

INSTYTUCJE I PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

Podręcznik dla kierunków
prawa, zarządzania i administracji

Jan Barcz, Maciej Górka, Anna Wyrozumska

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

7

INSTYTUCJE I PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

Podręcznik dla kierunków
prawa, zarządzania i administracji

Jan Barcz, Maciej Górka, Anna Wyrozumska

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

7

Stan prawny na 1 sierpnia 2023 r.

Wydawczyni
Agata Jędrasik

Redaktorka prowadząca
Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne
Violet Design Wioletta Kowalska – Katarzyna Szubińska

Projekt okładek serii
Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

Poszczególne części podręcznika opracowali:
Jan Barcz – rozdziały I, II, III, VIII
Anna Wyrozumska – rozdziały IV, VII, IX, X, XI
Maciej Górka – rozdziały V, VI
Jan Barcz i Anna Wyrozumska – rozdział XII

The logo for 'prawolubni' features the word in a lowercase, serif font. A small heart symbol is positioned above the 'i' in 'lubni'. Below the text is a decorative horizontal line with a wavy, scalloped pattern.

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujmy prawo i własność
Więcej na www.legalnakultura.pl
Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2023

ISBN 978-83-8328-852-9
7. wydanie

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przykopywa 33
tel. +48 728 313 462
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	17
Wstęp do wydania siódmego	21
Rozdział I	
Ewolucja charakteru prawnego Unii Europejskiej.	
Klasyfikacje teoretyczne procesu integracji europejskiej	25
1. Od Wspólnot do Unii Europejskiej	25
2. Ustanowienie UE na mocy Traktatu z Maastricht	28
3. Lizbońska UE	30
3.1. Przekształcenie UE w spójną organizację międzynarodową	30
3.2. Traktaty stanowiące podstawę UE	31
3.3. Zakres regulacyjny traktatów stanowiących podstawę UE	31
3.4. Wspólne wartości, w tym praworządność, cele oraz symbole UE	32
4. Evolucja charakteru prawnego UE	38
5. Teorie integracji europejskiej	42
5.1. Tradycyjne teorie integracji europejskiej	42
5.2. Integracja zróżnicowana: elastyczność czy fragmentacja UE?	44
6. Próby klasyfikacji UE w kategoriach procesu państwowotwórczego	47
6.1. Uwarunkowania polityczne i prawne	47
6.2. Znaczenie idei federalizmu dla procesu integracji europejskiej	49
7. Unia Europejska a państwa członkowskie – zarządzanie wspólnymi sprawami	49
7.1. Szczególna współzależność	49
7.2. Modele współzależności	50
7.3. Koncepcja kompleksowej współzależności integracyjnej	54
8. Wymóg sprawnego państwa (budowanie państwa) w procesie integracji europejskiej	57
Literatura uzupełniająca	59
Zagadnienia egzaminacyjne	60
Rozdział II	
Państwa członkowskie UE	61
1. Państwa założycielskie i proces rozszerzenia	61
2. Akces nowego państwa do UE	63
3. Akces Polski do Unii Europejskiej	65
3.1. Uwagi wstępne	65

3.2. Podstawowe etapy akcesu i jego ramy organizacyjne	67
3.3. Traktat akcesyjny i jego zasadnicze regulacje	68
4. Wystąpienie z UE	72
5. Zawieszenie w prawach państwa członkowskiego w przypadku naruszenia wspólnych wartości (w tym praworządności) określonych w art. 2 TUE	78
6. Wykluczenie z UE	84
7. Czy UE można rozwiązać?	85
8. Terytorialny zakres obowiązywania traktatów stanowiących podstawę UE	86
Literatura uzupełniająca	86
Zagadnienia egzaminacyjne	87

Rozdział III

Zakres przedmiotowy UE	89
1. Rynek wewnętrzny, polityki i działania wewnętrzne UE	89
1.1. Pojęcie i struktura unijnego rynku wewnętrznego	89
1.2. Swobody unijnego rynku wewnętrznego	91
1.3. Polityki wspólne i polityki unijne	94
1.4. Wspólne reguły konkurencji UE	96
1.5. Unia Gospodarcza i Walutowa	98
2. Podstawy prawne stosunków zewnętrznych UE	101
2.1. Pojęcie stosunków zewnętrznych UE	101
2.2. Struktura i podstawy prawne „działań zewnętrznych Unii”	103
Literatura uzupełniająca	107
Zagadnienia egzaminacyjne	107

Rozdział IV

Zasady działania UE	109
1. Uwagi wstępne	109
2. Zasada przyznania kompetencji	111
2.1. Uwagi wstępne	111
2.2. Wybór właściwej podstawy prawnej	113
2.3. Zasady podziału kompetencji	118
2.3.1. Kompetencje wyłączne UE	118
2.3.2. Kompetencje dzielone	119
2.3.3. Kompetencje wspierające, koordynacyjne i uzupełniające	121
2.3.4. Kompetencje szczególne	121
2.4. Prymat i autonomia prawa UE a podział kompetencji	122
2.5. Ograniczanie kompetencji UE	125
2.5.1. Uwagi wstępne	125
2.5.2. Zasada pomocniczości	125
2.5.2.1. Uwagi wstępne	125
2.5.2.2. Kontrola dokonywana przez parlamenty narodowe – mechanizm „żółtej” i „pomarańczowej kartki”	126
2.5.2.3. Kontrola sądowa	128
2.5.3. Zasada proporcjonalności	130
2.5.4. Zasada poszanowania równości i tożsamości narodowej państw członkowskich	133
3. Sprawy należące do wyłącznych kompetencji państw członkowskich	139

4. Zasada lojalnej współpracy	142
5. Zasada efektywności	144
6. Zasada elastyczności – mechanizm wzmocnionej współpracy	145
7. Zasada równowagi instytucjonalnej	146
8. Zasada poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego oraz praw człowieka	148
8.1. Tożsamość europejska – wartości, na których opiera się UE	148
8.2. Zasada poszanowania godności osoby ludzkiej	152
8.3. Zasada poszanowania wolności	152
8.4. Zasada demokracji	153
Literatura uzupełniająca	158
Zagadnienia egzaminacyjne	158

