

Małgorzata Paszkowska

## **Charakterystyka pochodnych źródeł prawa europejskiego w aspekcie polskiego systemu źródeł prawa**

### **1. Wprowadzenie**

Polska od 1 maja 2004 roku na mocy Traktatu Akcesyjnego z 16 kwietnia 2003 roku stała się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej. Dlatego też bardzo ważne jest przybliżenie problematyki źródeł prawa europejskiego ze szczególnym uwzględnieniem ich stosunku do powszechnie obowiązujących źródeł prawa polskiego. Pojęcie prawa europejskiego stosuje się w szerokim i wąskim rozumieniu. W znaczeniu szerokim rozumie się przez nie prawo wszystkich zachodnioeuropejskich organizacji międzynarodowych. Natomiast w rozumieniu wąskim obejmuje prawo Unii Europejskiej, a w sensie jeszcze bardziej ograniczonym, prawo Wspólnoty Europejskiej, to jest prawo Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej<sup>1</sup>. W niniejszym artykule przyjęto, iż prawo europejskie oznacza prawo Unii Europejskiej i prawo Wspólnot Europejskich. Prawo europejskie ma charakter autonomiczny w stosunku do prawa narodowego poszczególnych państw członkowskich. Akty prawne UE nie wymagają zatwierdzania przez kraje członkowskie i nie mo-

---

<sup>1</sup> Por. M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Wyd. C. H.Beck, Warszawa 2002, s. 1.

gą być przez nie uchylane. Państwa członkowskie przeniosły bowiem na Unię Europejską część swoich suwerennych uprawnień. Prawo europejskie tworzy samodzielny system, który rozwija się automatycznie, niezależnie od porządków prawnych państw członkowskich. Zatem obywatele, organy i sądy państw członkowskich mają do czynienia z dwoma równoległymi porządkami prawnymi (krajowym i wspólnotowym czy też unijnym). Prawo europejskie jednoznacznie określa, że żaden przepis prawa wewnętrznego nie ma pierwszeństwa nad prawem wspólnotowym (zasada prymatu). Zasada prymatu prawa UE jest zasadą orzecznictwą i została wypracowana na gruncie orzeczenia ETS w sprawie *Costa v. Enel*<sup>2</sup>.

Pojęcie źródeł prawa występuje w dwóch podstawowych znaczeniach (aspektach) tj. materialnych lub formalnych źródeł prawa. Ogół czynników (w szczególności społecznych, ekonomicznych) mających wpływ na powstanie aktu normatywnego i ukształtowanie treści normy prawnej to materialne źródła prawa<sup>3</sup>. Natomiast źródła prawa w znaczeniu formalnym to formy prawotwórczej działalności organów państwowych (czyli obowiązujące akty normatywne). Przedmiotem niniejszego artykułu są rozważania dotyczące wybranych źródeł prawa w znaczeniu formalnym. W dziedzinie źródeł prawa prawo europejskie nie różni się zasadniczo od systemów źródeł prawa krajowego, chociaż wykazuje swą specyfikę związaną chociażby z ingerencją w prawo wewnętrzne. Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie charakterystyki podstawowych wiążących aktów europejskiego prawa pochodnego tj. rozporządze-

---

<sup>2</sup> C-6/64 *Flamino Costa v. Enel*, (Zb. Orz. 1964, 585).

<sup>3</sup> Por. A. Bałaban, *Polskie problemy ustrojowe*, Zakamycze, Kraków 2003, s. 69.

nia, dyrektywy i decyzji (uregulowanych w art. 249 TWE), jak również ich relacji do konstytucyjnych źródeł prawa polskiego.

## **2. Źródła prawa polskiego**

Rozdział III obowiązującej w Polsce Konstytucji odnosi się do źródeł prawa w znaczeniu formalnym. Zgodnie z art. 87 Konstytucji, źródłami powszechnie obowiązującego prawa RP są:

1. Konstytucja,
2. ustawy,
3. ratyfikowane umowy międzynarodowe,
4. rozporządzenia.

Źródłami powszechnie obowiązującego prawa RP są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego<sup>4</sup>. Elementem systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego po akcesji do Unii Europejskiej, zgodnie z art. 91 ust. 3 Konstytucji jest także prawo przez nią stanowione<sup>5</sup>. Konstytucja przewiduje też istnienie powszechnego źródła prawa w postaci rozporządzenia z mocą ustawy<sup>6</sup>. Przyznaje ona bowiem Prezydentowi w czasie stanu wojennego, ale jedynie wówczas gdy Sejm nie może się zebrać na posiedzenie, prawo wydawania – na wniosek Rady Ministrów – rozporządzeń z mocą ustawy. Ich zakres przedmiotowy jest ograniczony. Regulacja art. 234 wskazuje, że art. 87 Konstytucji nie ustanowił zamkniętego katalogu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego. Wymienione w art. 87 ust. 1 źródła prawa powszechnie obowiązującego są to akty prawne wiążące

---

<sup>4</sup> Art. 87 ust. 2 Konstytucji RP.

