

# Przewodnik

## po prawie Unii Europejskiej



Okładka:

Praca autorstwa Wiktorii Kałwak z Państwowego Zespołu Szkół Plastycznych im. L. Wyczółkowskiego w Bydgoszczy, wyróżniona w ogólnopolskim konkursie na plakat pod hasłem „Traktat rzymski jako ogniwo w procesie integracji europejskiej”, ogłoszonym przez UKIE w ramach V edycji programu „Moja szkoła w Unii Europejskiej”

Projekt graficzny serii:

Techna Studio  
[www.techna.pl](http://www.techna.pl)

Skład i przygotowanie poligraficzne:

Techna Studio  
[www.techna.pl](http://www.techna.pl)

Zdjęcia: The Audiovisual Library of the European Commission

Publikacja dystrybuowana nieodpłatnie

Ministerstwo Spraw Zagranicznych

al. J.Ch. Szucha 21

00-580 Warszawa

[www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl)

[www.polskawue.gov.pl](http://www.polskawue.gov.pl)

Warszawa 2010

ISBN 978-83-7567-006-6

Dlaczego mówimy o „prawie Unii Europejskiej”, a nie „prawie Wspólnot Europejskich”?	2
Co to jest <i>acquis communautaire</i> ?	2
Czym jest prawo pierwotne Unii Europejskiej?	2
Co się stało z EWWiS, skoro umowa w sprawie jej powołania została zawarta w 1951 r. na 50 lat?	3
Co to są traktaty rzymskie?	3
W jakim celu przyjęto Traktat o fuzji?	4
Co wniósł do procesu integracji Jednolity Akt Europejski?	4
Jakie istotne zmiany wniósł Traktat z Maastricht?	5
Jakie kwestie reguluje Traktat z Amsterdamu?	5
W jaki sposób Traktat z Nicei zreformował Unię Europejską?	7
Jakie są najważniejsze postanowienia Traktatu z Lizbony?	8
Co to jest prawo wtórne Unii Europejskiej?	10
Co to są umowy mieszane?	13
Czy w obrębie aktów prawnych prawa UE istnieje hierarchia?	14
Jakie są cechy szczególne prawa UE?	14
Jakie zasady regulują relacje między prawem UE a prawem państw członkowskich?	15
Dlaczego prawo unijne ma pierwszeństwo przed prawem krajowym państw członkowskich?	15
Co oznacza termin „bezpośrednie stosowanie prawa UE”?	15
Jak przebiega proces tworzenia prawa UE?	16
Na czym polega zwykła procedura prawodawcza?	16
Co to są Zielone Księgi?	18
Co to są Białe Księgi Unii Europejskiej?	18
Co to jest Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej?	18
Jak się numeruje dokumenty wydawane w ramach Unii Europejskiej?	19

## Dlaczego mówimy o „prawie Unii Europejskiej”, a nie „prawie Wspólnot Europejskich”?

1 listopada 1993 r., kiedy wszedł w życie Traktat o Unii Europejskiej (tzw. Traktat z Maastricht), Unia Europejska stała się faktem. Nie została ona jednak nową organizacją międzynarodową ani nie zastąpiła Wspólnot Europejskich. Nadal bowiem równolegle z Unią Europejską istniały i działały Wspólnoty Europejskie, stanowiące I filar UE, mówiąc najogólniej – integrację gospodarczą. Dopiero na mocy postanowień Traktatu z Lizbony system filarowy został zlikwidowany i zastąpiony jednolitym reżimem prawnym Unii, jako spójnej organizacji międzynarodowej (z wyłączeniem Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej). Poprzez jednoznaczne przyznanie osobowości prawnej Unii, specyficzna forma współpracy, obejmująca dawną Wspólnotę Europejską oraz pozostałe obszary funkcjonowania dawnej UE, przekształcona została w organizację międzynarodową o nazwie Unia Europejska.

## Co to jest *acquis communautaire*?

Pod pojęciem *acquis communautaire* rozumie się przede wszystkim prawo Unii Europejskiej składające się z prawa pierwotnego oraz prawa wtórnego, stanowiącego przez właściwe instytucje UE, a także orzecznictwo sądowe, zwyczaje oraz wspólne wartości europejskie.

## Czym jest prawo pierwotne Unii Europejskiej?

Pierwotne źródła prawa UE to przede wszystkim Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dawny Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, a następnie Wspólnotę Europejską) i Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EURATOM) z 25 marca 1957 r., Traktat o Unii Europejskiej z 7 lutego 1992 r. oraz załączone do nich aneksy i protokoły, z późniejszymi uzupełnieniami i poprawkami, wynikającymi m.in. z:

- **Traktatu o fuzji** (obowiązującego od 1 lipca 1967 r.),
- **Jednolitego Aktu Europejskiego** (obowiązującego od 1 lipca 1987 r.),
- **Traktatu o Unii Europejskiej** (obowiązującego od 1 listopada 1993 r.),
- **Traktatu z Amsterdamu** (obowiązującego od 1 maja 1999 r.),
- **Traktatu z Nicei** (obowiązującego od 1 lutego 2003 r.),
- **Traktatu z Lizbony** (obowiązującego od 1 grudnia 2009 r.).



Do źródeł unijnego prawa pierwotnego zalicza się ponadto wszystkie traktaty o przystąpieniu nowych państw do Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej oraz ogólne zasady prawne wynikające z Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, konstytucyjnych porządków prawnych państw członkowskich oraz wiążących je umów międzynarodowych, do których należą np. prawa podstawowe UE.

## Co się stało z EWWiS, skoro umowa w sprawie jej powołania została zawarta w 1951 r. na 50 lat?

23 lipca 2002 r. wygasł tzw. traktat paryski, który ustanowił Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWiS). Traktat ten, podpisany 18 kwietnia 1951 r. w Paryżu, wszedł w życie 23 lipca 1952 r. Zawarty został na 50 lat, regulował i wspierał przekształcenia sektorów węgla i stali w Europie Zachodniej. Kompetencje EWWiS, które nie stały się w ciągu 50 lat bezprzedmiotowe, leżą w gestii Unii Europejskiej.

W związku z wygaśnięciem EWWiS:

- zaostrzono reguły konkurencji i pomocy państwa w obu sektorach,
- dopuszczono pomoc publiczną, pod warunkiem że służy to „bezpieczeństwu dostaw energetycznych”,
- pomoc „operacyjna”, która zapewnia płynność nierentownym kopalniom, jest systematycznie zmniejszana,
- dotowany węgiel nie może być eksportowany do innych krajów UE.