Rozdział V

Instytucje i organy UE	159
1. Uwagi ogólne	159
2. Rada Europejska	160
2.1. Uwagi ogólne	160
2.2. Skład	160
2.3. Organizacja pracy	162
2.4. Funkcje	164
3. Parlament Europejski	167
3.1. Skład i status członków	168
3.2. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	171
3.2.1. Prezydium	171
3.2.2. Konferencja Przewodniczących	172
3.2.3. Konferencja Przewodniczących Komisji	172
3.2.4. Grupy polityczne	172
3.2.5. Komisje parlamentarne	174
3.2.6. Sekretariat Generalny	176
3.2.7. Organizacja pracy	176
3.3. Funkcje	176
3.3.1. Funkcje prawodawcze	176
3.3.2. Funkcje budżetowe	177
3.3.3. Funkcje kontrolne	178
3.3.3.1. Prawo petycji	178
3.3.3.2. Komisje śledcze	178
3.3.3.3. Pytania pisemne i ustne	178
3.3.3.4. Obowiązki składania sprawozdań Parlamentowi	179
3.3.3.5. Możliwość zgłoszenia wotum nieufności wobec Komisji Europejskiej	179
3.3.3.6. Prawo skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE	179
3.3.4. Funkcje kreacyjne	180
3.3.5. Funkcje międzynarodowe	180
4. Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	181
5. Rada	182
5.1. Skład i status członków	182
5.2. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	183

5.3. Funkcje Rady	186
5.3.1. Funkcje prawodawcze	186
5.3.2. Funkcje kreacyjne	187
5.3.3. Funkcje kontrolne	188
5.3.4. Funkcje międzynarodowe	188
6. Komisja	189
6.1. Uwagi ogólne	189
6.2. Skład i status członków	189
6.3. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	191
6.4. Funkcje	195
6.4.1. Funkcje kontrolne	195
6.4.2. Funkcje decyzyjne	196
6.4.3. Funkcje wykonawcze	197
6.4.4. Funkcje międzynarodowe	197
7. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej	197
7.1. Trybunał Sprawiedliwości	198
7.1.1. Skład i status członków	198
7.1.2. Struktura wewnętrzna	200
7.1.3. Właściwość	201
7.2. Sąd	202
7.2.1. Skład i status członków	203
7.2.2. Struktura wewnętrzna	203
7.2.3. Właściwość	204
7.3. Sądy wyspecjalizowane	205
7.4. Postępowanie	206
7.4.1. Wszczęcie postępowania i procedura pisemna	207
7.4.2. Reprezentacja	207
7.4.3. Środki przygotowawcze i sprawozdanie na rozprawę	208
7.4.4. Rozprawa jawna i opinia rzecznika generalnego	208
7.4.5. Wyroki	208
7.4.6. Koszty postępowania	209
7.4.7. System językowy	209
8. Trybunał Obrachunkowy	209
8.1. Skład i status członków	210
8.2. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	211
8.3. Funkcje	211
9. Organy doradcze i agencje UE	213
9.1. Komitet Ekonomiczno-Społeczny	213
9.1.1. Skład i status członków	213
9.1.2. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	216
9.1.3. Funkcje	218
9.2. Komitet Regionów	219
9.2.1. Skład i status członków	219
9.2.2. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	221
9.2.3. Funkcje	223
Literatura uzupełniająca	224
Zagadnienia egzaminacyjne	225

Rozdział VI

Specyfika instytucjonalna niektórych polityk oraz agencje UE	227
1. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa	227
1.1. Uwagi ogólne	227
1.2. Instytucje UE	227
1.3. Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych	229
1.4. Inne organy <i>sui generis</i>	230
1.5. Agencje i inne struktury	231
1.6. Mechanizm decyzyjny	233
2. Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości	233
2.1. Instytucje UE	233
2.2. Komitet Koordynacyjny	234
2.3. Struktury <i>sui generis</i> w obszarze polityki dotyczącej kontroli granicznej, azyłu i imigracji	235
2.4. Struktury <i>sui generis</i> w obszarze współpracy sądowej w sprawach cywilnych	238
2.5. Struktury <i>sui generis</i> w obszarze współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpracy policyjnej	239
2.6. Szczególna rola parlamentów narodowych	242
3. System instytucjonalny Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Europejski Bank Inwestycyjny	242
3.1. Unia Gospodarcza i Walutowa	242
3.1.1. Europejski Bank Centralny	242
3.1.1.1. Uwagi ogólne	242
3.1.1.2. Struktura wewnętrzna	244
3.1.1.3. Funkcje	246
3.1.2. Komitet Ekonomiczno-Finansowy	247
3.1.2.1. Uwagi ogólne	247
3.1.2.2. Skład	247
3.1.2.3. Funkcje	248
3.1.2.4. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	248
3.1.3. Eurogrupa oraz szczyt strefy euro	250
3.1.4. Europejski System Nadzoru Finansowego	252
3.2. Europejski Bank Inwestycyjny	252
3.2.1. Struktura wewnętrzna	253
3.2.1.1. Rada Gubernatorów	253
3.2.1.2. Rada Dyrektorów	254
3.2.1.3. Komitet Zarządzający	255
3.2.2. Funkcje	256
4. Agencje UE	257
4.1. Uwagi ogólne	257
4.2. Funkcje agencji	259
4.3. Struktura i sposób działania	260
Literatura uzupełniająca	261
Zagadnienia egzaminacyjne	262

Rozdział VII

Pojęcie prawa UE i jego źródła	263
1. Prawo pierwotne i prawo wtórne	263
2. Pojęcie źródeł prawa i hierarchia norm	264
3. Prawo pierwotne	266
3.1. Uwagi wstępne	266
3.2. Traktaty	267
3.3. Akty konstytucyjne Rady lub Rady Europejskiej	268
3.4. Ogólne zasady prawa	268
4. Umowy międzynarodowe UE	269
4.1. Kompetencje do zawarcia umowy międzynarodowej	269
4.2. Skutki prawne zawartych umów	274
4.3. Umowy mieszane	274
5. Podstawowe formy aktów instytucji	275
5.1. Uwagi wstępne	275
5.2. Rozporządzenie – instrument ujednolicania prawa UE	276
5.3. Dyrektywa – instrument harmonizacji prawa	278
5.4. Decyzja	280
5.5. Inne akty	281
5.5.1. Zalecenia	281
5.5.2. Opinie	282
5.5.3. Porozumienia międzyinstytucjonalne	283
5.5.4. Instrumenty nieformalne	283
6. Akty powiązane z prawem UE	284
6.1. Umowy zawarte między państwami członkowskimi	284
6.2. Akty przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie	285
7. Akty Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa	286
8. Akty przyjęte przed 1.12.2009 r. w zakresie Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych	288
Literatura uzupełniająca	289
Zagadnienia egzaminacyjne	289