<sup>5</sup> W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Verba Lublin 2004, s. 175.

wszystkich zarówno organy państwowe, jak też obywateli oraz osoby i podmioty prawne znajdujące się pod jurysdykcją Polski. Po akcesji do Unii Europejskiej elementem systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce jest także prawo europejskie<sup>7</sup>.

Najwyżej w hierarchii źródeł polskiego prawa usytuowana jest Konstytucja. Jest ona najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Przez konstytucję należy rozumieć noszącą szczególną nazwę ustawę zasadniczą, która określa zakres podstawowych praw i wolności człowieka oraz zasady organizacji i funkcjonowania władzy publicznej a jej normy posiadają szczególną moc prawną, a także szczególny tryb uchwalania<sup>8</sup>. Obecnie obowiązująca (od 17 października 1997 r.) w Polsce Konstytucja została uchwalona dnia 2 kwietnia 1997 roku przez Zgromadzenie Narodowe a następnie zatwierdzona przez Naród w referendum dnia 25 maja 1997. Konstytucja jest ustawą szczególną, ustawą zasadniczą, która określa podstawowe zasady dotyczące aksjologii, formy i trybu stanowienia prawa. Zajmuje ona najwyższe miejsce w hierarchii aktów normatywnych i dlatego też jest aktem nadrzędnym w tej hierarchii. Organy tworzące prawo nie mogą ustanawiać norm sprzecznych z regulacją konstytucyjną (tzw. negatywny aspekt nadrzędności) oraz powinny w swej działalności prawotwórczej konkretyzować i rozwijać postanowienia konstytucji (tzw. nadrzędność pozytywna)<sup>9</sup>. Bezpośrednie stosowanie Konstytucji RP stanowi jedną z jej naczelných zasad(art. 8 ust. 2), od której wyjątki przewiduje sama ustawa zasadnicza. Konstytu-

---

<sup>6</sup> Art. 234 Konstytucji RP.

<sup>7</sup> Por. art. 91 ust. 3 Konstytucji RP.

<sup>8</sup> S. Sagan, *Prawo konstytucyjne RP*, Lexis Nexis Warszawa 2003, s. 19.

<sup>9</sup> Por. W. Skrzydło (red.), dz. cyt., s. 26.

cja RP zawiera postanowienia dotyczące zasad ustroju państwa oraz określa prawa i wolności obywateli. Podkreśleniem szczególnego charakteru Konstytucji jest tryb jej uchwalania – bardziej skomplikowany niż przy zwykłych ustawach.

Z uwagi na materię artykułu na szczególną uwagę zasługuje art. 90 Konstytucji RP, zwany „klauzulą europejską”. Stanowi on, że RP może na podstawie umowy międzynarodowej w niektórych sprawach przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej. Reguluje on kwestię transferu kompetencji organów państwowych do organizacji międzynarodowej<sup>10</sup>. Perspektywa przystąpienia Polski do Unii Europejskiej była zasadniczym powodem umieszczenia omawianego przepisu w Konstytucji. Art. 90 nie precyzuje, w jakich sprawach można przekazać kompetencje. Należy interpretować, że polskie państwo nie może przekazać organizacji międzynarodowej wszystkich, czy też większości spraw. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 11 maja 2005 roku w sprawie konstytucyjności Traktatu Akcesyjnego uznał, że przekazanie kompetencji „w niektórych sprawach” rozumiane być musi być zarówno jako zakaz przekazania ogółu kompetencji danego organu, jak i jako zakaz przekazania kompetencji, co do istoty spraw określających gestię danego organu władzy państwowej<sup>11</sup>.

Ponadto art. 91 ust. 3 stanowi, że jeśli wynika to z ratyfikowanej przez RP umowy konstytuującej organizację międzynarodową to prawo stanowiące przez nią jest stosowane bezpośrednio, mając

---

<sup>10</sup> Por. Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, TNOiK Toruń 2006, s. 24-25.

<sup>11</sup> Dz. U. 2005 nr 86, poz. 744.

pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Przepis powyższy został wprowadzony do Konstytucji w związku z integracją Polski z Unią Europejską. Deklaruje on gotowość stosowania w Polsce prawa stanowionego przez organizację międzynarodową (prawo pochodne UE) oraz jego pierwszeństwo przed ustawą.

Jednakże należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 11 maja 2005 roku stwierdził, że ani art. 90 ust. 1 ani art. 91 ust. 3 nie mogą stanowić podstawy do przekazania organizacji międzynarodowej upoważnienia do stanowienia aktów prawnych, które byłyby sprzeczne z Konstytucją RP.

Drugą po Konstytucji pozycję w hierarchii źródeł polskiego prawa zajmuje ustawa. Jest to akt normatywny pochodzący od parlamentu. W Polsce obowiązuje zasada wyłączności ustawodawczej parlamentu (nie może on delegować innych organów do wydawania ustaw). Zakres regulacji ustawowej (tzw. materia ustawodawcza) sprowadza się do trzech podstawowych zagadnień:

- ustawy uszczegółwiają prawa, wolności i obowiązki obywateli;
- na ich podstawie powołuje się organy władzy publicznej i określa ich kompetencję oraz organizację;
- ustawy regulują relacje między obywatelem a państwem<sup>12</sup>.

