

Małgorzata Paszkowska \*, Krzysztof Czubochoa \*\*

## Ogólne zasady prawa w systemie prawnym Unii Europejskiej

### 1. Wprowadzenie

Źródła prawa europejskiego (w rozumieniu prawa wspólnotowego i unijnego) 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). Prawo europejskie w znaczeniu prawa Unii Europejskiej wyodrębnia dwa podstawowe rodzaje źródeł prawa tj. pierwotne i pochodne (wtórne). Prawo pierwotne obejmuje przede wszystkim traktaty wraz z ich protokołami i załącznikami. Do źródeł prawa pierwotnego w literaturze zalicza się też często ogólne zasady prawa<sup>1</sup>. Pochodne prawo europejskie obejmuje akty normatywne organów (instytucji) wspólnotowych wydane na podstawie upoważnień wynikających z traktatów ewentualnie innych aktów prawnych. Do podstawowych form prawa wtórnego należą wymienione w art. 249 TWE: rozporządzenie, dyrektywa i decyzja oraz niewiążące zalecenia i opinie. Kolejną kategorię źródeł

---

\* Wyższa Szkoła Informatyki i Zarządzania, Rzeszów

\*\* Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Jarosław

<sup>1</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. 1-192.

prawa wspólnotowego stanowią umowy międzynarodowe: zawierane przez Wspólnoty i państwa członkowskie z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi oraz 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 Wspólnot i wymagających takiej regulacji<sup>2</sup>. Umowy międzynarodowe zawierane z państwami trzecimi oraz między poszczególnymi państwami członkowskimi zalicza się przeważnie do prawa pochodnego.

Za źródło prawa europejskiego uznaje się tzw. ogólne zasady prawa. Pojęcie „ogólne zasady prawa” odnosi się do samych podstaw danego systemu prawnego i przywołuje fundamentalne wartości, na których on się opiera<sup>3</sup>. W doktrynie uważa się, że ogólne zasady prawa unijnego, formułowane w odniesieniu do prawa wspólnotowego, wchodzą w skład prawa pierwotnego Unii Europejskiej bądź, że stanowią one trzecie, obok prawa pierwotnego i wtórnego, źródło prawa europejskiego. Wiele z tych zasad nie zostało wprost wyrażonych w traktatach lub w prawie pochodnym, lecz znalazło wyraz w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Najistotniejszymi wskazówkami dla formułowania ogólnych zasad prawa są podstawowe zasady systemów prawodawczych państw członkowskich. Przyczynę rozwoju powyższych zasad należy upatrywać w niekompletności (lukach) systemu prawnego. Można wyróżnić zasady prawa zawarte w prawie pisanym (traktatach) i

---

<sup>2</sup> E. Latoszek, *Unia Europejska*, Wyd. PWN Warszawa 2000, s. 44.

będące tworem prawa sędziowskiego, czyli takie, które znalazły wyraz w orzecznictwie ETS<sup>4</sup>. Niektóre zasady rozwinięte w orzecznictwie zostają potem wpisane do traktatów (na przykład zasada proporcjonalności - art. 5 akapit 3 TWE). Ogólne zasady prawa służą przede wszystkim rozwiązywaniu problemów prawnych nieuregulowanych wprost w przepisach prawa unijnego. Konieczność uwzględniania ogólnych zasad prawa wynika również z traktatów. Art. 288 ust. 2 TWE odwołuje się do „ogólnych zasad wspólnych dla praw państw członkowskich” jako podstawy odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty. Przewiduje on zobowiązanie Wspólnoty do odszkodowania „zgodnie z ogólnymi zasadami prawnymi”, które są „wspólne dla systemów prawnych państw członkowskich”. Ponadto art. 220 TWE stanowi, że ETS zapewnia „poszanowanie prawa przy wykładni i stosowaniu niniejszego Traktatu”. Takie sformułowanie ma szerszy kontekst niż sama wykładnia traktatu<sup>5</sup>. Z powyższego artykułu wywnioskowane zostało prawo Trybunału Sprawiedliwości do ochrony prawa jako wartości obiektywnej<sup>6</sup>. Orzecznictwo ETS jest niezbędne dla zrozumienia wielu regulacji prawa europejskiego. Do źródeł ogólnych zasad prawa europejskiego w literaturze zalicza się: zasady prawa międzynarodowego, zasady specyficzne dla prawa wspólnotowego i zasady wspólne dla systemów prawnych państw członkowskich<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Zasady ogólne prawa jako źródło europejskiego prawa wspólnotowego*, Państwo i Prawo Nr 4/2005, s. 23.

<sup>4</sup> S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, dz. cyt., s. 1-197.

<sup>5</sup> M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, C.H. Beck, Warszawa 2002, s. 23.

<sup>6</sup> F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa-Wrocław 2001, s. 118.

<sup>7</sup> Por. J. Maliszewska-Nienartowicz, dz. cyt., s. 26-28.

Zasady prawa Unii Europejskiej nie stanowią jednolitej kategorii. Znaczenie omawianych zasad ogólnych wynika z roli, jaką pełnią organy Wspólnot Europejskich wobec państw członkowskich. Organy UE są zobowiązane do przestrzegania tych zasad w całej swojej działalności, zarówno przy stanowieniu, jak i przy stosowaniu prawa. Przedmiotem niniejszego artykułu jest charakterystyka fundamentalnych ogólnych zasad prawa europejskiego jako źródeł prawa. Przedmiotem artykułu są te z ogólnych zasad prawa UE, które charakteryzują to prawo i wyznaczają pozycję państw członkowskich i instytucji wspólnotowych (czyli zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego, bezpośredniego stosowanie i bezpośredniego skutku, subsydiarności i proporcjonalności). Ponadto do ogólnych zasad prawa europejskiego zalicza się też zasady zapewniające demokratyczny i praworządny charakter UE (na przykład zasada pewności prawa i ochrony zaufania, zasada jawności).