Rozdział VIII

Procedury stanowienia prawa UE	291
1. Wstęp	291
2. Procedury zmiany (rewizji) traktatów stanowiących podstawę UE	291
2.1. Traktaty stanowiące podstawę UE	291
2.2. Poszczególne procedury zmiany traktatów stanowiących podstawę UE	293
2.2.1. Zasadnicze procedury	293
2.2.2. Procedura zawarcia traktatu rewizyjnego – „zwykła procedura zmian”	293
2.2.3. Procedury kładki	297
2.2.3.1. Klasyfikacja procedur kładki	297
2.2.3.2. Procedury kładki o charakterze strukturalnym	299
2.2.3.2.1. Procedura kładki określona w art. 48 ust. 6 TUE	299
2.2.3.2.2. Procedura kładki określona w art. 48 ust. 7 TUE	299
2.2.3.3. Procedury kładki <i>ad hoc</i>	300
2.2.3.3.1. Procedury kładki <i>ad hoc</i> z zastrzeżeniem „zatwierdzenia”	300

2.2.3.3.2. Procedury kładki <i>ad hoc</i> z zastrzeżeniem sprzeciwu ze strony parlamentów narodowych	300
2.2.3.3.3. Procedury kładki <i>ad hoc</i> w ścisłym rozumieniu (<i>sensu stricto</i>)	300
2.2.3.3.4. Procedury kładki <i>ad hoc</i> , w których decyzja w sprawie zmiany traktatów podejmowana jest w formie aktu unijnego prawa pochodnego	301
2.2.3.4. Procedury kładki a „zwykła” procedura zmiany	302
2.2.3.5. Procedury kładki – praktyka	302
2.2.4. Traktaty akcesyjne	304
3. Zawieranie umów międzynarodowych przez UE z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi	305
4. Stanowienie unijnego prawa pochodnego	310
4.1. Uwagi wstępne	310
4.2. Stanowienie aktów ustawodawczych	311
4.3. Stanowienie aktów nieustawodawczych	314
4.3.1. Uwagi wstępne	314
4.3.2. Stanowienie aktów delegowanych	314
4.3.3. Stanowienie aktów wykonawczych – komitologia	317
4.4. Podpisywanie aktów prawa pochodnego UE	320
4.5. Publikacja aktów prawa pochodnego UE	320
4.6. Wejście w życie aktów prawa pochodnego UE	320
5. Formuła podejmowania w Radzie UE decyzji większością kwalifikowaną	321
Literatura uzupełniająca	326
Zagadnienia egzaminacyjne	326

Rozdział IX

Stosowanie prawa UE	329
1. Bezpośrednie stosowanie prawa UE	329
1.1. Autonomia prawa UE – początki	329
1.2. Kryteria bezpośredniego stosowania	332
1.3. Skutek bezpośredni wertykalny i horyzontalny	335
1.4. Prymat prawa UE w stosunku do prawa krajowego	336
1.5. Bezpośredni skutek rozporządzeń	340
1.6. Bezpośredni skutek decyzji	342
1.7. Bezpośredni skutek dyrektyw	343
1.7.1. Skutek wertykalny	343
1.7.2. Brak skutku horyzontalnego dyrektyw	345
1.7.3. Pojęcie państwa	347
1.8. Bezpośredni skutek umów zawartych przez UE	348
2. Pośrednie stosowanie prawa UE – wymóg zgodnej wykładni prawa krajowego	349
3. Incydentalny horyzontalny skutek dyrektyw	353
4. Skutek obiektywny dyrektyw	355
5. Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa członkowskiego za naruszenie prawa UE	356
5.1. Odpowiedzialność za brak transpozycji dyrektywy	356
5.2. Odpowiedzialność za akty prawodawcze	357

5.3. Odpowiedzialność za akty administracyjne i inne naruszenia	360
5.4. Odpowiedzialność za orzeczenia sądowe	361
6. Dochodzenie roszczeń opartych na prawie UE przed sądami krajowymi	362
Literatura uzupełniająca	369
Zagadnienia egzaminacyjne	369

Rozdział X

Obywatelstwo UE, ochrona praw podstawowych

i niektóre zasady ogólne prawa UE	371
1. Obywatelstwo UE	371
1.1. Uwagi wstępne	371
1.2. Definicja obywatelstwa UE	372
1.3. Prawa obywateli Unii	373
1.4. Zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową	374
1.5. Prawo swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich	375
1.6. Prawa wyborcze	377
1.7. Prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej ze strony innego państwa członkowskiego	378
1.8. Kontakty z instytucjami i organami UE	379
2. Ochrona praw podstawowych w UE	379
2.1. Regulacje traktatowe	379
2.2. Niepisane prawa podstawowe UE – prawa podstawowe jako ogólne zasady prawa	381
2.2.1. Narodziny ochrony praw podstawowych w UE	381
2.2.2. Autonomiczny standard ochrony praw podstawowych	383
2.2.3. Test uzasadnionego i proporcjonalnego ograniczenia	383
2.2.4. Zewnętrzne granice ochrony praw podstawowych	385
2.2.5. Kontrola działań państw członkowskich	385
2.3. Pisane prawa podstawowe UE – Karta praw podstawowych UE	387
2.3.1. Prawa zawarte w Karcie	387
2.3.2. Zakres zastosowania Karty	389
2.3.3. Relacja Karty do prawa krajowego	393
2.3.4. Zróznicowany charakter przepisów Karty	395
2.3.5. Stosunek Karty do źródeł praw podstawowych UE	397
2.3.6. Specjalne zasady dotyczące Polski i Zjednoczonego Królestwa	398
2.4. Przystąpienie UE do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	400
2.4.1. Uwagi wstępne	400
2.4.2. Pośrednia kontrola prawa UE przez Trybunał w Strasburgu	401
2.4.3. Umowa o przystąpieniu UE do EKPC	403
2.4.4. Projekt umowy o przystąpieniu z 2013 r. oraz opinia TS 2/13	404
3. Zasada niedyskryminacji	406
4. Zasada pewności prawa	409
5. Zasada <i>lex retro non agit</i>	410
6. Zasada ochrony uprawnionego oczekiwania (ochrony zaufania)	411
Literatura uzupełniająca	412
Zagadnienia egzaminacyjne	413

