

UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU
WYDZIAŁ PRAWA

mgr Artur Trubalski

**Prawnoustrojowa koncepcja i mechanizmy
prawne implementacji prawa Unii Europejskiej
do krajowego systemu prawnego
Rzeczypospolitej Polskiej**

Rozprawa doktorska
napisana pod kierunkiem
dra hab. Ryszarda Mojaka, prof. UMCS

Białystok 2015

*Składam serdeczne podziękowania
dr. hab. Ryszardowi Mojakowi, prof. UMCS
za podjęcie się roli promotora w przewodzie doktorskim
oraz okazaną pomoc, niezwykle cenne wskazówki i życzliwość
w trakcie przygotowywania rozprawy doktorskiej*

Spis treści

Wstęp 7

Rozdział I..... 15

Prawo Unii Europejskiej w systemie prawnym

Rzeczypospolitej Polskiej..... 15

1.1. Charakterystyka systemu prawnego Unii Europejskiej 15

1.1.1.Charakter i zakres obowiązywania *acquis communautaire* 16

1.1.2.Zasada autonomii prawa Unii Europejskiej 19

1.1.3.Zasada pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej 24

1.1.4.Zasada skutku bezpośredniego prawa Unii Europejskiej 29

1.2. Prawo pierwotne Unii Europejskiej 32

1.2.1.Traktaty założycielskie Unii Europejskiej 34

1.2.2.Traktaty reformujące Unię Europejską 34

1.2.3.Traktaty akcesyjne 37

1.2.4.Inne akty prawa pierwotnego Unii Europejskiej..... 38

1.2.5.Umowy międzynarodowe zawierane przez Unię Europejską 39

1.2.6.Zasady ogólne prawa Unii Europejskiej 40

1.3. Prawo pochodne Unii Europejskiej..... 42

1.3.1.Rozporządzenia Unii Europejskiej..... 44

1.3.2.Dyrektywy Unii Europejskiej 45

1.3.3.Decyzje Unii Europejskiej 48

1.3.4.Zalecenie i opinie Unii Europejskiej..... 49

1.3.5.Akty nienazwane 49

1.3.6. Akty dawnego II i III filaru Unii Europejskiej 50

1.4. Zasada bezpośredniego skutku prawa pochodnego Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej	51
1.4.1. Bezpośredni skutek rozporządzeń Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej	52
1.4.2. Bezpośredni skutek dyrektyw Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej	54
1.4.3. Bezpośredni skutek decyzji Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej	59
1.4.4. Pośredni skutek prawa Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej (zasada prounijnej wykładni prawa krajowego).....	60
Rozdział II	62
Charakterystyka procesu implementacji prawa Unii Europejskiej	62
2.1. Konstytucyjne, ustawowe i pozaustawowe podstawy implementacji prawa Unii Europejskiej.....	62
2.2. Charakter prawny implementacji prawa Unii Europejskiej	75
2.3. Zasady implementacji prawa Unii Europejskiej	86
2.4. Prawo pochodne Unii Europejskiej podlegające implementacji.....	93
2.5. Sposoby implementacji dyrektyw, rozporządzeń i decyzji ramowych Unii Europejskiej	94
2.6. Treść norm implementujących dyrektywy, rozporządzenia i decyzje Unii Europejskiej	102
Rozdział III.....	108
Rola władzy wykonawczej i jej organów w procesie implementacji norm prawa Unii Europejskiej.....	108

3.1. Implementacja prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego jako przejaw sprawowania władzy wykonawczej przez Radę Ministrów i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.....	108
3.2. Inicjatywa Rady Ministrów w zakresie wnoszenia projektów ustaw implementujących prawo Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego	129
3.3. Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie implementacji prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego.....	140
3.4. Współdziałanie Rady Ministrów i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie tworzenia prawa Unii Europejskiej podlegającego implementacji.....	149

Rozdział IV158

Rola władzy ustawodawczej w procesie implementacji norm prawa Unii Europejskiej158

4.1. Transpozycja prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego jako przejaw sprawowania funkcji ustawodawczej przez parlament krajowy ..	158
4.2. Rola Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i jego organów w procesie implementacji prawa Unii Europejskiej.....	165
4.3. Rola Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i jego organów w procesie implementacji prawa Unii Europejskiej.....	180
4.4. Szczególny tryb ustawodawczy w zakresie transpozycji prawa Unii Europejskiej.....	191

Rozdział V201

Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez organy władzy publicznej201

5.1. Prawo Unii Europejskiej w praktyce sądów oraz organów administracji Rzeczypospolitej Polskiej	201
--	-----

5.2. Podmioty uprawnione do wszczęcia procedury kontroli implementacji prawa Unii Europejskiej.....	209
5.3. Zasady odpowiedzialności odszkodowawcza państwa w związku z brakiem lub niewłaściwą implementacją prawa Unii Europejskiej	215
5.4. Dochodzenie przed sądami Rzeczypospolitej Polskiej roszczeń odszkodowawczych wynikających z braku lub niewłaściwej implementacji prawa Unii Europejskiej.....	220
Zakończenie.....	227
Bibliografia.....	233

Wstęp

Instytucja implementacji prawa Unii Europejskiej (dalej: UE) do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (dalej: RP) jest konsekwencją członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Konieczność dokonywania implementacji prawa UE do systemu prawnego RP wynika z charakteru prawnego organizacji międzynarodowej, którą w istocie jest UE. W celu dokonania pogłębionej analizy tego procesu oraz analiza jego cech charakterystycznych konieczne było zbadanie zarówno systemu prawnego UE, jak również systemu prawnego RP. Dopiero bowiem wnioski wynikające z analizy tych dwóch systemów prawnych mogły doprowadzić do poprawnego i trafnego merytorycznie opisu instytucji implementacji. W związku z faktem, iż w chwili obecnej nie istnieje całościowe opracowanie wskazanego zagadnienia praca badawcza musiała być prowadzona w oparciu nie tylko o dorobek polskiej nauki prawa konstytucyjnego oraz prawa UE, ale również o dorobek europejskiej nauki prawa UE. Wyniki badań w zakresie prawa UE oraz orzecznictwo europejskich sądów konstytucyjnych okazały się niezwykle pomocne w procesie analizy zjawiska implementacji. Niezbędny w prowadzonych badaniach był również dorobek orzeczniczy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) z którego wywodzą się zasady prawa UE nie posiadające bezpośredniego uregulowania w Traktatach UE.

Należy podkreślić, że oparcie niniejszej rozprawy na wskazanych wyżej fundamentach było konieczne dla osiągnięcia założonego celu, którym było zdefiniowanie procesu implementacji prawa UE do systemu prawnego RP. Z uwagi na tego rodzaju przesłanki jest on uwarunkowany zarówno charakterem systemu prawnego UE, jak również charakterem systemu prawnego RP, konieczne stało się przedstawienie ich wzajemnych relacji oraz zależności. Nie można również zapominać, że charakter każdego z tych systemów prawnych wynika z ustroju oraz zasad funkcjonowania zarówno UE i jej organów, jak też z ustroju oraz ustrojowego systemu rządu RP. Szczególną uwagę należało zaś poświęcić nie tylko samej koncepcji procesu implementacji prawa Unii Europejskiej w warunkach systemu rządu RP oraz mechanizmom prawnym służącym do realizacji tego procesu.

Próba udzielenia odpowiedzi na pytania pojawiające się podczas procesu analizy procesu implementacji wiązała się również z koniecznością uwzględnienia elementów jakie musi zawierać proces implementacji z punktu widzenia prawa oraz zasad funkcjonowania UE. Jednocześnie uwzględnienie tych elementów nie mogło stać w sprzeczności z zasadami systemu ustrojowego rządów oraz systemu prawnego RP. Tym samym dla trafnego przeanalizowania istoty tego procesu niezbędne było prawidłowe odczytanie zasad składających się na kształt systemu prawnego UE oraz systemu prawnego RP. Dodatkowo na funkcjonowanie tych systemów prawnych bardzo znaczący wpływ wywiera orzecznictwo TSUE, jak również Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK). Proces implementacji prawa Unii Europejskiej musiał więc być analizowany z uwzględnieniem ich dorobku orzeczniczego.

Elementami prowadzonej pracy badawczej były zarówno teoretyczne podstawy leżące u podstaw analizowanych systemów prawnych, jak również wyniki badań dotyczące dotychczasowych doświadczeń odnoszących się do procesu implementacji. Na skutek faktycznego funkcjonowania tego procesu nie sposób było bowiem pominąć wnioski o charakterze *de lege lata*. Konsekwencją analizy ostatnich lat praktyki w zakresie implementacji prawa UE były wnioski o charakterze *de lege ferenda*. Efektem prowadzonych prac badawczych w zakresie charakteru procesu implementacji widzianych przez pryzmat dotychczasowej praktyki była zaś próba wskazania kierunków działań, które mogłyby doprowadzić do usprawnienia, a przede wszystkim przyspieszenia tego procesu. Przeprowadzone badania wykazały bowiem znaczące braki w tym zakresie.

Głównym celem badawczym była pogłębiona analiza mechanizmów prawnych implementacji prawa UE do systemu prawnego RP. Punktem wyjścia do prowadzonych badań było zdefiniowanie procesu implementacji oraz określenie jego cech charakterystycznych. Badania w tym kierunku były prowadzone z uwzględnieniem prawnoustrojowych podstaw prowadzenia implementacji, postrzeganej jako kilkietapowy proces, w którym biorą udział organy każdej z trzech władz funkcjonujących w systemie ustrojowym III RP.

Przedmiotem prowadzonych badań były również dwa szczegółowe cele badawcze. Pierwszy z nich koncentrował się na analizie drugiego etapu procesu implementacji, to jest procesu transpozycji, jako formy procesu ustawodawczego dotyczącego wykonania prawa UE w systemie prawnym RP. Drugi szczegółowy cel badawczy był związany z zidentyfikowaniem zmian w sposobie oraz zakresie funkcjonowania organów władzy wykonawczej oraz władzy ustawodawczej i ich organów w związku z procesem implementacji prawa UE do systemu prawnego RP. Szczególna uwaga została poświęcona zmianom we wzajemnych relacjach tych władz w trakcie tego procesu.

Na skutek przyjętych hipotez badawczych zostały określone założenia badawcze mające na celu ich weryfikację. Główna teza badawcza koncentrowała się na założeniu, iż proces implementacji prawa UE do systemu prawnego RP jest konsekwencją przystąpienia RP do UE, które skutkuje funkcjonowaniem na terytorium RP kilku systemów prawnych pochodzących z różnych ośrodków prawodawczych. Są to: prawo krajowe, prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej. Przed przystąpieniem RP do UE na terenie Polski funkcjonowały jedynie dwa pierwsze z wymienionych systemów prawnych. Przystąpienie RP do UE doprowadziło więc do sytuacji, w której na terenie RP zaczął funkcjonować trzeci system prawny. Jest to sytuacja bezprecedensowa, dlatego jak się wydaje próba bliższej analizy tego zagadnienia jest jak najbardziej zasadna i potrzebna.

Kolejną hipotezą poddaną weryfikacji bo założenie, że członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej poprzez proces implementacji prawa UE do systemu prawnego RP wpływa w znaczący, nieznany dotychczas, sposób na funkcjonowanie konstytucyjno – ustrojowego systemu rządu parlamentarno – gabinetowego RP. W szczególności chodzi tu o rolę i zadania władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej w tym procesie. Co więcej skutkiem procesu implementacji jest zmiana klasycznego pojmowania uprawnień tych władz. Trzecia hipoteza, która została poddana kontroli, dotyczy założenia, iż proces implementacji jest w istocie szczególnym rodzajem (formą) procesu ustawodawczego, gdzie z uwagi na kształt norm prawa UE modyfikacji ulega rola podmiotów biorących udział w procesie ustawodawczym.

W celu przeprowadzenia weryfikacji trafności postawionych tez zostały zastosowane metody badawcze właściwe, zarówno dla nauki prawa konstytucyjnego, jak również dla nauki prawa europejskiego. Przede wszystkim dokonano analizy treści przepisów Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. a także treści Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE). Przeprowadzono również analizę ustaw i innych aktów prawnych regulujących proces ustawodawczy. Szczególną uwagę poświęcono ustawie o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (dalej: ustawa kooperacyjna). Bardzo istotną częścią badań stanowiło orzecznictwo TSUE oraz Trybunału Konstytucyjnego. W trakcie prowadzenia analizy przedmiotu rozprawy dokonano również badania, zarówno polskiej, jak i zagranicznej literatury dotyczącej prawa UE. Niezwykle ważnym elementem badań była także analiza dorobku polskiej nauki prawa konstytucyjnego w zakresie ustrojowego systemu rządu RP, a w szczególności w zakresie zadań władzy wykonawczej oraz władzy ustawodawczej, a także systemu źródeł prawa i krajowego procesu ustawodawczego. Istotna dla opracowania przedmiotowych zagadnień badawczych okazała się analiza wzajemnych relacji pomiędzy tymi władzami w warunkach członkostwa RP w UE. Koniecznym dopełnieniem procesu badawczego była analiza dotychczasowych doświadczeń RP w procesie implementacji prawa UE do krajowego systemu prawnego.

Badanie procesu implementacji nie mogło oczywiście odbyć się bez próby zdefiniowania tego złożonego procesu. Konsekwencją poczynionych ustaleń, a także w celu przeprowadzenia skutecznej oraz poprawnej analizy wspomnianego procesu dokonano jego podziału na trzy etapy, co znajduje odzwierciedlenie w systematyce rozprawy. Każdy z wyodrębnionych etapów pozwala na lepsze zdefiniowanie cech tego procesu przez pryzmat udziału w nim poszczególnych organów władzy państwowej. Dokonany podział jest również uzasadniony z uwagi na charakter procesu ustawodawczego RP, a w szczególności na podmioty biorące udział w każdym z tych etapów. Dzięki dokonanej podziałowi procesu

implementacji prawa Unii Europejskiej na trzy etapy doszło do określenia drugiego etapu procesu implementacji, jako etap transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP. Wydaje się, że ten fakt potwierdza słuszność dokonanego podziału oraz przyjętych założeń badawczych. Pozwala również na dokonanie znaczeniowego uporządkowania procesu implementacji. Z przeanalizowanej literatury wynikało bowiem, że część autorów używała określeń implementacja oraz transpozycja zamiennie, co oznaczało, że miały one ten sam zakres znaczeniowy. W niniejszej rozprawie w trakcie prowadzonych badań doszedłem do wniosku, że w związku z przyjętymi tezami oraz założeniami badawczymi wskazany podział jest nie tylko poprawny, ale także niezwykle pomocny w procesie prowadzonej analizy procesu implementacji. Rozróżnienie znaczeniowe pojęć implementacja oraz transpozycja wydaje się być kierunkiem słusznym. Autor niniejszej rozprawy stoi na stanowisku, że wyniki badań wynikające z przeprowadzonej analizy pozytywnie weryfikują proces implementacji traktowany *sensu largo* oraz proces transpozycji traktowany *sensu stricto*, odnoszące się do wykonania prawa UE w systemie prawnym RP. Ponadto wnioski *de lege lata* z przeprowadzonej analizy uzasadniają przyjęty podział oraz definicje. Dodatkowo nasuwające się wnioski *de lege ferenda*, dotyczące przede wszystkim procesu transpozycji potwierdzają konieczność jego wyodrębnienia oraz nadania mu przyjętego znaczenia.

Przedmiotowa rozprawa na skutek poczynionych założeń badawczych została podzielona na pięć rozdziałów. Przyjęta systematyka miała na celu zapewnienie przejrzystości prowadzonej analizie badawczej. Treść rozdziałów stanowi odzwierciedlenie podmiotowego oraz przedmiotowego zakresu badań. Analiza jest prowadzona z zachowaniem logicznej kolejności. Pozwala to na przedstawienie przyczynowo – skutkowych konsekwencji procesu implementacji.

Pierwszy rozdział został poświęcony systemowi prawa UE oraz zasadom prawa UE. Był to niezbędny punkt wyjścia prowadzonej analizy, gdyż dla scharakteryzowania procesu implementacji niezbędne jest poznanie systemu prawnego UE. W ramach tej części pracy dokonano podziału prawa UE na prawo pierwotne oraz na prawo pochodne. Scharakteryzowano również naczelne zasady

prawa UE będące wynikiem praktyki orzeczniczej TSUE. Szczególny akcent położony na analizę wspomnianych zasad związany jest przede wszystkim z tym, że za sprawą orzecznictwa TSUE sformułowano zasady dotyczące funkcjonowania prawa UE w systemie prawnym RP. Szczególne znaczenie mają tu zasady bezpośredniego skutku prawa UE oraz bezpośredniej skuteczności dyrektyw UE, a także prounijnej wykładni prawa UE.

Drugi rozdział zawiera rozważania dotyczące kształtu i charakteru procesu implementacji. Analizie zostały poddane przede wszystkim źródła prawa podlegające implementacji. Proces ten został również podany badaniu z uwzględnieniem obligatoryjnego charakteru jego dokonywania. Podjęto również próbę określenia narzędzi, za pomocą których prowadzona jest implementacja prawa UE do systemu prawnego RP. Analizie sposobów implementacji towarzyszyła próba identyfikacji zasad, które muszą być jego podstawą. Określony został również cel dokonywania implementacji prawa UE do systemu prawnego RP. Konsekwencją tego jest zdefiniowanie procesu implementacji. Działania podjęte w tym zakresie doprowadziły natomiast do wyodrębnienia trzech etapów tego procesu. Kolejnym następstwem wysiłków zmierzających do zdefiniowania tego procesu było wyodrębnienie w ramach procesu implementacji procesu transpozycji, który pokrywa się z drugim etapem implementacji. Określenie przedmiotowe, jak i podmiotowe procesu implementacji pozwoliło na skonstruowanie definicji tego procesu. Skutkowało to podjęciem dalszych badań, które miały na celu analizę każdego z etapów procesu implementacji.

W trzecim rozdziale pracy zawarte zostały rozważania dotyczące pierwszego etapu procesu implementacji. Zawiera on rozważania dotyczące roli i zadań organów władzy wykonawczej w tym procesie. Jest on związany z procesem legislacyjnym zmierzającym do przygotowania projektu ustawy implementacyjnej oraz wykonaniem przez uprawniony organ inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie. Punktem wyjścia było podkreślenie wiodącej roli Rady Ministrów w tym procesie, jak również uznanie w przedmiotowym zakresie jej działania za obowiązkowe. Kolejnym etapem było określenie roli i zadań Rady Ministrów w tym procesie z uwzględnieniem odrębności mających

swoje źródło w treści norm prawa UE podlegającego implementacji. Scharakteryzowano także rolę organów Rady Ministrów w tym procesie. Kolejnym etapem rozważań była rola Prezydenta RP w procesie implementacji.

Rozdział czwarty zawiera analizę drugiego etapu procesu implementacji, czyli procesu transpozycji prawa UE. Został w nim scharakteryzowany udział władzy ustawodawczej i jej organów w procesie implementacji. Badaniami została objęta rola Sejmu i jego organów, a także Senatu i jego organów w procesie transpozycji prawa UE. Analizie zostały poddane regulacje zawarte w Konstytucji RP, regulaminach obu izb parlamentu dotyczące procesu ustawodawczego. Szczególną uwagę poświęcono przepisom regulującym proces ustawodawczy w zakresie ustaw wykonujących prawo UE. Konsekwencją prowadzonej analizy było określenie procesu transpozycji prawa jako odrębnego procesu ustawodawczego właściwego dla uchwalania ustaw implementacyjnych. Ważnym elementem prowadzonych rozważań była również kwestia współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w procesie implementacji prawa UE, jako przejaw nowego rodzaju relacji między władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą, będącą konsekwencją członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Konkretnie rzecz biorąc zakres tego rodzaju relacji jest konsekwencją procesu implementacji prawa UE do systemu prawnego RP.

Rozdział piąty zawiera rozważania dotyczące trzeciego etapu implementacji prawa UE. Dotyczy on w szczególności jego wykonania przez krajowe sądy oraz organy administracji publicznej. Badania były prowadzone z uwzględnieniem zasady prounijnej wykładni prawa UE, do której są zobowiązane krajowe podmioty stosujące prawo. Przedmiotowa zasada wynika zaś z orzecznictwa TSUE. W dalszej kolejności scharakteryzowano zasady odpowiedzialności państwa za naruszenie prawa UE. Rozważania dotyczyły zarówno podstaw oraz zasad odpowiedzialności w stosunku do UE jak i innych państw członkowskich, jak również w stosunku do podmiotów prywatnych. Konsekwencją rozważań było zaś przedstawienie zasady autonomii proceduralnej przy dochodzeniu roszczeń odszkodowawczych opartych na orzeczeniu TSUE stwierdzającym naruszenie przez państwo prawa UE. Analizie zostały również

poddane zasady odpowiedzialności oraz tryb dochodzenia roszczeń odszkodowawczych funkcjonujące w systemie prawnym RP.

Przeprowadzona w treści rozprawy analiza instytucji implementacji prawa UE do systemu prawnego RP pozwoliła na dokonanie stosownych podsumowań zawartych w zakończeniu.

Rozdział I

Prawo Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej

1.1. Charakterystyka systemu prawnego Unii Europejskiej

Prawo Unii Europejskiej tworzy swoisty system prawny, który charakteryzuje się tym, iż nie jest to ani w pełni tego słowa znaczeniu prawo międzynarodowe, jak również nie można go określić, jako prawo krajowe. Wprawdzie prawo statuujące UE, czyli prawo pierwotne (traktatowe) posiada cechy międzynarodowego systemu prawnego, niemniej jednak nie jest klasycznym prawem międzynarodowym. Traktaty będące podstawą utworzenia Wspólnot Europejskich, które to na mocy Traktatu z Lizbony przekształciły się w UE, będącą swoistą organizacją międzynarodową, stanowiły wielostronne umowy międzynarodowe ratyfikowane przez państwa wedle procedur istniejących w ich ustawach zasadniczych.

Cechą charakterystyczną, co jest konsekwencją ratyfikowania tych umów, było przyjęcie przez państwo całego dotychczasowego dorobku prawnego Wspólnot Europejskich oraz będącej ich następcą prawnym Unii Europejskiej. Należy zaznaczyć, iż na wspomniany dorobek prawny składa się zarówno prawo pierwotne, jak również tworzone przez instytucje UE prawo pochodne na podstawie upoważnienia zawartego w prawie pierwotnym.

Trzeba w tym miejscu zauważyć, że prawo pochodne UE jest wprawdzie uchwalane przez instytucje Unii Europejskiej, ale jednocześnie w jego powstawaniu biorą udział przedstawiciele państw członkowskich Unii Europejskiej, zasiadający w instytucjach UE, reprezentujący władzę ustawodawczą oraz władzę wykonawczą w swoich państwach. Można więc zaryzykować stwierdzenie, iż prawo UE jest tworzone (powstaje) zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak również na poziomie państw członkowskich.

Kontynuując dalej rozważania wstępne, mające na celu zarysowanie charakteru prawa Unii Europejskiej, nie sposób pominąć kwestii związanych

z jego obowiązywaniem w państwach członkowskich, a konkretnie na terenie RP. Rzecz bowiem w tym, iż każde ze źródeł prawa UE posiada swoją specyfikę, która wpływa na zakres przedmiotowy i podmiotowy jego obowiązywania w systemie prawnym RP.

Prawo pierwotne obowiązuje na zasadach przewidzianych dla umów międzynarodowych, a więc na zasadach wynikających z art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Jeśli zaś chodzi o prawo pochodne, to zagadnienie to należy postrzegać zależnie od tego, które ze źródeł pochodnego prawa Unii Europejskiej wchodzi w rachubę: rozporządzenie, dyrektywa, czy też decyzja. W tym miejscu należy wspomnieć, iż każde z tych źródeł prawa ma odrębny przedmiotowo i podmiotowo zakres obowiązywania oraz wymaga ze strony państwa podjęcia innych działań w celu zapewnienia skuteczności w krajowym systemie prawnym.

Wspomniane powyżej problemy świadczą o tym, iż prawo UE tworzy autonomiczny system prawny, który funkcjonuje zarówno na poziomie prawa międzynarodowego, jak również na poziomie prawa krajowego RP. Niemniej jednak posiada cechy, nie znane wcześniej nauce prawa, które sprawiają, iż należy traktować go, jako nowy, odrębny system prawny¹.

Nie można również zapominać, że system prawny Unii Europejskiej jest w znaczącym stopniu kształtowany przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który w swoim bogatym orzecznictwie wyjaśnia, dokonuje interpretacji oraz wywodzi jego zasady oraz charakter².

1.1.1. Charakter i zakres obowiązywania *acquis communautaire*

Najogólniej rzecz ujmując pojęcie *acquis communautaire* można zdefiniować jako cały dorobek prawny UE, wliczając spuściznę prawną Wspólnot Europejskich. Wynika z tego, iż *acquis communautaire* jest dynamicznie i wciąż rozwijającym się systemem prawnym, w którym obowiązuje zasada

¹ K. Wójtowicz, *Zasady stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 4 – 8.

² Wyrok TSUE z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie Van Gend & Loos, wyrok TSUE z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie Costa vs. E.N.E.L.

hierarchiczności³. Terminem tym początkowo posługiwał się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Trzeba podkreślić, że do *acquis communautaire* należy całe dotychczasowe prawo Unii Europejskiej, nie zapominając równocześnie o sposobie rozumienia oraz stosowania prawa wykształconym przez orzecznictwo TSUE, a także polityki, zwyczaje i zasady prawa Unii Europejskiej wywiedzione przez doktrynę prawa europejskiego⁴.

Dlatego też można stwierdzić, że do *acquis communautaire* można zaliczyć prawo pierwotne Unii Europejskiej na które składają się traktaty założycielskie, traktaty reformujące oraz traktaty akcesyjne. Kolejnym składnikiem omawianego systemu prawnego jest prawo pochodne, do którego zaliczamy akty prawodawcze zawierające upoważnienie do wydawania aktów nieprawodawczych. Te ostatnie dzielą się natomiast na akty delegowane i akty wykonawcze⁵. W ramach szeroko pojmowanego prawa pochodnego nie należy również zapominać o instrumentach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (dalej: WPZiB) (dawny II filar) do których należały zasady ogólne i wytyczne, wspólne strategie, działania i stanowiska oraz umowy międzynarodowe.

W wyniku reformy dokonanej Traktatem z Lizbony⁶ zostały one zastąpione decyzjami przyjmowanymi przez Radę lub przez Radę Europejską, ogólnymi wytycznymi, wspólnymi podejściami i umowami międzynarodowymi⁷. Podkreślenia wymaga, iż w tym obszarze wykluczono przyjmowanie aktów ustawodawczych⁸.

Natomiast w ramach Współpracy Policyjnej i Sądowej w Sprawach Karnych (dalej: WPiS) (dawny III filar) funkcjonowały wspólne stanowiska,

³ J. Sozański, *Prawo Wspólnot i Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 38 – 39.

⁴ A. Szachon, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010, s. 167.

⁵ W skład źródeł prawa pochodnego wchodzi więc rozporządzenia, dyrektywy i decyzje (akty prawodawcze). Wśród aktów delegowanych i aktów wykonawczych (będących aktami nieprawodawczymi) wyróżniamy: rozporządzenia (delegowane i wykonawcze), dyrektywy (delegowane i wykonawcze) oraz decyzje (delegowane i wykonawcze).

⁶ Dz. Urz. UE 2008 C 115.

⁷ A. Wróbel, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2010, s. 86.

⁸ R. Grzeszczak, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 41 – 42.

decyzje ramowe, decyzje, umowy międzynarodowe, dorobek prawny Schengen (porozumienia z 1985 i 1990 r., protokoły z 1996 r., a także akty wykonawcze, m. in. ustanawiający System Informacji Schengen) oraz inne akt nienazwane do których można zaliczyć np. uchwały. Po wejściu w życie Traktatu z Lizbony ujednolicono katalog aktów prawnych w dawnym III filarze. W chwili obecnej w obszarze współpracy policyjnej i wymiaru sprawiedliwości wyróżniamy akty prawne wiążące, tj. rozporządzenia, dyrektywy, decyzje⁹.

Należy także pamiętać o Protokole nr 36 w sprawie postanowień przejściowych¹⁰, będącym załącznikiem do Traktatu z Lizbony. Na mocy jego postanowień akty prawne przyjęte na podstawie Traktatu o Unii Europejskiej¹¹ przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony zostaną utrzymane do czasu uchylecia, unieważnienia lub zmiany. Protokół nie przewiduje żadnego okresu przejściowego dla obowiązywania aktów prawnych objętych dawnym II i III filarem. Ustanowiono jednak 5 letni okres przejściowy, podczas którego Komisja Europejska nie będzie mogła skorzystać z uregulowań zawartych w art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹² (dalej: TFUE), w odniesieniu do aktów przyjętych przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony. Okres przejściowy nie dotyczy jednak aktów przyjętych po jego wejściu w życie.

Wyżej wymienione akty prawne Unii Europejskiej nie wyczerpują listy źródeł prawa UE. W przepisach TFUE możemy ponadto wyróżnić akty prawne takie jak: regulaminy, programy ogólne, decyzje *sui generis*, porozumienia między instytucjami Unii Europejskiej, rezolucje Rady, komunikaty Komisji, deklaracje oraz akty regulacyjne. Niniejsze akty prawne należy zaliczyć do kategorii tzw. *soft law*, które generalnie nie posiadają charakteru wiążącego. Nie mniej jednak ich wydanie zmierza do osiągnięcia skutku prawnego. Regulują one stosunki wewnątrz Unii Europejskiej, a co za tym idzie nie wywołują żadnych skutków w stosunkach zewnętrznych¹³.

⁹ R. Grzeszczak, *Prawo pochodne...*, s. 49 – 52.

¹⁰ Dz. Urz. UE 2009 C 290.

¹¹ Dz. Urz. UE 2008 C 115.

¹² Dz. Urz. UE 2008 C 115.

¹³ A. Wróbel, *Źródła prawa...*, s. 80.

Trzeba też zwrócić uwagę, że do *acquis communautaire* zaliczają się również umowy międzynarodowe zawierane przez UE, porozumienia międzyinstytucjonalne o charakterze wiążącym oraz zalecenia i opinie nie posiadające wiążącego charakteru. Niezwykle ważnym składnikiem *acquis communautaire* jest ponadto orzecznictwo TSUE, który to jest jedynym organem uprawnionym do interpretacji Traktatów.

Tytułem podsumowania można stwierdzić, iż pojęcie *acquis communautaire* należy rozumieć, jako cały dorobek prawny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej. W jego skład wchodzi prawo Unii Europejskiej, orzecznictwo TSUE obejmujące zasady jego stosowania i rozumienia, polityki wspólnotowe oraz zwyczaje i wartości będące fundamentem Unii Europejskiej¹⁴. Co więcej, przepisy *acquis communautaire* korzystają z zasady pierwszeństwa oraz są bezpośrednio stosowane i wywołują bezpośredni skutek¹⁵.

Wydaje się więc, że w świetle przedstawionych wywodów dotyczących charakterystyki *acquis communautaire* należy postrzegać ten dorobek prawny możliwie szeroko z uwzględnieniem jego dynamicznego, wciąż zmieniającego i powiększającego się katalogu. Trzeba również mieć na uwadze rozumienie *acquis communautaire* przez pryzmat szczególnego charakteru prawa UE posiadającego zarówno elementy prawa międzynarodowego, jak też elementy prawa krajowego.

1.1.2. Zasada autonomii prawa Unii Europejskiej

Problematyka autonomii prawa UE może być rozpatrywana z perspektywy: stosunku prawa europejskiego do prawa międzynarodowego publicznego, stosunku prawa europejskiego do prawa krajowego, autonomii interpretacyjnej oraz zasad ustrojowych prawa europejskiego.

¹⁴ S. Biernat, *Źródła prawa Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz (red.) *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 204, C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 314.

¹⁵ Odrębnością w zakresie bezpośredniego stosowania oraz bezpośredniego skutku objęte są dyrektywy, które wymagają (poza pewnymi wyjątkami) implementacji do krajowego systemu prawnego – o czym będzie mowa w dalszej części pracy.

Jednak najbardziej istotnymi płaszczyznami rozważań są, jak się wydaje, płaszczyzna autonomii prawa europejskiego w stosunku do prawa krajowego oraz autonomii prawa europejskiego w stosunku do prawa międzynarodowego.

Autonomia prawa europejskiego względem prawa międzynarodowego przejawia się przede wszystkim tym, że w odróżnieniu od organizacji międzynarodowych – w rozumieniu klasycznym – mamy w przypadku Unii Europejskiej, do czynienia z ograniczeniem suwerenności państwa, poprzez przekazanie na rzecz UE kompetencji zarezerwowanych dotychczas dla państwa. Z kolei źródła prawa Unii Europejskiej tworzą pewien układ o wyraźnych cechach określonej hierarchii. Natomiast w prawie międzynarodowym nie występuje tego rodzaju hierarchia źródeł prawa. Nie można ponadto zapominać, iż w prawie UE, w przeciwieństwie do prawa międzynarodowego, nie występuje zasada wzajemności¹⁶.

O autonomii prawa europejskiego w stosunku do prawa międzynarodowego świadczy to, że:

- 1) reguły interpretacji prawa Unii Europejskiej są różne od reguł interpretacji umów międzynarodowych;
- 2) prawo Unii Europejskiej przewiduje szczególne zasady odpowiedzialności za naruszenie tego prawa, nie wchodzi w grę powołanie się na regułę wzajemności;
- 3) prawo Unii Europejskiej przewiduje szczególne procedury rozstrzygania sporów powstałych na tle traktatów¹⁷.

Jeśli zaś chodzi o autonomię prawa UE względem prawa wewnętrznego to należy podkreślić, iż pomimo tego, że jest ono tworzone przez organy Unii Europejskiej, a nie bezpośrednio przez organy prawodawcze państw to jednak stanowi element ich wewnętrznego systemu prawnego. Co więcej, z chwilą przystąpienia państwa do UE, całe prawo europejskie staje się częścią jego systemu prawnego, chociaż w dalszym ciągu pozostaje systemem

¹⁶ K. Wójtowicz, *Zasady stosowania prawa wspólnotowego*..., s. 4 – 5.

¹⁷ M. Masternak – Kubiak, *Zasada autonomii prawa wspólnotowego i praktyka jej stosowania w Polsce* [w:] M. Granat (red.), *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym systemie prawnym Francji i Polski. Materiały z polsko – francuskiej konferencji naukowej, Warszawa 21 – 22 października 2005 roku*, Warszawa 2007, s. 79.

autonomicznym. Przedmiotowa autonomia wynika bowiem z tego, że prawo Unii Europejskiej podlega odrębnym od krajowych procedurom tworzenia prawa i jego kontroli. Jest to efektem przekazania przez państwa członkowskie na rzecz UE kompetencji w tym zakresie¹⁸.

Za uznaniem autonomii prawa Unii Europejskiej w stosunku do prawa krajowego można również przytoczyć następujące argumenty:

- 1) obowiązywanie prawa europejskiego jest niezależne od prawa krajowego, gdyż nie uchyla ono norm prawa unijnego;
- 2) jedynym organem, który jest uprawniony do kontroli zgodności unijnego prawa pochodnego z prawem pierwotnym jest TSUE;
- 3) system prawa Unii Europejskiej posiada własne reguły interpretacyjne¹⁹.

Autonomiczny charakter prawa UE zarówno w stosunku do prawa międzynarodowego, jak i w stosunku do prawa krajowego wynika również z tego, że państwa członkowskie przykazały organizacji międzynarodowej, jaką jest Unia Europejska część swoich kompetencji prawotwórczych. Wynikiem tego jest możliwość stanowienia przez tę organizację prawa, które obowiązują w każdym z państw członkowskich, nawet przy sprzeczności poszczególnych lub też nawet wszystkich z nich. Co więcej, prawo tworzone w ramach UE nie wymaga zatwierdzenia przez państwa członkowskie, czy też nie może być przez nie uchylane, czy zmieniane. Z uwagi zaś na zasadę pierwszeństwa stosowania, zasadę skutku bezpośredniego prawa Unii Europejskiej (o czym w dalszej części pracy), obywatele, oraz sądy mogą z niego wywodzić prawa. Prowadzi to do sytuacji, kiedy w państwie członkowskim funkcjonują niejako dwa (równoległe i niezależne) porządki prawne²⁰.

Prawo UE podlega bowiem regułom konstytucyjnej oceny jedynie przed jego przyjęciem do krajowego systemu prawnego. Po tej chwili jedynym właściwym w tej materii organem będzie TSUE. Charakter autonomii prawa Unii

¹⁸ K. Wójtowicz, *Zasada stosowania...*, s. 5 – 8.

¹⁹ M. Masternak – Kubiak, *Zasada autonomii...*, s. 78.

²⁰ M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2011, s. 51, A. Wasilkowski, *Prawo krajowe – prawo wspólnotowe – prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne*. [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym systemie prawnym*, Warszawa 1997, s. 6 – 8; o pojęciu autonomii prawa szeroko: R. Barents, *The Autonomy of Community Law*, The Hague – London – New York 2004, R. P. George, *The Autonomy of Law*, Oxford 1996.

Europejskiej został trafnie określony już w roku 1964 w orzeczenie TSUE w sprawie 6/64 *Costa vs. E.N.E.L.*, który wyjaśnił, iż: „*Traktat o EWG ustanowił własny system prawny, który z chwilą wejścia Traktatu w życie stał się integralnym składnikiem systemów prawnych państw członkowskich i którego stosowanie jest obowiązkiem ich sądów*”.

Jeśli chodzi o samo pojęcie autonomii prawa to trzeba w tym miejscu wspomnieć o toczącym się początkowo w doktrynie prawa sporze pomiędzy autonomistami, którzy postulowali, aby uznać prawo Unii Europejskiej za samodzielny system prawny oraz internacjonalistami, którzy przychylali się do koncepcji wedle której prawo UE stanowi swoisty podsystem prawa międzynarodowego²¹. W ostatnich latach coraz więcej autorów przychyliła się do koncepcji autonomii prawa UE, choć można również spotkać odmienne stanowiska w tym zakresie²². Generalnie rzecz biorąc spór z czasem coraz bardziej zanika²³.

Zasygnalizowania wymaga również to, że pojęcie autonomii prawa może być postrzegane na trzech zasadniczych płaszczyznach: autonomii pierwotnej, autonomii pochodnej oraz autonomii interpretacyjnej. Pierwsza z nich opiera się na tym, iż system prawny UE nie znajduje oparcia dla swojego obowiązywania w innym systemie prawnym. Na pierwszy rzut oka wynika, że prawo Unii Europejskiej nie posiada przymiotu autonomii pierwotnej. Jednak zdaniem TSUE z zasady bezpośredniego skutku i pierwszeństwa stosowania prawa unijnego można wyprowadzić wniosek, iż system ten powstał na zasadzie „samoustanowienia”, co dowodzi istnienia autonomii pierwotnej. Natomiast autonomia pochodna charakteryzuje te porządki prawne, które wywodzą się wprawdzie z innego systemu prawnego, ale z czasem uzyskują niezależność. Przejawem autonomii pochodnej prawa unijnego ma być przyznanie przez

²¹ J. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011, s. 23 oraz powołana tam literatura; C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne* [w:] J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006, s. 117 i 123.

²² A. Łazowski, *Prawo Unii Europejskiej a prawo międzynarodowe* [w:] M.M. Kenig – Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 68.

²³ W kwestii sporu pomiędzy autonomistami i internacjonalistami zobacz również: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 151 – 152; M. Dybowski, *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007, s. 65.

państwa członkowskie UE upoważnienia do tworzenia prawa. Niemniej jednak należy pamiętać, że autonomia ta nie ma przymiotu nieograniczoności. Z kolei pod pojęciem autonomii interpretacyjnej należy rozumieć sytuację, w której interpretacja regulacji określonego systemu prawnego jest dokonywana przez instytucje należące do tego systemu prawnego. W odniesieniu do prawa Unii Europejskiej ugruntowana jest linia orzecznicza TSUE, która wyklucza odwołanie się w procesie interpretacji prawa unijnego do krajowych reguł, czy tym bardziej mechanizmów interpretacyjnych. Wykluczyłoby to jednolitość stosowania oraz efektywność prawa unijnego w poszczególnych państwach członkowskich. Jedynie TSUE jest uprawniony do interpretowania, czy kwestionowania ważności norm prawa Unii Europejskiej²⁴. Wydaje się, że okoliczności te w sposób dobitny świadczą o autonomii interpretacyjnej prawa unijnego.

Należy stwierdzić, iż system prawny UE może być określony jako system *sui generis*²⁵. Posiada on bowiem cechy zorganizowania oraz strukturę z własnymi źródłami oraz instytucjami. Nie należy również zapominać o własnych procedurach tworzenia, ochrony oraz zasad interpretacji. Kolejnym argumentem przemawiającym za uznaniem autonomicznego charakteru prawa Unii Europejskiej jest orzeczenie TSUE, w którym wyrażony został pogląd, iż rozporządzenie unijne zachowuje swoją ważność nawet w przypadku, kiedy jest sprzeczne z umową międzynarodową GATT, która wiąże zarówno UE, jak i poszczególne państwa członkowskie. Wyrażenie takiego poglądu było możliwe tylko przy założeniu, że prawo unijne stanowi autonomiczny, odrębny od prawa międzynarodowego system prawny²⁶.

Bez wątpienia rozwój prawa unijnego doprowadził na przestrzeni lat do określenia go mianem systemu o charakterze *quasi* konstytucyjnym, a dla zapewnienia jego jednolitego stosowania niezbędny okazał się dorobek

²⁴ Na temat płaszczyzn autonomii prawa zob.: A. Sołtys, *Spór o zasadę supremacji* [w:] S. Biernat (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000, s. 14; W. Jedlecka, *Pojmowanie autonomii prawa europejskiego* [w:] S. Wronkowska, *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Kraków 2005, s. 243; C. Mik, *Powierzenie Unii Europejskiej...*, s. 126; M. Dybowski, *Prawa fundamentalne...*, s. 66; K. Wójtowicz, *Zasady stosowania prawa wspólnotowego...*, s. 7.

²⁵ R. Kwiecień, *Suwerenność państwa w Unii Europejskiej: aspekty prawno międzynarodowe*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 2, s. 30.

²⁶ Orzeczenie TSUE z dnia 5 maja 1994 r. w sprawie C-280/93, Republika Federalna Niemiec przeciwko Radzie Unii Europejskiej; T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej...*, s. 64.

orzecznicy TSUE. Niewystarczające, a czasem wręcz nieprzydatne okazały się mechanizmy znane prawu międzynarodowemu oraz prawu krajowemu. Stanowi to swoiste dopełnienie procesu wyodrębnienia prawa Unii Europejskiej, jako autonomicznego (samodzielnego, niezależnego) systemu prawnego.

1.1.3. Zasada pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej

W polskiej doktrynie prawa europejskiego i prawa konstytucyjnego zasada pierwszeństwa stosowania prawa UE jest również określana jako zasada nadrzędności, czy też prymatu. Jest to ujęcie niezbyt precyzyjne, a to z uwagi na fakt, iż może prowadzić do błędnego rozumienia tej zasady. Najwłaściwszym jest bowiem określenie „pierwszeństwo stosowania”. Wynika to z faktu, iż w myśl analizowanej zasady prawo unijne ma pierwszeństwo w stosowaniu właśnie, w przypadku kolizji z prawem krajowym. Mówiąc o pierwszeństwie stosowania unikamy niepotrzebnych nieporozumień, mogących powstać na tym tle, a wynikających podczas używania określenia „prymat”, „nadrzędność” i tym podobnych. Sugerują one bowiem, iż prawo Unii Europejskiej stoi wyżej w hierarchii źródeł prawa niż prawo krajowe²⁷. Z punktu widzenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej jest to założenie częściowo błędne, o czym będzie mowa w dalszej części pracy. Zasada pierwszeństwa stosowania prawa unijnego nie została wyrażona wprost w Traktatach, za wyjątkiem art. 288 TFUE, w którym jest mowa o bezpośredniej stosowalności rozporządzeń. Niemniej jednak, w sposób pośredni można wywieść omawianą zasadę z art. 4 ust. 3 TUE, w której sformułowana została zasada lojalności. Na tej właśnie podstawie TSUE wyprowadził w swoim orzecznictwie regułę pierwszeństwa prawa wspólnotowego, którą w kolejnych orzeczeniach dookreślono jako zasada pierwszeństwa stosowania²⁸.

²⁷ A. Wróbel, *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej* [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2011, s. 134.

²⁸ A. Zawadzka, *Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich* [w:] J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 139 – 140; Na temat różnic pomiędzy pierwszeństwem obowiązywania, a pierwszeństwem stosowania zobacz: W. Czapliński, *Akty prawne Wspólnot Europejskich w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości* [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w krajowym systemie prawnym*, Warszawa 1997, s. 191 – 192, S. Biernat, *Miejsce prawa pochodnego Wspólnot Europejskich w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii*

W związku z tym, że analizowana reguła pierwszeństwa dotyczy właśnie stosowania prawa (a nie np. stanowienia) problematyka z tym związana może być postrzegana z perspektywy prawa unijnego oraz z perspektywy prawa krajowego²⁹. Podkreślenia wymaga, iż omawiana zasada dotyczy wszystkich źródeł prawa UE. Konsekwencją przyjęcia zasady pierwszeństwa stosowania prawa unijnego jest obowiązek wszystkich organów państwa, a przede wszystkim sądów, niestosowania prawa krajowego sprzecznego z prawem unijnym. Sądy oraz inne organy państwa mają obowiązek pominięcia normy krajowej sprzecnej z normą unijną³⁰. W praktyce organ krajowy nie może czekać do czasu, kiedy norma krajowa sprzeczna z mającą pierwszeństwo zastosowania normą unijną zostanie uchylona bądź zmieniona. Dalszą konsekwencją takiego podejścia, jest to iż sprzeczna z prawem UE norma krajowa nie staje się nieważna. Nie jest jedynie stosowana, a w jej miejsce stosowana jest norma unijna³¹.

Obowiązywanie zasady pierwszeństwa stosowania prawa unijnego można postrzegać jako szczególną regułę rozstrzygania kolizji pomiędzy dwoma systemami prawa: unijnym i krajowym. Funkcjonowanie tej zasady jest konsekwencją zasady bezpośredniej skuteczności i bezpośredniego skutku prawa UE w krajowym systemie prawnym. Należy podkreślić, że zasada pierwszeństwa stosowania prawa unijnego nie została zapisana w żadnym z aktów prawnych Unii Europejskiej. Została sformułowana w orzecznictwie TSUE w wyrokach *Van Gend & Loos* oraz *Costa vs. E.N.E.L.* Ponadto rozwinięcie zasady pierwszeństwa stosowania miało miejsce w wyrokach *Internationale Handelsgesellschaft GmbH* oraz *Simmenthal SpA*. Z powyższych orzeczeń wynika, iż prawo unijne posiada atrybut pierwszeństwa stosowania przede wszystkim źródłami prawa krajowego,

Europejskiej, Toruń 1999, s. 180 – 187, K. Wójtowicz, *Istota i źródła prawa wspólnotowego; konsekwencje dla prawa krajowego* [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w krajowym systemie prawnym*, Warszawa 1997, s. 155; T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford 1994, s. 235 – 236.

²⁹ Dla ścisłości należy stwierdzić, że perspektywa prawa unijnego rozumiana *sensu stricte* oznacza stanowisko prezentowane przez TSUE, zaś perspektywa prawa krajowego oznacza *sensu stricte* stanowisko prezentowane przez sądy konstytucyjne państw członkowskich. W zależności od państwa można wyróżnić podejścia sądów konstytucyjnych od całkiem zbieżnych, poprzez umiarkowane, aż do przeciwnych stanowisku prezentowanemu przez TSUE.

³⁰ K. Wójtowicz, *Zasady stosowania prawa wspólnotowego...*, s. 24 – 26.

³¹ A. Bartosiewicz, *Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce na przykładzie VAT*, Warszawa 2009, s. 152 – 153.

a więc także przed Konstytucją RP. Pogląd ten jest uzasadniany przez TSUE koniecznością zapewnienia skuteczności, efektywności i jednolitego stosowania prawa unijnego we wszystkich państwach członkowskich³².

Niestety podejście takie spotyka się często ze sprzeciwem sądów konstytucyjnych państw członkowskich, które stoją na stanowisku, iż prawo Unii Europejskiej nie posiada atrybutu pierwszeństwa w stosunku do przepisów Konstytucji. Własne stanowisko w tej kwestii zaprezentował również polski Trybunał Konstytucyjny w wyroku K 18/04³³, dotyczącym traktatu akcesyjnego.

W systemu prawnym RP podstawą prawną funkcjonowania zasady pierwszeństwa stosowania prawa UE oraz jego bezpośredniego skutku jest art. 91 ust. 2 i 3 w powiązaniu z art. 9 Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z dyspozycją art. 91 ust. 2 Konstytucji RP *„Umowa międzynarodowa ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie ma pierwszeństwo przed ustawą, jeżeli ustawy tej nie da się pogodzić z umową”*. Cytowany przepis odnosi się do prawa pierwotnego Unii Europejskiej, i zapewnia mu pierwszeństwo przed ustawami, nie wspominając jednak nic o Konstytucji³⁴. Na marginesie należy zauważyć, iż powyższy przepis odnosi się do umów międzynarodowych ratyfikowanych za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, nie mówiąc nic o umowach ratyfikowanych przez Naród w drodze referendum³⁵. Z kolei art. 91 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że: *„Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”*. Z dyspozycji tego przepisu wynika zasada pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania prawa wtórnego Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Pewne wątpliwości na tle jego stosowania pojawiły się

³² K. Wojtowicz, *Konstytucyjne granice pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle orzecznictwa krajowych sądów konstytucyjnych* [w:] W. Czapliński (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2006, s. 1070 i nast.; J. Barcz, *Zagwarantowanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec polskiego prawa krajowego a Traktat akcesyjny* [w:] J. Barcz (red.), *Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce. Wybrane problemy*, Warszawa 2005, s. 11 – 16.

³³ OTK-A 2005, nr 4, poz. 149.

³⁴ P. Winczorek, *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11, s. 11.

³⁵ Bliżej zob.: J. Barcz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2, s. 37.

wraz z głosami niektórych przedstawicieli doktryny, którzy poddawali w wątpliwość status Unii Europejskiej, jako organizacji międzynarodowej³⁶. Kres tym wątpliwościom położyło wspomniane już wcześniej orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04. Z jego uzasadnienia wynika, iż nieporozumienia na tle statusu UE, jako organizacji międzynarodowej wynikały z błędnego i pozbawionego przesłanek natury prawnej rozróżnienia organizacji „ponadnarodowych” i „międzynarodowych”. Niemniej jednak, w chwili obecnej, zdecydowanie dominuje pogląd, iż przepis art. 91 ust. 3 Konstytucji RP stanowi podstawę dla pierwszeństwa oraz bezpośredniego stosowania prawa wtórnego Unii Europejskiej w stosunku do ustaw, w przypadku wystąpienia kolizji.

Jak wynika z powyższych rozważań na gruncie prawa konstytucyjnego bezsporne jest pierwszeństwo stosowania prawa unijnego w stosunku do ustawy, w przypadku wystąpienia kolizji. Spór pomiędzy krajowymi sądami konstytucyjnymi, a TSUE pojawia się dopiero, jak już wcześniej sygnalizowano, kiedy zaczyna być mowa o pierwszeństwie prawa unijnego w stosunku do uregulowań krajowych rangi konstytucyjnej. Z przywołanego powyżej orzecznictwa TSUE jednoznacznie wynika, że w przypadku wystąpienia niezgodności normy prawa unijnego z normą prawa krajowego, ta pierwsza będzie korzystała z pierwszeństwa stosowania, nawet do normy krajowej o randze konstytucyjnej. Natomiast w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw członkowskich UE kwestia ta wywołała wiele wątpliwości, poczynając od sporadycznych przypadków akceptacji takiego stanowiska (np. w Belgii³⁷), poprzez akceptację obwarowanej licznymi zastrzeżeniami (np. Niemcy³⁸, Włochy³⁹, Hiszpania⁴⁰), aż do zanegowania takiej możliwości (np. Francja⁴¹,

³⁶ K. Pawłowicz, *Wpływ prawa wspólnotowego na konstytucyjny system państwa i prawa polskiego – uwagi krytyczne* [w:] E. Piontek (red.) *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 74.

³⁷ Zob. Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2006, s. 30 i nast.

³⁸ Orzeczenia Federalnego Sądu Konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec z dnia 29 maja 1974 r., BvL 52/71 (tzw. Solange I) oraz z dnia 22 października 1986 r., BvR 197/83 (tzw. Solange II); J. Barcz, *Wybrane problemy związane z wyrokiem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r. na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą RFN*, Europejski Przegląd Sądowy 2009, nr 9.

³⁹ Zob. Relacje między prawem konstytucyjnym..., s. 111 i nast.

⁴⁰ Oświadczenie z dnia 13 grudnia 2004 r., DTC 1/2004, Boletín Oficial del Estado nr 3/2005.

⁴¹ Orzeczenie z dnia 3 grudnia 2001 r., nr 226514, www.legifrance.gouv.fr/WAspad

Austria⁴²). Z biegiem czasu stanowisko sądów konstytucyjnych państw członkowskich UE zaczęło ewoluować w kierunku osiągnięcia pewnego kompromisu w myśl którego pierwszeństwo stosowania prawa Unii Europejskiej może funkcjonować w odniesieniu do aktów prawnych rangi konstytucyjnej pod warunkiem, że nie narusza podstawowych zasad konstytucyjnych, rdzenia stanowiącego prawa i wolności konstytucyjne⁴³.

Własne stanowisko w zakresie pierwszeństwa stosowania prawa unijnego w stosunku do przepisów Konstytucji RP wypracował też polski Trybunał Konstytucyjny. W uzasadnieniu wyroku z dnia 11 maja 2005 r., K 18/04 możemy odszukać stanowisko zgodne z którym w przypadku kolizji norm prawa unijnego z Konstytucją RP, nie można przyjąć, że norma unijna uzyska walor pierwszeństwa stosowania. Jeżeli wystąpiłaby rzeczona kolizja konieczne byłoby zastosowanie jednego z trzech rozwiązań. Polski ustawodawca musiałby doprowadzić do zmiany Konstytucji, zmianie ulec musiałaby norma prawa unijnego, czy wreszcie w skrajnym przypadku należałoby podjąć decyzję o wystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej⁴⁴.

Tytułem uzupełnienia należy również podkreślić, że w omawianym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny dał prymat unormowaniu zawartemu w art. 8 ust. 1 („*Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej*”) w stosunku do art. 9 („*Rzeczypospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego*”) Konstytucji RP. Z analizy tych zapisów, ich systematyki w samej Konstytucji oraz w powiązaniu z normami art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji

⁴² Orzeczenie z dnia 20 czerwca 1998 r., G 22/98, www.ris.bka.gv.at/vfgh

⁴³ Szerzej na ten temat: A. Lisiecka, *Prawo wspólnotowe w systemie prawnym państw członkowskich* [w:] E. Piontek (red.) *Szkice z prawa Unii Europejskiej. Problemy konstytucyjne*, Kraków 2005, s. 243; B. Banaszekiewicz, P. Bogdanowicz, *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej*, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2006, s. 68 – 70.

⁴⁴ Zob. J. Barcz, *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 4, s. 12; S. Biernat, *Ustrojowe podstawy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej* [w:] *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. J. Łętowskiemu w 60 rocznicę urodzin*, (red.) A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz, Warszawa 1999, s. 47 – 48; M. Szpunar, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a polski system prawny*, Warszawa 2003, s. 13; M. Safjan, *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3, s. 3 – 6; B. Banaszekiewicz, *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej...*, s. 56; K. Wójtowicz, *Konstytucja RP z 1997 a członkostwo Polski w Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 498.