## Co to są traktaty rzymskie?

Określenie „traktaty rzymskie” stosuje się w odniesieniu do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), pierwotnie nazywanego Traktatem ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą (później Wspólnotę Europejską), oraz do Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (TEWEA). Oba traktaty zostały podpisane w Rzymie (stąd ich nazwa) 25 marca 1957 r. przez Belgię, Francję, Niderlandy, Luksemburg, Republikę Federalną Niemiec i Włochy. Ich wejście w życie było bardzo ważnym krokiem w kierunku integracji europejskiej. Traktat o EWG w oryginale składa się ze wstępu i 248 artykułów. Traktat o EWG został zawarty na czas nieograniczony i miał być przede wszystkim fundamentem dla ścisłego związku narodów europejskich. Cele utworzenia EWG zostały sformułowane w art. 2. Przepis ten stanowił, że Wspólnota ma misję popierania harmonijnego rozwoju działalności gospodarczej w całej Wspólnocie, stałego i zrównoważonego podniesienia poziomu życia i zapewnienia ściślejszych stosunków między państwami, które skupia przez ustanowienie wspólnego rynku i stopniowe zbliżanie polityk gospodarczych państw członkowskich. Działania i środki, dzięki którym to zadanie miało zostać zrealizowane, zostały zawarte w treści art. 3. Warto wymienić najważniejsze, do których zaliczono: zniesienie ceł i ograniczeń ilościowych oraz środków równoważnych w eksporcie i imporcie, ustanowienie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej, wspólnej polityki handlowej oraz zniesienie przeszkód w swobodnym przepływie pracowników, usług i kapitału. Drugi układ – Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EURATOM) – miał na celu przyczynienie się do

rozwoju europejskiego przemysłu nuklearnego, a także zapewnienie międzynarodowej kontroli nad nim oraz nad handlem materiałami i urządzeniami wykorzystywanymi w przemyśle nuklearnym. Do zadań, jakie wynikały z traktatu, należało: rozwijanie badań i upowszechnianie wiedzy technicznej, przejęcie funkcji regulatora w zaopatrzeniu krajów członkowskich w minerały i paliwa nuklearne, zachęcanie do inwestowania kapitału w przemysł nuklearny i do budowy urządzeń niezbędnych dla tego przemysłu. Traktaty rzymskie weszły w życie 1 stycznia 1958 r.

### W jakim celu przyjęto Traktat o fuzji?

Europejska Wspólnota Gospodarcza (EWG), Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS) oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej (EURATOM) na mocy traktatów założycielskich miały własne, niezależne instytucje. Już od 1 stycznia 1958 r. Wspólnoty, na podstawie Konwencji o niektórych wspólnych instytucjach Wspólnot Europejskich, miały wspólne Europejskie Zgromadzenie Parlamentarne oraz Trybunał Sprawiedliwości. Postanowieniami tej konwencji powołano także, wspólny dla EWG i EWEA, Komitet Ekonomiczno-Społeczny. Traktat o fuzji został podpisany 8 kwietnia 1965 r. Na jego podstawie powstała wspólna Rada Ministrów – po połączeniu Rad Ministrów EWG i EURATOM z Radą Ministrów EWWiS oraz wspólna Komisja – po połączeniu Komisji EWG i EURATOM z Wysoką Władzą EWWiS. Traktat o fuzji zaczął obowiązywać 1 lipca 1967 r.

### Co wniósł do procesu integracji Jednolity Akt Europejski?

Genezą przyjęcia Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) była polityczna wola dokończenia budowy wspólnego (jednolitego) rynku i przejście do fazy rynku wewnętrznego. Jednolity Akt Europejski zawarto w Luksemburgu (17 lutego 1986 r.) oraz w Hadze (28 lutego 1986 r.). JAE wszedł w życie 1 lipca 1987 r. Traktat ten zmieniał i uzupełniał przepisy traktatów ustanawiających Wspólnoty. Zmiany wprowadzone na mocy JAE można uszeregować w następujący sposób:

- zwiększenie uprawnień decyzyjnych Parlamentu (wprowadzenie procedury współpracy oraz objęcie procedurą zgody przyjmowania traktatów akcesyjnych oraz umów stowarzyszeniowych),
- rozszerzenie kręgu spraw, w których Rada podejmuje decyzje większością kwalifikowaną,
- stworzenie podstaw prawnych do funkcjonowania Rady Europejskiej,
- stworzenie podstawy prawnej dla późniejszego utworzenia Sądu Pierwszej Instancji,
- wprowadzenie do traktatów założycielskich przepisów dotyczących rynku wewnętrznego,
- wprowadzenie pojęcia Unii Gospodarczej i Walutowej,
- włączenie do Traktatu ustanawiającego EWG nowych dziedzin objętych określonymi kompetencjami Wspólnoty, tj. spójności społeczno-ekonomicznej, badań naukowych i rozwoju technologicznego oraz ochrony środowiska.

## Jakie istotne zmiany wniósł Traktat z Maastricht?

Traktat o Unii Europejskiej, podpisany 7 lutego 1992 r. w Maastricht, wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Traktat podzielony jest na 6 części, ustanawia nową formę współpracy – Unię Europejską oraz zawiera poprawki do traktatów rzymskich. Najważniejsze postanowienia:

- powołanie Unii Europejskiej składającej się z trzech filarów (I filar: EWG przemianowana na WE, EWWiS, EURATOM, II filar – Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa, III filar – współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych),
- zobowiązanie Wspólnoty do utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej, dysponującej wspólną walutą i wspólnym bankiem centralnym (miało to być osiągnięte w trzech etapach),
- rozwijanie nowych wspólnych polityk: zagranicznej i obrony,
- wprowadzenie obywatelstwa unijnego, określenie praw obywateli państw członkowskich (m. in.: swoboda przemieszczania się, czynne i bierne prawo wyborcze w wyborach samorządowych i europejskich, prawo do opieki dyplomatycznej i konsularnej ze strony wszystkich państw członkowskich Unii),
- potwierdzenie i rozszerzenie uprawnień WE w takich dziedzinach, jak m. in.: edukacja, sieci transeuropejskie, przemysł, zdrowie, kultura, ochrona konsumenta,

- utworzenie Funduszu Spójności (w celu transferu środków finansowych z bogatszych państw UE do biedniejszych),
- współpraca policyjna i w zakresie polityki imigracyjnej – na podstawie porozumień międzyrządowych państw członkowskich,
- zmiany instytucjonalne, m.in.: rozszerzenie uprawnień legislacyjnych Parlamentu Europejskiego, rozszerzenie uprawnień Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich.

## Jakie kwestie reguluje Traktat z Amsterdamu?

Deklaracja przyjęta przez sygnatariuszy Traktatu z Maastricht przewidywała zwołanie konferencji międzyrządowej w celu dokonania przeglądu m.in. postanowień dotyczących procedury współdecydowania, Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz hierarchii aktów prawnych. Konferencja Międzyrządowa poprzedzająca przyjęcie Traktatu z Amsterdamu



rozpoczęła się 29 marca 1996 r. w Turynie. Głównym jej celem było uzgodnienie zmian w traktatach rzymskich i Traktacie o UE, koniecznych w kontekście przyjęcia nowych państw członkowskich (w 1995 r. do Wspólnot przystąpiły: Austria, Finlandia i Szwecja), dokonujących się transformacji systemowych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej i bliskiej perspektywy rozpoczęcia z niektórymi z nich negocjacji akcesyjnych. Reforma UE, mająca na celu usprawnienie i dostosowanie mechanizmów funkcjonowania Wspólnot do nowej rzeczywistości, była nieunikniona. Konferencję międzyrządową przygotowała Grupa Refleksyjna, która zajmowała się określeniem przyszłego kształtu Unii. Konferencja odbywała się na podstawie propozycji Grupy Refleksyjnej, która określiła najpilniejsze kwestie, jakie powinny się znaleźć w nowym traktacie (nie chodziło o rewizję całego traktatu), do których zaliczono: zbliżenie Unii Europejskiej do jej obywateli, usprawnienie systemu instytucjonalnego Unii w kontekście jej przyszłego rozszerzenia oraz udzielenie Unii szerszego mandatu do działań w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Projekt traktatu został przyjęty podczas spotkania Rady Europejskiej w Amsterdamie 16-17 czerwca 1997 r.