Ustawa jest aktem najściślej związanym z funkcją tworzenia prawa stanowiąc normy o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Ustawa jest aktem prawnym uchwalanym przez Sejm z udziałem Senatu w specjalnej procedurze – trybie ustawodawczym.

---

<sup>12</sup> S. Sagan, dz. cyt., s. 79.

Ratyfikowane umowy międzynarodowe są źródłem powszechnie obowiązującego prawa w RP usytuowanym poniżej Konstytucji. Powinny więc być zgodne z Konstytucją (może to być przedmiotem badania przez Trybunał Konstytucyjny). Skuteczność umów międzynarodowych względem ustawy uzależniona jest od trybu jej ratyfikacji. Umowy międzynarodowe, które są ratyfikowane przez Prezydenta za uprzednią zgodą parlamentu wyrażoną w ustawie (art. 89 ust.1 Konstytucji) mają moc prawną ustawy<sup>13</sup>. Jeżeli jednak, treść umowy międzynarodowej ratyfikowanej za uprzednią zgodą parlamentu nie da się pogodzić z ustawą, to wtedy taka umowa międzynarodowa ma pierwszeństwo przed ustawą<sup>14</sup>. Umowy międzynarodowe ratyfikowane bez upoważnienia ustawowego znajdują się w hierarchii poniżej ustawy, która ma w związku z tym przed nimi pierwszeństwo. Wszystkie ratyfikowane umowy międzynarodowe znajdują się „powyżej” rozporządzeń, które nie mogą być sprzeczne z ratyfikowaną umową międzynarodową. Ratyfikowana umowa międzynarodowa po jej ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw staje się częścią krajowego porządku prawnego i może być bezpośrednio stosowana, chyba, że jej stosowanie uzależnione jest od wydania ustawy<sup>15</sup>. Umowy międzynarodowe zawiera Rada Ministrów, a ratyfikuje Prezydent.

Rozporządzenie to akt prawny ściśle powiązany z ustawą. Wydawany może być tylko przez organy wskazane w Konstytucji na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy

---

<sup>13</sup> Por. S. Sagan, dz. cyt., s. 180.

<sup>14</sup> Por. art. 91 ust. 2 Konstytucji RP.

do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania, a także wytyczne dotyczące jego treści<sup>16</sup>. Wymienione w art. 87 ust. 1 Konstytucji rozporządzenia nie są aktami pochodzącymi od parlamentu. Prawo ich wydawania posiada Prezydent, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie oraz Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji. Obowiązuje zakaz subdelegacji do wydawania rozporządzeń na rzecz innego organu. Są to akty prawne o charakterze wykonawczym, wydawane na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie, bez którego rozporządzenie nie może być wydane. Badanie ich konstytucyjności i legalności należy do Trybunału Konstytucyjnego.

Organy samorządu terytorialnego oraz terenowe organy administracji rządowej, na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie, ustanawiają akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania tych organów. Zakres swobody lokalnego prawodawcy jest szerszy niż przy rozporządzeniu. Mają one moc obowiązującą wobec wszystkich osób zamieszkujących daną jednostkę terytorialną. W grupie tej mieszczą się akty prawne wydawane przez organy samorządu terytorialnego lub przez organy administracji rządowej. Organy te dysponują prawem ustanawiania aktów prawa miejscowego, działając w tym zakresie na podstawie i w granicach uprawnień przyznanych im w ustawie. Promulgację aktów prawa miejscowego powierzono wojewodzie, którego zadaniem jest wydawanie wojewódzkiego dziennika urzędowego.

---

<sup>15</sup> Art. 91 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>16</sup> Art. 92 Konstytucji RP.



Konstytucja wprowadziła zasadę jawności i powszechnej dostępności do prawa. Wynika z niej bezwzględny wymóg ogłaszania aktów prawnych. Warunkiem wejścia w życie ustaw, ratyfikowanych umów międzynarodowych, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Tryb publikacji prawa w Polsce reguluje ustawa z dnia 20 lipca 2000 roku o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych<sup>17</sup>. Podstawowymi organami publikacyjnymi są: Dziennik Ustaw RP, Monitor Polski i wojewódzkie dzienniki urzędowe. W Dzienniku Ustaw ogłasza się: Konstytucję, ustawy, rozporządzenia, ratyfikowane umowy międzynarodowe. Akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba, że dany akt normatywny określi termin dłuższy.

### **3. Źródła prawa Unii Europejskiej**

Źródła prawa europejskiego można klasyfikować według kilku różnych kryteriów. Podstawowy podział związany jest z tym, od kogo akty normatywne pochodzą (od państw członkowskich czy instytucji UE). Inne kryterium pozwala na wyodrębnienie źródeł prawa pisanego i niepisanego. Kolejny podział związany jest z charakterem prawnym źródeł (akty wiążące i niewiążące adresatów).