Rozdział XI

System ochrony prawnej UE	415
1. Zakres właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	415
2. Skargi przeciwko państwu członkowskiemu z tytułu uchybienia zobowiązaniom	417
2.1. Uwagi wstępne	417
2.2. Skarga Komisji przeciwko państwu członkowskiemu	418
2.2.1. Uwagi wstępne	418
2.2.2. Procedura	419
2.2.3. Przesłanki egzoneracyjne	422
2.2.4. Wyrok i jego wykonanie	423
2.3. Skarga państwa członkowskiego	425
3. Skarga o stwierdzenie nieważności	427
3.1. Uwagi wstępne	427
3.2. Akty podlegające zaskarżeniu	428
3.3. Strony postępowania	431
3.4. <i>Locus standi</i> osób fizycznych i prawnych	433
3.4.1. Uwagi wstępne	433
3.4.2. Akty, których adresatami są osoby fizyczne lub prawne	433
3.4.3. Akty, które dotyczą osób fizycznych lub prawnych w sposób bezpośredni i indywidualny	434
3.4.4. Akty o zasięgu ogólnym (o charakterze generalnym)	437
3.4.5. Akty regulacyjne	440
3.5. Przesłanki nieważności	442
3.5.1. Uwagi wstępne	442
3.5.2. Brak kompetencji	442
3.5.3. Naruszenie istotnych wymogów proceduralnych	443
3.5.4. Naruszenie traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem	443
3.5.5. Nadużycie władzy	444
3.6. Termin na wniesienie skargi	444
3.7. Skutek stwierdzenia nieważności	444
4. Incydentalna kontrola legalności aktów o zasięgu ogólnym – zarzut niezgodności z prawem	446
5. Skarga na bezczynność	447
5.1. Uwagi wstępne	447
5.2. Strony postępowania	449
5.3. Bezczynność podlegająca kontroli legalności	449
5.4. Interes prawny i <i>locus standi</i> podmiotów nieuprzywilejowanych	451
5.5. Wezwanie organu do działania	453
5.6. Skutki stwierdzenia bezprawnej bezczynności	454
6. Skarga odszkodowawcza	455
6.1. Uwagi wstępne	455
6.2. Odpowiedzialność umowna	456
6.3. Odpowiedzialność deliktowa	456
6.3.1. Uwagi wstępne	456
6.3.2. Przepisanie odpowiedzialności UE	458

6.3.3. Przesłanki odpowiedzialności deliktowej	459
6.3.4. Odpowiedzialność za pracowników	462
7. Odesłanie prejudycjalne	463
7.1. Uwagi wstępne	463
7.2. Akty podlegające kontroli	465
7.3. Pojęcie sądu państwa członkowskiego	466
7.4. Przesłanki, treść i forma pytania	468
7.5. Obowiązek sądu, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, w przypadku pytań dotyczących wykładni	472
7.6. Pytania dotyczące ważności aktów prawa pochodnego	476
7.7. Skutki orzeczenia prejudycjalnego	478
8. Opinia o zgodności umowy międzynarodowej z traktatami	480
9. Środki tymczasowe stosowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i przez sądy krajowe	480
9.1. Środki tymczasowe stosowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej	481
9.2. Środki tymczasowe stosowane przez sądy krajowe	484
Literatura uzupełniająca	485
Zagadnienia egzaminacyjne	486

Rozdział XII

Podstawy konstytucyjne członkostwa Polski w UE

i efektywność prawa UE w Polsce	487
1. Uwagi wstępne	487
2. Podstawy konstytucyjne członkostwa Polski w UE	489
2.1. Konstytucyjny akt integracyjny	489
2.2. Decyzja Polski w sprawie powierzenia UE kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach	490
2.2.1. Konstytucyjna podstawa podjęcia decyzji	490
2.2.2. Pojęcie organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego	491
2.2.3. Legitymacja demokratyczna podjęcia decyzji	493
2.2.3.1. Pojęcie ratyfikacji i procedury ratyfikacyjne	493
2.2.3.2. Wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej na podstawie art. 90 Konstytucji RP	493
2.3. Granice powierzenia kompetencji UE	496
2.3.1. Główne kwestie	496
2.3.2. Zakres przedmiotowy kompetencji powierzonych	496
2.3.3. Klauzule limitacyjne	497
2.4. Dostosowania ustrojowe związane z członkostwem Polski w UE	498
3. Zapewnianie efektywności prawa UE w Polsce	505
3.1. Bezpośrednie stosowanie prawa pierwotnego UE	505
3.2. Bezpośrednie stosowanie prawa pochodnego UE	508
3.3. Prymat prawa UE w stosunku do Konstytucji RP	509
3.3.1. Uwagi ogólne	509
3.3.2. Akceptacja prymatu w stosunku do konstytucji przez inne państwa członkowskie – na przykładzie Niemiec	512
3.3.2.1. Doktryna „władców traktatów” (<i>Solange</i> , kontrola <i>ultra vires</i> , tożsamość konstytucyjna)	512

3.3.2.2. Kwestionowanie wyroków Trybunału Sprawiedliwości – kontrola <i>ultra vires</i>	516
3.3.3. Konstytucyjny pluralizm	519
3.3.4. Stanowisko polskiego Trybunału Konstytucyjnego	520
3.3.4.1. Orzeczenie w sprawie Traktatu akcesyjnego	520
3.3.4.2. Orzeczenie w sprawie europejskiego nakazu aresztowania	521
3.3.4.3. Orzeczenie w sprawie Traktatu z Lizbony	523
3.3.4.4. Orzeczenie dotyczące konstytucyjności rozporządzenia UE	525
3.4. Podsumowanie	528
Literatura uzupełniająca	529
Zagadnienia egzaminacyjne	530
Indeks orzeczeń	533
Indeks rzeczowy	547
Autorzy	561

WSTĘP DO WYDANIA SIÓDMEGO

Przygotowując poprzednie wydanie podręcznika, autorzy skonfrontowani zostali przede wszystkim z koniecznością uwzględnienia następstw wystąpienia z Unii Europejskiej (31.01.2020 r.) Zjednoczonego Królestwa (Brexit), rozpoczęcia nowej kadencji Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej (2019 r.) oraz konsekwentnie prowadzonej reformy Unii Gospodarczej i Walutowej.

Przygotowanie obecnego – siódmego – wydania przebiegało w zasadniczo odmiennych warunkach, które w nowym świetle każą oceniać spójność i efektywność systemu ustrojowego Unii Europejskiej.