RP, wydaje się iż Trybunał nie mógł orzec o możliwości pierwszeństwa stosowania prawa unijnego w stosunku do Konstytucji RP⁴⁵.

Wyłączenie zasady pierwszeństwa pierwotnego prawa unijnego w stosunku do polskich norm konstytucyjnych wydaje się być, na gruncie obowiązującej Konstytucji RP, przesądzone. Trybunał Konstytucyjny jest bowiem uprawniony do kontroli zgodności tego prawa z przepisami Konstytucji. Pewne wątpliwości pojawiły się natomiast na gruncie możliwości dokonania przez Trybunał Konstytucyjny kontroli prawa pochodnego Unii Europejskiej z Konstytucją RP. Z jednej strony część przedstawicieli doktryny prawa podnosi, że z treści art. 188 pkt 5 w związku z przepisem art. 79 ust. 1 Konstytucji RP nie wynika, aby prawo pochodne mogło podlegać kontroli pod kątem zgodności z Konstytucją⁴⁶. Przeciwnie stanowisko, dopuszczające taką kontrolę opiera się na poglądzie, że zawarte w przepisie art. 79 ust. 1, czy art. 193 Konstytucji RP sformułowanie „akt normatywny” zawiera w sobie normy prawa pochodnego Unii Europejskiej. Wynika z tego, że w trybie skargi konstytucyjnej lub pytania sądu skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego możliwa jest taka kontrola⁴⁷.

1.1.4. Zasada skutku bezpośredniego prawa Unii Europejskiej

Zasada skutku bezpośredniego prawa unijnego stanowi jedną z podstawowych reguł. Podobnie jak zasada pierwszeństwa (stosowania) prawa unijnego, nie została ona ujęta w Traktatach. Jest efektem orzecznictwa TSUE wynikającego z celowościowej wykładni Traktatów jak również ich „ducha”. Dotyczy ona wszystkich źródeł prawa Unii Europejskiej oraz ma ścisły związek z omawianą powyżej zasadą pierwszeństwa stosowania⁴⁸. TSUE traktuje zasadę

⁴⁵ M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2011, s. 57.

⁴⁶ Tak, wydaje się wątpliwie J. Barcz.

⁴⁷ Tak, wydaje się trafnie K. Wójtowicz; Podobne stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 16 listopada 2011 r., SK 45/09; Więcej na ten temat: K. Wojtyczek, *Przekazanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 323 – 428; A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa* [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 84 – 91, E. Piontek, *Konstytucje państw członkowskich w systemie prawnym Unii Europejskiej* [w:] J. Warzyński, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji*, Warszawa 2009, s. 396 – 403.

⁴⁸ A. Zawadzka, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 147 – 148.

skutku bezpośredniego jako konsekwencję bezpośredniego stosowania (obowiązywania)⁴⁹. Istotą wyprowadzenia w orzecznictwie TSUE zasady skutku bezpośredniego była chęć przyznania jednostkom możliwości bezpośredniego wywodzenia swoich praw z przepisów UE. Skutkiem tego jest znaczne zwiększenie efektywności prawa Unii Europejskiej, a dokładnie rzecz ujmując praktycznej skuteczności (*effet utile*)⁵⁰.

Po raz pierwszy zasada skutku bezpośredniego została wyrażona w wyroku TSUE *Van Gend & Loos*. We wskazanym orzeczeniu sformułowano tezę, iż podmiotami praw i obowiązków wynikających z Traktatów mogą być nie tylko państwa członkowskie, ale również obywatele tych państw. Dodatkowo, państwa członkowskie zobowiązane są chronić przyznane obywatelom prawa. Podkreślenia wymaga jednak to, że aby norma prawa unijnego mogła wywołać bezpośredni skutek musi być:

- 1) dostatecznie precyzyjna, jasna i nie budząca wątpliwości;
- 2) kompletna, czyli nie wymagająca uzupełnienia, czy też wydania dodatkowych przepisów wykonawczych;
- 3) bezwarunkowa;
- 4) posiadać określony podmiot oraz nałożony na niego obowiązek⁵¹.

Niemniej jednak, skutek bezpośredni może być postrzegany w znaczeniu obiektywnym oraz w znaczeniu subiektywnym. Pierwsze z nich jest oparte na założeniu, że strona może powołać się na zasadę skutku bezpośredniego przed organem krajowym, aby dochodzić swoich praw. Odnosi się więc do każdego przypadku, kiedy możliwe jest zastosowanie prawa unijnego przez organ krajowy. Tym samym ze skutkiem bezpośrednim mamy do czynienia w każdym przypadku, kiedy norma prawa unijnego nadaje się do zastosowania przed organem krajowym, a jednostka może się na nie powołać w postępowaniu sądowym. Natomiast

⁴⁹ Wyrok TSUE z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie *van Duyn*.

⁵⁰ F.G. Jacobs, *The evolution of the European Legal Order*, *Common Market Law Review* 2004, vol. 41, s. 306; P. Daranowski, *Kilka uwag o prawach jednostki w Unii Europejskiej/Wspólnocie Europejskiej*, „*Studia Prawno-Ekonomiczne*” 1996, nr 1, s. 81 – 82.

⁵¹ P. Gilowski, *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej* [w:] A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010, s. 237 – 240; M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo...*, s. 41 – 42; S. Biernat, *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości* [w:] S. Biernat (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000.

znaczenie subiektywne, mające węższy charakter należy rozumieć jako nadanie jednostkom praw, które są w istocie częścią ich „dziedzictwa prawnego”, czyli przepisy prawa unijnego przyznają obywatelom prawa, które powinny być chronione przez sądy państw członkowskich⁵².

Omawiana zasada reguluje stosunek prawa unijnego do prawa krajowego, ale również determinuje postępowanie sądów państw członkowskich w aspekcie stosowania oraz wykładni prawa Unii Europejskiej. Co więcej spoglądając na zasadę bezpośredniego skutku z perspektywy Konstytucji RP, należy zauważyć, że ma ona swoje umocowanie w przepisie art. 91 ust. 1 ustawy zasadniczej. Wynika to z faktu, że polski ustawodawca opowiedział się za koncepcją monistyczną obowiązywania prawa międzynarodowego w krajowym systemie prawnym. W związku z tym nie ulega wątpliwości, że jedynie przepisy bezpośrednio obowiązujące w krajowym systemie prawnym mogą być bezpośrednio stosowane, a w konsekwencji wywoływać skutek bezpośredni⁵³.

Na marginesie należy wspomnieć o pewnej terminologicznej niekonsekwencji. W niektórych opracowaniach mowa jest bowiem o „bezpośrednim stosowaniu”, a w innych o „bezpośrednim skutku”. Czasami określenia te są używane zamiennie⁵⁴. W niniejszej pracy konsekwentnie jest mowa o bezpośrednim skutku, jako ostatecznym efekcie, jaki wywiera prawa unijne w polskim systemie prawnym. Nie umniejszając znaczenia innych ujęć terminologicznych, wydaje się, że to właśnie określenia skutku bezpośredniego najbardziej trafnie oddaje treść i charakter omawianej zasady, zwłaszcza z perspektywy prawa konstytucyjnego, a konkretnie przepisu art. 91 ust. 1 Konstytucji RP.

Pewne kontrowersje wywoływała kwestia bezpośredniej skuteczności dyrektyw, jednak została ona rozstrzygnięta w orzecznictwie TSUE. Początkowo, z uwagi na konieczność implementacji dyrektyw do krajowego systemu prawnego, dla zapewnienia ich skuteczności, uważano, iż nie posiadają one waloru

⁵² A. Zawidzka, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 147 – 148; M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo...*, s. 42; P. Craig, G. de Burca, *EU Law*, Oxford-New York 2003, s. 180.

⁵³ A. Wróbel, *Zasady ogólne...*, s. 99 – 100.

⁵⁴ Więcej na ten temat: S. Prechal, *Directives in EC Law*, Oxford 1995.

bezpośredniej skuteczności, a więc ich przepisy nie wywołują skutku bezpośredniego. W chwili obecnej wydaje się, że ugruntowany jest pogląd, iż dyrektywy wywołują, pod pewnymi warunkami, skutek bezpośredni⁵⁵.

Ponadto, podkreślenia wymaga, iż skutek bezpośredni możemy podzielić na wertykalny i horyzontalny. Najogólniej rzecz ujmując skutek wertykalny dotyczy relacji państwo członkowskie – jednostka, zaś skutek horyzontalny relacji jednostka – jednostka. Również w tej materii zarysowały się rozbieżności dotyczące dyrektyw, a dokładnie kwestii, czy mogą one posiadać walor bezpośredniej skuteczności w układzie horyzontalnym⁵⁶. Zasygnalizowana w tym miejscu problematyka, dotycząca dyrektyw, będzie przedmiotem szczegółowych rozważań w dalszej części pracy.

1.2. Prawo pierwotne Unii Europejskiej

Przystępując do analizy prawa pierwotnego Unii Europejskiej, należy w pierwszym rzędzie zwrócić uwagę na fakt, iż posiada ono podwójny charakter. Z jednej strony niewątpliwie posiada ono cechy charakterystyczne dla prawa międzynarodowego. Wynika to z tego, że Traktaty statuujące Unię Europejską są w istocie rzeczy umowami międzynarodowymi zawieranymi przez państwa członkowskie. Konsekwencją tego jest traktowanie UE jako organizacji międzynarodowej. Nie należy jednak zapominać, że posiada ona pewne cechy charakterystyczne nieznanne innym organizacjom międzynarodowym. Z drugiej strony można powiedzieć, iż Traktaty statuujące Unię Europejską, w wymiarze wewnętrznym, należy traktować jako swoiste akty o charakterze *quasi* konstytucyjnym. Zawierają one bowiem przepisy materialne (ustrojowe) i proceduralne regulujące funkcjonowanie Unii Europejskiej. Taki sposób pojmowania prawa Unii Europejskiej wywodzi się z działalności TSUE, która została później zaakceptowana i rozbudowana przez doktrynę prawa międzynarodowego i europejskiego. Za początek pojmowania prawa pierwotnego

⁵⁵ Więcej na ten temat zobacz: wyroki TSUE w sprawach: 41/74 Yvonne van Duyn, 148/78 Tullio Ratti, C-91/92 Paola Faccini Dori, C-169/95 Luciano Arcaro.

⁵⁶ Więcej na ten temat zobacz: wyroku TSUE w sprawach: 152/84 M.H.Marshall, 80/86 Kolpinghuis Nijmegen BV, C-271/91 M.H.Marshall, C-188/89 Foster; M. Szpunar, *Odpowiedzialność podmiotu prywatnego z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego*, Warszawa 2008, s. 5 i nast.

UE jako prawa o charakterze konstytucyjnym należy niewątpliwie uznać opinię 1/91 z dnia 14 grudnia 1991 r., która dotyczy projektu umowy o utworzeniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego⁵⁷. TSUE określił Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, jako „*kartę konstytucyjną Wspólnot*”.

Prawo pierwotne Unii Europejskiej ma pierwszeństwo przed prawem pochodnym, które musi być z nim zgodne. Wynika to z tego, że prawo pochodne jest tworzone na podstawie upoważnienia i na zasadach przewidzianych w prawie pierwotnym. Co więcej, prawo pierwotne posiada atrybut pierwszeństwa również w stosunku do prawa wewnętrznego państw członkowskich Unii Europejskiej.

Mówiąc o prawie pochodnym Unii Europejskiej, należy przez nie rozumieć nie tylko pisane prawo pierwotne do którego zaliczają się Traktaty stanowiące Unię Europejską, Traktaty rewizyjne oraz Traktaty akcesyjne, ale również prawo pierwotne niepisane do którego zalicza się ogólne zasady prawa, zasady wspólne systemom prawnym państw członkowskich UE, ogólne zasady prawa międzynarodowego, prawa podstawowe oraz prawo zwyczajowe. Nie należy ponadto zapominać o innych aktach prawa pierwotnego, do których należą inne porozumienia między państwami członkowskimi⁵⁸. Do źródeł prawa pierwotnego należy też prawo zwyczajowe. Jest to kategoria stosunkowo wąska, niemniej jednak warta odnotowania. Powstaje ona zazwyczaj w wyniku praktyki instytucji UE lub też państw członkowskich. Tytułem przykładu prawa zwyczajowego Unii Europejskiej można wymienić niepisaną zasadę wynikłą właśnie z praktyki, że państwa są reprezentowane na spotkaniach Rady Unii Europejskiej nie tylko przez właściwych ministrów, ale także przez sekretarzy stanu właściwego ministerstwa. Gdyby stosować się literalnie do przepisów prawa unijnego to na spotkaniach tych państwo członkowskie powinno być reprezentowany wyłącznie przez ministra (art. 16 ust. 2 TUE).

⁵⁷ Opinia ETS 1/91, ECR 1991, s. I-6102.

⁵⁸ R. Grzeszczak, *Prawo pierwotne Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz (red.), *Źródła prawa...*, s. 8 – 9.

1.2.1. Traktaty założycielskie Unii Europejskiej

Do podstawowych źródeł prawa pierwotnego Unii Europejskiej możemy zaliczyć:

- a) Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Węgla i Stali.

Został on podpisany na 50 lat i wygasł 23 lipca 2002 r. Po raz pierwszy użyto w nim sformułowania „ponadnarodowy”.

- b) Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej oraz Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (zastąpioną Wspólnotę Europejską).

Zostały one podpisane na czas nieokreślony. Następcą prawnym Wspólnot Europejskich stała się Unia Europejska, zaś Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej funkcjonuje do dnia dzisiejszego. Nie należy również zapominać o tzw. pierwszym i drugim Traktacie o fuzji. Pierwszy z nich doprowadził do połączenia Zgromadzeń Parlamentarnych oraz Trybunałów Sprawiedliwości trzech Wspólnot. Na mocy drugiego traktatu o fuzji (Traktat ustanawiający Jedną Radę i Jedną Komisję Wspólnot Europejskich) doprowadzono do scalenia kolejnych instytucji trzech wspólnot. Utworzono jedną: Komisję Wspólnot Europejskich i Radę Wspólnot Europejskich. Traktat o fuzji został uchylony na mocy Traktatu Amsterdamskiego. Do prawa pierwotnego zalicza się też uchwały Rady zmieniające liczbę sędziów i rzeczników generalnych TSUE⁵⁹. Do prawa pierwotnego zalicza się również protokoły, deklaracje i załączniki do Traktatów. Stanowią one bowiem integralną ich część (art. 51 TUE)⁶⁰.

1.2.2. Traktaty reformujące Unię Europejską

Do traktatów reformujących traktaty założycielskie zaliczamy:

- a) Jednolity Akt Europejski

⁵⁹ Więcej zob.: M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo...*, s. 33 – 34; R. Grzeszczak, *Prawo pierwotne...*, s. 3 – 4; A. Szachoń, *Źródła prawa Unii Europejskiej* [w:] A. Kuś (red.) *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010, s. 170 – 171; A. Wróbel, *Źródła prawa...*, s. 37 – 44.

⁶⁰ Wyrok z dnia 5 października 1994 w sprawie C-280/93, ECR 1993, s. I-3667. Deklaracje nie są wprowadzane aktami prawnie wiążącymi i stanowią jedynie wyraz woli politycznej państw członkowskich, jednak mają istotne znaczenie podczas dokonywania wykładni traktatów. Można z nich bowiem odczytać kontekst umowy międzynarodowej.

W myśl tego traktatu dokonano korekty w sposobie stanowienia prawa. Zmianie uległ tryb głosowania w Radzie, a także procedury współpracy i zgody funkcjonujące w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Rada Europejska otrzymała kompetencje do podejmowania działań zarówno w międzynarodowym, jak i wspólnotowym obszarze integracji europejskiej.

b) Traktat o Unii Europejskiej (z Maastricht)

Wejście w życie tego traktatu wiązało się z wprowadzeniem procedury współdecydowania, która obecnie stanowi zwykłą procedurę stanowienia prawa. Część omawianego traktatu jest traktatem założycielskim Unii Europejskiej, a pozostała część reformuje traktaty założycielskie. Tak więc Traktat o Unii Europejskiej posiada zarówno cechy traktatu reformującego, jak i traktaty założycielskiego.

c) Traktat Amsterdamski

Dokonywał on reformy Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskiej. Wprowadzał ponadto zmiany, które miały pozwolić na przyjęcie nowych państw członkowskich. Należały do nich między innymi procedura wzmocnionej współpracy oraz wzmocnienie pozycji Parlamentu Europejskiego oraz TSUE. Jednocześnie włączono *acquis* Schengen do prawa Unii Europejskiej.

d) Traktat Nicejski

Podobnie jak omówiony powyżej Traktat Amsterdamski, miał na celu przygotowanie warunków dla wstąpienia do Unii Europejskiej nowych państw. Dlatego też zawierał zapisy co do ustalenia składu, uproszczenia procedur oraz nowego podziału miejsc w instytucjach Wspólnot Europejskich. Dokonał zmian Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu ustanawiającego Wspólnoty Europejskie oraz protokołu dotyczącego statutu Europejskiego Banku Centralnego. Należy pamiętać, że Traktat Nicejski zawierał ponadto cztery protokoły:

- 1) protokół w sprawie rozszerzenia Unii Europejskiej;
- 2) protokół w sprawie Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
- 3) protokół w sprawie finansowych skutków wygaśnięcia Traktatu o ustanowieniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali;

- 4) protokół w sprawie art. 67 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.
- e) Traktat z Lizbony

Z kolei na mocy tego traktatu zreformowane zostały: Traktat o Unii Europejskiej oraz Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, który był zastąpiony Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej⁶¹. Traktat z Lizbony jest ostatnim, jak dotychczas traktatem reformującym Unię Europejską. Potrzeba jego wprowadzenia wynikała z niepowodzenia, jakim zakończyła się próba zmiany ustroju i funkcjonowania Unii Europejskiej w drodze Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, który nie wszedł w życie na skutek nieratyfikowania go przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej.

W wyniku przyjęcia Traktatu z Lizbony doszło do bardzo istotnej reformy ustrojowej Unii Europejskiej. Została ona bowiem, na skutek likwidacji struktury filarowej, przekształcona w jednolitą organizację międzynarodową. Położyło to kres dyskusjom dotyczącym charakteru prawnego Unii Europejskiej, jak również uprościło i ujednoliciło jej podstawy prawne. Konkretnie rzecz ujmując, doszło do wprowadzenia na obszarze całej Unii Europejskiej (jako organizacji międzynarodowej) jednolitego reżimu prawnego. Unia Europejska zastąpiła Wspólnotę Europejską oraz stała się jej następcą prawnym. Pociągnęło to za sobą wprowadzenie spójnej procedury prejudycjalnej w całym obszarze Unii Europejskiej (art. 267 TFUE), jak również skrócenie procedury związanej z kontrolą przestrzegania prawa unijnego (art. 260 ust. 2 TFUE). Niemniej jednak, w drodze wyjątku od zasady, na mocy art. 24 ust. 1 TUE pewne obszary Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa zostały wyłączone z reżimu unijnego i podlegają szczególnym zasadom i procedurom. Wprowadzona została uproszczona procedura zmiany traktatów (tzw. procedura kładki) oraz pośrednia (obywatelska) inicjatywa ustawodawcza⁶².

⁶¹ Więcej zob.: M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo...*, s. 33 – 34; R. Grzeszczak, *Prawo pierwotne...*, s. 3 – 4; A. Szachoń, *Źródła prawa...*, s. 170 – 171; A. Wróbel, *Źródła prawa...*, s. 37 – 44.

⁶² Szerzej: J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 27 – 29; A. Łazowski, A. Łabędzka, *Wprowadzenie do Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2010, J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010, s. 73 – 75.

1.2.3. Traktaty akcesyjne

Traktaty akcesyjne są w istocie umowami międzynarodowymi zawieranymi między państwami członkowskimi UE, a państwem przystępującym. Modyfikują traktaty założycielskie (art. 49 TUE), co oznacza, że należą do prawa pierwotnego UE. Tym samym, traktaty akcesyjne mogą być postrzegane zarówno jako akty określające warunki przystąpienia państwa do Unii Europejskiej, jak również jako akty reformujące dotychczasowe prawo pierwotne, a więc akty o charakterze rewizyjnym. Traktat akcesyjny składa się z: traktatu o przystąpieniu, aktu określającego warunki przystąpienia oraz protokołów i załączników. Natomiast traktat o przystąpieniu składa się zazwyczaj z trzech artykułów: ustanowienie członkostwa, wejścia w życie traktatu akcesyjnego i języków autentycznych traktatu. Duże objętościowo są zaś warunki przystąpienia wraz z załącznikami i protokołami określającymi zazwyczaj okresy przejściowe. Traktat akcesyjny ma wówczas charakter *lex specialis* w stosunku do traktatów założycielskich i pochodnego prawa Unii Europejskiej⁶³. Jak dotychczas zawarto siedem traktatów akcesyjnych Są to:

- 1) Traktat o przystąpieniu Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii z 1972 r.;
- 2) Traktat o przystąpieniu Grecji z 1979 r.;
- 3) Traktat o przystąpieniu Hiszpanii i Portugalii z 1985 r.;
- 4) Traktat o przystąpieniu Austrii, Finlandii i Szwecji z 1994 r.;

⁶³ Dotyczący Polski Traktat akcesyjny podpisany 16 kwietnia 2003 r. nosi nazwę: Traktat między Traktat między Królestwem Belgii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Irlandią, Republiką Włoską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Republiką Portugalską, Republiką Finlandii, Królestwem Szwecji, Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej (Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej) a Republiką Czeską, Republiką Estońską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Republiką Węgierską, Republiką Malty, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864; Dz. Urz. UE z 2003 r., L 236, s. 17); Pełna nazwa Aktu przystąpienia: Akt dotyczący przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii, Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej; Akt dotyczący warunków przystąpienia składa się z 62 artykułów, 18 załączników i 9 protokołów (załącznik XII dotyczy Polski).

- 5) Traktat o przystąpieniu Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii, Republiki Słowackiej z 2003 r.;
- 6) Traktat o przystąpieniu Bułgarii i Rumunii z 2005 r.;
- 7) Traktat o przystąpieniu Chorwacji z 2011 r.

Z przedstawionej powyżej analizy wynika, że w przypadku, gdy akcesja dotyczy kilku państw, to wyróżnia się dokumenty akcesyjne wspólne i indywidualne. Wspólny akt dotyczy przystąpienia oraz jego warunków. Znajdują się w nim jednak pewne postanowienia dotyczące grupy państw lub też poszczególnych państw. Niektóre z załączników oraz poszczególne protokoły dołączone do aktu dotyczą tylko wskazanych w nich państw⁶⁴.

1.2.4. Inne akty prawa pierwotnego Unii Europejskiej

Do innych aktów prawnych, które można zakwalifikować jako prawo pierwotne Unii Europejskiej należy zaliczyć: Luksemburski traktat budżetowy z dnia 22 kwietnia 1970 r. oraz Brukselski traktat budżetowy z dnia 22 lipca 1975 r., Traktat zmieniający niektóre postanowienia Protokołu w sprawie Statutu Europejskiego Banku Inwestycyjnego z dnia 10 lipca 1975 r., Traktat Grenlandzki z dnia 13 marca 1984 r. Status prawa pierwotnego posiadają również inne porozumienia między państwami członkowskimi takie jak choćby: Konwencja o niektórych instytucjach wspólnych dla EWG i EWEA z dnia 25 marca 1957 r., czy Konwencja dotycząca Antyli Holenderskich z dnia 1962 r. Jest to spowodowane tym, że zawierają one postanowienia zmieniające przepisy traktatów założycielskich.

Prawo pierwotne stanowią także, ze względu na przedmiot i procedurę przyjęcia, akty przyjmowane w ramach samej Unii Europejskiej. Są to tzw. akty konstytucyjne Rady przyjmowane przy współudziale Parlamentu Europejskiego. Państwa członkowskie są nimi związane na zasadach obowiązujących w ich

⁶⁴ R. Grzeszczak, *Prawo pierwotne...*, s. 8; A. Wróbel, *Źródła prawa...*, s. 48 – 49.

konstytucjach. Podlegają one procedurze ratyfikacji. Należą do nich: decyzja Rady o wprowadzeniu wyborów bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego – Akt o wyborach bezpośrednich do Parlamentu Europejskiego z dnia 20 września 1976 r., decyzja Rady ustanawiająca Sąd do spraw Służby Publicznej Unii Europejskiej z dnia 2 listopada 2004 r., czy decyzja Rady w sprawie systemu środków własnych Wspólnot z dnia 29 września 2000 r. Również Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej w sensie formalnym stanowi niezależne (poza traktatowe) źródło prawa pierwotnego Unii Europejskiej⁶⁵.

1.2.5. Umowy międzynarodowe zawierane przez Unię Europejską

W wyniku nadania mocą Traktatu z Lizbony Unii Europejskiej osobowości prawnej nabyła ona zdolność do zawierania umów międzynarodowych. W hierarchii źródeł prawa zajmują one pozycję wyższą niż prawo pochodne Unii Europejskiej⁶⁶. Wiążą one instytucje UE i państwa członkowskie. Podkreślenia wymaga również fakt, że Unia Europejska przejęła prawa i obowiązki wynikające z umów międzynarodowych zawartych przez Wspólnotę Europejską. Możliwe jest zawieranie umów z jednym lub kilkoma państwami trzecimi, czy też organizacjami międzynarodowymi. Unia Europejska ma prawo do zawarcia umowy międzynarodowej, jeżeli:

- a) taka możliwość została przewidziana w traktatach;
- b) zawarcie umowy jest konieczna do osiągnięcia celu określonego w Polityce Unii Europejskiej;

⁶⁵ R. Grzeszczak, *Prawo pierwotne...*, s. 8 – 9.

⁶⁶ Autor niniejszej rozprawy dostrzega, iż w doktrynie prawa Unii Europejskiej, miejsce umów międzynarodowych nie jest jednoznacznie określone. W chwili obecnej przyjmuje się, że umowy międzynarodowe stoją w hierarchii źródeł prawa wyżej niż prawo pochodne. Nie oznacza to jednak, iż można je automatycznie zaliczyć do aktów prawa pierwotnego. Niemniej jednak są one istotnym źródłem prawa Unii Europejskiej, szczególnie z perspektywy wejścia Traktatu z Lizbony i nadawania Unii Europejskiej osobowości prawnej, a co za tym idzie możliwości zawierania umów międzynarodowych (*ius contrahendi*). W chwili obecnej nie można jednoznacznie stwierdzić, iż są to akty prawa pierwotnego. Niemniej jednak w ocenie autora niniejszej pracy należało scharakteryzować umowy międzynarodowe zawierane przez Unię Europejską, jako źródła prawa. Nie jest celem pracy rozstrzygnięcie niniejszego zagadnienia, które z pewnością będzie przedmiotem rozważań doktryny prawa Unii Europejskiej. Więcej na ten temat zob.: J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty...*, s. 288 i nast.; J. Barcz, *Umowy międzynarodowe Unii Europejskiej z państwami trzecimi lub organizacjami międzynarodowymi* [w:] J. Barcz (red.), *Źródła prawa...*, s. 93 i nast.

- c) upoważnienie do zawarcia umowy zawarte jest w akcie Unii Europejskiej o charakterze wiążącym;
- d) zawarcie umowy może mieć wpływ na wspólne zasady lub też zmieniać ich zakres.

Prawo do zawierania umów międzynarodowych wynika wprost z traktatów lub też innych przepisów prawa Unii Europejskiej. Podczas ich zawierania nie można ograniczać państw członkowskich w negocjowaniu i zawieraniu umów z państwami i organizacjami międzynarodowymi. Niemniej jednak państwa nie mogą zawierać umów „równoległe” z Unią. Należy zwrócić uwagę, iż umowy międzynarodowe podlegają kontroli TSUE pod względem ich zgodności z traktatami. Spod tej kontroli są jednak wyłączone umowy zawierane w dziedzinie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa⁶⁷.

1.2.6. Zasady ogóle prawa Unii Europejskiej

Na wstępie rozważań dotyczących zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej należy wskazać, iż w znakomitej większości zostały one ustanowione (wyinterpretowane) w orzecznictwie TSUE i rozwinięte przez to orzecznictwo oraz doktrynę prawa europejskiego. Tylko niektóre z zasad zostały wpisane do traktatów statuujących Unię Europejską. W doktrynie i literaturze przedmiotu wyróżnia się następujące ogólne zasady prawa unijnego:

- a) zasady leżące u podstaw ustroju UE, odnoszące się do stosunków między Unią Europejską, a państwami członkowskimi (m. in. zasada nadrzędności prawa unijnego nad prawem krajowym, zasada subsydiarności, zasada bezpośredniego skutku, zasada równowagi instytucjonalnej). Są one efektem wnioskowania indukcyjnego TSUE, nie wywodzą się więc wprost z Traktatów.
- b) zasady mające swoje źródło w przepisach prawa UE, odnoszące się do stosunków pomiędzy organami UE i państw członkowskich, a jednostkami

⁶⁷ A. Szachoń, *Źródła prawa...*, s. 175 – 178; wyrok TSUE z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie C 22/70 ERTA, OETS.

(m. in. zasada równości, zasada proporcjonalności, zasady dotyczące praw człowieka).

- c) zasady materialnego prawa Unii Europejskiej będące podstawą swobód lub polityk⁶⁸.

Ogólne zasady prawa UE pełnią bardzo istotną funkcję w systemu prawnym Unii Europejskiej. Wydaje się, że najistotniejszą z nich jest „wypełnienia luk” w prawie unijnym. Prowadzi to w konsekwencji do zapewnienia możliwie wysokiej spójności stosowania prawa. Na marginesie należy wspomnieć, że podobnie ma to miejsce w krajowych porządkach prawnych. Sądy konstytucyjne opierając się na aktach konstytucyjnych wywodzą z nich zasady, które pozwalają na wypełnianie luk, czy też opierają się zasadach wprost zapisanych w ustawach zasadniczych. Analogicznie należy podejść do działalności orzeczniczej sądów najwyższych państw członkowskich⁶⁹. Zasady ogólne prawa Unii Europejskiej pełnią więc, generalnie rzecz ujmując, funkcję pomocniczą wobec prawa zawartego w traktatach. Są pomocne we wprowadzaniu przez TSUE do systemu prawa unijnego zasad dotyczących ochrony praw człowieka oraz umożliwiają dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia prawa przez organy UE oraz jej funkcjonariuszy (art. 268 TFUE, art. 340 TFUE). Ponadto, zasady ogólne odgrywają istotną rolę w procesie badania legalności aktów Unii Europejskiej (art. 258, 263, 265, 267, 277 TFUE), a także legalności działania państw członkowskich⁷⁰.

Ciekawy podział zasad ogólnych prawa unijnego przedstawił A. Wróbel, kładąc szczególny nacisk na kwestie interpretacji i wykładni prawa. Wywodzi on, iż rzeczony zasady pełnią następujące funkcje:

- a) stanowią wskazówki interpretacyjne przy wykładni przepisów prawa pochodnego, w ten sposób, że należy im nadać znaczenie zgodne z brzmieniem traktatów oraz zasad ogólnych;

⁶⁸ A. Wróbel, *Źródła prawa...*, s. 49; T. Tridimas, *The General Principles of EC Law*, Oxford 2000, s. 3; zob. również J. Barcz, *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

⁶⁹ Więcej na temat doniosłości wykładni prawa zobacz: A. Kalisz, *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, [w:] A. Kalisz, L. Leszczyński, B. Liżewski, *Wykładnia prawa: model ogólny a perspektywa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Prawa Unii Europejskiej*, Lublin 2011, s. 163 i nast.; A. Kalisz, *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007, s. 151 i nast.

⁷⁰ R. Grzeszczak, *Prawo pierwotne...*, s. 11 – 14.

- b) stanowią wskazówki interpretacyjne dla sądów państw członkowskich w zakresie wykładnie przepisów wewnętrznych wykonujących prawo unijne;
- c) wiążą organy i instytucje unijne w procesie stanowienia oraz stosowania prawa UE;
- d) wiążą organy państw członkowskich w procesie stanowienia prawa i jego stosowania w zakresie objętym prawem UE;
- e) stanowią kryteria oceny legalności aktów prawnych UE przez TSUE (art. 263 TFUE);
- f) stanowią kryteria oceny legalności aktów stanowienia i stosowania prawa krajowego w zakresie prawa UE⁷¹.

Jak wynika z zaprezentowanej powyżej analizy charakteru oraz funkcji zasad ogólnych prawa Unii Europejskiej, mają one niezwykle istotne znaczenia zarówno w procesie stosowania, jak i tworzenia prawa. Co więcej, stanowią punkt odniesienia dla oceny odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, czy też UE z tytułu naruszenia prawa unijnego. Oprócz tego zapewniają wypełnienie luk występujących w prawie unijnym oraz opisują jego reguły interpretacyjne. Należy ocenić je jako niezwykle istotne dla prawidłowego funkcjonowania całego systemu prawa Unii Europejskiej, w którym zasady ogólne prawa są ściśle powiązane z równie istotną działalnością orzeczniczą TSUE. Należy zatem stwierdzić, że te dwa powiązane ze sobą czynniki są elementem niezbędnym dla prawidłowego tworzenia, interpretacji, czy wreszcie stosowania prawa nie tylko Unii Europejskiej, ale także prawa krajów członkowskich, w kontekście prawa unijnego.

1.3. Prawo pochodne Unii Europejskiej

W myśl art. 288 TFUE do aktów prawa pochodnego UE zaliczamy rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, które mają charakter wiążący, a także zalecenia i opinie, o charakterze niewiążącym. W wyniku wejścia w życie Traktatu z Lizbony doszło do rozróżnienia aktów ustawodawczych i aktów

⁷¹ A. Wróbel, *Źródła prawa...*, s. 52 oraz powołane tam orzecznictwo TSUE.

nieustawodawczych. Wśród aktów ustawodawczych wyróżniamy zaś: rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. Natomiast akty nieustawodawcze dzielą się z kolei na: akty delegowane i akty wykonawcze oraz akty nienazwane do których zaliczamy: decyzje Rady Europejskiej i porozumienia międzyinstytucjonalne.

Akty ustawodawcze są przyjmowane według zwykłej procedury ustawodawczej, lub specjalnej procedury ustawodawczej. W drodze zwykłej procedury ustawodawczej mamy do czynienia ze współdziałaniem Parlamentu Europejskiego i Rady UE, na wniosek Komisji. Specjalna procedura ustawodawcza wiąże się natomiast z przyjmowaniem aktu przez Parlament Europejski z udziałem Rady lub też Rady z udziałem Parlamentu Europejskiego, na wniosek: Komisji, grupy państw członkowskich, Parlamentu Europejskiego, TSUE, Europejskiego Banku Inwestycyjnego lub Europejskiego Banku Centralnego.

Jak już wspomniano powyżej akty nieustawodawcze dzielą się na akty delegowane i akty wykonawcze. Do pierwszych z nich należą rozporządzenia, dyrektywy i decyzje, które mają zasięg ogólny, a na ich mocy dochodzi do zmiany lub uzupełnienia aktu ustawodawczego. Trzeba podkreślić, że zmiana czy uzupełnienie mogą dotyczyć elementów aktu ustawodawczego innych niż istotne. Są one przyjmowane przez Komisję na podstawie wyraźnego upoważnienia zawartego w akcie ustawodawczym. W ramach kontroli aktów delegowanych wydawanych przez Komisję Parlament Europejski oraz Rada Unii Europejskiej (dalej: Rada) są uprawnione do odwołania uprawnień delegowanych na rzecz Komisji oraz wyrażenia sprzeciwu, który uniemożliwi wejście w życie aktu delegowanego. Obydwie procedury nadzoru i kontroli są uruchamiane większością głosów Parlamentu Europejskiego lub też większością kwalifikowaną członków Rady. Nagłówek aktu delegowanego musi zawierać określenie: delegowany lub delegowana. Do aktów wykonawczych zalicza się również rozporządzenia dyrektywy i decyzje. Mogą być one wydane przez Komisję na podstawie upoważnienia zawartego w wiążącym prawnie akcie Unii Europejskiej, w celu ujednoczenia wykonania tego aktu. Wspomniane upoważnienie może być zawarte zarówno w akcie ustawodawczym, jak i w akcie nieustawodawczym.

Istnieje możliwość, iż akty wykonawcze mogą być wyjątkowo wydawane przez Radę w obszarze Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa lub decyzji Rady Europejskiej⁷².

1.3.1. Rozporządzenia Unii Europejskiej

W świetle art. 288 TFUE akt prawa pochodnego Unii Europejskiej musi spełniać łącznie określone warunki, aby posiadać status rozporządzenia. Zaliczamy do nich:

- 1) ogólny i abstrakcyjny charakter;
- 2) obowiązywanie w całości;
- 3) bezpośredni sposób obowiązywania;
- 4) skutki obowiązywania dotyczą wszystkich państw członkowskich⁷³.

Rozporządzenie jest aktem prawnym służącym ujednoczeniu porządków prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej, dlatego też obowiązuje bezpośrednio i nie wymaga (poza sytuacjami wyjątkowymi) implementacji do krajowego systemu prawnego. Może się bowiem zdarzyć, że w rozporządzeniu zawarte będą zapisy nakazujące państwom członkowskim wydanie odpowiednich aktów normatywnych niezbędnych dla realizacji przepisów rozporządzenia. Wymaga ono publikacji w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Wywiera skutki od momentu wejścia w życie, które następuje w dniu w nim wskazanym lub też dwudziestego dnia od publikacji. Zaznaczenia wymaga, że datę wejścia w życie rozporządzenia określa się według reguł prawa Unii Europejskiej, nie zaś według zasad prawa krajowego. W doktrynie prawa europejskiego jest porównywalne do ustawy krajowej, a jego cechy powodują, iż jest instrumentem najgłębiej ingerującym w systemy prawne państw członkowskich. W tym miejscu należy wspomnieć, że w Konstytucji dla Europy planowano wprowadzić nowy akt prawny – ustawę europejską. W istocie miała ona być wzorowana na konstrukcji

⁷² A. Zawidzka, *Prawo pochodne Unii Europejskiej* [w:] J. Barcz (red.), *Źródła prawa...*, s. 18 – 24; C. Herma, *Reforma systemu aktów prawa pochodnego UE w Traktacie z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 5, s. 32; H. Hofmann, *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, ELJ 4/2009, s. 490 i nast.; C. Herma, *Likwidacja „struktury filarowej” Unii – podmiotowość prawną międzynarodową UE oraz reforma systemu aktów prawa pierwotnego i wtórnego* [w:] J. Barcz (red.) *Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008, s. 134 i nast.

⁷³ A. Wróbel, *Źródła prawa...*, s. 58 – 63 oraz powołane tam orzecznictwo TSUE.

obecnego rozporządzenia. Dlatego też jest stosowane w obszarach, które wymagają całkowitego ujednoczenia prawa. W praktyce najczęściej stosuje się je w obszarze wspólnych polityk⁷⁴.

W sytuacji, kiedy w wyniku wejścia w życie rozporządzenia w krajowym systemie prawnym funkcjonują przepisy sprzeczne z jej zapisami, państwo członkowskie ma obowiązek uchylecia regulacji krajowych oraz musi powstrzymać się od przyjmowania w przyszłości regulacji sprzecznych z rozporządzeniem. Zasadą jest również to, że rozporządzenie musi jednolicie obowiązywać i być stosowane (bezpośrednio) we wszystkich państwach członkowskich. Jest to warunek jego skuteczności. Inne rozwiązania nie były by w stanie zapewnić celów, jakim ma służyć rozporządzenie⁷⁵.

Może być ono stosowane w odniesieniu do nieokreślonej liczby abstrakcyjnych przypadków, a ponadto wiąże nie tylko państwa członkowskie, ale także ich obywateli i inne podmioty takich jak osoby prawne, czy jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Dodatkowo wiąże państwa nie tylko co do rezultatu, ale także co do sposobu jego osiągnięcia.

W związku z bezpośrednim obowiązywaniem rozporządzenia w państwach członkowskich, sądy tych państw są zobowiązane do wykładnie prawa krajowego zgodnie z ich treścią, jak również są uprawnione do badania, czy ewentualne (wyjątkowe w praktyce) środki implementacyjne rozporządzeń są zgodne z ich treścią⁷⁶.

1.3.2. Dyrektywy Unii Europejskiej

Dyrektywa Unii Europejskiej jest specyficznym aktem prawnych charakterystycznym dla prawa unijnego. Nie posiada on swojego odpowiednika

⁷⁴ A. Łazowski, *Rozporządzenie jako źródło prawa Wspólnot Europejskich*, Europejski Przegląd Sądowy 3/2007, s. 12 – 14.

⁷⁵ Więcej zob.: T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawnego obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011; A. Łazowski, *Źródła prawa Unii Europejskiej* [w:] M.M. Kenig – Witkowska, *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 188; Co do poruszonego we wcześniejszej części pracy zagadnienia bezpośredniego obowiązywania (bezpośredniego stosowania, bezpośredniego skutku) – w kontekście rozporządzenia Unii Europejskiej zob.: M. Szpunar, *Bezpośredni skutek prawa wspólnotowego – jego istota oraz próba uporządkowania terminologii*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 2.

⁷⁶ A. Wróbel, *Źródła prawa...*, s. 62.

w porządkach prawnych państw członkowskich. Głównym celem dyrektyw jest harmonizacja (zbliżenie) rozwiązań prawnych funkcjonujących w poszczególnych państwach członkowskich⁷⁷. Dotyczy ona przed wszystkim obszarów związanych z prawem pracy, prawem podatkowym, czy prawem ochrony konsumentów. Doniosłe znaczenie dyrektyw polega na tym, iż pozwalają one na zbliżenie porządków prawnych państw o często różnej tradycji, czy kulturze prawnej. Dlatego też dyrektywa wiąże państwa członkowskie, co do rezultatu który ma zostać osiągnięty. Jednocześnie pozostawia im swobodę wyboru środków i form mających zapewnić określony w dyrektywie rezultat.

Efektom takich cech i celów dyrektywy jest konieczność ich implementacji do krajowych porządków prawnych. Nie należy jednocześnie zapominać, że w wielu przypadkach dyrektywy zawierają dosyć szczegółowe regulacje, które w konsekwencji pozostawiają państwom członkowskim niewielkie pole manewru w procesie implementacji. Konieczność implementacji dyrektyw jest bezpośrednio związana z zawartą w art. 4 ust. 3 TUE zasadą lojalności. Warto podkreślić, że proces implementacji dyrektyw jest procesem charakterystycznym dla Unii Europejskiej gdyż można go określić jako dwustopniowy (dwufazowy) proces stanowienia prawa⁷⁸. Dlatego też można mówić o dyrektywie jako o instrumencie stanowienia prawa o charakterze pośrednim. Trzeba zwrócić uwagę, że kwestie dotyczące warunków, sposobów i kryteriów implementacji dyrektyw stawały się wielokrotnie przedmiotem rozważań TSUE⁷⁹.

W przeciwieństwie do rozporządzeń dyrektywa mają konkretnie określonego adresata, którym są państwa członkowie Unii Europejskiej. Dyrektywa może być skierowana do jednego, kilku lub też wszystkich państw UE. Jest to uzależnione od zakresu planowanej harmonizacji danego obszaru prawa

⁷⁷ Więcej o harmonizacji prawa jako funkcji dyrektyw zob.: A. Bartosiewicz, *Efektywność prawa wspólnotowego...*, s. 104 – 110.

⁷⁸ M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo...*, s. 37; Na temat dwustopniowego charakteru implementacji dyrektyw zob.: B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnot Europejskich i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004.

⁷⁹ A. Wróbel, *Źródła prawa...*, s. 71 – 72 oraz powołane tam orzecznictwo TSUE; M. Szwarz, *Warunki poprawnej implementacji dyrektyw w porządkach prawnych państw członkowskich w świetle prawa wspólnotowego*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2001, nr 1, s. 5 i nast.; B. Kurcz, *Harmonisation by means of Directives – never-ending story*, „European Business Law Review” 2001, nr 11-12, s. 295 - 298

i zakresu rozbieżności istniejących w tym zakresie w poszczególnych państwach członkowskich.

Co do zasady dyrektywy stają się skuteczne w systemie prawnym państw członkowskich po ich prawidłowej i terminowej implementacji do krajowych porządków prawnych. Odbywa się ona w drodze uchwalania nowych aktów prawnych o randze ustawy krajowej lub incydentalnie rozporządzenia krajowego. Może również nastąpić w wyniku nowelizacji krajowych aktów prawnych. Co więcej, akt krajowy implementujący dyrektywę Unii Europejskiej musi w swej treści zawierać zapis informujący, że dany akt prawny jest uchwalany lub modyfikowany w celu implementacji danej dyrektywy. Należy jednak zwrócić uwagę, że implementacja (wykonanie) dyrektywy w krajowym systemie prawnym nie może się wiązać ze skopiowaniem jej przepisów do prawa krajowego w drodze aktu *quasi* ratyfikacji. Dyrektywy zawierają bowiem w swojej treści upoważnienie, a zarazem zobowiązanie dla państwa do ustanowienia przepisów krajowych wykonujących dyrektywę⁸⁰. Nieprawidłowa lub nieterminowa implementacja dyrektywy może skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa (art. 258 TFUE). Może to jednak nastąpić w przypadku kiedy równocześnie dyrektywa przyznaje prawa indywidualne jednostkom, które można określić na podstawie przepisów dyrektywy. Jednocześnie musi istnieć związek przyczynowo – skutkowy pomiędzy brakiem implementacji, a poniesioną przez jednostkę szkodą. Zagadnienia z tym związane będą omówione szerzej w dalszej części pracy.

Charakteryzując dyrektywy Unii Europejskiej nie sposób, nie odnieść się do zagadnienia bezpośredniego skutku dyrektyw. Związana z tym problematyka jest niezwykle istotna z perspektywy swoistych cech dyrektywy. Warunkiem bezpośredniego skutku dyrektywy jest w pierwszym rzędzie to, aby była ona jasna, precyzyjna, a jej zapisy miały charakter bezwarunkowy. Jednocześnie jednostka może się powoływać bezpośrednio na przepisy dyrektywy w przypadku braku lub nieterminowej ich implementacji. W orzecznictwie TSUE wywiedziono, iż dyrektywa może, po spełnieniu powyższych warunków, wywierać bezpośredni

⁸⁰ A. Wróbel, *Źródła prawa...*, s. 68.

skutek wertykalny. Oznacza to, że jednostka może powoływać się bezpośrednio na przepisy dyrektywy przeciwko państwu⁸¹. Natomiast wykluczone jest powstanie bezpośredniego skutku w płaszczyźnie horyzontalnej. Jednostka nie może powoływać się bezpośrednio na przepisy dyrektywy przeciwko innej jednostce⁸².

Nie można również zapominać o zasadzie pronunijnej wykładni przepisów prawa krajowego. Należy ją odróżnić od zasady bezpośredniego skutku, który mogą wywierać dyrektywy. Istota pronunijnej wykładni prawa krajowego, w kontekście dyrektyw, polega bowiem na tym, że sądy oraz inne organy państwa stosujące prawo są zobowiązane do interpretacji prawa krajowego w duchu dyrektywy, jeśli ta nie została jeszcze implementowana, a obowiązek taki istnieje. Zagadnie związane z bezpośrednim skutkiem dyrektyw zostaną, w kontekście prawa krajowego Rzeczypospolitej Polskiej, omówione w dalszej części pracy.

1.3.3. Decyzje Unii Europejskiej

Kolejnym aktem prawa pochodnego Unii Europejskiej są decyzje. Ich cechą charakterystyczną jest to, że wiążą one w całości, a jeżeli wskazują adresatów to wiążą tylko tych adresatów. Mogą być nimi zarówno państwa członkowskie, jak i obywatele państw członkowskich oraz osoby prawne i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej⁸³. Jeżeli decyzja jest skierowana do państwa to wiąże ona w całości jego organy⁸⁴. W związku z tym, że posiadają one, w zasadzie, charakter indywidualny to można porównać je do decyzji administracyjnych funkcjonujących w krajowych porządkach prawnych państwa członkowskich. Niemniej jednak charakter decyzji uległ zmianie w związku z wejściem Traktatu z Lizbony. Jest to związane z tym, że

⁸¹ Wyrok TSUE z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 Van Duyn; wyrok TSUE z dnia 5 kwietnia 1979 r. w sprawie 148/78 Ratti; wyrok TSUE z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00 Marks&Spencer; P.E. Morris, *The Direct Effect of Directives – Some Recent Developments In the European Court: Part 1*, *Journal of Business Law* 5/1989.

⁸² Wyrok TSUE z dnia 25 lutego 1986 r. w sprawie 152/84 Marshall; wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-91/92 Faccini Dori.

⁸³ Wyrok TSUE z dnia 6 października 1970 r. w sprawie 9/70 Franz Grad.

⁸⁴ Wyrok TSUE z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie C-209/00 Komisja przeciwko Niemcom.

dopuszczona została możliwość wydawania decyzji, które nie określają adresatów⁸⁵.

Ponadto, w systemie prawnym Unii Europejskiej szczególnego rodzaju decyzje, nie określające adresata, powołujące do życia konkretny program lub też ustanawiający konkretną procedurę decyzyjną. Tytułem przykładu można podać decyzję w sprawie utworzenia programu edukacyjnego Sokrates, lub też decyzję ustanawiającą procedurę komitetologii.

1.3.4. Zalecenie i opinie Unii Europejskiej

Zalecenia i opinie wydawane są przez instytucje Unii Europejskiej i nie posiadają charakteru wiążącego. Ich celem jest wyrażenie stanowiska lub też wysunięcie postulatu w dane dziedzinie. Konkretnie rzecz ujmując, zalecenia są formułowane, jako postulat do podjęcia określonych działań. W drodze opinii zaś instytucja unijna może wyrazić swoje stanowisko w określonej kwestii. Wydawanie zaleceń jest głównie domeną Komisji, Rady Unii Europejskiej oraz Europejskiego Banku Centralnego. Opinie mogą być natomiast wydawane przez właściwie wszystkie instytucje Unii Europejskiej. Stosunkowo często są one używane przez organy unijne dla ukształtowania wzajemnych stosunków⁸⁶.

Ważną funkcją zaleceń i opinii, które wprawdzie nie mają charakteru wiążącego, jest to że może z nich wynikać kontekst interpretacyjny dla sądów krajowych przy dokonywaniu wykładni prawa krajowego. Jak wskazał TSUE dotyczy to w szczególności zaleceń⁸⁷. Zalecenia i opinie zaliczają się do tzw. miękkiego prawa Unii Europejskiej.

1.3.5. Akty nienazwane

Oprócz aktów prawnych prawa pochodnego Unii Europejskiej wymienionych w art. 288 TFUE funkcjonują w unijnym systemie prawnym również inne akty prawne. Określane są one jako akty prawa miękkiego Unii

⁸⁵ A. Zawidzka, *Prawo pochodne...*, s. 31 – 32.

⁸⁶ Tamże, s. 33 – 34.

⁸⁷ Wyrok TSUE z dnia 22 września 1987 r. w sprawie 187/87 Saarland; wyrok TSUE z dnia 12 grudnia 1989 r. w sprawie C-322/88 Salvatore Grimaldi.

Europejskiej lub jako akty *sui generis*. Pomimo niewiążącego charakteru zmirzają one jednak do wywołania skutków, mających zasadniczo charakter polityczny. Często regulują one stosunki wewnątrz samej Unii Europejskiej i nie wywołują skutków wobec osób trzecich.

Do aktów prawnych nienazwanych możemy zaliczyć zdaniem A. Wróbla: regulaminy, programy ogólne, decyzje *sui generis*, porozumienia międzyinstytucjonalne, rezolucje Rady, komunikaty Komisji, deklaracje, inne akty o charakterze regulacyjnym⁸⁸. Do wskazanego katalogu można również dodać konkluzje, noty, raporty, memoranda, projekty, programy, wytyczne⁸⁹.

Należy podkreślić, że w praktyce miękkie prawo unijne znajduje coraz częstsze zastosowanie. Niemniej jednak w świetle art. 296 akapit 3 TFUE Parlament Europejski oraz Rada powinny ograniczyć się w przyjmowaniu aktów prawnych, których nie przewiduje procedura ustawodawcza.

1.3.6. Akty dawnego II i III filaru Unii Europejskiej

Charakteryzując prawo pochodne Unii Europejskiej nie należy zapominać o instrumentach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz instrumentach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (dalej: PWBIS). Instrumentami WPZiB są obecnie decyzje przyjmowane przez Radę lub przez Radę Europejską, ogólne wytyczne, wspólne podejścia i umowy międzynarodowe. Zastąpiły one dotychczasowe wspólne strategie, wspólne działania, wspólne stanowiska, zasady i ogóle wytyczne oraz umowy międzynarodowe⁹⁰. Zgodnie zaś z treścią art. 24 TUE WPZiB podlega szczególnym zasadom i procedurom. Realizacja WPZiB odbywa się bowiem w drodze jednomyślnych decyzji Rady lub Rady Europejskiej. Jednocześnie zapisy Traktatu z Lizbony wyraźnie wykluczają możliwość ustanawiania aktów prawodawczych w ramach WPZiB. Tym samym akty stanowione w tym obszarze mają wyraźnie charakter aktów nieprawodawczych oraz nie podlegają kontroli TSUE.

⁸⁸ A. Wróbel, *Źródła prawa...*, s. 80 i nast.

⁸⁹ A. Zawidzka, *Prawo pochodne...*, s. 34.

⁹⁰ A. Wróbel, *Źródła prawa...*, s. 84.

Jeśli zaś chodzi o akty Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości to w okresie przejściowym, tj. w ciągu pięciu lat zostaną utrzymane dotychczasowe akty prawne czyli: wspólne stanowiska, decyzje ramowe, decyzje oraz umowy międzynarodowe. Jednocześnie od momentu wejścia w życie Traktatu z Lizbony w obszarze PWBIS nastąpiło ujednoczenie katalogu aktów prawnych⁹¹. W obszarze współpracy policyjnej i współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych przyjmowane są rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. Należy wspomnieć też o postanowieniach Protokołu nr 36 dołączonego do Traktatu z Lizbony, na mocy którego akty przyjęte w ramach WPZiB oraz współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych i współpracy policyjnej pozostają w mocy do czasu ich uchylecia lub zmiany. W tym zakresie nie przewidziano żadnego okresu przejściowego po upływie którego akty dawnego II i III filaru, które obowiązywały przed wejściem Traktatu z Lizbony zostałyby przekształcone w rozporządzenia, dyrektywy lub decyzje.

1.4. Zasada bezpośredniego skutku prawa pochodnego Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z treścią przepisu art. 91 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej: *„Jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami”*. Z brzmienia przywołanego przepisu wynika, że prawo pochodne Unii Europejskiej, posiadające w istocie status prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, jaką bez wątplenia jest Unia Europejska, jest bezpośrednio stosowane w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Skutkiem zaś tego jest wywieranie bezpośredniego skutku w systemie prawnym RP⁹². Dokładnie rzecz ujmując, bezpośredni skutek jest powiązany z możliwością powoływania się wprost na przepis prawa Unii Europejskiej w celu dochodzenia lub obrony swoich praw. Wynika z tego, iż bezpośrednio stosowanie oznacza, że organy państwa nie

⁹¹ A. Grzelak, T. Ostropolski, *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE. Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, Warszawa 2009, s. 46 i nast.

⁹² P. Winczorek, *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11, s. 3 i nast.

muszą inkorporować prawa Unii Europejskiej. Jest ono skuteczne bezpośrednio, więc podmioty stosujące prawo, czyli w szczególności sądy i organy administracji, mają możliwość a nawet obowiązek jego bezpośredniego stosowania przy spełnieniu pewnych okoliczności odnoszących się do poszczególnych aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej.