Traktat z Amsterdamu został podpisany 2 października 1997 r., obowiązuje zaś od 1 maja 1999 r. Reformy instytucjonalne ujęte w traktacie związane były z planowanym przyjęciem nowych członków UE. Przeprowadzone zmiany dotyczyły następujących zagadnień:

- zakresu zastosowania i zmian w procedurze współdecydowania,
- sposobu ważenia głosów w Radzie i rozszerzenia obszarów tematycznych, w których decyzje podejmowane są kwalifikowaną większością głosów (przy głosowaniu kwalifikowaną większością głosów wymagane były 62 głosy „za”

na 87 – jeżeli głosowano na wniosek Komisji; w innych sprawach wymagane były 62 głosy „za”, które obejmowały co najmniej 10 członków UE; waga głosów: Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania – po 10 głosów, Hiszpania 8 głosów, Belgia, Grecja, Niderlandy i Portugalia po 5 głosów, Austria, Szwecja po 4 głosy, Dania, Irlandia i Finlandia – 3 głosy, Luksemburg – 2 głosy),

- struktury i zasad funkcjonowania Komisji Europejskiej, w szczególności liczby komisarzy, prawa inicjatywy ustawodawczej i roli przewodniczącego Komisji,
- jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich w takich kwestiach, jak prawa podstawowe czy sprawy związane z bezpieczeństwem wewnętrznym Unii,
- wzmocnienia roli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego,
- lepszego informowania i szerszego udziału parlamentów krajowych w działaniach UE,
- umocnienia zasady subsydiarności,
- możliwości pogłębiania współpracy niektórych z państw członkowskich (tzw. wzmocnionej współpracy).

Oprócz wyżej wymienionych kwestii Traktat z Amsterdamu zmienił także:

- zasady prowadzenia polityki zagranicznej UE – wprowadzono nowy instrument tej polityki, czyli tzw. wspólne strategie oraz nową funkcję wysokiego przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa; włączono także tzw. misje petersberskie do tytułu V traktatu, co oznacza, że Unia może prowadzić misje humanitarne i pokojowe oraz wprowadzać siły zbrojne w celu reagowania w sytuacjach kryzysowych,

■ problematykę obywatelstwa Unii – podjęto decyzję o zreformowaniu tego obszaru poprzez między innymi: rozszerzenie pojęcia obywatelstwa i uzupełnienie listy praw obywatelskich, poprawienie instrumentarium UE w kwestii tworzenia systemu ochrony zdrowia obywateli, sprecyzowanie celów w dziedzinie ochrony konsumenta, zapewnienie ochrony prawa obywateli do dostępu do dokumentów organów UE i posługiwanie się językiem ojczystym w kontaktach z organami UE.

## W jaki sposób Traktat z Nicei zreformował Unię Europejską?

Kolejne potrzeby przeprowadzenia zmian w istniejących podstawach prawnych Unii Europejskiej nie pojawiły się nagle. Już w trakcie zawierania Traktatu z Amsterdamu jego sygnatariusze mieli świadomość, że reforma Unii Europejskiej nie nadąza za wewnętrznymi i zewnętrznymi uwarunkowaniami. Po Traktacie z Amsterdamu nadal toczyła się debata nad przyszłością Unii Europejskiej i nad nowymi wyzwaniami, którym musiała sprostać. Na spotkaniu w Kolonii 3–4 czerwca 1999 r. Rada Europejska podjęła decyzję o rozpoczęciu przygotowań do następnej konferencji międzyrządowej w 2000 r. Celem zainaugurowanej 14 lutego 2000 r. konferencji było uzgodnienie niezbędnych – z punktu widzenia przyszłego rozszerzenia UE i usprawnienia funkcjonowania Unii – reform instytucjonalnych. Trzema najważniejszymi kwestiami były:

■ podział głosów w Radzie UE i system podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów,

■ skład Komisji Europejskiej,  
■ zakres decyzji podejmowanych kwalifikowaną większością głosów.

Konferencję międzyrządową zakończono uzgodnieniem nowego traktatu podczas spotkania Rady Europejskiej w Nicei 11 grudnia 2000 r. Nowa umowa wprowadziła następujące zmiany:

■ ułatwiła wzmocnioną współpracę między państwami członkowskimi UE,  
■ dokonała reformy Komisji Europejskiej – liczba komisarzy w 2005 r. została ograniczona do jednego z każdego kraju. Kiedy Unia będzie liczyć 27 członków, liczba komisarzy osiągnie maksymalną wartość i od tego momentu Rada UE, działając jednomyślnie, ograniczy liczbę komisarzy



do mniejszej niż liczba państw członkowskich, wprowadzając zarazem w Komisji system rotacyjny przy zachowaniu równości wszystkich krajów. Uzgodniono również, że przewodniczący Komisji będzie wybierany w drodze głosowania większością kwalifikowaną w Radzie UE (a nie w drodze

nieformalnych konsultacji i ustaleń szefów rządów i państw),

- reformowała system ważenia głosów w Radzie przy głosowaniu kwalifikowaną większością głosów,
- rozszerzyła zakres podejmowania decyzji kwalifikowaną większością głosów w Radzie UE – w ten sposób będą podejmowane decyzje w ponad 30 przypadkach, w których dotychczas traktat wymagał jednomyślności,
- dokonała pewnych zmian w składzie Parlamentu Europejskiego, ustalając liczbę deputowanych na 732,
- rozszerzyła skład wspólnotowych organów wymiaru sprawiedliwości i Trybunału Obrachunkowego. W skład Trybunału Sprawiedliwości wchodzi jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego i 8 rzeczników generalnych, przy czym jeżeli Trybunał tego zażąda, Rada może zwiększyć liczbę rzeczników,
- wzmocniła regionalny mandat Komitetu Regionów, poprzez powiązanie mandatu w Komitecie z mandatem do sprawowania władzy na szczeblu lokalnym lub regionalnym, a także rozszerzyła spektrum partnerów społecznych, którzy powinni być uwzględniani przy obsadzaniu mandatów w Komitecie Ekonomiczno-Społecznym. Określono maksymalną liczbę członków obu komitetów – 350 członków (obecnie 344); nowym państwom członkowskim przyznano następującą liczbę miejsc: Polska – 21, Rumunia – 15, Bułgaria, Czechy i Węgry po 12, Słowacja i Litwa po 9, Łotwa, Słowenia, i Estonia po 7, Cypr – 6 oraz Malta – 5; nominacja

proponowanych członków Komitetu odbywa się odgórnie na podstawie decyzji Rady UE podejmowanej kwalifikowaną większością głosów.

Traktat z Nicei, po podpisaniu 26 lutego 2001 r., został poddany procedurze ratyfikacyjnej, a po jej zakończeniu wszedł w życie 1 lutego 2003 r.

### Jakie są najważniejsze postanowienia Traktatu z Lizbony?

Traktat z Lizbony, zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę



Europejską, został podpisany 13 grudnia 2007 r. w Lizbonie, a wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.

Przyjęcie Traktatu z Lizbony ma na celu demokratyzację i przybliżenie Unii Europejskiej do obywateli, uproszczenie unijnego systemu decyzyjnego, a także umocnienie pozycji Unii na arenie międzynarodowej.

Najważniejsze zmiany wprowadzane w funkcjonowaniu Unii Europejskiej postanowieniami Traktatu z Lizbony to:

- nadanie Unii Europejskiej osobowości prawnej, co oznacza, że Unia przekształcona została w jednolitą organizację międzynarodową. Konsekwencją tej decyzji było zniesienie struktury filarowej, ujednoczenie procesu decyzyjnego oraz katalogu instrumentów prawnych. Nowa Unia Europejska „wchłonęła” m.in. dotychczasową Wspólnotę Europejską, w związku z czym TWE zmienił nazwę na Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE);
- sprecyzowanie zakresu kompetencji powierzonych Unii oraz jaśniejsze rozgraniczenie kompetencji Unii i jej państw członkowskich;
- umocnienie ochrony praw podstawowych poprzez nadanie Karcie Praw Podstawowych charakteru prawnie wiążącego (Polska postanowiła ostatecznie przystąpić do tzw. protokołu brytyjskiego, co oznacza, że ani Trybunał Sprawiedliwości UE, ani sądy polskie nie mogą uznać, że polskie akty prawne lub praktyki administracyjne są sprzeczne z postanowieniami Karty, jeśli równocześnie nie naruszałyby zasad określonych w innych aktach prawa UE);
- ustanowienie stanowiska przewodniczącego Rady Europejskiej, który przygotowuje, organizuje i kieruje pracami Rady Europejskiej, oraz wprowadzenie stanowiska wysokiego przedsta-

wiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, który jednocześnie pełni funkcję wiceprzewodniczącego Komisji Europejskiej i przewodniczy Radzie do Spraw Zagranicznych (łącząc wcześniejsze funkcje wysokiego przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz komisarza ds. stosunków zewnętrznych) oraz kieruje Europejską Służbą Działań Zewnętrznych;

- możliwość zmniejszenia liczby komisarzy w stosunku do liczby państw członkowskich do 2/3 obecnego składu Komisji Europejskiej i wprowadzenia zasady równej rotacji po 2014 r.;
- wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego w unijnym procesie decyzyjnym poprzez rozszerzenie zakresu zastosowania procedury współdecydowania, przemianowanej na „zwykłą procedurę prawodawczą”, a także ustalenie liczby posłów na 750, nie licząc przewodniczącego;
- umożliwienie parlamentom narodowym państw członkowskich wyrażania opinii co do zgodności projektów unijnych aktów prawnych z zasadą pomocniczości (subsidiarności);
- przyznanie prawa inicjatywy obywatelskiej grupie miliona obywateli Unii pochodzących ze znacznej liczby państw członkowskich;
- uporządkowanie procedur stanowienia i katalogu źródeł prawa pochodnego UE poprzez ograniczenie ich liczby;
- sprecyzowanie procedur stanowienia prawa pierwotnego Unii;
- ograniczenie zasady jednomyślności i rozszerzenie zakresu głosowania większością kwalifikowaną w Radzie;
- oparcie systemu głosowania większością kwalifikowaną w Radzie na tzw. podwójnej większości (przyjęcie aktu prawnego przez Radę będzie

wymagało poparcia 55% państw członkowskich, reprezentujących 65% ogólnej liczby obywateli Unii). Zasada ta obowiązywać będzie po 1 listopada 2014 r., z zastrzeżeniem okresu przejściowego od 1 listopada 2014 r. do 31 marca 2017 r., kiedy to każde państwo będzie mogło zażądać przeprowadzenia głosowania według formuły ustanowionej na mocy Traktatu z Nicei;

- podkreślenie szczególnego, odrębnego od pozostałych polityk, charakteru Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa;
- zwiększenie elastyczności działania w ramach Unii.

## Co to jest prawo wtórne Unii Europejskiej?

Prawo stanowione przez poszczególne instytucje (organy) Unii jest nazywane prawem wtórnym (pochodnym), a akty prawne, będące efektem procesu decyzyjnego, są określane jako pochodne (wtórne) źródła prawa UE.

Każdy z unijnych aktów wywołuje innego rodzaju skutki prawne i pozwala na osiągnięcie innych celów.

Instytucje UE mogą – realizując swoje cele traktatowe – wydawać akty prawne o charakterze wiążącym oraz niewiążącym. Do wiążących należy zaliczyć rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje, natomiast do niewiążących należą zalecenia i opinie.

### Rozporządzenie

Rozporządzenie ma zasięg ogólny (ogólną moc wiążącą), tzn. obowiązek stosowania zawartych w nim norm prawnych dotyczy zarówno państw (w tym ich instytucji, włącznie z sądami), jak i jednostek (osób

fizycznych i prawnych), których dotyczy określona w tym akcie sytuacja. Obowiązuje w całości we wszystkich państwach członkowskich. Jest stosowane wprost (bezpośrednio), co oznacza, że, co do zasady, nie wymaga dodatkowych zabiegów wdrażających je do prawa krajowego. Na przepisy rozporządzeń można się powoływać przed organami administracyjnymi i sądowymi państw członkowskich na równi z przepisami prawa krajowego.

W sytuacji gdy prawo krajowe jest sprzeczne z przepisami danego rozporządzenia, przepisy rozporządzenia mają pierwszeństwo stosowania przed prawem krajowym. Obowiązek uchylecia kolidującej z prawem unijnym normy prawa krajowego spoczywa na państwie członkowskim UE.

Rozporządzenie jest stosowane najczęściej w tych dziedzinach funkcjonowania UE, w których uzasadnione jest pełne ujednoclenie prawa państw członkowskich – np. Wspólna Polityka Rolna, polityka handlowa, transportowa, polityka konkurencji.

### Dyrektywa

Dyrektywa wiąże wyłącznie państwa członkowskie, i tylko te, do których jest skierowana. Nie są natomiast adresatami dyrektywy inne podmioty prawa (w tym jednostki: osoby fizyczne i prawne). Zgodnie z art. 288 ust. 3 TFUE dyrektywa wiąże co do określonego celu, pozostawiając państwu członkowskim pewien zakres swobody co do wyboru form i środków jego realizacji.

Inaczej niż w przypadku rozporządzenia, przepisy dyrektywy nie są bezpośrednio stosowane. Państwa członkowskie – w celu wykonania dyrektywy – zobowiązane są do wydania przepisów ustawowych, wykonawczych lub administracyjnych mających na celu jej wdrożenie. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie stanowi poprawnego wdrożenia



dyrektywy samo jej stosowanie w ramach praktyki administracyjnej.

Dyrektywa określa termin wdrożenia do porządków prawnych państw członkowskich. Z reguły jest to okres od 1 do 3 lat od uchwalenia dyrektywy. Pozwala ona – w odróżnieniu od rozporządzenia – zachować pewien stopień swobody przez państwa członkowskie przy podejmowaniu konkretnych środków do jej implementacji. Ten instrument prawny pozwala również na poszanowanie odrębności krajowych porządków prawnych. W tym zakresie dyrektywy są instrumentem harmonizacji prawa państw członkowskich, a nie jego ujednocniania. Stosowane są w szczególności w takich dziedzinach

prawa UE, jak rynek wewnętrzny, polityka socjalna, ochrona środowiska.

Mimo iż dyrektywy nie mają, co do zasady, waloru bezpośredniej skuteczności w porządkach prawnych państw członkowskich, Trybunał Sprawiedliwości uznał ich bezpośrednią skuteczność w wyjątkowych przypadkach. Osoba fizyczna lub prawna może, w celu ochrony swego interesu, powołać się wobec państwa bezpośrednio na postanowienia dyrektywy, jeżeli spełnione zostaną następujące warunki: dyrektywa nie została wdrożona w terminie lub została wdrożona w sposób nieprawidłowy lub niepełny oraz stosowne postanowienia dyrektywy są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne co do treści. Jednak dyrektywa nie ma bezpośredniej skuteczności horyzontalnej (nie można się powoływać na postanowienia dyrektywy wobec osób fizycznych i prawnych). Tak więc bezpośrednia skuteczność dyrektywy dotyczy tylko stosunku obywatela do państwa (bepośrednia skuteczność wertykalna) i wyłącznie sytuacji korzystnych dla obywatela.

## Decyzja

Zgodnie z art. 288 ust. 4 TFUE decyzja obowiązuje w całości tych, do których jest adresowana. Jest ona instrumentem prawnym stosowanym w konkretnych przypadkach. Decyzja może mieć charakter indywidualny – skierowana jest wówczas do wskazanego adresata. Adresatami decyzji mogą być zarówno państwa członkowskie, jak i jednostki (osoby fizyczne i prawne). Instytucje UE mają również możliwość wydawania decyzji niewskazujących adresatów. W porządkach prawnych państw członkowskich decyzji indywidualnej odpowiadają akty administracyjne.

Decyzje stosuje się często w prawie konkurencji, polityce handlowej, w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz Unii Gospodarczej i Walutowej.

## Zalecenia i opinie

Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej i jako takie nie podlegają kontroli legalności ze strony Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 263 TFUE.

Znaczenie zaleceń i opinii polega przede wszystkim na wyrażaniu przez instytucje UE swojego stanowiska w określonych sprawach oraz na promowaniu postulatów co do zachowania się adresatów tych aktów. Adresatami zaleceń i opinii mogą być zarówno państwa członkowskie, jaki i osoby fizyczne lub prawne.

Zalecenia są przyjmowane przez Komisję, Radę UE i Europejski Bank Centralny. Natomiast opinie mogą być przyjmowane przez wszystkie instytucje UE i są najczęściej wykorzystywane w stosunkach między samymi organami UE, wyrażającymi stanowisko w określonej sprawie. O ile opinia wyraża tylko stanowisko czy ocenę w danej kwestii, o tyle zalecenie, oprócz cech właściwych opinii, zawiera rekomendacje do podjęcia przez adresata określonych działań.

**Każdy z ww. wiążących typów aktów** składających się na unijne prawo wtórne **może mieć charakter aktu ustawodawczego i nieustawodawczego** (tj. aktu delegowanego, wykonawczego oraz „bez przymiotnika”):

■ **akty ustawodawcze:** zgodnie z art. 289 TFUE rozporządzenia, dyrektywy i decyzje przyjmowane przez Parlament i Radę w ramach **zwykłej procedury prawodawczej** (akt przyjmowany jest wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji Europejskiej) oraz w ramach jednej ze **specjalnych procedur prawodawczych** (akt przyjmowany jest przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego). Traktat

o UE wyklucza ustanawianie aktów ustawodawczych w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa;

■ **akty delegowane:** akty nieustawodawcze o zasięgu ogólnym, które uzupełniają lub zmieniają niektóre, inne niż istotne, elementy aktu ustawodawczego, wydawane przez Komisję Europejską na podstawie upoważnienia (delegacji) zawartego w akcie ustawodawczym (art. 290 TFUE); Parlament Europejski i Rada sprawują nadzór nad wydawaniem przez Komisję aktów delegowanych: mogą zdecydować o odwołaniu przekazanych uprawnień albo też mogą uzależnić wejście w życie danego aktu delegowanego od



braku sprzeciwu Parlamentu Europejskiego lub Rady w terminie określonym przez akt ustawodawczy; akty delegowane przyjmują formę rozporządzeń delegowanych, dyrektyw delegowanych i decyzji delegowanych Komisji Europejskiej;

- **akty wykonawcze:** akty wydawane przez Komisję Europejską (w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz – w należycie uzasadnionych przypadkach – przez Radę), jeśli konieczne jest zapewnienie jednolitych warunków wykonywania aktów prawnie wiążących (art. 291 TFUE); akty wykonawcze przyjmują formę rozporządzeń wykonawczych, dyrektyw wykonawczych i decyzji wykonawczych Komisji Europejskiej. Wykonywanie prawa przez Komisję Europejską jest poddane kontroli państw członkowskich (w ramach tzw. komitologii – procedur komitotowych), zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady.

Oprócz powyższych typów aktów prawnych Unii Europejskiej w nielicznych, szczególnych przypadkach przyjmowane są akty prawne niemające charakteru ustawodawczego, a zarazem niebędące aktami delegowanymi ani wykonawczymi. Są to np. akty ustanawiane samodzielnie przez Radę (bez udziału Parlamentu), decyzje przyjmowane przez Komisję bezpośrednio na podstawie traktatu, decyzje Rady i Rady Europejskiej przyjmowane w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, decyzje wewnątrzorganizacyjne Rady i Rady Europejskiej czy też rozporządzenia i decyzje Europejskiego Banku Centralnego. Ponadto instytucje UE mogą zawierać wiążące je porozumienia międzyinstytucjonalne.

Powyższy podział źródeł prawa UE nie ma charakteru zamkniętego. Oprócz aktów wymienionych powyżej do prawa pierwotnego i wtórnego zaliczane są również inne rodzaje aktów prawnych; niekiedy

są one traktowane jako odrębne źródła prawa, wykraczające poza powyższą klasyfikację. Zalicza się do nich m.in.:

- umowy zawierane przez Unię Europejską oraz wspólnie przez Unię i jej państwa członkowskie (np. umowy stowarzyszeniowe),
- konwencje zawierane przez państwa członkowskie „wewnątrz” UE (np. Konwencja w sprawie eliminowania podwójnego opodatkowania w przypadku korekty zysków powiązanych przedsiębiorstw z 1990 r.),
- akty prawa „miękkiego” – niewiążące prawnie, lecz mające istotne znaczenie praktyczne. Można do nich zaliczyć **uchwały** (rezolucje), często przyjmowane przez Radę UE i Parlament Europejski, **deklaracje** dotyczące np. perspektyw rozwoju integracji w ramach UE czy **wytywne** Komisji Europejskiej ujawniające intencje działania w określonych dziedzinach, np. równouprawnienia mężczyzn i kobiet lub prezentujące przyjmowany przez Komisję sposób interpretacji aktów prawnie wiążących.

## Co to są umowy mieszane?

Unia Europejska ma osobowość prawną i może zawierać umowy międzynarodowe z państwami niebędącymi członkami UE oraz z organizacjami międzynarodowymi.