W nocy z 23 na 24.02.2022 r. Rosja, przy współudziale Białorusi, najechała na Ukrainę, popełniając akt agresji¹. Wojska rosyjskie działają podczas wojny w Ukrainie w sposób wyjątkowo brutalny, popełniając zbrodnie wojenne, zbrodnie przeciwko ludzkości i – na co wskazuje coraz więcej dowodów – zbrodnie ludobójstwa. Agresja Rosji na Ukrainę skierowana jest zarazem przeciwko europejskiemu, demokratycznemu systemowi wartości, ma na celu zdemontowanie procesu integracji europejskiej (Unii Europejskiej) oraz europejskiego systemu bezpieczeństwa, zasadzającego się na Sojuszu Północnoatlantyckim².

Unia Europejska, NATO, G7 i pozostałe państwa demokratycznego świata zareagowały na agresję Rosji na Ukrainę z niespotykaną do tej pory jednością: potępiły agresję i dokonywane przez wojska rosyjskie zbrodnie, zapowiedziały ukaranie sprawców tych zbrodni, nakładają na Rosję sankcje w niespotykanej dotąd skali, udzielają Ukrainie wsparcia wojskowego i jednocześnie tworzą olbrzymi międzynarodowy program pomocy humanitarnej i ekonomicznej (tzw. Plan Marshalla Bis). Potwierdzono również przynależność Ukrainy do rodziny państw europejskich – 24.06.2022 r. Rada

¹ United Nations General Assembly Resolution ES-11/1, 2.03.2022, <https://www.un.org/press/en/2022/ga12407.doc.htm> (dostęp: 23.05.2023 r.).

² Oświadczenie przewodniczącej Ursuli von der Leyen na wspólnej konferencji prasowej z sekretarzem generalnym NATO Jensem Stoltenbergiem i przewodniczącym Charles'em Michelem, Bruksela, 24.02.2022 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/statement_22_1332 (dostęp: 28.05.2023 r.).

Europejska (skupiająca najwyższych przedstawicieli państw członkowskich) podjęła decyzję w sprawie nadania Ukrainie statusu państwa kandydującego do członkostwa w UE³. Wyrazem umocnienia współpracy transatlantyckiej jest szybki proces uzyskania członkostwa w NATO przez Finlandię i Szwecję, państwa, które dotychczas konsekwentnie trzymały się polityki neutralności. Rysuje się scenariusz zbliżenia Ukrainy do NATO.

Okoliczności te sprawiają, że również w nowym świetle trzeba będzie spojrzeć na stojące przed Unią Europejską wyzwania, tak odnoszące się do ewolucji jej ustroju (systemu instytucjonalnego), jak i do definicji priorytetów jej działalności.

Na uwadze należy mieć przy tym, że Przewodnicząca Komisji Europejskiej, Ursula von der Leyen, obejmując w 2019 r. urząd, trafnie sprecyzowała główne wyzwania, z jakimi konfrontowana jest Unia Europejska⁴: zmiany klimatyczne, nadciągająca era cyfrowa, społeczny wymiar rynku wewnętrznego, umacnianie wspólnych wartości UE, niekontrolowane migracje, demografia, zapewnienie Unii silnej pozycji w świecie. Pandemia COVID-19 nie zdezwuowała tych priorytetów, nie odsunęła ich na dalszy plan, przeciwnie – nadała im nowe znaczenie i nowy wymiar. Okres pandemii uświadomił państwom członkowskim, że zdolność do wspólnego skutecznego poradzenia sobie z tymi problemami będzie towarzyszyła ewolucji procesu integracji europejskiej, a być może przesądzi o kształcie, względnie dalszym istnieniu tego procesu. Wyrazem tego była precedensowa decyzja o ustanowieniu w 2021 r. Funduszu Odbudowy⁵, który zrewolucjonizował budżet UE (dochody własne Unii), a tym samym zapoczątkuje zapewne fundamentalne zmiany w balansie instytucjonalnym Unii i w relacjach między unijnymi instytucjami a państwami członkowskimi.

Unia Europejska została więc skonfrontowana z wyzwaniami związanymi z agresją Rosji na Ukrainę w okresie głębokiej transformacji ustrojowej, redefinicji priorytetów w swoich działaniach oraz fundamentalnych problemów wynikających z kwestionowania przez niektóre państwa członkowskie (Węgry i Polskę) wartości demokratycznych i zasad prawnych stanowiących wspólny mianownik procesu integracji europejskiej.

³ Status taki nadano również Mołdawii oraz wyrażono gotowość nadania takiego statusu Gruzji, o ile spełni warunki wskazane ze strony Unii. Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej (23–24.06.2022 r.). Zob. www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/06/24/european-council-conclusions-23-24-june-2022 (dostęp: 27.05.2023 r.).

⁴ U. von der Leyen, *Unia, Która mierzy wyżej. Mój program dla Europy. Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024)*, https://commission.europa.eu/system/files/2020-04/political-guidelines-next-commission_pl.pdf (dostęp: 4.07.2023 r.).

⁵ Zob. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/recovery-plan-europe_pl (dostęp: 4.07.2023 r.).

Jednocześnie na przebieg pandemii COVID-19 nałożyły się obrady Konferencji w sprawie przyszłości Europy, rozpoczętej z rocznym opóźnieniem, 9.05.2021 r., i zakończone w trzecim miesiącu trwania agresji Rosji na Ukrainę – 9.05.2022 r.⁶ Mimo sceptycznego podejścia do możliwych efektów pracy Konferencji oraz znacznej wstrzeźliwości państw członkowskich⁷, raport końcowy Konferencji dobrze precyzuje najważniejsze wyzwania dotyczące priorytetów działania UE oraz pożądane reformy instytucjonalne (uwzględnia również nowe wyzwania związane z agresją Rosji na Ukrainę), nie stroniąc od propozycji, które wymagałyby rewizji traktatów stanowiących podstawę Unii⁸.

Autorzy podręcznika wychodzą z założenia, że Unia „lizbońska”, ustanowiona na mocy Traktatu z Lizbony, której system instytucjonalny i prawny przedstawia niniejszy podręcznik, stanowi solidny fundament tak do radzenia sobie z wyzwaniami, o których była mowa, jak i do skutecznego przeprowadzenia reform.

