

INSTYTUCJE I PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

Jan Barcz, Maciej Górka, Anna Wyrozumska

SERIA AKADEMICKA

WYDANIE

6

INSTYTUCJE I PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ

Jan Barcz, Maciej Górka, Anna Wyrozumska

SERIA AKADEMICKA

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

WYDANIE

6

Stan prawny na 21 lipca 2020 r.

Poszczególne części podręcznika opracowali:

Jan Barcz – rozdziały 1, 2, 3, 8

Anna Wyrozumska – rozdziały 4, 7, 9, 10, 11

Maciej Górka – rozdziały 5, 6

Jan Barcz i Anna Wyrozumska – rozdział 12

Wydawca

Agata Jędrasik

Redaktor prowadzący

Tomasz Pietrzak

Opracowanie redakcyjne

Violet Design Wioletta Kowalska

Projekt okładek serii

Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

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., 2020

ISBN 978-83-8187-980-4

6. wydanie

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	17
---------------------	----

Wstęp do wydania szóstego	19
---------------------------------	----

Rozdział I

Ewolucja charakteru prawnego Unii Europejskiej.

Klasyfikacje teoretyczne procesu integracji europejskiej	21
--	----

1. Od Wspólnot do Unii Europejskiej	21
2. Ustanowienie UE na mocy Traktatu z Maastricht	24
3. Lizbońska UE	26
3.1. Przekształcenie UE w spójną organizację międzynarodową	26
3.2. Traktaty stanowiące podstawę UE	27
3.3. Zakres regulacyjny traktatów stanowiących podstawę UE	27
3.4. Wspólne wartości, w tym praworządność, cele oraz symbole UE	28
4. Evolucja charakteru prawnego UE	33
5. Teorie integracji europejskiej	36
5.1. Tradycyjne teorie integracji europejskiej	36
5.2. Integracja zróżnicowana: elastyczność czy fragmentacja UE?	38
6. Próby klasyfikacji UE w kategoriach procesu państwowotwórczego	42
6.1. Uwarunkowania polityczne i prawne	42
6.2. Znaczenie idei federalizmu dla procesu integracji europejskiej	43
7. Unia Europejska a państwa członkowskie – zarządzanie wspólnymi sprawami	44
7.1. Szczególna współzależność	44
7.2. Modele współzależności	45
7.3. Koncepcja kompleksowej współzależności integracyjnej	48
8. Wymóg sprawnego państwa (budowanie państwa) w procesie integracji europejskiej	51
Literatura uzupełniająca	53
Zagadnienia egzaminacyjne	54

Rozdział II

Państwa członkowskie UE	55
-------------------------------	----

1. Państwa założycielskie i proces rozszerzenia	55
2. Akces nowego państwa do UE	57
3. Akces Polski do Unii Europejskiej	59
3.1. Uwagi wstępne	59

3.2. Podstawowe etapy akcesu i jego ramy organizacyjne	61
3.3. Traktat akcesyjny i jego zasadnicze regulacje	62
4. Wystąpienie z UE	66
5. Zawieszenie w prawach państwa członkowskiego	72
6. Wykluczenie z UE	78
7. Czy UE można rozwiązać?	78
8. Terytorialny zakres obowiązywania traktatów stanowiących podstawę UE	79
Literatura uzupełniająca	80
Zagadnienia egzaminacyjne	80

Rozdział III

Zakres przedmiotowy UE	83
1. Rynek wewnętrzny, polityki i działania wewnętrzne UE	83
1.1. Pojęcie i struktura unijnego rynku wewnętrznego	83
1.2. Swobody unijnego rynku wewnętrznego	85
1.3. Polityki wspólne i polityki unijne	88
1.4. Wspólne reguły konkurencji UE	90
1.5. Unia Gospodarcza i Walutowa	92
2. Podstawy prawne stosunków zewnętrznych UE	94
2.1. Pojęcie stosunków zewnętrznych UE	94
2.2. Struktura i podstawy prawne „działań zewnętrznych Unii”	96
Literatura uzupełniająca	100
Zagadnienia egzaminacyjne	101