Umowy mieszane są to umowy regulujące kwestie, które nie leżą w wyłącznych kompetencjach Unii, dlatego ich stroną są jednocześnie UE i państwa członkowskie. Do aprobowanego tekstu umowy dołącza się deklarację w sprawie podziału sfer działania i odpowiedzialności Unii i państw członkowskich w zakresie wykonywania umowy. Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy, UE oraz państwa



członkowskie zobowiązane są do ścisłej współpracy zarówno w czasie negocjacji i zawierania umowy, jak i w trakcie jej wykonywania.

Podstawa prawna i procedura zawierania umów mieszanych przez Unię zawarte są w traktatach. Państwa członkowskie zawierają takie umowy zgodnie ze swoimi wymogami konstytucyjnymi. W razie potrzeby Unia Europejska przyjmuje odpowiednie akty służące realizacji przyjętych zobowiązań. Umowy mieszane stają się częścią dorobku prawnego UE.

### Czy w obrębie aktów prawnych prawa UE istnieje hierarchia?

W prawie Unii Europejskiej istnieje hierarchia źródeł prawa. Wiąże się ona z podziałem prawa unijnego na prawo pierwotne oraz prawo wtórne.

Na szczycie hierarchii źródeł prawa UE znajdują się traktaty, na których opierają się Unia Europejska oraz EWEA. Pierwszeństwo traktatów względem pozostałych elementów dorobku prawnego wynika z tego, że akty prawa wtórnego są przyjmowane przez instytucje wyłącznie w granicach i na podstawie kompetencji określonych w traktatach i na ich podstawie podlegają kontroli co do swej legalności.

Następny szczebel w systemie źródeł prawa UE zajmują umowy międzynarodowe, które Unia zawiera z państwami trzecimi. Kompetencję UE do zawierania umów międzynarodowych oraz tryb ich zawierania regulują przepisy traktatu (w szczególności art. 216, art. 3 oraz art. 218 TFUE).

Następne miejsce w hierarchii źródeł prawa unijnego zajmują akty prawa pochodnego. Na czele hierarchii tych aktów UE znajdują się akty ustawodawcze, następnie akty o charakterze nieustawodawczym i akty niemające charakteru wiążącego.

### Jakie są cechy szczególne prawa UE?

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej – najwyższy unijny organ sądowy, którego zadaniem jest m.in. czuwanie nad właściwą interpretacją prawa Unii – w jednym z najbardziej znanych orzeczeń – w sprawie C-26/62 *Van Gend and Loos* z 5 lutego 1963 r. stwierdził, że „Wspólnota stanowi **nowy porządek prawnomiędzynarodowy**, na rzecz którego państwa ograniczyły, jakkolwiek w określonym zakresie, swe prawa suwerenne; porządek prawny, którego **podmiotami są nie tylko państwa członkowskie, ale także jednostki**”.

Prawo unijne tworzy zatem porządek prawny odrębny zarówno od porządku prawa międzyna-

rodowego, jak i od systemów prawnych państw członkowskich. Zasada ta stanowi fundament istnienia Unii Europejskiej (a wcześniej Wspólnot Europejskich), wyposażając ją w instytucje kompetentne do stanowienia aktów prawnych, zapewniając autonomiczny system ochrony prawnej podmiotom, którym prawo unijne nadaje uprawnienia, oraz tworząc autonomiczny system egzekwowania prawa UE względem państw członkowskich.

## Jakie zasady regulują relacje między prawem UE a prawem państw członkowskich?

Do podstawowych zasad prawa UE należy zaliczyć zasady regulujące wzajemne relacje prawa Unii i prawa państw członkowskich. Są to:

■ **zasada pierwszeństwa prawa UE**, z której wynika nakaz pierwszeństwa stosowania wszystkich norm prawa Unii w przypadku konfliktu z jakąkolwiek wcześniejszą lub późniejszą normą prawa krajowego;

■ **zasada bezpośredniego stosowania prawa UE**, która oznacza, że normy tego prawa są częścią porządku prawnego państw członkowskich, bez potrzeby ich wdrażania do prawa krajowego, i że normy te stanowią podstawę prawną działań organów państw członkowskich.

## Dlaczego prawo unijne ma pierwszeństwo przed prawem krajowym państw członkowskich?

Nadrzędność prawa Unii Europejskiej stanowi o istocie unijnego porządku prawnego i umożliwia realizację jej celów. Gdyby we współpracy państw członkowskich nie istniała zasada nadrzędności

prawa unijnego nad prawem krajowym, realizacja celów, dla których powołano UE, byłaby niemożliwa. Praktyczne uznanie pierwszeństwa stosowania prawa unijnego w stosunku do prawa krajowego stanowi warunek skuteczności rozwiązywania kolizji między prawem Unii a prawem krajowym. W przypadku gdy kolizja występuje, prawo krajowe, nie tracąc swojej ważności, nie jest stosowane (pierwszeństwo stosowania prawa unijnego). Nadrzędność prawa UE znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (m.in. wyrok TS WE z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 – Flaminio Costa przeciwko ENEL oraz wyrok TSWE z dnia 17 grudnia 1970 r. w sprawie 11/70 – Internationale Handelsgesellschaft).

Zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE nie jest jednakże wyjątkiem we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Wywodzi się z jednej z podstawowych zasad ogólnych prawa międzynarodowego, przestrzeganej przez wszystkie współczesne państwa demokratyczne, zgodnie z którą umów międzynarodowych należy dotrzymywać, także gdy są sprzeczne z normami prawa krajowego.

## Co oznacza termin „bezpośrednie stosowanie prawa UE”?

Jedną z zasad regulujących status prawa Unii w porządkach prawnych państw członkowskich jest zasada bezpośredniego stosowania prawa UE w państwach członkowskich. Oznacza ona, że organy państw członkowskich obowiązane są opierać swoje działania na normach prawa Unii Europejskiej, obok norm prawa krajowego. Stosowanie to może mieć charakter negatywny lub pozytywny, tzn. może polegać na obowiązku powstrzymywania się od pewnych działań lub na obowiązku ich podejmowania.

Zasada ta dotyczy wszystkich wiążących norm prawa UE, tj. norm traktatowych oraz norm wynikających z rozporządzeń, dyrektyw, decyzji oraz postanowień umów międzynarodowych.

W przypadku rozporządzeń zasada ta oznacza, że, co do zasady, przepisy rozporządzenia nie wymagają implementacji do prawa krajowego i w założeniu stanowią wyłączną podstawę działań organów państw członkowskich w dziedzinie objętej uregulowaniami rozporządzenia.

Natomiast w przypadku dyrektywy zasada bezpośredniego stosowania polega na obowiązku ich właściwego implementowania do porządku krajowego oraz podejmowania działań zgodnych z treścią normy dyrektywy, nawet wówczas gdy przepisy dyrektywy nie zostały właściwie implementowane do prawa krajowego.

### Jak przebiega proces tworzenia prawa UE?

W tworzenie prawa (pochodnego) UE zaangażowane są, co do zasady, trzy instytucje: Rada Unii Europejskiej, Parlament Europejski i Komisja Europejska. Można wyróżnić dwie podstawowe procedury przyjmowania aktów ustawodawczych:

- **zwykłą procedurę prawodawczą:** polega ona na przyjęciu aktu ustawodawczego wspólnie przez Parlament Europejski i Radę. W ramach tej procedury inicjatywa prawodawcza leży w kompetencji Komisji Europejskiej (procedura ta jest zbliżona do dawnej procedury współdecydowania) oraz
- **specjalną procedurę prawodawczą:** akt ustawodawczy przyjmowany jest przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub przez Radę z udziałem Parlamentu Europejskiego (chodzi tu więc w zasa-

dzie o inne procedury niż zwykła procedura prawodawcza). W wyniku zastosowania tzw. procedury kładki Rada Europejska może w określonej dziedzinie zastąpić specjalną procedurę prawodawczą zwykłą procedurę prawodawczą.