## **2. Zasada prymatu**

Za najważniejszą z ogólnych zasad prawa należy uznać zasadę prymatu inaczej zwaną zasadą pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Zgodnie z przedmiotową zasadą żaden przepis prawa wewnętrznego nie ma pierwszeństwa przed prawem wspólnotowym. Prymat prawa wspólnotowego w stosunku do praw wewnętrznych państw członkowskich wywodzi się bezpośrednio z ponadnarodowego charakteru Wspólnoty, a tym samym ograniczenia władzy suwerennej jej założycieli<sup>8</sup>. Z perspektywy prawa wspólnotowego

---

<sup>8</sup> K. Popowicz, *Podstawy instytucjonalno-prawne Unii Europejskiej*, Wyd. Komitet Integracji Europejskiej, Warszawa 1998, s. 133.

kwestia prymatu jest całkowicie jednoznaczna. Jednakże zasada pierwszeństwa nie została uregulowana w żadnym z traktatów WE, pojawiła się dopiero w projekcie Traktatu Konstytucyjnego z 2004. Zasada prymatu została natomiast proklamowana w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości. Po raz pierwszy została ona podniesiona przez ETS w słynnym wyroku z dnia 15 lipca 1964 roku w sprawie 6/64 *Costa v. Enel*<sup>9</sup>. Trybunał Sprawiedliwości postulował w powyższej sprawie pierwszeństwo prawa wspólnotowego przed prawem krajowym, szczegółowo uzasadniając przyjęte stanowisko (wskazując między innymi argumenty o autonomicznym porządku prawnym stworzonym przez Traktat EWG, prawach wynikających z ograniczenia kompetencji państw członkowskich, zagrożeniu dla urzeczywistnienia celów integracji). W sprawie *Costa* chodziło o nadrzędność pierwotnego prawa wspólnotowego nad późniejszym prawem krajowym. W wyroku tym zakazano państwom członkowskim uchwalania „nowych środków jakiegokolwiek rodzaju”, sprzecznych z przepisami TEWG, z których jednostki mogłyby wywodzić swoje prawa. Kolejne wyroki ETS zmierzały do poszerzenia zakresu prymatu prawa wspólnotowego. W wyroku z dnia 17 grudnia 1970 roku w sprawie 11/70 Międzynarodowego Towarzystwa Handlowego<sup>10</sup> Trybunał rozszerzył nadrzędność prawa wspólnotowego nad prawem krajowym na płaszczyznę relacji prawa pochodnego i konstytucji narodowych. W wyroku powyższym Trybunał Sprawiedliwości domagał się pierwszeństwa pochodnego (wtór-

---

<sup>9</sup> 6/64 *Costa v. Enel* (Zb. Orz. 1964, 1141). W sprawie *Costa* pojawiło się zagadnienie czy włoska ustawa nacjonalizująca przemysł energetyczny jest zgodna z przepisami traktatowymi.

<sup>10</sup> 11/70 *Międzynarodowe Towarzystwo Handlowe* (Zb. Orz. 1970, 1125).

nego) prawa wspólnotowego nad każdym prawem krajowym. Ważność aktu prawnego można zdaniem ETS badać tylko w stosunku do wyższego rangą prawa wspólnotowego, a nie w stosunku do prawa wewnętrznego. Obowiązywanie prawa wspólnotowego w państwach członkowskich nie może doznać jakiegokolwiek uszczerbku. W wyroku z dnia 9 marca 1978 roku w sprawie 106/77 *Simmenthal II* Trybunał zobowiązuje sędziów sądów krajowych do „nieograniczonego stosowania prawa wspólnotowego i do ochrony praw, które przyznaje ono jednostkom, poprzez niestosowanie sprzecznych rezultacie nim postanowień prawa krajowego, niezależnie od czasu ich uchwalenia”. Z zasady prymatu wynika, że każdy organ stosujący prawo musi być uprawniony do niestosowania prawa krajowego w zakresie, w jakim jest ono sprzeczne rezultacie prawem UE. Uprawnienie takie nie może być uzależnione od ewentualnej decyzji innego organu<sup>11</sup>. W rezultacie z orzecznictwa ETS wynika zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego, zarówno pierwotnego, jak i pochodnego nad prawem wewnętrznym (krajowym) państw członkowskich wszelkiej rangi (tj. konstytucja i inne akty normatywne). Podstawowym powodem postulowania przez ETS pierwszeństwa prawa wspólnotowego jest konieczność zapewnienia jednolitego stosowania i skuteczności prawa europejskiego w obszarze jego obowiązywania<sup>12</sup>. Trybunał uzasadnia swe stanowisko między innymi przeniesieniem suwerennych praw przez państwa członkowskie na WE oraz zakazem wszelkiej dyskryminacji z powodu przynależności państwowej a przede wszystkim autonomicznym charakterem

---

<sup>11</sup> 106/77 *Simmenthal II* (Zb. Orz. 1978, 629).

<sup>12</sup> F. Emmert, M. Morawiecki, dz. cyt., s. 127.

wspólnotowego porządku prawnego. Istota zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego przed prawem krajowym sprowadza się do nakazu zapewnienia wszystkim normom prawa wspólnotowego przewagi w razie konfliktu z jakąkolwiek wcześniejszą lub późniejszą normą krajową w każdym państwie członkowskim.