Rozdział IV

Zasady działania UE	103
1. Uwagi wstępne	103
2. Zasada przyznania kompetencji	105
2.1. Uwagi wstępne	105
2.2. Wybór właściwej podstawy prawnej	107
2.3. Zasady podziału kompetencji	112
2.3.1. Kompetencje wyłączne UE	112
2.3.2. Kompetencje dzielone	113
2.3.3. Kompetencje wspierające, koordynacyjne i uzupełniające	115
2.3.4. Kompetencje szczególne	115
2.4. Prymat prawa UE a podział kompetencji	116
2.5. Ograniczanie kompetencji UE	118
2.5.1. Uwagi wstępne	118
2.5.2. Zasada pomocniczości	118
2.5.2.1. Uwagi wstępne	118
2.5.2.2. Kontrola dokonywana przez parlamenty narodowe – mechanizm „żółtej” i „pomarańczowej kartki”	119
2.5.2.3. Kontrola sądowa	121
2.5.3. Zasada proporcjonalności	123
2.5.4. Zasada poszanowania równości i tożsamości narodowej państw członkowskich	126
3. Sprawy należące do wyłącznych kompetencji państw członkowskich	131

4. Zasada lojalnej współpracy	133
5. Zasada efektywności	135
6. Zasada elastyczności – mechanizm wzmocnionej współpracy	136
7. Zasada równowagi instytucjonalnej	137
8. Zasada poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego oraz praw człowieka	139
8.1. Tożsamość europejska – wartości, na których opiera się UE	139
8.2. Zasada poszanowania godności osoby ludzkiej	143
8.3. Zasada poszanowania wolności	143
8.4. Zasada demokracji	144
Literatura uzupełniająca	149
Zagadnienia egzaminacyjne	149

Rozdział V

Instytucje i organy UE	151
1. Uwagi ogólne	151
2. Rada Europejska	152
2.1. Uwagi ogólne	152
2.2. Skład	152
2.3. Organizacja pracy	154
2.4. Funkcje	156
3. Parlament Europejski	159
3.1. Skład i status członków	160
3.2. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	163
3.2.1. Prezydium	163
3.2.2. Konferencja Przewodniczących	164
3.2.3. Konferencja Przewodniczących Komisji	164
3.2.4. Grupy polityczne	165
3.2.5. Komisje parlamentarne	166
3.2.6. Sekretariat Generalny	168
3.2.7. Organizacja pracy	168
3.3. Funkcje	169
3.3.1. Funkcje prawodawcze	169
3.3.2. Funkcje budżetowe	170
3.3.3. Funkcje kontrolne	170
3.3.3.1. Prawo petycji	170
3.3.3.2. Komisje śledcze	171
3.3.3.3. Pytania pisemne i ustne	171
3.3.3.4. Obowiązki składania sprawozdań Parlamentowi	171
3.3.3.5. Możliwość zgłoszenia wotum nieufności wobec Komisji Europejskiej	171
3.3.3.6. Prawo skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE	172
3.3.4. Funkcje kreacyjne	172
3.3.5. Funkcje międzynarodowe	172
4. Rzecznik Praw Obywatelskich	173
5. Rada	174
5.1. Skład i status członków	174
5.2. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	175

5.3. Funkcje Rady	178
5.3.1. Funkcje prawodawcze	178
5.3.2. Funkcje kreacyjne	179
5.3.3. Funkcje kontrolne	180
5.3.4. Funkcje międzynarodowe	181
6. Komisja	181
6.1. Uwagi ogólne	181
6.2. Skład i status członków	182
6.3. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	184
6.4. Funkcje	187
6.4.1. Funkcje kontrolne	187
6.4.2. Funkcje decyzyjne	188
6.4.3. Funkcje wykonawcze	189
6.4.4. Funkcje międzynarodowe	189
7. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej	190
7.1. Trybunał Sprawiedliwości	190
7.1.1. Skład i status członków	190
7.1.2. Struktura wewnętrzna	193
7.1.3. Właściwość	194
7.2. Sąd	195
7.2.1. Skład i status członków	196
7.2.2. Struktura wewnętrzna	196
7.2.3. Właściwość	197
7.3. Sądy wyspecjalizowane	198
7.4. Postępowanie	199
7.4.1. Wszczęcie postępowania i procedura pisemna	200
7.4.2. Reprezentacja	200
7.4.3. Środki przygotowawcze i sprawozdanie na rozprawę	201
7.4.4. Rozprawa jawna i opinia rzecznika generalnego	201
7.4.5. Wyroki	201
7.4.6. Koszty postępowania	202
7.4.7. System językowy	202
8. Trybunał Obrachunkowy	202
8.1. Skład i status członków	203
8.2. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	204
8.3. Funkcje	205
9. Organy doradcze i agencje UE	206
9.1. Komitet Ekonomiczno-Społeczny	206
9.1.1. Skład i status członków	206
9.1.2. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	210
9.1.3. Funkcje	212
9.2. Komitet Regionów	213
9.2.1. Skład i status członków	213
9.2.2. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	215
9.2.3. Funkcje	217
Literatura uzupełniająca	217
Zagadnienia egzaminacyjne	220