Od czasu opublikowania poprzedniego wydania podręcznika nie wprowadzono zasadniczych zmian w systemie Traktatów, wystarczyło efektywne wykorzystanie istniejących instytucji i procedur. W związku z tym aktualizacja podręcznika polegała przede wszystkim na uwzględnieniu nowych aktów unijnego prawa pochodnego, najnowszej praktyki stosowania procedur unijnych oraz nowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zwłaszcza orzeczeń silnie akcentujących obowiązek państw członkowskich poszanowania wspólnych wartości, m.in. demokracji, państwa prawnego i praw podstawowych.

Z drugiej jednak strony, z wyżej wskazanych uwarunkowań można wywieść wiodące kierunki ewolucji ustrojowej (instytucjonalnej) Unii Europejskiej w nadchodzących latach. „Unia lizbońska” stanowi – jak wspomniano wyżej – solidny fundament dla skutecznego przeprowadzenia takich reform.

Warszawa, czerwiec 2023 r.

Autorzy

⁶ Konferencja w sprawie przyszłości Europy zakończyła prace. Komunikat Komisji Europejskiej z 9.05.2022 r. (IP/22/2862).

⁷ Zob. na ten temat artykuły zamieszczone w specjalnym zeszycie „Europejskiego Przeglądu Sądowego” (2021/9) – *Debata o reformach instytucjonalnych w ramach Konferencji w sprawie przyszłości Europy*.

⁸ Conference on the Future of Europe. *Report on the Final Outcome*, May 2022, <https://futureu.europa.eu/pages/reporting?locale=en> (dostęp: 4.07.2023 r.).

Rozdział I

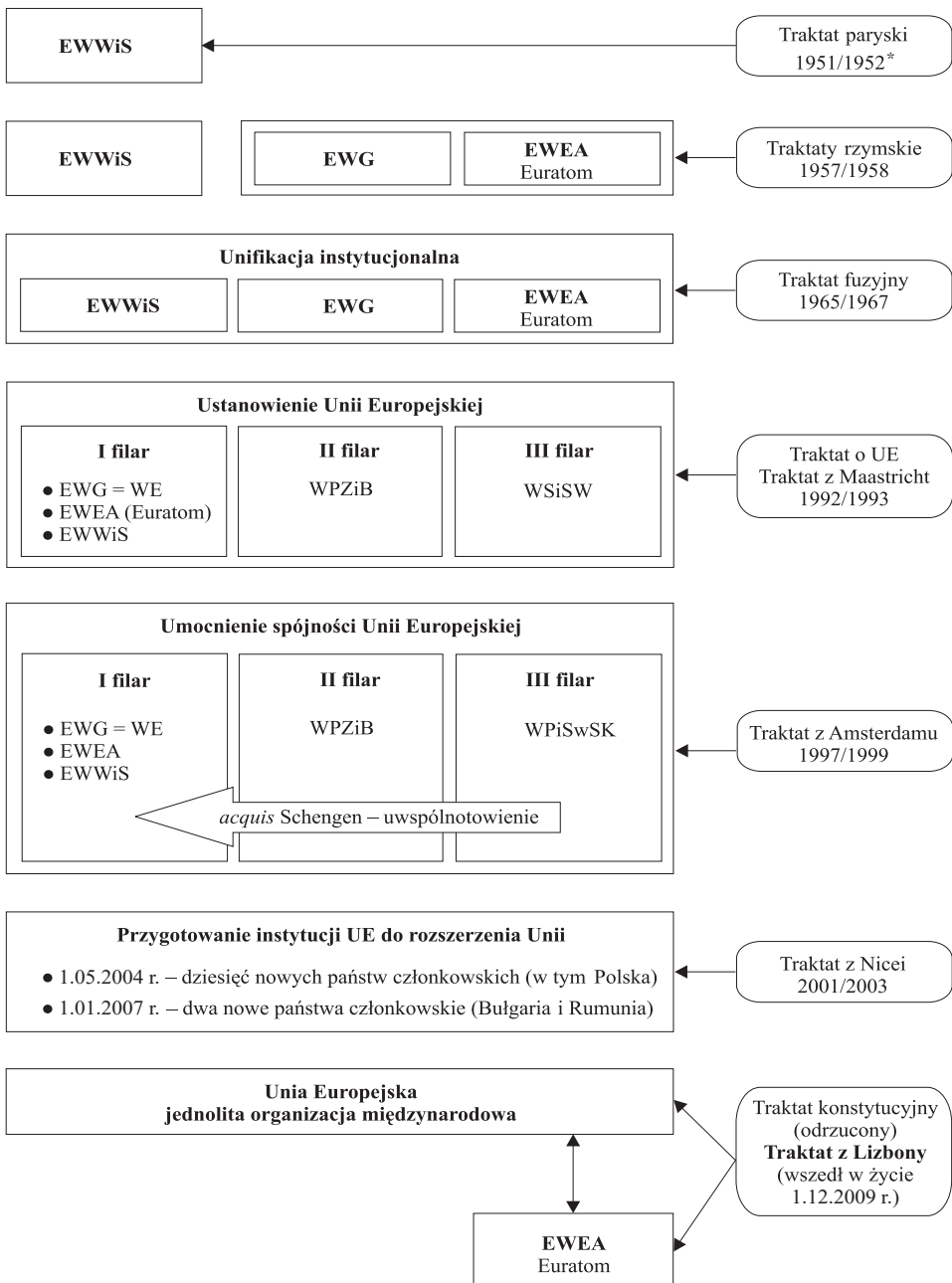
EWOLUCJA CHARAKTERU PRAWNEGO UNII EUROPEJSKIEJ. KLASYFIKACJE TEORETYCZNE PROCESU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

1. Od Wspólnot do Unii Europejskiej

Bezpośrednio po zakończeniu w Europie drugiej wojny światowej, wobec rysującego się konfliktu Wschód – Zachód, rozpoczął się proces integracji państw ówczesnej Europy Zachodniej. Politycznym zaczynem tego procesu było znane przemówienie W. Churchilla, wygłoszone 19.09.1946 r. w Zürichu, w którym zaproponował ustanowienie Stanów Zjednoczonych Europy mających skupić przede wszystkim Francję i Niemcy. W 1950 r. francuski polityk i przemysłowiec J. Monnet opracował dla ministra spraw zagranicznych Francji R. Schumana plan, ogłoszony 9.05.1950 r. (**Deklaracja Schumana**), w którym proponowano poddanie przemysłu stalowego i węglowego Niemiec i Francji wspólnemu, ponadnarodowemu zarządowi. Tym samym dziedziny, które w końcu XIX i na początku XX w. decydowały o potędze militarnej dwóch państw europejskich walczących po przeciwnych stronach w obu wojnach światowych, miały zostać odseparowane od wpływów polityki narodowej. Planem tym miały być również objęte państwa Beneluksu oraz Włochy.