### Na czym polega zwykła procedura prawodawcza?

Zwykła procedura prawodawcza została wprowadzona do procesu stanowienia prawa na mocy Traktatu z Lizbony. Jest ona nieznacznie zmodyfikowaną, dawną procedurą współdecydowania. Procedura dzieli uprawnienia legislacyjne w równym stopniu między Parlament i Radę UE, dając zarówno Parlamentowi, jak i Radzie prawo odrzucenia sformułowanej przez Komisję propozycji legislacyjnej. W przypadku niemożności wypracowania wspólnego stanowiska Parlamentu, Komisji i Rady UE przewodniczący Rady, w porozumieniu z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, zwołuje posiedzenie Komitetu Pojedynczego, którego prace mogą się zakończyć zawarciem kompromisu lub odrzuceniem aktu prawnego. Przebieg zwykłej procedury prawodawczej określa art. 294 TFUE. Komisja Europejska przedstawia projekt aktu prawnego Parlamentowi i Radzie UE. Parlament uchwała stanowisko w pierwszym czytaniu i przekazuje je Radzie. Wówczas Rada UE, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów, może w pierwszym czytaniu:

- przyjąć proponowany akt prawny, zatwierdzając stanowisko Parlamentu,
- przyjąć własne stanowisko, jeżeli nie akceptuje stanowiska Parlamentu; stanowisko Rady kierowane jest do Parlamentu (drugie czytanie), wraz

z jego uzasadnieniem. Komisja informuje Parlament o swoim stanowisku.

Parlament Europejski ma od tego momentu trzy miesiące na podjęcie decyzji. W tym czasie:

- jeśli nie podejmie żadnej decyzji lub zaakceptuje stanowisko Rady UE z pierwszego czytania, to może ona przyjąć dany akt, zgodnie ze swoim stanowiskiem,
- jeśli, działając większością głosów, Parlament odrzuci stanowisko Rady UE w pierwszym czytaniu, akt uznaje się za nieprzyjęty, bowiem Rada UE nie ma już prawa do ponownego przedłożenia aktu w przypadku zawetowania go przez Parlament,
- jeśli Parlament zgłosi poprawki do stanowiska Rady UE z pierwszego czytania większością głosów, to zmieniony tekst projektu aktu jest przekazywany Radzie i Komisji, które wydają opinię co do poprawek.

Jeśli w ciągu kolejnych trzech miesięcy od przekazania jej sprawy, Rada UE kwalifikowaną większością głosów przyjmie zmiany zaproponowane przez Parlament, akt prawny uważa się za przyjęty. Aby przyjąć poprawki, które otrzymały negatywną opinię Komisji Europejskiej, Rada UE musi działać jednomyślnie. W przypadku gdy Rada UE ustosunkuje się negatywnie do proponowanych przez Parlament poprawek, przewodniczący Rady, w porozumieniu z przewodniczącym Parlamentu,

zwołuje w ciągu sześciu tygodni posiedzenie Komitetu Pojedynczego. W jego skład wchodzi członkowie Rady UE lub ich przedstawiciele oraz, w tej samej liczbie, przedstawiciele Parlamentu Europejskiego. Zadaniem Komitetu Pojedynczego



jest osiągnięcie porozumienia między Radą UE i Parlamentem Europejskim co do wspólnego tekstu przygotowywanego aktu prawnego. W pracach Komitetu Pojedynczego uczestniczy także Komisja Europejska. Podejmuje ona wszelkie działania na rzecz pogodzenia stanowisk Rady UE i Parlamentu Europejskiego. Jeżeli w ciągu sześciu tygodni od zwołania Komitetu zatwierdzi on wspólny tekst, to Parlament większością oddanych głosów (trzyecie czytanie) i Rada UE kwalifikowaną większością głosów przyjmują dany akt, zgodnie z uzgodnionym przez Komitet Pojedynczy tekstem. Jeśli którakolwiek z tych instytucji nie zatwierdzi w terminie

sześciu tygodni proponowanego aktu, uznaje się go za nieprzyjęty.

Ustalony termin trzech miesięcy i sześciu tygodni mogą zostać przedłużone maksymalnie o miesiąc i dwa tygodnie, z inicjatywy Parlamentu lub Rady UE.

### Co to są Zielone Księgi?

Zielone Księgi to dokumenty wydawane przez Komisję Europejską, obejmujące pewną dziedzinę funkcjonowania Unii Europejskiej, której uregulowanie, uregulowanie na nowo czy też zreformowanie jest rozważane. Z reguły są one opracowywane przez dyrekcje generalne Komisji Europejskiej. Mają najczęściej formę komunikatu, a ich zasadniczym celem jest zapoczątkowanie dyskusji (procesu konsultacji) na tematy związane z danym problemem. Zielone Księgi nie zawierają projektów konkretnych rozwiązań legislacyjnych, lecz przedstawiają wariantowe propozycje uregulowania danej sytuacji. Konsultacje, które są zapoczątkowane wydaniem Zielonej Księgi, mogą zostać sfinalizowane poprzez wydanie Białej Księgi.

### Co to są Białe Księgi Unii Europejskiej?

Biała Księga stanowi zwykle podsumowanie konsultacji dotyczących sposobu uregulowania danej dziedziny funkcjonowania UE, zapoczątkowanych Zieloną Księgą; zwykle zawiera propozycje konkretnych rozwiązań legislacyjnych. Dokumenty te zawierają propozycje działań w danej dziedzinie i strategii rozwiązania pewnych problemów. Po przyjęciu przez Radę stają się niekiedy oficjalnymi programami działania Unii Europejskiej.

### Co to jest Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej?

Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (w skrócie Dziennik Urzędowy) jest podstawowym źródłem, w rozumieniu formalnym, regulacji UE. Ukazuje się w dwudziestu trzech językach urzędowych UE i składa się z trzech serii:

- Serii L,
- Serii C,
- Serii S.

**Seria L** (z fr. *legislation*) zawiera wiążące akty prawne. **W serii C** (z fr. *communications*) publikowane są dokumenty, które, według Komisji Europejskiej, są istotne dla działalności UE. Publikowane są w niej projekty dyrektyw i rozporządzeń, a także opinie Parlamentu, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, informacje o rozprawach przed Trybunałem Sprawiedliwości UE oraz streszczenia debat parlamentarnych. **W serii S** (z fr. *supplément*) publikowane są ogłoszenia o przetargach organizowanych przez państwa członkowskie oraz Unię Europejską.