Rozdział VI

Specyfika instytucjonalna niektórych polityk oraz agencje UE	221
1. Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa	221
1.1. Uwagi ogólne	221
1.2. Instytucje UE	222
1.3. Wysoki Przedstawiciel Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych	223
1.4. Inne organy <i>sui generis</i>	224
1.5. Agencje i inne struktury	225
1.6. Mechanizm decyzyjny	227
2. Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości	227
2.1. Instytucje UE	227
2.2. Komitet Koordynacyjny	228
2.3. Struktury <i>sui generis</i> w obszarze polityki dotyczącej kontroli granicznej, azyłu i imigracji	229
2.4. Struktury <i>sui generis</i> w obszarze współpracy sądowej w sprawach cywilnych	232
2.5. Struktury <i>sui generis</i> w obszarze współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpracy policyjnej	233
2.6. Szczególna rola parlamentów narodowych	235
3. System instytucjonalny Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Europejski Bank Inwestycyjny	236
3.1. Unia Gospodarcza i Walutowa	236
3.1.1. Europejski Bank Centralny	236
3.1.1.1. Uwagi ogólne	236
3.1.1.2. Struktura wewnętrzna	237
3.1.1.3. Funkcje	240
3.1.2. Komitet Ekonomiczno-Finansowy	241
3.1.2.1. Uwagi ogólne	241
3.1.2.2. Skład	241
3.1.2.3. Funkcje	241
3.1.2.4. Struktura wewnętrzna i organizacja pracy	242
3.1.3. Eurogrupa oraz szczyt strefy euro	243
3.1.4. Europejski System Nadzoru Finansowego	245
3.2. Europejski Bank Inwestycyjny	246
3.2.1. Struktura wewnętrzna	247
3.2.1.1. Rada Gubernatorów	247
3.2.1.2. Rada Dyrektorów	247
3.2.1.3. Komitet Zarządzający	248
3.2.2. Funkcje	249
4. Agencje UE	250
4.1. Uwagi ogólne	250
4.2. Funkcje agencji	252
4.3. Struktura i sposób działania	253
Literatura uzupełniająca	254
Zagadnienia egzaminacyjne	256

Rozdział VII

Pojęcie prawa UE i jego źródła	259
1. Prawo pierwotne i prawo wtórne	259
2. Pojęcie źródeł prawa i hierarchia norm	260
3. Prawo pierwotne	262
3.1. Uwagi wstępne	262
3.2. Traktaty	263
3.3. Akty konstytucyjne Rady lub Rady Europejskiej	264
3.4. Ogólne zasady prawa	264
4. Umowy międzynarodowe UE	265
4.1. Kompetencje do zawarcia umowy międzynarodowej	265
4.2. Skutki prawne zawartych umów	269
4.3. Umowy mieszane	270
5. Podstawowe formy aktów instytucji	271
5.1. Uwagi wstępne	271
5.2. Rozporządzenie – instrument ujednolicania prawa UE	272
5.3. Dyrektywa – instrument harmonizacji prawa	274
5.4. Decyzja	276
5.5. Inne akty	277
5.5.1. Zalecenia	277
5.5.2. Opinie	278
5.5.3. Porozumienia międzyinstytucjonalne	278
5.5.4. Instrumenty nieformalne	279
6. Akty powiązane z prawem UE	280
6.1. Umowy zawarte między państwami członkowskimi	280
6.2. Akty przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie	280
7. Akty Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa	281
8. Akty przyjęte przed 1.12.2009 r. w zakresie Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych	283
Literatura uzupełniająca	284
Zagadnienia egzaminacyjne	284

Rozdział VIII

Procedury stanowienia prawa UE	287
1. Wstęp	287
2. Procedury zmiany (rewizji) traktatów stanowiących podstawę UE	287
2.1. Traktaty stanowiące podstawę UE	287
2.2. Poszczególne procedury zmiany traktatów stanowiących podstawę UE	289
2.2.1. Zasadnicze procedury	289
2.2.2. Procedura zawarcia traktatu rewizyjnego – „zwykła procedura zmian”	289
2.2.3. Procedury kładki	293
2.2.3.1. Klasyfikacja procedur kładki	293
2.2.3.2. Procedury kładki o charakterze strukturalnym	295
2.2.3.2.1. Procedura kładki określona w art. 48 ust. 6 TUE	295
2.2.3.2.2. Procedura kładki określona w art. 48 ust. 7 TUE	295
2.2.3.3. Procedury kładki <i>ad hoc</i>	296
2.2.3.3.1. Procedury kładki <i>ad hoc</i> z zastrzeżeniem „zatwierdzenia”	296