Na prawo europejskie składają się przepisy należące z formalnego punktu widzenia do różnych kategorii źródła prawa. Pierwszą kategorię stanowi tzw. prawo pierwotne, w skład którego wchodzi akty prawne ustanowione bezpośrednio przez same państwa

---

<sup>17</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 718 z późn. zm.

członkowskie. Są to przede wszystkim traktaty założycielskie wraz z traktatami je zmieniającymi lub uzupełniającymi. W szczególności źródłami prawa pierwotnego UE są:

- Traktaty Rzymskie z 25 marca 1957 roku ustanawiające Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej;
- Jednolity Akt Europejski podpisany 17-18 lutego 1986 roku;
- Traktat o Unii Europejskiej podpisany 7 lutego 1992 roku;
- Traktat Amsterdamski podpisany 2 października 1997 roku;
- Traktat Nicejski podpisany 26 lutego 2001 roku;
- Traktaty Akcesyjne(5) .

Do źródeł prawa pierwotnego należały też nieobowiązujące obecnie:

- Traktat Paryski z 18 kwietnia 1951 roku ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali;
- Traktat o Fuzji Instytucji WE z 1965 roku (uchylony przez Traktat Amsterdamski).

W literaturze pojawia się też podział prawa pierwotnego na pisane i niepisane pierwotne prawo wspólnotowe<sup>18</sup>. Do prawa pisanego zalicza się Traktaty wraz z protokołami i aneksami, do niepisanego zaś – ogólne zasady prawa i prawo zwyczajowe.

Drugą kategorię źródeł tworzą akty prawne stanowione przez organy Wspólnot na podstawie uprawnień przyznanych w traktatach założycielskich – jest to tzw. prawo pochodne (wtórne).

---

<sup>18</sup> Por. M. Ahlt, M. Szpunar, dz. cyt., s. 22-24.

Zgodnie z art. 249 TWE w celu wykonania swych zadań oraz na warunkach przewidzianych w niniejszym Traktacie Parlament Europejski wspólnie z Radą, Rada i Komisja uchwalają rozporządzenia i dyrektywy, podejmują decyzje wydają zalecenia i opinie. Zatem do źródeł prawa pochodnego(wtórnego) zaliczamy:

- rozporządzenia;
- dyrektywy;
- decyzje;
- zalecenia i opinie.

Do podstawowych aktów wiążących prawa wtórnego (zwanego też w literaturze instytucjonalnym) należą zgodnie z art. 249 TWE rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. Zasadniczo nie można mówić o hierarchii aktów prawa pochodnego wymienionych w art. 249 TWE. Mają one różne funkcje i kręgi adresatów, a co za tym idzie odmienny charakter prawny. Kolizje norm zawartych w powyższych aktach rozstrzygane są według klasycznych reguł, tj. *lex posteriori* i *lex specialis*.

Trzecią kategorię źródeł prawa wspólnotowego stanowią umowy międzynarodowe zawierane przez Wspólnoty i państwa członkowskie z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Czwartą grupę źródeł prawa wspólnotowego są porozumienia zawarte pomiędzy państwami członkowskimi. Chodzi tu o porozumienia między państwami członkowskimi zawierane wówczas, kiedy instytucje Wspólnot nie mają kompetencji do prawnego regulowania niektórych kwestii ściśle związanych z działalnością Wspól-

not i wymagających takiej regulacji<sup>19</sup>. Trzecia i czwarta z wymienionych wyżej kategorii prawa wspólnotowego zaliczana jest w literaturze przedmiotu do prawa pochodnego<sup>20</sup>.

Podsumowując, system prawa wspólnotowego obejmuje przede wszystkim normy prawa pierwotnego podjęte bezpośrednio przez państwa członkowskie oraz normy prawa wtórnego stanowiące przez organy UE.

#### **a. rozporządzenie**

Najczęściej spotykanym w praktyce źródłem prawa pochodnego jest rozporządzenie. Rozporządzenie stanowi instrument ujednolicania prawa w danej dziedzinie na obszarze całej Unii Europejskiej<sup>21</sup>. Stosuje się je szczególnie często w takich dziedzinach jak: wspólna polityka rolna, transportowa, handlowa czy prawo konkurencji. Porównując system praw pochodnych Wspólnoty z systemem źródeł prawa polskiego, rozporządzenie jest najbliższe ustawie. Tak jak ustawa rozporządzenie ma charakter normatywny, zawiera w sobie normy generalne i abstrakcyjne. Rozporządzenie może mieć zastosowanie w nieokreślonej liczbie przypadków (np. dzisiaj, jutro, za tydzień) W prawie europejskim nie znajdziemy natomiast istniejącego w prawie krajowym rozróżnienia pomiędzy ustawą a aktem prawnym wydanym na jej podstawie i w celu jej wykonania (rozporządzenie w prawie polskim). Rozporządzenie wiąże w całości, nie

---

<sup>19</sup> E. Latoszek, *Unia Europejska*, PWN, Warszawa 2000, s. 44.

<sup>20</sup> Przykładowo S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.) *Prawo Unii Europejskiej, zagadnienia systemowe*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza Warszawa 2006, s. I-192-3.