Zasada pierwszeństwa może teoretycznie wywoływać dwa rodzaje skutków zależnie od tego, czy będzie rozważana w aspekcie pierwszeństwa obowiązywania, czy pierwszeństwa stosowania<sup>13</sup>. W wypadku pierwszej możliwości normy krajowe niezgodne z prawem wspólnotowym przestaną obowiązywać (pierwszeństwo obowiązywania). Natomiast w przypadku pierwszeństwa stosowania normy krajowe będą obowiązywać nadal, jednakże nie będą mogły być stosowane w konkretnych sprawach (wypadkach). ETS (szczególnie w sprawie *Simmenthal*) opowiedział się za koncepcją pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego, nie zaś koncepcją pierwszeństwa jego obowiązywania. Niezgodność normy krajowej z prawem wspólnotowym nie powoduje automatycznie uchylecia takiej normy. Obowiązek odmowy zastosowanie kolidującej normy krajowej spoczywa na sądzie rozpoznającym daną sprawę. W praktyce działanie zasady prymatu polega na tym, że żaden organ państwowy, czy sąd krajowy nie może zastosować przepisu prawa wewnętrznego sprzecznego (kolidującego) w konkretnym przypadku z prawem UE. ETS uznaje zasadę pierwszeństwa prawa europejskiego w zakresie jego zastosowania, a nie ważności, w związku z czym spreczny z prawem wspólnotowym przepis krajowy nie jest nieważny, ale nie

---

<sup>13</sup> Por. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, dz. cyt., s. I-255.

może być zastosowany<sup>14</sup>. Z orzecznictwa ETS ponadto wynika, że z pierwszeństwa korzystają normy prawa wspólnotowego niezależnie od relacji czasu ich ustanowienia w stosunku do norm krajowych (niezależnie od tego, czy są wcześniejsze, czy późniejsze od niezgodnych z nimi norm wewnętrznych)<sup>15</sup>.

Przyjęcie zasady prymatu prawa europejskiego powoduje istotne konsekwencje dla organów prawodawczych krajów członkowskich. Po pierwsze, z powyższej zasady wynika zakaz ustanawiania nowych norm prawnych w prawie krajowym, które byłyby sprzeczne z prawem wspólnotowym. Po drugie, państwa członkowskie powinny eliminować normy krajowe niezgodne z prawem europejskim.

Za najbardziej kontrowersyjną z punktu widzenia państw członkowskich należy uznać kwestię prymatu prawa wspólnotowego nad konstytucjami narodowymi, związaną z ich szczególną pozycją w systemie prawa krajowego. Trybunały Konstytucyjne państw członkowskich akceptują zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego nad prawem krajowym, ale często z wyłączeniem konstytucji. Niemcy to kraj, który miał największe problemy z zaakceptowaniem zasady prymatu. Przykładowo, niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny (FTK) stwierdził, że pierwszeństwo prawa wspólnotowego jest ograniczone przez fundamentalne zasady niemieckiego prawa konstytucyjnego<sup>16</sup>. Znamienne dla poruszonej kwestii są wyroki FTK w sprawie *Solange*. W wyroku z dnia 29 maja 1974 roku nie-

---

<sup>14</sup> Por. M. Ahlt, M. Szpunar, dz. cyt., s. 38.

<sup>15</sup> 11/70 *Międzynarodowe Towarzystwo Handlowe* (Zb. Orz. 1970, 1125).

<sup>16</sup> Por. Wyrok FTK z dnia 12 października 1993 roku w sprawie Traktatu z Maastricht.



miecki FTK w sprawie *Solange* stwierdził: „Dopóki prawo wspólnotowe nie zawiera uchwalonego i sformułowanego wiążąco katalogu praw podstawowych, równoważnego w dużym stopniu z katalogiem konstytucji niemieckiej, dopóty procedury kontroli zgodności konstytucyjnej przeciwko prawu wspólnotowemu będą dopuszczalne”. Natomiast w wyroku z dnia 22 października 1986 roku w sprawie *Solange II* FTK stwierdził: „Dopóki WE zapewnia skuteczną ochronę praw podstawowych wobec suwerennej władzy Wspólnot to FTK nie będzie więcej ingerował w sprawie stosowalności prawa wspólnotowego i tego prawa nie będzie kontrolował w odniesieniu do praw podstawowych w konstytucji niemieckiej.” Nie tylko sądownictwo niemieckie zajmowało się relacjami między prawem europejskim a konstytucjami narodowymi, ale również przykładowo francuski Conseil d’Etat, włoski Court Costituzionale, czy irlandzki Supreme Court<sup>17</sup>. Również Trybunał Konstytucyjny (TK) w Polsce rozważał zagadnienie prymatu prawa wspólnotowego. Na uwagę w tej sprawie zasługuje szczególnie wyrok z dnia 11 maja 2005 roku w sprawie zgodności konstytucyjnej Traktatu Akcesyjnego<sup>18</sup>. TK stwierdził, że zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego nie determinuje ostatecznych decyzji suwerennych państw członkowskich w razie kolizji pomiędzy wspólnotowym porządkiem prawnym a regulacją konstytucyjną. Trybunał podkreślił w ten sposób, podobnie jak trybunały innych państw członkowskich, nadrzędność konstytu-

---

<sup>17</sup> Por. wyrok Conseil d’Etat z dnia 1 marca 1968 r. w sprawie *Semoules de France*; wyrok Corte Costituzionale z dnia 27 grudnia 1973 r. w sprawie *Frontini*; wyrok Supreme Court z dnia 19 grudnia 1989 roku w sprawie *Society for the Protection of Unborn Children v. Grogan*.

<sup>18</sup> Dz. U. Nr 86, poz. 744.

cji krajowej. Trybunały konstytucyjne państw członkowskich przyjmują zasadniczo, że prymat prawa UE związany jest przenoszeniem na nią części praw (kompetencji) przez państwa członkowskie.