Formalny wyraz plan ten znalazł w ustanowieniu **Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali** na mocy podpisanego 18.04.1951 r. w Paryżu traktatu (TEWWiS, Traktat paryski), który wszedł w życie 23.07.1952 r. Kolejnym krokiem było ustanowienie **Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG)** i **Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratomu)**. Traktaty (TEWG i TEWEA) ustanawiające te organizacje zostały podpisane w Rzymie 25.03.1957 r. (dlatego są określane jako traktaty rzymskie) i weszły w życie 1.01.1958 r. Sformułowane na początku lat 50. XX w. plany rozszerzenia procesu integracji na dziedziny polityczną i obronną (Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Polityczną i Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Obronną) się nie powiodły.

Zasadnicze etapy rozwoju strukturalnego procesu integracji europejskiej



* Zapis oznacza rok podpisania i rok wejścia w życie.

Traktaty ustanawiające trzy Wspólnoty były następnie wielokrotnie zmieniane na mocy tzw. **traktatów rewizyjnych**. Do traktatów rewizyjnych, które w istotny sposób zmieniły strukturę procesu integracji, należy zaliczyć:

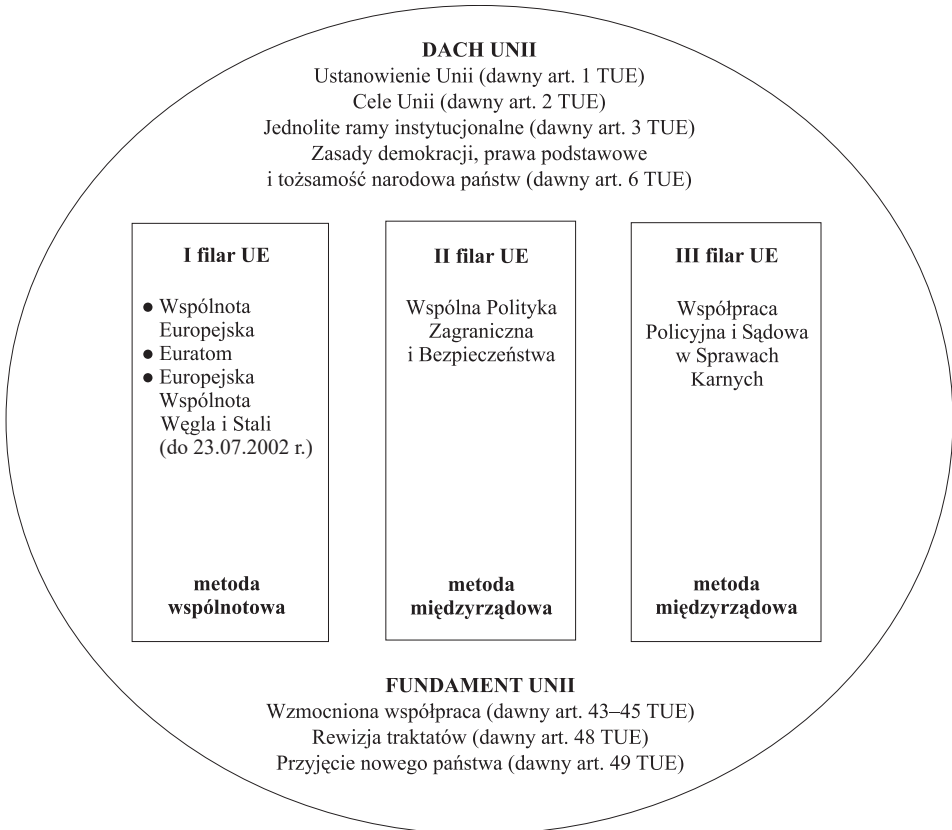
- 1) **Traktat o fuzji** – podpisany w Brukseli 8.04.1965 r. (wszedł w życie 1.07.1967 r.); był istotnym krokiem na drodze do unifikacji trzech Wspólnot (formalnie odrębnych organizacji) przez **ustanowienie wspólnych instytucji** (Rady i Komisji); uprzednio wspólnymi instytucjami były Trybunał Sprawiedliwości i Parlament Europejski oraz organ doradczy – Komitet Ekonomiczno-Społeczny; instytucje i organy powstające później były już wspólne dla trzech Wspólnot;
- 2) **Jednolity Akt Europejski** – podpisany w dniach 17.02.1986 r. i 28.02.1986 r. (wszedł w życie 1.07.1987 r.); odegrał istotną rolę w ustanowieniu rynku wewnętrznego, przyspieszył prace nad ustanowieniem UGiW oraz WPZiB;
- 3) **Traktat o Unii Europejskiej** (Traktat z Maastricht) – podpisany w Maastricht 7.02.1992 r. (wszedł w życie 1.11.1993 r.); ustanowił Unię Europejską i dokonał ważnych zmian w TEWG, zmieniając nazwę EWG na Wspólnotę Europejską oraz ustanawiając etapy tworzenia UGiW;
- 4) **Traktat z Amsterdamu** – podpisany 2.10.1997 r. (wszedł w życie 1.05.1999 r.); wprowadził ważne zmiany w TUE i TWE, m.in. dokonano „uwspólnotowienia” (tj. przeniesienia z filaru III do filaru I) istotnych dziedzin III filaru UE (tzw. *acquis* Schengen);
- 5) **Traktat z Nicei** – podpisany 26.02.2001 r. (wszedł w życie 1.02.2003 r.); głównym zadaniem było instytucjonalne przygotowanie UE do „dużego” rozszerzenia Unii (przyjęcia łącznie 12 państw 1.05.2004 r. i 1.01.2007 r.); paralelnie do prac nad tym traktatem ustalono również wygaśnięcie TEWWiS, co stało się 23.07.2002 r. (tym samym EWWiS przestała istnieć, a objęte nią dziedziny przejęła Wspólnota Europejska);
- 6) **Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy** (Traktat konstytucyjny) – podpisany 29.10.2004 r. (ostatecznie **nie wszedł w życie**, głównie za sprawą zablokowania procedury ratyfikacyjnej we Francji i w Niderlandach w następstwie negatywnych wyników referendum); jego zadaniem miało być dokonanie radykalnej reformy ustrojowej Unii przez zastąpienie dotychczasowych traktatów stanowiących podstawę UE oraz przekształcenie Unii w jednolitą organizację międzynarodową (poza Unią miałyby jednak pozostawać Euratom);
- 7) **Traktat z Lizbony** – podpisany 13.12.2007 r., wszedł w życie 1.12.2009 r.; dokonał rewizji TUE, TWE (w tym ostatnim przypadku nastąpiła zmiana nazwy na **Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej** – TFUE) oraz TEWEA; przejął on pakiet reform ustrojowych Unii zaproponowany uprzednio w odrzuconym Traktacie konstytucyjnym.