Należy zwrócić uwagę, o czym była już mowa we wcześniejszej części pracy, że pojęcia „bezpośrednie stosowanie”, „bezpośrednie obowiązywanie”, czy „bezpośredni skutek” nie są pojęciami tożsamymi. Na potrzeby niniejszej pracy dokonano wyraźnego odróżnienia wspomnianych pojęć. Z punktu widzenia systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, a dokładnie rzecz ujmując uregulowań zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej należy rozróżnić pojęcie „bezpośredniego stosowania” oraz „bezpośredniego skutku”. Pierwsze z nich wynika z literalnego brzmienia art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Stanowi więc podstawę oraz punkt wyjścia do rozważań w przedmiotowej kwestii. Drugie zaś z pojęć jest konsekwencją pierwszego i, zdaniem autora niniejszej pracy, w sposób najbardziej trafny określa szczególny charakter i cechy prawa pochodnego Unii Europejskiej w kontekście systemu prawnego Unii Europejskiej.

Jednocześnie wydaje się, że z uwagi na założenia przyjęte w pracy zagadnienia związane ze skutkiem bezpośrednim prawa pochodnego Unii Europejskiej, widzianym przez pryzmat systemu prawnego Konstytucji RP, wymagają bliższego scharakteryzowania.

Mówiąc o bezpośrednim stosowaniu prawa Unii Europejskiej nie można zapomnieć o monistycznej i dualistycznej koncepcji obowiązywania prawa międzynarodowego (organizacji międzynarodowych) w systemie prawnym RP, zwłaszcza postrzeganych poprzez pryzmat art. 91 Konstytucji RP. Kwestie z tym związane będą przedmiotem rozważań w dalszej części pracy.

1.4.1. Bezpośredni skutek rozporządzeń Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej

Przechodząc do omówienia bezpośredniego skutku rozporządzeń Unii Europejskiej w systemie prawnym RP należy na wstępie podkreślić, że z brzmienia

przepisu art. 288 akapit 2 TFUE wynika wprost, iż rozporządzenia cechuje bezpośrednie obowiązywanie, a co za tym idzie bezpośrednie stosowanie we wszystkich państwach członkowskich. Oznacza to więc, że odnosi się ono nie tylko do państw członkowskich, ale również do ich obywateli. Co więcej nie wymaga implementacji do krajowego systemu prawnego, za wyjątkiem sytuacji, kiedy wyraźnie wynika to z jego brzmienia. Dlatego też kwestia bezpośredniej skuteczności, a co za tym idzie bezpośredniego skutku rozporządzenia nie budzi wątpliwości. O bezpośrednim obowiązywaniu rozporządzenia Unii Europejskiej możemy mówić od chwili jego ogłoszenia zgodnie z przepisami prawa unijnego. Jednocześnie nie ma obowiązku jego ogłaszania, w rozumieniu przepisów prawa krajowego⁹³. W związku z powyższym wykluczone jest podejmowanie przez państwo działań, które miałyby na celu przyjęcie przepisów prawnych sprzecznych z rozporządzeniem UE lub też zmierzających do jego wykonania. Co więcej należy zwrócić uwagę, iż zasada bezpośredniego stosowania, jak już wcześniej wspomniano, wywodzi się bezpośrednio z prawa pierwotnego, zaś zasada bezpośredniego skutku jest wynikiem działalności orzeczniczej TSUE⁹⁴. Jednocześnie rozporządzenie posiada walor bezpośredniej skuteczności zarówno w układzie wertykalnym (państwo – jednostka), jak również w układzie horyzontalnym (jednostka – jednostka). Niemniej jednak dla wywarcia bezpośredniego skutku regulacje zawarte w rozporządzeniu muszą być jasne i precyzyjne (jednoznaczne), a ponadto nie mogą pozostawiać państwu żadnej możliwości działania uznaniowego (bezwarunkowe). Sądy państw członkowskich mają obowiązek zapewnienia ochrony praw przyznanych przez rozporządzenia podmiotom indywidualnym⁹⁵.

⁹³ T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako...*, s. 83 – 85, A. Łazowski, *Stosowanie rozporządzeń wspólnotowych na płaszczyźnie wewnętrznej państwa członkowskich* [w:] M. Wędrychowski (red.) *Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Prawo Unii Europejskiej w wewnętrznym systemie prawnym państw członkowskich*, Warszawa 2004, s. 97 – 99.

⁹⁴ Do najważniejszych orzeczeń TSUE dotyczących charakteru rozporządzeń, ich bezpośredniego skutku oraz warunków bezpośredniego skutku należą wyroki TSUE: z dnia 24 października 1973 r. w sprawie 9/73 Schlüter; z dnia 10 października 1973 w sprawie 34/73 Variola; z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-253/00 Munoz; z dnia 14 grudnia 1971 r. w sprawie 43/71 Politi; z dnia 17 maja 1972 r. w sprawie Orsolina. Jeżeli chodzi o sytuacje wyjątkowe, kiedy to rozporządzenie musi być wykonane przez państwo członkowskie zobacz: wyrok z dnia 11 stycznia 2001 w sprawie C-403/98 Azienda.

⁹⁵ A. Zawadzka, *Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich* [w:] J. Barcz (red.), *Unia Europejska. System prawny, system instytucjonalny, proces decyzyjny*, Warszawa 2009, s. 465 – 466.

Z powyższych rozważań wynika, że zasadniczo kwestia bezpośredniego skutku rozporządzeń w systemie prawnym RP nie budzi większych kontrowersji. Jeśli tylko rozporządzenie spełnia warunki bezpośredniej skuteczności⁹⁶, to na podstawie art. 91 ust. 3 Konstytucji RP jest stosowane bezpośrednio w systemie prawnym RP zarówno w stosunku do państwa i jego organów, jak również osób fizycznych, prawnych a także jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Skutek bezpośredni dotyczy zarówno stosunków wertykalnych, jak i horyzontalnych.

1.4.2. Bezpośredni skutek dyrektyw Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej

Kwestie związane z bezpośrednim skutkiem dyrektyw są od jakiegoś już czasu przedmiotem rozważań przedstawicieli prawa europejskiego, jak również wypowiedzi TSUE. Biorąc pod uwagę fakt, że co do zasady, dyrektywy wymagają implementacji do krajowego systemu prawnego do niedawna odmawiano im możliwości wywierania skutku bezpośredniego⁹⁷. Wynika z tego, że jednostki nie mogły się powoływać bezpośrednio na przepisy dyrektyw w stosunku do organów państwa, w przypadku niezgodności prawa krajowego z dyrektywą. Z biegiem czasu pojawiła się koncepcja bezpośredniego skutku dyrektywy w sytuacji, kiedy nie została ona w terminie implementowana do krajowego systemu prawnego lub też została implementowana nieprawidłowo. Źródłem koncepcji, iż w takim przypadku obywatel może powołać się bezpośrednio na przepisy dyrektywy jest stanowisko TSUE, iż państwo nie może czerpać korzyści ze swojego bezprawia. Innymi słowy, obywatel może powoływać się bezpośrednio na przepisy

⁹⁶ Tak zwany test Van Gend&Loos. Aby rozporządzenie było bezpośrednio skuteczne musi być jasne, precyzyjne i bezwarunkowe.

⁹⁷ Dyrektywy bywają określane w doktrynie prawa Unii Europejskiej jako „instrument legislacji dwustopniowej”, lub też „dwufazowej”. Oznacza to, że dyrektywa jest stanowiona przez uprawnione organy Unii Europejskiej (etap 1). Następnie państwa członkowskie są zobowiązane w ustalonym terminie do implementowania (wykonania) dyrektywy w prawie krajowym poprzez przyjęcie odpowiednich aktów prawnych krajowych (etap 2). W przypadku Rzeczypospolitej Polskiej są to ustawy i rozporządzenia. W literaturze przedmiotu wykonywanie prawa Unii Europejskiej w systemie prawnym RP jest określane, często Zamienie, jako implementacja lub transpozycja. Wydaje się, że nie są to pojęcia tożsame (zobacz na ten temat w szczególności: B. Kurcz, *Dyrektywy wspólnot europejskich i ich implementacja do prawa krajowego*, Warszawa 2004). Szczegółowa analiza zjawiska implementacji, jak również kwestii stosowanej terminologii zostanie zaprezentowana w kolejnym rozdziale pracy.

dyrektywy celem ochrony swoich praw, ale tylko w przypadku nieterminowej lub nieprawidłowej implementacji dyrektywy przez państwo członkowskie.

Momentem przełomowym dla uznania bezpośredniego skutku dyrektyw był wyrok TSUE z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 van Duyn. W jego uzasadnieniu Trybunał uznał, że możliwość powołania się przez obywatela bezpośrednio na dyrektywę jest wskazana z uwagi choćby na zapewnieniu prawu Unii Europejskiej waloru skuteczności (*effet utile*). Brak takiej możliwości niewątpliwie doprowadziłby do osłabienia tej skuteczności. Z kolei w wyroku z dnia 1979 r. w sprawie 148/78 Ratti TSUE sięgnął do zasady *estoppel*, podkreślając, że państwo nie może czerpać korzyści ze swoich bezprawnych działań, polegających na wspomnianej wcześniej nieterminowej lub nieprawidłowej implementacji dyrektywy do krajowego systemu prawnego. Kolejnym niezwykle ważnym orzeczeniem związanym z bezpośrednim skutkiem dyrektyw w krajowym systemie prawnym był wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00 Marks&Spencer. W jego uzasadnieniu Trybunał stwierdził, że sama implementacja dyrektywy nie oznacza wyczerpania skutków dyrektyw. Państwo jest bowiem w dalszym ciągu zobowiązane do zapewnienia stosowania dyrektyw w ich pełnym wymiarze⁹⁸. Nie należy jednocześnie zapominać, że dla wywołania skutku bezpośredniego wymagane jest, aby dyrektywa była bezwarunkowa i precyzyjna⁹⁹.

1.4.2.1. Bezpośredni skutek dyrektyw Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej w wymiarze wertykalnym

Z chwilą kiedy w orzecznictwie TSUE rozstrzygnięto pozytywnie kwestię możliwości wystąpienia bezpośredniego skutku dyrektyw w krajowym systemie prawnym wyłonił się kolejny problem. Dotyczył on zakresu skutku bezpośredniego w relacji wertykalnej (jednostka – państwo) oraz relacji

⁹⁸ A. Zawadzka, *Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich*, [w:] J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 152 – 153; J. Barcz, *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich* [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym systemie prawnym*, Warszawa 1997, s. 203 i nast.; B. Kurcz, *Dyrektywy wspólnot europejskich i ich implementacja do prawa krajowego*, Warszawa 2004, s. 119 i nast. oraz cytowana tam literatura.

⁹⁹ Patrz warunki skuteczności rozporządzeń Unii Europejskiej.

horyzontalnej (jednostka – jednostka). Należy podkreślić, że jeśli chodzi o bezpośredni skutek wertykalny, to jest on dopuszczalny zarówno przez orzecznictwo TSUE¹⁰⁰, jak również doktrynę prawa. Jednostka może się więc powoływać na przepisy dyrektywy przeciwko państwu, w celu ochrony swoich praw. Wymaga podkreślenia, że orzecznictwo TSUE w celu zapewnienia jak najszerszej ochrony jednostki oraz zapewnienia prawu Unii Europejskiej jak największej skuteczności w sposób bardzo szeroki definiuje pojęcie państwa. Zdaniem TSUE jako emanację państwa należy traktować organ niezależnie od jego formy organizacyjnej, niezależnie czy występuje w charakterze pracodawcy czy też organu władzy (administracji). Jako państwa mogą być też traktowane podmioty podlegające władzy państwowej lub też kontroli (nadzorowi) ze strony państwa. Emanację państwa stanowią również zdaniem TSUE organy podatkowe, organy samorządu terytorialnego, organy odpowiedzialne za ochronę zdrowia, czy system publiczny¹⁰¹.

Należy również zwrócić uwagę że bezpośredni skutek wertykalny jest możliwy jedynie w relacji jednostka – państwo. Oznacza to, że nie może być mowy o tzw. odwróconym skutku wertykalnym, czyli relacji państwo – jednostka¹⁰². Nie ma bowiem możliwości, aby państwo powoływało się bezpośrednio na dyrektywę w sporze, przeciwko obywatelowi. Wykonie dyrektywy jest bowiem skierowane do państwa (art. 288 akapit trzeci TFUE).

Podsumowując można stwierdzić, że w chwili obecnej zarówno orzecznictwo jak i doktryna prawa Unii Europejskiej są zgodne co do możliwości wywierania przez dyrektywy bezpośredniego skutku w relacji wertykalnej. Warunkiem wywarcia takiego skutku jest nieimplementowanie lub nieprawidłowe implementowanie dyrektywy przez państwo członkowskie lub jej dostateczna precyzja, czy też brak przymiotu bezwarunkowości.

¹⁰⁰ Wyrok TSUE z dnia 25 lutego 1986 r. w sprawie 152/84 Marshall.

¹⁰¹ Więcej zobacz wyroki TSUE: z dnia 26 lutego 1986 r. w sprawie 152/84 Marshall; z dnia 15 maja 1985 r. w sprawie 222/84 Johnson; z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-188/89 Foster; z dnia 9 stycznia 1982 r. w sprawie Becker; z dnia 22 lutego 1990 r. w sprawie Busseni; z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie 103/88 Fratelli; D. Kornobis – Romanowska, *Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym z uwzględnieniem prawa polskiego*, Warszawa 2004, s. 69 – 74 i 83 – 87; A. Bartosiewicz, *Efektywność prawa wspólnotowego...*, s.194 – 201, W. Jedlecka, *Dyrektywy wspólnot europejskich a prawo wewnętrzne*, Wrocław 2002, s. 121 – 126.

¹⁰² Zobacz wyrok TSUE z dnia 26 września 1996 r. w sprawie C-168/95 Luciano Arcaro.

1.4.2.2. Bezpośredni skutek dyrektyw Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej w wymiarze horyzontalnym (incydentalny horyzontalny skutek dyrektyw)

W porównaniu do nie budzącego większych wątpliwości bezpośredniego skutku wertykalnego dyrektyw, bezpośredni skutek horyzontalny dyrektyw budzi znaczne wątpliwości zarówno w doktrynie prawa, jak i w orzecznictwie TSUE. Dokładnie rzecz ujmując doktryna zdaje się dopuszczać możliwość wystąpienia skutku bezpośredniego w relacji jednostka – jednostka, ale jak dotychczas orzecznictwo TSUE niemal jednoznacznie odmawia dyrektywom bezpośredniego skutku w tej relacji¹⁰³. Zdaniem TSUE dopuszczenie do bezpośredniego skutku dyrektywy w wymiarze horyzontalnym oznaczałoby w praktyce zatarcie różnicy pomiędzy rozporządzeniem (bepośrednio skutecznym w wymiarze wertykalnym oraz horyzontalnym), a dyrektywą.

Zdaniem zwolenników przyznania dyrektywom bezpośredniego skutku horyzontalnego nie doprowadzi to do zatarcia różnicy pomiędzy dyrektywą, a rozporządzeniem. Dyrektywy podlegają bowiem implementacji, a zarzut zatarcia różnicy pomiędzy dwoma wspomnianymi aktami prawa pochodnego UE mógłby być także podnoszony wobec bezpośredniego skutku w wymiarze wertykalnym¹⁰⁴. Jednocześnie pojawiają się głosy, że brak skutku bezpośredniego w relacji horyzontalnej prowadzi w istocie do osłabienia efektywności prawa wspólnotowego oraz swoistej niepewności prawnej. Może to ponadto prowadzić do powstania problemów związanych z tzw. relacjami triangularnymi lub też do rozbieżności w stosowaniu prawa, które mogą powstać na tle wykładni prowsólnotowej¹⁰⁵. Wynika z tego, iż bezpośredni skutek horyzontalny jest

¹⁰³ Z jednej strony wyroki TSUE: Marshall, Marleasing, Faccini Dori, Pfeiffer przemawiające za odmówieniem dyrektywom bezpośredniego skutku w wymiarze horyzontalnym. Z drugiej strony wyroki TSUE: CIA, Unilever, Smithkline, Centrosteeel, RAS dopuszczające bezpośredni skutek horyzontalny dyrektyw.

¹⁰⁴ D. Kornobis – Romanowska, *Stosowanie prawa wspólnotowego...*, s. 75 – 76; K. Głębocki, *Bezpośrednia skuteczność dyrektyw wspólnotowych w krajowym systemie prawnym*, Studia Europejskie 3/1999, s. 67; W. Jedlecka, *Dyrektywy wspólnot europejskich...*, s. 126 – 135; S. Prechal, *Directives in EC law*, Oxford 2005, s. 295 – 300.

¹⁰⁵ Kwestie związane z relacjami triangularnymi oraz wykładnią prowsólnotową (określaną również jako pośredni skutek prawa Unii Europejskiej) będą przedmiotem rozważań w dalszej części niniejszego rozdziału.

wysoce dyskusyjny w orzecznictwie TSUE. Pomimo rozbieżnego, niejednolitego stanowiska TSUE należy stwierdzić, że nie jest on dopuszczalny. Takie podejście jest krytykowane przez przedstawicieli doktryny prawa Unii Europejskiej, ale jak dotychczas nie doprowadziło do zmiany stanowiska TSUE w tym zakresie. Niemniej jednak należy stwierdzić, że omawiana kwestia będzie z pewnością przedmiotem dalszej dyskusji oraz rozważań zarówno doktryny, jak i TSUE. Wydaje się, że biorąc pod uwagę ciągły rozwój prawa Unii Europejskiej, trzeba spodziewać się, iż z upływem czasu bezpośredni skutek horyzontalny dyrektyw zostanie uznany za dopuszczalny.

1.4.2.3. Bezpośredni skutek dyrektyw Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej w relacjach triangularnych

Omawiając kwestie związane z bezpośrednim skutkiem dyrektyw nie można pominąć o tzw. relacjach triangularnych, mogących powstać zasadniczo w trzech sytuacjach:

- 1) kiedy dyrektywa umożliwia żądanie od państwa podjęcia działań, których skutkiem będzie nałożenie obowiązku na osoby trzecie;
- 2) kiedy dyrektywa nakłada obowiązki na jednostki, które jednak nie dają uprawnień osobom trzecim, ale mogą one powoływać się na dyrektywę, aby zakwestionować decyzję władzy krajowej;
- 3) kiedy dyrektywa przyznaje jednostce uprawnienie do wystąpienia przeciwko państwu lub zakazuje państwu pewnego postępowania w stosunku do jednostki, jednak państwo naruszając dyrektywę utrzymuje sytuację prawną, z której korzysta osoba trzecia¹⁰⁶.

Jak wynika z powyższej klasyfikacji, sytuacje triangularne zachodzą wówczas, kiedy w jednym stanie faktycznym dochodzi do połączenia elementów wertykalnych i horyzontalnych, gdzie poza państwem uczestniczą dwa podmioty prywatne. W takim przypadku zachowanie państwa w relacji z jednym z podmiotów może prowadzić do nałożenia obowiązku lub też naruszenia prawa innego podmiotu prywatnego.

¹⁰⁶ A. Bartosiewicz, *Efektywność prawa wspólnotowego...*, s. 205 oraz powołana tam literatura.

Może również dojść do sytuacji kiedy dwie jednostki będąc stronami danego stanu faktycznego, w którym państwo wprawdzie nie uczestniczy, ale niemniej jednak pełni istotną rolę, doprowadzając do przekształcenia relacji horyzontalnej w sytuację triangularną. W takim przypadku strony będą oczekiwały od władzy podjęcia określonych działań lub też powstrzymania się od nich¹⁰⁷.

1.4.3. Bezpośredni skutek decyzji Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej

Zgodnie z przepisem art. 288 TFUE decyzje są wiążące dla ich adresatów. Mogą być nimi państwa jak również osoby fizyczne i prawne. Z samej definicji decyzje wywierają skutek bezpośredni, dlatego że na ich podstawie nakładane są na ich adresatów obowiązki lub też przyznawane prawa. W swoim orzecznictwie TSUE uznał, iż jednostki muszą mieć możliwość bezpośredniego powołania się na decyzje, choćby były one skierowane do państwa¹⁰⁸. Podobnie jak w przypadku rozporządzeń, czy dyrektyw przyznanie decyzjom waloru skutku bezpośredniego jest konieczne z uwagi na zapewnienie prawa Unii Europejskiej skuteczności w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Nie należy również zapominać, że podobnie jak w przypadku innych aktów prawnych UE, decyzje również muszą, dla wystąpienia bezpośredniego skutku, być bezwarunkowe, jasne i precyzyjne. Podkreślenia wymaga, że na skutek wykonania przez państwo decyzji UE mogą wystąpić niekorzystne skutki dla podmiotów indywidualnych. Z uwagi więc na wspomnianą powyżej konieczność zapewnienia, a nadto zwiększenia efektywności prawa Unii Europejskiej w porządkach prawnych państw członkowskich, jednostki mają możliwość powołania się przed sądami oraz instytucjami państwa bezpośrednio na decyzje, celem ochrony swoich praw.

¹⁰⁷ P. Craig, *Directives: Direct Effect, Indirect Effect and the Construction of National Legislation*, *European Law Review* 22/1997, s. 520; D. Colgan: *Triangular Situations: the Coup de Grace for the Denial of Horizontal Direct Effect of Community Directives*, *EPL*, 8/2002, s. 546; K. Lackhoff, H. Nyssens: *Direct Effect of Directives In Triangular Situations*, *European Law Review* 23/1998, s. 401.

¹⁰⁸ Zobacz przede wszystkim wyrok TSUE z dnia 6 października 1970 r. w sprawie 9/70 Grad, a także: wyrok z dnia 10 listopada 1992 w sprawie C-156/91 Hansa Fleisch, wyrok z dnia 21 maja 1987 249/85 Albako.

1.4.4. Pośredni skutek prawa Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej (zasada prounijnej wykładni prawa krajowego)

Za genezę zasady pośredniego skutku prawa Unii Europejskiej w krajowych porządkach prawnych należy uznać chęć zapewnienia możliwie najpełniejszej skuteczności prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich. Doszło bowiem do sytuacji, kiedy zaistniała konieczność wzmocnienia ochrony praw podmiotów indywidualnych w związku z brakiem bezpośredniego skutku dyrektyw w układzie horyzontalnym¹⁰⁹. W drodze zasady prounijnej wykładni prawa krajowego państw członkowskich, miało dojść do „uzupełnienia” (wypełnienia) powstałej luki w skuteczności prawa UE w krajowych porządkach prawnych. Podkreślenia wymaga, że omawiana zasada została sformułowana w orzecznictwie TSUE¹¹⁰, a za jej podstawę traktatową uznano art. 4 TFUE, w którym została zapisana zasada lojalności¹¹¹.

W konsekwencji przyjęcia omawianej zasady zarówno sądy, jak również inne organy państw członkowskich mają obowiązek dokonywać interpretacji prawa krajowego zgodnie z prawem Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że początkowo pośredni skutek prawa UE jest związany głównie z interpretacją prawa krajowego zgodnie z dyrektywami Unii Europejskiej¹¹². Niemniej jednak kolejne orzeczenia TSUE rozszerzyły przedmiotową zasadę również na inne akty prawa UE¹¹³. Ponadto rozszerzony został katalog krajowych aktów prawnych, które mają być interpretowane zgodnie z prawem UE¹¹⁴.

¹⁰⁹ K. Kowalik – Bańczyk, *Prawo wspólnotowe wykładnia prawa polskiego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 12, s. 9.

¹¹⁰ Wyrok TSUE z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 14/83 von Carlson.

¹¹¹¹¹¹ Zobacz również szerokie rozważania teoretyczne dotyczące omawianego zagadnienia: A. Łazowski, *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy i organy administracji jako mechanizm dostosowania systemu prawnego do *aquis communautaire** [w:] E. Piontek (red.) *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 181 i nast.; S. Biernat, *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich* [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 123 i nast.

¹¹² Szerzej na ten temat w szczególności w kontekście wykładni dokonywanej przez sądy zob.: A. Wróbel, *Zasady ogólne...*, s. 112 – 130.

¹¹³ Wyrok TSUE z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C-397/01 Pfeiffer.

¹¹⁴ Wyroki TSUE: z dnia 4 lutego 1988 r. w sprawie 157/86 Murphy; z dnia 13 grudnia 1989 r. w sprawie 322/88 Grimaldi.

Z perspektywy krajowego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej można stwierdzić, że w obecnym stanie prawnym mamy do czynienia z zarówno powszechnie obowiązującymi ustawami i rozporządzeniami. Skutek pośredni dyrektyw rozpoczyna się zasadniczo po upływie terminu do ich implementacji. Od tego momentu sądy państw członkowskich są zobowiązane do stosowania wykładni zgodnej prawem UE. Jednocześnie organ dokonujący wykładni powinien powstrzymać się tak dalece jak to możliwe (*as far as possibile*)¹¹⁵ od dokonania wykładni sprzecznej z dyrektywą, już od chwili jej wejścia w życie, a przed upływem terminu do jej implementacji¹¹⁶.

Istnieją granice prounijnej interpretacji prawa krajowego. Są one zasadniczo wyznaczone przez ogólne zasady prawa takie jak: zasada niedziałania prawa wstecz, zasada pewności prawa, czy wreszcie niedopuszczalność wykładni *contra legem*. Trzeba również zauważyć, iż część autorów dostrzega pewne niebezpieczeństwo w skutku bezpośrednim prawa unijnego. Może on bowiem doprowadzić do rozbieżnej interpretacji takich samych stanów faktycznych przez sądy różnych państw członkowskich, lub nawet przez sądy tego samego państwa. Dlatego też postulują przyznanie dyrektywom walory bezpośredniej skuteczności w wymiarze horyzontalnym¹¹⁷. Część przedstawicieli doktryny podchodzi krytycznie do pośredniego skutku prawa UE poprzez włączenia sądów do procesu implementacji dyrektyw, upatrując w tym procesie niejako przejmowanie przez sądy funkcji legislacyjnej, czy wykonawczej¹¹⁸.

¹¹⁵ Takiego sformułowania użył TSUE w wyroku z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-106/89 Marleasing; wyrok z dnia 8 października 1987 r. w sprawie 80/86 Kolpinghuis; wyrok z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie C-365/98 Brinkmann.

¹¹⁶ Wyrok TSUE z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie C-21/04 Adeneler.

¹¹⁷ Więcej na ten temat: T. Pajor, *Odpowiedzialność państwa członkowskiego Unii Europejskiej za szkodę wyrządzoną jednostce w skutek naruszenia prawa wspólnotowego*, [w:] A. Szpunar (red.), *Studia z prawa prywatnego: księga pamiątkowa ku czci profesora Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, Łódź 1997, s. 173 – 175; F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa 1999, s. 137 – 139; J. Galster, *Teoretycznoprawne aspekty obowiązywania, stosowania i przestrzegania prawa wspólnotowego w systemie krajowym* [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 9 – 17, a także wyrok z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 79/83 Harz.

¹¹⁸ S. Weatherill, P. Beaumont, *EC Law*, London 1995, s. 359.

Rozdział II

Charakterystyka procesu implementacji prawa Unii Europejskiej

2.1. Konstytucyjne, ustawowe i pozaustawowe podstawy implementacji prawa Unii Europejskiej

Przystępując do analizy procesu implementacji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej należy podkreślić, iż jej podstawy zostały zapisane w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa zasadnicza zawiera mechanizmy, które pozwalają zarówno na zapewnienie obowiązywania, jak również zapewnienie skuteczności prawu unijnemu w krajowym systemie prawnym RP. Twórcy Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. byli świadomi, iż nowoczesna konstytucja musi odpowiadać i być gotowa na wyzwania związane z integracją europejską oraz członkostwem Polski w innych organizacjach międzynarodowych o charakterze integracyjnym. Ponadto wymaga podkreślenia, że implementacja regulacji prawnych tworzonych zarówno poza Rzeczpospolitą Polską, jak również przez organy, czy organizacje, których Rzeczypospolita Polska jest członkiem wymaga wyraźnych konstytucyjnych podstaw. Jest to determinowane przede wszystkim faktem, iż Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej ustanawia zamknięty system źródeł prawa powszechnie obowiązującego¹¹⁹ (art. 87 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). W treści tego przepisu jako jedno ze wspomnianych źródeł prawa wymienione zostały ratyfikowane umowy międzynarodowe. Są to akty prawne które statuuje funkcjonowanie organizacji międzynarodowych. Jedną z nich jest właśnie Unia Europejska, a Traktaty leżące u podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej są niczym innym jak właśnie wielostronnymi umowami międzynarodowymi. Prawo traktatowe Unii Europejskiej jest jednocześnie prawem pierwotnym tej organizacji międzynarodowej. Innymi słowy Rzeczypospolita Polska musi zapewnić

¹¹⁹ P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 13 – 15; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009, s. 118 i nast.; R. Mojak, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2009, nr 12, s. 39 – 48; S. Wronkowska, *Zamknięty system źródeł prawa a implementacja prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 594 i nast.

obowiązywanie tych umów międzynarodowych w swoim systemu prawnym, aby w ogóle stać się członkiem tej organizacji. Jak już wspomniano punktem wyjścia w tym przypadku będzie przepis art. 87 ust. 1 Konstytucji RP.

Rozważając konstytucyjne podstawy implementacji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego RP nie można pominąć treści przepisu art. 9 Konstytucji RP. Wynika z niego, że Rzeczypospolita Polska przestrzega wiążącego ją prawa międzynarodowego¹²⁰. Regulacja ta ma fundamentalne znaczenie dla obowiązywania i przestrzegania na terenie RP całego systemu prawa międzynarodowego, pochodzącego z różnych źródeł. Jest tu bowiem mowa o prawie traktatowym, czyli o umowach międzynarodowych zarówno dwustronnych, jak i wielostronnych oraz o prawie stanowionym przez organizacje i organy międzynarodowe. Wymienione źródła prawa posiadają cechy, pozwalające na określenie go mianem prawa międzynarodowego¹²¹. Jak zostało to ustalone powyżej również w przypadku prawa Unii Europejskiej mamy do czynienia z prawem międzynarodowym obydwu typów. Jest to więc zarówno prawo międzynarodowe w postaci traktatów wielostronnych (prawo pierwotne Unii Europejskiej), jak również w postaci rozporządzeń, dyrektyw, decyzji i innych aktów prawnych *sui generis* Unii Europejskiej tworzonej przez jej organy (prawo pochodne Unii Europejskiej).

Dwie wspomniane podstawy stanowią w istocie punkt wyjścia dla rozważań o konstytucyjnych podstawach implementacji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego RP, co w praktyce wiąże się z zapewnieniem obowiązywania oraz skuteczności tego prawa w systemie prawnym RP. Co więcej instytucja implementacji w myśl omawianych regulacji staje się obowiązkiem obwarowanym sankcją konstytucyjną. Z drugiej strony w myśl przepisu art. 8 ust. 1 Konstytucji RP jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej. Wynika z tego, że przestrzeganie obowiązku implementacji jest w istocie równoznaczne z przestrzeganiem Konstytucji RP. W związku z tym wydaje się, że za trafne

¹²⁰ A. Wasilkowski, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 9 – 17.

¹²¹ A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP...*, s. 32 – 38.

należy uznać stwierdzenie, że naruszenie obowiązku implementacji prawa Unii Europejskiej może być potraktowane jako delikt konstytucyjny. Zważywszy na treść przepisu art. 198 ust. 1 i 2 Konstytucji RP trudno byłoby wskazać organ (organy), który mógłby zostać pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej. Jak to bowiem zostanie przedstawione w dalszej części niniejszej rozprawy w proces implementacji zaangażowane jest wiele podmiotów.

Kontynuując rozważania dotyczące konstytucyjnych podstaw implementacji jako kolejny wymaga analizy przepis art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji RP. Z jego treści wynika, że ratyfikacji przez Rzeczpospolitą Polską wymaga między innymi ustawa wyrażająca zgodę na członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej. Innymi słowy, aby RP mogła się stać członkiem organizacji międzynarodowej wymagane jest na początku uchwalenie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację stosownej umowy międzynarodowej. Z takim trybem mieliśmy do czynienia w przypadku przystąpienia RP do Unii Europejskiej¹²². Przystąpienie do tej organizacji międzynarodowej wiązało się ponadto z przekazaniem części kompetencji należących do tej pory do organów władzy państwowej na rzecz tej organizacji. Konstytucja RP przewiduje taką możliwość w przepisie art. 90 ust. 1. Zgodnie z jego treścią Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach¹²³. Bliższej analizy wymaga wskazany w przepisie zakres oraz charakter możliwych do przekazania kompetencji. Należy podkreślić, że nie może to być w żaden sposób określony ogół, całość kompetencji danego organu lub też organów. Z wykładni wskazanego przepisu dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny wynika bowiem, że przekazaniu podlega jedynie, pewien ściśle określony zakres kompetencji w rozumieniu zarówno horyzontalnym, jak również wertykalnym. Nie można więc przekazać kompetencji w znaczeniu

¹²² M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP...*, s. 140 – 150; J. Jaskiernia, *Wielka, duża i mała ratyfikacja – typy procedur wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przez Prezydenta w świetle Konstytucji RP*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 463 – 466.

¹²³ K. Wojtyczek, *Przekazanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007, s. 189 – 202.

kompleksowym, jak również kompetencji stanowiących istotę działania danego organu. Przekazaniu podlegają jedynie kompetencje w niektórych sprawach i w określonym zakresie¹²⁴.

Zakres przekazania nie może bowiem naruszać istoty kompetencji oraz wypaczać istoty działania organu przekazującego, który musi zachować istotę (jądro) swoich kompetencji, które nie mogą być przekazane. Wskazane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwo sądów konstytucyjnych państw członkowskich Unii Europejskiej w sposób dostatecznie szczegółowy zdefiniowało oraz dokonało wykładni zarówno określenia „kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach” jak również istoty (jądra) kompetencji tych organów, które nie podlegają przekazaniu¹²⁵. Bardzo ważnym elementem tej wykładni oraz sposobu rozumienia przekazania kompetencji, a szczególnie jej zakresu stała się fundamentalna dla integracji europejskiej zasada wykładni Konstytucji RP przyjaznej procesowi integracji¹²⁶.

Dla właściwego przekazania kompetencji w rozumieniu art. 90 ust. 1 Konstytucji RP konieczne stało się z kolei zastosowanie trybu przewidzianego na wypadek takich właśnie sytuacji w przepisie art. 90 ust. 2 Konstytucji RP. W związku z tym, że przekazanie na rzecz organizacji międzynarodowej lub też organu międzynarodowego, choćby niewielkiej części kompetencji organów władzy państwowej wiąże się z uszczupleniem kompetencji tej władzy i przekazaniem jej z poziomu krajowego na poziom międzynarodowy, twórcy Konstytucji RP przewidzieli surowsze niż w przypadku zwykłej ustawy warunki uchwalenia ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej o której mowa w ust. 1 wskazanego artykułu¹²⁷. Wydaje się to zabiegiem

¹²⁴ P. Radziejewicz, *Przedmiot ustawy ratyfikacyjnej wyrażającej zgodę na przekazanie organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego...*, s. 482 i nast.

¹²⁵ J. Jaskiernia, *Konstrukcja art. 90 ust. 1 Konstytucji RP a problem określenia tzw. „jądra suwerennościowego”*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba – Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 103 i nast.

¹²⁶ K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11 s. 28 i nast.

¹²⁷ K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z członkostwo w UE* [w:] E. Popławska (red.) *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 167 i nast.; J. Jaskiernia, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 1, s. 7 – 8.

zamierzonym i wszech miar pożądanym. Podjęcie bowiem tak doniosłej decyzji przez parlament wymaga znacznie szerszego konsensusu niż tylko zwykła większość stanowiąca wyraz woli istniejącej w danym czasie koalicji rządowej. Członkostwo w organizacji międzynarodowej, na rzecz której przekazane zostają kompetencje władzy państwowej w niektórych sprawach jest decyzją wywierającą skutki na czas znacznie przekraczający funkcjonowanie rządu koalicyjnego. Co więcej podjęcie takiej decyzji oznacza uzyskanie prawa, ale również co ważniejsze przyjęcie na RP pewnych obowiązków związanych z członkostwem w takiej organizacji. W związku z tym, że trzeba w takim przypadku brać pod uwagę bardzo znaczący horyzont czasowy właściwe jest uzyskanie możliwie jak najszerszej koalicji dla takich działań.

Dlatego też na podstawie przepisu art. 90 ust. 2 Konstytucji RP uchwalenie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przekazującej na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach wymaga kwalifikowanej większości co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Taka sama kwalifikowana większość głosów jest również przewidziana podczas głosowania w Senacie¹²⁸. Należy zwrócić uwagę, iż są to progi surowsze od tych, które są wymagane do zmiany Konstytucji RP. Zgodnie bowiem z przepisem art. 235 ust. 4 ustawy zasadniczej ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów. Jest to kolejny dowód jak dużej rozwagi i szerokiego konsensusu wymaga uchwalenie ustawy przekazującej kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach na rzecz organizacji międzynarodowej.

O tym jak dużą wagę przykładali twórcy Konstytucji RP dla możliwości przekazania organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach świadczy także

¹²⁸ K. Wojtyczek, *Przekazanie kompetencji...*, s.225 – 235; M. Masternak – Kubiak, *Konstytucyjnoprawne podstawy procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 43 i nast.

treść przepisu art. 90 ust. 3 Konstytucji RP. Zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej o której mowa w przepisie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP może być uchwalona w referendum ogólnokrajowym¹²⁹. Szczegółowe regulacje dotyczące referendum zawiera przepis art. 125 Konstytucji. Odwołanie się do instytucji referendum ogólnokrajowego oznacza, że twórcy Konstytucji doszli do przekonania, iż członkostwo w organizacji międzynarodowej połączone z przekazaniem kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach należy do takiej kategorii spraw, przy których należy się odwołać do najwyższego suwerena, jakim jest Naród.

Zgodnie z treścią przepisu art. 4 ust. 1 Konstytucji RP władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu. Jest to zasada mająca fundamentalne znaczenie dla ustroju RP, określająca podstawowe i naczelną zasady funkcjonowania RP. Oznacza to, że kwestie związane z przekazaniem kompetencji zostały uznane za mające podstawowe znaczenie dla funkcjonowania państwa. Bezpośredni udział Narodu w podejmowaniu decyzji oznacza, iż przystąpienie do organizacji międzynarodowej wraz z przekazaniem na jej rzecz kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach wiąże się z koniecznością, nie tylko uzyskania bieżącego konsensusu sił politycznych, ale również akceptacji Narodu.

W obowiązującym obecnie w RP systemie rządów oznacza to konieczność uzyskania najszerszej możliwej koalicji – konsensusu społecznego. Innymi słowy zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej wyraża w sposób bezpośredni najwyższy suweren – Naród, w sposób który należy uznać za najwyższy przejaw demokracji – w referendum ogólnokrajowego. Dodatkowo zastosowanie instytucji referendum i odwołanie się do woli Narodu stanowi odstępstwo od generalnej zasady przewidzianej w przepisie art. 4 ust. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z tą regulacją Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio¹³⁰. Tak więc prymat został przyznany przedstawicielskiej formie

¹²⁹ P. Uziębło, *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, tom XII, s. 303 – 309; J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 269 – 279.

¹³⁰ S. Bożyk, *Sejm w systemie organów państwowych RP*, Warszawa 2009, s. 12 – 13.

sprawowania władzy przez suwerena. Odwołanie się do referendum, czyli bezpośredniego sprawowania władzy stanowi zaś wyjątek. W tym przypadku należy uznać, iż bezpośrednie sprawowanie władzy przez Naród zostało zarezerwowane dla sytuacji o najwyższej doniosłości. Innymi słowy zarówno podejmowanie decyzji w drodze referendum ogólnokrajowego, jak również akt wyborów, mających również walor bezpośredniości należy uznać za najwyższą formę demokratycznego sprawowania władzy¹³¹.

Kontynuując rozważania dotyczące konstytucyjnych podstaw implementacji prawa UE do systemu prawnego RP trzeba poświęcić szczególną uwagę regulacji zawartej w przepisach art. 91 ust. 1 – 3 Konstytucji RP¹³². Stanowią one bezpośrednią podstawę obowiązywania oraz skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP. Dotyczą zarówno prawa pierwotnego, jak również prawa pochodnego Unii Europejskiej. Zgodnie z treścią przepisu art. 91 ust. 1 Konstytucji RP ratyfikowana umowa międzynarodowa stanowi część krajowego systemu prawnego i jest bezpośrednio stosowana, chyba że jej stosowanie jest uzależnione od wydania ustawy. Tak jak w przypadku ustawy wymagane jest również ogłoszenie umowy w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Na podstawie ust. 2 omawianego artykułu, jeżeli umowa międzynarodowa była ratyfikowana za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie to ma ona pierwszeństwo przed ustawą, jeśli ustawy tej nie da się pogodzić z umową. Klasycznym przykładem umowy międzynarodowej, której ratyfikacja została poprzedzona przez uchwalenie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację jest umowa na podstawie której Rzeczypospolita Polska uzyskała członkostwo w Unii Europejskiej. Skutkiem tego było zobowiązanie się RP do przyjęcia oraz przestrzegania (zapewnienia skuteczności) całemu dorobkowi prawnemu Unii Europejskiej, jak również przyszłym stanowionym przez nią regulacjom prawnym. W sytuacji zaś, kiedy doszłoby do kolizji pomiędzy przepisami prawa Unii Europejskiej zawartymi w prawie Unii Europejskiej (zarówno pierwotnym, jak i pochodnym), a przepisami

¹³¹ M. Granat, *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2010, s. 119 – 123.

¹³² A. Jamróz, *Konstytucyjne gwarancje implementacji prawa międzynarodowego i wspólnotowego w Polsce*, [w:] M. Granat (red.), *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym systemie prawnym Francji i Polski*, Warszawa 2007, s. 25 i nast.

ustawy krajowej to prawo unijne uzyskaloby walor pierwszenstwa obowiazywania, a co za tym idzie pierwszenstwa stosowania. Przyznanie zaš prymatu ustawie krajowej byloby rownoznaczne ze złamaniem zobowiazan wynikajacych z prawa międzynarodowego (w tym przypadku unijnego). Skoro zaš RP zdecydowala się na przystapienie do organizacji międzynarodowej i przyjecie calosci jej dorobku prawnego to konieczne jest istnienie reguly kolizyjnej o treści przewidzianej w przepisie art. 91 ust. 2 Konstytucji RP.

Natomiast na podstawie przepisu art. 91 ust. 3 Konstytucji RP prawo stanowione przez organizację międzynarodową jest stosowane bezposrednio, majac pierwszenstwo w przypadku kolizji z ustawami. Oczywiscie Rzeczypospolita Polska musi byc członkiem tej organizacji międzynarodowej na podstawie ratyfikowanej umowy międzynarodowej. Rowniez w tym przypadku zawarta w przywolanym przepisie regula kolizyjna dotyczaca z kolei prawa pochodnego Unii Europejskiej pozwala na zapewnienie przestrzegania i skutecznosci prawa unijnego w systemie prawnym RP. Przepisy prawa tworzone na poziomie Unii Europejskiej musza byc przestrzegane oraz skutecznie stosowane we wszystkich panstwach czlonkowskich. W innym przypadku istnienie tej organizacji byloby w istocie pozbawione sensu. Dlatego tez zarowno prawo pierwotne statuujace Unie Europejska, jak rowniez prawo pochodne tworzone przez organy Unii Europejskiej musi miec pierwszenstwo przed aktami prawnymi rangi ustawowej panstw czlonkowskich.

Co oczywiste, akty powszechnie obowiazujace nizszego rzędu w stosunku do ustawy, rowniez sa usytuowane w hierarchii ponizej prawa unijnego. Jesli chodzi o system źródel prawa obowiazujacy w RP to nalezy miec na uwadze rozporządzenia w rozumieniu przepisu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, które sa wydawane przez przewidziane w Konstytucji organy, na podstawie szczegolowego upowaznienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania¹³³.

¹³³ S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy w swietle konstytucji i praktyki*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródel prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 71 i nast.; M. Mistygacz, *Konstytucyjny model rozporządzenia*, [w:] T. Słomka, A. Materska – Sosnowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej z 1997 r. Ciaglosc zmiany*, Warszawa 2012, s. 251 i nast.

Dotyczy to naturalnie również aktów prawa wewnętrznego (art. 93 ust. 1 – 3 Konstytucji RP) oraz aktów prawa miejscowego (art. 94 ust. 1 Konstytucji RP).

Przystępując do analizy ustawowych podstaw implementacji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej trzeba zwrócić uwagę, iż wynikają one z omówionych powyżej przepisów Konstytucji RP. Uchwalenie odpowiednich przepisów o randze ustawowej było konieczne dla stworzenia właściwego trybu (mechanizmu) implementacji prawa UE do systemu prawnego RP. W chwili obecnej aktem prawnym regulującym zasady implementacji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej jest ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹³⁴ (dalej: ustawa kooperacyjna). Obszar regulacji będący przedmiotem tej ustawy został określony stosunkowo szeroko. Dotyczy bowiem obowiązku współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w zakresie spraw związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej (art. 2). Ponadto ustanawia obowiązek informowania przez Radę Ministrów Sejmu i Senatu o kwestiach związanych z funkcjonowaniem Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Unii Europejskiej (art. 3). Kolejne pole współpracy dotyczy zagadnień związanych ze współpracą w zakresie tworzenia prawa Unii Europejskiej (art. 4 – 16)¹³⁵.

Chodzi tu w szczególności o obowiązek przekazywania przez Radę Ministrów obydwu izbom parlamentu dokumentów Unii Europejskiej, które podlegają konsultacji w państwach członkowskich oraz planów prac Rady i ocen corocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej sporządzonych przez Parlament Europejski i Radę. Rada Ministrów przekazuje również informację o stanowiskach zajętych przez inne państwa członkowskie w trybie, o którym jest mowa w przepisach wskazanych w art. 6 pkt 1 – 3 ustawy. Przedstawia również przedłożone uzasadnienie złożonego przez państwo członkowskie stanowiska.

¹³⁴ Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395.

¹³⁵ C. Mik, B. Pawłowski, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. z komentarzem*, Warszawa 2009, s. 37 i nast.

Rada Ministrów przedkłada również projekty stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektów aktów ustawodawczych UE oraz innych aktów UE dołączając do nich uzasadnienie obejmujące ocenę przewidywanych skutków prawnych aktu ustawodawczego UE dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla RP. Dodatkowo Rada Ministrów przedstawia także informację w przedmiocie rodzaju procedur stanowienia prawa, jaka będzie miała zastosowanie przy przyjmowaniu aktu ustawodawczego UE. Kolejnym elementem jest informacja w sprawie zgodności projektu aktu ustawodawczego UE z zasadą pomocniczości. Konsekwencją tego jest uprawnienie organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu oraz organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu do wyrażenia opinii o projekcie aktu Unii Europejskiej. Niewyrażenie takiej opinii jest zaś równoznaczne z niezgłoszeniem uwag do projektu. Obowiązkiem Rady Ministrów jest również niezwłoczne przekazywanie Sejmowi i Senatowi projektów aktów prawnych Unii Europejskiej. Na żądanie organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu lub organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, Rada Ministrów przedstawia projekt stanowiska RP do tych aktów. Właściwe, określone w regulaminach izb, organy mogą wyrazić swoją opinię na temat tych aktów. W przypadku nieuwzględnienia opinii powyższych organów w stanowisku RP, przedstawiciel Rady Ministrów ma obowiązek wyjaśnienia przyczyn rozbieżności. Obowiązkiem Rady Ministrów jest również niezwłoczne przekazywanie Sejmowi i Senatowi projektów innych aktów Unii Europejskiej szczególnie wymienionych w przepisie art. 9 pkt 1 – 3 ustawy. Rada Ministrów przekazuje również Sejmowi i Senatowi na piśmie informację dotyczącą przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej oraz dotyczących stanowiska jakie Rzeczypospolita Polska zajęła w ich trakcie. Właściwe organy Sejmu i Senatu są natomiast uprawnione do wyrażenia opinii na temat zajętych stanowisk. Z kolei w przepisach art. 11 – 16 omawianej ustawy zostały wskazane inne przypadki, w których wymagana jest współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem oraz ich właściwymi organami w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Kolejny przepis omawianej ustawy (art. 17) dotyczy współpracy

w zakresie wnoszenia przez Sejm i Senat skarg do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W przepisach art. 19 – 20 ustawy uregulowana została współpraca w zakresie opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej. Regulacje zawarte w przepisach art. 21 – 22 ustawy dotyczą natomiast współpracy w związku ze sprawowaniem przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady. Krótkie omówienie zakresy regulacji objętego ustawą jest konieczne dla ukazania specyfiki funkcjonowania organów władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej oraz ich obowiązków i uprawnień w związku z członkostwem i bieżącym funkcjonowaniem RP w ramach UE. Z powyższej analizy wynika, że współpraca ta jest konieczna dla prawidłowego wypełniania przez RP obowiązków i uprawnień związanych z członkostwem w UE. Przedstawiona regulacja w sposób czytelny ukazuje wzajemne relacje, pozycję oraz rolę Rady Ministrów, a także Sejmu i Senatu oraz ich odpowiednich organów w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Z uwagi na zakres tematyczny niniejszej rozprawy bliższego omówienia oraz analizy wymaga przepis art. 18 ustawy, który odnosi się do współpracy w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej. Zawiera on szczegółowo określony tryb dotyczący wnoszenia przez Radę Ministrów pod obrady Sejmu ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej. Można powiedzieć, że omawiany przepis określa podmioty oraz ramy czasowe związane z przygotowywaniem oraz inicjowaniem procesu ustawodawczego w zakresie ustaw implementujących prawo Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej¹³⁶. Przedmiotowe ustawy są często określane jako ustawy implementacyjne, czy też ustawy europejskiej. Autor niniejszej rozprawy stoi na stanowisku, iż najbardziej właściwym określeniem wydaje się być – idąc za ustawodawcą – ustawa wykonująca prawo Unii Europejskiej. Wprawdzie ustawodawca nie używa określenia „ustawa” stosując określenia „prawo”, jednak wydaje się, że w realiach określonego w Konstytucji RP systemu źródeł prawa należy uznać niewątpliwym prymat ustawy, jako aktu prawnego

¹³⁶ C. Mik, B. Pawłowski, *Współpraca Rady Ministrów...*, s. 90 – 104.

właściwego dla implementacji prawa Unii Europejskiej¹³⁷. W tym miejscu trzeba również zauważyć, że nie jest to jedyny akt prawny, który spełnia warunki konieczne dla uznania go za instrument za pomocą którego można dokonywać implementacji prawa UE do systemu prawnego RP. Wydaje się, że również rozporządzenie (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP) może posłużyć w pewnych przypadkach do implementacji prawa UE. Nie mniej jednak mogą to być sytuacje o charakterze incydentalnym.

Dlatego też kontynuując rozważania dotyczące implementacji prawa UE do systemu prawnego RP należy uznać, iż właściwym aktem prawnym implementującym prawo UE będzie ustawa.

Zgodnie przepisem art. 18 ust. 1 – 2 ustawy to Rada Ministrów ma obowiązek wносить do Sejmu projekty ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej. Jednocześnie jest zobowiązana uczynić to w terminie nie później niż na 3 miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa Unii Europejskiej. Wskazany przepis sankcjonuje więc zarówno podmiot, którego zadaniem jest zainicjowanie procesu ustawodawczego poprzez wniesienie projektu ustawy, jak również określa termin, w jakim ma być wykonana przedmiotowa inicjatywa ustawodawcza. Należy pozytywnie ocenić takie rozwiązanie, gdyż jego skutkiem jest ustalenie reżimu podmiotowego oraz czasowego, mającego na celu prawidłowe i terminowe wykonanie prawa Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Jest to istotne z uwagi na konieczność przestrzegania oraz obowiązek zapewnienia skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP. Jak już była o tym mowa obowiązek taki jest konsekwencją przystąpienia RP do UE i wynika zarówno z prawa UE jak również z Konstytucji RP. Oczywiście określenia Rady Ministrów jako podmiotu właściwego do wykonywania inicjatywy ustawodawczej w zakresie wykonania prawa UE nie wyklucza możliwości inicjowania procesu ustawodawczego w tym zakresie przez inne uprawnione podmioty. Innymi słowy projekty ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej mogą wносить pod obrady Sejmu podmioty

¹³⁷ L. Garlicki, M. Zubik, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 50 – 58.

określone w przepisie art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP. Oprócz Rady Ministrów są to również posłowie, Senat, Prezydent Rzeczypospolitej oraz grupa co najmniej 100 tys. obywateli, mających prawo wybierania do Sejmu¹³⁸. W związku z tym ze stosunkowo szerokiego kręgu podmiotów posiadającym inicjatywę ustawodawczą twórcy ustawy kooperacyjnej wskazali na Radę Ministrów jako podmiot najbardziej właściwy dla wnoszenia pod obrady Sejmu projektów ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej.

Biorąc pod uwagę całokształt rozwiązań zawartych w tej ustawie wydaje się, iż jest to zabieg dobrze przemyślany oraz racjonalny z uwagi na system rządów funkcjonujący w RP¹³⁹. Rada Ministrów jest bowiem zgodnie z przepisem art. 10 ust 2 Konstytucji RP jednym z podmiotów władzy wykonawczej. Z kolei na podstawie przepisu art. 146 ust. 1 Konstytucji RP Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego (art. 146 ust. 2 Konstytucji RP). Takie określenie pozycji ustrojowej oraz kompetencji i zadań Rady Ministrów potwierdza słuszność rozwiązań zawartych w ustawie kooperacyjnej określających Radę Ministrów jako podmiot odpowiedzialny za prowadzenie, koordynację oraz wdrażanie polityki Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Oczywiście odnosi się to w pierwszym rzędzie do współuczestniczenia w tworzeniu prawa UE oraz współuczestniczenia we wdrażaniu prawa UE w systemie prawnym RP. Stosownie do treści przepisu art. 18 ust. 3 ustawy kooperacyjnej możliwej jest odstąpienie przez Radę Ministrów od zachowania terminów przewidzianych w przepisach art. 18 ust. 1 i 2 ustawy kooperacyjnej. Możliwe jest to jednak

¹³⁸ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 1998, s. 17 – 18; W. J. Wołpiuk, *Pozycja Rady Ministrów w zakresie inicjatywy ustawodawczej*, [w:] P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja. Rząd. Parlament*, Warszawa 2014, s. 394 – 396.

¹³⁹ M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] W. Skrzydło, R. Mojak (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 1998, s. 23 – 48; M. Grzybowski, *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 9 – 14; R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 113 – 126; M. Bożek, *System rządów w Konstytucji RP z 1997 roku – zarys problematyki*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska*, Kraków 2013, s. 265 – 271.

w szczególnie uzasadnionych przypadkach i to tylko po zasięgnięciu opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu. Konieczność zasięgnięcia przedmiotowej opinii jest przejawem funkcji kontrolnej Sejmu jako organ władzy ustawodawczej (art. 95 ust. 1 Konstytucji RP) sprawujący jednocześnie kontrolę nad działalnością Rady Ministrów (art. 95 ust. 2 Konstytucji RP). W tym wypadku funkcja kontrolna Sejmu jest sprawowana za pośrednictwem organu Sejmu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu¹⁴⁰.

2.2. Charakter prawny implementacji prawa Unii Europejskiej

Trzeba zwrócić uwagę, iż proces implementacji prawa UE do systemu prawnego RP jest mocno związany z krajowym procesem ustawodawczym. Niemniej jednak nie można powiedzieć, iż jest z nim tożsamy. Dlatego też przy analizie procesu ustawodawczego w sposób naturalny mamy do czynienia z wzajemnymi relacjami pomiędzy władzą wykonawczą, a władzą ustawodawczą¹⁴¹. Jednak relacje te nie będą miały takiego samego charakteru jak w przypadku krajowego procesu ustawodawczego, którego celem nie jest implementacja prawa UE do systemu prawnego RP. W związku z tym, że w realiach członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej znakomita większość prawa obowiązującego w RP tworzona jest na poziomie UE to warto poddać bliższej analizie charakter prawny tego procesu. Wydaje się również, że konieczne jest podjęcie próby bliższego zdefiniowania tego procesu, a przede wszystkim ustalenia wpływu jaki wywiera ona na proces ustawodawczy, podmioty władzy ustawodawczej oraz ich wzajemne relacje. Już na pierwszy rzut oka widoczne jest znaczące przesunięcie ciężaru inicjatywy ustawodawczej na rzecz Rady Ministrów. W naturalny sposób mamy do czynienia z ograniczeniem roli innych podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą. Jednocześnie należy podkreślić, że Rada Ministrów jest podmiotem, który posiada najbardziej odpowiednie zaplecze pozwalające na przygotowywanie projektów ustaw

¹⁴⁰ M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008, s. 21 – 37; A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011, s. 116 – 124.