2.2.3.3.2. Procedury kładki <i>ad hoc</i> z zastrzeżeniem sprzeciwu ze strony parlamentów narodowych	296
2.2.3.3.3. Procedury kładki <i>ad hoc</i> w ścisłym rozumieniu (<i>sensu stricto</i>)	296
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	297
2.2.3.4. Procedury kładki a „zwykła” procedura zmiany	298
2.2.3.5. Procedury kładki – praktyka	298
2.2.4. Traktaty akcesyjne	300
3. Zawieranie umów międzynarodowych przez UE z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi	301
4. Stanowienie unijnego prawa pochodnego	306
4.1. Uwagi wstępne	306
4.2. Stanowienie aktów ustawodawczych	307
4.3. Stanowienie aktów nieustawodawczych	310
4.3.1. Uwagi wstępne	310
4.3.2. Stanowienie aktów delegowanych	310
4.3.3. Stanowienie aktów wykonawczych – komitologia	313
4.4. Podpisywanie aktów prawa pochodnego UE	315
4.5. Publikacja aktów prawa pochodnego UE	316
4.6. Wejście w życie aktów prawa pochodnego UE	316
5. Formuła podejmowania w Radzie UE decyzji większością kwalifikowaną	316
Literatura uzupełniająca	321
Zagadnienia egzaminacyjne	322

Rozdział IX

Stosowanie prawa UE	323
1. Bezpośrednie stosowanie prawa UE	323
1.1. Autonomia prawa UE	323
1.2. Kryteria bezpośredniego stosowania	326
1.3. Skutek bezpośredni wertykalny i horyzontalny	329
1.4. Prymat prawa UE w stosunku do prawa krajowego	330
1.5. Bezpośredni skutek rozporządzeń	334
1.6. Bezpośredni skutek decyzji	335
1.7. Bezpośredni skutek dyrektyw	337
1.7.1. Skutek wertykalny	337
1.7.2. Brak skutku horyzontalnego dyrektyw	339
1.7.3. Pojęcie państwa	340
1.8. Bezpośredni skutek umów zawartych przez UE	341
2. Pośrednie stosowanie prawa UE – wymóg zgodnej wykładni prawa krajowego	343
3. Incydentalny horyzontalny skutek dyrektyw	346
4. Skutek obiektywny dyrektyw	348
5. Odpowiedzialność odszkodowawcza państwa członkowskiego za naruszenie prawa UE	349
5.1. Odpowiedzialność za brak transpozycji dyrektywy	349
5.2. Odpowiedzialność za akty prawodawcze	350

5.3. Odpowiedzialność za akty administracyjne i inne naruszenia	353
5.4. Odpowiedzialność za orzeczenia sądowe	354
6. Dochodzenie roszczeń opartych na prawie UE przed sądami krajowymi	355
Literatura uzupełniająca	362
Zagadnienia egzaminacyjne	362

