ trzeba za wszelką cenę unikać traktowania obywateli i przedsiębiorstw według różnych kryteriów, gdyż jest to nierówne traktowanie.

Konflikt między prawem unijnym a prawem krajowym

Stosunki między prawem unijnym a prawem krajowym cechuje także to, że porządki prawne UE i państw członkowskich niekiedy się „zderzają”. Mówi się wtedy o konflikcie między nimi. Dzieje się tak zawsze, kiedy przepisy prawa unijnego tworzą bezpośrednie prawa lub obowiązki dla obywateli Unii będące w sprzeczności z normą prawa krajowego, co jest pozornie błahym problemem, niemniej jednak rodzi dwa ważne pytania dotyczące podstaw organizacji UE. Jest to sprawa: *bezpośredniego stosowania prawa unijnego i pierwszeństwa prawa unijnego* przed sprzecznym z nim prawem krajowym.

Bezpośrednie zastosowanie prawa unijnego w prawie krajowym

Zasada bezpośredniego stosowania prawa unijnego oznacza, że przyznaje ono prawa w sposób bezpośredni i tak samo nakłada obowiązki nie tylko na instytucje unijne i państwa członkowskie, ale także na obywateli Unii.

Jednym z największych osiągnięć Trybunału Sprawiedliwości jest to, że przeforsował on bezpośrednie stosowanie przepisów prawa unijnego mimo początkowego oporu niektórych państw członkowskich i że zagwarantował w ten sposób istnienie unijnego porządku prawnego. Punktem wyjścia tego orzecznictwa była sprawa, o której już wspominaliśmy wcześniej, dotycząca niderlandzkiej firmy przewozowej Van Gend & Loos. Firma ta wniosła do sądu niderlandzkiego skargę przeciw niderlandzkim urzędom celnym z powodu pobrania wyższych opłat celnych od importu pewnego produktu chemicznego pochodzącego z Republiki Federalnej Niemiec. Rozstrzygnięcie sporu zależało ostatecznie od sprawdzenia, czy podmiot może powołać się na art. 12 Traktatu EWG, zakazujący państwom członkowskim wprowadzania nowych lub zwiększania istniejących na wspólnym rynku opłat celnych. Trybunał Sprawiedliwości, wbrew opinii licznych rządów i swego rzecznika generalnego, biorąc pod uwagę naturę i założenia Unii, wypowiedział się za bezpośrednim stosowaniem przepisów unijnych. W uzasadnieniu Trybunał stwierdził:



Wspólnota stanowi nowy porządek prawny [...], którego normy znajdują zastosowanie nie tylko do państw członkowskich, ale i pochodzących z nich jednostek. Prawo wspólnotowe, niezależne od ustawodawstwa państw członkowskich, nie tylko nakłada na jednostki zobowiązania, lecz może również być źródłem uprawnień stanowiących element statusu prawnego tych jednostek. Nie muszą to być uprawnienia nadane wprost w traktacie, lecz powstają one również jako skutek zobowiązań, które traktat nakłada w sposób ściśle określony zarówno na jednostki, jak i na państwa członkowskie oraz instytucje wspólnotowe”.

To jednak niewiele nam wyjaśnia, ponieważ trzeba jeszcze wiedzieć, *które przepisy* prawa unijnego są *bezpośrednio stosowane*. Trybunał Sprawiedliwości zbadał tę kwestię w odniesieniu do prawa pierwotnego i ustalił, że wszystkie postanowienia traktatów unijnych mogą być bezpośrednio stosowane do obywateli państw członkowskich, jeśli są (i) sformułowane bez zastrzeżeń, (ii) kompletne i doskonałe pod względem prawnym, inaczej mówiąc (iii) nie potrzebują do swego wykonania lub skuteczności innych aktów państw członkowskich lub instytucji unijnych.