Pierwszeństwo stosowania prawa wspólnotowego jest obecnie powszechnie akceptowane zarówno w orzecznictwie, jak i w literaturze.

### **3. Zasada bezpośredniości**

Kolejną z powszechnie przyjętych ogólnych zasad prawa europejskiego jest zasada bezpośredniości. Występuje ona w dwóch aspektach:

1. bezpośredniego stosowania,
2. bezpośredniego skutku.

Zagadnienie bezpośredniego obowiązywania przepisów prawa wspólnotowego odnosi się do kwestii, które z przepisów prawa wspólnotowego i w jakim zakresie stają się z dniem ich wejścia w życie częścią wewnętrznych porządków prawnych państw członkowskich. Zasada bezpośredniości prawa wspólnotowego jest „dziełem” orzecznictwa ETS. Obok pierwszeństwa stosowania prawa wspólnotowego, bowiem ETS postulował również jego bezpośrednią skuteczność. W wyroku z dnia 5 lutego 1963 roku w sprawie 26/62 *van Gend & Loos* stwierdził, iż wystarczająco jasne i bezwarunkowo sformułowane normy wspólnotowe mogą określać bezpośrednie prawa i obowiązki osób fizycznych i prawnych państwach członkowskich. Skutki prawa wspólnotowego nie zatrzymują się na „poziomie” państw członkowskich, ale ingerują automatycznie głębiej, wewnątrz tych państw. W rezultacie normy prawa europejskiego

mogą określać sytuację prawną jednostek poprzez przyznawanie im praw lub nakładanie obowiązków. Jak stwierdził ETS w orzeczeniu *van Gend & Loos* prawa jednostek wynikające z prawa wspólnotowego podlegają ochronie udzielanej przez sądy krajowe.

Bezpośrednie stosowanie (ang. *directy applicability*) to pewna abstrakcyjna zdolność całego prawa pierwotnego i wszystkich rozporządzeń UE<sup>19</sup>. Związana jest z tym, że prawo pierwotne i wydane na jego podstawie rozporządzenia wiążą nie tylko strony traktatu, ale również strony trzecie, gdyż kreują bezpośrednio prawa i obowiązki dla osób fizycznych i prawnych państwach członkowskich. Zgodnie z art. 249 akapit 2 TWE rozporządzenia obowiązują bezpośrednio w każdym państwie członkowskim. Prawo pierwotne oraz rozporządzenia nie wymagają żadnej ingerencji (działania) ze strony władzy wykonawczej czy ustawodawczej państw członkowskich, by stać się prawem obowiązującym w krajowym porządku prawnym.

Bezpośredni skutek (ang. *direct effect*) oznacza konkretne i rzeczywiste uzasadnienie praw i obowiązków dla osób fizycznych i prawnych w państwach członkowskich zawarte w jednostce redakcyjnej normy wspólnotowej. Przez bezpośredni skutek norm prawa wspólnotowego należy rozumieć tę ich właściwość, że mogą być samodzielnym źródłem praw albo obowiązków jednostek<sup>20</sup>. Jednostki mogą w rezultacie powoływać się na bezpośrednio skuteczne normy prawa wspólnotowego przed sądami krajowymi i z norm tych

---

<sup>19</sup> Por. F. Emmert, M. Morawiecki, dz. cyt., s. 135.

<sup>20</sup> S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej, zagadnienia systemowe*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza Warszawa 2006, s. I-275.

wywodzić swoje prawa. Pojęcie bezpośredniego skutku oznacza, zgodnie z orzecznictwem sądowym, tę cechę przepisów prawa wspólnotowego, że przepisy te przyznają prawa obywatelom Unii Europejskiej prawa podmiotowe, które powinny być chronione przez sądy państw członkowskich<sup>21</sup>.

Warunki bezpośredniej skuteczności norm są następujące:

- norma powinna być sformułowana wystarczająco jasno, kompletnie i precyzyjnie,
- nakładać na państwo lub osoby fizyczne czy prawne obowiązek określonego działania lub zaniechania,
- nadawać się do stosowania przez sądy i organy krajowe bez wprowadzania dodatkowych środków<sup>22</sup>.

Sędzia krajowy obowiązany jest stosować prawo europejskie. Tym samym jest on uprawniony do kontroli zgodności prawa krajowego z prawem unijnym (europejskim)<sup>23</sup>.

Reasumując należy zauważyć, że zarówno w literaturze jak i orzecznictwie ETS rozróżnienie między bezpośrednim stosowaniem a bezpośrednim skutkiem nie zawsze jest jednoznaczne. Ogólnie można stwierdzić, że zasada bezpośredniości występuje przede wszystkim w sferze bezpośredniego obowiązywania, którego konsekwencją jest reguła bezpośredniego stosowania i bezpośredniego skutku. Bezpośrednie obowiązywanie prawa europejskiego oznacza, że normy prawa europejskiego z dniem wejścia w życie stają się

---

<sup>21</sup> Por. A. Wróbel, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich*, Wyd. Zakamycze, Kraków 2002, s. 124.

<sup>22</sup> F. Emmert, M. Morawiecki, dz. cyt., s. 136.

<sup>23</sup> Por. L. Florek, *Europejskie prawo pracy*, LexisNexis Warszawa 2003, s. 32.

automatyczne (bez dodatkowych procedur) częścią porządków prawnych państw członkowskich.