¹⁴¹ G. Kuca, *Zasada podziału władzy*, Warszawa 2014, s. 89 – 101; J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego...*, s. 297 – 320.

wykonujących prawo Unii Europejskiej. Rosnąca rola Rady Ministrów jako podmiotu władzy wykonawczej zdaje się wpisywać w ogólną tendencję towarzyszącą integracji europejskiej, która wpływa na wzmocnienie organów egzekutywy państw członkowskich¹⁴². Jest to związane z koniecznością usprawnienia procesu decyzyjnego na poziomie państw członkowskich związanego z decyzjami dotyczącymi Unii Europejskiej. To zaś przekłada się na poprawę funkcjonowania procesu decyzyjnego w ramach samej Unii Europejskiej, a w szczególności uproszczenie procedur tworzenia prawa na szczeblu UE. Taki sam proces ma miejsce w przypadku tworzenia prawa wykonującego prawo UE w systemach prawnych państw członkowskich. Usprawnienie tego procesu wiąże się natomiast nierozdzielnie z poprawnością i terminowością podejmowanych działań implementacyjnych.

Z powyższych rozważań wynika, iż wzmocnieniu uległa rola władzy wykonawczej w związku z procesem implementacji prawa UE, ale także w związku z samym członkostwem państwa w Unii Europejskiej. Cały ciężar kompetencji i zadań z tym związanych wychyla się znacząco w stronę egzekutywy. Trzeba zwrócić uwagę na gruncie Konstytucji RP nie nastąpiły jednak żadne zmiany formalnie zwiększające uprawnienia organów władzy wykonawczej, ze szczególnym uwzględnieniem Rady Ministrów. Dodatkowo uprawnienia organów władzy ustawodawczej i jej organów formalnie pozostając niezmienione w praktyce funkcjonowania. Nie mają już takiego charakteru jak w przypadku procesu ustawodawczego nie dotyczącego ustaw implementacyjnych. Wzajemne relacje pomiędzy władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą uległy wyraźnej zmianie, w przypadku oceniania ich przez pryzmat członkostwa i funkcjonowania RP w ramach UE¹⁴³. Chodzi tu szczególnie o zmianę akcentów w ramach funkcji ustawodawczej i funkcji kontrolnej władzy

¹⁴² R. Mojak, A. Trubalski, *Rola i zadania Rady Ministrów w procesie transpozycji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność...*, s. 592 – 600; M. Grzybowski, *Rada Ministrów i administracja rządowa RP a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba – Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007, s. 80 – 87.

¹⁴³ M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia)*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 34 – 44.

ustawodawczej, a także funkcji kreacyjnej. Najogólniej rzecz ujmując można zauważyć, że pewne elementy składające się na funkcję ustawodawczą stały się w praktyce funkcjonowania atrybutami władzy wykonawczej (Rady Ministrów) w związku z funkcjonowaniem jej przedstawicieli w ramach instytucji UE. Dodatkowo pewnemu osłabieniu uległa funkcja kontrolna Sejmu i jego organów w stosunku do przedstawicieli organów władzy wykonawczej współtworzących prawo na poziomie UE, jak również w stosunku do Rady Ministrów. Jeśli chodzi o funkcję kreacyjną to również uległa ona zmianie w związku z zasadami wyłaniania i opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w UE. Innymi słowy można powiedzieć, że władza ustawodawcza zachowała wprawdzie swoją pozycję w ramach funkcjonującego systemu rządów oraz zasady podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji RP) oraz swoje funkcje ustrojowe (art. 95 ust. 1 i 2 Konstytucji RP), ale niewątpliwie widocznej zmianie uległ ich zakres oraz charakter. Przy całej złożoności omawianej materii trzeba jednoznacznie podkreślić, że funkcjonujące w unijnej rzeczywistości rozwiązania nie naruszają zasad zawartych w Konstytucji RP.

Zmianę charakteru funkcji władzy ustawodawczej oraz faktycznego przeniesienia niektórych ich elementów na rzecz władzy wykonawczej trzeba jak już wcześniej wspomniano łączyć z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Powstaje pytanie jakie były prawne ramy, które umożliwiły takie faktyczne wzmocnienie władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej. W jaki sposób doszło do jednoczesnego przeniesienia pewnych cech charakterystycznych dla władzy ustawodawczej na rzecz władzy wykonawczej, bez jednoczesnego naruszenia zasady podziału władzy, czy też istoty funkcji poszczególnych władz. Odpowiedzi na te niełatwe pytania należy szukać w odpowiednich przepisach Konstytucji RP, odnoszących się zarówno do członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, jak również ustalających obowiązujący w RP system rządów, podział władzy oraz wzajemne relacje pomiędzy władzą ustawodawczą, a władzą wykonawczą. Aby próba udzielenia odpowiedzi na te pytania nie zakończyła się fiaskiem oraz aby udzielić możliwie pełnej odpowiedzi na postawione pytanie niezbędne jest odniesienie się

do orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego oraz wypowiedzi doktryny prawa konstytucyjnego i europejskiego. Dopiero dokonanie szczegółowej analizy wszystkich tych elementów daje szansę na wyciągnięcie prawidłowych wniosków.

Punktem wyjścia dla dalszych rozważań jest przepis art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią Rzeczypospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Przepis ten jest podstawą przekazania niektórych kompetencji organów władzy państwowej na rzecz Unii Europejskiej. Chodzi tu w szczególności o kompetencje, które dotychczas należały do organów władzy ustawodawczej. W szczególności chodzi tu o stanowienie prawa. Uszczuplenie kompetencji władzy ustawodawczej doprowadziło do zjawiska określanego w doktrynie mianem „deficytu demokracji”¹⁴⁴. Oznacza to, iż zmniejszeniu uległ wpływ organów władzy ustawodawczej na proces stanowienia prawa, który to został przeniesiony na poziom Unii Europejskiej i jej organów. Szacuje się, że nawet do 80 % tworzonych obecnie w RP prawa powstaje faktycznie na poziomie UE¹⁴⁵. Przyjmowane w RP regulacje prawne są zaś w swojej istocie implementowanymi normami prawa pochodnego UE. W szczególności dotyczy to dyrektyw UE. Wprowadzenie ustawy kooperacyjnej stanowiło próbę złagodzenia zjawiska deficytu demokracji poprzez zobowiązanie Rady Ministrów do konsultowania z właściwymi organami Sejmu i Senatu projektów aktów prawnych Unii Europejskiej. Ma to być forma rekompensaty za część utraconych kompetencji. Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że opinia wyrażana przez właściwe organy Sejmu i Senatu nie posiada charakteru wiążącego. W przypadku zaś zajęcia przez przedstawiciela Rady Ministrów na forum UE innego stanowiska niż zawarte w opinii, jest on jedynie zobowiązany do wyjaśnienia przyczyn powstałych rozbieżności. Z jednej strony, trzeba uznać, że opiniowanie przez właściwe organy

¹⁴⁴ K. A. Wojtaszczyk, *Czy w Unii Europejskiej istnieje demokratyczny deficyt*, [w:] K. A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 9 i nast. oraz pozostałe artykuły zawarte w niniejszej pracy zbiorowej dotyczące różnych aspektów zjawiska deficytu demokracji.

¹⁴⁵ W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego parlamentu na prawodawstwo Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.) *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 68; J. Szymanek, „Funkcja europejska” Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 347 – 351.

parlamentu projektów aktów prawnych, mających powstawać na poziomie UE stanowi formę udziału w tworzeniu tego prawa. Z drugiej strony, niewiązący charakter opinii nasuwa wątpliwości dotyczące siły i skuteczności tego wpływu. Co prawda zgodnie z przepisem art. 154 ust. 2 *in fine* oraz przepisu art. 155 ust. 1 *in fine* Konstytucji RP to Sejm udziela wotum zaufania Radzie Ministrów, tak więc zatwierdzony przez Sejm skład Rady Ministrów powinien co do zasady stanowić reprezentację tej izby i odzwierciedlać jej poglądy i stanowiska także w sprawach związanych z Unią Europejską.

Niemniej jednak powstaje pytanie, czy ograniczenie wpływu Sejmu i Senatu jedynie do niewiążącej roli opiniodawczej uznać należy za wystarczający w kontekście udziału w tworzeniu prawa UE. Analiza tego problemu wiąże się natomiast z ustaleniem wzajemnych relacji i charakteru funkcji ustawodawczej Sejmu i Senatu oraz funkcji kontrolnej Sejmu. Zgodnie z przepisem art. 95 ust. 1 Konstytucji RP władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Natomiast z treści przepisu art. 95 ust. 2 Konstytucji RP wynika, że Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw¹⁴⁶. Wynika z tego, że w realiach funkcjonującego w RP systemu rządów mamy do czynienia z parlamentem dwuizbowym o niesymetrycznych kompetencjach¹⁴⁷. Izba wyższa parlamentu została bowiem pozbawiona możliwości sprawowania kontroli nad Radą Ministrów. Wprawdzie część przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego odnajduje w regulaminie Senatu oraz w ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹⁴⁸ pewne uprawnienia, które mają cechy właściwe dla sprawowania kontroli nad władzą wykonawczą, jednak wydaje się, że można je określić jedynie mianem uprawnień *quasi* kontrolnych¹⁴⁹. Próżno bowiem szukać w przepisach Konstytucji RP regulacji, nadającej Senatowi funkcję kontrolną nad Radą Ministrów. Wątpliwości w tym zakresie nie pozostawia również *a contrario* treść przepisu art. 95 ust. 2

¹⁴⁶ M. Stębel, *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012, s. 182 – 192; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 291 – 311.

¹⁴⁷ R. Chruściak, *Dwuzbiowość parlamentu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 76 i nast.

¹⁴⁸ Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. 1996, Nr 73, poz. 350).

¹⁴⁹ R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 296 – 302.

Konstytucji RP. Innymi słowy udział Senatu w tworzeniu prawa UE poprzez wyrażanie stosownych opinii nie może być uznany za przejaw funkcji kontrolnej. Dlatego też można powiedzieć, że udział zarówno Sejmu, jak i Senatu w tworzeniu prawa UE stanowi przejaw funkcji ustawodawczej. Stanowisko takie należy uznać za zasadne, z uwagi na to, że druga izba parlamentu, pomimo braku uprawnień kontrolnych, nie powinna być pozbawiona wpływu za pośrednictwem przedstawicieli władzy wykonawczej na procesie ustawodawczym na poziomie UE. Takie stanowisko zajął Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2005 r. w sprawie sygn. akt K 24/04¹⁵⁰, w którym uznał za niezgodne z Konstytucją RP część regulacji ustawy kooperacyjnej w jej pierwotnym kształcie. Zakwestionowane zostały właśnie te przepisy, które pomijały udział właściwego organu Senatu w opiniowaniu projektów aktów prawnych i stanowisk mających być podstawą prawa tworzonego na poziomie UE. Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu swojego orzeczenia wyjaśnił, że udział organu Senatu stanowi sprawowanie funkcji ustawodawczej izby wyższej parlamentu. Innymi słowy wyrażanie opinii przez organy obu izb stanowi przejaw funkcji ustawodawczej, a nie funkcji kontrolnej władzy ustawodawczej¹⁵¹. Gdyby natomiast sąd konstytucyjny doszedł do przekonania, że jest to przejaw funkcji kontrolnej to nie byłoby podstaw do zakwestionowania konstytucyjności ustawy kooperacyjnej w pierwotnym brzmieniu. W takiej sytuacji jedynie organ Sejmu, jako sprawującego funkcję kontrolną w stosunku do władzy wykonawczej, a konkretnie Rady Ministrów byłby uprawniony do opiniowania projektów aktów prawnych i stanowisk będących podstawą tworzenia prawa UE.

Powyższą tezę potwierdza brzmienie przepisu art. 13 ust. 1 ustawy kooperacyjnej. Z jego treści wynika, że jeżeli organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu wydał opinię to powinna ona stanowić podstawę stanowiska RP. Dodatkowo w myśl przepisu art. 13 ust. 2 wspomnianej ustawy jeżeli stanowisko o którym mowa w ust. 1 nie uwzględnia przedmiotowej opinii, członek Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie wyjaśnić organowi właściwemu na

¹⁵⁰ OTK ZU nr 1/A/2005.

¹⁵¹ Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04.

podstawie regulaminu Sejmu przyczyny rozbieżności. Z uwagi na nieuwzględnienie w tym przepisie organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu można stwierdzić, że omawiana regulacja dotyczy funkcji kontrolnej parlamentu sprawowanej nad Radą Ministrów. W związku z tym trzeba uznać, iż udział właściwego na podstawie regulaminu Sejmu organu, w tworzeniu prawa UE ma dwojaki charakter. Jest on zarówno przejawem funkcji ustawodawczej sprawowanej uprzednio, to jest przed powstaniem aktu prawnego UE, a także funkcji kontrolnej, sprawowanej następczo po powstaniu aktu prawnego UE. Do sprawowania następczej funkcji kontrolnej dochodzi jednak tylko w sytuacji gdy stanowisko RP na forum UE nie uwzględniło opinii organu Sejmu. Sankcją w tym przypadku jest konieczność niezwłocznego wyjaśnienia przez przedstawiciela Rady Ministrów przyczyny rozbieżności. Nie ma jednak mowy o innego rodzaju konsekwencjach prawnych. Oznacza to, iż konsekwencje mogą przybrać charakter jedynie polityczny.

Zarówno więc niewiążący charakter opinii organów izb parlamentu, jak również jedynie konieczność wyjaśnienia przyczyn rozbieżności bez żadnych dodatkowych sankcji o charakterze prawnym może nasuwać wątpliwości co do skuteczności wpływu organów władzy wykonawczej na proces ustawodawczy na poziomie UE, a co za tym idzie na realizację funkcji ustawodawczej sprawowanej przez parlament. Dodatkowe wątpliwości może również budzić to, że możliwość opiniowania projektów aktów prawnych UE przez organy parlamentu ma charakter fakultatywny. Niewyrażenie w odpowiednich terminach opinii jest bowiem traktowane jako niezgłoszenie uwag do projektu (art. 7 ust. 6 ustawy kooperacyjnej). W praktyce oznacza to rezygnację z części uprawnień zaliczających się do sprawowania władzy ustawodawczej. Ciężar sprawowania obowiązków z zakresu władzy ustawodawczej przesuwa się w kierunku władzy wykonawczej, a konkretnie Rady Ministrów¹⁵².

Kolejną kwestią konieczną do rozważania jest kwestia niewiążącego dla Rady Ministrów charakteru opinii organu właściwego na podstawie regulaminu

¹⁵² S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s.154 – 160.

Sejmu i organu właściwego na podstawie Senatu. W związku z tym nasuwa się pytanie, czy niewiążący charakter opinii pozwala na uzyskanie przez organy władzy ustawodawczej realnego wpływu na proces tworzenia prawa UE oraz faktyczną realizację funkcji ustawodawczej. Przy okazji rozważań w tym przedmiocie pojawia się również pytanie, czy w ogóle możliwe jest, aby opinie obu organów izb parlamentu, lub też jednego z nich były wiążące dla Rady Ministrów. Oczywiście punktem wyjścia do udzielenia odpowiedzi na to pytanie musi być zawarta w przepisie art. 10 ust. 1 Konstytucji RP zasada trójpodziału władzy¹⁵³. Zgodnie z tym przepisem ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. W związku z tym kompetencje każdej z władz muszą uwzględniać zarówno ich rozdział, jak również równowagę. Oczywiście mówiąc o podziale władzy nie możemy jej utożsamiać z ich całkowitą separacją. To samo dotyczy równowagi, która nie powinna być postrzegana w sposób bezwzględny. W praktyce funkcjonowania władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej będziemy bowiem mieli do czynienia z wzajemnym zazębianiem się kompetencji. Na różnych polach może dochodzić do takiego ich styku, który nie dość, że znacznie utrudni zaznaczenie konkretnych ich granic to będzie wręcz konieczny dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Z taką sytuacją będziemy mieli również do czynienia w przypadku badania równowagi pomiędzy władzą ustawodawczą, a władzą wykonawczą, która w praktyce funkcjonowania państwa nie ma charakteru statycznego. W procesie funkcjonowania państwa ciężar kompetencji może przechylać się na stronę jednej lub drugiej. Innymi słowy zarówno w przypadku podziału, jak i równowagi władz należy pojmować te stany z uwzględnieniem pewnego marginesu. Wydaje się również, że praktyka funkcjonowania w ramach UE doprowadziła do pewnego zwiększenia się tego marginesu. Chodzi konkretnie o wspomnianym już wcześniej wzmocnieniu pozycji, kompetencji i wpływu władzy wykonawczej, a konkretnie Rady

¹⁵³ G. Kuca, *Zasada...*, s. 114 – 126; J. Kuciński, W. J. Wołpiuk, *Zasady ustroju...*, s. 297 i nast.; Z. Witkowski, *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, s. 139 – 145.

Ministrów. Ma to miejsce w sytuacji, w której uzyskała ona pewne cechy właściwe dotychczas dla działania władzy ustawodawczej w zakresie tworzenia prawa. Trzeba jednak pamiętać, że kompetencja ta jest realizowana na poziomie UE przy udziale organów Sejmu i Senatu oraz pod kontrolą organu Sejmu. Tym samym nie ma tu mowy o uzyskaniu przez władzę ustawodawczą klasycznej funkcji ustawodawczej. Oznaczałoby to oczywiste naruszenie podstawowych zasad ustroju RP – zasady podziału władzy oraz zasady równowagi władzy. Dlatego też można powiedzieć, że Rada Ministrów uzyskała kompetencje jedynie *quasi* ustawodawcze na poziomie UE. Co więcej nie można mówić o funkcji ustawodawczej, gdyż ta jest właściwa dla władzy ustawodawczej, a jedynie o wspomnianych kompetencjach *quasi* ustawodawczych i to tylko na poziomie UE. Uzyskanie takich *quasi* kompetencji na poziomie procesu ustawodawczego RP byłoby również oczywistym naruszeniem zasady podziału władzy oraz zasady równowagi władzy. Doprowadziłoby to do paradoksalnej sytuacji, kiedy funkcję ustawodawczą (*sensu largo*), czy też kompetencje *quasi* ustawodawcze (*sensu stricto*) posiadałaby zarówno władza ustawodawcza, jak również władza wykonawcza. Oznaczałoby to niedopuszczalne i bardzo poważne naruszenie zasad ustrojowych oraz podstaw funkcjonującego w RP systemu rządów. Żaden ze znanych typów tego systemu rządów nie dopuszcza takiej sytuacji, jako sprzecznej z jego istotą¹⁵⁴.

Z powyższych rozważań powraca pytanie, czy wiążący charakter opinii mieściłby się w ramach ustroju oraz systemu rządów RP. Konkretnie rzecz biorąc trzeba rozważyć, czy takie rozwiązanie byłoby zgodne z zasadą podziału i zasadą równowagi władzy. Wydaje się, że związanie Rady Ministrów opiniami organów Sejmu czy Senatu prowadziłyby do naruszenia autonomii tego organu władzy wykonawczej. Ponadto wiązałyby się z niedopuszczalnym naruszeniem równowagi pomiędzy władzą wykonawczą, a władzą ustawodawczą. Takie rozwiązanie znacząco wykraczałoby poza wspomniane marginesy dotyczące

¹⁵⁴ M. Kruk, *Wprowadzenie do problematyki parlamentarnego systemu rządów*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 28 – 40.; K. Wojtyczek, *Oddziaływanie integracji europejskiej na ustroje państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 163 i nast.

podziału i równowagi władz występujące w ich współdziałaniu. Także zwiększenie się tego marginesu na skutek członkostwa w UE nie jest na tyle znaczące, aby usprawiedliwiało takie rozwiązanie.

Rozważając wzajemne, odmienne od klasycznych, relacje władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej związane z funkcjonowaniem RP w ramach UE można dojść do wniosku, że dla ich właściwego odczytania oraz zdefiniowania konieczne jest odejście od klasycznego ich postrzegania. Funkcjonowanie UE i jej organów doprowadziło bowiem do sytuacji, w której klasyczne opisywanie funkcjonowania organów władzy ustawodawczej i wykonawczej, a także ich wzajemnych relacji nie daje pełnego obrazu tego procesu.

Oczywiście punktem wyjścia muszą być klasyczne zasady trójpodziału władzy, a fundament rozważań musi stanowić system rządów parlamentarno – gabinetowych¹⁵⁵. Są to bowiem zapisane w Konstytucji RP filary na których opiera się funkcjonowanie Rzeczypospolitej Polskiej. Co oczywiste istota ustroju i systemu rządów muszą pozostać nienaruszone, aby nie doszło do złamania Konstytucji RP. Ponadto nowe elementy relacji władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej również muszą znajdować oparcie w Konstytucji RP i funkcjonować w jej ramach. W ocenie autora niniejszej rozprawy przepisy ustawy zasadniczej, a także jej preambuła zawierają postanowienia, które pozwalają na rekonstrukcję nowych elementów relacji między legislatywą a egzekutywą, a także określenia ich istoty.

W związku z tym korekta klasycznego pojmowania podziału i równowagi władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej jest możliwa bez naruszenia ich istoty. Jak już wspomniano będzie się ona wiązała z dwoma zasadniczymi elementami. Pierwszym jest osłabienie pozycji władzy ustawodawczej związanej ze zmniejszeniem jej udziału w procesie tworzenia prawa. Drugim zaś jest

¹⁵⁵ W kontekście funkcjonowania władz w realiach członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej zob.: J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 124 i nast.; J. Jaskiernia, *Pojęcie i aksjologia parlamentaryzmu zrjonalizowanego*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zrjonalizowanego*, Lublin 2011, s. 49 – 54.

wzmocnienie pozycji władzy wykonawczej poprzez zwiększenie jej udziału w tym procesie. Charakterystyczne jest to, że ma to miejsce niejako za pośrednictwem organów UE tworzących prawo, na podstawie przepisu art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Pomimo bowiem przekazania na rzecz UE i jej organów kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach dochodzi do przejęcia części z przekazanych kompetencji przez krajowy organ władzy wykonawczej – Radę Ministrów. Ma ona bowiem wpływ na prawo tworzone na poziomie UE. Innymi słowy przekazane kompetencje w niektórych sprawach faktycznie znalazły się w pewnym zakresie we władaniu krajowego organu władzy wykonawczej. Dopiero pozostała część, będąca ogólną kompetencją do tworzenia prawa przypadła UE i jej organom. Wydaje się, iż trafne jest stanowisko, iż transfer części kompetencji z władzy ustawodawczej na władzę wykonawczą dokonał się na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, za pośrednictwem UE i jej organów. Dlatego też omawiany przepis Konstytucji RP jest fundamentem korekty klasycznego pojmowania relacji określonych w przepisie art. 10 ust. 1 Konstytucji RP. Postrzeganie i funkcjonowanie tych relacji przez pryzmat europejski jest wynikiem regulacji zawartych w Konstytucji RP oraz zasad dotyczących tworzenia prawa na poziomie UE.

Wydaje się, że wsparcie dla nowego postrzegania relacji legislatywy i egzekutywy można również odnaleźć w zapisanej w preambule do Konstytucji RP zasadzie współdziałania władz¹⁵⁶. Kiedy spojrzy się na funkcjonowanie legislatywy i egzekutywy w realiach członkostwa w UE to wyłania się obraz ich podziału, równowagi oraz współpracy odbiegający od dotychczas znanego. Jest on oparty na klasycznych założeniach, jednak wyraźnie dostrzegalne jest przesunięcie się ciężaru w kierunku władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej. Jednocześnie każda z tych władz przekazała część ze swoich kompetencji na rzecz UE i jej organów, z tym że kompetencje przekazane przez władzę ustawodawczą stały się za pośrednictwem UE i jej organów częścią kompetencji władzy

¹⁵⁶ Z. Witkowski, *Dyrektywa „współdziałania władz”...*, s. 139 – 142; Małgorzata E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989 – 2007*, Lublin 2009, s. 63 – 78; Z. Stawrowski, *Aksjologia i duch konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 49 i nast.

wykonawczej. Władza ustawodawcza i władza wykonawcza utraciły część kompetencji na rzecz UE i jej organów, ale władza ustawodawcza utraciła część swoich kompetencji również na rzecz władzy ustawodawczej. Innymi słowy kompetencje przekazane przez legislaturę zostały rozdzielone na dwie części, z których jedna przypadła UE i jej organom, a druga krajowej egzekutywie. Oznacza to, iż kompetencje przekazane przez organy władzy państwowej na rzecz UE i jej organów okazały się mniejsze niż się początkowo zdawało. Część z nich przypadła bowiem krajowej władzy wykonawczej. Dlatego też można powiedzieć, że członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej wiąże się nie tylko z przekazaniem kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach, ale również ze wzmocnieniem pozycji władzy wykonawczej względem władzy ustawodawczej. Wzmocnienie jednej odbywa się ponadto kosztem drugiej. Wynika z tego, że cechą charakterystyczną integracji europejskiej jest wzrost pozycji władzy wykonawczej. Jednak władza ustawodawcza nie utraciła istoty swoich funkcji i kompetencji.

2.3. Zasady implementacji prawa Unii Europejskiej

Dla pełnego scharakteryzowania procesu implementacji prawa UE do systemu prawnego RP trzeba dokonać identyfikacji zasad jakie muszą być zachowane, aby można było mówić o prawidłowym wykonaniu prawa UE w systemie prawnym RP. Na proces implementacji składa się bowiem kilka elementów, które muszą być zachowane, aby można było uznać, iż mamy do czynienia z implementacją prawa UE¹⁵⁷.

Są to powszechność, skuteczność oraz terminowość. Po pierwsze implementacja musi być dokonana za pomocą aktu prawnego mającego moc powszechnie obowiązującą. Zgodnie z przepisem art. 87 ust. 1 Konstytucji RP mogą to być ustawy oraz rozporządzenia. Dla skutecznego wykonania prawa UE

¹⁵⁷ J. Galster, *Teoretycznoprawne aspekty obowiązywania, stosowania i przestrzegania prawa wspólnotowego w systemie krajowym*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 9 – 17; C. Mik, *Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 21 i nast.

w systemie prawnym RP konieczne jest zapewnienie powszechnego obowiązywania implementowanego aktu prawnego. W realiach systemu prawnego RP najbardziej właściwym instrumentem implementacji będzie ustawa¹⁵⁸. Jeśli chodzi o możliwość implementacji prawa UE w drodze wydawania odpowiednich rozporządzeń to kwestia ta nie została jednoznacznie rozstrzygnięta. Wydaje się, że nie ma przeszkód natury formalnej aby zastosować takie rozwiązanie. Niemniej jednak będzie to wymagało odpowiednio sformułowanego szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie. Szczególnie istotna będzie ponadto treść upoważnienia, a w szczególności zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu (art. 92 ust. 1 Konstytucji RP). Jako, że implementacji będą podlegały zasadniczo dyrektywy UE, to będziemy mieli do czynienia z sytuacją, w której to państwo członkowskie będzie mogło wybrać sposób implementacji pod warunkiem, że zostaną osiągnięte cele zapisane w dyrektywie. Możliwość swobodnego wyboru sposobu implementacji pozostawia więc państwu członkowskiemu pewien zakres swobody w zakresie sposobów i metod implementacji. Proces implementacji zostanie zaś uznany za prawidłowy i skuteczny, jeżeli zostaną w państwie członkowskim wykonane przepisy dyrektywy. Z uwagi na to, że w co raz większym zakresie implementacji podlegają przepisy o dużym stopniu szczegółowości o charakterze bardzo technicznym, można uznać, że istnieje możliwość dokonywania implementacji w drodze wydawania rozporządzeń krajowych.

Kolejną zasadą dotyczącą implementacji jest konieczność terminowego dokonywania działań implementacyjnych. RP jest zobowiązana do przestrzegania określonych terminów, w których ma być zapewniona skuteczność prawa UE w systemie prawnym RP. Przekroczenie tych terminów może się wiązać z powstaniem po stronie państwa obowiązku odszkodowawczego, a także z koniecznością zapłaty dotkliwych kar¹⁵⁹. Praktyka implementacji prawa UE

¹⁵⁸ J. Karczewski, *Konstytucyjny system źródeł prawa powszechnie obowiązującego a efektywne wdrażanie prawa europejskiego – zarys podstawowych problemów*, [w:] M. Zubik, R. Puchty (red.), *Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji*, Warszawa 2013, s. 53 i nast.

¹⁵⁹ N. Półtorak, *Odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich za naruszenie prawa Wspólnot Europejskich*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 151 – 164.

w RP pokazuje, że ciągle występują problemy z dotrzymaniem określonych terminów wykonania prawa UE. Dlatego też często dochodzi do naruszenia zasady terminowości implementacji prawa UE. Naruszenie tej zasady prowadzi wprost do braku skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP. Stoi to zaś w jawnej sprzeczności z koniecznością zapewnienia prawa UE tego waloru.

Tak więc na proces implementacji prawa UE do systemu prawnego RP składają się trzy zasady. Każda z nich jest niezbędna dla kompletności oraz prawidłowości procesu wykonania prawa UE w systemie prawnym RP. Brak którejkolwiek z nich powoduje, iż mamy do czynienia jedynie z procesem mającym na celu implementację prawa UE. Nie można go jednak nazwać implementacją z uwagi na jego niekompletność. Innymi słowy jako proces implementacji może być uznany jedynie proces mający na celu wykonanie prawa UE w systemie prawnym RP, który jest procesem kompletnym. Z nieprawidłowe należy uznać stosowanie tego określenia do procesu, który nie posiada choćby jednego z koniecznych elementów. Z uwagi na długotrwałość i złożoność procesu implementacji, który w praktyce potrafi trwać kilka lat ważne jest określenie nie tylko zasad, jakim musi on podlegać. Niezbędne jest również zdefiniowanie skutków jakie ma on przynieść. Przez ich pryzmat bowiem oceniać należy, czy rzeczywiście zapewniona została skuteczność prawa UE w systemie prawnym RP. Skutkami zaś poprawnej implementacji prawa UE ma być oprócz zapewnienia jego skuteczności, również konieczność zapewnienia jego stosowania.

Przechodząc do rozważań dotyczących skutków prawidłowo przeprowadzonego procesu implementacji należy raz jeszcze podkreślić, że proces ten można uznać za przeprowadzony prawidłowo, jeżeli uwzględnia on zasady obowiązujące przy jego przeprowadzaniu. Jak już wcześniej wspomniano celem implementacji jest zapewnienie skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP. Niemniej jednak wskazana skuteczność jest efektem końcowym procesu implementacji. Można powiedzieć, że finalnym efektem prawidłowo przeprowadzonego procesu implementacji jest właśnie skuteczność prawa UE w systemie prawnym RP. Na skuteczność prawa UE składają się jednak inne elementy. Można powiedzieć, że ich zaistnienie prowadzi właśnie do jego

skuteczności. Chodzi tu o zapewnienie obowiązywania prawa UE w systemie prawnym RP oraz zapewnienie jego stosowania przez organy stosujące prawo. Dopiero w sytuacji, kiedy prawo UE obowiązuje oraz jest stosowane w systemie prawnym RP można mówić o jego skuteczności. Jeżeli bowiem prawo UE posiadałoby jedynie walor obowiązywania, a nie byłoby mowy o jego stosowaniu, efekt skuteczności nie zostałby zapewniony. Kontynuując przyjęty tok rozumowania nie można również zapominać, iż rozważając kwestię stosowania trzeba mieć na myśli pierwszeństwo stosowania¹⁶⁰. W praktyce stosowania prawa może bowiem dojść do sytuacji, kiedy ma miejsce kolizja przepisów prawa krajowego oraz przepisów prawa UE. W przypadku takiej sprzeczności zapewnienie skuteczności prawu UE będzie się wiązało nie tylko z jego stosowaniem, ale również z pierwszeństwem jego stosowania przed przepisami prawa krajowego. Trzeba podkreślić, że w omawianym przypadku mamy do czynienia z sytuacją, gdzie obowiązują dwie sprzeczne ze sobą normy prawne dotyczące jednego stanu faktycznego. Dlatego też organ mający zastosować normę prawną dotyczącą danej sytuacji faktycznej jest zobowiązany do zastosowania normy prawa UE oraz do jednoczesnego niestosowania normy prawa krajowego. Tylko takie działanie zapewni skuteczność prawa UE w systemie prawnym RP. Inne zachowanie się organu stosującego prawo doprowadzi do braku tego efektu.

W realiach obowiązującej Konstytucji RP stosowanie przez właściwy organ normy prawa UE zamiast normy prawa krajowego jest jego obowiązkiem i wynika wprost z przepisu art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. W myśl tej regulacji jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez RP umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami. Ewentualne wątpliwości co do stosowania powyższego przepisu ustawy zasadniczej rozwiewa zaś przepis art. 8 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi iż przepisy Konstytucji stosuje się bezpośrednio, chyba że jej przepisy stanowią inaczej. Innymi słowy każdy organ stosujący prawo w przypadku wystąpienia kolizji, ma obowiązek zastosować prawo UE. Oznacza

¹⁶⁰ S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po traktacie z Lizbony*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, tom XXV, s. 56 – 60.

to możliwość zastosowania bezpośrednio samego przepisu prawa UE w sytuacji kiedy nie dokonano jego implementacji, lub też implementacja nie została dokonana poprawnie. Inne zachowanie organu stosującego prawo wiązałoby się z naruszeniem zobowiązań, wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, tj. prawa międzynarodowego w postaci umowy o przystąpieniu RP do UE. Jednocześnie stanowiłoby to naruszenie przepisów Konstytucji RP. Chodzi tu w szczególności o przepis art. 9 Konstytucji RP zobowiązujący do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego¹⁶¹.

Pogłębiona analiza procesu implementacji mająca na celu określenie jego charakteru oraz cech prowadzi do wniosku, że musi się on odbywać na podstawie ściśle określonych zasad oraz prowadzić do osiągnięcia konkretnych skutków. Wynikiem stosowania wspomnianych zasad jest więc osiągnięcie właściwych efektów. Omawiane zasady i skutki składają się z kolei na definicję procesu implementacji.

Podjmując próbę zdefiniowania procesu implementacji prawa UE do systemu prawnego RP należy przyjąć, iż jest to ciąg działań podejmowanych przez organy władzy wykonawczej i organy władzy ustawodawczej oraz organy stosujące prawo wynikające z obowiązku będącego konsekwencją członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Proces implementacji można podzielić na trzy podstawowe etapy¹⁶². Pierwszym z nich jest przygotowanie przez organ posiadający inicjatywę ustawodawczą projektu aktu prawnego implementującego prawo UE do systemu prawnego RP oraz wykonanie inicjatywy ustawodawczej poprzez przedłożenie Sejmowi stosownego projektu ustawy. Spośród podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą oraz z uwagi na treść ustawy kooperacyjnej podmiotem właściwym w tym zakresie jest Rada Ministrów. Oczywiście inne podmioty, wymienione w przepisie art. 118 ust. 1 Konstytucji RP również mogą przygotować i przekazać pod obrady Sejmu projekt ustawy implementacyjnej. W praktyce jednak będzie tego dokonywała Rada Ministrów.

¹⁶¹ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 21 – 23.

¹⁶² A. Trubalski, *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1, s. 175 i nast.

Drugim etapem składającym się na proces implementacji będzie działanie związane z procesem ustawodawczym zakończony promulgacją aktu prawnego implementującego prawo UE do systemu prawnego RP. Wprawdzie Konstytucja RP nie ustanawia specjalnego trybu ustawodawczego dla ustaw implementacyjnych, jednak proces ustawodawczy dotyczący wykonania prawa UE w systemie oprawnym RP będzie wiązał się z udziałem wyspecjalizowanych organów obu izb parlamentu. Możliwe jest również skorzystanie przez ustawodawcę z przewidzianego w przepisie art. 123 ust. 1 – 3 Konstytucji RP trybu pilnego uchwalania ustaw.

Trzecim etapem procesu implementacji jest natomiast dokonanie notyfikacji oraz zapewnienie prawidłowego wykonania prawa UE w systemie RP przez organy stosujące prawo. Chodzi tu przede wszystkim o omawiane już pierwszeństwo stosowania prawa UE. Dopiero powyższe trzy etapy procesu pozwalają na jego pełne opisanie procesu implementacji prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Zdaniem autora niniejszej rozprawy w ramach wspomnianych trzech etapów jeden z nich wymaga szczególnej uwagi. Chodzi o drugi etap procesu implementacji prawa UE do systemu prawnego RP obejmujący krajowy proces ustawodawczy dotyczący ustaw implementacyjnych¹⁶³. Nie umniejszając oczywiście znaczeniu pierwszego i trzeciego etapu procesu implementacji należy uznać, iż szczególną uwagę trzeba poświęcić etapowi drugiemu. Stanowi on bowiem istotę procesu implementacji. W jego wyniku dochodzi bowiem do powstania aktu prawnego wykonującego prawo UE w systemie prawnym RP. Jest on wyrazem faktycznej realizacji obowiązku przestrzegania prawa UE oraz jego wykonania. Dlatego też w ocenie autora niniejszej rozprawy proces ustawodawczy występujący w ramach transpozycji należy określać mianem procesu transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP.

¹⁶³ M. Laskowska, *Parlamentarne procedury postępowania z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 141 i nast.; I. Grądzka, *Funkcje Sejmu i Senatu po wejściu w życie Traktaty z Lizbony*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Ewolucja demokracji przedstawicielskiej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2013, s. 105 – 111.

W dostępnej literaturze często można spotkać się z sytuacją, kiedy określenia implementacja i transpozycja są używane zamiennie bez wyraźnego ich rozróżnienia. Sugeruje to, iż dotyczą one tego samego procesu. Wydaje się, że przypisywanie tym określeniom takiego samego znaczenia nie jest właściwe. Implementacja dotyczy bowiem procesu wykonania prawa UE w systemie prawnym RP w znaczeniu *sensu largo*, natomiast transpozycja odnosi się do tego procesu w znaczeniu *sensu stricto*. Potrzeba dokonania takiego podziału jest potrzebna z uwagi na umożliwienie prawidłowej analizy oraz rozróżnienia elementów procesu implementacji¹⁶⁴. Pozwala również na podkreślenie znaczenia procesu transpozycji, jako istoty implementacji prawa UE. Wydaje się, iż zaproponowane rozróżnienie pozwala również na bardziej czytelne i wyraźne dokonanie rozróżnienia poszczególnych elementów złożonego procesu implementacji, pozwalając jednocześnie na zaakcentowanie jej drugiego etapu, który jest jego istotą.

Dlatego też w dalszej części pracy w ramach procesu implementacji będzie wyróżniony proces transpozycji. Będzie to pomocne dla prawidłowej i pogłębionej analizy procesu zapewnienia skuteczności prawa UE w systemie prawnym PR. Zabieg taki jest tym bardziej wskazany z uwagi na to, że w pierwszych dwóch etapach procesu implementacji biorą udział zarówno organy władzy ustawodawczej, jak również organy władzy wykonawczej. Ich udział ma różny charakter, a także w każdym z etapów udział poszczególnych organów jest inny. Stanowi on w swej istocie przejaw współpracy organów poszczególnych władz. W przypadku władzy ustawodawczej może stanowić przejaw prowadzenia polityki państwa lub też przejaw sprawowania elementów władzy *quasi* ustawodawczej. W przypadku zaś władzy wykonawczej może być przejawem sprawowania funkcji ustawodawczej lub funkcji kontrolnej. Wydaje się, że zaproponowany podział przyczyni się w sposób pozytywny do uwydatnienia tych poszczególnych elementów, a także ukazania ich istoty.

Również wyodrębnienie a także położenie szczególnego nacisku na analizę samego procesu transpozycji wydaje się konieczne z uwagi na to, że stanowi ona

¹⁶⁴ A. Trubalski, *Wybrane aspekty implementacji...*, s. 183 – 185 oraz powołana tam literatura.

w ocenie autora niniejszej pracy *clue* procesu implementacji. Transpozycja prawa UE do systemu prawnego RP koncentruje w sobie najistotniejsze elementy mające na celu wykonanie prawa UE w systemie prawnym RP. Stanowi ponadto niezwykle istotny element członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. W procesie transpozycji mamy do czynienia z przybierającą formę aktu prawnego konkretyzacją realizacji zobowiązań wynikających z członkostwa w UE.

W dużym uproszczeniu można powiedzieć, że proces implementacji stanowi przejaw funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej w realiach Unii Europejskiej. Natomiast proces transpozycji jest szczególnym rodzajem (formą) krajowego procesu ustawodawczego. Wynika z tego, że charakter procesu implementacji i procesu transpozycji stanowi w istocie efekt przyjętych przez RP zobowiązań międzynarodowych będących wynikiem członkostwa w UE, rozpatrywany przez pryzmat ustroju oraz systemu rządów funkcjonujących w RP. Innymi słowy procesy te stanowią główny i zasadniczy przejaw wpływu członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej na krajowy system prawny.

2.4. Prawo pochodne Unii Europejskiej podlegające implementacji

Generalnie rzecz ujmując aktami prawnymi UE są rozporządzenia, dyrektywy i decyzje. Spośród tych trzech aktów implementacji podlegać będą co do zasady jedynie dyrektywy. Implementacja pozostałych aktów prawnych UE powinna być traktowana na zasadzie wyjątku. Dyrektywy UE są aktami prawnymi, które mają na celu harmonizację prawa w państwach członkowskich UE. Dlatego też istnieje konieczność wykonania przez te państwa przepisów dyrektyw w ich systemach prawnych. Ponadto charakter dyrektyw zakłada, że ich celem jest osiągnięcie założonego stanu prawnego. Sposoby jego osiągnięcia pozostają zaś w gestii poszczególnych państw¹⁶⁵. W związku z tym zależnie od systemu prawnego, cech systemu ustawodawczego, czy systemu źródeł prawa państwa

¹⁶⁵ M. Kapko, *Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim systemie prawnym*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 116 – 129.

w różny sposób dokonują implementacji prawa UE. Innymi słowy w zależności od uwarunkowań funkcjonujących w danym państwie członkowskim poszczególne etapy implementacji prawa UE mogą wyglądać inaczej. Niemniej jednak założony cel końcowy musi być we wszystkich państwach taki sam.

W niektórych przypadkach implementacji będą podlegały również rozporządzenia UE. Jest to jednak sytuacja wyjątkowa gdyż ich cechą jest zasada bezpośredniego i powszechnego obowiązywania wykluczająca obowiązek implementacji. Jeśli chodzi o decyzje UE to z uwagi na to, że są skierowane do konkretnych podmiotów trudno mówić o ich implementacji.

W związku z powyższym na potrzeby niniejszej pracy przyjęto, iż jako akt podlegający implementacji będzie traktowana dyrektywa. Implementacja dyrektyw UE stanowi obowiązek państw członkowskich. W przypadku zaś nieprawidłowej lub nieterminowej implementacji państwo narażone jest na odpowiedzialność odszkodowawczą zarówno ze strony organów UE, jak również ze strony swoich obywateli.

2.5. Sposoby implementacji dyrektyw, rozporządzeń i decyzji ramowych Unii Europejskiej

Dla zapewnienia prawidłowej implementacji prawa UE na gruncie systemu prawnego RP konieczne jest podejmowanie działań zapewniających skuteczność tego prawa w systemie prawnym RP. Jest ona związana z koniecznością jego wykonania w systemie prawnym RP. Oznacza to, iż konieczne jest przyjęcie aktów prawnych, które zapewnią obowiązywanie w systemie prawnym RP przepisów UE. Chodzi to o takie akty prawne, które zapewnią powszechność obowiązywania prawa, a także pierwszeństwo jego stosowania przed innymi aktami prawnymi. W przypadku obowiązującego w Konstytucji RP zamkniętego systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust. 1 Konstytucji RP) takie warunki spełniają dwa rodzaje aktów prawnych. Są to ustawa i rozporządzenie. Oznacza to, iż w przypadku RP sposobem implementacji prawa UE do systemu prawnego RP jest uchwalanie ustaw lub też wydawanie rozporządzeń. Spośród tych dwóch sposobów dokonywania implementacji wyraźny prymat trzeba przyznać

uchwalaniu ustaw. Implementacja w drodze wydawania rozporządzeń może być traktowana jako sposób wyraźnie pomocniczy¹⁶⁶. Jest to związane z faktem, iż rozporządzenie, w rozumieniu przepisu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP, posiada wprawdzie walor powszechnego obowiązywania, ale jest aktem wykonawczym do ustawy. Ten pochodny w stosunku do ustawy charakter rozporządzenia sprawia, iż możliwość podjęcia w tym trybie działań implementacyjnych staje się utrudniona. Wynika to z tego, iż rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji RP, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Ponadto upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu (art. 92 ust. 1 – 2 Konstytucji RP). Istnieje więc formalnie możliwość takiego skonstruowania treści upoważnienia, takiego wskazania zakresu spraw przekazanych do uregulowania oraz określenia takich wytycznych dotyczących treści aktu, aby możliwe było dokonanie implementacji prawa UE w drodze rozporządzenia. Możliwość taka istniałaby szczególnie wtedy, gdy przedmiotem implementacji byłyby normy o charakterze technicznym, podlegające częstym zmianom. W takim przypadku skorzystanie z rozporządzenia, jako instrumentu implementacji przyczyniłoby się do usprawnienia tego procesu. Wydaje się więc, że nie ma przeszkód natury formalnej aby implementować prawo UE w drodze wydawania rozporządzeń, jako aktów wykonawczych do ustawy.

Niezależnie od poczynionych powyżej rozważań głównym sposobem implementacji prawa UE do systemu prawnego RP jest uchwalanie ustaw. Biorąc zaś pod uwagę wcześniejszą analizę etapów procesu implementacji można powiedzieć, że głównym sposobem implementacji jest transpozycja prawa UE do systemu prawnego RP. Wydaje się, iż postawienie znaku równości pomiędzy procesem ustawodawczym dotyczącym prawa UE, a transpozycją prawa UE jest w pełni uzasadnione. Innymi słowy transpozycja pokrywa się z procesem ustawodawczym w zakresie prawa UE. Dlatego też zasadne jest określenie procesu

¹⁶⁶ S. Wronkowska, *Zamknięty system źródeł prawa...*, s. 594 i nast.; P. Sarnecki, *System źródeł prawa...*, s. 46 – 52.

transpozycji głównym sposobem (trybem) implementacji (wykonania) prawa UE w systemie prawnym RP. Wydawanie zaś rozporządzeń, jako aktów wykonawczych do ustawy można określić jako pomocniczy sposób (tryb) implementacji. Zaznaczenia wymaga również to, że tryb pomocniczy nie ma charakteru dodatkowego, czy też osobnego. Jest on trybem ściśle związanym i zależnym od trybu głównego. Jego zastosowanie jest bowiem związane z wcześniejszym wydaniem ustawy. Oznacza to, że bez zastosowania trybu głównego tryb pomocniczy w ogóle nie zaistnieje. Pomimo faktycznego połączenia trybu pomocniczego z trybem podstawowym nie można jednak nie zauważać jego przydatności. Po pierwsze, ewentualna nowelizacja ustawy implementacyjnej wiąże się ze znacznie dłuższym czasem jej dokonywania. Po drugie, pociąga za sobą również zaangażowanie znacznej liczby podmiotów władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej oraz ich organów. Po trzecie, dokonywanie pośpiesznych nowelizacji ustawy wiąże się z niebezpieczeństwem niskiej jakości stanowionego prawa.

Natomiast dokonywanie pewnych zmian w drodze rozporządzenia, na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie daje możliwość szybkiego dokonania pożądanых zmian. Dodatkowo nie wymaga inicjowania złożonego procesu ustawodawczego. Wydaje się również, że podmioty, które mogą być upoważnione do wydawania rozporządzeń wykonawczych do ustawy posiadają odpowiednie zaplecze eksperckie w danej dziedzinie, zapewniające odpowiedni poziom merytoryczny regulacji. W tym przypadku przekazanie szczegółowych kwestii do uregulowania wyspecjalizowanym gronom eksperckim może być korzystniejsze od pozostawiania jej woli parlamentu, którego rolą wydaje się być rozstrzygnięcie rzeczy o większym ciężarze gatunkowym, a nie kwestii o charakterze technicznym (wtórnym). W końcu istotą rozporządzenia wykonawczego do ustawy jest regulowanie za jego pomocą kwestii, które z uwagi na swoją szczegółowość wymagają udziału wyspecjalizowanych ośrodków eksperckich. Takie zaś funkcjonują w ramach organów, które wskazuje Konstytucja RP, jako te które mogą wydawać takie rozporządzenia (art. 142 ust. 1, art. 146 ust. 4 pkt 2, art. 148 pkt 3, art. 149 ust. 2 – 3, art. 213 ust. 2 Konstytucji

RP). Wśród upoważnionych podmiotów to Rada Ministrów oraz ministrowie są organami najbardziej właściwymi do wydawania takich rozporządzeń. Wiąże się to oczywiście przede wszystkim z posiadaniem przez nie odpowiednim zapleczem eksperckim. Bezwzględny prymat w tym zakresie należałoby jednak przyznać Radzie Ministrów¹⁶⁷. Dopiero w drugiej kolejności za właściwych należałoby uznać poszczególnych ministrów. Ponadto wydaje się, iż pozostałe organy upoważnione do wydawania rozporządzeń mogłyby być właściwe jedynie w wyjątkowych sytuacjach.

Wspomniany prymat Rady Ministrów wynika z faktu, że to ona prowadzi politykę wewnętrzną państwa (art. 146 ust. 1 Konstytucji RP), prowadzi politykę państwa niezastrzeżoną dla innych organów państwowych (art. 146 ust. 2 Konstytucji RP), zapewnia wykonanie ustaw (art. 146 ust. 4 pkt 1 Konstytucji RP). Z kolei dalsza w kolejności właściwość ministrów wynika z tego, iż kierują oni działami administracji rządowej (art. 149 ust. 2 Konstytucji RP). Nie bez znaczenia jest tu również kontrola sprawowana nad ministrami przez Radę Ministrów. Może ona bowiem na wniosek Prezesa Rady Ministrów uchylić rozporządzenie ministra (art. 149 ust. 2 *in fine* Konstytucji RP).

Ponadto nie należy uznać za właściwe tworzenie zbyt wielu podmiotów upoważnionych do wydawania rozporządzeń implementujących prawo UE do systemu prawnego RP. Uznanie właściwości Rady Ministrów oraz ministrów w tym zakresie połączone z kontrolą Rady Ministrów sprawowaną nad ministrami wydaje się być rozwiązaniem optymalnym. Z kolei z uwagi na charakter podziału zadań i kompetencji w ramach dualistycznej egzekutywy pomiędzy Prezydenta RP a Radę Ministrów wskazuje, iż angażowanie Prezydenta RP w kwestie związane faktycznie z bieżącym prowadzeniem polityki państwa nie jest się zasadne¹⁶⁸. Nie zapominając oczywiście o autorytecie Prezydenta RP oraz o jego znaczącym

¹⁶⁷ P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 187 – 191.

¹⁶⁸ B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 71 – 79; R. Mojak, *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (regulacja konstytucyjna roli ustrojowej Prezydenta RP a praktyka polityczno ustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 29 i nast.

zapleczu eksperckim w postaci Kancelarii Prezydenta nie wydaje się właściwe angażowanie do w kwestie, które stanowią wyraźną domenę drugiego człony dualistycznej egzekutywy – Rady Ministrów¹⁶⁹. Niemniej jednak należy podkreślić, że nie istnieją formalne przeszkody uniemożliwiające wydawanie Prezydentowi RP rozporządzeń implementujących.

Powracając do głównego instrumentu implementacji prawa UE do systemu prawnego RP, czyli do uchwalania ustaw implementacyjnych należy podkreślić, że Konstytucja RP nie przewiduje żadnego szczególnego trybu właściwego dla implementacji prawa UE. Dlatego też w praktyce, proces ten odbywa się w trybie przewidzianym dla innych ustaw. Tak jak w przypadku projektów innych aktów prawnych, nie związanych z implementacją prawa UE istnieje możliwość skorzystania z przewidzianego w przepisie art. 123 ust. 1 – 3 trybu pilnego. Umożliwia on, nieznaczne w praktyce, skrócenie czasu jaki ma Senat na rozpatrzenie ustawy oraz jaki Prezydent RP ma na jej podpisanie. Biorąc pod uwagę długość trwania całego procesu ustawodawczego jego skrócenie w rozmiarze przewidzianym przez tryb pilny nie jest znaczne. Dlatego też usprawnienie i przyspieszenie procesu implementacji prawa UE do systemu prawnego RP nie jest w praktyce zauważalne. Co prawda przepis art. 123 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, iż regulamin Sejmu¹⁷⁰ i regulamin Senatu¹⁷¹ określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego, jednak wiążą się one zasadniczo z wyspecjalizowanymi organami obu izb biorących udział w tym procesie. Nie przyczyniają się jednak do przyspieszenia (usprawnienia) samego procesu ustawodawczego. Rozwiązania te zostaną poddane szczegółowej analizie w dalszej części pracy.

Jak już wspomniano wykonanie prawa UE w systemie prawnym RP wiąże się *sensu stricto* z jego transpozycją, która jest równoznaczna z uchwalaniem ustaw implementacyjnych. To z kolei wiąże się z przeprowadzeniem procesu

¹⁶⁹ B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji...*, s. 79 – 82; R. Mojak, *Koncepcja ustrojowa władzy wykonawczej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] A. Bałaban, P. Mijał (red.), *Zasady naczelne Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2011, s. 243 - 256.

¹⁷⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (M. P. z 2012 r., poz. 32 i 819 oraz z 2013 r., poz. 62).

¹⁷¹ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. (M. P. z 2010 r. Nr 39, poz. 542 i Nr 57, poz. 771, z 2011 r. Nr 6, poz. 62 oraz z 2012 r. poz. 558).

ustawodawczego poczynając od wykonania przez właściwy podmiot inicjatywy ustawodawczej, aż do promulgacji uchwalonego projektu ustawy. W praktyce proces transpozycji posiada pewne odrębności w stosunku do procesu uchwalania innych ustaw. Dotyczy to w szczególności podmiotów przygotowujących sam projekt ustawy, podmiotu wykonującego inicjatywę ustawodawczą oraz wyspecjalizowanych organów Sejmu i Senatu biorących udział w pracach nad ustawą implementacyjną¹⁷². Dlatego też zasadnym wydaje się stwierdzenie, że proces transpozycji zawiera się w prawdzie w procesie ustawodawczym, jednak posiada pewne odrębności. Nadinterpretacją z kolei byłoby nazywanie go odrębnym procesem ustawodawczym, gdyż Konstytucja RP nie przewiduje takiego rozwiązania. Transpozycja odbywa się więc w ramach przewidzianej w Konstytucji RP procedury uchwalania ustaw. Można więc ją określić jako formę (szczególny rodzaj) procesu ustawodawczego. Wpływ na modyfikację niektórych jej elementów, oczywiście w granicach dopuszczalnych przez przepisy Konstytucji RP, wywierają przede wszystkim przepisy ustawy kooperacyjnej określające Radę Ministrów jako podmiot inicjujący procedurę ustawodawczą. Z kolei regulamin Sejmu i regulamin Senatu wprowadzają modyfikację dotyczącą udziału wyspecjalizowanych organów izb parlamentu biorących udział w procedurze ustawodawczej. Elementy te składają się z kolei na kształt procesu transpozycji tożsamego z procesem ustawodawczym, ale zawierający pewne odrębne rozwiązania związane ze specyfiką procesu implementacji. Tak samo można powiedzieć, że określony zakaz uznawania za pilne w rozumieniu przepisu art. 123 ust. 1 Konstytucji RP projektów ustaw podatkowych, ustaw dotyczących wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej, Sejmu, Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, ustaw regulujących ustroj i właściwość władz publicznych, a także kodeksów oznacza w praktyce możliwość uchwalenia tych aktów prawnych tylko w zwykłej procedurze ustawodawczej, z wyłączeniem trybu pilnego. W tym przypadku również mamy do czynienia z odrębnością w stosunku do pewnej

¹⁷² A. Szymt, *Opiniodawczo – doradcza obsługa sejmowych prac ustawodawczych*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, Katowice 1999, s. 154 i nast.; P. Zientarski, *Aparat pomocniczy drugiej izby polskiego parlamentu. Kancelaria Senatu*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Ewolucja demokracji przedstawicielskiej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2013, s. 439 i nast.

kategorii aktów prawnych. Różnica polega na tym, że w tym przypadku odrębność ta wynika z przepisów samej Konstytucji RP. W przypadku ustaw implementacyjnych powstanie wskazanych odrębności (modyfikacji) wiąże się z przepisami ustawy kooperacyjnej oraz regulaminami izb parlamentu. To zaś jest efektem członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Tak więc przyczyną powstania modyfikacji trybu ustawodawczego w zakresie ustaw implementacyjnych jest oddziaływanie członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej na funkcjonowanie organów władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej RP. Dlatego też proces transpozycji oraz jego kształt można również określić, jako efekt wpływu członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej na kształt krajowego systemu ustawodawczego w zakresie wykonywania prawa UE w systemie prawnym RP.