Trybunał orzekł, że były art. 12 Traktatu EWG spełnia powyższe kryteria i w związku z tym firma Van Gend & Loos mogła wywodzić swoje prawa z tego artykułu, a sąd niderlandzki miał obowiązek tych praw strzec. W efekcie sąd niderlandzki unieważnił należności celne nałożone niezgodnie z traktatem. W następnych sprawach Trybunał także używał tej argumentacji w odniesieniu do innych przepisów Traktatu EWG, mających zdecydowanie większe znaczenie dla obywateli Unii niż art. 12. Należy tu podkreślić znaczenie orzeczeń dotyczących bezpośredniego stosowania swobody przemieszczania się (art. 45 TFUE), swobody przedsiębiorczości (art. 49 TFUE) oraz swobody świadczenia usług (art. 56 TFUE).

Jeśli chodzi o gwarancję *swobody przemieszczania się*, to Trybunał wypowiedział się na korzyść jej bezpośredniego stosowania w *sprawie Van Duyn*. Fakty były następujące: W maju 1973 roku Yvonne van Duyn, obywatelka Niderlandów, odmówiono prawa wjazdu do Zjednoczonego Królestwa, dokąd jechała w celu podjęcia pracy jako sekretarka w Kościele Scjentologów, organizacji, którą brytyjskie ministerstwo spraw wewnętrznych uznawało za „społecznie szkodliwą”. Yvonne van Duyn, powołując się na przepisy prawa unijnego na temat swobody przemieszczania się pracowników, wniosła pozew do High Court o stwierdzenie, że ma prawo przebywać w Zjednoczonym Królestwie, by wykonywać tam pracę zarobkową, i dlatego powinna otrzymać pozwolenie na wjazd. Trybunał Sprawiedliwości, do którego zwrócił się High Court, odpowiedział, że art. 48 Traktatu EWG (obecnie art. 45 TFUE) stosuje się bezpośrednio i w związku z tym przyznaje obywatelom prawo, którego można dochodzić przed sądami państw członkowskich.

Do Trybunału Sprawiedliwości wpłynęło zapytanie o bezpośrednie stosowanie przepisów gwarantujących *swobodę przedsiębiorczości*, skierowane przez belgijską Radę Stanu (*Conseil d'État*). *Conseil d'État* miała wypowiedzieć się na temat skargi wniesionej przez niderlandzkiego adwokata, Jeana Reynersa, który domagał się swych praw na mocy art. 52 Traktatu EWG (art. 49 TFUE). Adwokat ten został zmuszony do złożenia skargi po tym, jak w Belgii odmówiono mu prawa wykonywania zawodu adwokata z powodu

jego narodowości, chociaż zdał wymagane w Belgii egzaminy. W orzeczeniu z 21 czerwca 1974 roku Trybunał Sprawiedliwości oświadczył, że w dziedzinie przedsiębiorczości nierówne traktowanie obcokrajowców i własnych obywateli nie może mieć miejsca, gdyż art. 52 Traktatu EWG powinien być stosowany od chwili zakończenia okresu przejściowego i że przyznaje on obywatelom Unii prawo dostępu do zawodu i wykonywania go w innym państwie członkowskim na tych samych zasadach co jego obywatelom. W oparciu o to orzeczenie Jean Reyners został przyjęty do belgijskiej palestry.

W sprawie Van Binsbergen Trybunał Sprawiedliwości miał również okazję do stwierdzenia możliwości bezpośredniego stosowania prawa w zakresie *swobody świadczenia usług*. Chodziło konkretnie o zbadanie, czy niderlandzki przepis, zgodnie z którym tylko osoba zamieszkała w Niderlandach może występować jako przedstawiciel prawny przed sądem apelacyjnym, jest zgodny z przepisami prawa unijnego w zakresie swobody świadczenia usług. Trybunał Sprawiedliwości odpowiedział negatywnie, motywując to tym, że wszystkie restrykcje, którym byłby poddany obywatel Unii z powodu swego obywatelstwa lub miejsca pobytu, byłyby sprzeczne z art. 59 Traktatu EWG (art. 56 TFUE).