Rozdział X

Obywatelstwo UE, ochrona praw podstawowych

i niektóre zasady ogólne prawa UE	365
1. Obywatelstwo UE	365
1.1. Uwagi wstępne	365
1.2. Definicja obywatelstwa UE	366
1.3. Prawa obywateli Unii	367
1.4. Zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową	368
1.5. Prawo swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich	369
1.6. Prawa wyborcze	371
1.7. Prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej ze strony innego państwa członkowskiego	372
1.8. Kontakty z instytucjami i organami UE	373
2. Ochrona praw podstawowych w UE	373
2.1. Regulacje traktatowe	373
2.2. Niepisane prawa podstawowe UE – prawa podstawowe jako ogólne zasady prawa	375
2.2.1. Narodziny ochrony praw podstawowych w UE	375
2.2.2. Autonomiczny standard ochrony praw podstawowych	376
2.2.3. Test uzasadnionego i proporcjonalnego ograniczenia	377
2.2.4. Zewnętrzne granice ochrony praw podstawowych	378
2.2.5. Kontrola działań państw członkowskich	379
2.3. Pisane prawa podstawowe UE – Karta praw podstawowych UE	381
2.3.1. Prawa zawarte w Karcie	381
2.3.2. Zakres zastosowania Karty	383
2.3.3. Relacja Karty do prawa krajowego	387
2.3.4. Zróznicowany charakter przepisów Karty	389
2.3.5. Stosunek Karty do źródeł praw podstawowych UE	391
2.3.6. Specjalne zasady dotyczące Polski i Zjednoczonego Królestwa	392
2.4. Przystąpienie UE do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności	394
2.4.1. Uwagi wstępne	394
2.4.2. Pośrednia kontrola prawa UE przez Trybunał w Strasburgu	394
2.4.3. Umowa o przystąpieniu UE do EKPC	397
2.4.4. Projekt umowy o przystąpieniu z 2013 r. oraz opinia TS nr 2/13	398
3. Zasada niedyskryminacji	400
4. Zasada pewności prawa	402
5. Zasada <i>lex retro non agit</i>	403
6. Zasada ochrony uprawnionego oczekiwania (ochrony zaufania)	404
Literatura uzupełniająca	406
Zagadnienia egzaminacyjne	406

Rozdział XI

System ochrony prawnej UE	407
1. Zakres właściwości Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	407
2. Skargi przeciwko państwu członkowskiemu z tytułu uchybienia zobowiązaniom	409
2.1. Uwagi wstępne	409
2.2. Skarga Komisji przeciwko państwu członkowskiemu	410
2.2.1. Uwagi wstępne	410
2.2.2. Procedura	411
2.2.3. Przesłanki egzoneracyjne	414
2.2.4. Wyrok i jego wykonanie	415
2.3. Skarga państwa członkowskiego	417
3. Skarga o stwierdzenie nieważności	418
3.1. Uwagi wstępne	418
3.2. Akty podlegające zaskarżeniu	420
3.3. Strony postępowania	423
3.4. <i>Locus standi</i> osób fizycznych i prawnych	425
3.4.1. Uwagi wstępne	425
3.4.2. Akty, których adresatami są osoby fizyczne lub prawne	425
3.4.3. Akty, które dotyczą osób fizycznych lub prawnych w sposób bezpośredni i indywidualny	426
3.4.4. Akty o zasięgu ogólnym (o charakterze generalnym)	429
3.4.5. Akty regulacyjne	432
3.5. Przesłanki nieważności	434
3.5.1. Uwagi wstępne	434
3.5.2. Brak kompetencji	435
3.5.3. Naruszenie istotnych wymogów proceduralnych	435
3.5.4. Naruszenie traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem	436
3.5.5. Nadużycie władzy	436
3.6. Termin na wniesienie skargi	436
3.7. Skutek stwierdzenia nieważności	437
4. Incydentalna kontrola legalności aktów o zasięgu ogólnym – zarzut niezgodności z prawem	438
5. Skarga na bezczynność	440
5.1. Uwagi wstępne	440
5.2. Strony postępowania	441
5.3. Bezczynność podlegająca kontroli legalności	442
5.4. Interes prawny i <i>locus standi</i> podmiotów nieuprzywilejowanych	443
5.5. Wezwanie organu do działania	445
5.6. Skutki stwierdzenia bezprawnej bezczynności	447
6. Skarga odszkodowawcza	447
6.1. Uwagi wstępne	447
6.2. Odpowiedzialność umowna	448
6.3. Odpowiedzialność deliktowa	449
6.3.1. Uwagi wstępne	449
6.3.2. Przepisanie odpowiedzialności UE	450
6.3.3. Przesłanki odpowiedzialności deliktowej	451

6.3.4. Odpowiedzialność za pracowników	454
7. Odesłanie prejudycjalne	455
7.1. Uwagi wstępne	455
7.2. Akty podlegające kontroli	457
7.3. Pojęcie sądu państwa członkowskiego	458
7.4. Przesłanki, treść i forma pytania	460
7.5. Obowiązek sądu, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, w przypadku pytań dotyczących wykładni	464
7.6. Pytania dotyczące ważności aktów prawa pochodnego	469
7.7. Skutki orzeczenia prejudycjalnego	470
8. Opinia o zgodności umowy międzynarodowej z traktatami	472
9. Środki tymczasowe stosowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i przez sądy krajowe	473
9.1. Środki tymczasowe stosowane przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej	473
9.2. Środki tymczasowe stosowane przez sądy krajowe	476
Literatura uzupełniająca	478
Zagadnienia egzaminacyjne	478