Nie budzi wątpliwości kwestia bezpośredniego skutku rozporządzeń. Zgodnie z art. 249 akapit 2 TWE rozporządzenia mają zastosowanie ogólnej 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>24</sup>. Ponieważ rozporządzenie obowiązuje bezpośrednio, to nie wymaga krajowych działań inkorporacyjnych jak również ogłoszenia zgodnie z normami wewnętrznego porządku prawnego. Z uwagi na uregulowania art. 249 akapit 2 TWE przypisuje się normom rozporządzeń bezpośredni skutek, zarówno w układzie wertykalnym, jak i horyzontalnym<sup>25</sup>.

Z zasadą bezpośredniości wiąże się natomiast problem bezpośredniego stosowania dyrektyw. 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 (harmonizacja prawa). Zgodnie z art. 249 akapit 3 TWE dyrektywy obowiązują wyłącznie państwa członkowskie. Z powyższego wynika, że nie mogą być stosowane bezpośrednio. Dyrektywy zgodnie z art. 249 akapit 3 TWE są wiążące pod względem zamierzonego celu dla każdego państwa członkowskiego, do którego

---

<sup>24</sup> Por. 6/68 *Zuckerfabrik Watenstedt GmbH v. Rada* (Zb. Orz. 1968, 409).

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>26</sup>. Charakter prawny dyrektywy nie pozwala jej na tworzenie wystarczająco kompletnych i precyzyjnych przepisów możliwych do bezpośredniego zastosowania. Dyrektywy nie normują w sposób kompletny zagadnień będących ich przedmiotem i dlatego też wymagają uzupełnienia lub uściślenia przez państwa członkowskie<sup>27</sup>. Każda dyrektywa określa ostateczny termin, w jakim musi zostać dokończona 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<sup>28</sup>. Tak jest w przypadku niezrealizowania dyrektywy w wyznaczonym terminie lub nieprawidłowej jej implementacji. Dodatkowym warunkiem, aby osoba fizyczna lub prawna mogła dla ochrony swych praw powoływać się wobec państwa bezpośrednio na postanowienia dyrektywy, jest konkretność i precyzyjność bezwarunkowego przepisu dyrektywy. Dyrektywy należy wpro-

---

<sup>25</sup> Układ wertykalny dotyczy relacji między jednostką a państwem, a horyzontalny między jednostkami.

<sup>26</sup> E. Dynia, *Integracja europejska*, LexisNexis Warszawa 2006, s. 132.

<sup>27</sup> M. Paszkowska, *Charakterystyka pochodnych źródeł prawa europejskiego w aspekcie polskiego systemu źródeł prawa*, ZNZE nr 1/2007.

<sup>28</sup> Przykładowo wyrok w sprawie 41/74 *Van Duyn* (Zb. Orz. 1974, 1337).

dzić do prawa krajowego (implementować). Zasadniczym etapem implementacji dyrektywy jest transpozycja jej norm, czyli wprowadzenie ich do krajowego porządku prawnego. 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>29</sup>. Dyrektywy mają bezpośrednią skuteczność tylko wertrykalną (to znaczy w relacji jednostka wobec państwa)<sup>30</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. Natomiast państwo członkowskie w żadnym wypadku nie może powoływać się na bezpośrednią skuteczność dyrektywy wobec osób fizycznych i prawnych. Podsumowując należy stwierdzić, że Trybunał Sprawiedliwości przyjął wykładnię art. 249 TWE, z której wynika, że dyrektywy, które nie zostały terminowo wdrożone lub zostały wdrożone niedokładnie przez jedno z państw członkowskich wykształcają pionowych stosunkach prawnych między obywatelem i państwem „skutki bezpośrednie” i w związku z tym są bezpośrednio stosowane do państwa. Dyrektywy nie posiadają jednakże bezpośredniej skuteczności horyzontalnej (to jest w relacji jednostka wobec innej jednostki).

Na koniec pozostał do rozważenia problem bezpośredniego skutku decyzji. 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 jed-

---

<sup>29</sup> Por. M. Herdegen, *Prawo europejskie*, C.H. Beck Warszawa 2006, s. 131.

<sup>30</sup> Por. M. Ahlt, M. Szpunar, dz. cyt., s. 32.

nostkowych przypadków. Decyzje mogą swoim adresatom przyznawać prawa i obowiązki, których krajowe organy i sądy muszą przestrzegać. 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. ETS stwierdził, że w przypadkach, kiedy instytucje wspólnotowe nałożyły za pomocą decyzji obowiązki postępowania w określony sposób na państwa członkowskie, efektywność podjętego środka wspólnotowego byłaby osłabiona gdyby obywatele nie mogli powoływać się na ten środek przed sądami krajowymi<sup>31</sup>. W rezultacie dopuszczono możliwość, iż z decyzji mogą wyływać prawa dla jednostek nie będących ich adresatami.

Pierwotne prawo WE, inaczej niż zwykle traktaty międzynarodowe wiąże nie tylko strony traktatu, tzn. państwa członkowskie, lecz nadaje się także do tworzenia bezpośrednich praw i obowiązków dla stron trzecich. Prawo pierwotne, a także rozporządzenia nie wymagają żadnej ingerencji rządów lub parlamentów, by stać się prawem obowiązującym w państwach członkowskich. Samo przyłączenie kraju do Wspólnoty powoduje, iż prawo pierwotne i rozporządzenia stają się częścią jego wewnętrznego porządku prawnego.