Wreszcie trzeba także podkreślić wielkie znaczenie praktyczne uznania bezpośredniego stosowania prawa do *swobodnego przepływu towarów* (art. 41 TFUE), *zasady równego wynagrodzenia mężczyzn i kobiet* (art. 157 TFUE), *zakazu wszelkiej dyskryminacji* (art. 25 TFUE) i *wolnej konkurencji* (art. 101 TFUE).

W dziedzinie *prawa wtórnego* kwestia bezpośredniego stosowania pojawia się tylko w odniesieniu do dyrektyw oraz decyzji skierowanych do państw członkowskich, ze względu na to, że bezpośrednie stosowanie rozporządzeń i decyzji adresowanych do osób indywidualnych zapisane jest już w traktatach (art. 288 akapit drugi i czwarty TFUE). Od 1970 roku Trybunał Sprawiedliwości rozszerzył jeszcze zasadę bezpośredniego stosowania prawa unijnego na przepisy dyrektyw i decyzji skierowanych do państw członkowskich.

Praktyczne znaczenie bezpośredniego stosowania prawa unijnego w kształcie uznanym i rozwiniętym przez Trybunał Sprawiedliwości, jest bardzo istotne. Poprawia ono pozycję obywatela UE, czyniąc ze swobód przewidzianych przez wspólny rynek prawo, na które można się powoływać przed sądami krajowymi. Dlatego też możliwość bezpośredniego stosowania prawa unijnego stanowi jeden z filarów porządku prawnego UE.

Pierwszeństwo prawa unijnego przed prawem krajowym

Bezpośrednie stosowanie przepisów prawa unijnego rodzi inne, równie podstawowe pytanie: co się dzieje, kiedy przepis UE ustala bezpośrednie prawa i obowiązki obywateli Unii, a jego treść jest sprzeczna z prawem krajowym?

Ten konflikt między prawem unijnym a prawem krajowym może być rozstrzygnięty tylko wtedy, gdy jeden z dwóch porządków prawnych ustąpi miejsca drugiemu. Pisane prawo unijne nie zawiera żadnej wyraźnej regulacji tego problemu. Żaden z traktatów unijnych nie stanowi np., że prawo UE ma pierwszeństwo przed prawem krajowym lub że pierwszeństwo ma prawo krajowe. A jednak konflikt między prawem unijnym a prawem krajowym może być rozstrzygnięty tylko przez uznanie pierwszeństwa tego pierwszego przed drugim, prawo unijne zastępuje więc w porządku prawnym państw członkowskich przepisy krajowe, które oddalają się od przepisów unijnych. Co bowiem pozostałoby z unijnego porządku prawnego, jeśli miałby zostać podporządkowany prawu krajowemu? Przepisy UE mogłyby zostać uchylone przez jakąkolwiek ustawę krajową. Jednolite stosowanie prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich byłoby niemożliwe. Niemożliwe byłoby również wypełnianie przez UE zadań powierzonych jej przez państwa członkowskie. Zdolność Unii do działania zostałaby podważona, a budowanie wspólnego systemu prawa europejskiego, z którym związane są tak wielkie nadzieje – udaremnione.

Problem ten nie występuje w stosunkach między prawem krajowym a prawem międzynarodowym. Z uwagi na to, że *prawo międzynarodowe* musi być włączone lub transponowane do przepisów prawa wewnętrznego danego kraju, by stanowić integralną część jego porządku prawnego, kwestia pierwszeństwa rozstrzygana jest w oparciu o samo prawo wewnętrzne. W zależności od rangi, jaką prawo krajowe przyznaje prawu międzynarodowemu, to ostatnie może mieć pierwszeństwo przed prawem konstytucyjnym, zostać umieszczone między prawem konstytucyjnym a prawem powszechnym lub na tym samym poziomie co prawo powszechne. Stosunki między międzynarodową legislacją, włączoną lub przetransponowaną do prawa krajowego, a legislacją krajową są określone przez zasadę pierwszeństwa nowszych przepisów przed starszymi (*lex posterior derogat legi priori*). Te zasady krajowe dotyczące konfliktów praw nie odnoszą się jednak do stosunków z przepisami prawa unijnego, bo nie jest ono integralną częścią krajowego porządku prawnego. W konsekwencji wszelkie konflikty między prawem unijnym a prawem krajowym muszą być rozwiązywane na podstawie unijnego porządku prawnego.