2. Ustanowienie UE na mocy Traktatu z Maastricht

Unia Europejska została ustanowiona w 1993 r. na mocy **art. 1 TUE** (art. A w pierwotnym brzmieniu Traktatu z Maastricht).

W dawnym art. 1 akapit trzeci TUE określono strukturę Unii Europejskiej: „Unię stanowią Wspólnoty Europejskie, uzupełnione politykami i formami współpracy przewidzianymi niniejszym Traktatem. Jej zadaniem jest kształtowanie w sposób spójny i solidarny stosunków między Państwami Członkowskimi oraz między ich narodami”.

Pierwotnie **struktura Unii Europejskiej** była więc złożona pod względem strukturalnym i prawnym. Przedstawia ją poniższy wykres.



Wyżej wskazana **pierwotna struktura Unii Europejskiej** obejmowała dwa obszary o różnym charakterze prawnym, podzielone na trzy filary. Stąd strukturę Unii określano wówczas jako **strukturę filarową** lub **strukturę świątyni**.

1. Dwie Wspólnoty Europejskie – Wspólnota Europejska (dawna Europejska Wspólnota Gospodarcza) oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej (Euratom) – stanowiły **I filar UE**. Jak pamiętamy, trzecia Wspólnota – Europejska Wspólnota Węgla i Stali – przestała istnieć 23.07.2002 r.

Wspólnota Europejska (WE) odgrywała zasadniczą rolę ze względu na zakres kompetencji. Jej podstawowym zadaniem było ustanowienie **rynku wewnętrznego** przez liberalizację w ramach **czterech swobód** (przepływu towarów, przepływu pracowników i swobody przedsiębiorczości, świadczenia usług oraz przepływu kapitału), prowadzenie **wspólnych polityk** (Wspólnej Polityki Handlowej, Wspólnej Polityki Rolnej, Wspólnej Polityki Transportowej), innych polityk oraz realizowanie **wspólnych reguł konkurencji**. W ramach tej wspólnoty była również realizowana **Unia Gospodarcza i Walutowa**.

Europejska Wspólnota Energii Atomowej (EWEA, Euratom), która nadal istnieje po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, zajmuje się kontrolą i koordynacją w dziedzinie pokojowego wykorzystania energii jądrowej.

Wspólnoty – jako organizacje międzynarodowe – spełniały specyficzne kryteria, pozwalające na zakwalifikowanie ich jako **organizacji ponadnarodowych** (pojęcie to jest objaśnione w dalszej części rozdziału). Na rzecz takiej kwalifikacji przemawiała zwłaszcza okoliczność, że utworzyły one samodzielny, autonomiczny porządek prawny oraz mogły stanowić prawo, które wywoływało skutek bezpośredni w sferze wewnętrznej państw członkowskich i miało pierwszeństwo wobec prawa krajowego.

Stwierdził to Trybunał Sprawiedliwości w precedensowym wyroku z 15.07.1964 r., 6/64, **Flaminio Costa v. E.N.E.L.**¹ Trybunał podkreślił, że:

- 1) państwa członkowskie, ustanawiając Wspólnotę, utworzyły „samodzielną, europejską władzę publiczną”;
- 2) w odróżnieniu od zwykłych umów międzynarodowych „Traktat ustanawiający EWG stworzył własny porządek prawny”;
- 3) prawo „wywodzące się z Traktatu [...] nie może być – ze względu na swój specjalny i oryginalny charakter – podważane przez krajowe przepisy prawne”, ponieważ „podważałoby to podstawy prawne Wspólnoty”.

2. W ramach ówczesnej struktury trójfilarowej UE „**polityki i inne formy współpracy**” przewidziane w TUE obejmowały dalsze dwa filary: chodziło o tzw. obszary międzyrządowe, tj. o Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa (II filar UE) oraz o Współpracę Policijną i Sądową w Sprawach Karnych (III filar UE).

¹ EU:C:1964:66.

Książka w przystępnej i skondensowanej formie charakteryzuje prawo Unii Europejskiej. Przedstawia zasady jego stanowienia i stosowania w prawie krajowym. Omawia dochodzenie roszczeń opartych na prawie UE przed sądami krajowymi oraz ochronę prawną zapewnianą przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Autorzy publikacji omawiają zarówno podstawowe zasady prawa europejskiego, jak i wyzwania, z jakimi mierzą się poszczególne państwa. Wskazują kierunki ewolucji ustrojowej (instytucjonalnej) Unii Europejskiej w najbliższych latach. Odnoszą się zatem do takich kwestii, jak:

- agresja Rosji na Ukrainę,
- zmiany klimatyczne,
- nadchodząca era cyfrowa,
- społeczny wymiar rynku wewnętrznego,
- umacnianie wspólnych wartości Unii Europejskiej,
- niekontrolowane migracje,
- kwestie demograficzne,
- zapewnienie Unii silnej pozycji w świecie,
- pandemia COVID-19.

W siódmym wydaniu podręcznika uwzględnione zostały nowe akty unijnego prawa pochodnego, najnowsze praktyki stosowania procedur unijnych, a także nowe orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zwłaszcza orzeczenia silnie akcentujące obowiązek państw członkowskich poszanowania wspólnych wartości, m.in. demokracji, państwa prawnego i praw podstawowych.

Opracowanie przeznaczone jest przede wszystkim dla studentów prawa, zarządzania i administracji, a także ekonomii, politologii, europeistyki i stosunków międzynarodowych. Będzie pomocne także aplikantom oraz prawnikom praktykom. Zainteresuje również polityków i urzędników zajmujących się problematyką funkcjonowania Unii Europejskiej.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



Kup e-book i czytaj
w aplikacji Smarteca

ISBN 978-83-8328-852-9



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA: +48 801 044 545

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL



CENA 89 ZŁ (W TYM 5% VAT)