Rozdział XII

Podstawy konstytucyjne członkostwa Polski w UE

i efektywność prawa UE w Polsce	479
1. Uwagi wstępne	479
2. Podstawy konstytucyjne członkostwa Polski w UE	480
2.1. Konstytucyjny akt integracyjny	480
2.2. Decyzja Polski w sprawie powierzenia UE kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach	481
2.2.1. Konstytucyjna podstawa podjęcia decyzji	481
2.2.2. Pojęcie organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego	483
2.2.3. Legitymacja demokratyczna podjęcia decyzji	484
2.2.3.1. Pojęcie ratyfikacji i procedury ratyfikacyjne	484
2.2.3.2. Wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej na podstawie art. 90 Konstytucji RP	485
2.3. Granice powierzenia kompetencji UE	488
2.3.1. Główne kwestie	488
2.3.2. Zakres przedmiotowy kompetencji powierzanych	488
2.3.3. Klauzule limitacyjne	488
2.4. Dostosowania ustrojowe związane z członkostwem Polski w UE	490
3. Zapewnianie efektywności prawa UE w Polsce	496
3.1. Bezpośrednie stosowanie prawa pierwotnego UE	496
3.2. Bezpośrednie stosowanie prawa pochodnego UE	499
3.3. Prymat prawa UE w stosunku do Konstytucji RP	500
3.3.1. Uwagi ogólne	500
3.3.2. Akceptacja prymatu w stosunku do konstytucji przez inne państwa członkowskie – na przykładzie Niemiec	503
3.3.3. Konstytucyjny pluralizm	508
3.3.4. Stanowisko polskiego Trybunału Konstytucyjnego	509

3.3.4.1. Orzeczenie w sprawie Traktatu akcesyjnego	509
3.3.4.2. Orzeczenie w sprawie Europejskiego Nakazu Aresztowania	511
3.3.4.3. Orzeczenie w sprawie Traktatu z Lizbony	512
3.3.4.4. Orzeczenie dotyczące konstytucyjności rozporządzenia UE	515
3.4. Podsumowanie	517
Literatura uzupełniająca	519
Zagadnienia egzaminacyjne	520
Indeks orzeczeń	521
Indeks rzeczowy	535
Autorzy	549

WSTĘP DO WYDANIA SZÓSTEGO

Obecne – szóste – wydanie podręcznika nie przynosi większych zmian w jego strukturze, która uległa głębokiej zmianie w wydaniu poprzednim. Celem wówczas wprowadzonych modyfikacji było dostosowanie struktury podręcznika do potrzeb wykładu akademickiego. Nasze doświadczenia z ostatnich 3 lat wskazują na to, że modyfikacje te sprawdziły się w praktyce.

Autorzy natomiast zostali skonfrontowani z nowymi wyzwaniami. Należało oczywiście, zwłaszcza w rozdziałach dotyczących unijnych instytucji, uwzględnić wystąpienie z UE Zjednoczonego Królestwa, które miało miejsce 31.01.2020 r. Po przeprowadzonych w maju 2019 r. wyborach rozpoczęła się nowa kadencja Parlamentu Europejskiego obejmująca lata 2019–2024 oraz powołana została nowa Komisja Europejska. W ostatnich latach stopniowo, lecz konsekwentnie realizowana była konsolidacja strefy euro, stając się w coraz większym stopniu punktem odniesienia dla reform ustroju całej Unii Europejskiej.

Na kwestie te należy obecnie spojrzeć w zupełnie nowym świetle – konsekwencji politycznych, ekonomicznych i społecznych pandemii koronawirusa. Nakładają się na to narastające spory wokół stanu praworządności w niektórych państwach członkowskich.

Autorzy nie podzielają jednak katastroficznych wizji, że jednym z następstw pandemii będzie postawienie pod znakiem zapytania konstrukcji integracji europejskiej. Wystąpi raczej efekt odwrotny, podobny do tego, jaki obserwowaliśmy po kryzysie finansowym: Unia Europejska zewrze szeregi, sprecyzuje priorytety polityczne i umocni swoją efektywność. Lektura tego podręcznika umacnia tego rodzaju wnioski.

Warszawa, czerwiec 2020 r.