<sup>21</sup> Por. E. Dynia, *Integracja europejska*, LexisNexis Warszawa 2006, s. 132.

można go stosować częściowo lub selektywnie<sup>22</sup>. Zgodnie z art. 249 akapit 2 TWE rozporządzenia mają zastosowanie ogólne i obowiązują we wszystkich swoich częściach (co do wszystkich swoich elementów) oraz stosuje się je bezpośrednio w każdym państwie członkowskim. W rozumieniu ETS zasięg ogólny rozporządzenia oznacza, że stosuje się je do obiektywnie określonych sytuacji i pociąga za sobą skutki prawne dla osób oznaczonych w sposób ogólny i abstrakcyjny<sup>23</sup>. Bezpośrednia stosowalność oznacza, jak się wydaje, że rozporządzenia ze swej natury stają się częścią krajowych systemów prawnych bez potrzeby dokonywania jakichkolwiek czynności transpozycyjnych i wywierają bezpośrednie skutki w stosunku do jednostek<sup>24</sup>. Ponieważ rozporządzenie obowiązuje bezpośrednio, to nie wymaga ono krajowych działań inkorporacyjnych, jak również ogłoszenia zgodnie z normami wewnętrznego porządku prawnego. Z uwagi na swe bezpośrednie obowiązywanie w państwach członkowskich rozporządzenie określa także sytuację prawną jednostki<sup>25</sup>. Obowiązek uzasadniania rozporządzeń przez Wspólnotę wynika z art. 253 TWE. W praktyce rozporządzenia służą unifikacji prawa Wspólnotowego, podczas gdy dyrektywy służą harmonizacji praw narodowych. Rozporządzenie wiąże nie tylko co do rezultatu, który powinien być osiągnięty, lecz również co do formy i metod jego osiągnięcia<sup>26</sup>. Rozporządzenie jako akt normatywny musi opierać się

---

<sup>22</sup> K. Popowicz, *Podstawy instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 1998, s. 147.

<sup>23</sup> Por. wyrok ETS w sprawie Zuckerfabrik Watenstedt GmbH przeciwko Radzie z dnia 11 lipca 1968, 6/68ECR.

<sup>24</sup> C. Mik, *Zasady ustrojowe europejskiego prawa wspólnotowego a polski porządek konstytucyjny*, „Państwo i Prawo”, 1/1998, s. 26.

<sup>25</sup> Por. M. Herdegen, *Prawo europejskie*, C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 129.

<sup>26</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe*, t. I, C.H. Beck, Warszawa 2000, s. 495.

na konkretnym postanowieniu Traktatu oraz określić przyczyny, dla których zostało wydane i odnosić się do wszelkich wniosków lub opinii wymaganych zgodnie z Traktatem<sup>27</sup>. Wszystkie organy państw członkowskich zobowiązane są do przestrzegania i stosowania rozporządzeń. Osoby fizyczne i prawne w państwach członkowskich mogą zostać w równym stopniu bezpośrednio przez rozporządzenie uprawnione lub zobowiązane<sup>28</sup>. Zasadniczo jednostka nie może zaskarżyć do ETS prawidłowo wydane rozporządzenie. Możliwe jest to tylko wtedy, gdy akt ten w rzeczywistości ma charakter indywidualny (tzn. jest decyzją). Ponieważ rozporządzenie jest wiążące co do wszystkich norm w nim zawartych, to niedopuszczalne jest jego niepełne lub wybiórcze zastosowanie. Państwa członkowskie nie mogą też wydawać przepisów prawnych, które mogłyby zmienić stosowanie rozporządzenia. Wydaje je Parlament działając razem z Radą w trakcie procedury współdecydowania, Rada oraz Komisja a także Europejski Bank Centralny. Wszystkie powyższe organy mają kompetencje do stanowienia rozporządzeń w celu wykonywania ich misji i na warunkach przewidzianych w Traktacie<sup>29</sup>. Rozporządzenie stanowi przejaw najgłębszej ingerencji w krajowe porządki prawne państw członkowskich i jest instrumentem unifikacji prawa na całym terytorium Unii Europejskiej.

## **b. dyrektywa**

Kolejną kategorią aktów europejskiego prawa pochodnego są dyrektywy. Dyrektywy nie mają swojego odpowiednika w prawie

---

<sup>27</sup> Art. 190 TWE.

<sup>28</sup> F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, PWN, Warszawa-Wrocław 2001, s. 110.

<sup>29</sup> C. Mik, *Europejskie...*, dz. cyt., s. 493.

krajowym. Dyrektywy różnią się istotnie od rozporządzeń, są bowiem kierowane do państw członkowskich, a ich adresatami nie są inne podmioty prawa. W przeciwieństwie do rozporządzeń, głównym celem dyrektyw nie jest unifikacja prawa, ale zbliżenie legislacji. Pozwala to na stopniowe eliminowanie sprzeczności i różnic między legislacjami państwowymi, aż osiągnie się sytuację, że w każdym państwie członkowskim warunki będą tak zbliżone, jak to możliwe. Dyrektywy są instrumentem harmonizacji prawa państw członkowskich. Zapewniają osiągnięcie założonych celów UE przy równoczesnym zachowaniu odrębności krajowych porządków prawnych. Dyrektywy zgodnie z art. 249 akapit 3 TWE są wiążące pod względem zamierzonego celu dla każdego państwa członkowskiego, do którego są skierowane. Pozostawiają jednak władzom krajowym wybór formy i metod włączenia do systemu prawa krajowego. Władze krajowe mają obowiązek wybrania takich form i metod, które najskuteczniej posłużą osiągnięciu zamierzonego przez dyrektywę celu<sup>30</sup>. Dyrektywy mogą uchylać już istniejące prawo w państwach członkowskich, zmieniać je lub kreować nowe regulacje wewnętrznego systemu prawa. Wspólnota wyznacza pewne cele, ale szczegóły i wybór środków prawnych do osiągnięcia tych celów pozostawia adresatom dyrektywy<sup>31</sup>. Dyrektywy nie normują w sposób kompletny zagadnień będących ich przedmiotem i dlatego też wymagają uzupełnienia lub uściślenia przez państwa członkowskie. Dyrektywa nie jest aktem powszechnie obowiązującym. Wiąże jedynie adresatów, którymi są państwa członkowskie. Może być skierowana do kilku państw członkowskich a nawet tylko do jednego. Dyrektywa wiąże adresata jedynie w zakresie rezultatu, który ma być osiągnięty,

---

<sup>30</sup> E. Dynia, dz. cyt., s. 132.

<sup>31</sup> Por. F. Emmert, M. Morawiecki, dz. cyt., s. 111.

dlatego też zakres związania nią w porównaniu do rozporządzenia i decyzji jest najwęższy. Rezultat musi być osiągnięty w oznaczonym terminie. Dyrektywy przyjęte przez Parlament Europejski oraz Radę, a także dyrektywy skierowane do wszystkich państw członkowskich są ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (zwanym poprzednio Dziennikiem Urzędowym Wspólnot Europejskich) seria L i wchodzą w życie z dniem w nich określonym lub przy jego braku dwadzieścia dni po publikacji<sup>32</sup>. Pozostałe dyrektywy są notyfikowane stronom, do których zostały skierowane i nabierają mocy obowiązującej w wyniku tej notyfikacji (art. 254 ust. 3 TWE), a publikuje się je w Dzienniku Urzędowym UE seria C. Każda dyrektywa określa ostateczny termin, w którym musi zostać dokończony jej wdrażanie, wykonanie w ramach krajowego porządku prawnego. Wydawana przez instytucje Unii Europejskiej dyrektywa nie wywiera bezpośredniego skutku do momentu upływu wyznaczonego przez nią samą terminu jej realizacji przez państwa członkowskie. Dopiero po tym terminie można mówić o bezpośrednim stosowaniu dyrektyw. W określonych sytuacjach, zgodnie ze stanowiskiem ETS, postanowienia dyrektywy mogą być stosowane bezpośrednio w wewnętrznym porządku prawnym. Tak jest w przypadku niezrealizowania dyrektywy w wyznaczonym terminie lub nieprawidłowej jej realizacji.

Dyrektywa wiąże państwo, zawierając nakaz działania i limitując ściśle określonym terminem (najczęściej od roku do lat trzech). W przypadku nie wykonania dyrektywy w terminie, Komisja lub państwo członkowskie może wystąpić z powództwem do Trybunału Sprawiedliwości. Zaniedbanie terminowego i pełnego imple-

---

<sup>32</sup> Por. M. Herdegen., dz. cyt., s. 130.



mentowania dyrektywy jest naruszeniem przez państwo członkowskie obowiązku przestrzegania i wykonywania zobowiązań traktatowych<sup>33</sup>. Dyrektywy należy wprowadzić do prawa krajowego (implementować). Zasadniczym etapem implementacji dyrektywy jest transpozycja jej norm, czyli wprowadzenie ich do krajowego porządku prawnego. Transpozycja polega na wydaniu aktu prawnego (np. ustawy) przez odpowiedni organ państwa członkowskiego<sup>34</sup>. Dyrektywy zobowiązują do ich skutecznej implementacji. Oznacza to, że w prawie krajowym musi być zapewnione pełne obowiązywanie norm wynikających z treści dyrektywy, zarówno wobec jednostki, jak i organów krajowych<sup>35</sup>. Dyrektywy mają bezpośrednią skuteczność tylko wertykalną (tzn. w relacji jednostka wobec państwa)<sup>36</sup>. Ponieważ dyrektywa wiąże tylko państwo, do którego jest skierowana, to jednostka (osoba fizyczna lub prawna) może się na nią powoływać tylko wobec tego państwa. Wydaje je Parlament, działając razem z Radą, Rada oraz Komisja.

### **c. decyzja**

Decyzja, podobnie jak rozporządzenie, jest aktem obowiązującym automatycznie na terytorium państw członkowskich Wspólnoty i nie wymaga żadnych wewnętrznych przepisów wykonawczych dla uzyskania mocy wiążącej<sup>37</sup>. Decyzja to akt prawny o charakterze indywidualnym. Decyzja najbardziej zbliżona jest do krajowego aktu administracyjnego (szczególnie, jeżeli jej adresatem

---

<sup>33</sup> Może to stanowić przyczynę wszczęcia postępowania na podstawie art. 226 lub 227 TWE.

<sup>34</sup> S. Biernat, dz. cyt., s. I-202.

<sup>35</sup> Por. M. Herdegen, dz. cyt., s. 131.

<sup>36</sup> Por. M. Ahlt, M. Szpunar, dz. cyt., s. 32.

<sup>37</sup> Por. J. Olszewski, *Unia Europejska*, PWN, Warszawa 1997, s. 49.

jest osoba fizyczna lub prawna). Podobnie jak w przypadku aktu administracyjnego, decyzja może być wydana tylko w wypadku istnienia podstawy prawnej oraz zawierać musi uzasadnienie wydania a kierowana jest do konkretnego adresata. Zgodnie z art. 249 akapit 4 TWE decyzje we wszystkich swoich częściach (elementach) obowiązują tych, do których są skierowane. Stanowią one konkretne i indywidualne regulacje jednostkowych przypadków. Decyzje mogą swoim adresatom przyznawać prawa i obowiązki, których krajowe organy i sądy muszą przestrzegać<sup>38</sup>.

Podobnie jak rozporządzenia, ale inaczej niż dyrektywy, decyzje obowiązują w całości, nie pozostawiając państwowym członkowskim swobody wyboru formy oraz metody ich stosowania. Jeżeli porównamy decyzję z dyrektywą to decyzja wiąże adresata w całości, a nie tylko co do rezultatu. Może zobowiązywać zatem adresata do użycia wskazanych środków. Decyzje mogą przyznawać uprawnienia, nakładać zobowiązania bądź sankcje. Wywierają w oczywisty sposób bezpośredni skutek, gdy adresatem jest jednostka lub przedsiębiorstwo, dlatego, że bezpośrednio określają sytuację prawną adresata. Decyzja, tak jak rozporządzenie wiąże w całości, ale tak jak dyrektywa – tylko swojego adresata. Decyzja wydaje się być bardziej zbliżona do rozporządzenia (łączy je przede wszystkim zakres obowiązywania). ETS wskazuje, iż dla rozróżnienia powyższych aktów prawnych zasadniczym elementem jest ich zasięg (decyzja dotyka indywidualnie określonego adresata)<sup>39</sup>. Decyzje są niewątpliwie aktami wiążącymi i obowiązują adresata, dopóki ETS

---

<sup>38</sup> Por. E. Dynia, dz. cyt., s. 133.

<sup>39</sup> Por. C. Mik, *Europejskie...*, dz. cyt., s. 505.

nie orzeknie o zawieszeniu ich stosowania lub o stwierdzeniu nieważności. Wydaje je Parlament działając razem z Radą, Rada oraz Komisja, a także Europejski Bank Centralny.

#### **d. zalecenia i opinie**

Poza rozporządzeniami, dyrektywami i decyzjami do systemu europejskiego prawa wtórnego zgodnie z art. 249 TWE należą też zalecenia i opinie. Zalecenia i opinie nie są aktami prawnymi wiążącymi. Wobec swych adresatów nie ustanawiają żadnych praw i obowiązków. Jednakże mogą one wywierać pewien skutek prawny. Zgodnie z orzeczeniem ETS ich treść może być przedmiotem orzeczenia wstępnego<sup>40</sup>. Oznacza to, że treść tych aktów powinna być uwzględniona przez organy stosujące prawo<sup>41</sup>. Znaczenie prawne tego rodzaju aktów polega na wyrażaniu stanowiska przez organy Wspólnoty Europejskiej w pewnej dziedzinie lub w danej sprawie. Jest to wyraz propozycji lub sugestii danego organu, których realizacja z prawnego punktu widzenia zależy od uznania adresatów. Adresatami zaleceń i opinii prawnie niewiążących mogą być zarówno państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej, jak i osoby prawne i fizyczne oraz organy Wspólnot<sup>42</sup>. Do wydawania zaleceń i wyrażania opinii uprawnione są: Parlament Europejski działający razem z Radą, Rada oraz Komisja.

W praktyce, oprócz aktów bezpośrednio określonych w art. 249 TWE, wydawane są również inne akty przez instytucje Wspól-

---

<sup>40</sup> C-322/88 *Grimaldi v. Fonds* (Zb. Orz.. 1989, 4407).

<sup>41</sup> Por. M. Ahlt, M. Szpunar, dz. cyt., s. 27.

<sup>42</sup> Por. E. Latoszek, *Prawo Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa, 2000, s. 49.

not. W literaturze akty te nazywane są „aktami *sui generis*”<sup>43</sup>. Mają one różne nazwy np. rezolucje, deklaracje czy też komunikaty.

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy przewidywał modyfikację katalogu aktów prawnych Unii Europejskiej<sup>44</sup>. Zgodnie z jego treścią (art. I-33 tytuł V) UE przy wykonywaniu swych kompetencji przyznanych przez Konstytucję mogłaby wykorzystywać szerszy niż dotychczas zestaw instrumentów prawnych. Do powyższych instrumentów należą: ustawy europejskie, europejskie ustawy ramowe, rozporządzenia europejskie, decyzje europejskie, zalecenia i opinie<sup>45</sup>.