#### **4. Zasada subsydiarności i zasada proporcjonalności**

W wyniku decyzji politycznych i postępów procesu integracji państwa członkowskie przekazały bezterminowo część swoich kom-

---

<sup>31</sup> Por. 9/70 *Grad v. Finanzamt Traustein* (Zb. Orz. 1970, 825).



petencji WE. W związku z powyższym w działaniu Wspólnot można wyróżnić dwie sfery kompetencji: wyłączne oraz konkurencyjne (dzielone). Kompetencje wyłączne należą bądź do WE bądź to do państw członkowskich. W dziedzinach dotyczących wspólnotowych zadań wyłącznych stanowienie prawa należy do WE. UE podejmując działania w zakresie kompetencji konkurencyjnych musi je należycie uzasadnić zgodnie z zasadą subsydiarności inaczej pomocniczości. Zasadę subsydiarności zalicza się do ogólnych zasad prawa Unii Europejskiej. W przeciwieństwie do przedstawionych wcześniej zasad została ona wprowadzona do porządku wspólnotowego nie w drodze wykładni Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, lecz bezpośrednio wolą państw członkowskich. Zasada subsydiarności została wprowadzona do TWE na mocy Traktatu z Maastricht. Zgodnie z nią Wspólnota może podjąć działanie „tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie Wspólnoty”<sup>32</sup>. Podkreślić należy, iż omawiana zasada ma zastosowanie tylko na gruncie kompetencji konkurencyjnych Wspólnoty. Aby Unia Europejska mogła podjąć działania w sferze nie należącej do jej wyłącznej kompetencji, ale do tzw. kompetencji dzielonych (konkurencyjnych), należy ustalić, czy:

---

<sup>32</sup> Art. 5 akapit 2 TWE.

1. państwa członkowskie mogą podjąć działania - UE może podjąć działania tylko wówczas, gdy cele nie mogą być osiągnięte przez państwa członkowskie,
2. cele te mogą być ze względu na skalę lub skutek proponowanego środka „lepiej” osiągnięte przez UE<sup>33</sup>.

Powyższa wykładnia zasady subsydiarności została przyjęta w Protokole do Traktatu Amsterdamskiego w sprawie stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności. W pkt 3 Protokół stwierdza, że pomocniczość jest koncepcją dynamiczną, która powinna być stosowana w świetle celów określonych w TWE. Pozwala ona WE na podjęcie działań lub ich przerwanie, jeżeli tylko uzasadniają to okoliczności. Protokół określa szczegółowo wytyczne stosowania zasady subsydiarności i proporcjonalności oraz potwierdza obowiązek każdej instytucji WE do czuwania nad przestrzeganiem zasady pomocniczości i proporcjonalności. Idea ustanowienia zasady subsydiarności, jak się powszechnie uważa, była związana z traktowaniem jej jako skutecznej zapory dla coraz częstszego przekazywania kompetencji na poziom Wspólnoty<sup>34</sup>.

Rada Europejska w 1992 roku w Edynburgu uznała, że zasada subsydiarności nie wywołuje skutków bezpośrednich. Nie oznacza to jednak, że jest pozbawiona znaczenia prawnego<sup>35</sup>. ETS może bowiem interpretować zasadę oraz badać jej przestrzeganie przez instytucje wspólnotowe (zob. pkt 13 przywołanego Protokołu).

---

<sup>33</sup> Por. A. Wyrozumska, *Państwa członkowskie a Unia Europejska*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej, zagadnienia systemowe*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza Warszawa 2006, s. 1-359.

<sup>34</sup> Por. F. Emmert, M. Morawiecki, dz. cyt., s. 153.

<sup>35</sup> A. Wyrozumska, dz. cyt., s. 1-360.

Zasada ta sensu stricte ustala kryteria, które musi spełniać planowane działanie na szczeblu Wspólnoty, by było uprawnione zastąpić aktywność państw członkowskich w ich własnym zakresie. Do kryteriów tych należy celowość i skuteczność. Kryterium celowości wiąże się z oceną, czy cele proponowanego działania nie mogą być w sposób zadawalający osiągnięte za pomocą działań samych państw członkowskich. Kryterium skuteczności zaś z oceną, czy cele mogą być w lepszy sposób osiągnięte w wyniku działania Wspólnoty. Pod kątem tych kryteriów analizowane są na wszystkich szczeblach procesu decyzyjnego we Wspólnocie projekty aktów, a ich uzasadnienia muszą zawierać odpowiednie dowody celowości i skuteczności planowania działania<sup>36</sup>.

Od zasady subsydiarności należy odróżnić towarzyszącą jej w TWE (od 1993 roku) zasadę proporcjonalności określoną w art. 5 akapit 3 TWE, który stanowi, że „Działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów niniejszego Traktatu”. Z powyższego wynika, że:

- Wspólnota może podjąć działanie tylko wtedy, jeżeli jego cel nie może być skutecznie osiągnięty przez państwa członkowskie,
- Wspólnota zrealizuje lepiej cel ze względu na jego rozmiary lub skutki,

---

<sup>36</sup> Por. E. Dynia, *Integracja europejska. Zarys problematyki*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2003, s.104.

- Podjęte przez Wspólnotę działanie nie może wykraczać ponad to, co jest konieczne dla realizacji celów traktatowych<sup>37</sup>.

TWE wprowadza ogólne ograniczenia działań Wspólnoty polegające na tym, że środki podjęte przez nią dla realizacji celów traktatowych muszą być proporcjonalne. Zasadę proporcjonalności stosuje się do kompetencji zarówno wyłącznych, jak i konkurencyjnych WE. Wymaga ona, żeby środek wspólnotowy nie nakładał niepotrzebnych ciężarów na państwo lub jednostki. Zasada proporcjonalności dotyczy nie tylko sposobu wykonywania kompetencji przez WE, ale także działań państw członkowskich we wspólnotowej przestrzeni prawnej. Zasadę powyższą wprowadził do prawa wspólnotowego i rozwinął ETS<sup>38</sup>. Obecnie przyjmuje się, że środek prawny zgodny jest z zasadą proporcjonalności, jeśli jest:

1. odpowiedni dla osiągnięcia określonego celu,
2. konieczny dla osiągnięcia określonego celu,
3. współmierny (zakaz stosowania środków władczych ponad potrzebę)<sup>39</sup>.