Oczywiście nie można zapominać, iż modyfikacja procesu ustawodawczego składająca się na istotę procesu transpozycji wynika nie tylko wprost z regulacji prawnych zawartych w ustawie kooperacyjnej, czy regulaminów izb parlamentu. Duże znaczenie dla kształtu procesu transpozycji ma również praktyka działania władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej oraz ich organów. Można powiedzieć, że praktyka ta stosowana przecież już przez ponad dziesięć lat stała się zwyczajem respektowanym niezależnie od czynników o charakterze politycznym. Zarówno praktyka jak i zwyczaje w zakresie transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP zasługują na pozytywną ocenę. Przyczyniają się one bowiem do usprawnienia i przyspieszenia przebiegu procesu transpozycji. Jak już bowiem była mowa formalnie rzecz biorąc nie ma przeszkód aby w proces transpozycji były zaangażowane również inne podmioty przewidziane w Konstytucji RP. Dlatego też projekty ustaw wykonujących prawo UE w systemie prawnym RP mogłyby przedkładać Sejmowi podmioty inne niż Rada Ministrów, wymienione w przepisie art. 118 ust. 1 – 2 Konstytucji RP. W praktyce parlamentarnej wielość konkurencyjnych projektów dotyczących implementacji tego samego prawa UE składana przez różne podmioty wpłynęłaby niewątpliwie negatywnie na sprawność procesu transpozycji. Mogłaby wręcz doprowadzić do znaczącego spowolnienia tego procesu z uwagi na konieczność rozpatrywania

nadmiernej liczby projektów ustaw implementacyjnych. Dlatego też należy pozytywnie ocenić kształt procesu transpozycji jako przejawu procesu ustawodawczego w stosunku do przepisów UE podlegających wykonaniu w systemie prawnym RP. Wydaje się on być optymalny w realiach obowiązującej Konstytucji RP.

Z drugiej strony sprawność procesu transpozycji w obecnym kształcie pozostawia wiele do życzenia. Jednak biorąc pod uwagę ramy określone przez Konstytucję RP jedynym obecnie rozwiązaniem mogącym usprawnić ten proces jest większe wykorzystanie rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy. Inne pojawiające się w literaturze propozycje takie jak wprowadzenie rozporządzeń z mocą ustaw jako narzędzia transpozycji, wprowadzenie specjalnego trybu ustawodawczego właściwego na proces transpozycji, czy też specjalnej ścieżki ustawodawczej przewidzianej w regulaminach Sejmu i Senatu nie wydaje się możliwe bez wcześniejszej nowelizacji obowiązującej Konstytucji RP. Niemniej jednak wprowadzenie na poziomie Konstytucji RP rozwiązań usprawniających transpozycję prawa UE do systemu prawnego RP wydaje się jak najbardziej pożądane¹⁷³. Niestety w chwili obecnej z uwagi na uwarunkowania o charakterze politycznym wspomniana nowelizacja Konstytucji RP wydaje się mało prawdopodobna. W związku z powyższym, pomimo niewielkiego pola manewru potrzebne jest poszukiwanie rozwiązań mogących usprawnić proces transpozycji w obowiązujących realiach ustrojowych. Wydaje się, iż możliwe jest znalezienie pewnych rezerw w tym zakresie na etapie przygotowywania projektów aktów prawnych implementujących prawo UE do systemu prawnego RP. Ciekawą alternatywę mogą również stanowić rozporządzenia jako akty wykonawcze w stosunku do ustaw, jako instrument implementacji. Stosunkowo najtrudniejsze może okazać się usprawnienie procesu implementacji na etapie procesu jego transpozycji, stanowiącej istotę procesu implementacji. Na tle powyższych rozważań nasuwa się wniosek, że bez usprawnienia istoty procesu implementacji, czyli procesu transpozycji trudno będzie osiągnąć znaczące i pożądane

¹⁷³ J. Trzeciński, M. Wiącek, *W sprawie wprowadzenia do Konstytucji RP instytucji rozporządzenia z mocą ustawy w celu implementacji prawa Unii Europejskiej*, [w:] P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja. Rząd. Parlament*, Warszawa 2014, s. 340 i nast.

usprawnienie procesu wykonywania prawa UE w systemie prawnym RP. Usprawnianie zarówno procesu przygotowywania projektów ustaw implementacyjnych, czy też procesu stosowania przez właściwe organy transponowanego prawa UE, chociaż niewątpliwie potrzebne, stanowią jedynie rozwiązanie częściowe i w istocie niewystarczające.

2.6. Treść norm implementujących dyrektywy, rozporządzenia i decyzje Unii Europejskiej

Elementem procesu implementacji jest proces transpozycji, którego efektem jest uchwalenie ustaw lub wydanie rozporządzeń wykonawczych do ustaw, które wykonują prawo UE w systemie prawnym RP. Wynika z tego, że treść norm aktów prawnych transponujących prawo UE powinna zapewnić prawidłowe ich wykonanie w polskim systemie prawnym. Jak już wcześniej była mowa, jest to związane z uzyskaniem efektów powszechnego obowiązywania oraz pierwszeństwa stosowania. Wynikiem tego jest zaś powstanie efektu skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP. Innymi słowy treść norm prawnych zawartych w aktach prawnych transponujących prawo UE musi prowadzić do finalnego efektu skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP¹⁷⁴.

Podjmując próbę analizy treści tych norm trzeba mieć na uwadze po pierwsze, zasadę prymatu ustawy, jako narzędzia transpozycji prawa UE. Po drugie, trzeba pamiętać, iż w przypadku przyjęcia dopuszczalności transpozycji prawa UE poprzez wydawanie rozporządzeń, jako aktów wykonawczych do ustawy, konieczne jest przywiązywanie szczególnej wagi do treści upoważnienia do wydania tego rozporządzenia zawartego w ustawie. Chodzi tu w szczególności o trafne wskazanie organu właściwego do wydania tego aktu. Ponadto nie bez znaczenia jest precyzyjne określenie zakresu spraw przekazanych do uregulowania. Równie istotna jest treść wytycznych dotyczących treści aktu. Oczywiście w każdym przypadku upoważnienie ustawowe do wydania rozporządzenia powinno spełniać powyższe warunki. Wydaje się jednak, iż

¹⁷⁴ I. Grądzka, *Współpraca Sejmu i Senatu z Radą Ministrów w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zrationalizowanego*, Lublin 2011, s. 35 – 36.

w przypadku, kiedy przy pomocy rozporządzenia ma mieć miejsce transpozycja prawa UE to upoważnienie powinno być formułowane z jeszcze większą uwagą i dokładnością. Ma to na celu zapobieżenie sytuacji, w której mogą powstać wątpliwości co do zgodności rozporządzenia z Konstytucją. Może to mieć miejsce na różnych polach mających swoje źródło w treści ustawowego upoważnienia. Chodzi tu zarówno o aspekt podmiotowy, jak i przedmiotowy treści upoważnienia. W zakresie podmiotowym konieczne jest właściwe określenie organu właściwego do wydania rozporządzenia. W sposób bardziej skomplikowana jawi się zaś kwestia przedmiotowego aspektu treści upoważnienia. Jest on bowiem związany zarówno z zakresem spraw przekazanych do regulacji, jak również z wytycznymi dotyczącymi treści aktu. Jeśli chodzi o pierwszy z elementów to musi on być określony tak, aby nie naruszał zasady, iż rozporządzenie jest aktem o charakterze wykonawczym w stosunku do ustawy. Jego wydanie jest ponadto następstwem wydania ustawy. Oznacza to, że treść rozporządzenia nie może zastępować ustawy. Innymi słowy rozporządzenie nie może być aktem niejako zastępującym ustawę. Nie może stracić swojego wykonawczego i pochodnego w stosunku do ustawy charakteru¹⁷⁵. Wydaje się, że prób przerzucenia pewnych regulacji właściwych dla ustawy na rzecz rozporządzenia prowadziłyby do zakwestionowania jego zgodności z Konstytucją RP. Dlatego też konieczne jest bardzo dokładne zidentyfikowanie i zdefiniowanie zakresu spraw, które mogą być regulowane tylko w drodze ustawy. Pozostałe kwestie mogłyby natomiast zostać uznane, jako możliwe do uregulowania w drodze rozporządzenia. Oczywiście próba określenia tych zakresów właściwości była już przedmiotem rozważań orzecznictwa oraz doktryny prawa konstytucyjnego. Wydaje się jednak, iż w zakresie kwestii związanych z transpozycją prawa UE należałoby jeszcze raz dokonać analizy tego zagadnienia. Ta duża ostrożność w określeniu zakresu regulacji mogących mieć miejsce w drodze rozporządzenia podyktowana jest przede wszystkim tym, że ewentualne późniejsze stwierdzenie niekonstytucyjności takich rozporządzeń stało by w sprzeczności z koniecznością

¹⁷⁵ *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacji*, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2013, s. 161 – 183.

zapewnienia skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP. To z kolei narażałoby RP na odpowiedzialność odszkodowawczą zarówno w stosunku do obywateli, jak również w stosunku do UE.

Przechodząc do faktycznej treści norm transponujących prawo UE do systemu prawnego RP trzeba jako punkt wyjścia potraktować charakter prawny dyrektyw UE. Jest to akt prawny UE, który podlega transpozycji. Co do zasady bowiem pozostałe akty prawne UE nie wymagają ich wykonania w systemach prawnych państw członkowskich. Jeśli chodzi o dyrektywę, to państwa członkowskie zobowiązane są wykonać je w swoich systemach prawnych. W ich swobodnej decyzji należy natomiast tryb w jakim będzie się to odbywało. Charakterystyczną cechą treści aktów prawnych transponujących prawo UE jest konieczność zawarcia w nich informacji, iż przedmiotowy akt prawny stanowi wykonanie danej dyrektywy. W związku z tym ustawodawca ma obowiązek zawarcia takiej informacji. Ma ona na celu czytelne wskazanie, że dana regulacja jest konsekwencją obowiązywania prawa stanowionego na poziomie UE, a wydawany akt prawny ma na celu wykonanie prawa UE w systemie prawnym RP, co z kolei prowadzi do zapewnienia skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP. Jeśli chodzi o treść norm zawartych w aktach prawnych dokonujących transpozycji prawa UE, to bardzo często stanowią one niemal dosłowne powtórzenie norm zawartych w dyrektywie UE. Ma to miejsce w szczególności w sytuacji, kiedy dotyczy to przepisów o charakterze bardzo szczegółowym. W innych przypadkach sposób powtórzenia przepisów dyrektywy może być mniej dosłowny¹⁷⁶. Niemniej jednak musi wiązać się z zapewnieniem obowiązywania tych norm w krajowym systemie prawnym.

W praktyce dokonywania transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP często dochodzi do powstania istotnych wątpliwości pojawiających się na tle językowego tłumaczenia treści norm UE na język polski. Niestety podczas procesu transpozycji bardzo często niedokładności, czy wręcz przeinaczenia powstałe w trakcie dokonywania nie do końca profesjonalnych tłumaczeń nie zostają dostrzeżone. Najwięcej przypadków niewłaściwego i odbiegającego od

¹⁷⁶ *Proces prawotwórczy...*, s. 98 – 112.

rzeczywistego znaczenia i sensu norm UE dochodziło jeszcze przed akcesją RP do UE. W tamtym czasie RP była zobowiązana do przyjęcia bardzo wielu regulacji obowiązujących w UE jeszcze przed przystąpieniem do tej organizacji. Duża ilość niezbędnych do przyjęcia aktów, a także ograniczona ilość czasu na dokonanie ich transpozycji prowadziły do częstych błędów w tłumaczeniach. Niestety wiązało się to w skrajnych przypadkach z językowym wypaczeniem lub też całkowitym przekręceniem sensu oraz treści prawa UE. Było to wynikiem zarówno pozostawiającego wiele do życzenia merytorycznego poziomu tłumaczeń, jak również swego rodzaju niewydolnością organizacyjną organów biorących udział w procesie transpozycji. Już wtedy dało się dostrzec niedostatki organizacyjne prowadzące do niewystarczającej sprawności organów państwa w procesie transpozycji. Pomimo pewnej poprawy widocznej w tym przedmiocie należy jednak uznać poziom dokonywanej obecnie transpozycji za niewystarczający.

Niedoskonałości związane z treścią norm transponujących prawo UE do systemu prawnego RP stawały się zazwyczaj widoczne dopiero w końcowym etapie procesu implementacji. Niedostatki w tym zakresie pojawiały się w momencie stosowania prawa przez właściwe organy. Dopiero więc w chwili stosowania prawa przez sądy lub organy administracji wychodziło na jaw, że treść niektórych norm wykonujących prawo UE nie odpowiada znaczeniowo pierwotnej językowej treści norm prawa UE. Na skutek wadliwego tłumaczenia dochodziło do sytuacji, w której nie mogło być mowy o efekcie skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP. Oczywiście w niektórych sytuacjach przedmiotowa wada dawała się usunąć w drodze odpowiedniej wykładni prawa¹⁷⁷. Czasami jednak zabieg taki okazywał się w praktyce bardzo utrudniony lub wręcz niemożliwy do przeprowadzenia. Przyjazna procesowi integracji europejskiej, pronunijna wykładnia prawa stanowiąca w takim przypadku podstawę wykładni błędnie przetłumaczonego przepisu okazywała się często bardzo pomocna. Niestety w niektórych sytuacjach nie udawało się w ten sposób skorygować błędów, które wystąpiły na etapie transpozycji. Warto wskazać, że błędy związane

¹⁷⁷ M. Laskowska, M. Taborowski, *Obowiązek wykładni przyjaznej prawu Unii Europejskiej – między otwartością na proces integracji a ochroną tożsamości konstytucyjnej*, [w:] S. Dudzik, N. Półtorak (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013, s. 83 – 92.

z tłumaczeniem treści aktów prawnych bardzo często pojawiały się na pierwszym etapie procesu implementacji. Już bowiem przygotowywaniu projektu aktu prawnego towarzyszyły błędne tłumaczenia. Dlatego też należy uznać, że często błąd był jedynie powielany na etapie procesu transpozycji.

Analizując treść norm aktów prawnych transponujących prawo UE trzeba zwrócić uwagę, że największy wpływ na ich kształt mają organy przygotowujące projekt przedmiotowego aktu prawnego. Jak już wcześniej wspomniano organem właściwym do przygotowywania i przedkładania pod obrady Sejmu projekty ustaw transponujących prawo UE do systemu prawnego RP jest Rada Ministrów. Tak więc przygotowaniem przedmiotowych ustaw zajmuje się Rada Ministrów i jej organy. Zajmują się tym wyspecjalizowane organy pracujące nad projektami ustaw wykonujących prawo UE. Zgodnie z przepisem art. 148 pkt 1 Konstytucji RP pracami Rady Ministrów kieruje Prezes Rady Ministrów. Z kolei na podstawie przepisu art. 148 pkt 5 Konstytucji RP koordynuje on i kontroluje pracę Rady Ministrów¹⁷⁸. Przepis art. 148 ust. 4 Konstytucji RP stanowi, iż w skład Rady Ministrów mogą być powoływani przewodniczący określonych w ustawach komitetów. Są one zaś bardzo często właściwe do przygotowywania wspomnianych projektów ustaw. Ponadto przepis art. 149 ust. 3 Konstytucji RP do przewodniczących tych komitetów stosuje się odpowiednio przepisy odnoszące się do ministra kierującego działem administracji rządowej. Dlatego też należy uznać, że projekty ustaw wykonujących prawo UE w systemie prawnym RP są przygotowywane przez wyspecjalizowane organy podlegające Radzie Ministrów. Niewątpliwie istotną rolę w tym procesie posiadają również wyspecjalizowane organy działające w poszczególnych ministerstwach.

Rozważając proces przygotowywania projektów ustaw nie można zapomnieć o istotnej roli wyspecjalizowanych organów władzy ustawodawczej. Ich działanie polega na opiniowaniu oraz przygotowywaniu analiz dotyczących procedowanych w Sejmie i Senacie projektów ustaw. Dotyczą one zarówno poprawności procesu legislacyjnego, jak również zgodności z Konstytucją zaproponowanych

¹⁷⁸ Na temat pozycji oraz zadań Prezesa Rady Ministrów zob.: S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 81 – 97.

rozwiązań. Można więc powiedzieć, że za treść norm transponujących prawo UE do systemu prawnego RP są odpowiedzialne zarówno organy władzy wykonawczej, które przygotowują projekty tych aktów prawnych, jak również organy władzy ustawodawczej, mające wpływ na ich treść w toku postępowania ustawodawczego. Ich działanie z kolei opiera się o zaplecza eksperckie funkcjonujące na rzecz tych organów.

Oczywiście ostateczny kształt aktów prawnych oraz ich treść normatywna jest efektem przeprowadzenia procesu ustawodawczego zakończonego podpisaniem projektu ustawy przez Prezydenta RP oraz jego ogłoszeniem. Głównymi podmiotami odpowiedzialnymi za treść norm są więc Rada Ministrów oraz Sejm i Senat. W ramach Rady Ministrów działają zaś wyspecjalizowane komitety korzystające z pomocy wyspecjalizowanych grup eksperckich działających w ramach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów¹⁷⁹. Z kolei w ramach Sejmu i Senatu funkcjonują wyspecjalizowane komisje i inne organy uczestniczące w procesie transpozycji¹⁸⁰. Ich działania są natomiast wspomagane przez grupy eksperckie działające w ramach Kancelarii Sejmu i Kancelarii Senatu. Nie można również zapominać o wsparciu procesu transpozycji przez inne podmioty posiadające niezbędną wiedzę specjalistyczną, które mają charakter zewnętrzny.

Prowadząc rozważania na temat treści norm transponujących prawo UE do systemu prawnego RP trzeba wspomnieć o wpływie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego na treść tych norm oraz na kształt aktów prawnych transponujących prawo UE. Istotna jest również rola Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, który może w razie potrzeby zastosować instytucję weta ustawodawczego.

¹⁷⁹ R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002, s. 342 – 367.

¹⁸⁰ M. Zubik, *Organizacja pracy i struktura wewnętrzna Sejmu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 28 i nast.; R. Mojak, A. Trubalski, *Rola ustrojowa i zadania Senatu w procesie integracji RP z Unią Europejską*, [w:] A. Szmyt (red.), „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, tom XXXI, s. 919 i nast.

Rozdział III

Rola władzy wykonawczej i jej organów w procesie implementacji norm prawa Unii Europejskiej

3.1. Implementacja prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego jako przejaw sprawowania władzy wykonawczej przez Radę Ministrów i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Ze zjawiskiem implementacji prawa UE do systemu prawnego RP wiąże się nieodłącznie udział w tym procesie organów władzy wykonawczej. Zgodnie z przepisem art. 10 ust. 2 Konstytucji RP władzę wykonawczą sprawują Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów. Każdy zaś z podmiotów dwuczłonowej egzekutywy pełni istotną rolę w procesie wykonania prawa UE. Główną rolą Rady Ministrów jest przygotowanie odpowiedniego projektu ustawy oraz zainicjowanie procesu ustawodawczego poprzez jego przedłożenie Sejmowi¹⁸¹. Innymi słowy rola Rady Ministrów związana jest z pierwszym etapem procesu implementacji. Dodatkowo ten organ władzy wykonawczej może brać udział w drugim etapie procesu implementacji, czyli w procesie transpozycji będącej generalnie rzeczą ujmującą przejawem procesu ustawodawczego. Również trzeci etap implementacji związany ze stosowaniem prawa wykonującego prawo UE w systemie prawnym RP może być związany z udziałem Rady Ministrów. Chodzi o sytuację, gdy Rada Ministrów stosuje przepisy ustawy implementacyjnej. Przypadek taki należy rozumieć jako stosowanie przez Radę Ministrów przepisów tej ustawy w celu jej wykonania. Oznacza to właściwość Rady Ministrów do wydania rozporządzenia wykonawczego do takiej ustawy. Sytuacja taka oznaczała by więc wręcz konieczność udziału Rady Ministrów w tym procesie. Zgodnie bowiem z przepisem art. 92 ust. 2 Konstytucji RP organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji innemu organowi. Oznacza to, że udział Rady Ministrów jest możliwy,

¹⁸¹ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 17 – 18; P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje...*, s. 222 – 226.

a w niektórych sytuacjach nawet konieczny na każdym etapie procesu implementacji.

Na pierwszym jego etapie związanym z przygotowaniem projektu ustawy jest on wręcz niezbędny, gdyż zgodnie z ustawą kooperacyjną to właśnie Rada Ministrów jest zobowiązana do przygotowania projektów ustaw w tym zakresie. Udział w drugim etapie implementacji, czyli procesie ustawodawczym ma zaś charakter fakultatywny. Jest uzależniony od uznania Rady Ministrów w tym zakresie, związanego z potrzebą wniesienia poprawek do przedłożonego Sejmowi projektu. Natomiast udział Rady Ministrów w trzecim etapie procesu implementacji jest w całości uzależniony od przyjętego aktu prawnego transponującego prawo UE do systemu RP. Udział ten będzie więc możliwy jedynie w sytuacji zaistnienia wyraźnej delegacji ustawowej do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia mającego charakter wykonawczy w stosunku do ustawy. Dlatego też pomimo formalnej możliwości przygotowywania tych projektów ustaw mają również inne organy, to Rada Ministrów jest podmiotem właściwym, odpowiedzialnym i koniecznym do podejmowania działań w tym przedmiocie.

Na Radzie Ministrów spoczywa ciężar związany z pierwszym etapem procesu implementacji¹⁸². W związku z tym organ ten jest traktowany jako swoisty gospodarz tej fazy procesu implementacji. W ramach Rady Ministrów funkcjonują zaś wyspecjalizowane organy przygotowujące projekty ustaw implementacyjnych. Rada Ministrów jest ponadto upoważniona na podstawie przepisu art. 146 ust. 4 pkt 12 do określenia organizacji i trybu swojej pracy. Tym samym tryb działania Rady Ministrów i jej organów w procesie przygotowywania projektów ustaw implementacyjnych określają: ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów¹⁸³, ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁸⁴, ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw

¹⁸² Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 18 ust. 1 ustawy kooperacyjnej Rada Ministrów ma obowiązek wykonywania inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustaw implementacyjnych. Na mocy przedmiotowej ustawy zdefiniowano więc obszar obowiązkowej aktywności ustawodawczej Rady Ministrów.

¹⁸³ Dz. U. 1996 r., Nr 106, poz. 492; tekst jedn. Dz. U. 2002 r., poz. 392.

¹⁸⁴ Dz. U. 1997 r., Nr 141, poz. 943; tekst jedn. Dz. U. 2015 r., poz. 812.

Europejskich¹⁸⁵, uchwała nr 18 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich¹⁸⁶, uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów¹⁸⁷ oraz zasady techniki prawodawczej¹⁸⁸. Są to akty prawne różnej rangi, które wskazują organy biorące udział w procesie przygotowywania projektów ustaw implementacyjnych oraz określają ich zadania, a także szczegółowy tryb funkcjonowania. Oczywiście przepisy zawarte w przedmiotowych aktach prawnych odnoszą się nie tylko do ustaw implementacyjnych. Regulują proces przygotowywania wszystkich ustaw. Jednak niektóre z organów działających na podstawie powołanych przepisów należy określić jako organy wyspecjalizowane, które przygotowują projekty aktów prawnych wykonujących prawo UE. Zgodnie z przepisem art. 12 ust. 1 ustawy o Radzie Ministrów Prezes Rady Ministrów może z własnej inicjatywy lub na wniosek członka Rady Ministrów tworzyć stałe komitety i komitety Rady Ministrów, komitety do rozpatrywania określonych kategorii spraw, rady i zespoły opiniodawcze i doradcze. Tworząc te organy pomocnicze Prezes Rady Ministrów określa ich nazwę, skład, zasady działania oraz tryb postępowania. Na podstawie przepisu art. 14 ust. 1 przedmiotowej ustawy przy Prezesie Rady Ministrów działa Rada Legislacyjna. Ponadto Prezes Rady Ministrów po zasięgnięciu opinii tego podmiotu ustala w drodze rozporządzenia zasady techniki prawodawczej. Zgodnie z przepisem art. 14 ust. 5 ustawy ustala zasady techniki prawodawczej określające w szczególności elementy metodyki przygotowania i sposób redagowania projektów ustaw i rozporządzeń. Stosowanie zasad techniki prawodawczej ma na celu zapewnienie w szczególności spójność i kompletność systemu prawa, a także przejrzystość tekstów normatywnych aktów prawnych. Musi się to odbywać przy uwzględnieniu praktyki stosowania prawa oraz dorobku nauki w tym zakresie.

¹⁸⁵ Dz. U. 2009 r., Nr 161, poz. 1277.

¹⁸⁶ M. P. 2010 r., Nr 10, poz. 79.

¹⁸⁷ M. P. 2013 r., poz. 979.

¹⁸⁸ Zostały one określone w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. (Dz. U. 2002 r., Nr 100, poz. 908. Zob. również: M. Bogusz, *Problem charakteru prawnego zasad techniki prawodawczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2010, tom XXIV, s. 91 i nast.

Ponadto przy Prezesie Rady Ministrów działa Rządowe Centrum Legislacji. Jest to główny podmiot odpowiedzialny za przygotowywanie projektów Rady Ministrów w zakresie legislacji. Zapewnia ono również koordynację prac podmiotów odpowiedzialnych za przygotowywanie projektów aktów prawnych. Zgodnie z przepisem art. 14 c ustawy Rządowe Centrum Legislacji zapewnia obsługę prawną Rady Ministrów¹⁸⁹. Dotyczy ona przede wszystkim przygotowywania rządowych projektów ustaw, opracowywania stanowisk prawno – legislacyjnych do rządowych projektów ustaw, koordynowanie pod względem prawnym i formalnym przebiegu uzgodnień rządowych projektów aktów prawnych, współdziałanie z Radą Legislacyjną¹⁹⁰ w zakresie opiniowania rządowych projektów aktów normatywnych pod względem ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz spójności z polskim systemem prawa.

Biorąc pod uwagę proces implementacji prawa UE do systemu prawnego RP bardzo istotne jest zadanie Rządowego Centrum Legislacji określone w przepisie art. 14 c ust. 1 pkt 7 ustawy o Radzie Ministrów. Dotyczy ono współdziałania z ministrem właściwym do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej w sprawie dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej i jego wykonywania. Na podstawie tej regulacji Rządowe Centrum Legislacji jest głównym organem odpowiedzialnym za koordynację i przygotowywanie projektów aktów prawnych wykonujących prawo UE. Istotną rolę pełni również Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z przepisem art. 29 pkt 7 ustawy o Radzie Ministrów do zadań wykonywanych z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów należy koordynacja współdziałania Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów z Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej, Senatem Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej i innymi organami państwowymi. Jest ona niewątpliwie niezbędna w szczególności w zakresie procesu transpozycji prawa UE.

¹⁸⁹ J. Krawczyk, *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia rządowych projektów aktów prawnych*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3, s. 131 i nast.

¹⁹⁰ E. Prokop, *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, nr 2, s. 137 i nast.

Zgodnie z przepisem art. 5 pkt 8 ustawy o działach administracji rządowej ustala się dział związany z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Z kolei art. 13 przedmiotowej ustawy określa sprawy związane z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Ministrem właściwym do spraw Unii Europejskiej, jest minister spraw zagranicznych¹⁹¹. W ramach tego ministerstwa funkcjonuje Departament Komitetu do Spraw Europejskich na czele którego stoi sekretarz stanu ds. europejskich. Zadaniem komitetu jest koordynowanie polityki wewnętrznej Rady Ministrów w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Jednocześnie przedmiotowy departament jest w istocie sekretariatem Komitetu do Spraw Europejskich¹⁹². Zgodnie z art. 13 ust. 3 ustawy o działach administracji rządowej minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej jest odpowiedzialny w szczególności za koordynuje proces wdrażania prawa Unii Europejskiej do systemu prawa RP. Ponadto przedstawia Radzie Ministrów opinie o zgodności z prawem UE rządowych projektów aktów prawa powszechnie obowiązującego oraz opiniuje, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, projekty ustaw w przedmiocie ich zgodności z prawem UE.

Na podstawie art. 32 przedmiotowej ustawy minister spraw zagranicznych kierujące działem sprawy zagraniczne prowadzi sprawy związane z ze stosunkami RP z organizacjami międzynarodowymi. Dotyczy więc to również UE. Natomiast przepis art. 34 omawianej ustawy stanowi, że minister jest obowiązany do przedkładania inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych dotyczących kwestii objętych właściwością działu, którym kieruje. Odbywa się to podczas posiedzeń Rady Ministrów na zasadach oraz w trybie określonych w regulaminie pracy Rady Ministrów. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie za pośrednictwem organów oraz urzędów, które mu podlegają, lub nad którymi sprawuje nadzór. Biorąc pod uwagę kwestie związane

¹⁹¹ Dz. U. 1997 r., Nr 141, poz. 943.

¹⁹² § 1 pkt 2 oraz § 2 pkt 7 Statutu Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Załącznik do zarządzenia Nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2012 r. (M. P. 2012 r., poz. 443); § 42 Regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Załącznik do Zarządzenia Nr 5 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 25 marca 2013 r.

z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej duże znaczenie ma również przepis art. 38 ust. 2 ustawy. Zgodnie z jego treścią minister, który kieruje danym działem administracji rządowej podejmuje w odniesieniu do tego działu czynności w zakresie związanym z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Czyni to we współpracy z ministrem właściwym do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Przepis ten zapewnia współpracę poszczególnych ministrów w celu zapewnienia realizacji zagadnień związanych z przygotowaniem założeń do projektów oraz projektów ustaw implementacyjnych. Jest także podstawą procesu ich opiniowania i konsultacji w ramach właściwych ministerstw¹⁹³.

Na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich uregulowano zasady współpracy członków Rady Ministrów, a także innych organów administracji rządowej w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, jaka ma się odbywać w ramach Komitetu do Spraw Europejskich¹⁹⁴. Jego przewodniczącym jest minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej reprezentowany przez sekretarza stanu do spraw europejskich. Na podstawie przepisu art. 3 ust. 1 ustawy Rada Ministrów może upoważnić komitet do szeregu działań związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Z perspektywy procesu implementacji na szczególną uwagę zasługuje rozpatrywanie spraw w przedmiocie dokumentów związanych z koordynacją wdrażania prawa UE do systemu prawnego RP oraz współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej określonych w odrębnych przepisach. Jest to obowiązek działania w sprawach objętych regulacjami ustawy kooperacyjnej. Rada Ministrów może ponadto upoważnić komitet do zajmowania się innymi sprawami związanymi z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. W przypadku natomiast braku takiego upoważnienia rozpatrywanie, rozstrzyganie i uzgadnianie spraw związanych z członkostwem

¹⁹³ Dz. U. 1997 r., Nr 141, poz. 943.

¹⁹⁴ Zob. art. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich, (Dz. U. 2009 r., Nr 161, poz. 1277).

Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej następuje w trybie określonym w regulaminie pracy Rady Ministrów. Rozstrzygnięcia komitetu zapadają w drodze uzgodnień. W przypadku ich braku protokół rozbieżności jest przekazywany do rozpatrzenia przez Radę Ministrów¹⁹⁵.

Na podstawie uchwały z dnia 29 października 2013 r. wprowadzającej Regulaminem pracy Rady Ministrów ustalono tryb postępowania z projektami dokumentów rządowych do których zaliczają się również projekty rządowych aktów prawnych. Zgodnie z § 19 omawianego regulaminu projektem dokumentu rządowego są między innymi ustawy. Za projekt dokumentu rządowego uznaje się z kolei założenia projektu ustawy. Z brzmienia § 21 tego regulaminu wynika z kolei, że postępowanie z projektami dokumentów rządowych obejmuje: opracowanie projektu, uzgodnienia, konsultacje publiczne lub opiniowanie projektu, rozpatrzenie projektu przez komitet lub komitety właściwe do rozpatrywania określonych kategorii spraw, rozpatrzenie projektu przez Stały Komitet Rady Ministrów, rozpatrzenie projektu przez Komisję Prawniczą – w przypadku projektu ustawy oraz projektu rozporządzenia oraz rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów¹⁹⁶. Organ wnioskujący podejmuje prace nad projektem dokumentu rządowego, jeżeli opracowanie danego dokumentu wynika między innymi z obowiązujących przepisów oraz konieczności wdrożenia lub wykonania prawa Unii Europejskiej. Prace nad projektem dokumentu rządowego dotyczącego kwestii europejskich podejmuje się w terminie uwzględniającym wymagany termin wdrożenia lub wykonania prawa Unii Europejskiej. Do projektu aktu normatywnego organ wnioskujący opracowuje jego uzasadnienie. Powinno ono między innymi wyjaśniać potrzebę i cel wydania aktu, a także zawierać oświadczenie organu wnioskującego o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej oraz ocenę organu wnioskującego, czy projekt aktu podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych¹⁹⁷.

¹⁹⁵ Zob. art. 5 ust. 2 ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich.

¹⁹⁶ M. P. 2002 r., Nr 13, poz. 221.

¹⁹⁷ Więcej na ten temat zob.: Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. 2002 r., Nr 239, poz. 2039).

Jeżeli projekt ustawy albo projekt rozporządzenia ma na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej, organ wnioskujący dołącza do projektu tabelaryczne zestawienie przepisów dyrektywy lub dyrektyw, których wdrożenie jest celem projektu oraz projektowanych przepisów prawa polskiego (dalej: tabela zgodności). Dołącza się również informację dotyczącą terminów wdrożenia dyrektywy lub dyrektyw (dalej: wyjaśnienie terminu wejścia w życie). Projekt ustawy mającej na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej może także zawierać przepisy wykraczające poza ten zakres. Jest to możliwe wyłącznie w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Wówczas organ wnioskujący dołącza do projektu również tabelaryczne zestawienie projektowanych przepisów ustawy, które wykraczają poza cel implementację prawa Unii Europejskiej, wraz z wyjaśnieniem niezbędności objęcia ich tym projektem (dalej: odwrócona tabela zgodności). Następnie projekt dokumentu rządowego do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów wnosi organ wnioskujący. Projekt wnoszony jest do rozpatrzenia za pośrednictwem Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów. Wniosek o rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego powinien także przedstawiać: opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, tabelę zgodności, odwróconą tabelę zgodności oraz wyjaśnienie terminu wejścia w życie – w przypadku projektu ustawy, mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej, tabelę zgodności oraz wyjaśnienie terminu wejścia w życie – w przypadku projektu rozporządzenia mającego na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej¹⁹⁸. Dodatkowo jeżeli projekt ustawy przewiduje wydanie aktów wykonawczych – projekty takich aktów o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji, a w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej – projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy. Po rozpatrzeniu projektu dokumentu rządowego Stały Komitet Rady Ministrów przyjmuje projekt bez zmian i rekomenduje go Radzie Ministrów, bądź przyjmuje projekt ze zmianami i rekomenduje go Radzie Ministrów, ewentualnie rekomenduje Radzie Ministrów odrzucenie projektu. Ostatnią możliwością jest zaś wyrażenie opinii o projekcie.

¹⁹⁸ Zob. § 16 i nast. Regulaminu pracy Rady Ministrów.

W przypadkach dotyczących kwestii członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, rekomendacje Stały Komitet Rady Ministrów wydaje Komitetowi do Spraw Europejskich. Projekt ustawy oraz projekt rozporządzenia, który jest kierowany do rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą uwzględnia ustalenia dokonane przez właściwe komitety i Stały Komitet Rady Ministrów. Jednocześnie do projektu dołącza się między innymi opinię o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, a w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej – projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy¹⁹⁹.

Zagadnienia prawne dotyczące zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, na wniosek przewodniczącego, rozstrzyga przedstawiciel urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Organ wnioskujący sporządza tekst projektu, w którym uwzględnia ustalenia dokonane przez Komisję Prawniczą albo zgłoszone przez nią poprawki. Organ wnioskujący przesyła następnie projekt do Rządowego Centrum Legislacji wykonując ustalenie Komisji Prawniczej²⁰⁰.

Następnie organ wnioskujący wnosi po rozpatrzeniu przez Stały Komitet Rady Ministrów, a w przypadku projektu ustawy lub rozporządzenia, po rozpatrzeniu przez Komisję Prawniczą, projekt dokumentu rządowego do rozpatrzenia przez Radę Ministrów. Projekt dokumentu rządowego wnosi się za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów. Do wniosku o rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego przez Radę Ministrów dołącza się między innymi opinię Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów wraz ze stanowiskiem organu wnioskującego, tabelę zgodności, odwróconą tabelę zgodności oraz wyjaśnienie terminu wejścia w życie – w przypadku projektu ustawy mającej na celu implementację prawa Unii Europejskiej, tabelę zgodności oraz wyjaśnienie terminu wejścia w życie – w przypadku projektu rozporządzenia mającego na celu implementację prawa Unii Europejskiej²⁰¹. Jeżeli projekt ustawy przewiduje wydanie aktów wykonawczych – projekty takich aktów o podstawowym

¹⁹⁹ Zob. § 67 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

²⁰⁰ Zob. § 79 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

²⁰¹ Zob. § 83 pkt 5 i nast. Regulaminu pracy Rady Ministrów.

znaczeniu dla proponowanej regulacji, a w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej – projekty aktów wykonawczych, których obowiązkiem wydania przewiduje projekt ustawy. Po rozpatrzeniu projektu dokumentu rządowego Rada Ministrów może przyjąć projekt bez zmian, przyjąć projekt ze zmianami lub odrzucić projekt. W sytuacji dokumentu rządowego kierowanego do Sejmu lub Senatu Rada Ministrów udziela członkowi Rady Ministrów upoważnienia do jej reprezentowania w toku postępowania ustawodawczego²⁰².

Prezes Rady Ministrów może zdecydować o odrębnym trybie postępowania z projektem dokumentu rządowego. Z uwagi na pewne szczególne regulacje z nim związane, analizując proces przygotowywania projektów ustaw implementacyjnych warto zwrócić na niego szczególną uwagę. W ramach trybu odrębnego możliwe jest powierzenie opracowania, przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wniesienia projektu dokumentu rządowego do rozpatrzenia albo powierzeniu niektórych z tych czynności Szefowi Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezesowi Rządowego Centrum Legislacji lub właściwemu organowi wewnętrznemu Rady Ministrów. Ponadto można określić szczególne warunki opracowania, przeprowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wniesienia do rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego lub niektórych z tych czynności. Wiąże się to z możliwością zobowiązania organu wnioskującego do przedstawienia projektu dokumentu rządowego do zaopiniowania przez organy pomocnicze Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów lub przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów²⁰³. Jest to szczególnie istotne gdy waga lub pilność sprawy wymaga niezwłocznego jej rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów zwłaszcza gdy nie przeprowadzono wszystkich niezbędnych czynności, w szczególności dotyczących uzgodnień, opiniowania, rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów, rozpatrzenia przez właściwy komitet lub Komisję Prawniczą. Ponadto omawiany tryb umożliwia skróceniu terminów

²⁰² Zob. § 91 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

²⁰³ Zob. § 90 pkt 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

przeprowadzania czynności przewidzianych w regulaminie pracy Rady Ministrów. O zastosowaniu trybu odrębnego decyduje Prezes Rady Ministrów²⁰⁴.

Projekt ustawy na podstawie założeń projektu ustawy przyjętych przez Radę Ministrów przygotowuje, co do zasady Rządowe Centrum Legislacji we współpracy z organem wnioskującym²⁰⁵. Po przygotowaniu projektu ustawy Rządowe Centrum Legislacji przekazuje go organowi wnioskującemu, który może zgłosić do niego swoje uwagi. Organ wnioskujący kieruje następnie przekazany przez Rządowe Centrum Legislacji projekt ustawy do dalszych prac.

Do postępowania z projektem rozporządzenia Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów stosuje się przepisy ogólne zawarte w dziele III omawianego regulaminu ze zmianami wynikającymi z przepisów rozdziału 4²⁰⁶. Możliwe jest wyznaczenie terminu krótszego niż 10 dni od udostępnienia projektu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wymaga szczegółowego uzasadnienia. W pierwszej kolejności Stały Komitet Rady Ministrów po rozpatrzeniu projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów przyjmuje projekt bez zmian i rekomenduje go Prezesowi Rady Ministrów lub przyjmuje projekt ze zmianami i rekomenduje go Prezesowi Rady Ministrów lub też rekomenduje Prezesowi Rady Ministrów odrzucenie projektu, ewentualnie wyraża opinię o projekcie. Projekt rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów nie podlega rozpatrzeniu przez Radę Ministrów. Przed skierowaniem projektu rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów do podpisu Prezesa Rady Ministrów organ wnioskujący kieruje projekt do Rządowego Centrum Legislacji z wnioskiem o rozpatrzenie przez Komisję Prawniczą. Ewentualne zmiany wprowadzone w projekcie rozporządzenia przedstawia się we wniosku o rozpatrzenie projektu odpowiednio przez Radę Ministrów lub Stały Komitet Rady Ministrów. Organ wnioskujący kieruje następnie projekt rozporządzenia do podpisu za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów²⁰⁷.

²⁰⁴ Zob. § 98 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

²⁰⁵ Zob. § 102 i nast. Regulaminu pracy Rady Ministrów.

²⁰⁶ Zob. § 132 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

²⁰⁷ Zob. § 137 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Do postępowania z projektem rozporządzenia ministra stosuje się również przepisy działu III regulaminu z uwzględnieniem opisanych poniżej różnic. Opracowanie oraz skierowanie projektu rozporządzenia ministra do uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania może nastąpić po wpisaniu projektu do wykazu prac legislacyjnych tego ministra. Również możliwe jest wyznaczenie terminu krótszego niż 10 dni od udostępnienia projektu do zajęcia stanowiska w ramach uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu rozporządzenia ministra wymaga szczegółowego uzasadnienia. Co do zasady projekt rozporządzenia ministra nie podlega rozpatrzeniu przez Stały Komitet Rady Ministrów. Przed skierowaniem projektu rozporządzenia ministra do podpisu organ wnioskujący przesyła projekt do Rządowego Centrum Legislacji z wnioskiem o rozpatrzenie przez Komisję Prawniczą. Ponadto jeżeli rozporządzenie jest wydawane wspólnie albo w porozumieniu z innym organem, po podpisaniu rozporządzenia organ wydający rozporządzenie przekazuje je do organu współuczestniczącego w celu podpisania²⁰⁸.

Z kolei do postępowania z projektem stanowiska Rządu do pozarządowego projektu ustawy stosuje się przepisy działu III regulaminu z uwzględnieniem poniższych różnic²⁰⁹. Sekretarz do Spraw Parlamentarnych niezwłocznie kieruje pozarządowy projekt ustawy przekazany Radzie Ministrów do organu wnioskującego, zawiadamiając o tym Sekretarza Rady Ministrów oraz Sekretarza Stałego Komitetu Rady Ministrów. W sytuacji kiedy organ wnioskujący stwierdzi, że przygotowanie stanowiska Rządu wobec pozarządowego projektu ustawy jest niecelowe, w szczególności jeżeli Rada Ministrów skierowała albo powinna skierować do Sejmu własny projekt ustawy, powiadamia o tym niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Sekretarza do Spraw Parlamentarnych. W konsekwencji Rada Ministrów może zdecydować o nieprzedstawieniu stanowiska do pozarządowego projektu ustawy. Dodatkowo organ wnioskujący może skierować projekt stanowiska Rządu do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną²¹⁰.

²⁰⁸ Zob. § 140 i nast. Regulaminu pracy Rady Ministrów.

²⁰⁹ Zob. § 147 i nast. Regulaminu pracy Rady Ministrów.

²¹⁰ Zob. § 151 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Analizując rolę Rady Ministrów oraz jej organów w procesie przygotowywania ustaw implementacyjnych, a następnie w procesie ich transpozycji należy wskazać, iż regulamin pracy Rady Ministrów nakłada na nią oraz na jej członków obowiązek rzetelnego i terminowego wypełniania obowiązków wobec Sejmu i Senatu wynikające z ustaw oraz regulaminów Sejmu i Senatu. Regulamin określa również, że koordynację realizacji obowiązków Rady Ministrów wobec Sejmu i Senatu i ich organów oraz uczestnictwa przedstawicieli Rady Ministrów w pracach parlamentarnych zapewnia Sekretarz do Spraw Parlamentarnych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów²¹¹. Jest to osoba będąca sekretarzem lub podsekretarzem stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów lub wyznaczony przez Prezesa Rady Ministrów pracownik Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Zadaniem Sekretarza do Spraw Parlamentarnych jest w szczególności czuwanie nad terminową realizacją obowiązków Rady Ministrów wobec Sejmu i Senatu związanych przede wszystkim z przygotowaniem i przedstawianiem jej stanowisk oraz także zapewnieniem właściwego przedstawicielstwa i reprezentacji w pracach parlamentarnych. Poszczególni ministrowie są zobowiązani do wskazania sekretarza lub podsekretarza stanu, który będzie w ramach reprezentowanego przez siebie ministerstwa czuwał nad właściwą realizacją obowiązków wobec Sejmu i Senatu²¹².

Jak już wcześniej była mowa, przedstawiciele Rady Ministrów biorą również udział w procesie ustawodawczym związanym z uchwalaniem ustaw implementacyjnych. Zakres i tryb tego uczestnictwa również został określony w regulaminie pracy Rady Ministrów. W pierwszej kolejności należy wskazać, że członkowie Rady Ministrów, inne organy lub osoby upoważnione do reprezentowania Rady Ministrów przed Sejmem i Senatem (dalej: przedstawiciele Rady Ministrów), biorą udział w pracach parlamentarnych. Czynią to w granicach udzielonego im upoważnienia. W trakcie swojego działania przedstawiają stanowisko Rady Ministrów, prezentują opinie, udzielają wyjaśnień, zgłaszają wnioski. Trzeba zaznaczyć, że przedstawiciele Rady Ministrów mogą w Sejmie

²¹¹ Zob. § 163 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

²¹² Zob. § 164 ust. 1 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

i w Senacie zgłaszać, bez uzyskania odrębnego upoważnienia, propozycje zmian w rządowych projektach ustaw, w sytuacji gdy są one uzasadnione ze względów legislacyjnych lub redakcyjnych. Jednak zmiany stanowiska Rady Ministrów wyrażonego w dokumencie rządowym o charakterze merytorycznym wymagają odrębnego upoważnienia od Rady Ministrów²¹³. Powinno być ono udzielone stosownie do stanu prac nad dokumentem i jego rodzaju, jednocześnie z przyjęciem przez Radę Ministrów autopoprawki lub poprawki do dokumentu rządowego. W sytuacji gdy w trakcie prac parlamentarnych przedstawiciel Rady Ministrów stwierdzi, że zachodzi potrzeba zmiany lub uzupełnienia stanowiska Rady Ministrów wyrażonego w dokumencie rządowym, jest zobowiązany do zawiadomienia o tym niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Sekretarza do Spraw Parlamentarnych. Ponadto przedstawiciel Rady Ministrów jest uprawniony w toku prac parlamentarnych, bez odrębnego upoważnienia, popierać propozycje dotyczące zmian lub uzupełnień dokumentu rządowego albo nie zgłaszać do nich zastrzeżeń, jeżeli nie są one sprzeczne z tym dokumentem i nie powodują dodatkowych skutków dla budżetu państwa. Jeżeli przedstawiciel Rady Ministrów w toku prac parlamentarnych stwierdzi, że może dojść do podjęcia decyzji sprzecznej stanowiskiem Rady Ministrów wyrażonym w dokumencie rządowym lub też pociągających za sobą dodatkowe skutki finansowe dla budżetu państwa, zawiadamia o tym niezwłocznie Prezesa Rady Ministrów za pośrednictwem Sekretarza do Spraw Parlamentarnych²¹⁴. Dodatkowo przedstawia własną ocenę oraz wnioski co do potrzebnych działań dotyczących ze stanowiskiem Rady Ministrów.

Bardzo istotnym aktem prawnym mającym zastosowanie w procesie ustawodawczym są Zasady techniki prawodawczej ustanawiają standardy, jakim muszą odpowiadać projekty aktów prawnych²¹⁵. Dotyczy to zarówno ustaw, jak i rozporządzeń, które są instrumentami transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP. Jest to istotna regulacja której celem jest zapewnienie

²¹³ Zob. § 166 ust. 3 i 4 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

²¹⁴ Zob. § 169 ust. 3 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

²¹⁵ Więcej na temat zasad techniki prawodawczej zob.: S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012, s. 13 – 23.

odpowiedniego poziomu procesowi legislacji. Jego efektem jest powstanie projektu ustawy, która jest wnoszona pod obrady Sejmu lub też projektu rozporządzenia będącego aktem wykonawczym w stosunku do ustawy. Tak więc proces legislacyjny stanowi bardzo istotny etap procesu implementacji prawa UE do systemu prawnego RP. Od jego jakości i poziomu merytorycznego zależy bowiem jakość projektów aktów normatywnych. Niezwykle istotne jest więc zapewnienie ich jak najwyższego poziomu merytorycznego. Oczywiście biorąc pod uwagę poprawność procesu legislacji nie należy również zapominać o przestrzeganiu formalnych procedur procesu legislacji. Zarówno uchybienia o charakterze merytorycznym, jak i uchybienia natury formalnej mogą bowiem skutkować zakwestionowaniem aktu prawnego na etapie procesu ustawodawczego lub też przez Trybunał Konstytucyjny na etapie stosowania prawa. Wiązałoby się to z kolei z brakiem poprawnej lub terminowej implementacji prawa UE. Generalnie rzecz ujmując wadliwa treść merytoryczna projektu aktu normatywnego może skutkować jego odrzuceniem na etapie procesu ustawodawczego. Może zaś dojść do sytuacji w której akt normatywny zostanie jednak uchwalony oraz wejdzie w życie. Będzie się to wiązało z brakiem poprawności procesu implementacji. Mogłoby również spowodować problemy na etapie stosowania prawa przez właściwe organy. Chodzi tu o sytuacje nieprecyzyjnej konstrukcji przepisów lub też ich niepoprawności językowej. Mogłoby to spowodować znaczące problemy ze stosowaniem takiego przepisu oraz jego wykładnią. Innymi słowy wiązałoby się to z brakiem skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP. To z kolei oznaczałoby brak dokonania implementacji prawa UE, gdyż nie doszłoby do jego faktycznego wykonania, powodującego jego skuteczność w systemie prawnym RP. Jeśli zaś chodzi o błędy w procesie legislacyjnym o charakterze formalnym to mogłyby one doprowadzić do zakwestionowania części lub całości aktu prawnego z powodu błędów natury proceduralnej. Niepoprawne bowiem procedowanie nad założeniami lub też projektem aktu prawnego mogłoby skutkować skutecznym zakwestionowaniem jego konstytucyjności. Chodzi tu w szczególności o naruszenie zawartej

w przepisie art. 2 Konstytucji RP zasady demokratycznego państwa prawnego²¹⁶. W pojęciu tym zawiera się bowiem zasada dotycząca poprawnej legislacji dotycząca poprawności procesu ustawodawczego²¹⁷. Naruszenie każdej z tych zasad mogłoby oznaczać zakwestionowanie przez Trybunał Konstytucyjny poprawności aktu prawnego. Również taka sytuacja skutkowałaby brakiem wykonania prawa UE w systemie prawnym RP.

W związku z powyższym przygotowanie projektu ustawy wiąże się z wyznaczeniem i opisaniem obowiązującego stanu faktycznego, a także wskazaniem kierunku zmian, który ma być osiągnięty. Projekt regulacji prawnej może bowiem obejmować obszar, który nie był objęty regulacją prawną, bądź taki, który wymaga zmiany istniejącego stanu prawnego. W przypadku implementacji prawa UE w grę będzie wchodzić konieczność zapewnienia zgodności ustawodawstwa krajowego z prawem UE. Konieczne jest również jakimi środkami prawnymi można osiągnąć pożądany efekt oraz wskazanie przewidywanych skutków prawnych. Wymogiem formalnym jest zasięgnięcie stosowych opinii podmiotów zainteresowanych treścią rozstrzygnięcia. Proces legislacyjny wiąże się ponadto z koniecznością poznania dotychczasowego stanu prawnego. Dotyczy to również aktów prawa międzynarodowego oraz prawa organizacji i organów międzynarodowych, które wiążą RP, w tym prawem Unii Europejskiej. W tym przypadku trzeba też określić cele jakie ma osiągnąć projektowana regulacja. W przypadku prawa UE należy w projekcie aktu prawnego w wyraźny sposób wskazać, iż ma on na celu implementację prawa UE do systemu prawnego RP. Konieczne jest również wybranie rozwiązania prawnego, które zapewni w sposób optymalny osiągnięcie zamierzonego celu. Chodzi tu przede wszystkim o rodzaj aktu prawnego. Zgodnie z § 2 zasad techniki prawodawczej ustawa powinna w sposób całościowy regulować daną kwestię²¹⁸. Dodatkowo ustawa nie powinna zawierać wykraczać poza wyznaczony zakres przedmiotowy i podmiotowy.

²¹⁶ J. Sobczak, *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2010, s. 106 – 108.

²¹⁷ J. Barcz, A. Grzelak, M. Kapko, A. Siwek, *Wytoczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, Warszawa 2009, s. 41 i nast.

²¹⁸ Dz. U. 2002 r., Nr 100, poz. 908.

Ponadto nie powinna zmieniać lub uchylać przepisów regulujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego lub podmiotowego. Z przepisu § 4 ust. 2 omawianej regulacji wynika, iż ustawa nie może powtarzać dających się bezpośrednio stosować postanowień aktów normatywnych ustanowionych przez organizacje międzynarodowe lub organy międzynarodowe, którym RP przekazała kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Jest tu oczywiście mowa o rozporządzeniach UE, które są bezpośrednio stosowane w systemie prawnym RP bez potrzeby ich transpozycji. Posiadają one bowiem skutek bezpośredni oraz walor powszechnego obowiązywania bez konieczności ich wykonania w systemie prawnym RP. O ich implementacji można więc mówić jedynie w rozumieniu trzeciego etapu procesu implementacji związanego z bezpośrednim stosowaniem przepisów rozporządzenia UE przez organy stosujące prawo na terenie RP. Dlatego też jak już wcześniej była mowa możliwość transpozycji przepisów rozporządzeń UE należy traktować jedynie w kategoriach wyjątku od zasady. Z kolei treść przepisu § 5 zasad techniki prawodawczej przepisy ustawy powinny być zredagowane zwięźle i syntetycznie. Należy również unikać ich nadmiernej szczegółowości.

Biorąc pod uwagę charakter norm prawnych zawartych w dyrektywach UE należy uznać, iż uniknięcie zbytniej szczegółowości przepisów ustawy może okazać się w znacznej mierze utrudnione. Jest to spowodowane tym, iż w praktyce przepisy dyrektyw UE zawierają często normy o szczegółowych, technicznym charakterze. Oznacza to, że siłą rzeczy również treść transponującej je ustawy będzie odznaczała się dużą szczegółowością. Należy to traktować jako swego rodzaju odrębność procesu legislacji w przypadku przygotowywania projektu ustawy wykonującej prawo UE w systemie prawnym RP. Jest to więc wyraźny wyznacznik wpływu członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej na proces przygotowywania projektów ustaw. Wiąże się on z odstępieniem w pewnym zakresie od zasady ogólności i abstrakcyjności regulacji ustawowych, na rzecz ich szczegółowości i technicznego charakteru. W ten sposób ustawa transponująca przepisy dyrektyw UE o szczegółowej, technicznej treści nabiera pewnych cech charakterystycznych dla rozporządzenia przewidzianego

w przepisie art. 92 Konstytucji RP, mającego charakter wykonawczy w stosunku do ustawy²¹⁹.

Dlatego też w tym miejscu po raz kolejny powraca pytanie o zasadność większego wykorzystania rozporządzenia, jako aktu wykonawczego w stosunku do ustawy, jako instrumentu transpozycji prawa UE w stosunku do szczegółowych, technicznych w swojej treści dyrektyw UE. Wydaje się to propozycją zasadną, pozwalającą na sprawniejsze przeprowadzanie procesu wykonywania prawa UE w systemie prawnym RP. Skutkowałoby ono również tym, że w takich przypadkach nie ulegałaby swoistej dewaluacji ranga ustawy. Duża szczegółowość ustawowych regulacji stoi bowiem w sprzeczności w jej istotą oraz wkracza w obszar przewidziany dla rozporządzenia. Szczegółowe, techniczne regulacje powinny być zawarte w rozporządzeniu krajowym również z uwagi na to, że można by dokonywać w razie konieczności ich szybkich zmian, bez potrzeby inicjowania skomplikowanego i czasochłonnego procesu ustawodawczego. Również z uwagi na to, że założenia do projektów rozporządzeń oraz projekty rozporządzeń są w praktyce przygotowywane przez wysoce wyspecjalizowane podmioty działające na poziomie poszczególnych ministerstw, rozwiązanie takie gwarantuje ich właściwy poziom merytoryczny.

Celem procesu ustawodawczego jest bowiem regulowanie kwestii właściwych do uregulowania w drodze ogólnej i abstrakcyjnej ustawy. Regulacje szczegółowe, techniczne leżą zaś we właściwości władzy wykonawczej i ich organów. Przestrzeganie takiego podziału należy uznać za zasadne z uwagi zarówno na poziom tworzonych aktów prawnych, jak również z uwagi na podział kompetencji pomiędzy władzę ustawodawczą i władzę wykonawczą. Jest to ponadto związane z cechami właściwymi dla poszczególnych źródeł prawa powszechnie obowiązującego w RP, właściwymi do transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP. Innymi słowy nie należy mieszać, czy też łączyć zakresu przedmiotowego regulacji właściwego dla ustawy i właściwego dla

²¹⁹ W. Brzozowski, *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (Uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4, s. 66 i nast.; M. Żabicka – Kłopotek, *„Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP)*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 29 i nast.; K. Działocha, B. Skwara, *Gwarancje wykonawczego charakteru rozporządzeń (aspekt materialny)*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 10, s. 17 i nast.

rozporządzenia. W skrajnym przypadku regulacja o cechach charakterystycznych dla rozporządzenia zawarta w ustawie mogłaby być zakwestionowana jako sprzeczna z przepisami Konstytucji RP.

Zgodnie z § 6 zasad techniki prawodawczej przepisy ustawy muszą być zredagowane w sposób dokładny i zrozumiały dla jej adresatów oraz muszą wyraźnie określać intencje prawodawcy²²⁰. Chodzi tu w szczególności o poprawność językową przepisów projektowanej regulacji. Postrzegając powyższy przepis przez pryzmat transpozycji prawa UE istotnego znaczenia nabiera poprawność językowa w rozumieniu merytorycznej poprawności tłumaczenia treści przepisów dyrektywy UE na język polski. Na skutek bowiem błędnego tłumaczenia może dojść do wypaczenia sensu projektowanego przepisu. Będzie się to wiązało z faktyczną sprzecznością przepisu dyrektywy UE z projektowanym przepisem. Chodzi o sprzeczności znaczeniowej tych przepisów. W wyniku błędnego tłumaczenia sens projektowanego przepisu może się w części lub nawet w całości nie pokrywać ze znaczeniem zawartym w dyrektywie UE. Skutkiem tego będą zaś znaczące problemy w stosowaniu takiego prawa przez właściwe organy. W konsekwencji dojdzie zaś do braku efektu skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP. Niepoprawne tłumaczenie może dotyczyć przede wszystkim sformułowań specjalistycznych, nie mających odpowiednika w języku polskim. Mogą też dotyczyć sytuacji związanych z koniecznością utworzenia na gruncie języka polskiego nowych pojęć, czy terminów.

Z perspektywy transpozycji prawa UE duże znaczenie ma także używanie tych samych określeń, dla opisywania tych samych pojęć, czy terminów. Zamienne używanie różnych określeń może bowiem prowadzić do mylnego i wprowadzającego w błąd przeświadczenia, że chodzi o różne pojęcia, czy terminy. Zwłaszcza w sytuacji stosowania prawa może to prowadzić do niepotrzebnych wątpliwości w procesie interpretacji i wykładni prawa. Na podstawie analizowanej regulacji istnieje obowiązek jednoczesnego z projektem ustawy przedstawienia projektów rozporządzeń mających znaczenie dla jej

²²⁰ Dz. U. 2002 r., Nr 100, poz. 908.

funkcjonowania²²¹. Skoro wraz z projektem ustawy wykonującej prawo przygotowuje się projekty rozporządzeń wykonawczych do tej ustawy to w sposób naturalny istnieje możliwość przeniesienia szczegółowych, technicznych regulacji podlegających transpozycji z treści ustawy do treści rozporządzenia. Z uwagi na to, że przepisy upoważniające do wydania rozporządzenia muszą wskazywać organ właściwy do jego wydania, zakres spraw przekazywanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści rozporządzenia transpozycja przepisów o dużym stopniu szczegółowości oraz o technicznym charakterze w trybie wydawania rozporządzeń wydaje się tym bardziej zasadna.

Zasady techniki prawodawczej regulują również kwestie związane z wydawaniem rozporządzeń. W sytuacji, kiedy właściwy do wydania rozporządzenia będzie minister, powinien być na wskazany jako właściwy do spraw określonych nazwą działu administracji rządowej, zgodnie treścią ustawy o działach administracji rządowej, za wyjątkiem Ministra Obrony Narodowej i Ministra Sprawiedliwości, których wskazuje się ich nazwami własnymi²²². Zakres spraw, które przekazuje się do uregulowania w rozporządzeniu trzeba określić w sposób precyzyjny. Nie może być ono zbyt ogólne. Wytyczne dotyczące treści, jaką ma zawierać rozporządzenie powinny być wskazówkami określającymi treść rozporządzenia lub też określającymi sposób ukształtowania treści rozporządzenia. Możliwe jest ponadto wskazanie w wytycznych rozstrzygnięć, które nie mogą znaleźć się w rozporządzeniu. Można również wskazać granice rozstrzygnięć rozporządzenia, wymagania konieczne dla rozstrzygnięć zawartych w rozporządzeniu, a także cele jakie mają być osiągnięte poprzez wydanie rozporządzenia. Istnieje również możliwość określenia okoliczności, jakie należy wziąć pod uwagę przy tworzeniu rozporządzenia. Stopień szczegółowości wytycznych powinien wynikać z materii przekazanej do regulacji. Powinny być one znacznie bardziej szczegółowe w przypadku, kiedy rozporządzenie będzie dotyczyło sytuacji prawnej obywateli. Ponadto upoważnienie powinno być zawarte w odrębnym przepisie ustawy, który jednak

²²¹ Zob. § 13 Zasad techniki prawodawczej.

²²² Zob. art. 5 ustawy o działach administracji rządowej.

może być podzielony na jednostki redakcyjne niższego stopnia. Zgodnie z treścią zasad techniki prawodawczej upoważnieniu do wydania rozporządzenia można nadać charakter obligatoryjny albo charakter fakultatywny²²³. Ponadto wydanie rozporządzenia może być uzależnione od spełnienia się określonego warunku. Z perspektywy transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP za niezwykle istotne należy uznać zakaz przekazywania do uregulowania w drodze rozporządzenia kwestii nasuwające wątpliwości przy opracowywaniu ustawy oraz kwestii uregulowanych w kilku ustawach. Zapobiega to przrzucaniu kwestii trudnych i skomplikowanych z materii ustawowej do materii rozporządzeń. Mogłoby to doprowadzić w skrajnych wypadkach do wypaczenia procesu transpozycji oraz istotnego naruszenia właściwości przedmiotowej ustawy i rozporządzenia. Innymi słowy do treści rozporządzeń mogłyby przeniknąć sprawy, które powinny być uregulowane w ustawie. Wiązałoby się to z dużym prawdopodobieństwem naruszenia przepisów Konstytucji RP.

Odrębnego omówienia wymaga sytuacja, kiedy do wydania rozporządzenia upoważniony jest więcej niż jeden organ. Mamy wtedy do czynienia z współuczestniczeniem kilku podmiotów w wydawaniu tego aktu prawnego. W takim przypadku upoważnienie wskazuje podmioty uprawnione do wydania rozporządzenia oraz formę w jakiej współuczestniczą one w tym procesie. Pozwala to na wystąpienie sytuacji, w której dochodzi do wspólnego wydania rozporządzenia przez upoważnione podmioty. Inną formą współuczestnictwa jest wydanie rozporządzenia przez jeden organ w porozumieniu z innym organem. Można również określić, iż w wypadku barku wskazanego porozumienia nie dojdzie do wydania rozporządzenia²²⁴. Również w przypadku braku następczej zgody organu po wydaniu rozporządzenia przez inny organ może nie dojść do wprowadzenia rozporządzenia. Współuczestniczenie może również przybrać formę wyrażenia przez organ niewiążącej opinii o projekcie rozporządzenia przedstawionym przez inny organ. Niemniej jednak w przypadku braku zasięgnięcia takiej opinii rozporządzenie nie dochodzi do skutku. Ostatnią formą

²²³ Zob. § 68 Zasad techniki prawodawczej.

²²⁴ Zob. § 145 oraz § 159 ust. 2 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

współuczestniczenia jest zaś inicjowanie wydania rozporządzenia. W sytuacji braku takiej inicjatywy, organ uprawniony do wydania rozporządzenia nie może go wydać.

Przeprowadzona powyżej analiza dostarcza kolejnych argumentów na rzecz zwiększenia roli rozporządzenia w procesie implementacji prawa. Szczególnie ważną okolicznością przemawiającą za takim rozwiązaniem jest możliwość współdziałania kilku organów w procesie wydawania rozporządzenia. Zapewnia to możliwość uzyskania jeszcze wyższego poziomu merytorycznego tych aktów. Jednocześnie zapewnia udział kilku organów, które mogą być właściwe do udziału w regulacji danego zagadnienia. Innymi słowy połączenie odpowiednio szczegółowego upoważnienia do wydania rozporządzenia oraz właściwie określonego zakresu spraw do przekazania do uregulowania oraz odpowiednich wytycznych dotyczących treści aktu z właściwym określeniem organu lub też organów właściwych do wydania rozporządzenia, z uwzględnieniem sposobu ich współuczestniczenia powoduje, iż rozporządzenie jako akt wykonawczy w stosunku do ustawy spełnia wszystkie formalne wymagania, aby stać się ważnym dodatkowym obok ustawy narzędziem transpozycji prawa UE. Oczywiście cały czas należy pamiętać o primacie ustawy w procesie transpozycji, co nie stoi na przeszkodzie przyznaniu większej roli w tym przedmiocie rozporządzeniu.

3.2. Inicjatywa Rady Ministrów w zakresie wnoszenia projektów ustaw implementujących prawo Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego

Rada Ministrów jest podmiotem do którego zadań należy wnoszenie pod obrady Sejmu projektów ustaw wykonujących prawo UE w systemie prawnym RP. Właściwość ta wynika z brzmienia przepisu art. 118 ust. 1 Konstytucji RP, który ustanawia Radę Ministrów, jako jeden z podmiotów uprawnionych do inicjowania procesu ustawodawczego²²⁵. Ta ogólna regulacja o fundamentalnym

²²⁵ M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 9 i nast.

charakterze określa jakie podmioty są w każdym przypadku właściwe do zainicjowania procesu ustawodawczego poprzez wniesienie pod obrady Sejmu stosownego projektu ustawy. Dotyczy to nieograniczonego zakresu przedmiotowego, który może być uregulowany w ustawie. Wynika z tego, że przedkładane przez Radę Ministrów projekty aktów prawnych mogą obejmować całość zagadnień, które podlegają regulacji ustawowej. Oprócz Rady Ministrów uprawnione do takiego działania są również inne podmioty wskazane z omawianym przepisem. Szczególne miejsce Rady Ministrów wśród podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą określa przepis art. 221 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią kwestie związane z budżetem państwa zostały zastrzeżone do wyłącznej właściwości Rady Ministrów²²⁶. Jest to wyjątek, który świadczy o szczególnej roli tego podmiotu w procesie ustawodawczym. Powierzenie mu bowiem wyłączności w przedmiocie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej materii budżetowej świadczy o tym, że jest ona traktowana jako podmiot o dużym poziomie fachowości. Warto zwrócić uwagę, iż omawiany przepis dotyczy nie tylko wyłącznej właściwości Rady Ministrów w zakresie inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej. Wyłączna właściwość tego podmiotu rozciąga się również na inicjatywę ustawodawczą dotyczącą ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej. Ponadto Rada Ministrów jest jako jedyna uprawniona do wykonywania inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo (art. 221 *in fine* Konstytucji RP).

Jak widać z powyższej analizy twórcy Konstytucji RP uznali za wskazane określenie Rady Ministrów jako organu właściwego do wykonania inicjatywy ustawodawczej w przedmiocie szeroko pojętych kwestii finansowych państwa. Wskazanie w tym zakresie na właściwość Rady Ministrów nie jest działaniem przypadkowym. Twórcy ustawy zasadniczej słusznie doszli do wniosku, iż jest to podmiot najbardziej właściwy w tym zakresie. Zważywszy na fakt, że do Rady

²²⁶ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 18; S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, s. 109 – 122; M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012, s. 111 i nast.

Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego (art. 146 ust. 2 Konstytucji RP) organ ten posiada wyraźnie wiodącą rolę w zakresie prowadzenia spraw państwa w ramach dwuczłonowej egzekutywy. Potwierdzeniem tej koncepcji jest także brzmienie innych przepisów określających kompetencje Rady Ministrów. Chodzi tu w szczególności o przepisy Konstytucji RP określające, iż organ ten uchwała projekt budżetu państwa (art. 146 ust. 4 pkt 5 Konstytucji RP), kieruje wykonaniem budżetu państwa (art. 146 ust. 4 pkt 6 Konstytucji RP) oraz chroni interesy Skarbu Państwa (art. 146 ust. 4 pkt 4 Konstytucji RP)²²⁷. Przepisy te w sposób potwierdzają wiodącą rolę i duże znaczenie Rady Ministrów w procesie ustawodawczym. Omawiane unormowania wydają się również być wystarczającą podstawą do sformułowania twierdzenia, iż Rada Ministrów jest na tle innych podmiotów posiadających inicjatywę ustawodawczą tym organem, który jest właściwy do przygotowywania projektów ustawy w obszarach o kluczowym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. W wyjątkowym przypadku przewidzianym w przepisie art. 221 Konstytucji RP dochodzi wręcz do zastrzeżenia pewnego obszaru podmiotowego do wyłącznej właściwości Rady Ministrów²²⁸. Również w związku z brzmieniem przepisu art. 126 ust. 3 Konstytucji RP stanowiącemu, iż Prezydent RP wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach należy uznać wiodącą rolę Rady Ministrów w zakresie inicjatywy ustawodawczej w ramach dwuczłonowej egzekutywy. Oczywiście na podstawie przepisu art. 118 ust. 1 i 2 Konstytucji RP inicjatywa ustawodawcza przysługuje również, poza wyjątkiem przewidzianym w przepisie art. 221 Konstytucji RP, również posłom, Senatowi, Prezydentowi Rzeczypospolitej oraz grupie co najmniej 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu²²⁹.

Dlatego też należy podkreślić, że formalnie rzecz biorąc nic nie stoi na przeszkodzie aby wykonywały one inicjatywę ustawodawczą w zakresie

²²⁷ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 188 – 193.

²²⁸ Tamże, s. 292.

²²⁹ B. Szepietowska, *Proces ustawodawczy*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 100 – 104.

wykonania prawa UE w systemie prawnym RP. Tak więc mogą one przygotować a następnie przedłożyć Sejmowi stosowne projekty aktów prawnych. Pozbawienie ich takiej możliwości w sposób oczywisty prowadziłyby bowiem do naruszenia przepisów Konstytucji RP.

Niemniej jeśli chodzi o przygotowywanie oraz przedkładanie Sejmowi projektów ustaw transponujących prawo UE do systemu prawnego RP potwierdzenie znalazła teza o faktycznym primacie Rady Ministrów w zakresie inicjatywy ustawodawczej. Przejawem tego zjawiska jest brzmienie ustawy kooperacyjnej. Zgodnie z przepisem art. 18 ust. 1 tej ustawy *„Rada Ministrów wnosi do Sejmu projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej nie później niż na 3 miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa Unii Europejskiej”*. Dodatkowo zgodnie z przepisem art. 18 ust. 4 ustawy kooperacyjnej *„Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Senatowi, nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy, informację o pracach legislacyjnych związanych z wykonaniem aktów prawa Unii Europejskiej, których termin wykonania upłynął lub upływa w ciągu 3 miesięcy od dnia przedstawienia informacji”*. Wskazane regulacje ustawy kooperacyjnej mają fundamentalne znaczenie dla procesu przygotowywania projektów aktów prawnych wykonujących prawo UE oraz dla wykonywania inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie. Określają one podmioty oraz terminy ich prac funkcjonujące w ramach pierwszego etapu procesu implementacji prawa UE. Określenie przez ustawodawcę Rady Ministrów jako podmiotu, który jest zobowiązany do przygotowywania oraz wnoszenia pod obrady Sejmu projektów ustaw transponujących prawo UE do systemu prawnego RP stanowi potwierdzenie wiodącej roli tego organu w tym zakresie²³⁰. Twórcy ustawy kooperacyjnej zdecydowali się nie tylko na wskazanie Rady Ministrów jako organu właściwego w tym zakresie. Określili, że Rada Ministrów pełni tę rolę obligatoryjnie. Innymi słowy jest ona zobowiązana do zapewnienia wykonania prawa UE w systemie prawnym RP. Ponadto Rada Ministrów jest zobowiązana do takiego działania w określonym terminie. Projekt ustawy transponującej prawo UE powinien być co do zasady wniesiony do Sejmu w terminie 3 miesięcy przed

²³⁰ S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, s. 154 – 160; M. Mistygacz, *Rząd w procesie...*, s. 197 – 208.

upływem terminu wykonania wynikającego z prawa Unii Europejskiej. W celu zapewnienia rzetelności oraz terminowości procesu implementacji prawa UE ustawodawca w sposób wyraźny i jednoznaczny określił organizacyjne i czasowe ramy pierwszego etapu procesu implementacji. Uchwalenie ustawy kooperacyjnej, jak również jej treść normatywna stanowią więc podstawę dla funkcjonowania pierwszego etapu procesu implementacji. Wskazanie Rady Ministrów, jako podmiotu właściwego do przygotowywania projektów aktów prawnych wykonujących prawo UE w systemie prawnym RP jest zaś kolejnym elementem świadczącym o rosnącym znaczeniu oraz roli tego organu władzy wykonawczej w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Chodzi tu w szczególności o wpływ na proces ustawodawczy w zakresie transpozycji prawa UE. Z kolei wskazanie 3 miesięcznego terminu wniesienia pod obrady Sejmu właściwego projektu ustawy ma na celu zapewnienie terminowości procesowi wykonania prawa UE. Termin ten zasadniczo ma pozwalać na przeprowadzenie procesu ustawodawczego zakończonego ogłoszeniem ustawy.

Od wspomnianej zasady wprowadzono jednak dwa wyjątki. Pierwszy z nich ma miejsce w sytuacji, kiedy termin wykonania prawa UE przekracza 6 miesięcy. W takim przypadku Rada Ministrów wnosi do Sejmu projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej nie później niż na 5 miesięcy przed upływem tego terminu (art. 18 ust. 2 ustawy kooperacyjnej). Drugi wyjątek umożliwia zwolnienie z obowiązku zachowania terminów przewidzianych w przepisach art. 18 ust. 1 i 2 ustawy kooperacyjnej). Rada Ministrów może wnosić projekty aktów prawnych wykonujących prawo UE bez zachowania wspomnianych terminów w szczególnie uzasadnionych przypadkach. Dodatkowo jest zobowiązana do zasięgnięcia w tym przedmiocie opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu (art. 18 ust. 3 ustawy kooperacyjnej). Obwarowanie możliwości nieprzestrzegania wskazanych w przepisie art. 18 ustawy kooperacyjnej terminów wnoszenia do Sejmu projektów ustaw wykonujących prawo UE koniecznością zasięgnięcia opinii właściwego na podstawie regulaminu organu Sejmu należy uznać za przejaw dyscyplinowania Rady Ministrów. Opinia właściwego organu Sejmu jest bowiem wydawana na wniosek, który musi

zawierać wskazanie powodu niedotrzymania terminu oraz jego uzasadnienie. Powoduje to formalną konieczność korzystania z tego rozwiązania jedynie w sytuacjach wyjątkowych. Innymi słowy właściwy organ Sejmu posiada bieżącą informację w przedmiocie przebiegu procesu implementacji, jak również jest informowany o przyczynach ewentualnych opóźnień. Należy uznać to za przejaw funkcji kontrolnej Sejmu sprawowanej nad Radą Ministrów w procesie implementacji prawa UE. Zgodnie bowiem z przepisem art. 95 ust. 2 Konstytucji RP Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw²³¹. W omawianym zakresie mamy zaś do czynienia z upoważnieniem do kontrolowania o charakterze ustawowym. Przepis art. 18 ust. 3 Konstytucji RP odczytywany w związku z przepisem art. 95 ust. 2 Konstytucji RP ustanawia mechanizm kontroli Sejmu za pośrednictwem jego właściwego organu nad Radą Ministrów, który jest właściwy dla procesu wykonywania prawa UE w systemie prawnym RP. Oczywiście zaznaczenia wymaga również fakt, że przedmiotowe opinii wyrażana przez organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu nie ma charakteru wiążącego dla Rady Ministrów. W praktyce oznacza to, że Rada Ministrów nie ma formalnego obowiązku do stosowania się do negatywnej opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu. Dlatego też w przypadku opinii negatywnej Rada Ministrów posiada formalną możliwość do nieprzestrzegania terminów określonych w przepisach art. 18 ust. 1 i 2 ustawy kooperacyjnej.

Kwestia dotycząca charakteru omawianej opinii wymaga bliższej analizy. Brak wiążącego charakteru opinii może bowiem nasuwać pytania dotyczące skuteczności kontroli sprawowanej w tym trybie przez Sejm nad Radą Ministrów. Można powiedzieć, że możliwość nieuwzględnienia negatywnej opinii przez Radę Ministrów poddaje w wątpliwość skuteczność takiej kontroli. Jako punkt wyjścia do rozważań na ten temat trzeba traktować fundamentalny dla zasad ustroju przepis art. 10 ust. 1 Konstytucji RP. Ustanawia on zasady podziału oraz

²³¹ R. Mojak, *Funkcja parlamentarnej kontroli działalności rządu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 123 – 129; M. Kruk, *Funkcja kontrolna...*, s. 77 – 87; A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa...*, s. 116 – 124; R. Mojak, *Parlamentarna kontrola Rady Ministrów i Ministrów w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 153 – 159.

równowagi władz. Jak już wcześniej była mowa w przedmiotowej rozprawie, zarówno podział, jak i równowaga nie mają charakteru całkowicie sztywnego, jednoznacznego oraz niezmiennego. Na tle każdej z tych zasad można bowiem w praktyce funkcjonowania ustroju RP dostrzec pewien margines, którego istnienie umożliwia pewne praktyczne odstępstwa od modelu wzorcowego. Wynikiem zaś funkcjonowania podziału i równowagi pomiędzy władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą w warunkach implementacji prawa UE jest niewiążący charakter opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu w przedmiocie możliwości nie przestrzegania terminów przygotowania oraz wnoszenia pod obrady Sejmu ustaw wykonujących prawo UE w systemie prawnym RP. Ustalenie wiążącego dla Rady Ministrów charakteru takich opinii skutkowałoby bowiem naruszeniem zasad podziału i równowagi pomiędzy władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą²³². Związanie Rady Ministrów treścią opinii właściwego na podstawie regulaminu organu Sejmu oznaczałoby w praktyce wkroczenie przez władzę ustawodawczą w obszar właściwy dla władzy wykonawczej upoważnionej w ustawie kooperacyjnej do działania w ramach pierwszego etapu procesu implementacji. Nie można też mówić o pozbawieniu Sejmu kontroli poprzez brak wiążącego charakteru opinii. Przecież to właśnie Sejm w procesie ustawodawczym doprowadził do uchwalenia ustawy kooperacyjnej w obowiązującym kształcie. Posiadał więc oczywisty i realny wpływ na zawarte w niej regulacje. Również przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego z aprobatą odnoszą się do takiego rozwiązania. Ponadto należy zaznaczyć, że Sejm ma wpływ na działanie Rady Ministrów choćby z tego powodu że jest ona emanacją parlamentu.

Przechodząc do analizy treści przepisu art. 18 ust. 4 ustawy kooperacyjnej należy zaznaczyć, że zawiera w swojej treści elementy które są podstawą kontroli sprawowanej przez Sejm i Senat nad pierwszym etapem procesu implementacji. Nie można jednak określić zawartych w nim regulacji jako ściśle kontrolne.

²³² R. Piotrowski, *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 113 i nast.; R. M. Małajny, *Zasada podziału władzy a system rządów parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 12, s. 29 – 30; A. Pułło, *Zasada podziału i równoważenia władz (Podstawowe dylematy debaty konstytucyjnej)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, tom III, s. 31 i nast.

Zgodnie bowiem z przepisem art. 95 ust. 2 Konstytucji RP *a contrario* Senat nie sprawuje funkcji kontrolnej w stosunku do Rady Ministrów. Jest to bowiem domena Sejmu. Można jedynie zauważyć pewnego rodzaju niekonsekwencje ustawodawcy, który w jednym miejscu przyznaje Sejmowi kompetencje kontrolne w stosunku do Rady Ministrów w zakresie pierwszego etapu transpozycji. W innym zaś przypadku przewiduje kompetencje o charakterze kontrolnym, które ma sprawować zarówno Sejm jak i Senat. Przedmiotowa niekonsekwencja może sugerować, iż Senat sprawuje funkcje kontrolną nad Radą Ministrów w związku z pierwszym etapem procesu implementacji. Byłoby to sprzeczne z przepisem art. 95 ust. 2 Konstytucji RP²³³.

W związku z kategoriowym brzmieniem ustawy kooperacyjnej należy uznać, iż informacji przedstawianej Sejmowi i Senatowi nie można traktować, jako wykonywania funkcji *stricte* kontrolnej²³⁴. Pozostaje więc przyjęcie, że mamy do czynienia z uprawnieniem o charakterze *quasi* kontrolnym. Można również uznać, że są to uprawnienia kontrolne Sejmu oraz uprawnienia *quasi* kontrolne Senatu. Wskazuje na to choćby brak sankcji w przypadku braku przedmiotowej informacji, a także brak możliwości odpowiedniego reagowania na przedstawioną informację zarówno przez Sejm, jak i Senat. Ponadto sprawowanie kontroli jest zazwyczaj związane z uprawnieniami o charakterze nadzorczym. Ustawa kooperacyjna nie przewiduje takich uprawnień. Nie sposób jednocześnie odmówić Sejmowi uprawnienia i faktycznej możliwości wpływania na działanie Rady Ministrów, które można określić jako sprawowanie nadzoru. Z kolei Senat nie posiada takich uprawnień. Część przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego zwraca jednak uwagę na uprawnienia wyższej izby parlamentu, jej organów oraz poszczególnych senatorów w tym zakresie. Znajdują one swoje źródło choćby w regulaminie Senatu, czy ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora²³⁵. Także praktyka parlamentarna umożliwia podejmowanie takich działań. Niemniej jednak nie są to działania, które można nazwać sprawowaniem funkcji kontrolnej w rozumieniu przepisu art. 95 ust. 2 Konstytucji RP.

²³³ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 114 – 116.

²³⁴ Zob. art. 18 ust. 4 ustawy kooperacyjnej.

²³⁵ Dz. U. 2012 r., poz. 1544.

Rozwiązanie takie byłoby bowiem sprzeczne z powołanym przepisem ustawy zasadniczej. Można więc mówić co najwyżej o sprawowaniu przez Senat funkcji posiadającej cechy *quasi* kontroli. Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, a także ze stanowiska doktryny prawa konstytucyjnego wynika, że udział Senatu w pierwszym etapie procesu implementacji należy traktować jako przejaw sprawowanie funkcji ustawodawczej, nie zaś funkcji kontrolnej²³⁶. Taki pogląd nasuwa jednak pewne, jak się wydaje znaczące wątpliwości. Zakładając, że dopiero w drugim etapie procesu implementacji (procesie transpozycji) mamy do czynienia z procesem ustawodawczym, trudno uznać, iż udział Sejmu i Senatu w pierwszym etapie procesu implementacji (proces przygotowywania projektu ustawy) może być traktowany jako przejaw sprawowania funkcji ustawodawczej, a nie właśnie funkcji kontrolnej. Z samego brzmienia omawianego przepisu wyłaniają się bowiem cechy właściwe dla funkcji kontrolnej, przy jednoczesnym braku cech funkcji ustawodawczej. Nie do końca uprawniony wydaje się równocześnie pogląd, iż przedmiotowa modyfikacja funkcji jest wynikiem wykonywania prawa UE w systemie prawnym RP. Pomimo bowiem pewnych odrębności za zbyt daleko idący należy uznać pogląd o aż tak znacznej odrębności zwykłego procesu ustawodawczego od procesu ustawodawczego związanego z wykonywaniem prawa UE. Faktyczny bowiem przebieg każdego z tych procesów nie daje ku temu dostatecznych podstaw. Dlatego też, mając na uwadze domniemanie konstytucyjności przepisu art. 18 ust. 4 ustawy kooperacyjnej najbardziej właściwym wydaje się stwierdzenie, że Sejm w pierwszym etapie procesu implementacji sprawuje nad Radą Ministrów funkcję kontrolną, natomiast Senat sprawuje jedynie funkcję *quasi* kontrolną, posiadającą jedynie niektóre cechy związane z kontrolą, ale nie ze sprawowaniem nadzoru. Nie wydaje się jednak słuszne, aby określać funkcję sprawowaną podczas pierwszego etapu procesu implementacji czy to przez Sejm, czy to przez Senat, jako sprawowanie funkcji ustawodawczej, czy też funkcji o charakterze ustawodawczym. Jest to bowiem sprzeczne z istotą udziału izb parlamentu w tym procesie. Różnicy zaś

²³⁶ Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2005 r. w sprawie sygn. akt K 24/04 (Dz. U. z 2005 r. Nr 11, poz. 89).

pomiędzy klasyczną funkcją kontrolną sprawowaną przez Sejm, a funkcją *quasi* kontrolną sprawowaną przez Senat należy upatrywać przede wszystkim w uprawnieniach o charakterze nadzorczym. Sejm posiada bowiem w stosunku do Rady Ministrów władcze uprawnienia o charakterze nadzorczym, za pomocą których może realnie wpływać na Radę Ministrów. Istotne jest również to, iż uprawnienia te obowiązują na szczeblu ustawy zasadniczej, a także wynikają z regulaminu Sejmu, czy ustawy kooperacyjnej. Z kolei Senat nie posiada tego typu uprawnień w stosunku do Rady Ministrów. W związku z tym zawartego w przepisie art. 18 ust. 4 ustawy kooperacyjnej wyjątku nie można traktować w sposób rozszerzający. Byłoby to sprzeczne nie tylko z zasadami wykładni prawa, ale również oznaczałoby interpretacje przepisów Konstytucji RP *contra legem*. Poza tym organy władzy publicznej mają obowiązek działania na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji RP)²³⁷. W związku z tym rozszerzanie kompetencji Senatu bez wyraźnej podstawy prawnej, a także wbrew przepisowi art. 95 ust. 2 Konstytucji RP jest całkowicie nieuprawnione. Wynika z tego, że przyznawanie Senatowi RP klasycznej funkcji kontrolnej nad Radą Ministrów wydaje się w realiach obowiązującej ustawy zasadniczej niemożliwe. Natomiast przyznanie Senatowi uprawnień (nie funkcji) *quasi* kontrolnych, bez możliwości sprawowania uprawnień stanowiących istotę funkcji kontrolnej (związanych z uprawnieniami nadzorczymi) wydaje się możliwe. Co więcej funkcjonuje w praktyce procesu transpozycji. Zdaniem niektórych autorów może się to wiązać z kształtowaniem się pod wpływem procesu integracji z UE funkcji europejskiej władzy wykonawczej oraz władzy ustawodawczej. W przypadku Senatu w ramach funkcji europejskiej mieściłaby się za wyjątkiem funkcji ustawodawczej również uprawnienia (a nie funkcja) o charakterze *quasi* kontrolnym. Z kolei w ramach funkcji europejskiej władzy wykonawczej (Rady Ministrów) zawierałyby się uprawnienia (a nie funkcje) o charakterze *quasi* ustawodawczym. Taki model wpisuje się również w koncepcję modyfikacji oraz przekazania części uprawnień (ale nie funkcji) władzy ustawodawczej na rzecz władzy wykonawczej. Nie można mówić o przekazaniu funkcji, a jedynie

²³⁷ J. Sobczak, *Konstytucyjne zasady...*, s. 106 – 107.

o pewnych elementach uprawnień przewidzianych w jej ramach. Elementy te nie mogą ponadto stanowić istoty funkcji. Tak więc władza ustawodawcza i władza wykonawcza zachowują swoje funkcje, jednak pod wpływem integracji z UE (której istotą w aspekcie prawnym jest wykonanie prawa UE w systemie prawnym RP) doszło do przekazania części uprawnień nie stanowiących istoty funkcji ustawodawczej (uprawnień *quasi* ustawodawczych) na rzecz władzy wykonawczej – Rady Ministrów. Przedmiotowe przekazanie wiąże się natomiast z utratą przez władzę ustawodawczą części kompetencji, co z kolei prowadzi do zjawiska tzw. deficytu demokracji. Została ona na skutek integracji z UE jeszcze bardziej wzmocniona w związku z obowiązkiem przygotowywania projektów ustaw wykonujących prawo UE w systemie prawnym RP²³⁸. Jeśli natomiast chodzi o przyznanie Senatowi części uprawnień o charakterze *quasi* kontrolnym, nie stanowiących jednak istoty funkcji kontrolnej to nastąpiło to bez utraty tych uprawnień przez Sejm. Senat zyskał uprawnienia, które posiada również Sejm. Innymi słowy doszło do zdublowania uprawnień o charakterze kontrolnym oraz przeniesienia uprawnień o charakterze ustawodawczym.

Wydaje się, iż można w związku z tym rozważyć możliwość uzyskania przez właściwe organy nowych uprawnień jako przejaw kształtowania się funkcji europejskiej, będącej skutkiem procesu implementacji. Innymi słowy proces implementacji prawa UE do systemu prawnego RP będący skutkiem członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej sprawił, iż Rada Ministrów oraz Senat uzyskały nowe uprawnienia²³⁹. Nie można jednak określić ich mianem funkcji, a tym bardziej kompetencji, które są wyraźnie określone w Konstytucji RP. Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, a także wykonanie prawa UE w systemie prawnym RP powodują jednak faktyczne zmiany w zakresie omawianych uprawnień, a także wykonujących je podmiotów. Bez przedmiotowej zmiany proces implementacji w obecnym kształcie byłby niemożliwy. W związku z powyższym obecny kształt procesu implementacji

²³⁸ B. Banaszak, *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentalis ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 9 i nast.

²³⁹ Na temat pozycji ustrojowej Senatu w zakresie kontroli więcej zob.: P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999, s. 81 – 99.

stanowi kompromis, pomiędzy zobowiązaniami RP w związku z członkostwem w UE a zasadami ustrojowymi zapisanymi w Konstytucji RP. Kompromis ten nie zostałby osiągnięty bez znaczącego dorobku przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego oraz europejskiego. Doniosłe znaczenie ma także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego w tym zakresie.

3.3. Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie implementacji prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego

Zgodnie z przepisem art. 10 ust. 2 Konstytucje RP Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest jednym z podmiotów dwuczłonowej władzy wykonawczej. W ramach wykonywanych przez siebie uprawnień uczestniczy on w procesie implementacji prawa UE do systemu prawnego RP²⁴⁰. Udział Prezydenta RP może dotyczyć, zarówno pierwszego etapu tego procesu, jak również etapu drugiego, czyli transpozycji prawa UE. Ponadto udział Prezydenta RP w końcowym etapie procesu transpozycji jest wręcz niezbędny dla wykonania prawa UE w systemie prawnym RP poprzez wejście w życie ustawy transpozycyjnej. Udział Prezydenta RP jest niezbędny dla prawidłowego wykonania prawa UE. Jednak zakres jego udziału może dotyczyć tylko końcowego etapu procesu transpozycji, czyli ograniczyć się do niezbędnego minimum lub też dotyczyć, także pierwszego etapu procesu implementacji związanego z przygotowaniem projektów ustaw wykonujących prawo UE w systemie prawnym RP²⁴¹. W drugim przypadku jest to możliwość fakultatywna, stanowiąca wyjątek od zasady, iż obowiązek przygotowywania i wnoszenia pod obrady Sejmu projektów ustaw implementacyjnych spoczywa na Radzie Ministrów. Niemniej jednak Prezydent RP jest jednym z podmiotów wymienionych w przepisie art. 118 ust. 1 Konstytucji RP, jako posiadający inicjatywę ustawodawczą. Nic więc formalnie rzecz biorąc nie stoi na

²⁴⁰ M. Grzybowski, *Role ustrojowe Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 7, s. 7 – 12.

²⁴¹ J. Ciapała, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 3, s. 36 i nast.; A. Więckowska, *Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej po wejściu w życie Konstytucji z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4, s. 79 i nast.

przeszkodzie, aby projekty ustaw implementacyjnych były przedkładane pod obrady Sejmu z inicjatywy Prezydenta RP. Jednak z uwagi na podział kompetencji i zadań przewidzianych w Konstytucji RP dla Prezydenta RP oraz dla Rady Ministrów można powiedzieć, że będzie to sytuacja wyjątkowa. Zapatrywanie takie potwierdza brzmienie przepisów ustawy kooperacyjnej wskazującej na Radę Ministrów, jako podmiot inicjujący proces implementacji prawa UE do systemu prawnego RP. Potwierdzeniem takiego podziału zadań jest przede wszystkim analiza treści przepisu art. 126 ust. 1 – 3 Konstytucji RP. Zgodnie z jego treścią rola Prezydenta RP polega na sprawowaniu funkcji arbitra oraz funkcji władzy rezerwowej²⁴². Oznacza to, iż Prezydent RP nie powinien co do zasady prowadzić bieżącej polityki państwa, która jest domeną Rady Ministrów (art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji RP).

W realiach ustroju państwa funkcjonującego, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej powinien podejmować działania w zakresie bieżącej polityki państwa w sytuacjach wyjątkowych. Wydaje się, iż działania związane z przygotowaniem projektów ustaw wykonujących prawo UE nie należą do zakresu bieżących działań Prezydenta RP. Ponadto głowa państwa powinna wykonywać swoje uprawnienia w zakresie najwyższej reprezentacji RP oraz gwarantowania ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust. 1 Konstytucji RP) w stosunku do określonych przedmiotowo zagadnień. Chodzi tu o kwestie związane z przestrzeganiem Konstytucji RP, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP).

Nie można zapominać, iż zgodnie z przepisem art. 126 ust. 3 Konstytucji RP Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach. Wyrażony w analizowanym przepisie zakaz poszerzania przez Prezydenta RP wydaje się potwierdzać tezę o roli ustrojowej Prezydenta RP. Kolejnym przejawem takiego pojmowania roli i zadań głowy państwa jest przepisy art. 133 ust. 1 i 3 Konstytucji RP. Wskazują

²⁴² A. Chorążewska, *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencji*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 68 i nast.; A. Sylwestrzak, *Władza trzecia – „neutralna”*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2008, tom XX, s. 293 – 297.

one wyraźnie na obszar polityki zagranicznej, jako obszar kompetencji Prezydenta RP. Jest to potwierdzenie braku właściwości głowy państwa w sprawach prowadzenia bieżącej polityki państwa²⁴³. Implementacja prawa UE do systemu prawnego RP, a w szczególności jej pierwszy etap, należy zaliczyć właśnie do tego obszaru. Tak więc angażowanie się Prezydenta RP w przygotowywanie projektów ustaw implementacyjnych, choć formalnie dopuszczalne, wiązałoby się z niepotrzebnym naruszeniem podziału kompetencji w ramach dwuczłonowej egzekutywy funkcjonującego w realiach istniejącego w RP systemu rządów parlamentarno – gabinetowego. Jego istotnymi cechami jest to, że Rada Ministrów jest właściwa do prowadzenia bieżącej polityki państwa, a Prezydent RP pełni funkcję władzy rezerwowej oraz funkcję arbitra²⁴⁴. Dodatkowym elementem potwierdzającym takie odczytywanie wzajemnych relacji oraz funkcji, roli i zadań Rady Ministrów oraz Prezydenta RP są regulacje zawarte w Konstytucji RP, których wynikiem jest określanie ustroju RP jako zracjonalizowanego systemu rządów parlamentarnych²⁴⁵. Przedmiotowe regulacje prowadzą bowiem do dodatkowego wzmocnienia pozycji Rady Ministrów w ramach ustroju politycznego RP. Wzmocnienie to oznacza również jeszcze wyraźniejsze usytuowanie Prezydenta RP jako podmiotu, który co do zasady nie angażuje się na co dzień w kwestie bieżącej polityki państwa. Oczywiście jest uprawniony do wpływania na bieżącą politykę oraz brania w niej udziału, jednak powinien to czynić w sytuacjach wyjątkowych związanych z zapewnieniem ciągłości władzy państwowej, przestrzeganiem Konstytucji RP i stanieniem na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa (art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Dodatkowo jako najwyższy przedstawiciel i reprezentant państwa (art. 126 ust. 1 oraz art. 133 ust.

²⁴³ R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11 – 12, s. 54 i nast.; P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 28 i nast.; G. Kuca, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w systemie podzielonej władzy (zarys problemu)*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa 2010, s. 53 i nast.

²⁴⁴ T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 132 – 144.

²⁴⁵ J. Szymanek, *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 37 – 48; L. Garlicki, M. Zubik, *Idea parlamentaryzmu zracjonalizowanego w praktyce ustrojowej III RP*, [w:] A. Łabno, E. Zwierzchowski (red.), *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, Katowice 2009, s. 179 i nast.; A. Łabno, *Parlamentaryzm zracjonalizowany. Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, tom LXXV, s. 7 – 21.

1 Konstytucji RP) jest właściwy do uczestniczenia w prowadzeniu polityki zagranicznej RP. Niemniej jednak powinien on w tym zakresie współdziałać z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (art. 133 ust. 3 Konstytucji RP). Jest to związane z tym, że to Rada Ministrów jest właściwa w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej RP (art. 146 ust. 1 Konstytucji RP), w zakresie sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji RP) oraz w zakresie zawierania umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzania i wypowiedania innych umów międzynarodowych (art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji RP).

Przedstawiony sposób postrzegania i rozumienia wzajemnych relacji w ramach dwuczłonowej egzekutywy został również potwierdzony w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego sposobu reprezentacji RP na szczycie Rady Europejskiej²⁴⁶. Również przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego potwierdzają powyższe zapatrywanie. Nie mnie jednak Prezydent RP posiada instrumenty, za pomocą których może inicjować proces implementacji prawa UE do systemu prawnego RP oraz wpływać na jego przebieg. Podstawowym instrumentem, za pomocą którego Prezydent RP może wpływać na proces implementacji prawa UE jest możliwość zwoływania Rady Gabinetowej. Zgodnie z przepisem art. 141 ust. 1 Konstytucji RP głowa państwa może zwołać ten organ w sprawach szczególnej wagi. Wydaje się, iż w przypadku bardzo znaczących opóźnień lub też bardzo istotnych nieprawidłowości w procesie implementacji prawa UE Prezydent RP mógłby w tej sprawie zwołać Radę Gabinetową. Wykonywanie prawa UE wiąże się bowiem z wypełnianiem przez RP swoich zobowiązań wynikających z przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP), a jedną z ról Prezydenta RP jest przecież stanie na straży Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP). Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej. Jest to więc jak najbardziej właściwe gremium do ewentualnego omówienia bardzo znaczących nieprawidłowości związanych z implementacją

²⁴⁶ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt Kpt 2/08.

prawa UE. Niemniej jednak wyniki spotkania Rady Gabinetowej mogą jedynie stymulować, czy inspirować Radę Ministrów do działania, gdyż nie posiadają charakteru wiążącego. Jedynie od autorytetu oraz siły politycznej posiadanych przez Prezydenta RP zależy na ile skuteczne będą jego działania. Zgodnie bowiem z przepisem art. 141 ust. 2 Konstytucji RP Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje Rady Ministrów. Podczas obrad tego ciała nie mogą więc zapadać wiążące decyzje Rady Ministrów²⁴⁷.

Jak już wspomniano we wcześniejszej części rozprawy Prezydent RP posiada inicjatywę ustawodawczą (art. 118 ust. 1 Konstytucji RP). Może więc przedkładać Sejmowi projekty ustaw również w zakresie implementacji prawa UE oraz uczestniczyć poprzez swojego przedstawiciela w toku procesu ustawodawczego. Co ważne zarówno zwoływanie Rady Gabinetowej (art. 144 ust. 3 pkt 15 Konstytucji RP), jak również wykonanie inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta RP (art. 144 ust. 3 pkt 4 Konstytucji RP) należy do uprawnień głowy państwa, które nie wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Oznacza to, że Prezydent RP może samodzielnie podejmować decyzję o zwołaniu Rady Gabinetowej lub rozpoczęciu procesu ustawodawczego. Nie wymaga to konsultacji oraz akceptacji ze strony Prezesa Rady Ministrów. Prezydent RP może więc podejmować decyzję w tym zakresie stosownie do swojego uznania, bacząc jednak na swoje konstytucyjne kompetencje oraz role (art. 126 i art. 133 Konstytucji RP)²⁴⁸. W przypadku podjęcia przez głowę państwa decyzji o przygotowaniu projektu ustawy implementacyjnej, organem właściwym do jego przygotowania będzie Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej. Zgodnie z przepisem art. 143 Konstytucji RP stanowi ona organ pomocniczy Prezydenta Rzeczypospolitej. Ponadto głowa państwa nadaje statut Kancelarii oraz powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej. W ramach Kancelarii funkcjonują natomiast wyspecjalizowane jednostki organizacyjne do których zadań należy między innymi przygotowywanie wyżej wymienionych projektów ustaw. Oczywiście Kancelaria posiada odpowiednie zaplecze eksperckie, które

²⁴⁷ A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 143 – 158;

²⁴⁸ Zob. W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 162 – 164 oraz s. 173 – 174.

mogłoby przygotowywać odpowiednie projekty ustaw, jednak zważywszy na pozycję ustrojową oraz rolę Prezydenta RP nie wydaje się, aby był on właściwy do przygotowywania za pośrednictwem tego rodzaju aktów prawnych. Za słuszny należy uznać pogląd, iż pomimo formalnej możliwości Prezydent RP nie powinien brać udziału w pierwszym etapie procesu implementacji. Nie oznacza to jednak, iż rola głowy państwa w procesie implementacji jest mało znacząca. Wręcz przeciwnie rola Prezydenta RP nabiera niezwykle istotnego znaczenia w końcowym etapie procesu transpozycji. Bez udziału głowy państwa proces transpozycji nie będzie mógł zostać zakończony. Ponadto Prezydent RP czuwa nad poprawnością procesu transpozycji. Udział ten należy określić, jako stanie na straży poprawności tego procesu z uwagi na jego zgodność z Konstytucją RP. Jest to bardzo ważna rola zważywszy na wynikające z przepisu art. 126 ust. 2 Konstytucji RP domniemanie właściwej interpretacji (wykładni) przepisów Konstytucji przez Prezydenta RP. Sprawia ono, iż taka interpretacja Konstytucji RP dokonana przez głowę państwa może być obalona jedynie w drodze wykładni dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny. Wynika z tego, że Prezydent RP czuwając nad przestrzeganiem Konstytucji RP (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP) jest uprawniony do dokonywania jej interpretacji²⁴⁹. Jest to za razem oczywista konsekwencja pozycji ustrojowej oraz roli głowy państwa. Wykładnia Konstytucji dokonana przez Prezydenta RP korzysta więc z waloru pierwszeństwa przed innymi organami państwa, za wyjątkiem dokonanych przez Trybunał Konstytucyjny, którego orzeczenia mają moc powszechnie obowiązującą i są ostateczne (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP).

Przechodząc do analizy udziału Prezydenta RP w końcowym etapie procesu transpozycji trzeba raz jeszcze podkreślić, iż udział ten ma charakter obligatoryjny. W pierwszym rzędzie należy zauważyć, że po zakończeniu procesu ustawodawczego przed Sejmem (art. 119 Konstytucji RP) i Senatem (art. 121 Konstytucji RP) na podstawie przepisu art. 122 ust. 1 Konstytucji RP Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej. Po przedstawieniu uchwalonej ustawy do podpisu Prezydent RP może podjąć kilka

²⁴⁹ J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989 – 1997)*, Warszawa 1999, s. 155 i nast.;

rodzajów decyzji w stosunku do przesłanej ustawy. Podstawę decyzji mogą stanowić przesłanki o charakterze politycznym lub o charakterze prawnym. W przypadku, kiedy podstawę decyzji stanowią przyczyny polityczne Prezydent RP może co do zasady podpisać ustawę w ciągu 21 dnia od dnia przedstawienia i zarządzić jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 122 ust. 2 Konstytucji RP). Może również wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności ustawy z Konstytucją. Kolejnym rozwiązaniem jest wystąpienie do Sejmu z umotywowanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie projektu ustawy. Ostatnia możliwość oznacza możliwość skorzystania przez Prezydenta RP z weta ustawodawczego. Sejm może uchwalić ponownie taką ustawę większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów²⁵⁰. W takim przypadku Prezydent RP w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. W razie ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm Prezydent RP nie może skierować jej do Trybunału Konstytucyjnego celem zbadania jej zgodności z Konstytucją (art. 122 ust. 5 *in fine* Konstytucji RP). Oczywiście Prezydent RP może podjąć w opisywanej sytuacji również inne działania, które mogą być uznane za związane ze względami politycznymi. Nie będą one jednak analizowane w ramach tej rozprawy, gdyż znajdują się poza zakresem prowadzonych rozważań określonych przez temat opracowania.

Jak już wspomniano, Prezydent RP może również podjąć w stosunku do przesłanej ustawy działania, u podstaw których leżą przesłanki prawne. Punktem wyjścia takich działań jest omawiane już wcześniej interpretowanie przepisów Konstytucji RP oraz czuwanie nad jej przestrzeganiem (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP). Głowa państwa może więc po przeprowadzeniu analizy przesłanej ustawy stwierdzić, że jest ona zgodna z Konstytucją. Konsekwencją tego będzie jej podpisanie w ciągu 21 dni od dnia przedstawienia i zarządzenie jej ogłoszenia

²⁵⁰ R. Balicki, *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3, s. 42 – 50; A. Więckowska, *Weto Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w praktyce politycznej po wejściu w życie nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 6, s. 35 i nast.; P. Zakrzewski, *Kompetencje prezydenta o charakterze hamującym w procesie ustawodawczym (na przykładzie polskich rozwiązań ustrojowych)*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa 2010, s. 97 – 101.

w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 122 ust. 2 Konstytucji RP). Może również powziąć wątpliwości w zakresie zgodności z Konstytucją regulacji zawartych w przedstawionej do podpisu ustawie. W takiej sytuacji przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją (art. 122 ust. 3 Konstytucji RP). Jak wynika z omawianego przepisu jest to możliwość fakultatywna, która może wystąpić w przypadku, gdy Prezydent RP będzie miał wątpliwości co do zgodności przedłożonej ustawy z Konstytucją. Na skutek badania ustawy przez Trybunał Konstytucyjny może on stwierdzić, że ustawa jest zgodna z Konstytucją lub że ustawa nie jest zgodna z Konstytucją. W sytuacji stwierdzenia zgodności ustawy z Konstytucją Prezydent RP nie może odmówić jej podpisania (art. 122 ust. 3 *in fine* Konstytucji RP). Jeśli natomiast Trybunał Konstytucyjny uznał ustawę za niezgodną z Konstytucją Prezydent RP odmawia podpisania ustawy. W zależności od charakteru, a przede wszystkim zakresu niezgodności Prezydent RP może, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, podpisać ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją albo zwrócić ustawę Sejmowi w celu usunięcia niezgodności (art. 122 ust. 4 Konstytucji RP). Opisana powyżej możliwość wystąpienia przez Prezydenta RP do Trybunału Konstytucyjnego ma charakter uprzedni, gdyż może mieć miejsce przed podpisaniem ustawy. Ustawa zasadnicza umożliwia również Prezydentowi RP wystąpienie do Trybunału Konstytucyjnego, które będzie miało charakter następczy. Może on bowiem podpisać ustawę oraz zarządzić jej ogłoszenie w trybie przepisu art. 122 ust. 2 Konstytucji RP, a następnie wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej zgodności z Konstytucją w trybie przepisu art. 191 ust. 1 pkt 1 w związku z przepisami art. 188 pkt 1 – 2 Konstytucji RP²⁵¹. Innymi słowy Prezydent RP może wnioskować w trybie kontroli uprzedniej o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją, lub też w trybie kontroli następczej (art. 188 pkt 1 Konstytucji RP) o zbadanie zgodności ustawy z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała uprzedniej zgody

²⁵¹ W. Brzozowski, *Prawne relacje Prezydenta RP z Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] T. Młodawa, J. Szymanek (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa 2010, s. 13 – 16.

wyrażonej w ustawie (art. 188 pkt 2 Konstytucji RP). Dlatego też należy uznać udział Prezydenta RP w końcowym etapie procesu transpozycji za bardzo istotny. Udział głowy państwa w tym procesie należy traktować, jako przejaw jego roli strażnika Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP). Zaznaczenia wymaga również, że zarówno podpisanie albo odmowa podpisania ustawy (art. 144 ust. 3 pkt 6 Konstytucji RP), zarządzenie ogłoszenia ustawy w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 144 ust. 3 pkt 7 Konstytucji RP) oraz wnioski do Trybunału Konstytucyjnego (art. 144 ust. 3 pkt 9 Konstytucji RP) są aktami urzędowymi Prezydenta RP, które nie wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów. Brak wymagania kontrasygnaty sprawia, że powyższe działania Prezydent RP podejmuje na zasadzie autonomii przy uwzględnieniu dokonanej przez siebie interpretacji (wykładni) przepisów Konstytucji.