W praktyce dokumenty UE są dzielone na dwie kategorie – „wymagające publikacji” i „niewymagające publikacji”. Do dokumentów, które są określone jako „wymagające publikacji”, zaliczamy: akty ustawodawcze, akty o charakterze nieustawodawczym przyjęte w formie rozporządzeń, dyrektyw skierowanych do wszystkich państw członkowskich oraz decyzji, które nie wskazują adresata. Natomiast akty „niewymagające publikacji” to akty o charakterze nieustawodawczym, przyjęte w formie dyrektyw skierowanych do jednego lub kilku państw członkowskich oraz decyzji, które wskazują adresata. Warto wiedzieć, że Dziennik Urzędowy w wydaniu rocznym w wersji papierowej zajmuje

pótkę o długości 3,5 m. Do wersji papierowej dwa razy w roku wydawany jest skorowidz ułatwiający wyszukiwanie konkretnych informacji. Jednak coraz większe znaczenie ma wersja Dziennika Urzędowego na płycie CD-ROM. Dzienniki z serii L i C wydawane są w miesięcznych, dwumiesięcznych, półrocznych i rocznych zestawieniach, natomiast seria S, która zawiera ogłoszenia o zamówieniach publicznych, wydawana jest codziennie lub dwa razy w tygodniu (tylko w wersji CD).

## Jak się numeruje dokumenty wydawane w ramach Unii Europejskiej?

Do szybkiego odnajdywania dokumentów europejskich niezbędna jest wiedza na temat zasad ich numeracji. Wszystkie dokumenty, których publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej jest obowiązkowa, mają numer tzw. urzędowy. Składa się on z dwóch członów poprzedzonych skrótem

nazwy organu wydającego akt prawny.

Przykład: rozporządzenie Komisji nr 50 z 2000 r. będzie oznaczone w sposób następujący: Rozporządzenie Komisji nr 50/2000.

Pierwszy człon numeru oznacza kolejny numer porządkowy, drugi zaś – rok wydania danego aktu. Dyrektywa Rady nr 30 z 2010 r. będzie oznaczona następująco: Dyrektywa Rady 2010/30/UE.

Dokumenty, których publikacja w Dzienniku Urzędowym UE nie jest obowiązkowa (dotyczy to m.in. części decyzji), nie mają numeru urzędowego, jest on zastąpiony trójczłonowym nume-

rem porządkowym. Przykład: decyzja Rady nr 194 z 2010 r. będzie oznaczona w sposób następujący: Decyzja Rady 2010/194/UE.

Pierwszy człon numeru oznacza rok wydania aktu, drugi – właściwy numer porządkowy, trzeci – skrót

nazwy Unia Europejska, w ramach której powstał dany dokument (dawna Wspólnota Europejska – WE).

Po numerze dokumentu zwykle podawana jest data jego wydania. Warto pamiętać, że data

ta nie jest tożsama z datą publikacji aktu prawnego. Dokumenty wewnętrzne Unii Europejskiej, które nie podlegają publi-

cy, nie mają numeru urzędowego. Przykład: decyzja Rady nr 194 z 2010 r. będzie oznaczona w sposób następujący: Decyzja Rady 2010/194/UE.

Pierwszy człon numeru oznacza rok wydania aktu, drugi – właściwy numer porządkowy, trzeci – skrót nazwy Unia Europejska, w ramach której powstał dany dokument (dawna Wspólnota Europejska – WE).

Po numerze dokumentu zwykle podawana jest data jego wydania. Warto pamiętać, że data ta nie jest tożsama z datą publikacji aktu prawnego. Dokumenty wewnętrzne Unii Europejskiej, które nie podlegają publi-

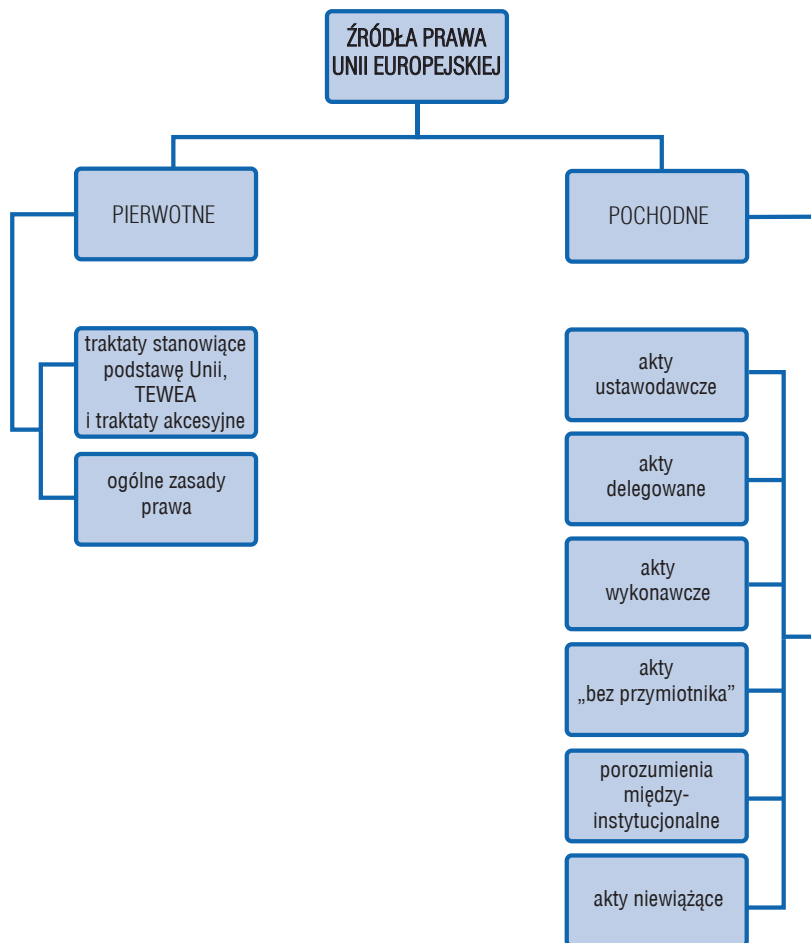
cy, nie mają numeru urzędowego. Przykład: decyzja Rady nr 194 z 2010 r. będzie oznaczona w sposób następujący: Decyzja Rady 2010/194/UE.

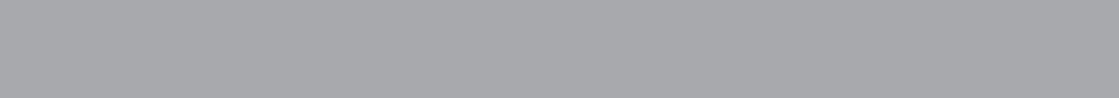


kacji, są również numerowane. Wszelkie decyzje, komunikaty, raporty, propozycje dyrektywy i rozporządzeń oraz opinie pochodzące z Komisji oznaczają się poprzez podanie skróconej nazwy tego organu, roku wydania i kolejnego numeru porządkowego. Przykład: projekt decyzji Rady w sprawie przyznania Irlandii prawa do zróżnicowania wysokości

akcyzy na olej silnikowy o niskiej zawartości siarki został oznaczony jako COM(2001)563. Dokumenty pochodzące od innych organów UE oznaczane są według odmiennych zasad. I tak: opinia Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dyrektywy wprowadzającej zmiany do dyrektywy będzie oznaczona CES 1112/2001.

**Schemat:** Źródła prawa Unii Europejskiej





POLSKAWUE.GOV.PL

Ministerstwo Spraw Zagranicznych  
al. J.Ch. Szucha 21, 00-580 Warszawa  
[www.msz.gov.pl](http://www.msz.gov.pl)  
[www.polskawue.gov.pl](http://www.polskawue.gov.pl)