Każdy wspólnotowy akt musi zawierać uzasadnienie dotyczące uwzględnienia zasady proporcjonalności (przykładowo należy wskazać, dlaczego zastosowano rozporządzenie nie dyrektywę). Zasada proporcjonalności uwzględniana jest także w procesie oceny

---

<sup>37</sup> Por. A. Zawadzka, *I filar Unii Europejskiej-Wspólnoty Europejskie*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej, zagadnienia systemowe*, Wyd. Prawo i Praktyka Gospodarcza Warszawa 2006, s. I-55.

<sup>38</sup> Przykładowo w sprawie 11/70 *Międzynarodowego Towarzystwa Handlowego* ETS wypowiedział się o zasadzie proporcjonalności w kontekście ochrony praw podstawowych. Stwierdził, iż wolność jednostki nie może być ograniczona w większym stopniu niż jest to konieczne dla ochrony interesu publicznego.

<sup>39</sup> Kryteria te sformułował ETS w sprawie *Schröder* (Zb. Orz. 1989, 2237).

działań państw członkowskich w zakresie stosowania prawa wspólnotowego. Nawet, jeśli ograniczenie wydaje się zasadniczo uzasadnione ze względu na porządek i bezpieczeństwo, czy ochronę zdrowia, kontroli musi być jednak poddana współmierność tego ograniczenia.

Zasada pomocniczości została wprowadzona do TWE jako swoista przeciwwaga dla postępującego stopnia integracji związanego między innymi z wejściem w życie Traktatu z Maastricht. Zasady subsydiarności i proporcjonalności powinno się stosować z poszanowaniem *acquis communautaire* i zasady równowagi instytucjonalnej oraz zasad dotyczących relacji między prawem wspólnotowym a prawem krajowym państw członkowskich, sformułowanych w orzecznictwie ETS<sup>40</sup>. Środki podjęte przez Wspólnotę muszą być właściwe, konieczne i współmierne do zamierzonego celu. Załączony do Traktatu Amsterdamskiego Protokół o stosowaniu zasad subsydiarności i proporcjonalności ustanowił warunki dotyczące stosowania tych zasad, a także zapewniania ich ścisłego przestrzegania oraz jednolitej implementacji przez wszystkie instytucje wspólnotowe. Subsydiarność w Unii Europejskiej jest formułą, która w ograniczonym podmiotowo i przedmiotowo zakresie ma decydować o podziale zadań w ramach stanowienia i wykonywania prawa. Specyfika prawa europejskiego sprawia, że podział ten dokonywany jest na bieżąco poprzez inicjatywy organów Unii.

## 5. Zasada solidarności

W przeciwieństwie do większości ogólnych zasad prawa podstawy prawne zasady solidarności znajdują się w unijnym prawie pierwotnym. Termin solidarności pojawił się w dwóch miejscach w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Pierwszym jest preambuła, w której mówi się o woli potwierdzenia solidarności między Europą a krajami zamorskimi. Po raz drugi spotykamy go w art. 2 TWE, w którym określa się cele Wspólnoty Europejskiej. Jednym z nich jest popieranie solidarności między państwami członkowskim.

Podstawą prawną zasady solidarności stanowi przede wszystkim art.10 TWE. Stanowi on, że państwa członkowskie zobowiązane są podjąć wszelkie właściwe środki ogólne lub szczególne odpowiednie do zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z tego Traktatu lub aktów instytucji Wspólnoty, a także ułatwić Wspólnotcie wypełnienie jej zadań. Państwa członkowskie muszą powstrzymać się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby narazić na niebezpieczeństwo cele Traktatu. Przepis ten wyraża regułę ogólną, która nie może być stosowana automatycznie w przypadku, kiedy istnieją szczegółowe przepisy traktatowe konkretyzujące obowiązki ogólne wyrażone w art. 10 TWE. Omawiana zasada dotyczy solidarnej realizacji przez państwa członkowskie zadań Wspólnoty. Nakazuje ona państwom członkowskim:

1. podjęcie wszelkich środków w celu wykonania zobowiązań wynikających z prawa wspólnotowego,

---

<sup>40</sup> A. Zawidzka, dz. cyt., s. I-55.

2. powstrzymanie się od wszelkich działań, które mogłyby udaremnić urzeczywistnianie celów Wspólnoty,
3. ułatwienie Wspólnocie wykonywania jej zadań<sup>41</sup>.

Zasada solidarności znajduje rozwinięcie w orzecznictwie ETS między innymi w orzeczeniu w sprawie 11/69 Komisja v. Francja z 1969 roku, w którym stwierdził on, że państwa członkowskie nie mogą powoływać się na interesy narodowe lub trudności wewnętrzne w celu usprawiedliwienia niewykonania prawa wspólnotowego lub jednostronnego wycofania się z przestrzegania podjętych przez nie zobowiązań. Zasada solidarności przedstawia pewne obowiązki efektywnego wykonywania zobowiązań członkowskich. Ma ona szczególne znaczenie dla implementacji prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych. Trybunał Sprawiedliwości na tle art. 10 TWE statuuje obowiązek wykonywania wszelkich zobowiązań wspólnotowych przez wszystkie władze państw członkowskich na ich terytoriach, w tym przez sądy. ETS stwierdził też, iż świetle tego artykułu niedopuszczalne jest przyjmowanie jednostronnych środków obronnych lub podejmowanie postępowania zmierzającego do ewentualnego zapobiegania uchybieniom zobowiązań wspólnotowych czynionym przez inne państwa członkowskie<sup>42</sup>. Obawa przed trudnościami wewnętrznymi nie może uzasadniać powstrzymania się od poprawnego stosowania prawa wspólnotowego oraz Trybunału Sprawiedliwości również zachowanie należytej staranności przy egzekwowaniu prawa wspólnotowego w tym zobowiązań finansowych. Zastosowanie zasady solidarności określonej w art. 10 TWE