Zakładając formalną możliwość implementacji prawa UE do systemu prawnego RP za pomocą rozporządzeń, jako aktów wykonawczych do ustawy (art. 92 Konstytucji RP) trzeba zwrócić uwagę, iż Prezydent RP również ma formalną możliwość wydawania takich rozporządzeń (art. 142 ust. 1 Konstytucji RP). Dlatego też uczestnictwo głowy państwa w procesie implementacji prawa UE mogłoby polegać na wydawaniu takich rozporządzeń. W związku jednak z tym, że Prezydent RP, pomimo braku formalnych przeszkód, nie jest podmiotem, który wykonuje inicjatywę ustawodawczą w zakresie ustaw implementacyjnych, należy analogicznie uznać, że tym bardziej nie jest podmiotem właściwym do wydawania rozporządzeń implementacyjnych, jako aktów wykonawczych do ustaw.

Pomimo możliwości uczestniczenia Prezydenta RP w inicjowaniu procesu implementacji, jak również wydawania rozporządzeń implementacyjnych należy uznać, iż głowa państwa nie jest organem właściwym do podejmowania takich działań²⁵². Pozycja ustrojowa, funkcje oraz role Prezydenta RP a przede wszystkim posiadany przez niego autorytet prowadzą do wniosku, iż nie powinien się on angażować co do zasady w bieżącą politykę państwa. Jest to zadanie Rady

²⁵² D. Dudek, *Prezydent a rząd – rozdział kompetencji i zadań ustrojowych*, [w:] M. Zubik (red.), *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2010, s. 263 i nast.; K. Wojtyczek, *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wieloczłonowa?*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 12, s. 54 i nast.

Ministrów, a Prezydent RP powinien wkraczać w ten obszar i podejmować ewentualne działania jedynie w sytuacjach kryzysu ustrojowego państwa wiążącego się z nadzwyczajnymi okolicznościami. W innym przypadku można sobie wyobrazić potraktowanie takiego działania, jako sprzecznego z treścią przepisu art. 126 ust. 3 Konstytucji RP. Niemniej jednak Prezydent RP może wpływać na działania związane z bieżącą polityką państwa (do której zalicza się implementacja prawa UE) poprzez swój niewątpliwy autorytet. Wydaje się, że odpowiednim trybem takiego działania może być między innymi orędzie Prezydenta RP skierowane do Sejmu, do Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego (art. 140 Konstytucji RP). Fakt, iż orędzia nie czyni się przedmiotem debaty może przyczynić się do tego, że poruszone w nim zagadnienia staną się przedmiotem głębszej refleksji, które nie zawsze towarzyszy debacie politycznej.

3.4. Współdziałanie Rady Ministrów i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w procesie tworzenia prawa Unii Europejskiej podlegającego implementacji

W pewnych sytuacjach związanych z tworzeniem prawa UE podlegającego wykonaniu w systemie prawnym RP dochodzi do współdziałania Prezydenta RP z Radą Ministrów. Współpraca tam istotne znaczenie, gdyż dotyczy aktów prawnych UE o dużym znaczeniu dla funkcjonowania tej organizacji międzynarodowej a także poszczególnych państwa członkowskich. Szczegółowe przesłanki współpracy oraz jej tryb regulują przepisy art. 14 i 15 ustawy kooperacyjnej. Na skutek zaś współdziałania Prezydenta RP i Rady Ministrów głowa państwa jest uprawniona do podjęcia wiążącej decyzji w przedmiocie stanowienia prawa UE. Omawiana decyzja nie ma jednak charakteru merytorycznego. Dotyczy możliwości skorzystania z odstępstwa od standardowej w danej sytuacji procedury stanowienia prawa²⁵³. Chodzi tu o kwestie związane z zagadnieniami dotyczącymi polityki UE w zakresie bezpieczeństwa, obrony oraz

²⁵³ J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 150 – 155; R. Grzeszczak, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Źródła prawa...* s. 56 – 61; A. Pudło, *Udział Sejmu i Senatu w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 181 – 182.

polityki zagranicznej. Co do zasady decyzje dotyczące tych obszarów muszą być podejmowane w procedurze przewidującej konieczność uzyskania znacznie surowszej większości głosów niż w przypadku decyzji dotyczących innych aktów prawnych UE. W związku z tym, że problematyka dotycząca bezpieczeństwa, obrony oraz polityki zagranicznej UE stanowi obszar dosyć wrażliwi, a także ocierający się o istotę suwerenności i niezawisłości każdego z państw członkowskich, przy stanowieniu przez UE aktów prawnych w tym zakresie konieczne jest uzyskanie kwalifikowanej większości obejmującej odpowiednią większość głosów członków Rady oraz odpowiednią większość liczby ludności UE. W przypadku dotyczącym wieloletnich ram finansowych UE, co do zasady konieczna jest jednomyślność członków Rady. Pod pewnymi warunkami, za jednomyślną zgodą Rady Europejskiej, Rada może podejmować omówione wyżej decyzje większością kwalifikowaną lub też możliwe jest zastrzeżenie w odniesieniu do niektórych spraw kryteriów określających większość kwalifikowaną. W przypadku opisanych powyżej odstępstw w procedurze stanowienia prawa UE, które może być bezpośrednio stosowane w systemie prawnym RP lub też które wymaga wykonania w systemie prawnym RP konieczna jest zgoda przedstawiciela RP zasiadającego w Radzie Europejskiej. Organ ten posiada uprawnienie do upoważnienia Rady do odstąpienia od przyjętych zazwyczaj w danej sytuacji procedur na rzecz procedur łagodniejszych, a co za tym idzie łatwiejszych do spełnienia. Jak już jednak wspomniano obniżenie wymagań formalnych dotyczących większości koniecznych do stanowienia prawa UE w zakresie bezpieczeństwa, obronności, czy finansów wkracza w sposób istotny w kompetencje dotychczas przewidziane dla państw członkowskich. Może również rodzić za sobą poważne i długofalowe konsekwencje natury politycznej, militarnej oraz finansowej. Dlatego też ustawa kooperacyjna zawiera specjalne procedury mające jak najlepiej zabezpieczyć proces upoważniania przedstawiciela RP w Radzie Europejskiej do wyrażania swojego stanowiska w tym zakresie. Jest to istotne z tego względu, że sprzeciw choćby jednego przedstawiciela państwa członkowskiego zasiadającego w Radzie Europejskiej blokuje możliwość upoważnienia Rady do stanowienia prawa UE w procedurze zwykłej. Zgoda

przedstawiciela RP na stanowienie prawa w zakresie bezpieczeństwa, obronności, czy finansów UE na podstawie mniej surowych procedur oznacza zgodę na uregulowanie na poziomie UE kwestii, które dotychczas należały do właściwości poszczególnych państw członkowskich.

Standardowo stanowienie aktów prawnych UE w tych dziedzinach wymagało uzyskania wysokiej kwalifikowanej większości. Ponadto państw członkowskie przeciwne danemu rozwiązaniu mogły starać się zbudować tak zwaną mniejszość blokującą, która sprawiała, iż większość kwalifikowana była uważana za nieosiągniętą. Obniżenie tych wymagań w drodze jednomyślnego stanowiska Rady Europejskiej należy uznać za znaczące osłabienie kompetencji państw członkowskich w omawianych zakresach i przekazanie ich na rzecz organów UE stanowiących prawo. Oznacza to osłabienie pozycji państwa w stosunku do UE, a także praktyczną możliwość przyjęcia rozwiązań niekorzystnych dla niektórych państw członkowskich UE. Dlatego też wyrażenie zgody przedstawiciela RP w Radzie Europejskiej na obniżenie wymagań koniecznych dla przyjęcia aktu prawnego zostało obwarowane znacznymi wymaganiami.

Analizując przedmiotową kwestię można stwierdzić, że przyjęte w tym przedmiocie rozwiązania zawarte w ustawie kooperacyjnej stanowią pochodną regulacji określonych w przepisie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP²⁵⁴. Twórcy ustawy kooperacyjnej słusznie dostrzegli, iż w przypadku tak wrażliwych kwestii jak bezpieczeństwo, obrona i polityka zagraniczna niezbędne jest stworzenie specjalnych procedur, aby zapobiec nie do końca przemyślanemu, czy też nie do końca zgodnemu z interesem państwa działaniu w tym zakresie. Przyjęte rozwiązanie w prawdzie różni się nieco od tego przewidzianego w przepisie art. 90 ust. 2 Konstytucji RP ustanawiającego wysoką większość kwalifikowaną w obydwu izbach parlamentu, pozwalającą na uchwalenie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikowanie umowy międzynarodowej na podstawie której zostaną przekazane na rzecz organizacji międzynarodowej lub organu międzynarodowego kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

²⁵⁴ K. Wojtyczek, *Przekazanie kompetencji...*, s. 238 – 241.

Na podstawie przepisu art. 14 ustawy kooperacyjnej decyzję w sprawie stanowiska RP w sprawie projektu aktu prawnego UE w omawianym powyżej zakresie w okresie między 1 listopada 2014 r. a 31 marca 2017 r. (w zakresie kwestii uregulowanych w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) oraz od 1 kwietnia 2017 r. (w zakresie kwestii uregulowanych w Traktacie o Unii Europejskiej) podejmuje Prezydent RP, a wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w ustawie. Innymi słowy konieczne jest współdziałanie Rady Ministrów, parlamentu oraz Prezydenta RP²⁵⁵. Pomimo jednak wniosku Rady Ministrów oraz zgody wyrażonej w ustawie Prezydent RP może podjąć decyzję negatywną lub też odmówić podjęcia decyzji. Oznacza to, że ma on decydujący głos ni nie jest związany stanowiskiem innych organów działających w sprawie. Samodzielność Prezydenta RP w tym zakresie jest podyktowana dwoma podstawowymi kwestiami.

Po pierwsze tym, iż nie jest on odpowiedzialny politycznie przed Sejmem, a odpowiedzialność w jego imieniu ponosi przed parlamentem Prezes Rady Ministrów, dokonując kontrasygnaty aktów urzędowych głowy państwa (art. 144 ust. 2 Konstytucji RP). Jakiegokolwiek związanie Prezydenta RP treścią ustawy oznaczałoby faktyczną odpowiedzialność głowy państwa przed Sejmem, co w sposób oczywisty oznaczałoby naruszenie podstawowych zasad ustroju RP oraz wzajemnych relacji pomiędzy władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą. W realiach obowiązującej ustawy zasadniczej organem władzy wykonawczej kontrolowanym oraz ponoszącym odpowiedzialność przed Sejmem jest Rada Ministrów (art. 95 ust. 2 Konstytucji RP)²⁵⁶. Z kolei koncepcja pozostawienia ostatecznej i wiążącej decyzji w omawianym zakresie Prezydentowi RP zasługuje na pełną aprobatę. Istotą działań podejmowanych przez Prezydenta RP jest działanie w sytuacjach szczególnych. Do takich należy zaś zaliczyć możliwość

²⁵⁵ K. Wojtyczek, *Wpływ traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 31 – 37; R. Mojak, *Konstytucyjny system rządów a członkostwo Polski w Unii Europejskiej (zagadnienia wybrane)*, [w:] L. Leszczyński (red.), *Prawne problemy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Lublin 2005, s. 273 – 280.

²⁵⁶ M. Stębel, *Pojęcie kontroli parlamentarnej na tle ustrojowym*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 37 i nast.; R. Mojak, *Parlamentarna kontrola Rady Ministrów i ministrów w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 151 i nast.; K. Wójtowicz, *Funkcja kontrolna Sejmu w zakresie integracji europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3, s. 77 i nast.

przekazania na rzecz UE kompetencji do stanowienia prawa w obszarze bezpieczeństwa, obronności, czy polityki zagranicznej. Co więcej omawiane zagadnienia zdają się wykraczać poza ramy prowadzenia bieżącej polityki państwa zarezerwowanej na rzecz Rady Ministrów (art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji RP). Dodatkowo zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa, obronności oraz polityki zagranicznej mieszczą się w ramach kompetencji oraz ról sprawowanych w świetle Konstytucji RP przez głowę państwa (art. 126 ust. 1 i 2, art. 133 ust. 3 Konstytucji RP). Dlatego też jako słuszną trzeba uznać koncepcję zaangażowania Prezydenta RP w przedmiotową tematykę, w sytuacji gdy jest ona związana z jądrem kompetencji państwa do którego niewątpliwie należą zagadnienia związane z bezpieczeństwem, obronnością oraz polityką zagraniczną.

We wniosku przedkładanym przez Radę Ministrów określone jest, że przedstawiciel RP w Radzie Europejskiej jest zobowiązany do opowiedzenia się za przyjęciem projektu aktu prawnego UE albo też jest zobowiązany wstrzymać się od głosu. Przedłożenie niniejszego wniosku jest możliwe dopiero po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie. Oznacza to, że Rada Ministrów musi na początku uzyskać dla swojego stanowiska akceptację parlamentu mającą formę ustawy. Dopiero po jej uzyskaniu może wystąpić do Prezydenta RP ze stosownym wnioskiem. W przypadku wpłynięcia do Prezydenta RP wniosku spełniającego powyższe wymagania formalne może on podjąć decyzję w rozumieniu przepisów ustawy kooperacyjnej, lub też nie podejmować takiej decyzji²⁵⁷. W przypadku nie podjęcia przez Prezydenta RP przedmiotowej decyzji przedstawiciel RP opowiada się za odrzuceniem projektu aktu prawnego UE.

Wskazane kompetencje Prezydenta RP nie tylko wpisują się w sprawowane przez niego role określone w Konstytucji RP dotyczące bezpieczeństwa, obronności i polityki zagranicznej państwa. Możliwość podejmowania przez głowę państwa decyzji w omawianym zakresie stanowi przede wszystkim wyraz roli Prezydenta RP jako strażnika Konstytucji oraz strażnika suwerenności państwa. Możliwość stanowienia na poziomie UE aktów prawnych w dziedzinie bezpieczeństwa, obronności i polityki zagranicznej, a tym bardziej obniżenie

²⁵⁷ Zob. art. 14 ust. 1 ustawy kooperacyjnej.

wymagań formalnych odnośnie większości głosów dla stanowienia aktów prawnych w tym zakresie jest niewątpliwie związane z kompetencjami właściwymi dotychczas jedynie dla suwerennych państw. Dlatego też przekazanie kompetencji w tym zakresie na rzecz UE i jej organów jest związane z utratą części kompetencji w tym zakresie przez państwa.

Dotychczas nie były przekazywane na rzecz UE i jej organów kompetencje tak blisko związane z jądrem suwerenności państw członkowskich. Dlatego też za słuszne należy uznać wprowadzenie w ustawie kooperacyjnej specjalnego mechanizmu dotyczącego tego zakresu spraw. Innymi słowy Prezydent RP podejmując decyzję w trybie przepisu art. 14 ust. 1 lub 14 ust. 4 ustawy kooperacyjnej działa jako najwyższy przedstawiciel RP (art. 126 ust. 1 Konstytucji RP) stojący na straży suwerenności państwa (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP). Analizując natomiast stan faktyczny oraz projekt aktu prawnego czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP), bacząc aby stanowienie aktu prawnego UE w omawianych dziedzinach nie naruszyło istoty suwerenności państwa, która nie może być przekazana na rzecz innego podmiotu²⁵⁸. Wiązałoby się to bowiem z naruszeniem istoty państwowości oraz zasad ustroju państwa, które w skrajnym przypadku mogłyby doprowadzić do utraty prawnego bytu państwa. Dlatego też udział Prezydenta RP w omawianej procedurze należy uznać nie tylko za w pełni uzasadniony, ale wręcz pożądany i konieczny. Gwarancyjny charakter analizowanej procedury z jednej strony wpisuje się w ideę zachowania przez państwo istoty swoich kompetencji składającej się na suwerenność, a z drugiej strony pozwala na przekazanie w określonych granicach kompetencji do tworzenia prawa w zakresie bezpieczeństwa, obronności i polityki zagranicznej na rzecz UE i jej organów.

Podobna procedura podejmowania decyzji przez Prezydenta RP została określona w przepisie art. 15 ustawy kooperacyjnej. Tryb podejmowania decyzji kształtuje się identycznie jak w przypadku przepisu art. 14 omawianej ustawy. Inny jest jednak zakres przedmiotowy regulacji, które mają być objęte regulacją projektu aktu prawnego UE. Omawiana regulacja dotyczy problematyki

²⁵⁸ K. Wojtyczek, *Przekazanie kompetencji...*, s. 341 – 343.

współpracy sądowej w sprawach cywilnych. Dokładnie rzecz ujmując chodzi o regulacje z zakresu prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne. Innym obszarem objętym przedmiotową regulacją są kwestie polityki społecznej związane z kwestiami pracowniczymi. Ponadto w grę wchodzi kwestie środowiska naturalnego w zakresie kwestii fiskalnych oraz zagadnień związanych ze wzmocnioną współpracą²⁵⁹.

Przeanalizowane powyżej współdziałanie Prezydenta RP z Radą Ministrów oraz parlamentem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej stanowi istotny element ustrojowej koncepcji implementacji prawa. Nie dotyczy bezpośrednio procesu implementacji tylko procesu tworzenia prawa na poziomie UE oraz udziału w nim przedstawicieli RP. Niemniej jednak prawo stanowione na poziomie UE warunkuje kształt i zakres procesu implementacji, a przede wszystkim treść ustaw transponujących prawo UE. Biorąc pod uwagę zakres tematyczny niniejszej rozprawy wydaje się, iż zwrócenie uwagi na szczególną pozycję Prezydenta RP w prawnoustrojowej koncepcji implementacji prawa UE jest w pełni zasadne. Prawnoustrojowa koncepcja procesu implementacji zakłada bowiem konieczność przekazania na rzecz UE kompetencji związanych z tworzeniem prawa należących do tej pory do organów państwowych. Przekazanie kompetencji posiada natomiast swoje granice określone przez jądro suwerenności danego państwa złożonego z kompetencji warunkujących niezależny byt państwa. W związku z postępującym procesem integracji europejskiej zakresem prawodawstwa UE będą obejmowane obszary, które dotychczas stanowiły wyłączną domenę państw członkowskich. Będzie się to wiązało również z procesem implementacji prawa oraz jego obowiązywania i stosowania w systemie prawnym RP. Z dużą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić, że na tle tworzenia prawa UE dotyczącego kwestii bezpieczeństwa, obronności, polityki zagranicznej a także innych dotychczas regulowanych jedynie na poziomie państw będą pojawiać się wątpliwości dotyczące zakresu horyzontalnego i wertykalnego regulacji. Dlatego też konieczne jest zwrócenie

²⁵⁹ R. Chruściak, *Współpraca legislatywy z egzekutywą w sprawach europejskich. Projekty, prace parlamentarne i problemy konstytucyjne*, Warszawa 2011, s. 245 – 246.

uwagi na to zagadnienia, które jak się wydaje będzie z czasem nabierać znaczenia. W związku z tym charakterystyka udziału Prezydenta RP w wyrażaniu zgody na stanowienie prawa w tych zakresach wydaje się potrzebne. Zwłaszcza, jeżeli może w praktyce dojść do obniżenia wymagań formalnych dotyczących tworzenia prawa UE w tym zakresie. W dalszej kolejności oddziałuje to bowiem na proces implementacji takich aktów prawnych. W szczególności trzeba zauważyć, iż mogą się na tym tle pojawić pytania o zgodność z konstytucją aktów prawnych wykonujących takie akty prawne UE. Będzie się to być może wiązało z koniecznością wypowiedzenia się przez Trybunał Konstytucyjny na temat istoty suwerenności państwa postrzegane przez pryzmat bezpieczeństwa, obronności oraz polityki zagranicznej. Są to obszary bardzo ważne dla postrzegania istoty państwowości, dlatego też udział Prezydenta RP jako strażnika suwerenności państwa czuwającego nad przestrzeganiem Konstytucji nabiera bardzo istotnego znaczenia. Oczywiście przedmiotem niniejszej rozprawy nie jest analiza procesu tworzenia prawa na poziomie UE, niemniej jednak aspekt związany ze współpracą Prezydenta RP z Radą Ministrów i parlamentem ma istotne znaczenie. Dodatkowo w związku z trwającym cały czas procesem integracji europejskiej należy stwierdzić, że udział głowy państwa w tym procesie, w rozumieniu przepisów ustawy kooperacyjnej, będzie z upływem czasu co raz bardziej nabierał na znaczeniu²⁶⁰.

W chwili obecnej wydaje się, że procedura ustalona we wskazanych przepisach jest wystarczająca dla tworzenia prawa na poziomie UE w zakresie bezpieczeństwa, obronności i polityki zagranicznej. W zestawieniu trybu przewidzianego w tych przepisach z procedurą wskazaną w przepisie art. 90 ust. 2 Konstytucji RP należy stwierdzić, że mechanizm zawarty w ustawie zasadniczej jest związany z ogólnym przekazaniem kompetencji w niektórych sprawach. Tryb wskazany w ustawie kooperacyjnej dotyczy zaś jednostkowego delegowania na rzecz przedstawiciela RP kompetencji do wyrażenia zgody na tworzenie prawa UE

²⁶⁰ Zob. art. 14 i 15 ustawy kooperacyjnej.

w obszarach uznawanych za wrażliwe ze względu na istotę suwerenności państwa²⁶¹.

²⁶¹ K. Wojtyczek, *Przekazanie kompetencji...*, s. 32 – 49.

Rozdział IV

Rola władzy ustawodawczej w procesie implementacji norm prawa Unii Europejskiej

4.1. Transpozycja prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego jako przejaw sprawowania funkcji ustawodawczej przez parlament krajowy

Rozważając kwestie związane z procesem implementacji prawa UE do systemu prawnego RP należy podkreślić, że drugi etap przedmiotowego procesu trzeba uznać za kluczowy. Jest to etap transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP. Transpozycja prawa UE związana jest z uchwalaniem ustaw transpozycyjnych lub wydawaniem rozporządzeń transpozycyjnych, jako aktów wykonawczych do ustaw. Innymi słowy proces transpozycji prawa jest ściśle związany z krajowym procesem ustawodawczym. Jako początek tego procesu należy traktować rozpoczęcie w Sejmie prac nad projektem ustawy implementującej prawo UE (art. 119 ust. 1 Konstytucji RP). Zakończenie zaś tego procesu trzeba utożsamiać z publikacją ustawy w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 122 ust. 1 w związku z art. 144 ust. 3 pkt 7 Konstytucji RP). Oczywiście w chwili przedstawienia Prezydentowi RP ustawy do podpisania (art. 122 ust. 1 Konstytucji RP) udział władzy ustawodawczej w procesie transpozycji może się zakończyć²⁶². Niemniej jednak w przypadku odmowy podpisania ustawy przez głowę państwa może dojść do sytuacji, w której udział władzy ustawodawczej okaże się konieczny. Będzie to miało miejsce zarówno w przypadku weta Prezydenta RP zgłoszone w stosunku do ustawy (art. 122 ust. 5 Konstytucji RP), jak również w przypadku podpisania ustawy z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z Konstytucją lub też zwrócenia jej Sejmowi w celu usunięcia niezgodności (art. 122 ust. 4 Konstytucji RP). Oznacza to, że zakres udziału władzy ustawodawczej i jej organów w procesie transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP jest warunkowany

²⁶² J. Jaskiernia, *Wpływ integracji z Unią Europejską na funkcję ustawodawczą Sejmu RP*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3, s. 30 – 34.

postawą Prezydenta RP po przedstawieniu mu ustawy do podpisu. Prezydent RP czuwając nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP) jest uprawniony zarówno do zawetowania ustawy (art. 122 ust. 5 zdanie pierwsze Konstytucji RP), jak również do skierowania jej do Trybunału Konstytucyjnego (art. 122 ust. 2 Konstytucji RP). W przypadku kiedy głowa państwa nie skorzysta ze wskazanych powyżej możliwości jest zobowiązana do podpisania ustawy w terminie 21 dni od dnia przedstawienia. Ponadto Prezydent RP po podpisaniu ustawy zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (art. 122 ust. 2 Konstytucji RP). Ogłoszenie ustawy jest niezbędnym elementem, który warunkuje jej powszechne obowiązywanie. Zgodnie bowiem z przepisem art. 88 ust. 1 Konstytucji RP warunkiem wejścia w życie ustaw, rozporządzeń oraz aktów prawa miejscowego jest ich ogłoszenie. Bez ogłoszenia wskazanych aktów prawnych nie stanowią one źródeł powszechnie obowiązującego prawa.

Generalnie rzecz ujmując proces transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP jest bezpośrednio związany ze sprawowaniem przez władzę ustawodawczą i jej organy funkcji ustawodawczej. W realiach obowiązującego w Polsce ustroju władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat (art. 10 ust. 2 w związku z art. 95 ust. 1 Konstytucji RP). Ponadto Sejm i Senat sprawują funkcję ustawodawczą²⁶³. Ich zadaniem jest uchwalanie ustaw będących źródłem powszechnie obowiązującego prawa oraz podstawowym instrumentem wykonania prawa UE w systemie prawnym RP. Są to jedyne organy wyposażone w uprawnienia do pełnienia funkcji ustawodawczej. Dlatego też należy uznać, iż mają one znaczącą a nawet wiodącą rolę w procesie implementacji prawa UE. Udział tych podmiotów w procesie transpozycji trzeba uznać za bardzo istotny w związku z tym, że w toku procesu ustawodawczego decydują one o faktycznym kształcie i treści norm prawnych zawartych w ustawach implementujących prawo UE do systemu prawnego RP.

Posiadając pełną swobodę dotyczącą procesu ustawodawczego parlament w odróżnieniu od procedowania w przedmiocie innych aktów prawnych jest

²⁶³ A. Bałaban, *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 132 – 143.

podczas transpozycji prawa UE związany efektem, jaki ma zostać osiągnięty. Jest to element, który należy uznać za istotną różnicę w stosunku do standardowego procesu ustawodawczego, nie związanego z wykonaniem prawa UE. Stawiając tezę o ograniczeniu swobody władzy ustawodawczej przy uchwalaniu ustaw wykonujących prawo UE w systemie prawnym RP należy powrócić do podnoszone w treści niniejszej rozprawy kwestii przekazania przez władzę ustawodawczą części uprawnień składających się na funkcję ustawodawczą na rzecz organów UE za pośrednictwem organów władzy wykonawczej RP. Jak już wcześniej była mowa w związku z członkostwem w Unii Europejskiej Rzeczypospolita Polska jest zobowiązana do obowiązywania oraz skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP. To z kolei wymaga prawidłowego wykonania prawa UE w systemie prawnym RP. Natomiast wykonanie prawa oznacza uchwalenie ustaw implementacyjnych. Kształt i treść ustaw jest ściśle związany z treścią podlegających implementacji dyrektyw UE. Te akty prawne wymagają wykonania w warunkach, gdzie sposób wykonania zostaje pozostawiony poszczególnym państwom członkowskim do decyzji. Obowiązkiem państwa jest zaś zapewnienie skuteczności przepisom dyrektyw UE. Dlatego też swoboda władzy ustawodawczej w procesie kształtowania przepisów ustawy implementacyjnej jest ograniczona. To samo dotyczy Rady Ministrów, która w myśl ustawy kooperacyjnej przygotowuje i przedstawia pod obrady sejmu projekty ustaw implementacyjnych.

Niemniej jednak ograniczenie dotyczące władzy ustawodawczej i jej organów należy uznać za bardziej znaczące oraz wymagające szerszej analizy. Co do zasady bowiem władza ustawodawcza i jej organy posiadają szeroką swobodę dotyczącą kształtowania treści procedowanych projektów ustaw. Jednak w przypadku implementacji prawa UE swoboda ta zostaje znacznie ograniczona treścią przepisów zawartych w dyrektywach UE. W praktyce więc organy władzy ustawodawczej mają stosunkowo małą swobodę kształtowania treści ustaw. W niektórych przypadkach ustawy implementacyjne stanowią wręcz niemal dosłowne powtórzenie treści dyrektyw UE. Stanowi to faktyczny przejaw przekazania przez parlament krajowy na rzecz organów UE kompetencji

w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1 Konstytucji RP). Innymi słowy zarówno władza ustawodawcza, jak i władza wykonawcza przekazały na rzecz organów UE swoje kompetencje w niektórych sprawach. Wydaje się, że zakres przekazania kompetencji w niektórych sprawach jest znacznie większy w przypadku władzy ustawodawczej, niż w przypadku władzy wykonawczej²⁶⁴. Przedstawiciele władzy wykonawczej uczestniczą bowiem w pracach organów UE tworzących akty prawne UE. Z kolei przedstawiciele władzy ustawodawczej pozbawieni są bezpośredniego udziału w tych pracach. Przepisy ustawy kooperacyjnej mają na celu złagodzenie tego zjawiska określanego jako „deficyt demokracji”. Zapewniają one bowiem Sejmowi i Senatowi oraz ich organom pewien wpływ na prawodawstwo UE. Niemniej jednak skutkiem członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej jest to, że wprowadzić bez udziału parlamentu niemożliwe było by implementowanie prawa UE do systemu prawnego RP, to jednak udział ten jest w znacznym stopniu jedynie wykonaniem (powtórzeniem) przepisów dyrektyw UE, bez możliwości faktycznego wpływania na materialną zawartość ustawowych norm prawnych. Zostaje ona bowiem ustalona na poziomie UE. Niewątpliwie rola izb parlamentu krajowego została znacznie ograniczona. Poprzez przekazanie kompetencji w niektórych sprawach doszło do faktycznego uszczuplenia uprawnień Sejmu i Senatu mieszczących się w ramach ich funkcji ustawodawczej. Wprowadzić formalnie rzecz biorąc parlament dalej sprawuje funkcję ustawodawczą, ale jej zakres w odniesieniu do ustaw implementacyjnych został znacznie ograniczony na korzyść organów UE. Uprawnienia mieszczące się w ramach funkcji ustawodawczej zostały zaś przekazane na rzecz organów UE za pośrednictwem przedstawicieli władzy wykonawczej, którzy zasiadają w organach UE tworzących prawo. Mając na uwadze to, iż prawo UE stanowi około 60% - 80% krajowego ustawodawstwa trzeba uznać, iż rola Sejmu i Senatu w sprawowaniu funkcji ustawodawczej została znacząco ograniczona²⁶⁵.

²⁶⁴ C. Mik, *Rola parlamentu narodowego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Informacja nr 878 (IP-98 M), Kancelarii Sejmu; D. Olejniczak, *Funkcja prawodawcza i kontrolna parlamentów krajowych państw członkowskich Unii Europejskiej – analiza porównawcza*, Raport Biura Studiów i Analiz Sejmu nr 127; C. Mik, M. J. Nowakowski, *Rola i kompetencje Sejmu w procesie integracji europejskiej*, Raport Biura Studiów i Analiz Sejmu nr 126.

²⁶⁵ J. Barcz, *Wyzwania stojące przed Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 61 – 62.

Wprowadzie formalnie rzecz biorąc Sejm i Senat posiadają takie same jak przed wejściem do UE uprawnienia w zakresie procesu ustawodawczego, ale mają ograniczony wpływ na materialny kształt ustaw implementacyjnych. Innymi słowy przy zachowaniu takich samych ram formalnych dotyczących procesu ustawodawczego, jego ramy materialne zostały określone treścią dyrektyw UE. Oznacza to, że w zakresie materialnego kształtu ustaw implementacyjnych wyraźnie przeważającą rolę pełnią organy UE tworzące prawo, a w ich ramach przedstawiciele władzy wykonawczej. Oczywiście zakres uprawnień dotyczących materialnej treści ustaw implementacyjnych jest pochodną zakresu kompetencji w niektórych sprawach przekazanych w trybie przepisu art. 90 ust. 1 Konstytucji RP. Zgodna na takie przekazanie kompetencji przez Sejm i Senat została potwierdzona na podstawie przepisu art. 90 ust. 3 Konstytucji RP w referendum ogólnokrajowym przez najwyższego suwerena jakim jest Naród (art. 4 ust. 1 Konstytucji RP)²⁶⁶. Na uwagę zasługuje również to, iż decyzja o przeprowadzeniu referendum została podjęta z udziałem Sejmu w trybie przepisu art. 125 ust. 2 Konstytucji RP²⁶⁷. Innymi słowy Sejm brał udział w procedurze wyrażenia zgody na przekazanie kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach poprzez wybór jego trybu. Z kolei decyzja w tym przedmiocie przez Naród oznacza uzyskania najsilniejszej możliwej legitymacji demokratycznej przewidzianej w ustroju III RP. Wynika z tego, że zakres przekazania uprawnień mieszczących się w funkcji ustawodawczej na rzecz organów UE jest dopuszczalny w ramach funkcjonującego w RP systemu rządów. Potwierdzeniem tego jest ratyfikowanie przez Prezydenta RP umowy międzynarodowej dotyczącej członkostwa w UE (art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP) oraz nieskorzystanie z możliwości zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego przed jej ratyfikowaniem (art. 133 ust. 2 Konstytucji RP). Oznacza to, iż głowa państwa, jako podmiot czuwający nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP) nie uznał, iż przekazanie kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach na rzecz UE i jej organów narusza regulacje

²⁶⁶ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 18 – 19.

²⁶⁷ M. Granat, *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2010, s. 115 i nast.

zawarte w Konstytucji RP, w szczególności w zakresie funkcjonowania władzy ustawodawczej. Również Trybunał Konstytucyjny badając podstawy prawne przystąpienia RP do UE nie znalazł podstaw do zakwestionowania jego konstytucyjności, w szczególności w kontekście potencjalnej utraty suwerenności państwa poprzez przekazanie na rzecz UE i jej organów kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

Kształt procesu transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP, co do zasady jest tożsamy z kształtem procesu ustawodawczego. Jednak posiada on pewne odrębności. Są one przede wszystkim związane z ograniczoną swobodą kształtowania przez Sejm i Senat materialnej treści ustaw implementacyjnych. Ustawodawca krajowy jest bowiem w pewnym zakresie związany treścią norm prawnych zawartych w dyrektywach UE. Generalnie rzecz biorąc rola parlamentu oznacza wykonanie już istniejącego prawa UE, a nie tworzenie prawa w klasycznym tego słowa znaczeniu. Niemniej jednak formalnie rzecz biorąc parlament tworzy normy prawne zawarte w ustawach implementacyjnych. Jest to jednak tworzenie prawa o charakterze wtórnym a nie pierwotnym. W kwestiach związanych w implementacją prawa UE do systemu prawnego RP funkcja ustawodawcza Sejmu i Senatu ma charakter wtórny (pochodny). Taki charakter sprawowania funkcji ustawodawczej jest wynikiem związania władzy ustawodawczej i jej organów materialną treścią dyrektyw UE.

Część przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego postuluje wyodrębnienie funkcji europejskiej władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej²⁶⁸. Wydaje się, że w jej ramach może mieścić się zarówno zwiększenie roli władzy wykonawczej, przy jednoczesnym zmniejszeniu roli władzy ustawodawczej. Konkretnie rzecz biorąc chodzi tu o przeniesienie na rzecz władzy wykonawczej części uprawnień władzy ustawodawczej mieszczących się w ramach funkcji ustawodawczej. Natomiast w ramach władzy ustawodawczej dochodzi do zmniejszenia się uprawnień zawartych w ramach funkcji ustawodawczej. Dodatkowo członkostwo w UE wpływa na funkcjonowanie dwuizbowego parlamentu, a w szczególności na kształt jego niesymetrycznych

²⁶⁸ J. Szymanek, „*Funkcja europejska*”..., s. 347 i nast. oraz powołana tam literatura.

uprawnień²⁶⁹. W ramach dwóch izb parlamentu dochodzi do wyposażenia na podstawie ustawy kooperacyjnej Senatu RP w uprawnienia o charakterze *quasi* kontrolnym, których dotychczas wyższa izba parlamentu była pozbawiona (art. 95 ust. 2 Konstytucji RP *a contrario*). Zaznaczenia wymaga, że Senat nie uzyskał tych kompetencji kosztem innego organu. Przedmiotowe kompetencje w zakresie procesu transpozycji są analogiczne do tych, które posiada Sejm.

Wskazane trzy obszary przeniesienia lub zmiany uprawnień organów władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej w kontekście funkcjonowania RP w ramach UE mogą składać się na funkcję europejską władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej. Wskazana modyfikacja uprawnień oraz wykonywanych zadań mieści się w ramach obowiązującego w RP modelu ustrojowego²⁷⁰. Przedstawione zmiany są zaś wynikiem procedury opisanej w przepisie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, której zakres zyskał akceptację Narodu w trybie przepisu art. 90 ust. 3 Konstytucji RP. Znacząca modyfikacja roli i zadań władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej jest możliwa jedynie w trybie wyżej powołanych przepisów. Wydaje się, że w realiach obowiązującej Konstytucji tylko one dają podstawę do wyłonienia się nowych uprawnień składających się na funkcję europejską, bez jednoczesnego naruszenia istoty suwerenności państwa oraz istoty jego ustroju. Jak widać członkostwo oraz funkcjonowanie państwa w ramach UE wpłynęło i w dalszym ciągu wpływa znacząco na funkcjonowanie organów władzy wykonawczej oraz władzy ustawodawczej RP. Jest to możliwe dzięki obowiązującej Konstytucji RP a w szczególności dzięki szczególnej klauzuli integracyjnej przewidzianej w przepisie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP.

²⁶⁹ M. Dobrowolski, *Dwuizbowość parlamentu jako zasada Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 4, s. 47 i nast.; J. Ciemniński, *Dwuizbowość w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 58 – 64; R. M. Małajny, *Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 r. – pierwszy czy równy?*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 97 – 102.

²⁷⁰ A. Pudło, *Umocnienie statusu Senatu RP na podstawie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6, s. 47 i nast.

4.2. Rola Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej i jego organów w procesie implementacji prawa Unii Europejskiej

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej jest podmiotem władzy ustawodawczej, który w ramach sprawowania funkcji ustawodawczej rozpatruje i uchwała projekty ustaw. Tryb procedowania Sejmu nad projektami ustaw został określony w Konstytucji RP. Ponadto szczegółowe regulacje w tym zakresie są zawarte w Regulaminie Sejmu. Jest to akt normatywny, który jest uchwalany przez Sejm na podstawie przepisu art. 112 Konstytucji RP. Określa on organizację wewnętrzną i system prac Sejmu oraz tryb powoływania i działalności jego organów. Reguluje on ponadto sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwa wobec Sejmu. W ramach określonych w Konstytucji RP Sejm uchwała w regulaminie sposób swojego działania. Omawiane rozwiązanie jest związane przede wszystkim z koniecznością zapewnienia Sejmowi odpowiedniej autonomii organizacyjnej oraz autonomii działania²⁷¹. W procesie legislacyjnym uczestniczą również organy Sejmu oraz jednostki organizacyjne działające w ramach Kancelarii Sejmu. Te ostatnie stanowią zaplecze eksperckie przygotowujące w razie zaistnienia takiej potrzeby opinie i ekspertyzy dotyczące projektów ustaw, czy też konkretnych propozycji rozwiązań, które są przedmiotem prac Sejmu i jego organów.

Udział Sejmu w procesie implementacji prawa UE do systemu prawnego RP dotyczy przede wszystkim uczestniczenia w drugim etapie tego procesu, który co do zasady jest związany z procesem uchwalania ustaw. Niemniej jednak na potrzeby analizy procesu implementacji omawiany etap tego procesu został określony, jako proces transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP. Potrzeba takiego określenia przedmiotowego procesu jest związana z tym, iż drugi etap procesu implementacji prawa UE – proces transpozycji prawa UE wydaje się być najbardziej znaczącym, newralgicznym etapem całości procesu implementacji. To bowiem na tym etapie powstaje rzeczywisty kształt ustawy implementacyjnej. Są również podejmowane w toku procesu ustawodawczego decyzje o treści

²⁷¹ L. Garlicki, *Regulaminy a praktyka parlamentarna. Referat wygłoszony na Międzynarodowej Konferencji w Pułtusku w dniach 8 – 11 maja 1994 roku*; L. Garlicki, *Konstytucja – Regulamin Sejmu – Ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2, s. 10 i nast.

normatywnej ustaw wykonujących prawo UE w systemie prawnym RP. Generalnie rzecz ujmując proces implementacji można więc utożsamiać z procesem ustawodawczym. Niemniej jednak charakter implementacji prawa UE sprawia, że proces uchwalania ustaw implementacyjnych odznacza się pewnymi różnicami w stosunku do klasycznego procesu ustawodawczego. Jest to związane zarówno z udziałem w procesie transpozycji wyspecjalizowanych organów Sejmu, jak również z ograniczeniem co do treści normatywnej ustawy implementacyjnej, determinowanej treścią normatywną dyrektyw UE. Innymi słowy proces ustawodawczy w zakresie transpozycji prawa UE różni się na płaszczyźnie formalnej oraz materialnej od klasycznego modelu procesu ustawodawczego. Jednocześnie proces transpozycji mieści się w ramach procesu ustawodawczego. Oczywiście wskazane odrębności muszą mieścić się w ramach konstytucyjnego modelu procesu ustawodawczego. Oznacza to, że nie mogą zostać naruszone określone w Konstytucji RP zasady procesu ustawodawczego. Dlatego też Regulamin Sejmu nie może zawierać rozwiązań sprzecznych z normami konstytucyjnymi. Pomimo bowiem funkcjonowania zasady autonomii organizacyjnej Sejmu, regulacje zawarte w Regulaminie Sejmu muszą być zgodne z Konstytucją RP²⁷². Wprawdzie Konstytucja RP nie zawiera odrębnego trybu, w którym mogłyby być uchwalane ustawy implementacyjne, to jednak w ramach klasycznego modelu został w Regulaminie Sejmu ustanowiony tryb właściwy dla procedowania nad projektami ustaw wykonujących prawo UE w systemie prawnym RP.

Zgodnie z przepisem art. 119 ust. 1 Konstytucji RP Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach. Prawo do wnoszenia poprawek do projektu ustawy w trakcie procesu ustawodawczego toczącego się w Sejmie przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów. Marszałek Sejmu jest uprawniony do odmowy poddania pod głosowanie poprawki, która nie była wcześniej przedłożona komisji. Na podstawie przepisu art. 119 ust. 4

²⁷² M. Kudej, *Regulamin Sejmu w świetle postanowień Konstytucji i zasad autonomii*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 50 i nast.; J. Góral, *Regulamin Sejmu a praktyka*, „Przeгляд Sejmowy” 2000, nr 2, s. 45 – 51; E. Gierach, *Zasada autonomii parlamentu w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Prawnicze” 2012, nr 2, s. 9 i nast.

wnioskodawca może wycofać projekt ustawy w czasie trwania procesu ustawodawczego w Sejmie. Może to jednak uczynić tylko do zakończenia drugiego czytania projektu ustawy. Sejm co do zasady uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Konstytucja może jednak przewidywać inną, surowszą większość (art. 120 Konstytucji RP). Ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi (art. 121 ust. 1 Konstytucji RP).

Z powyższej analizy wynika, że ustawa zasadnicza reguluje jedynie w podstawowym zakresie kształt procesu ustawodawczego przed Sejmem. Dlatego też jest on uprawniony w swoim regulaminie dokonać doprecyzowania, jak również zróżnicowania trybu ustawodawczego w zależności od jego charakterystyki oraz innych potrzeb. Oczywiście odbywa się to w ramach regulacji, które zawierają w tym zakresie przepisy Konstytucji RP. Dlatego też za naturalne trzeba uznać rozwiązanie, w którym Regulamin Sejmu zawiera odrębne przepisy dotyczące procedowania nad projektami ustaw wykonującymi prawo UE w systemie prawnym RP. Jest to przede wszystkim podyktowane chęcią oddzielenia klasycznej materii ustawowej od materii dotyczącej transpozycji prawa UE. Szczególny rodzaj (forma) trybu ustawodawczego przewidziany w Regulaminie Sejmu w tym zakresie pozwala również na włączenie wyspecjalizowanych organów Sejmu do prac nad tymi projektami ustaw²⁷³. Zapewnia on także skuteczniejszy wpływ na przestrzeganie terminów wykonania prawa. Umożliwia także wprowadzenie odstępstw w zakresie procedowania w ramach Komisji do Spraw Unii Europejskiej, w szczególności w zakresie sposobu zgłaszania przez członków komisji poprawek do projektu ustawy. Pewne ograniczenie w zakresie zgłaszania poprawek zapewnia możliwość zachowania większej dyscypliny prac komisji. Jak się wydaje jest ono również związane z tym, że jak już wspomniano, Sejm ma ograniczoną treścią przepisów dyrektyw UE możliwość kształtowania materialnej treści przepisów ustaw implementacyjnych. Nie można więc powiedzieć, że konieczność zgłaszania poprawek przez trzech

²⁷³ D. Lis – Staranowicz, *Komisja śledcza i Komisja do spraw Unii Europejskiej w systemie organów Sejmu*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007, s. 231 – 239.

członków komisji ogranicza w sposób negatywny dla treści przepisów ustawy implementacyjnej możliwość kształtowania jej materialnej treści, skoro i tak nie istnieje w tym przedmiocie pełna swoboda. Twórcy regulaminu uchwalając takie ograniczenie mieli jak się wydaje na uwadze powyższy fakt, jak również to, że projekty ustawy implementacyjnych przygotowuje Rada Ministrów. Dlatego też należy uznać, że omawiany przepis regulaminu ma na celu usprawnienie pracy Komisji do Spraw Unii Europejskiej, bez znaczącego zmniejszenia wpływu jej członków na kształt przepisów ustawy. Należy też zwrócić uwagę, że ograniczenie w zgłaszaniu poprawek można traktować jako konsekwencję tego, że przedstawiciele władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej oraz ich właściwych organów uczestniczą w tworzeniu prawa na poziomie UE, które podlega implementacji. Dodatkowo Rada Ministrów jest zobowiązana do przygotowywania i wnoszenia pod obrady Sejmu projektów ustaw implementacyjnych. Wskazane współdziałanie władz usankcjonowane w ustawie kooperacyjnej zapewnia Sejmowi oraz jego organom odpowiedni wpływ na treść prawa UE oraz treść projektów ustaw implementacyjnych. Wydaje się, że wszystkie te mechanizmy równoważą fakt ograniczenia możliwości wnoszenia przez członków Komisji do Spraw Europejskich poprawek do projektów ustaw implementacyjnych. Możliwość wnoszenia poprawek co do ich treści jest ograniczona treścią przepisów dyrektyw UE. Stąd w niektórych przypadkach ustawa implementacyjna właściwie jedynie powtarza treść przepisów dyrektyw bez możliwości wprowadzania zmian. Nadmierne zmiany mogłyby bowiem doprowadzić do wadliwego wykonania prawa UE w systemie prawnym RP, który nie zapewniłby temu prawu skuteczności. Zasadnie więc możliwość zgłaszania poprawek jest ograniczona, bez negatywnego wpływu na merytoryczny poziom procesu transpozycji, z jednoczesną korzyścią dla jego sprawności oraz terminowości²⁷⁴.

²⁷⁴ E. Popławska, *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko – senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 119 – 122; R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na Sejm i Senat RP*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, Kraków 2003, s. 219 – 230; A. Szmyt, *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007, s. 107 i nast.

Przystępując do analizy przedmiotowego trybu ustawodawczego za punkt wyjścia należy potraktować istnienie wyspecjalizowanej komisji sejmowej, do której właściwości należy praca nad projektami ustaw implementacyjnych. W ramach niższej izby parlamentu działa stała Komisja do Spraw Unii Europejskiej²⁷⁵. Dodatkowo na podstawie przepisu art. 19 ust. 1 Regulaminu Sejm może powoływać i odwoływać komisje nadzwyczajne oraz określać cel, zasady i tryb ich działania. Z kolei zgodnie z przepisem art. 34 ust. 1 projekty ustaw wnosi się w formie pisemnej na ręce Marszałka Sejmu. Ponadto podmiot wnoszący projekt wskazuje swojego przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad projektem. Powinno być do niego również dołączone uzasadnienie, które zawiera wyjaśnienie potrzeby oraz celu wydania ustawy, a także przedstawiać rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana. Dodatkowo w uzasadnieniu należy wskazać różnicę pomiędzy dotychczasowym, a projektowanym stanem prawnym oraz przedstawić przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne. Kolejnym elementem uzasadnienia jest wskazanie źródła finansowania, w sytuacji gdy projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Do uzasadnienia projektu muszą być także dołączone założenia projektów podstawowych aktów wykonawczych. W ramach klasycznego modelu procesu ustawodawczego nie dotyczącego transpozycji prawa UE konieczne jest zawarcie w uzasadnieniu oświadczenia o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo też oświadczenia, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. W przypadku zaś wnoszenia projektu ustawy przez Radę Ministrów, jest ona zobowiązana do dołączenia projektów podstawowych aktów wykonawczych.

Z punktu widzenia kształtu procesu ustawodawczego w stosunku do projektów aktów prawnych wykonujących prawo UE w systemie prawnym RP trzeba zwrócić uwagę, że do uzasadnienia projektu ustawy wykonującej prawo UE, o której mowa w art. 95a, wniesionego przez Radę Ministrów, dołącza się projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt

²⁷⁵ Zob. art. 18 ust. 1 pkt 3a Regulaminu Sejmu.

ustawy. Dodatkowo dołącza się tabelę zgodności projektowanych przepisów z przepisami prawa Unii Europejskiej.

Tryb postępowania z projektami ustaw wykonujących prawo UE został określony w rozdziale 5a regulaminu. Zawiera on regulacje dotyczące postępowania z projektami ustaw implementacyjnych, które różnią się od klasycznej procedury ustawodawczej przewidzianej w regulaminie. Oznacza to, że członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz konieczność transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP spowodowało, iż Sejm w swoim regulaminie umieścił odrębny tryb regulujących postępowanie ustawodawcze w tym zakresie.

Do postępowania z projektami ustaw mających na celu wykonanie prawa UE stosuje się co do zasady przepisy działu II rozdziału Regulaminu w zakresie rozdziałów 1 – 3 i 14 regulujących postępowanie ustawodawcze dotyczące projektów ustaw²⁷⁶. Regulacje opisane w rozdziale dotyczącym wykonania prawa UE należy traktować w kategoriach *lex specialis* do tych przepisów, mających zastosowanie w procesie transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP. Ponadto trzeba podkreślić, że przepisy te określają odrębności, które różnią proces transpozycji od klasycznego procesu ustawodawczego. Rada Ministrów, wnosząc projekt ustawy, deklaruje, czy jest to projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej²⁷⁷. Z uwagi na konieczność terminowego wykonywania prawa UE Marszałek Sejmu, nadając bieg projektowi ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej, ustala jednocześnie kalendarz prac w Sejmie nad projektem. Bierze pod uwagę terminy wykonania prawa Unii Europejskiej. Przed przystąpieniem do szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej właściwa komisja ustala harmonogram prac nad tym projektem zgodny z kalendarzem prac w Sejmie. Jednocześnie przesyła przedmiotowy harmonogram do wiadomości Marszałkowi Sejmu. Oprócz tego, że w pracach nad transpozycją prawa UE pracuje wyspecjalizowana Komisja do Spraw Unii Europejskiej w toku jej prac mamy do czynienia z innym trybem zgłaszania

²⁷⁶ Zob. art. 95a ust. 1 Regulaminu Sejmu.

²⁷⁷ Zob. art. 95 ust. 2 Regulaminu Sejmu.

poprawek do projektu ustawy wykonującej prawo UE. W przeciwieństwie do klasycznego procesu ustawodawczego poprawkę do projektu ustawy wykonującej prawo UE może, na posiedzeniu komisji, zgłosić grupa co najmniej 3 posłów w formie pisemnej²⁷⁸. Dodatkowo propozycje poprawek, które zostały odrzucone przez komisję, po ich zgłoszeniu w formie pisemnej, na żądanie co najmniej 3 wnioskodawców, zamieszcza się w sprawozdaniu jako wnioski mniejszości. Jednocześnie wniosek mniejszości, który dotyczy konkretnego przepisu lub jego części powinien zawierać wynikające z tego wniosku konsekwencje dla tekstu projektu ustawy wykonującej prawo UE. Do zgłoszenia wniosku w przedmiocie odrzucenia projektu ustawy wykonującej prawo UE mają odpowiednie zastosowanie omawiane wyżej regulacje, zaś przyjęcie wniosku przez komisję następuje bezwzględną większością głosów. Jeśli chodzi o drugie czytanie projektu ustawy wykonującej prawo UE, to z uwagi na konieczność terminowego wykonania prawa UE w systemie prawnym RP odbywa się ono na posiedzeniu Sejmu najbliższym po doręczeniu posłom sprawozdania komisji. Niemniej jednak Marszałek Sejmu może, po zasięgnięciu opinii prezydium komisji, ustalić późniejszy termin drugiego czytania. Również z uwagi na terminowość procesu implementacji rozpatrzenie poprawek Senatu do ustawy następuje na posiedzeniu Sejmu najbliższym po doręczeniu sprawozdania komisji²⁷⁹.

Jak już wcześniej wspomniano bardzo ważną rolę w procesie transpozycji prawa UE pełni Komisja do Spraw Unii Europejskiej. Skład Komisji do Spraw Unii Europejskiej, powinien być odzwierciedleniem proporcjonalnym reprezentacji w Sejmie klubów i porozumień liczących co najmniej 15 posłów²⁸⁰. Ustalenie liczby członków klubu lub porozumienia wchodzących w skład Komisji należy do kompetencji Prezydium Sejmu na podstawie algorytmu zawartego w Regulaminie Sejmu. Kluby oraz porozumienia są powiadamiane przez Prezydium Sejmu o dokonanym podziale miejsc. Następnym krokiem mającym na celu ukonstytuowanie się przedmiotowej Komisji jest zgłoszenie przez kluby i porozumienia do Prezydium Sejmu kandydatów, w liczbie oraz

²⁷⁸ Zob. art. 95d ust. 1 Regulaminu Sejmu.

²⁷⁹ Zob. art. 95f Regulaminu Sejmu.

²⁸⁰ Zob. art. 148a ust. 2 Regulaminu Sejmu.

w terminie określonych przez ten organ. W sytuacji niezgłoszenia przez klub lub porozumienie kandydatów do Komisji, we wskazanym terminie, a także w przypadku zgłoszenia większej liczby kandydatów niż liczba ustalona przez Prezydium Sejmu, miejsca w Komisji przypadające tym klubom i porozumieniom pozostają nieobsadzone²⁸¹. Dlatego też istotne jest aby kluby oraz porozumienia przedstawiły odpowiednią liczbę kandydatów, a także zachowały wskazanego przez Prezydium Sejmu terminu. W przeciwnym bowiem wypadku ich przedstawiciele w ogóle nie wejdą w skład Komisji, a co za tym idzie nie będą uczestniczyć w jej pracach. Wydaje się, iż przyjęte rozwiązanie ma na celu przede wszystkim zapobieżenie sytuacji, w której mogłoby dojść do zablokowania procesu powoływania omawianej Komisji na skutek niewłaściwego działania podmiotów uprawnionych do przedstawienia kandydatów do Komisji. Jednocześnie sankcja w postaci braku powołania do Komisji osób, które zostały zgłoszone w niewłaściwej liczbie lub też po terminie umożliwia dyscyplinowanie podmiotów uprawnionych do przedstawiania kandydatów zarówno w zakresie liczby przedstawionych kandydatów, jak również w zakresie terminowości działań w tym zakresie. Mając na uwadze konieczność zapewniania przedmiotowej Komisji sprawności działania należy uznać zasadność funkcjonującego obecnie tryb powoływania Komisji. Kolejnym krokiem jest podjęcie przez Sejm uchwały o wyborze składu osobowego Komisji. Głosowanie obejmuje łącznie wszystkich przedstawionych kandydatów i odbywa się na wniosek Prezydium Sejmu²⁸². Rozwiązanie pozwalające na głosowanie łączne również należy ocenić w kategoriach sprawnego powołania Komisji, które zapobiega opóźnieniom związanym z indywidualnym wyłanianiem składu osobowego komisji, w których to mógłby się ujawnić czynnik polityczny, jako podstawa podejmowania negatywnych uchwał w stosunku do pojedynczych kandydatów. Istnieje jednak możliwość zgłoszenia przez klub lub porozumie niemniejszej liczby kandydatów niż liczba ustalona przez Prezydium Sejmu. W takiej sytuacji podmioty te są uprawnione do uzupełnienia składu Komisji o swoich przedstawicieli. W takim

²⁸¹ Zob. art. 148a ust. 7 Regulaminu Sejmu.