I to znów Trybunał Sprawiedliwości UE, mając na względzie te konsekwencje, uznał – wbrew stanowisku niektórych państw członkowskich – zasadę pierwszeństwa prawa unijnego, bez której nie byłoby unijnego porządku prawnego. Oprócz możliwości bezpośredniego stosowania oparł on zatem porządek prawny UE na drugim filarze, nadając mu ostateczny kształt.

We wspominanej już sprawie *Costa przeciwko ENEL* Trybunał wydał dwa stwierdzenia ważne dla relacji między prawem unijnym a prawem krajowym:

- *po pierwsze*: państwa członkowskie przekazały ostatecznie suwerenne prawa Wspólnocie, którą utworzyły, i wydawanie teraz przez nie jednostronnych środków byłoby niespójne z pojęciem prawa unijnego;
- *po drugie*: zasadą traktatu jest, że państwo członkowskie nie może sprzeciwić się faktowi, iż prawo unijne stosowane jest jednolicie i w całości w całej Unii.

Wynika z tego, że: prawo unijne utworzone na mocy uprawnień przewidzianych w traktatach ma pierwszeństwo przed wszystkimi sprzecznymi z nim przepisami krajowego porządku prawnego państw członkowskich. Dotyczy to zarówno aktów prawnych, które są od niego wcześniejsze, jak również późniejszych.

Ostatecznie Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie *Costa przeciwko ENEL* nie podważył nacjonalizacji włoskiego sektora energii elektrycznej, lecz jedynie zdecydowanie podkreślił pierwszeństwo prawa unijnego przed krajowym.

Prawną konsekwencją tej zasady pierwszeństwa jest to, że w razie konfliktu praw przepis krajowy spreczny z przepisem unijnym *przestaje być stosowany* i że żaden inny przepis krajowy nie może być wprowadzony, jeśli nie jest zgodny z prawem unijnym.

Od tej pory Trybunał Sprawiedliwości zawsze trzymał się tego stwierdzenia w swym orzecznictwie. W pewnym punkcie jednak je rozwinął. Chociaż we wspomnianej sprawie został on wezwany do wypowiedzenia się wyłącznie w kwestii pierwszeństwa prawa unijnego przed ustawami krajowymi, to potwierdził zasadę pierwszeństwa prawa unijnego także w stosunkach między nim a wewnętrznym prawem konstytucyjnym. Jurysdykcje krajowe w zasadzie dostosowały się do opinii Trybunału Sprawiedliwości UE, chociaż w początkowym okresie nie obyło się bez pewnych wahań. W Niderlandach, gdzie w konstytucji jest wyraźny zapis mówiący o prymacie prawa unijnego

nad prawem krajowym (art. 65–67), nie mogło być żadnych problemów. W innych państwach członkowskich jurysdykcje krajowe również uznały zasadę pierwszeństwa prawa unijnego przed prawem krajowym. Natomiast trybunały konstytucyjne Republiki Federalnej Niemiec i Włoch nie zaakceptowały na początku pierwszeństwa prawa unijnego przed *konstytucyjnym prawem krajowym*, głównie w odniesieniu do gwarantowanej ochrony praw podstawowych. Swój sprzeciw wycofały dopiero wówczas, gdy ochrona praw podstawowych w porządku prawnym UE osiągnęła poziom odpowiadający poziomowi zagwarantowanemu w konstytucjach państwowych. Jednak niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny nadal ma pewne zastrzeżenia dotyczące coraz większej integracji, które sformułował w swoich orzeczeniach dotyczących Traktatu z Maastricht oraz Traktatu z Lizbony.

Wykładnia prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym

Oprócz stosowania zasady pierwszeństwa przepisów UE w celu uniknięcia konfliktu przepisów krajowych z unijnymi wszystkie krajowe instytucje, które wdrażają prawo lub o nim orzekają, muszą najpierw skorzystać z *zasady wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym* (tzw. wykładni prounijnej).

Wykładnia ta stosunkowo późno została przez Trybunał Sprawiedliwości uznana i wprowadzona do unijnego porządku prawnego. Na wniosek sądów krajowych Trybunał Sprawiedliwości uznał za celowe zapewnienie jednolitej wykładni krajowych przepisów prawa w zakresie stosowania dyrektywy, *obowiązek dokonywania wykładni prawa krajowego w zgodzie z dyrektywami* został jednak ostatecznie ustanowiony dopiero w roku 1984 w związku ze sprawą Von Colson i Kamann. Sprawa ta dotyczyła stwierdzenia wysokości odszkodowania za dyskryminację kobiet przy dostępie do zatrudnienia. Podczas gdy niemieckie przepisy przewidywały w tym zakresie tzw. odszkodowanie za poniesioną „szkodę w zaufaniu” (daremnne poleganie na uzasadnionych oczekiwaniach), dyrektywa 76/207/EWG wymagała, by w prawie krajowym określone były skuteczne i realne sankcje za naruszenie zasady równego traktowania. Ponieważ jednak sankcje te nie były skonkretyzowane, dyrektywa nie mogła zostać uznana za mającą bezpośrednie zastosowanie w tej kwestii i istniało ryzyko, że Trybunał Sprawiedliwości będzie musiał orzec, że chociaż przepis krajowy jest niezgodny z prawem unijnym, to sąd krajowy nie ma żadnej podstawy do nieuwzględnienia właściwego przepisu krajowego. Dlatego też Trybunał Sprawiedliwości zdecydował, że sądy krajowe są zobowiązane do przeprowadzania wykładni przepisów krajowego prawa cywilnego oraz do stosowania ich w taki sposób, żeby możliwe było



W 2004 roku w sprawie Pfeiffer Trybunał Sprawiedliwości uznał, że pracownicy służb ratowniczych podlegają ochronie na mocy dyrektywy dotyczącej czasu pracy (dyrektywa 93/104/WE). Czas dyżuru pod telefonem musiał być w pełni uwzględniany w obliczaniu maksymalnego tygodniowego czasu pracy w wymiarze 48 godzin.

zapewnienie skutecznych sankcji w przypadku dyskryminacji ze względu na płeć. Symboliczne odszkodowanie, jakie przewidywały przepisy krajowe, nie spełnia wymagań skutecznego stosowania dyrektywy.

Podstawę prawną wykładni w zgodzie z prawem unijnym Trybunał upatruje w zasadzie lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 TUE). Zgodnie z tą zasadą państwa członkowskie stosują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe do wykonywania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Instytucje krajowe są również zobowiązane do stosowania i wykładni przepisów prawa krajowego, które jest wtórne względem prawa unijnego, w zgodzie z brzmieniem i celem prawa unijnego (obowiązek lojalności wobec Unii, sprawa Pfeiffer). W obowiązku tym odzwierciedlona jest również rola sądów krajowych, będących jednocześnie sądami europejskimi, czuwającymi nad poprawnym stosowaniem i przestrzeganiem prawa unijnego.

Szczególną formą wykładni w zgodzie z prawem unijnym jest *wykładnia zgodna z dyrektywami*. Państwa członkowskie są zobowiązane do transpozycji dyrektyw. Prawnicy oraz sądy muszą, poprzez wykładnię przepisów prawa zgodną z dyrektywami unijnymi, przyczyniać się do sumiennego wypełniania tego zobowiązania przez dane państwo członkowskie. Wykładnia zgodna z dyrektywami ma na celu zagwarantowanie zgodności praw krajowych z przepisami dyrektywy w zakresie stosowania prawa, zapewniając tym samym jednolitą wykładnię i stosowanie prawa krajowego, dostosowanego do przepisów unijnych, we wszystkich państwach członkowskich. Zapobiega to odchodzeniu na szczeblu krajowym od przepisów, które dzięki dyrektywie zostały zharmonizowane na szczeblu unijnym.

Wykładnia prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym ma również swoje *granice*. Gdy przepis krajowy jest jednoznaczny, nie ma miejsca na korzystanie z tego rodzaju wykładni. Obowiązek stosowania tej zasady nie może bowiem doprowadzić do wykładni sprzecznej z wolą prawodawcy krajowego (*contra legem*). Dotyczy to również przypadku wyraźnej odmowy przez ustawodawcę transpozycji dyrektywy do prawa krajowego. Wywołany przez to konflikt pomiędzy prawem unijnym a prawem krajowym może być rozwiązany tylko na drodze postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego (art. 258 i 259 TFUE).

WNIOSKI

Jaki więc obraz wyłania się z analizy porządku prawnego Unii Europejskiej?

Porządek prawny jest rzeczywistym fundamentem UE i nadaje jej charakter wspólnoty prawa. Jedynie tworzenie i ochrona nowego prawa pozwalają Unii na osiągnięcie celów, które przyświecały jej powstaniu. Porządek prawny UE odegrał już znaczącą rolę w tym względzie. To w znacznym stopniu dzięki niemu otwarte granice, rozwój wymiany towarów i usług, swobodne przemieszczanie się siły roboczej i wzrost liczby spółek międzynarodowych sprawiły, że wspólny europejski rynek stał się częścią codziennego życia prawie 510 milionów ludzi. Inną cechą porządku prawnego Unii o dużym znaczeniu historycznym jest jej rola w utrzymaniu pokoju. UE, kierując się założeniem zachowania pokoju i wolności, przy rozwiązywaniu konfliktów zastępuje siłę zasadami prawnymi, wiążącymi zarówno dla obywateli, jak i dla państw członkowskich solidarnej wspólnoty. W ten sposób unijny porządek prawny przyczynia się do zaprowadzenia i utrzymania pokoju.

Aby ten porządek prawny mógł przetrwać – podobnie jak wspólnota prawa, która na nim się opiera – trzeba zagwarantować jego przestrzeganie i bezpieczeństwo. To właśnie zapewniają dwa filary unijnego porządku prawnego – bezpośrednie stosowanie prawa unijnego i jego pierwszeństwo przed prawem krajowym. Te dwie zasady, w których zaistnieniu i utrzymaniu zdecydowaną rolę odegrał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, gwarantują jednolite i priorytetowe stosowanie prawa UE we wszystkich państwach członkowskich.

Porządek prawny Unii Europejskiej, mimo charakteryzujących go niedoskonałości, przyczynia się w znaczący sposób do rozwiązywania problemów politycznych, ekonomicznych i społecznych, którym muszą sprostać państwa członkowskie.

PRZYTOCZONE ORZECZNICTWO

Wszystkie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej można znaleźć pod adresem: www.eur-lex.europa.eu. Poza tym EUR-Lex zapewnia darmowy dostęp do następujących dokumentów w 24 językach urzędowych UE:

- prawo UE (traktaty, rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, skonsolidowane teksty aktów prawnych itp.),
- dokumenty przygotowawcze (wnioski ustawodawcze, sprawozdania, białe i zielone księgi itp.),
- konwencje międzynarodowe,
- streszczenia aktów prawnych UE, które pokazują ich kontekst polityczny.

Natura i pierwszeństwo prawa unijnego

Sprawa 26/62 Van Gend & Loos [1963] Zb.Orz. 1

(natura prawa Unii; prawa i obowiązki osób fizycznych).

Sprawa 6/64 Costa przeciwko ENEL [1964] Zb.Orz. 1251

(natura prawa Unii; bezpośrednie stosowanie i pierwszeństwo prawa unijnego).

Sprawa 14/83 Von Colson i Kamann [1984] Zb.Orz. 1891

(wykładnia prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym).

Sprawa C-213/89 Factortame [1990] Zb.Orz. I-2433

(bezpośrednie stosowanie i pierwszeństwo prawa unijnego).

Sprawy połączone C-6/90 Francovich i C-9/90 Bonifaci [1991] Zb.Orz. I-5357

(skutek prawa Unii; odpowiedzialność państw członkowskich za niewypełnienie zobowiązań unijnych; w tym przypadku: brak transpozycji dyrektywy).

Sprawy połączone C-46/93 Brasserie du Pêcheur oraz C-48/93 Factortame [1996]

Zb.Orz. I-1029 (skutek prawa Unii; ogólna odpowiedzialność państw członkowskich za niewypełnienie zobowiązań unijnych).

Sprawy połączone od C-397/01 do C-403/01 Pfeiffer i inni [2004] Zb.Orz. I-8835

(wykładnia prawa krajowego w zgodzie z prawem unijnym).

Uprawnienia UE

Sprawa 6/76 Kramer [1976] Zb.Orz. 1279

(stosunki zewnętrzne; zobowiązania międzynarodowe; kompetencje UE).

Opinia nr 2/91 [1993] Zb.Orz. I-1061

(podział kompetencji między Unią a jej państwami członkowskimi).

Opinia 2/94 [1996] Zb.Orz. I-1759

(przystąpienie przez WE do EKPR; brak kompetencji).

Opinia nr 2/13 EU:C:2014:2454 (niezgodność projektu umowy o przystąpieniu UE do europejskiej konwencji praw człowieka z prawem unijnym).

Skutki aktów prawnych

Sprawa 2/74 Reyners [1974] Zb.Orz. 631

(bezpośrednie stosowanie; swoboda przedsiębiorczości).

Sprawa 33/74 Van Binsbergen [1974] Zb.Orz. 1299

(bezpośrednie stosowanie; świadczenie usług).

Sprawa 41/74 Van Duyn [1974] Zb.Orz. 1337

(bezpośrednie stosowanie; swobodny przepływ osób).

Prawa podstawowe

Sprawa 29/69 Stauder [1969] Zb.Orz. 419

(prawa podstawowe; ogólne zasady prawa).

Sprawa C-112/00 Eugen Schmidberger [2003] Zb.Orz. I-5659

(swobodny przepływ towarów, prawa podstawowe).

Ochrona prawna

Sprawa T-177/01, Jégo-Quéré et Cie przeciwko Komisji [2002] Zb.Orz. II-2265

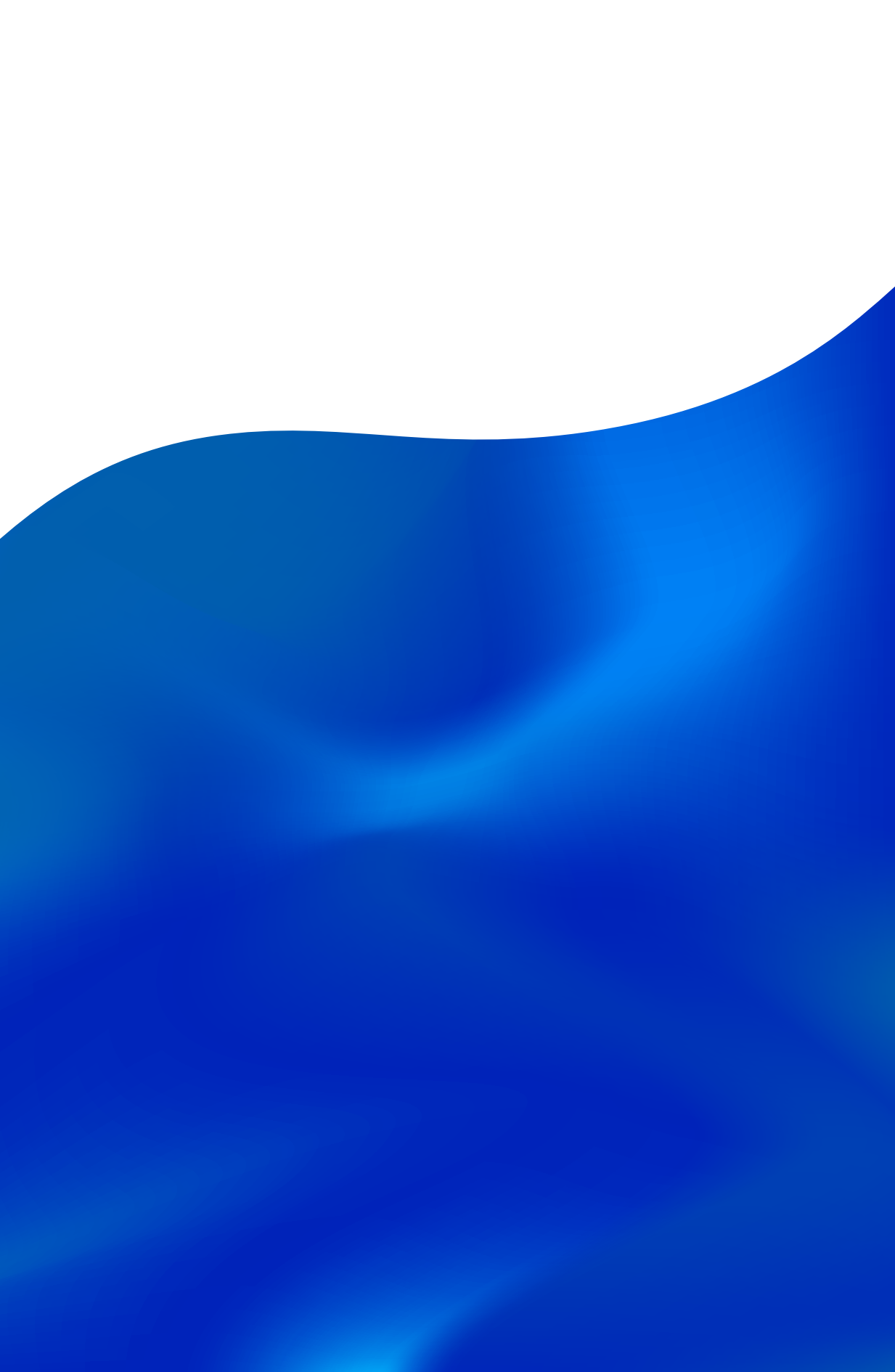
(luka w ochronie prawnej w aktach mających skutek bezpośredni, ale nie dotyczących jednostki indywidualnie); inne stanowisko Trybunał zajął

w wyroku w sprawie odwołania, sprawa C-263/02 P,

Komisja przeciwko Jégo-Quéré et Cie, [2004], Zb.Orz. I-3425.

Sprawa T-18/10, Inuit Tapiriit Kanatami [2010] Zb.Orz. II-5599

(definicja aktu regulującego); potwierdzone przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie odwołania z dnia 3.10.2013 r., sprawa C-583/11 P.



ABC prawa Unii Europejskiej

Porządek prawny, na którym opiera się Unia Europejska, kształtuje naszą polityczno-społeczną rzeczywistość. Europejczycy nie są jedynie obywatelami swoich państw, miast czy też gmin, ale również obywatelami Unii.

ABC prawa Unii Europejskiej autorstwa profesora Klausa-Dietera Borchardta przedstawia źródła projektu „Europa” i ewolucję jego porządku prawnego. To lektura obowiązkowa dla wszystkich zainteresowanych tym tematem.

Książka została napisana z myślą o czytelnikach chcących zrozumieć, na czym polega konstrukcja UE i czym są filary europejskiego porządku prawnego.



Profesor Klaus-Dieter Borchardt, autor licznych publikacji na temat prawa europejskiego, pełni funkcję dyrektora w Komisji Europejskiej, jest także profesorem honorowym na Uniwersytecie w Würzburgu.