---

<sup>41</sup> Por. A. Zawadzka, dz. cyt., s. I-59.

widoczne jest szczególnie w odniesieniu do transpozycji oraz efektywności dyrektyw. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że zasady tej wynika obowiązek zapewnienia przez sądy krajowe wykładni prawa krajowego zgodnego z celem i tekstem dyrektywy, której jest ono wykonaniem. Do nich należy również ochrona uprawnień jednostek wynikających ze skutku bezpośredniego dyrektyw. Zasada ta daje o sobie również znać w zakresie obowiązków ułatwiania działania Wspólnocie i osiągnięcia jej celów. Trybunał Sprawiedliwości podkreślił w tym względzie, iż państwa członkowskie zobowiązane są ułatwić wykonanie pracy Komisji Europejskiej i Trybunału Sprawiedliwości w dziedzinie kontroli wykonywania prawa wspólnotowego. Zasada ta wyklucza jednostronność oraz wzajemność w rozumieniu prawa międzynarodowego. Naruszenie tej zasady dotyka samych fundamentów wspólnotowego porządku prawnego.

Zasada solidarności wyrażona w art. 10 TWE jest określona jako zasada współpracy państw członkowskich i Wspólnoty. Wprawdzie z brzmienia tego przepisu wynika, że określa obowiązki wyłącznie państw członkowskich wobec Wspólnoty, to jednak orzecznictwo prezentuje pogląd, że przepis art. 10 TWE określa także wzajemne obowiązki państw członkowskich oraz obowiązek instytucji Wspólnoty fundamentalnej współpracy z państwami członkowskimi. Państwa członkowskie są, zatem obowiązane do ochrony praw i interesów innych państw członkowskich i ich obywateli oraz do ścisłej współpracy poprzez między innymi wymianę informacji odnośnie zmiany praktyki stosowania prawa wspólnoto-

---

<sup>42</sup> Por. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe: zagadnienia teorii i praktyki*, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 1998, s. 532.



wego, wzajemne uznawanie i wykonywanie orzeczeń sądowych, które służą realizacji tego prawa<sup>43</sup>.

## 6. Podsumowanie

Zarówno ETS, jak i Trybunały Konstytucyjne państw członkowskich, stoją na stanowisku autonomiczności prawa europejskiego. Państwa członkowskie dobrowolnie przeniosły na WE część swych praw suwerennych. W rezultacie akty prawa europejskiego nie wymagają zatwierdzenia przez państwa członkowskie, jak również nie mogą być przez nie uchylane. Do źródeł prawa europejskiego należą tak zwane ogólne zasady prawa. W większości ustanawiane i rozwijane są one w orzecznictwie ETS, niektóre zaś wpisane bezpośrednio do traktatów. Podstawowa ich kategoria charakteryzuje relacje między prawem europejskim a prawem wewnętrznym państw członkowskich oraz ustala granice ingerencji Wspólnoty w krajowe porządki prawne. Najważniejsze z nich to: zasada prymatu prawa wspólnotowego, bezpośredniego stosowania i bezpośredniego skutku, subsydiarności i proporcjonalności oraz solidarności. Prawo europejskie tworzy samoistny porządek prawny, który ma prymat nad prawem wewnętrznym i jest bezpośrednio skuteczny. Z orzecznictwa ETS dotyczącego zagadnienia prymatu prawa wspólnotowego wynika jednoznacznie, że z pierwszeństwa korzystają wszystkie normy prawa europejskiego zawarte zarówno w prawie pierwotnym, jak i w prawie pochodnym o charakterze wiążącym w stosunku do wszystkich rodzajów norm prawa wewnętrznego (krajowego). Bezpośrednie stosowanie prawa wspólnotowego jest konsekwencją jego

---

<sup>43</sup> C. Mik, dz. cyt., s. 76.

bezpośredniego obowiązywania dla organów państw członkowskich. Dotyczy ono niewątpliwie prawa pierwotnego i rozporządzeń, natomiast dyrektyw jedynie w wypadku ich niewykonania i tylko w aspekcie wertykalnym. Przy podejmowaniu działań legislacyjnych zgodnie z zasadami subsydiarności i proporcjonalności Wspólnota powinna wybierać środki najmniej obciążające suwerenność państw członkowskich. Środki te winny być odpowiednie, niezbędne i współmierne do realizowanego celu. Zasada solidarności stanowi fundament współpracy państw członkowskich i Wspólnoty. W warunkach Unii Europejskiej oznacza, że wartości, na jakich opiera się Unia, stanowią dobro nadrzędne nad partykularnymi interesami poszczególnych państw.

Zasady prawa Unii Europejskiej nie stanowią jednolitej kategorii. Wspólnota jest organizacją ponadpaństwową, wykonującą wiele zadań i kompetencji, które są zazwyczaj domeną państw. Znaczenie omawianych zasad ogólnych wynika z roli, jaką pełnią organy Wspólnot Europejskich wobec państw członkowskich. Organy Wspólnot Europejskich są zobowiązane do przestrzegania tych zasad w całej swojej działalności, zarówno przy stanowieniu, jak i przy stosowaniu prawa.

Ogólne zasady prawa zajmują istotne miejsce w systemie prawnym Unii Europejskiej. Przede wszystkim służą one interpretacji przepisów prawa europejskiego i wypełnianiu w nim luk.