Autorzy

Rozdział I

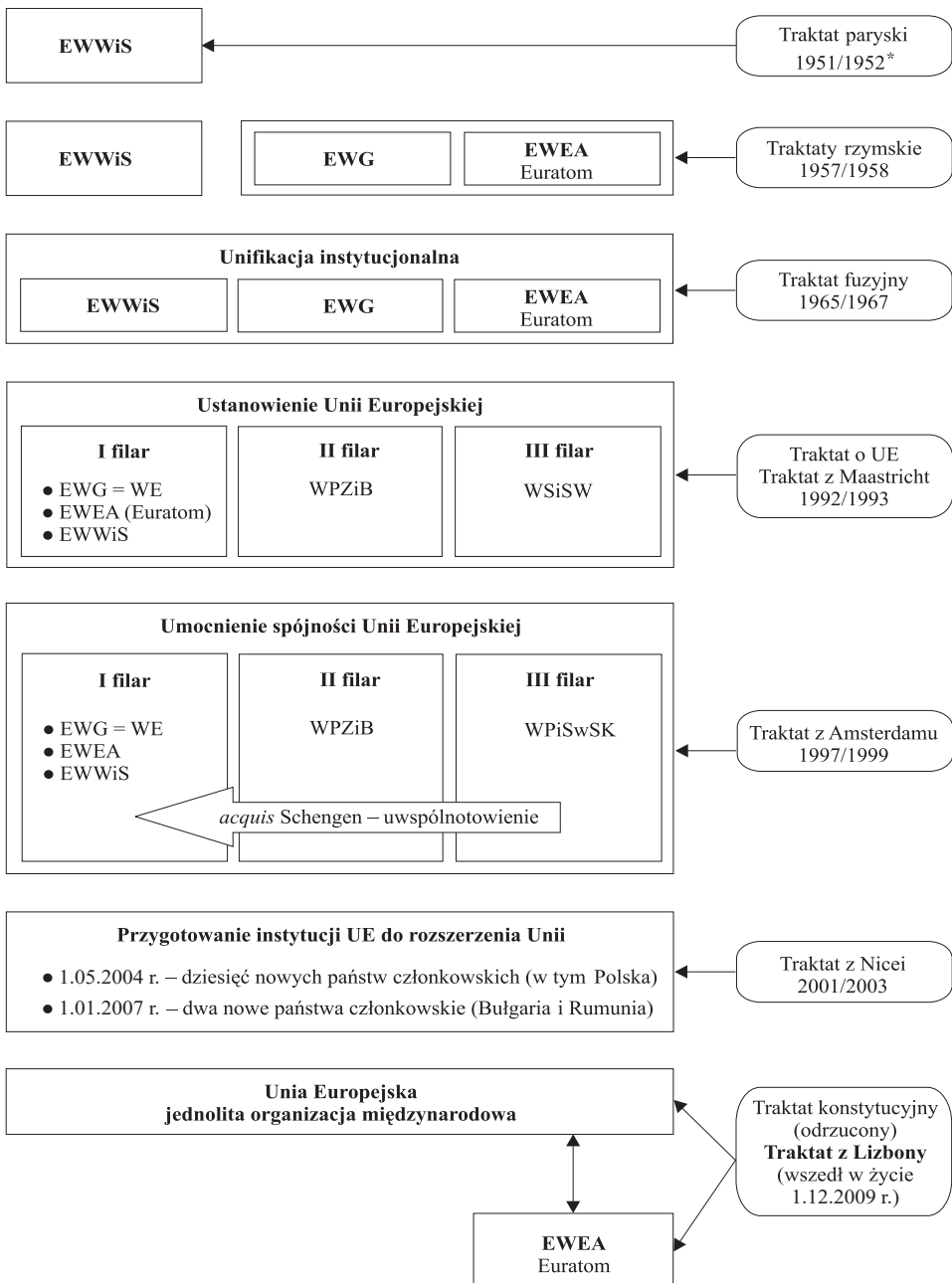
EWOLUCJA CHARAKTERU PRAWNEGO UNII EUROPEJSKIEJ. KLASYFIKACJE TEORETYCZNE PROCESU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

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:

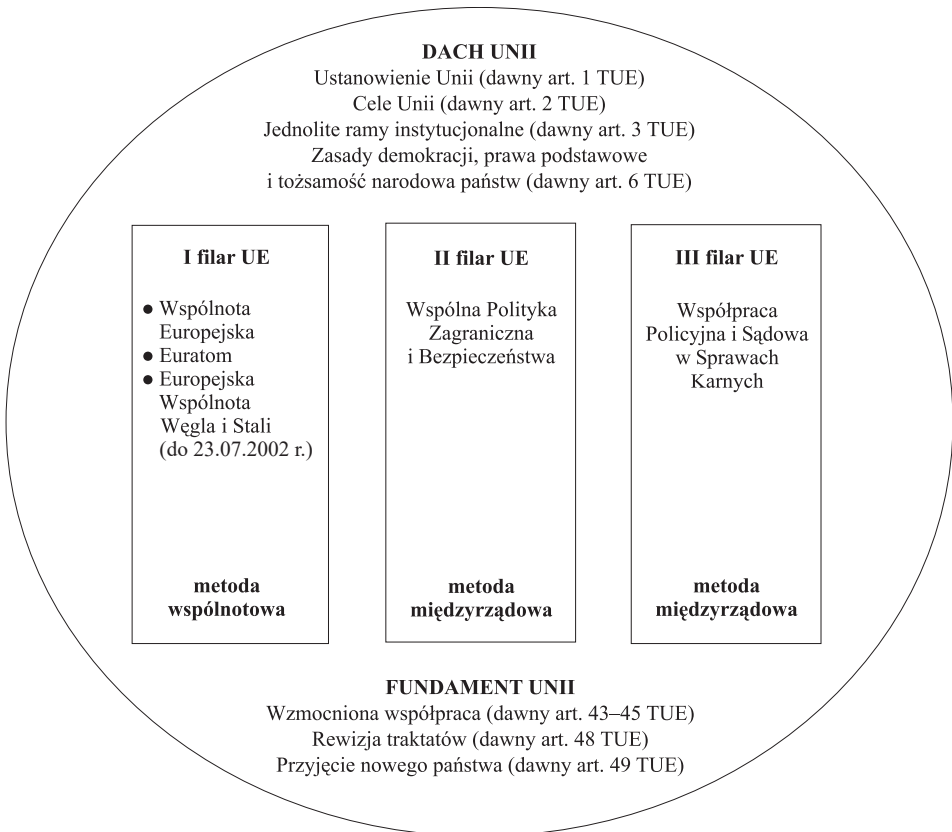
- 1) **Traktat o fuzji**, podpisany w Brukseli 8.04.1965 r. (wszedł w życie 1.07.1967 r.), który był istotnym krokiem na drodze do unifikacji trzech Wspólnot (formalnie odrębnych organizacji) przez **ustanowienie wspólnych instytucji** (Rady i Komisji); uprzednio wspólnymi instytucjami były Trybunał 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.), który 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.), który 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.), którym zostały wprowadzone 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.), którego 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), którego 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.; traktat ten 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 Policyjną i Sądową w Sprawach Karnych (III filar UE).

Zasadniczym zadaniem **Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (II filar UE)** było umocnienie tożsamości UE w stosunkach międzynarodowych, w tym

¹ EU:C:1964:66.

W szóstym wydaniu podręcznika odniesiono się do nowych wyzwań, z jakimi skonfrontowana została Unia Europejska w obecnych czasach. Uwzględniono więc, zwłaszcza w rozdziałach dotyczących unijnych instytucji, wystąpienie z UE z dniem 31 stycznia 2020 r. Zjednoczonego Królestwa. Po przeprowadzonych w maju 2019 r. wyborach rozpoczęła się nowa kadencja Parlamentu Europejskiego obejmująca lata 2019–2024, a pod koniec 2019 r. została powołana nowa Komisja Europejska. W ostatnich latach stopniowo, lecz konsekwentnie realizowana jest konsolidacja strefy euro, stając się w coraz większym stopniu punktem odniesienia dla reform ustroju całej Unii Europejskiej.

Autorzy zwracają uwagę również na narastające spory wokół stanu praworządności w niektórych państwach członkowskich.

Publikacja przeznaczona jest przede wszystkim dla studentów prawa i administracji, a także ekonomii, politologii, europeistyki i stosunków międzynarodowych. Zainteresuje również polityków i urzędników zajmujących się problematyką funkcjonowania UE.

Autorzy przybliżają różne aspekty i konteksty najważniejszych orzeczeń sądowych, a wykaz orzecznictwa umożliwia szybkie odnajdywanie ich w tekście i porównywanie omawianych zagadnień. Podręcznik zawiera także skorowidz rzeczowy.

LEXOTEKA
więcej niż podręcznik

Poszukaj pozostałych podręczników
dostępnych online

www.lexoteka.pl



ISBN 978-83-187-980-4



9 788381 879804

ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL