

dr Wioleta Hryniewicka-Filipkowska
adiunkt, Katedra Prawa Międzynarodowego Publicznego
Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku
e-mail: w.hryniewicka@uwb.edu.pl
ORCID ID: [https://orcid.org/ 0000-0003-2830-0796](https://orcid.org/0000-0003-2830-0796)

Lekcja: Prawo Unii Europejskiej i jego miejsce w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej¹

SŁOWA KLUCZE: prawo pierwotne UE, prawo wtórne UE, rozporządzenie, dyrektywa, decyzja, zalecenie, opinia, Konstytucja RP

I. Wprowadzenie

Prawo Unii Europejskiej definiuje się jako „całokształt norm prawnych regulujących funkcjonowanie UE jako organizacji międzynarodowej”². Obejmuje normy prawne ustanowione przez państwa członkowskie Unii, które określają ramy jej działania (prawo pierwotne) oraz normy prawne przyjmowane następnie na podstawie prawa pierwotnego przez instytucje UE (prawo pochodne, wtórne). W jego zakresie mieszczą się również akty Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa³, umowy międzynarodowe zawierane przez UE⁴ oraz zwyczaj międzynarodowy⁵ oraz akty nieoznaczone (zob. schemat nr 1). Prawo UE, polityki

¹ Publikacja dofinansowana ze środków budżetu państwa w ramach programu Ministra Edukacji i Nauki pod nazwą „Nauka dla Społeczeństwa II” nr projektu NdS-II/SN/0131/2023/01 kwota dofinansowania 431 200,00 zł całkowita wartość projektu” 431 200,00 zł.

² M. Cesarz, *Porządek prawny Unii Europejskiej*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, A. Pacześniak, M. Klimowicz (red.), Wrocław 2014, s. 185.

³ Zgodnie z art. 25 TUE: Unia prowadzi wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa poprzez: a) określanie ogólnych wytycznych; b) przyjmowanie decyzji określających: (i) działania, które powinny być prowadzone przez Unię; (ii) stanowiska, które powinny być podjęte przez Unię; (iii) zasady wykonania decyzji, o których mowa w podpunktach (i) oraz (ii); oraz c) umacnianie systematycznej współpracy między Państwami Członkowskimi w prowadzeniu ich polityk. Traktat o Unii Europejskiej - tekst skonsolidowany uwzględniający zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony, Dz.U.2004.90.864/30

⁴ Kompetencje UE do zawierania umów określają: art. 3 ust. 2 oraz art. 216, 217 TFUE.

⁵ Praktyka państw członkowskich (usus), stała, powtarzalna oraz przekonanie o prawnym charakterze tej praktyki (opinio iuris). Tworzy się najczęściej w sytuacjach, gdy brak jest szczegółowych regulacji w prawie pierwotnym lub wtórnym, a praktyka państw członkowskich wypełnia tę lukę. Przykładem może być modyfikacja stosowania art. 16 ust. 2 TUE, gdzie obok przedstawicieli szczebla ministerialnego w posiedzeniach Rady, na podstawie normy zwyczajowej, uczestniczą również sekretarze stanu. Zob. J. Barcik, *Pojęcie i źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, J. Barcik i R. Grzeszczak (red.), Warszawa 2022 r., s. 259-260.

unijne, orzecznictwo sądowe oraz wartości dotyczące podstaw funkcjonowania Unii tworzą *acquis communautaire*, czyli dorobek wspólnotowy⁶.

II. Prawo pierwotne i wtórne Unii Europejskiej

Prawo pierwotne UE reguluje podstawowe kwestie związane z funkcjonowaniem Unii, m.in. definiując jej cele i wartości, zasady działania, kompetencje, strukturę instytucjonalną, tworzenie prawa i procedury legislacyjne, relacje między państwami członkowskimi a instytucjami unijnymi. Określa zakres kompetencji powierzonych UE przez państwa członkowskie, rozdzielając je na kompetencje wyłączne, dzielone i wspierające oraz wyznacza granice działalności Unii. Jest ono nadrzędne wobec wszystkich innych aktów prawnych UE, co oznacza, że stanowi punkt odniesienia dla stanowionego następnie prawa pochodnego. Tworzenie prawa pierwotnego odbywa się bezpośrednio przez państwa członkowskie Unii, głównie za pośrednictwem zawieranych umów międzynarodowych. Na prawo pierwotne składają się: prawo traktatowe (Traktat o Unii Europejskiej (TUE)⁷ i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)⁸ wraz z dołączonymi do nich protokołami, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej⁹, traktaty o przystąpieniu (akcesyjne) do UE, traktaty o wystąpieniu z UE oraz umowy szczegółowe (Układ z Schengen z 1985 r. w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, Konwencja wykonawcza do tego układu z 1990 r., Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym z 1992 r., Traktat w sprawie Grenlandii z 1984 r., traktaty budżetowe) akty konstytucyjne Rady UE i Rady Europejskiej a także ogólne zasady prawa UE.

⁶ Zob. J. Barcik, Pojęcie i źródła prawa Unii Europejskiej [w:] J. Barcik, A. Wentkowska, Prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2014, s. 202; A. Wyrozumska, Pojęcie prawa UE i jego źródła, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji, Warszawa 2023, s. 263.

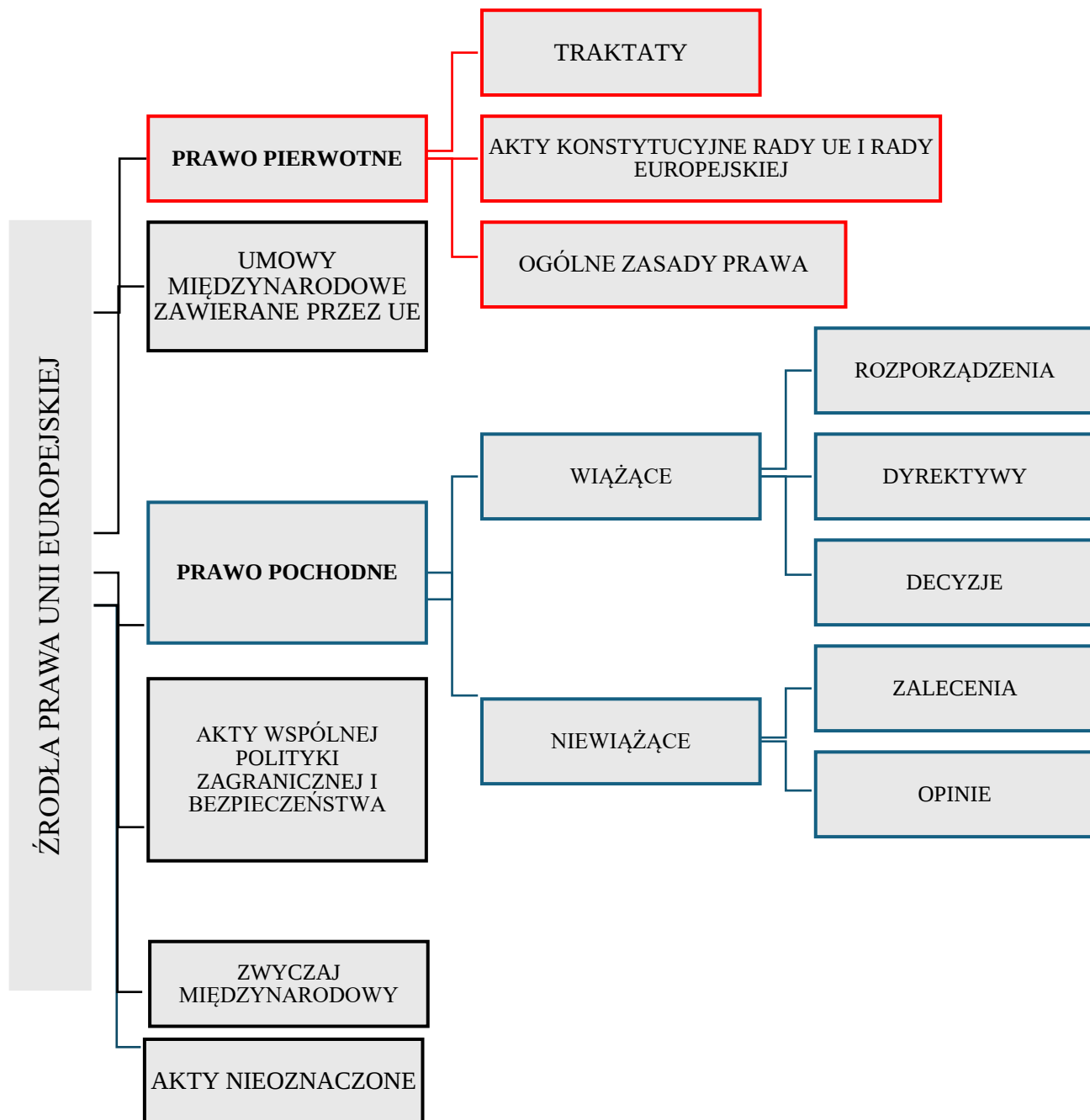
⁷<https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0018.01/DOC2&format=PDF>

⁸<https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0009.02/DOC2&format=PDF>

⁹<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT>



Schemat nr 1: Źródła prawa Unii Europejskiej



Źródło: opracowanie własne na podstawie J. Barcik, Pojęcie i źródła prawa Unii Europejskiej, [w:] Prawo Unii Europejskiej pod red. nauk. J. Barcika i R. Grzeszczaka, Warszawa 2022 r., s. 236-260.

Prawo pochodne UE jest tworzone przez instytucje unijne na podstawie kompetencji przyznanych im w TUE oraz TFUE i znajduje się hierarchicznie niżej w stosunku do prawa pierwotnego będąc mu podporządkowane. Katalog form aktów prawa pochodnego wskazuje art. 288 TFUE. Zgodnie z regulacją w celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej.

III. Formy prawa pochodnego Unii Europejskiej

Akty prawa wtórnego dzieli się na akty o charakterze wiążącym, do których zalicza się rozporządzenia, dyrektywy i decyzje oraz akty o charakterze niewiążącym, którymi są zalecenia i opinie. Podkreślić należy, że wskazane w art. 288 TFUE formy aktów prawa pochodnego stosuje we wszystkich obszarach działalności UE poza jednym wyjątkiem tj. Wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (zob. przypis nr 2)¹⁰.

Rozporządzenie jest instrumentem unifikacji (ujednolicania) prawa. Za jego przyczyną na terytorium wszystkich państw członkowskich UE obowiązuje jednolita regulacja. Definiuje się je jako akt normatywny o charakterze abstrakcyjnym, mający ogólny (generalny) zasięg, wiążący w całości oraz bezpośrednio skuteczny i stosowany we wszystkich państwach członkowskich¹¹.

Abstrakcyjny charakter rozporządzenia oznacza, że nie odnosi się ono do jednej konkretnej sytuacji a normuje nieokreśloną liczbę sytuacji, które mogą wydarzyć się w przyszłości¹². Ogólny (generalny) zasięg rozporządzenia sprawia, że jest ono skierowane do wszystkich państw członkowskich UE i wiąże osoby fizyczne jak i prawne, które mieszczą się w zakresie

¹⁰ J. Barcik, Pojęcie i źródła prawa Unii Europejskiej, [w:] Prawo..., op. cit., s. 243.

¹¹ E. Krzysztofik, A. Parol, Funkcja prawodawcza w systemie prawa Unii Europejskiej. Akty ustawodawcze i procedura ich stanowienia, Lublin 2020, s. 53.

¹² J. Barcik, Pojęcie i źródła prawa Unii Europejskiej, [w:] Prawo..., op. cit., s. 243.

jego regulacji¹³. Jako przykład można wskazać rozporządzenie RODO¹⁴ - skierowane jest do wszystkich państw członkowskich UE i wiąże wszystkie podmioty przetwarzające dane osobowe. Rozporządzenie wiąże w całości. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) podkreślił, że niedopuszczalne jest, aby państwo członkowskie stosowało rozporządzenia w sposób niepełny względnie selektywny tak, aby w ten sposób ograniczyć skutki wspólnotowych przepisów, którym państwo to się sprzeciwiało albo uważa je za sprzeczne z narodowymi interesami. Państwa mają obowiązek zapewnienia przepisom rozporządzeń efektywności w krajowym porządku prawnym, co oznacza m.in. obowiązek uchylecia sprzecznych z nim regulacji prawa wewnętrznego¹⁵.

Bezpośrednia skuteczność rozporządzenia oznacza, że każda osoba fizyczna i prawna w postępowaniu przed organami krajowymi może powoływać się na jego przepisy i wynikające z nich prawa, po ich wejściu w życie. Z kolei bezpośrednie stosowanie rozporządzenia wskazuje, że we wszystkich państwach członkowskich staje się ono częścią krajowego porządku prawnego bez konieczności implementacji (wprowadzenia) ani ogłoszenia w krajowym publikatorze¹⁶. Postanowienia rozporządzenia nie mogą być także powielane w krajowych aktach prawnych na przykład przez wydawanie ustawy¹⁷.

Dyrektywa jest aktem prawnym wiążącym państwo członkowskie UE, do którego została skierowana w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty pozostawiając organom krajowym swobodę wyboru formy i środków osiągnięcia tego rezultatu¹⁸. Akt ten może być skierowany do wszystkich, kilku albo jednego państwa członkowskiego. Dyrektywa, określając rezultat, który ma zostać osiągnięty, ustanawia ramy prawne i cele, które muszą być zrealizowane, jednak nie narzuca państwom członkowskim szczegółowych rozwiązań legislacyjnych ani administracyjnych. Dyrektywa wymaga zatem implementowania¹⁹

¹³ Zob. E. Krzysztofik, A. Parol, op. cit., s. 53.

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.U.UE.L.2016.119.1

¹⁵ Orzeczenie 39/72, Commission of the European Communities v. Italian Republic.

¹⁶ W przypadku trudności interpretacyjnych wyjątkowo administracja państwowa może być zmuszona do przyjęcia szczegółowych przepisów dla stosowania wspólnotowego rozporządzenia, tak by, jednocześnie wyjaśnić wszelkie podniesione wątpliwości, jednakże może to czynić w zgodzie z przepisami prawa wspólnotowego (...) Orzeczenie 94/77, Fratelli Zerbone Snc v. Amministrazione delle finanze dello Stato

¹⁷ J. Barcik, Pojęcie i źródła prawa Unii Europejskiej, [w:] Prawo ..., op. cit., s. 243-244.

¹⁸ Art. 288 TFUE.

¹⁹ Implementacja polega na: transpozycji, czyli przyjęciu przez państwo członkowskie krajowego aktu prawnego (ustawy, rozporządzenia), które formalnie wprowadzi przepisy dyrektywy do krajowego porządku prawnego; rzeczywistym wprowadzeniu **dyrektywy w życie, czyli stosowaniu w praktyce** przepisów transponujących, które

(wdrożenia) przez państwo członkowskie, do którego została skierowana, w terminie określonym w jej postanowieniach końcowych. Termin ten, choć często wynosi 2 lata, może być zróżnicowany w zależności od przedmiotu konkretnej dyrektywy i stopnia skomplikowania jej wdrożenia. W ramach implementacji państwa członkowskie są zobowiązane do przyjęcia odpowiednich przepisów krajowych, które zapewnią osiągnięcie założonych celów dyrektywy. Państwo członkowskie ma obowiązek wdrożenia dyrektywy w terminie przez nią określonym, jednak nie można wymagać od niego wcześniejszej implementacji przed upływem tego terminu. W okresie poprzedzającym termin wdrożenia, państwo jest zobowiązane do powstrzymania się od wydawania przepisów, które mogłyby naruszać lub podważać cele dyrektywy. Krajowy akt prawny transponujący dyrektywę powinien zawierać jasne i przejrzyste normy, zwłaszcza, gdy dyrektywa przyznaje jednostkom określone prawa. Nie jest jednak konieczne dosłowne powtarzanie treści dyrektywy w krajowych aktach prawnych²⁰. Generalnie dyrektywa nie korzysta z bezpośredniej skuteczności, co oznacza, że osoby fizyczne i prawne nie mogą wprost powoływać się na jej przepisy przed sądami krajowymi. Jednak w przypadku, gdy państwo członkowskie nie dokona transpozycji dyrektywy w terminie lub robi to w sposób nieprawidłowy, może dojść do sytuacji, w której jednostki zostaną pozbawione możliwości realizacji przysługujących im praw. Aby zapobiec takim sytuacjom, TSUE dopuścił możliwość wyjątkowego zastosowania bezpośredniej skuteczności dyrektyw. Bezpośrednia skuteczność dyrektywy może wystąpić wyłącznie w wertykalnym układzie stosowania prawa, co oznacza, że osoby fizyczne lub prawne mogą dochodzić swoich praw wynikających z dyrektywy przed sądami krajowymi wyłącznie wobec państwa lub jego emanacji (np. organów administracji publicznej). Wykluczone jest natomiast stosowanie dyrektywy w horyzontalnym układzie stosowania prawa, co oznacza, że jednostki nie mogą powoływać się na jej przepisy w sporach z innymi osobami fizycznymi lub prawnymi²¹. Aby dyrektywa mogła wywierać skutek wertykalny, muszą być spełnione następujące warunki:

1. Upłynął termin implementacji dyrektywy, a państwo członkowskie nie wdrożyło jej do swojego systemu prawnego lub wdrożyło ją nieprawidłowo.

umożliwiają osiągnięcie zakładanych celów dyrektywy; **egzekwowaniu, czyli wdrażaniu** przepisów w codziennej działalności administracyjnej i sądowej oraz zapewnieniu przestrzegania prawa przez podmioty zobowiązane. J. Barcik, Pojęcie i źródła prawa Unii Europejskiej, [w:] Prawo ..., op. cit., s. 246.

²⁰ Ibidem, s. 245-250.

²¹ Zob. E. Krzysztofik, A. Parol, op. cit., s. 61.



2. Przepisy dyrektywy są jasno i precyzyjnie sformułowane oraz nadają się do bezpośredniego stosowania (tzw. normy samowykonalne).

3. Przepisy dyrektywy przyznają jednostkom konkretne uprawnienia²².

Dyrektywa harmonizuje prawo UE, zbliżając systemy prawne państw członkowskich poprzez podobne, choć nie identyczne rozwiązania. Lepiej niż rozporządzenie odpowiada zasadom proporcjonalności i pomocniczości, dlatego powinna być preferowana jako mniej inwazyjna forma aktu prawnego²³.

Decyzja jest aktem normatywnym znajdującym najczęściej zastosowanie w prawie konkurencji, pomocy publicznej, prawie podatkowym, połączeniach przedsiębiorstw oraz wspólnej polityce rolnej²⁴. W prawie pierwotnym UE decyzję zdefiniowano jako akt prawny, który wiąże w całości a jeśli wskazuje adresatów wiąże tylko tych adresatów²⁵.

Do cech charakterystycznych tego aktu należy zaliczyć konkretność (dotyczy konkretnej sytuacji) i indywidualność (skierowany do zindywidualizowanego adresata). Z tego względu decyzje zbliżone są do decyzji w krajowym prawie administracyjnym. Adresatem decyzji może być państwo, osoba fizyczna lub prawna. W przypadku gdy, decyzje adresowane są do osób fizycznych i prawnych korzystają ze skutku bezpośredniego. Oznacza to, że postanowienia zawarte w decyzji mogą być powoływane bezpośrednio przed sądami krajowymi lub instytucjami publicznymi w państwach członkowskich. Decyzja wiąże w całości, oznacza, że w pełnym zakresie obowiązuje adresatów wskazanych w jej treści. Każdy, do kogo decyzja jest skierowana, musi przestrzegać jej postanowień i nie ma możliwości ich modyfikacji ani stosowania w sposób wybiórczy. Z wydaniem decyzji może wiązać się konieczność przyjęcia proceduralnych środków wykonawczych. Przykładem jest decyzja Komisji o zwrocie pomocy publicznej. Komisja Europejska może wydać decyzję stwierdzającą, że udzielona przez państwo członkowskie pomoc publiczna (np. ulgi podatkowe lub dotacje) jest niezgodna z zasadami unijnymi, ponieważ narusza reguły konkurencji. W decyzji Komisja zobowiązuje państwo członkowskie do odzyskania tej pomocy od przedsiębiorstwa, które ją otrzymało²⁶.

²² Orzeczenie 41-47, Yvonne van Duyn v. Home Office, Zb. Orz. Z 1974, s. 133; J. Barcik, Pojęcie i źródła prawa Unii Europejskiej, [w:] Prawo..., op. cit., s. 249.

²³ Ibidem, s. 250-251.

²⁴ Zob. A. Wyrozumska, op. cit., s. 281.

²⁵ Art. 288 TFUE.

²⁶ Zob. J. Barcik, Pojęcie i źródła prawa Unii Europejskiej [w:] J. Barcik, op. cit., s. 228-229.

Tabela 1. Cechy charakterystyczne aktów prawa pochodnego o charakterze wiążącym

Rodzaj aktu	Cechy charakterystyczne
Rozporządzenie	- Charakter generalny – skierowane do wszystkich państw członkowskich UE, a także osób fizycznych i prawnych - Charakter abstrakcyjny – normuje nieokreśloną liczbę sytuacji mogących wystąpić w przyszłości - Związanie adresatów w całości – państwa członkowskie muszą zapewnić pełne stosowanie przepisów, bez możliwości selektywności lub niepełnego wdrażania - Bezpośrednie stosowanie – staje się częścią krajowego porządku prawnego bez konieczności implementacji lub ogłoszenia w krajowym publikatorze - Bezpośrednia skuteczność – jego przepisy mogą być powoływane przez osoby fizyczne i prawne w postępowaniu przed organami krajowymi po jego wejściu w życie - Instrument ujednolicania prawa – we wszystkich państwach członkowskich obowiązuje jednolita regulacja
Dyrektywa	- Wiążący charakter - wiąże wszystkie lub określone państwa członkowskie do których jest skierowana w zakresie rezultatu, który ma zostać osiągnięty, pozostawiając im swobodę wyboru formy i środków jej realizacji - Konieczność implementacji - wymaga transpozycji do prawa krajowego w określonym terminie - Zasadniczo nie korzysta z bezpośredniego stosowania - Bezpośrednia skuteczność - wyjątkowo w wertykalnym układzie stosowania prawa - Instrument harmonizacji prawa - powoduje zbliżenie systemów prawnych państw członkowskich wprowadzając podobne ale nie identyczne rozwiązania
Decyzja	- Akt o charakterze indywidualnym - skierowany do zindywidualizowanego adresata (wszystkie lub wybrane państwa członkowskie, osoby fizyczne lub prawne) - Akt konkretny - dotyczy konkretnej sytuacji - Wiąże w całości - obowiązuje w pełnym zakresie, bez możliwości modyfikacji czy wybiórczego stosowania, jeśli wskazuje adresatów wiąże tylko adresatów - Bezpośrednia skuteczność - może być stosowana bezpośrednio przed sądami krajowymi i instytucjami publicznymi jeśli jest adresowana do osób fizycznych i prawnych - Może wymagać wydania proceduralnych środków wykonawczych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: J. Barcik, Pojęcie i źródła prawa Unii Europejskiej, [w:] Prawo Unii Europejskiej pod red. nauk. J. Barcika i R. Grzeszczaka, Warszawa 2022 r., s. 242-254.

Zalecenia stanowią ważne narzędzia prawodawcze w Unii Europejskiej, choć nie mają zgodnie z art. 288 TFUE mocy wiążącej. Są wydawane z inicjatywy własnej Rady UE, Komisji Europejskiej oraz w określonych przypadkach Europejskiego Banku Centralnego. Ich głównym celem jest zasugerowanie adresatowi (innym instytucjom, określonym lub wszystkim państwom członkowskim lub innym podmiotom prawa) nakaz pożądanego zachowania lub podjęcie rozwiązania w konkretnej kwestii. Mimo, że nie nakłada bezpośredniego obowiązku prawnego, traktowane jest jako instrument formalnego nacisku na państwa członkowskie, motywując je do podjęcia działań zgodnych z sugestiami zawartymi w akcie²⁷.

Opinie podobnie jak zalecenia nie mają charakteru wiążącego. Mogą być wydawane na wniosek innych instytucji / organów lub z inicjatywy własnej instytucji, a ich głównym celem jest wyrażenie poglądu, oceny wskazania metody lub środka w konkretnej kwestii. Opinia jest mniej kategoryczna niż zalecenie i pełni istotną rolę w procesach legislacyjnych oraz sądowych²⁸.

Oprócz aktów prawnych wymienionych w art. 288 TFUE, istnieją jeszcze tzw. **nienazwane akty prawne (nieoznaczone akty prawne)**. Charakteryzują się cechami tzw. miękkiego prawa (*soft law*), co oznacza, że nie mają one obligatoryjnego charakteru ani nie przewiduje się sankcji za ich niewykonanie. Należą do nich m.in. regulaminy wewnętrzne instytucji unijnych, porozumienia międzyinstytucjonalne, rezolucje Rady, komunikaty Komisji, deklaracje²⁹.

IV Miejsce prawa UE w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 87 wskazuje źródła powszechnie obowiązującego prawa w Polsce. Przepis ten stanowi fundament polskiego systemu prawnego, określając hierarchię aktów prawnych i ich rolę w regulowaniu stosunków społecznych, gospodarczych oraz politycznych. Zgodnie z art. 87 ust. 1 źródłami powszechnie obowiązującego prawa w Polsce są: Konstytucja, Ustawy, Ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz Rozporządzenia. W ust. 2 ustawodawca wskazuje, że źródłami

²⁷ Ibidem, s. 230.

²⁸ J. Barcik, Pojęcie i źródła prawa Unii Europejskiej, [w:] Prawo ... , op. cit., s. 253-254.

²⁹ Zob. J. Barcik, Pojęcie i źródła prawa Unii Europejskiej [w:] J. Barcik, op. cit., s. 230-231.

powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego³⁰. Hierarchia aktów prawa powszechnie obowiązującego w Polsce tworzy uporządkowaną strukturę, w której każda norma prawna znajduje swoje miejsce i podporządkowanie względem aktów wyższych w tej hierarchii. Gdzie zatem w zaprezentowanej hierarchii umiejscowione jest prawo pierwotne i wtórne UE?

Art. 91 ust. 1 i 2 reguluje miejsce umów międzynarodowych w hierarchii źródeł polskiego prawa. Zgodnie z regulacją: Ratyfikowana umowa międzynarodowa, po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, stanowi część krajowego porządku prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową³¹.

Zgodnie art. 91 ust. 3 Konstytucji Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami³².

Na podstawie przepisów Konstytucji można stwierdzić, że prawo Unii Europejskiej – zarówno pierwotne, jak i wtórne – zajmuje w polskim porządku prawnym wyższą pozycję niż ustawy. W związku z tym ma ono także pierwszeństwo przed wszystkimi aktami prawnymi niższymi od ustaw, w tym przed umowami międzynarodowymi ratyfikowanymi bez zgody parlamentu oraz umowami zatwierdzonymi przez Radę Ministrów³³.

³⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. 1997 r. nr 78, poz. 483

³¹ Ibidem.

³² Ibidem.

³³ B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2012, s. 462-463.

**Schemat nr 2: Hierarchia aktów prawa powszechnie obowiązującego w Polsce z
uwzględnieniem prawa UE**



Źródło: Opracowanie własne

IV. Zależność między prawem Unii Europejskiej a prawem krajowym

Zależność między prawem UE a prawem krajowym opiera się na kilku kluczowych zasadach, które kształtują współistnienie i wzajemne oddziaływanie tych dwóch porządków prawnych. Są one wynikiem wieloletniej praktyki prawnej, orzecznictwa TSUE oraz regulacji traktatowych. Zasady te mają na celu zapewnienie spójności, jednolitości oraz skuteczności prawa w całej Unii, przy jednoczesnym poszanowaniu suwerenności państw członkowskich

Zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE nie została zapisana w traktatach UE, lecz ukształtowało ją orzecznictwo TSUE³⁴. Zgodnie z jej treścią norma prawa UE w zakresie swojego działania wywiera pierwszeństwo w przypadku kolizji z normą prawa krajowego, bez względu na hierarchię krajowego aktu prawnego oraz chwilą jego wejścia w życie. Zasada porządkuje sytuacje, w których dochodzi do sprzeczności między prawem krajowym a prawem UE. W takich przypadkach prawo unijne zyskuje nadrzędność, co oznacza, że sądy i organy administracyjne państw członkowskich mają obowiązek stosować przepisy unijne, pomijając normy krajowe. Zasada pierwszeństwa działa bez względu na czas uchwalenia aktu prawa krajowego czy unijnego, co oznacza, że w każdej chwili prawo unijne uzyskuje pierwszeństwo nad prawem krajowym. Prawo UE ma wyższość zarówno nad wcześniejszymi, jak i późniejszymi przepisami krajowymi. Zgodnie z orzecznictwem TSUE zasada pierwszeństwa nie prowadzi do automatycznego uchylenia krajowego aktu prawnego. Akt krajowy pozostaje formalnie w mocy w wewnętrznym porządku prawnym, ale jako sprzeczny z prawem UE nie może być stosowany. Prawo krajowe, które narusza prawo UE, zostaje wyłączone z praktyki stosowania przez sądy i organy administracyjne. Tym samym zasada pierwszeństwa zapewnia efektywność prawa UE w państwach członkowskich³⁵. Podczas ostatniej reformy traktatowej powrócono do debaty na temat pierwszeństwa prawa UE. Jej efektem było dodanie do Traktatu z Lizbony Deklaracji dotyczącej tej zasady w której wskazano, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE Traktaty i prawo przyjęte przez Unię na podstawie Traktatów mają pierwszeństwo przed prawem Państw Członkowskich na warunkach ustanowionych przez wspomniane orzecznictwo”³⁶.

Zasada solidarności (lojalnej współpracy) zgodnie z art. 4 ust. 3 i art. 24 ust. 3 TUE państwa członkowskie UE działają zgodnie na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej. Są zobligowane do podjęcia wszelkich środków koniecznych dla zagwarantowania wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii.

³⁴ Orzeczenie C-10/97 do C-22/97 Ministero delle Finanze v IN.CO.GE.'90 Srl, Idelgard Srl, Iris'90 Srl, Camed Srl, Pomezia Progetti Appalti Srl (PPA), Edilcam Srl, A. Cecchini & C. Srl, EMO Srl, Emoda Srl, Sappesi Srl, Ing. Luigi Martini Srl, Giacomo Srl and Mafar Srl, Zb. Orz. 1998 s. I-6307; Orzeczenie 26/62 NV Algemene Transport-en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen, Zb. Orz. 1963, s.1; Orzeczenie 6/64 Flaminio Costa v. E.N.E.L. Zb. Orz. 1964, s. 585. Orzeczenie 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, Zb. Orz. 1978, s. 629.

³⁵ Zob. J. Barcik, Pojęcie i źródła prawa Unii Europejskiej [w:] J. Barcik, s. 292-294.

³⁶ Deklaracja nr 17, Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Akt Końcowy (Dz. Urz. UE C 326 , 26/10/2012).

Powstrzymują się od wszelkich działań, które byłyby sprzeczne z interesami Unii³⁷. Państwa członkowskie, które nie przestrzegają zobowiązań wynikających z prawa UE, w tym nie stosują się do tego prawa, mogą zostać pociągnięte do odpowiedzialności przed TSUE. Obowiązek przestrzegania prawa unijnego, wynikający z zasady solidarności, obejmuje wszystkie organy państwowe, niezależnie od szczebla i rodzaju władzy, w tym także władzę sądowniczą³⁸.

Zasada bezpośredniego skutku i bezpośredniego stosowania została rozwinięta i uszczegółowiona w licznych wyrokach TSUE³⁹, które ustanowiły kryteria i zakres jej stosowania. Pośrednio wywodzi się także z zasady lojalnej współpracy oraz art. 288 TFUE. Skutek bezpośredni oznacza, że osoby fizyczne i prawne mogą bezpośrednio dochodzić swoich praw wynikających z przepisów prawa UE przed sądami krajowymi. Z kolei bezpośrednia stosowalność występuje wtedy, gdy przepisy prawa traktatowego są stosowane w państwach członkowskich bez potrzeby ich wdrażania za pomocą krajowych środków prawnych. Nie każdy przepis prawa UE może wywołać skutek bezpośredni. Aby norma prawna mogła być stosowana bezpośrednio w krajowym porządku prawnym, musi spełniać określone kryteria:

- jej treść powinna być jasno i precyzyjnie sformułowana - norma musi być sformułowana w sposób na tyle klarowny i dokładny, by jej treść była zrozumiała i możliwa do zastosowania bez dodatkowych przepisów krajowych;
- musi być bezwzględnie skuteczna - norma nie może pozostawiać państwom członkowskim żadnego marginesu uznania co do sposobu i treści jej wykonania;
- musi być wykonalna, kompletna - norma musi być na tyle kompletna, że możliwe jest jej bezpośrednie stosowanie przez sądy, organy administracji czy obywateli.

Bezpośredni skutek i stosowalność przypisane są unijnym rozporządzeniom a w wyjątkowych sytuacjach także dyrektywom (zob. przypis 26). Skutek bezpośredni może mieć charakter wertykalny (pionowy), wówczas odnosi się do możliwości dochodzenia przez jednostki swoich praw przed sądami krajowymi w stosunku do organów publicznych lub horyzontalny (poziomy), gdy obejmuje sytuacje, w których jednostki mogą powoływać się na normy unijne w sporach z innymi podmiotami prywatnymi przed sądami krajowymi⁴⁰.

³⁷ Zob. Art. 4 ust. 3 i art. 24 ust. 3 TUE.

³⁸ Zob. I. Kraśnicka, Skutek krajowy prawa Unii Europejskiej, [w:] Umiedzynarodowienie krajowego obrotu prawnego, T.2, I. Kraśnicka, W. Hryniewicka-Filipkowska (red.), Białystok 2017, s. 145-146.

³⁹ Zob. Orzeczenie 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, Zb. Orz. 1978, s. 629; Orzeczenie 26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen, Zb. Orz. 1963.

⁴⁰ Zob. J. Barcik, Pojęcie i źródła prawa Unii Europejskiej [w:] J. Barcik, s. 289-291.



LITERATURA WYKORZYSTANA W PRACY:

Akty prawne i dokumenty:

Deklaracja nr 17, Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Akt Końcowy (Dz. Urz. UE C 326 , 26/10/2012)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz. U. 1997 r. nr 78, poz. 483

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych). Dz.U.U.E.L.2016.119.1

Traktat o Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r. — wersja skonsolidowana (Dz.U. C 202 z 7.6.2016)

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r. – wersja skonsolidowana (Dz.U. C 202 z 7.6.2016)

Orzecznictwo:

Orzeczenie C-10/97 do C-22/97 Ministero delle Finanze v IN.CO.GE.'90 Srl, Idelgard Srl, Iris'90 Srl, Camed Srl, Pomezia Progetti Appalti Srl (PPA), Edilcam Srl, A. Cecchini & C. Srl, EMO Srl, Emoda Srl, Sappesi Srl, Ing. Luigi Martini Srl, Giacomo Srl and Mafar Srl, Zb. Orz. 1998 s. I-6307

Orzeczenie 94/77, Fratelli Zerbone Snc v. Amministrazione delle finanze dello Stato

Orzeczenie 6/64 Flaminio Costa v. E.N.E.L. Zb. Orz. 1964, s. 585.

Orzeczenie 41-47, Yvonne van Duyn v. Home Office, Zb. Orz. 1974, s. 133

Orzeczenie 39/72, Commission of the European Communities v. Italian Republic

Orzeczenie 26/62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen, Zb. Orz. 1963, s.1

Orzeczenie 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, Zb. Orz. 1978, s. 629

Literatura:

Barcik J., Pojęcie i źródła prawa Unii Europejskiej [w:] J. Barcik, A. Wentkowska, Prawo Unii Europejskiej, Warszawa 2014.

Barcik J., Pojęcie i źródła prawa Unii Europejskiej, [w:] Prawo Unii Europejskiej, J. Barcik i R. Grzeszczak (red.), Warszawa 2022.

Cesarz M., *Porządek prawny Unii Europejskiej*, [w:] *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, A. Paczeński, M. Klimowicz (red.), Wrocław 2014.

Kraśnicka I., Skutek krajowy prawa Unii Europejskiej, [w:] *Umiejscowienie krajowego obrotu prawnego*, T.2, I. Kraśnicka, W. Hryniewicka-Filipkowska (red.), Białystok 2017.

Krzysztofik K., Parol A., Funkcja prawodawcza w systemie prawa Unii Europejskiej. Akty ustawodawcze i procedura ich stanowienia, Lublin 2020.

Maliszewska-Nienartowicz J., *Zasady ogólne prawa jako źródło europejskiego prawa wspólnotowego*, „Państwo i Prawo” 2005, nr 4.

Paszkowska M., Czubocha K., *Ogólne zasady prawa w systemie prawnym Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Zakładu Europeistyki Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania w Rzeszowie” 2007, nr 2(4).

Wyrozumska A., Pojęcie prawa UE i jego źródła, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska, Instytucje i prawo Unii Europejskiej. Podręcznik dla kierunków prawa, zarządzania i administracji, Warszawa 2023.



SCENARIUSZ DO LEKCJI**Prawo Unii Europejskiej i jego miejsce w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej****Cele:**

- zapoznanie ucznia z pojęciami: prawo Unii Europejskiej, prawo pierwotne, prawo wtórne
- zapoznanie uczniów z formami aktów prawa wtórnego UE
- zapoznanie uczniów z zasadami określającymi zależność prawa UE i prawa krajowego
- zapoznanie uczniów z miejscem prawa UE w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej

Planowane efekty kształcenia:

1. Uczeń zna i rozumie strukturę oraz hierarchię prawa UE
2. Uczeń potrafi wskazać podstawowe różnice między rozporządzeniami, dyrektywami i decyzjami oraz zna ich miejsce w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej
3. Uczeń potrafi wyjaśnić zależność między prawem UE a prawem krajowym.
4. Uczeń potrafi zastosować zdobytą wiedzę w analizie konkretnych przypadków prawnych.

Metody i formy pracy: wykład, dyskusja, praca w grupach, praca z tekstem

Przebieg lekcji:

WSTĘP: Przywitanie uczniów, podanie tematu i celów lekcji. Pytanie wprowadzające z otwartą dyskusją: Czy prawo Unii Europejskiej może wpływać na polskie prawo? Jeśli tak, to w jaki sposób? W jakich obszarach?

ROZWINIĘCIE:

Nauczyciel prezentuje w formie angażującego wykładu: pojęcie prawa UE, pojęcie pierwotnego pojęcie i formy prawa wtórnego oraz ich miejsce w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, zasady określające zależność między prawem UE a prawem krajowym

Praca w grupach:

- I. Nauczyciel dzieli klasę na grupy. Każda grupa otrzymuje kartę pracy z opisami różnych form aktów prawa wtórnego. Zadaniem grupy jest udzielenie odpowiedzi na pytania: Jaki to rodzaj aktu prawa UE? Czy dany akt prawa UE ma charakter wiążący?

Przykłady:

- ✓ **Rozporządzenie:** „Wszystkie państwa członkowskie UE są zobowiązane do stosowania niniejszych przepisów w pełnym zakresie bez potrzeby ich implementacji”.
- ✓ **Dyrektywa:** „Państwa członkowskie UE zobowiązane są do wdrożenia niniejszych przepisów w terminie dwóch lat, zapewniając ochronę danych osobowych”.
- ✓ **Decyzja:** „Komisja Europejska zobowiązała Polskę do zamknięcia niebezpiecznego składowiska odpadów w województwie mazowieckim. Obowiązek ten dotyczy tylko Polski i musi być wykonany w określonym terminie”.
- ✓ **Zalecenie:** „Komisja Europejska zachęca państwa członkowskie do podjęcia działań na rzecz zwiększenia udziału kobiet na rynku pracy”.
- ✓ **Opinia:** „Parlament Europejski wyraził swoje stanowisko w sprawie proponowanych zmian polityki klimatycznej”.

Grupy prezentują odpowiedzi, wskazując cechy aktu, które pozwoliły rozpoznać jego rodzaj.

II. Tworzenie schematu hierarchii aktów prawnych w Polsce (jeśli nie był pokazywany w części wykładowej), uwzględniający miejsce aktów prawa UE:

- Nauczyciel dzieli klasę na grupy. Każda grupa otrzymuje zestaw artykułów z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 87, art. 91) na podstawie ich treści uczniowie opracowują schemat hierarchii aktów prawnych w Polsce, uwzględniający miejsce aktów prawa pierwotnego i wtórnego UE.
- Po zrealizowanym ćwiczeniu następuje prezentacja przygotowanych schematów z weryfikacją ich poprawności przez nauczyciela.

III. Analiza przypadku/ów:

- Nauczyciel prezentuje przypadek prawny. Uczniowie dokonują analizy przypadku w parach na podstawie przygotowanych pytań. W zależności od wyboru przypadku uczniowie otrzymują materiał z artykułami z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 87, art. 91) oraz charakterystykę rozporządzenia lub dyrektywy.

Przypadek 1: Konflikt rozporządzenia UE z polską ustawą

Rozporządzenie UE wprowadza obowiązek stosowania określonych norm dotyczących ochrony środowiska przy produkcji wyrobów chemicznych. Polska ustawa krajowa w tym samym obszarze przewiduje bardziej liberalne normy, które są niezgodne z wymogami rozporządzenia UE. Firma działająca w Polsce stosuje przepisy krajowe, ignorując surowsze wymogi rozporządzenia UE.

Pytania do dyskusji:

1. Który akt prawny ma pierwszeństwo rozporządzenie UE czy polska ustawa?
2. Jakie działania powinien podjąć polski ustawodawca?
3. Jakie są konsekwencje dla firmy, która nie stosuje przepisów rozporządzenia UE?

- Omówienie przypadku w formie dyskusji na forum klasy

Przypadek 2: Brak implementacji dyrektywy UE przez Polskę w terminie

Dyrektywa UE nakłada na państwa członkowskie obowiązek wprowadzenia przepisów, które poprawią ochronę danych osobowych obywateli. Termin implementacji dyrektywy minął, a Polska nie wdrożyła wymaganych przepisów do prawa krajowego. Przedsiębiorstwo działające w Polsce odmawia poprawienia procedur ochrony danych, argumentując, że brak jest odpowiednich przepisów krajowych

Pytania do dyskusji:

1. Jakie są konsekwencje dla Polski z powodu braku implementacji dyrektywy?
2. Czy w tej sytuacji obywatele lub przedsiębiorstwa mogą powoływać się na przepisy dyrektywy przed polskimi sądami?
3. Jakie kroki mogą zostać podjęte przez instytucje UE wobec Polski?

- Omówienie przypadku w formie dyskusji na forum klasy

ZAKOŃCZENIE: Powtórzenie podstawowych pojęć prawo pierwotne UE, prawo wtórne UE, rozporządzenie, dyrektywa, zalecenie, opinia,

Pytania kontrolne:

1. Zdefiniuj pojęcie „Prawo UE” i jaki jest jego podział?
2. Jakie formy aktów prawnych wchodzi w skład prawa wtórnego UE i czym się charakteryzują?
3. Jakie zasady określają relacje między prawem UE a prawem krajowym?
4. Jakie miejsce w hierarchii źródeł prawa w Polsce zajmuje prawo UE zarówno pierwotne, jak i wtórne?

MATERIAŁ DO PRACY W GRUPACH:

- KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Tekst uchwalony w dniu 2 kwietnia 1997 r. przez Zgromadzenie Narodowe, tryb dostępu: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970780483/U/D19970483Lj.pdf>
- Rozporządzenia i Dyrektywy; Noty tematyczne o Unii Europejskiej: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/6/zrodla-i-zakres-prawa-uniieuropejskiej>