#### **4. Podsumowanie**

W prawie wspólnotowym istnieje hierarchiczny system źródeł prawa podobnie jak w prawie krajowym. Pierwotne prawo postawione jest najwyżej w porządku prawnym Wspólnot i obejmuje przede wszystkim Traktaty wraz z ich protokołami i załącznikami. Traktaty ustanawiające Wspólnoty należy uznać za „konstytucję” wspólnotowego porządku prawnego. Pochodne prawo wspólnotowe obejmuje akty normatywne organów wspólnotowych wydane na podstawie upoważnień wynikających z Traktatów, ewentualnie innych aktów prawnych. Główne kompetencje prawodawcze w zakresie jego wydawania spoczywają na Radzie. Do podstawowych form prawa wtórnego należą: rozporządzenie, dyrektywa i decyzja. Roz-

---

<sup>43</sup> Szerzej akty *sui generis* opisuje S. Biernat, dz. cyt., s. I-205,206.

<sup>44</sup> 29 października 2004 roku szefowie państw i rządów podpisali w Rzymie Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy. Aby wszedł w życie musi on być ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie. Obecnie trwają procedury ratyfikacyjne.

<sup>45</sup> Porównanie obecnych i przyszłych aktów np. „Unia Europejska”, 12/2003, s. 47.

porządzenia, dyrektywy i decyzje publikowane są w części L Dziennika Urzędowego UE. Nagłówek zawiera numer dokumentu, rok (przy dyrektywach najpierw rok, potem nr), określenie organu wydającego, datę wydania i przedmiot regulacji np. rozporządzenie nr 1501/79 Rady z dnia...o... Dyrektywy skierowane do konkretnych, pojedynczych państw członkowskich, jak również decyzje dotyczące pojedynczych przypadków nie muszą być publikowane w Dzienniku Urzędowym. Akty prawne z reguły obowiązują od 20 dnia po publikacji chyba, że same w swej treści określają inną datę wejścia w życie.

**Tabela 1. Podstawowe formy europejskiego prawa pochodnego**

| <b>AKT</b>            | <b>Adresat</b>                              | <b>Moc wiążąca</b>                   | <b>Wejście w życie</b>                      |
|-----------------------|---|--------------------------------------|---|
| <b>Rozporządzenie</b> | Państwa członkowskie i obywatele            | Obowiązujące we wszystkich częściach | z reguły 15 dni po publikacji               |
| <b>Dyrektywa</b>      | Tylko państwa członkowskie                  | Obowiązująca tylko wobec celów       | po implementacji przez państwa członkowskie |
| <b>Decyzja</b>        | Poszczególne państwa członkowskie lub osoby | Obowiązująca we wszystkich częściach | po dostarczeniu lub opublikowaniu           |

*Źródło: F. Emmert, M. Morawiecki, Prawo europejskie, Wyd. Naukowe PWN Warszawa-Wrocław 2001, s.115.*

Na tle orzecznictwa Trybunału Europejskiego pojawiła się kwestia, czy istnieje zasadnicza różnica między dyrektywą a rozporządzeniem. Niewątpliwie zauważalna jest różnicę w bezpośredniości stosowania, bowiem rozporządzenie wywiera tego rodzaju skutek z chwilą nabrania mocy obowiązującej, a dyrektywa z chwilą upły-

wu terminu jej wykonania przez państwo. Jednakże podstawowa różnica między rozporządzeniem a dyrektywą jest taka, że dyrektywa nie może nakładać obowiązków na jednostki, może tylko przyznawać im uprawnienia.

Konstytucja RP nadaje prawu wtórnemu charakter odrębny. Przepis art. 91 ust. 3 Konstytucji stanowi, iż jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez RP, umowy z organizacją międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Zasadniczo przyjmuje się, że prawo europejskie, tworząc autonomiczny porządek prawny, nie należy do systemu źródeł prawa wewnętrznego. Przepisy wspólnotowe znajdują swoje uzasadnienie w aktach konstytucyjnych Wspólnot Europejskich i według tych aktów określona jest ich legalność, moc obowiązująca i bezpośrednią skuteczność. Pierwszeństwo zastosowania norm wspólnotowych przed ustawą, ustanowione w normie konstytucyjnej, oznacza w szczególności skierowany do sądów nakaz zastosowania w przypadku kolizji przepisu wspólnotowego. Niewątpliwie art. 91 Konstytucji jest najważniejszym przepisem polskiego prawa statuującym relację między prawem europejskim a prawem krajowym.

Zasada pierwszeństwa prawa europejskiego nad prawem krajowym państw członkowskich, chociaż powszechnie uznawana (wypracowana została przez bogate orzecznictwo ETS) nie została dotąd wyrażona *expressis verbis* w traktatach. Znajduje się natomiast w artykule 10 Traktatu Konstytucyjnego. Zasada prymatu prawa europejskiego ma podstawowe znaczenie dla jego relacji z prawem krajowym państw członkowskich UE.

Jeśli chodzi o rodzaje aktów prawa wtórnego w porównaniu do aktów prawa polskiego, to za najbliższe sobie należy uznać rozporządzenie unijne i polską ustawę. Są to bowiem akty normatywne porównywalne co do zakresu i skutków. Decyzja natomiast zbliżona jest w swym charakterze do polskiego aktu administracyjnego. Różnice m.in. dotyczą kręgu adresatów, którymi w wypadku rozporządzenia i decyzji mogą być też państwa. Dyrektywa zaś nie ma swojego odpowiednika w prawie wewnętrznym państw członkowskich, w tym w polskim.