²⁸² Zob. art. 148a ust. 8 Regulaminu Sejmu.

przypadku Sejm przeprowadza wybór uzupełniający skład Komisji. W przypadku gdy nastąpi zmiana liczebności klubu lub porozumienia w stopniu, który powoduje zmianę podziału miejsc w Komisji lub też w przypadku utworzenia nowego klubu lub porozumienia, Sejm dokonuje wyboru nowego składu osobowego Komisji²⁸³. Zaznaczenia wymaga, iż uchwała Sejmu w sprawie wyboru nowego składu osobowego Komisji jest równoznaczna z odwołaniem jej dotychczasowego składu osobowego. Nie mniej jednak jeżeli powołano Komisję w nowym składzie osobowym, to członkowie prezydium Komisji, jeżeli zostali wybrani ponownie do składu Komisji, zachowują swoje dotychczasowe funkcje. Prezydium Sejmu na wniosek klubu lub porozumienia przedstawia Sejmowi propozycje dotyczące zmian w składzie osobowym Komisji. Dotyczy to sytuacji zastąpienie członka Komisji przez inną osobę wchodzącą w skład tego klubu lub porozumienia.

Prace Komisji są inicjowane przez Marszałka Sejmu, który kieruje do Komisji niezwłocznie po otrzymaniu dokumenty związane z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej²⁸⁴. Zaliczają się do nich przede wszystkim informację Rady Ministrów o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej, dokumenty Unii Europejskiej podlegające konsultacjom z państwami członkowskimi oraz ich oceny sformułowane przez właściwe instytucje lub inne organy Unii Europejskiej a także plany pracy Rady, roczne plany legislacyjne Komisji Europejskiej oraz oceny rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej sporządzone przez Parlament Europejski i Radę. Dodatkowo w toku swoich prac Komisja zajmuje się projektami aktów prawnych Unii Europejskiej, informacjami Rady Ministrów o przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej oraz o stanowiskach Rzeczypospolitej Polskiej zajmowanych w trakcie tych procedur, informacjami Rady Ministrów o stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie, wraz z uzasadnieniem stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej, a także oceną skutków prawnych aktu prawnego dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych

²⁸³ Zob. art. 148a ust. 10 Regulaminu Sejmu.

²⁸⁴ Zob. art. 148b ust. 1 Regulaminu Sejmu.

i finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej oraz projektami umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska lub Europejska Wspólnota Energii Atomowej²⁸⁵. Przedmiotem prac Komisji są ponadto projekty decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie, projekty aktów Unii Europejskiej niemających mocy prawnej, w szczególności propozycje wytycznych przyjmowanych w sferze unii gospodarczej i pieniężnej oraz w sferze zatrudnienia a także akty Unii Europejskiej mające znaczenie dla wykładni lub stosowania prawa Unii Europejskiej. Komisja rozpatruje również propozycje kandydatur na stanowiska członka Komisji Europejskiej, członka Trybunału Obrachunkowego, sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, członka Komitetu Ekonomiczno – Społecznego, członka Komitetu Regionów, dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym oraz Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej²⁸⁶. Do zakresu prac Komisji należą także propozycje zmian Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, projekty decyzji Rady Europejskiej upoważniających Radę do zmiany sposobu głosowania, o których mowa w art. 48 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, wnioski Komisji Europejskiej w sprawie środków dotyczących prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne, o których mowa w art. 81 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, informacje o wnioskach o członkostwo w Unii Europejskiej, sprawozdania Komisji Europejskiej w sprawie stosowania art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej, sprawozdania roczne Trybunału Obrachunkowego, inne dokumenty związane z zakresem przedmiotowym działania Komisji do Spraw Unii Europejskiej.

Wskazany powyżej szeroki zakres tematyczny dokumentów będących przedmiotem prac Komisji potwierdza konieczność zapewnienia temu podmiotowi możliwości sprawnej i szybkiej pracy. Dlatego też uzasadniona jest większa w porównaniu do pozostałych komisji Sejmu liczebność Komisji.

²⁸⁵ Zob. art. 148b ust. 1 pkt 7 Regulaminu Sejmu.

²⁸⁶ Zob. art. 148b ust. 1 pkt 11 Regulaminu Sejmu.

Dodatkowego sensu nabiera również odmienny od tradycyjnego modelu sposób zgłaszania poprawek. Należy też uznać, że udział Komisji w procesie ustawodawczym dotyczącym implementacji prawa UE do systemu prawnego RP jest tylko jednym z obszarów jej działania. Sprawy dotyczące członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej dotyczą bowiem o wiele szerszego w znaczeniu przedmiotowym zakresu działań. Niemniej jednak wydaje się, iż udział Komisji w wykonaniu prawa UE trzeba uznać za kluczową dziedzinę jej działania. Nie umniejszając oczywiście znaczeniu innych zadań wydaje się, że działania Komisji w zakresie procesu ustawodawczego należą do materii o największym stopniu skomplikowania oraz wymagają poświęcenia stosunkowo największej uwagi. Przekłada się to z kolei na czas poświęcony procesowi transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP. Dla zapewnienia odpowiednich ram czasowych pracy Komisji i w celu zapobieżenia powstawaniu opóźnień w pracy Komisji Marszałek Sejmu, kierując do Komisji dokument ustala kalendarz prac w Sejmie nad dokumentami Unii Europejskiej podlegającymi konsultacjom z państwami członkowskimi, projektami aktów prawnych Unii Europejskiej, informacjami Rady Ministrów o stanowiskach Rzeczypospolitej Polskiej, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektów w Radzie oraz propozycjami kandydatur na stanowiska w instytucjach UE²⁸⁷. Terminy te są ustalane przy uwzględnieniu terminów wynikających z harmonogramu prac instytucji UE. Jest to kolejny instrument który ma za zadanie nie tylko zapewnienie terminowej oraz sprawnej pracy Komisji, ale ma również na celu synchronizację prac tego organu z pracami UE i jej organów w kwestiach będących przedmiotem prac Komisji. Przekroczenie terminów ustalonych w kalendarzu prac Sejmu oznacza zakończenie prac Komisji w sprawie. Wskazane rozwiązanie tak jak inne wymienione już wcześniej ma na celu zdyscyplinowanie Komisji w zakresie terminowości jej prac. Dodatkowo kierując do Komisji dokumenty, Marszałek Sejmu ustala kalendarz prac w Sejmie nad dokumentami dotyczącymi członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, z uwzględnieniem terminów określonych w odrębnych przepisach, terminy na zgłoszenie przez Sejm

²⁸⁷ Zob. art. 148b ust. 4 Regulaminu Sejmu.

sprzeciwu. Dotyczy to inicjatyw Rady Europejskiej w sprawie decyzji upoważniającej Radę do zmiany sposobu głosowania, o której mowa w art. 48 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, wniosków Komisji Europejskiej w sprawie środków dotyczących prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne, o których mowa w art. 81 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W trakcie swojego działania Komisja może uchwalić opinię o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej, opinię o stanowiskach Rzeczypospolitej Polskiej zajmowanych w trakcie procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej, a także opinię w sprawie informacji Rady Ministrów o stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie. Przedmiotowa opinia zawiera stanowisko Komisji w sprawie. Może ono przybrać postać akceptacji lub braku akceptacji stanowiska Rady Ministrów. Dodatkowym uprawnieniem Komisji jest możliwość sformułowania w opinii zalecenia dla Rady Ministrów. Ponadto po rozpatrzeniu inicjatywy Rady Europejskiej w sprawie decyzji upoważniającej Radę do zmiany sposobu głosowania, o której mowa w art. 48 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, Komisja jest uprawniona do wniesienia projektu uchwały o wyrażeniu sprzeciwu wobec tej decyzji. Pierwsze czytanie projektu tej uchwały przeprowadza się bezpośrednio na posiedzeniu Sejmu²⁸⁸.

Zaznaczenia wymaga, że w trakcie drugiego czytania nie można zgłaszać poprawek do takiego projektu uchwały. W przypadku przyjęcia uchwały Marszałek Sejmu notyfikuje sprzeciw właściwemu organowi Unii Europejskiej²⁸⁹. Analogiczna procedura może być zastosowana w stosunku do wniosku Komisji Europejskiej w sprawie środków dotyczących prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne, o których mowa w art. 81 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Ponadto Komisja (lub grupa co najmniej 15 posłów) może wnieść projekt uchwały w sprawie uznania projektu aktu ustawodawczego Unii Europejskiej za niezgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Uchwała Sejmu w tym przedmiocie musi zawierać

²⁸⁸ Zob. art. 148ca ust. 2 Regulaminu Sejmu.

²⁸⁹ Zob. art. 148ca ust. 4 Regulaminu Sejmu.

załącznik w postaci uzasadnionej opinii zawierającej powody, dla których Sejm uznał, że projekt aktu ustawodawczego Unii Europejskiej nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Pierwsze czytanie projektu uchwały ma miejsce na posiedzeniu Komisji. Również w tym przypadku do projektu uchwały nie można zgłaszać poprawek w czasie drugiego czytania. W sytuacji kiedy przedmiotowa uchwała zostaje przyjęta Marszałek Sejmu przesyła uzasadnioną opinię właściwemu organowi Unii Europejskiej²⁹⁰.

Na analogicznych zasadach Komisja (lub grupa co najmniej 15 posłów) może wnieść projekt uchwały w sprawie wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy Unii Europejskiej zasady pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Skarga zaś stanowi załącznik do uchwały Sejmu. W postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy Unii Europejskiej zasady pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, Sejm jest reprezentowany przez pełnomocnika. Jest on wyznaczany przez Marszałka Sejmu. Jeżeli przedmiotowa uchwała zostanie przyjęta, Marszałek Sejmu przesyła Prezesowi Rady Ministrów uchwałę wraz ze skargą oraz dokumentem potwierdzającym udzielenie pełnomocnictwa do reprezentowania Sejmu w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Oczywiście Komisja (lub grupa co najmniej 15 posłów) może wnieść projekt uchwały w sprawie cofnięcia niniejszej skargi. Procedura postępowania w tym przypadku jest taka sama jak przy wniesieniu skargi. W przypadku przyjęcia stosownej uchwały, pełnomocnik reprezentujący Sejm cofa skargę²⁹¹. Sejm wybiera swoich przedstawicieli do konwentu, o którym mowa w art. 48 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Powyższy wniosek składa się Marszałkowi Sejmu, który kieruje go do Komisji w celu zaopiniowania. Opinię w sprawie wniosku Komisja przedstawia na piśmie Marszałkowi Sejmu. W celu przyspieszenia

²⁹⁰ Zob. art. 148cc ust. 5 Regulaminu Sejmu.

²⁹¹ Zob. art. 148ce ust. 1 Regulaminu Sejmu.

postępowania w przedmiocie wniosku Sejm może w szczególnych wypadkach przystąpić do rozpatrzenia wniosku bez przesyłania go do Komisji.

Odnosząc się do sposobu procedowania Komisji należy zwrócić uwagę, iż w przypadku uzyskania podczas głosowania na posiedzeniu Komisji równej liczby głosów, o przyjęciu lub nieprzyjęciu uchwały rozstrzyga głos przewodniczącego Komisji, jeżeli nie wstrzymał się on od głosowania²⁹². Ma to miejsce pod warunkiem, że nie wstrzymał się on od głosowania. Należy również zwrócić uwagę, iż do działania Komisji nie ma zastosowania zasada dyskontynuacji prac parlamentu²⁹³. W przypadku gdy postępowania prowadzone przez Komisję nie zostaną zakończone przed upływem kadencji Sejmu, mogą być one prowadzone przez Komisję powołaną przez Sejm następnej kadencji. Jest to kolejny przejaw dążenia do zapewnienia terminowości prac Komisji, z uwagi na terminy prac instytucji UE, a przede wszystkim na terminy implementacji prawa UE do systemu prawnego RP. Jest to także odrębność procesu transpozycji w stosunku do klasycznego procesu ustawodawczego. Przyjęte rozwiązanie należy uznać za zasadne i sprzyjające osiągnięciu tego celu. Nic nie stoi bowiem na przeszkodzie, aby nowo wybrana Komisja będąca emanacją Sejmu kolejnej kadencji podjęła przerwane prace, prowadzone przez Komisję we wcześniejszym składzie. Jest to rozwiązanie tym bardziej logiczne, że w praktyce część posłów będących członkami Komisji minionej kadencji zostaje wybrana ponownie i może znowu zasiadać w Komisji.

Nie można zapominać również o uczestnictwie Sejmu i jego organów w tworzeniu prawa UE w ramach procedury współpracy z Radą Ministrów, o której mowa w ustawie kooperacyjnej. Również przepisy Regulaminu odnoszą się do tego procesu²⁹⁴. To one stanowią bezpośrednią podstawę procesu ustawodawczego w zakresie transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP. Do projektu uchwały w sprawie wyrażenia sprzeciwu wobec inicjatywy Rady Europejskiej w sprawie decyzji upoważniającej Radę do zmiany sposobu

²⁹² Zob. art. 148d Regulaminu Sejmu.

²⁹³ Zob. art. 148e. Na temat zasady dyskontynuacji zob.: A. Bień – Kacała, *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Wybrane problemy*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2008, tom IV, s. 33 i nast.

²⁹⁴ Zob. art. 148 ca ust. 1 i art. 148 cb ust. 1 Regulaminu Sejmu.

głosowania, o której mowa w art. 48 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, dołącza się uzasadnienie. Również do projektu uchwały w sprawie wyrażenia sprzeciwu wobec wniosku Komisji Europejskiej w sprawie środków dotyczących prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne, o których mowa w art. 81 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dołącza się uzasadnienie. Z kolei do projektu uchwały w sprawie uznania projektu aktu ustawodawczego Unii Europejskiej za niezgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, dołącza się projekt uzasadnionej opinii zawierającej powody, dla których Sejm uznaje, że projekt aktu ustawodawczego Unii Europejskiej nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Natomiast do projektu uchwały w sprawie wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy Unii Europejskiej zasady pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, dołącza się uzasadnienie oraz projekt skargi. Do projektu uchwały w sprawie cofnięcia skargi w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy Unii Europejskiej zasady pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, dołącza się uzasadnienie. Bardzo istotne znaczenie ma także procedura dotycząca projektów, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej. W ich przypadku Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej. Może ona większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy członków Komisji zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Projektowi, który został zaopiniowany jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu²⁹⁵.

Analizując proces transpozycji prawa UE nie można pominąć roli Kancelarii Sejmu i funkcjonujących w jej ramach jednostek, które przygotowują ekspertyzy i opinie dotyczące projektów ustaw wykonujących prawo UE. Zasadniczo Kancelaria Sejmu wykonuje zadania organizacyjno – techniczne

²⁹⁵ Zob. art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu.

i doradcze związane z działalnością Sejmu i jego organów²⁹⁶. W związku ze swoją działalnością stwarza ona posłom warunki do wykonywania mandatu poselskiego. Odbywa się to w szczególności poprzez umożliwianie korzystania z opracowań fachowych, literatury i ekspertyz. Kancelarią Sejmu kieruje Szef Kancelarii Sejmu przy pomocy nie więcej niż dwóch zastępców. Szefa Kancelarii Sejmu powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu. Dokonuje tego po zasięgnięciu opinii Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich. Natomiast zastępców Szefa Kancelarii Sejmu powołuje i odwołuje Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Szefa Kancelarii Sejmu.

4.3. Rola Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i jego organów w procesie implementacji prawa Unii Europejskiej

Analizując proces transpozycji prawa UE do systemu prawnego, będący elementem procesu implementacji, mieszczący się co do zasady w procesie ustawodawczym należy scharakteryzować ten proces również na poziomie Senatu. Zgodnie z treścią przepisu art. 10 ust. 2 Konstytucji RP Senat jest jednym z podmiotów władzy ustawodawczej, którego udział jest koniecznych dla przeprowadzenia procesu ustawodawczego. Na podstawie bowiem przepisu art. 95 ust. 1 Konstytucji Senat jest jednym z podmiotów sprawujących władzę ustawodawczą w RP. Ponadto na podstawie przepisu art. 118 ust. 1 Konstytucji RP Senatowi przysługuje inicjatywa ustawodawcza. Senat uchwała ustawy zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów (art. 124 w związku z art. 120 Konstytucji RP)²⁹⁷.

Przedmiotem prac Senatu jest ustawa uchwalona przez Sejm. Tym samym nie mamy już do czynienia z projektem ustawy. Senat i jego organy wykonując swoje zadania z zakresu procedury ustawodawczej pracują nad ustawą a nie projektem ustawy. Na podstawie przepisu art. 121 ust. 1 Konstytucji RP ustawę uchwaloną przez Sejm, Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi. Izba wyższa

²⁹⁶ Zob. art. 199 ust. 1 i nast. Regulaminu Sejmu.

²⁹⁷ J. Szymanek, *Współdziałanie Senatu RP w realizacji zobowiązań członkowskich e UE*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 8, s. 32 i nast.; B. Banaszak, *Rola Senatu w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 5, s. 29 i nast.

otrzymuje więc uchwaloną ustawę w kształcie nadanym jej w toku prac Sejmu. Oznacza to, że może się ona różnić od projektu wniesionego pod obrady niższej izby parlamentu przez organ uprawniony do wykonania inicjatywy ustawodawczej. Jeśli chodzi o projekty ustaw wykonujących prawo UE w systemie prawnym RP to zgodnie z treścią ustawy kooperacyjnej obowiązek ich przygotowywania oraz wnoszenia pod obrady Sejmu spoczywa na Radzie Ministrów. Innymi słowy ustawa implementacyjna uchwalona przez Sejm i przekazana od Senatu może różnić się od projektu przedstawionego przez Radę Ministrów. W trakcie procesu ustawodawczego w Senacie również może dojść do działań zmierzających do zmiany materialnej treści ustawy implementacyjnej. Oczywiście również wyższa izba parlamentu jest upoważniona do wnoszenia poprawek do treści ustawy. Nie mniej jednak pomimo takiej formalnej możliwości podobnie jak to miało miejsce w przypadku Sejmu, zakres materialny tych poprawek jest ograniczony treścią przepisów dyrektyw UE podlegających implementacji. W związku z powyższym generalnie rzecz biorąc możemy mieć do czynienia z dwoma wariantami działania Sejmu a także Senatu. Jeżeli projekt ustawy implementacyjnej wniesiony przez Radę Ministrów został przygotowany poprawnie to może on wymagać na etapie prac w Sejmie minimalnych poprawek lub też wręcz w ogóle nie wymagać poprawek. Oczywiście w przypadku wniesienia projektu obarczonego mankamentami Sejm może poprzez wniesienie poprawek dokonać korekty przedłożonego projektu ustawy.

Senat otrzymuje ustawę uchwaloną przez Sejm²⁹⁸. W przypadku, kiedy ustawa zawiera zdaniem Senatu mankamenty, to izba ta uprawniona jest do uchwalenia poprawek. W przypadku niedostrzeżenia konieczności korekty materialnej treści ustawy Senat może przyjąć ustawę bez zmian. W skrajnej zaś sytuacji, kiedy przekazana ustawa zawiera poważne mankamenty Senat może uchwalić jej odrzucenie w całości (art. 121 ust. 2 Konstytucji RP). W związku tym, że implementacja prawa UE jest obowiązkiem państw członkowskich UE odrzucenie ustawy nie powinno jak się wydaje nastąpić. Senat nie może uznać, iż nie ma potrzeby zmiany istniejącego stanu prawnego w danym zakresie, jak to

²⁹⁸ Zob. art. 121 ust. 1 Konstytucji RP.

może mieć miejsce w stosunku do ustaw nie obejmujących swoim przedmiotem kwestii prawa UE. Dlatego też pomimo formalnej możliwości odrzucenia ustawy implementacyjnej Senatu nie powinien korzystać z takiej możliwości. Wyjątkiem oczywiście będzie sytuacja, w której przesłanej ustawy nie można poprawić w drodze wnoszenia poprawek, lub też Senat uzna, iż Rada Ministrów powinna przygotować ponownie projekt przedmiotowej ustawy. Oczywiście z uwagi na związanie Rady Ministrów, Sejmu i Senatu treścią materialną dyrektyw UE podlegających implementacji oraz fakt przygotowywania projektów ustaw implementacyjnych przez wyspecjalizowane podmioty działające na rzecz Rady Ministrów trudno jest sobie wyobrazić, aby do Sejmu trafił na tyle niedoskonały projekt ustawy, aby Senat musiał posuwać się do odrzucenia takiego projektu. Tym bardziej więc mało prawdopodobne jest aby po etapie procesu ustawodawczego mającego miejsce w Sejmie możliwa była sytuacja, w której uchwalona i przekazana do Senatu ustawa wymagała tak drastycznego działania, jak jej odrzucenie. Zarówno bowiem Rada Ministrów, jak i Sejm są podmiotami fachowymi posiadającymi dodatkowo wsparcie wyspecjalizowanych organów działających w ich ramach oraz zaplecza eksperckiego, które pozwalają na przygotowanie oraz uchwalenie ustawy o wysokim poziomie merytorycznym, zapewniającym prawidłową implementację prawa UE do systemu prawnego RP. Dlatego też trzeba stwierdzić, że w praktyce trudno sobie wyobrazić, aby Senat był zmuszony do odrzucenia ustawy, tym bardziej, że izba wyższa parlamentu posiada przecież wyspecjalizowane organy oraz stosowne zaplecze eksperckie, które pozwala na wprowadzenie do przekazanej ustawy poprawek zapewniających korektę dostrzeżonych błędów pozwalającą na poprawną transpozycję prawa UE²⁹⁹. W związku z tym, że ustawa implementacyjna przekazana przez Sejm będzie zazwyczaj miała kształt nie wymagający korekty w drodze wnoszenia poprawek, Senat może nie podejmować w stosunku do niej żadnych działań. W taki przypadku, jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy nie podejmie stosownej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu

²⁹⁹ Z. Czeszejko – Sochacki, *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament*, Warszawa 2000, s. 41 – 49.

przyjętym przez Sejm (art. 121 ust. 2 *in fine* Konstytucji RP). W sytuacji zaś, kiedy Senat podejmie uchwałę o wniesieniu poprawek lub też o odrzuceniu ustawy, to uchwałę taką uważa się za przyjętą, jeżeli Sejm nie odrzuci jej bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 121 ust. 3 Konstytucji RP). Innymi słowy po zakończeniu procesu ustawodawczego w Senacie ustawa jest ponownie przekazywana do Sejmu. Dla odrzucenia stanowiska Senatu odnośnie ustawy Konstytucja RP przewiduje konieczność uzyskania bezwzględnej większości głosów. Dla porównania uchwalenie ustawy przez Sejm oraz zajęcie w formie uchwały przez Senat stanowiska w przedmiocie przekazanej ustawy wymaga zwykłej większości głosów. Wprowadzenie bezwzględnej większości głosów w stosunku do odrzucenia przez Sejm stanowiska Senatu w przedmiocie kształtu ustawy należy uznać za działanie przemyślane i zasadne. Można je odczytywać jako chęć uczynienia z Senatu organu władzy ustawodawczej, którego stanowisko dotyczące ustawy musi być przez Sejm dokładnie przeanalizowane. Odrzucenie tego stanowiska wymaga bowiem szerszego konsensusu w ramach Sejmu, niż ten wymagany przy uchwaleniu ustawy. Dlatego też rolę Senatu w procesie ustawodawczym należy uznać jako niewątpliwie znaczącą. Oznacza to, iż Sejm procedując nad projektem ustawy musi brać pod uwagę, iż w przypadku przekazania do Senatu ustawy w kształcie obciążonym mankamentami Senat nie tylko dokona zmiany kształtu ustawy, ale również że stanowisko Senatu w przedmiocie ustawy będzie trudne do podważenia. Oczywiście w przypadku ustaw implementacyjnych rzadko będzie w praktyce dochodziło do takiej różnicy zdań pomiędzy Sejmem i Senatem, która zmuszałaby Sejm do poszukiwania bezwzględnej większości głosów umożliwiającej do odrzucenia stanowiska Senatu w przedmiocie ustawy. W związku z ograniczeniami co do materialnego kształtu ustaw implementacyjnych odpada właściwie element polityczny, mogący być polem różnicy zdań Sejmu i Senatu co do kształtu ustawy implementacyjnej. Dlatego też wydaje się, iż rola Senatu w procesie transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP rośnie w porównaniu z klasycznym procesem

ustawodawczym³⁰⁰. W związku ze zminimalizowaniem czynnika politycznego znacznemu zwiększeniu ulega czynnik merytoryczny. Wyższa izba parlamentu w trakcie procesu transpozycji w czasie przewidzianym dla prac nad przekazaną ustawą ma możliwość zbadania poprawności oraz kompletności ustawy pod kątem zapewnienia wykonania, a przede wszystkim skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP. Senat dokonuje więc pewnego rodzaju sprawdzenia treści materialnej ustawy. Nie można oczywiście powiedzieć, że Senat sprawuje kontrolę nad Sejmem w procesie ustawodawczym. Wydaje się jednak, że uprawnione jest przyjęcie, iż Senat w ramach procesu ustawodawczego dokonuje sprawdzenia treści normatywnej ustawy implementacyjnej przekazanej przez Sejm pod kątem kompletności i poprawności legislacyjnej³⁰¹. W związku bowiem z brakiem tych elementów Senat powinien rozważyć możliwość odrzucenia ustawy w całości, po stwierdzeniu, iż nie ma możliwości korekty jej treści poprzez wniesienie stosowych poprawek do jej treści.

Po zakończeniu postępowania ustawodawczego w Sejmie oraz po przekazaniu ustawy przez Senat, Marszałek Sejmu przedstawia uchwaloną ustawę do podpisu Prezydentowi Rzeczypospolitej (art. 122 ust. 1 Konstytucji RP). Głowa państwa przed ewentualnym podpisaniem przekazanej ustawy, jako podmiot czuwający nad przestrzeganiem Konstytucji, bada jej zgodność z ustawą zasadniczą (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP). Badanie to dotyczy przede wszystkim poprawności procesu ustawodawczego oraz zgodności ustawy z normami i zasadami zawartymi w Konstytucji RP. Oznacza to, że zadaniem Prezydenta RP nie powinno więc zasadniczo być badanie kompletności oraz innych kwestii związanych z przekazaną ustawą. W przypadku wątpliwości co do jej zgodności z przepisami Konstytucji RP, Prezydent RP podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenia (art. 122 ust. 2 Konstytucji RP). W przypadku stwierdzenia

³⁰⁰ J. Szymanek, *Koncepcja europejskiego zaangażowania Senatu RP jako drugiej izby parlamentu*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3, s. 60 – 75; L. Jamróz, *Uwagi o statusie ustrojowym Senatu RP w kontekście sprawowania przez parlament funkcji ustawodawczej (na gruncie Konstytucji RP)*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska*, Kraków 2013, s. 505 i nast.; A. Pudło, *Wpływ unijnych regulacji na rolę Senatu RP w latach 2004 – 2010*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 39 – 43.

³⁰¹ P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 9 i nast.

niekonstytucyjności ustawy może on wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności ustawy z Konstytucją (art. 122 ust. 3 Konstytucji RP). Oczywiście Prezydent RP może również zawetować ustawę, to jest wystąpić do Sejmu z umotywowanym wnioskiem o ponowne rozpatrzenie. Sejm może uchwalić ustawę ponownie większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów³⁰².

Możliwość zawetowania ustawy lub też możliwość podpisania przez Prezydenta RP ustawy, po zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu, z pominięciem przepisów uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją należy traktować za właściwe dla klasycznego procesu ustawodawczego. W przypadku ustawy implementacyjnej istnieje oczywiście także taka formalna możliwość. Z uwagi jednak na charakter oraz odrębności występujące w procesie transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP należy uznać, że nie będzie zbyt często dochodzić w praktyce do skorzystania przez Prezydenta RP, z tych dwóch możliwości w procesie transpozycji prawa UE. Są one bowiem właściwe dla klasycznego procesu ustawodawczego, nie związanego z wykonaniem prawa UE w systemie prawnym RP. W procesie implementacji oraz transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP czynniki polityczne mają zaś minimalne znaczenie z uwagi na związanie organów biorących udział w procesie implementacji oraz w procesie transpozycji treścią materialną dyrektyw UE podlegających wykonaniu.

Charakteryzując proces transpozycji prawa UE w Senacie, nie można zapomnieć o udziale wyspecjalizowanego organu tej izby w omawianym procesie, a także pewnych odrębnościach dotyczących klasycznego procesu ustawodawczego, które dotyczą procesu transpozycji, a uregulowanych w Regulaminie Senatu³⁰³. Komisje Senatu są organami powołanymi do rozpatrywania i opracowywania spraw z własnej inicjatywy oraz przekazanych im przez Senat, Marszałka Senatu lub Prezydium Senatu. W ramach swoich kompetencji rozpatrują i przedstawiają one Senatowi sprawozdania dotyczące

³⁰² Zob. art. 122 ust. 5 zd. 2 Konstytucji RP.

³⁰³ A. Pudło, *Wpływ unijnych regulacji...*, s. 43 – 45.

ustaw uchwalonych przez Sejm. Senat powołuje komisje stałe do określonego rodzaju spraw³⁰⁴. Może również powoływać i rozwiązywać komisje nadzwyczajne do realizacji określonych zadań. Przewodniczących i członków komisji wybiera i odwołuje Senat. Ponadto Marszałek Senatu z inicjatywy własnej lub Prezydium Senatu, a także na wniosek co najmniej czterech przewodniczących komisji zwołuje posiedzenie przewodniczących komisji Senatu. Posiedzenia te służą koordynacji współpracy między komisjami, wskazywaniu potrzebnych inicjatyw ustawodawczych oraz rozpatrywaniu innych spraw przedstawionych przez Marszałka Senatu, Prezydium Senatu lub przewodniczących komisji. Z uwagi na proces transpozycji prawa UE do systemu prawnego szczególne znaczenie należy przypisać Komisji Spraw Unii Europejskiej oraz Komisji Ustawodawczej. Trzeba również wspomnieć, że przedmiotem obrad Senatu są w szczególności ustawy uchwalone przez Sejm oraz inicjatywy ustawodawcze Senatu, a także inne uchwały. Nie można również zapominać o rozpatrywaniu przez Senat informacji Rady Ministrów o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej.

Jeśli chodzi o prace Senatu nad ustawami implementacyjnymi to odbywają się ona na zasadach analogicznych do tych, które dotyczą innych ustaw. System głosowania jest następujący. Na początku odbywa się głosowanie nad wnioskiem o odrzucenie ustawy. Kolejne głosowanie dotyczy wniosku o przyjęcie ustawy bez poprawek. W dalszej kolejności odbywa się głosowanie nad poprawkami do poszczególnych artykułów lub ustępów, według kolejności przepisów ustawy³⁰⁵. Marszałek Senatu może zarządzić łączne głosowanie nad pewną grupą poprawek. Jest to możliwe pod warunkiem, że nie zgłoszono w tym zakresie wniosku przeciwnego. Marszałek Senatu może także odroczyć głosowanie nad całością uchwały na czas potrzebny do stwierdzenia, czy wskutek przyjętych poprawek nie zachodzą sprzeczności pomiędzy poszczególnymi przepisami. Niemniej jednak Senat może poddać pod głosowanie uchwałę w całości, łącznie z poprawkami, jeżeli nie zgłoszono w tym zakresie sprzeciwu. Zaznaczenia wymaga, że Marszałek Senatu, przed poddaniem pod głosowanie poprawki do ustawy

³⁰⁴ Zob. art. 13 ust. 1 Regulaminu Senatu.

³⁰⁵ Zob. art. 68 ust. 2 Regulaminu Senatu.

wykonującej prawo Unii Europejskiej może zwrócić się do Komisji Spraw Unii Europejskiej o wyrażenie opinii, w sytuacji kiedy istnieje wątpliwość co do zakresu poprawki. W razie niepodjęcia uchwały, Senat może przekazać ustawę do ponownego rozpatrzenia przez właściwe komisje. Następnie uchwałę podjętą przez Senat dotyczącą rozpatrywanej ustawy Marszałek Senatu przekazuje Marszałkowi Sejmu.

Uchwały komisji zapadają większością głosów w obecności co najmniej 1/3 jej członków³⁰⁶. Komisje mogą odbywać posiedzenia wspólne. Przewodniczy im jeden z przewodniczących tych komisji. Do posiedzeń wspólnych komisji mają odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące posiedzeń komisji. Niemniej jednak w przypadku wspólnych obrad komisji podejmowanie uchwał wymaga obecności co najmniej 1/3 członków każdej z obradujących wspólnie komisji³⁰⁷. Rozwiązanie takie w znaczący sposób przyczynia się do usprawnienia prac komisji Senatu. Z perspektywy procesu transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP umożliwia odbywanie przez senacką komisję właściwą do spraw UE wspólnych posiedzeń w innych odpowiednimi komisjami. Oznacza to faktyczną możliwość szybszej pracy nad ustawami uchwalonymi przez Sejm, co ma szczególne znaczenie w przypadku ustaw implementacyjnych, które muszą być uchwalone w odpowiednich określonych przez UE terminach.

W sprawach przekazanych komisji do rozpatrzenia przez Senat, Prezydium Senatu lub Marszałka Senatu, komisja przedstawia sprawozdanie. Dodatkowo wnioski, które nie zostały przyjęte przez komisję zamieszcza się w sprawozdaniu, na żądanie wnioskodawców, jako wnioski mniejszości. Spośród członków komisji wybiera się sprawozdawcę, który przedstawia w sposób obiektywny wnioski zawarte w sprawozdaniu komisji³⁰⁸. W przypadku gdy sprawozdanie komisji dotyczy ustawy lub projektu ustawy, sprawozdawca informuje o działaniach podejmowanych w trakcie prac komisji przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową. Marszałek Senatu kieruje ustawę uchwaloną przez Sejm i przekazaną do Senatu pod obrady właściwych komisji Senatu. Natomiast

³⁰⁶ Zob. art. 62 ust. 1 Regulaminu Senatu.

³⁰⁷ Zob. art. 62 ust. 3 Regulaminu Senatu.

³⁰⁸ Zob. art. 63 ust. 3 Regulaminu Senatu.

w przypadku rozpatrywania ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej właściwa komisja może zwrócić się do Komisji Spraw Unii Europejskiej o wyrażenie opinii o ustawie lub jej części. W posiedzeniu komisji, na którym rozpatrywana jest ustawa uchwalona przez Sejm, przewodniczący komisji zaprasza upoważnionego przedstawiciela wnioskodawcy projektu tej ustawy i posła sprawozdawcę. Komisje po rozpatrzeniu ustawy przygotowują w terminie nie dłuższym niż 18 dni, a w przypadku ustawy wniesionej jako projekt pilny oraz ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej – w terminie wyznaczonym przez Marszałka Senatu, projekt uchwały Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm³⁰⁹. Zawiera ona propozycję przyjęcia ustawy bez poprawek, wprowadzenie do jej tekstu poprawek, odrzucenie ustawy. W sytuacji, kiedy żaden z poddanych pod głosowanie wniosków dotyczących ustawy nie uzyskał większości głosów, w sprawozdaniu komisji zamieszcza się wszystkie te wnioski. Ponadto przewodniczący komisji może wystąpić do Marszałka Senatu o przedłużenie terminu do przedstawienia opinii. Uchwałę w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm, Senat podejmuje w ciągu 30 dni od dnia jej przekazania³¹⁰.

Senat jest również upoważniony do podjęcia uchwały w sprawie ustawy wniesionej jako projekt pilny. Może to uczynić w terminie 14 dni od dnia jej przekazania³¹¹. Możliwość procedowania w tym trybie może okazać się przydatna w przypadku transpozycji prawa UE, choć uzyskane w ten sposób przyspieszenie prac nie będzie z perspektywy całego procesu implementacji znaczące i nie będzie miał realnego wpływu na jego terminowość ocenianą przez pryzmat terminów określonych prawem UE.

Marszałek Senatu kieruje do Komisji Spraw Unii Europejskiej dokumenty przedkładane w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej³¹². Na wniosek przewodniczącego Komisji Spraw Unii Europejskiej, Marszałek Senatu może skierować powyższe dokumenty do właściwych komisji senackich. Ponadto przewodniczący Komisji Spraw Unii

³⁰⁹ Zob. art. 68 ust. 2 Regulaminu Senatu.

³¹⁰ Zob. art. 68 ust. 4 Regulaminu Senatu.

³¹¹ Zob. art. 71 ust. 1 Regulaminu Senatu.

³¹² Zob. art. 75a ust. 1 Regulaminu Senatu.

Europejskiej zawiadamia przewodniczących właściwych komisji senackich o terminie posiedzenia w sprawie rozpatrzenia tych dokumentu. Komisja Spraw Unii Europejskiej może uchwalić opinię dotyczącą projektu aktu ustawodawczego lub innego aktu prawnego Unii Europejskiej, stanowiska RP zajmowanego w trakcie przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej, stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu aktu ustawodawczego lub innego aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej, czy też innego przedłożonego dokumentu. W przypadku, o którym mowa w art. 75a ust. 2, Komisja Spraw Unii Europejskiej uchwała opinię na podstawie opinii komisji, do której skierowano dokumenty. Ponadto nieuwzględnienie opinii komisji wymaga uzasadnienia³¹³. Jeżeli organem właściwym do wydania opinii jest Senat, komisja po rozpatrzeniu sprawy składa Marszałkowi Senatu, w terminie przez niego wyznaczonym, wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej wraz z projektem opinii Senatu. Następnie Marszałek Senatu kieruje projekt opinii Senatu do właściwych komisji, w tym do Komisji Spraw Unii Europejskiej.

Senat oraz jego organy oprócz udziału w procesie transpozycji prawa UE biorą również udział w tworzeniu prawa UE. Tak więc jeżeli komisja uchwali opinię, w której uzna, iż rozpatrywany projekt aktu ustawodawczego Unii Europejskiej nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, składa Marszałkowi Senatu wniosek o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej wraz z projektem opinii Senatu o niezgodności projektu z zasadą pomocniczości³¹⁴. W dalszej kolejności Marszałek Senatu kieruje projekt opinii Senatu do właściwych komisji, w tym do Komisji Spraw Unii Europejskiej. Z kolei Projekt uchwały Senatu w sprawie wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy Unii Europejskiej zasady pomocniczości, wraz ze skargą, może wnieść komisja. Następnie Marszałek Senatu kieruje projekt uchwały, o której mowa w ust. 1, do właściwych komisji, w tym do Komisji Spraw Unii Europejskiej. Marszałek Senatu kieruje do właściwych komisji, w tym do

³¹³ Zob. art. 75b ust. 2 Regulaminu Senatu.

³¹⁴ Zob. art. 75d ust. 1 Regulaminu Senatu.

Komisji Spraw Unii Europejskiej, do rozpatrzenia sprawy, w których Senat może wyrazić sprzeciw na podstawie art. 48 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 81 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komisje po rozpatrzeniu sprawy, w terminie wyznaczonym przez Marszałka Senatu, przedstawiają Senatowi wspólne sprawozdanie, w którym wyrażają swoją opinię. Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia sprzeciwu, o którym mowa w art. 48 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 81 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów³¹⁵.

Kancelaria Senatu wykonuje zadania organizacyjno – techniczne związane z działalnością Senatu i jego organów oraz udziela pomocy senatorom w wykonywaniu mandatu senatorskiego³¹⁶. Do zakresu działania Kancelarii Senatu, należy w szczególności: przygotowywanie i przedstawianie Marszałkowi Senatu oraz Prezydium Senatu wniosków, opinii i uwag w sprawach będących przedmiotem prac Senatu i jego organów, dbanie o zachowanie terminów i systemu obrad Senatu i komisji senackich oraz o stosowanie Regulaminu Senatu oraz gromadzenie i udostępnianie materiałów dla senatorów, przygotowywanie oraz przedstawianie właściwym organom Senatu opracowań i materiałów wspomagających działalność Senatu i jego organów, inicjowanie takich opracowań i materiałów oraz koordynowanie prac ekspertów senackich. Do zadań Komisji Spraw Unii Europejskiej należy: funkcjonowanie Unii Europejskiej oraz członkostwo w niej Rzeczypospolitej Polskiej, opiniowanie dokumentów przedkładanych Marszałkowi Senatu w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, rozpatrywanie inicjatyw uchwałodawczych Senatu w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, zajmowanie stanowisk i wyrażanie opinii na temat projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska, Europejska Wspólnota Energii Atomowej lub ich państwa członkowskie, oraz planów pracy Rady Unii Europejskiej, rocznych

³¹⁵ Zob. art. 75f ust. 1 Regulaminu Senatu.

³¹⁶ Zob. art. 97 Regulaminu Senatu.

planów legislacyjnych Komisji Europejskiej, rozpatrywanie informacji i innych dokumentów przedkładanych przez Radę Ministrów oraz organy Unii Europejskiej³¹⁷.

4.4. Szczególny tryb ustawodawczy w zakresie transpozycji prawa Unii Europejskiej

Konstytucja RP nie przewiduje w swojej treści specjalnej procedury za pomocą której mogłoby dochodzić do transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP. Dlatego też odrębności składające się na istotę procesu transpozycji zostały zapisane w Regulaminie Sejmu oraz w Regulaminie Senatu. Było to możliwe z uwagi na to, że proces ustawodawczy został w Konstytucji RP uregulowany w sposób, który można uznać za dosyć ogólny. Dlatego też możliwe było takie ukształtowanie regulacji regulaminów izb w tym zakresie aby dostosować charakter procesu ustawodawczego w zakresie wykonywania prawa UE do jego charakterystyki oraz wymagań merytorycznych i formalnych³¹⁸. Chodzi przede wszystkim o stworzenie wyspecjalizowanych organów w ramach każdej z izb parlamentu, których zadaniem będzie procedowanie nad aktami prawnymi wykonującymi prawo UE w systemie prawnym RP. Ponadto odpowiednie procedury zawarte w regulaminach izb parlamentu, mają na celu oprócz zapewnienia odpowiedniego poziomu merytorycznego ustaw implementacyjnych, również zapewnienie odpowiedniego reżimu czasowego trwania tego procesu. Ma to na celu zapewnienie terminowości procesowi transpozycji.

Rozważając kwestie związane z kształtem oraz zasadami związanymi z procesem transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP, należy zwrócić uwagę na faktyczne problemy, które są z nim związane. W praktyce transpozycji prawa jeszcze przez przystąpieniem RP do UE znaczącym problemem praktycznym było tłumaczenie treści przepisów dyrektyw UE na język polski.

³¹⁷ Zob.: Załącznik do uchwały Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu.

³¹⁸ P. Sarnecki, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem przy wykonywaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 9 i nast.

W związku z tym dochodziło do sytuacji w których mało profesjonalne tłumaczenia doprowadzały nawet do wypaczenia znaczenia sformułowań zawartych w akcie implementacyjnym. Bardzo często treść ustaw implementacyjnych nie oddawała rzeczywistego znaczenia treści dyrektyw UE, co prowadziło z kolei do niewłaściwego lub też niepełnego wykonania prawa UE w systemie prawnym RP. To z kolei powodowało, iż braku pełnej skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP. Wiązało się to także z problemami w stosowaniu norm prawnych zawartych w ustawach implementacyjnych przez sądy oraz inne organy państwowe stosujące prawo. Z czasem poziom merytoryczny tłumaczeń uległ znaczącej poprawie i w chwili obecnej jest to problem marginalny. Również jeszcze przed wstąpieniem RP do UE istniał problem terminowości procesu implementacji. Władze RP zobowiązały się bowiem do wykonania w krajowym systemie prawnym całego prawa UE przed przystąpieniem do tej organizacji. Dlatego też pośpiech w wykonywaniu poszczególnych aktów prawnych prowadził często do niedostatecznej jakości merytorycznej ustaw implementacyjnych. Niestety dochodziło również do sytuacji w których projekty ustaw implementacyjnych przygotowywane pod presją czasu były dodatkowo obciążone błędnym tłumaczeniem przepisów dyrektyw UE. Te dwa czynniki miały największy wpływ na obniżenie poziomu merytorycznego ustaw implementacyjnych.

Po przystąpieniu RP do UE zmieniły się w sposób znaczący okoliczności towarzyszące procesowi implementacji prawa UE do systemu prawnego RP. Było to związane z faktem, że przedstawiciele organów władzy państwowej rozpoczęli pracę w organach UE tworzących prawo podlegające następnie implementacji. Dlatego też możliwe stało się planowanie w czasie procesu implementacji z pewnym wyprzedzeniem. Implementacja stała się procesem wykonywania bieżąco tworzonego prawa UE. Odpadła konieczność implementacji wieloletniego dorobku prawnego UE, która miała miejsce przed przystąpieniem RP do UE. Ponadto przedstawiciele władz państwowych RP uzyskali realny wpływ na kształt prawa UE co ułatwiało planowanie oraz wykonywanie procesu implementacji zarówno na płaszczyźnie merytorycznej, jak również w płaszczyźnie czasowej.

W chwili obecnej implementacja prawa UE do systemu prawnego RP polega na bieżącym jego wykonywaniu poprzez uchwalanie ustaw lub też wydawanie rozporządzeń, jako aktów wykonawczych do ustaw. W celu uregulowania oraz usprawnienia tego procesu została uchwalona ustawa kooperacyjna. Zawarte w niej regulacje określają podmiot właściwy do przygotowywania projektów ustaw implementacyjnych oraz wykonywania inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie. Ponadto określa ona zasady oraz tryb współpracy pomiędzy władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą oraz ich organami w celu implementacji prawa UE. W celu zapewnienia terminowości implementacji prawa UE ustanowione zostały również wzajemne obowiązki oraz uprawnienia tych władz w zakresie informowania o projektach prawach UE, które będzie podlegać implementacji oraz o planach (terminarzu) implementacji poszczególnych aktów prawnych UE³¹⁹.

Trzeba również mieć na uwadze to, że w związku z przygotowywaniem projektów ustaw implementacyjnych oraz pracą nad nimi w trakcie procesu transpozycji prawa jakość merytoryczna tych aktów prawnych, jak również samego procesu jest co raz wyższa. Generalnie rzecz ujmując z biegiem czasu proces implementacji prawa UE do systemu prawnego RP, prowadzony jest na co raz to wyższym poziomie merytorycznym. Zasadnym wydaje się stwierdzenie, że w obecnym czasie osiągnął on odpowiedni poziom merytoryczny dla zapewnienia skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP. Ponad 10 lat doświadczeń w implementacji prawa UE pozwoliło wypracować mechanizmy zapewniające optymalny poziom merytoryczny tego procesu, przy wykorzystaniu sprawdzonych w praktyce organów oraz gremiów eksperckich. Praktyka implementacji prawa UE oraz doświadczenia z tym związane doprowadziły do zapewnienia wysokiego oraz stałego poziomu merytorycznego procesowi implementacji prawa UE. Zarówno więc projekty ustaw implementacyjnych, jak również poziom merytoryczny procesu transpozycji zapewniają uchwalenie aktów prawnych zapewniających prawidłową implementację prawa UE do systemu prawnego RP.

³¹⁹ A. Szmyt, *Tryb stanowienia ustaw...*, s. 113 – 115.

Niemniej jednak nie należy zapominać o innym elemencie składającym się na definicję prawidłowej implementacji prawa UE. Dotyczy on terminowości przeprowadzania procesu implementacji. Terminowość ta jest zaś związana z dwoma pierwszymi etapami tego procesu, czyli terminowego przygotowywania projektów ustaw implementacyjnych oraz terminowej transpozycji projektów ustaw. To właśnie na tych płaszczyznach dochodzi do największych problemów w implementacji prawa UE. Z kolei nieterminowa implementacja prawa UE wiąże się z brakiem prawidłowego wykonania prawa UE w systemie prawnym RP. To natomiast naraża RP na odpowiedzialność odszkodowawczą oraz sankcje ze strony UE.

Pomimo ponad 10 lat członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej kwestie terminowości implementacji ciągle stanowią istotny problem, a próby jego rozwiązania skończyły się niepowodzeniem. W ciągu ostatnich lat ciągle istnieją znaczące opóźnienia w implementacji prawa UE do systemu prawnego RP, a w ciągu tych lat sytuacja nie uległa widocznej poprawie. Dlatego też trzeba uznać, iż kwestia terminowości procesu implementacji stanowi największe zagrożenie dla tego procesu. W związku z tym konieczne jest bliższe przeanalizowanie tego procesu pod kątem obecnego stanu faktycznego, a także podjęcie próby wskazania ewentualnych sposobów na zmniejszenie opóźnień implementacji prawa UE. Innymi słowy istotnym problemem procesu implementacji jest kwestia terminowości, natomiast kwestia poziomu merytorycznego nie stanowi zasadniczo znaczącego problemu³²⁰. W związku z powyższymi rozważaniami trzeba zwrócić uwagę, iż brak terminowości wykonywania prawa UE w systemie prawnym RP nie wynika z kwestii braku odpowiednich regulacji. Zarówno Konstytucja RP, Regulamin Sejmu, Regulamin Senatu oraz ustawa kooperacyjna zawierają normy określające precyzyjnie ramy czasowe poszczególnych etapów procesu implementacji. Ponadto ustawa kooperacyjna określa również precyzyjnie ramy czasowe dotyczące

³²⁰ Jak Polska radzi sobie z unijnym prawem, Gazeta Wyborcza z dnia 8 maja 2014 r.; Pojawiają się również głosy, jak się wydaje nadmiernie optymistyczne, zdaniem których to nie terminowość, lecz poziom transpozycji jest problemem. Zob.: Dyrektywy wdrażamy szybciej, lecz wciąż byle jak, Dziennik Gazeta Prawna z dnia 30 kwietnia 2014 r. Autor niniejszej rozprawy widzi jednak problem w terminowości, a nie w jakości implementacji.

obowiązków Rady Ministrów związanych z informowaniem Sejmu i Senatu oraz ich odpowiednich organów o projektach prawa UE oraz z obowiązkiem przedstawiania planów (terminarzy) procesu implementacji poszczególnych aktów prawnych UE. Odstępstwa od wskazanych terminów wymagają złożenia przez Radę Ministrów umotywowanego wniosku, który jest przedmiotem opinii właściwego organu Sejmu. Dlatego też wydaje się, iż odstępstwo od określonych w ustawie kooperacyjnej terminów powinno być postrzegane na zasadzie wyjątku. Niestety praktyka implementacji prawa UE pokazuje, że dochodzi na tym tle do znaczących opóźnień dochodzących nawet do kilku lat. Sytuacja nie ulega niestety poprawie.

Dlatego też istnieje potrzeba analizy procesu implementacji, a właściwie dwóch pierwszych etapów tego procesu, pod kątem jego usprawnienia i przyspieszenia. Ewentualnych możliwości w tym zakresie należy poszukiwać na etapie przygotowywania przez Radę Ministrów projektów ustaw implementacyjnych oraz na etapie procesu ustawodawczego (transpozycji) w Sejmie i Senacie. Już na pierwszy rzut oka wydaje się, iż na każdym z tych etapów możliwe jest usprawnienie procesu implementacji. Dopuszczalnym sposobem osiągnięcia tego celu jest usprawnienie pracy wyspecjalizowanych organów Rady Ministrów oraz Sejmu i Senatu nad projektami ustaw implementacyjnych³²¹. Wstępnym warunkiem, który musi być spełniony aby terminowo wykonywać prawa UE w systemie prawnym RP jest bowiem terminowe przygotowanie przez Radę Ministrów stosownego projektu ustawy oraz zainicjowanie w tym przedmiocie procedury ustawodawczej. Dlatego też istotne jest sprawne współdziałanie podmiotów biorących udział w przygotowaniu założeń do projektów ustaw implementacyjnych, jak również samych projektów ustaw. W związku z tym, że nawet do 80% prawa stanowionego w RP to prawo wykonujące prawo UE za zasadną należy uznać propozycję, aby co do zasady projekty ustaw implementacyjnych posiadały priorytet w stosunku do innych projektów ustaw. Jako wyjątek od tej zasady można traktować, z uwagi na terminy

³²¹ K. Eckhardt, *Wpływ organów władzy wykonawczej na wewnątrz parlamentarne postępowanie ustawodawcze (w świetle Małej Konstytucji z 1992 r. oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3, s. 18 – 25.*

konstytucyjne, jedynie projekt ustawy budżetowej. Oczywiście możliwe byłoby ustanowienie zamkniętego katalogu zawierającego inne wyjątki. Jednak najwłaściwszym rozwiązaniem wydaje się ewentualne ustanowienie zamkniętego i interpretowanego ściśle katalogu wyjątków od zasady prymatu projektów ustaw implementacyjnych w procesie ustawodawczym. Niemniej jednak formalnie nic nie stoi również na przeszkodzie aby prymat ten dotyczył zarówno pierwszego, jak i drugiego etapu procesu implementacji. Nie ma przeszkód natury konstytucyjnej dla wprowadzenia takiego rozwiązania. Wymagałoby ono jedynie wprowadzenia odpowiednich zmian do ustawy o Radzie Ministrów oraz do Regulaminu Sejmu i Regulaminu Senatu. W takiej sytuacji projekty ustaw implementacyjnych przy zachowaniu formalnej równości w stosunku do innych projektów ustaw byłyby rozpatrywane w pierwszej kolejności. Oczywiście pojawia się pytanie jak miałyby zostać określone to pierwszeństwo. Być może punktem wyjścia mogłyby być plany (terminarz) legislacyjny określony w ustawie kooperacyjnej. Ważną rolę mógłby również odegrać Marszałek Sejmu oraz Marszałek Senatu, którzy mogliby w ramach swoich uprawnień czuwać nad terminowością prac nad projektami ustaw implementacyjnych. Dopiero po przeprowadzeniu procedury legislacyjnej określonej w tych planach dochodziłoby do procedowania nad projektami innych ustaw. Tym bardziej, że wprowadzenie podziału na posiedzenia dotyczące prawa implementacji prawa UE oraz na posiedzenia dotyczące innych projektów ustaw wiązałoby się z dodatkowym uporządkowaniem procesu legislacji oraz procesu ustawodawczego. Pozwoliłoby to również na zaplanowanie ze znacznym wyprzedzeniem poszczególnych rodzajów posiedzeń. Warto również powrócić do pojawiających się już wcześniej koncepcji zmian organizacyjnych wyspecjalizowanych organów władzy wykonawczej oraz władzy ustawodawczej zajmujących się projektami ustaw implementacyjnych. Celem tych działań byłoby ich organizacyjne wzmocnienie poprzez poszerzenie poszczególnych gremiów, czy też wprowadzenie możliwości wspólnego procedowania.

Zaproponowane powyżej rozwiązania doprowadziłyby, jak się wydaje, nie tylko do zwiększenia sprawności i szybkości procedowania nad projektami ustaw implementacyjnych, ale również wiązałyby się ze zwiększeniem płynności oraz

harmonijności pracy organów władzy wykonawczej oraz organów władzy ustawodawczej w procesie transpozycji. Proponowane zmiany dałyby też realne nadzieje na faktyczne usprawnienie procesu implementacji, bez negatywnego wpływu na poziom merytoryczny. Rozważenia wymaga też propozycja usunięcia z ustawy kooperacyjnej możliwości nieprzestrzegania terminów przygotowywania projektów ustaw implementacyjnych, z uwagi na to, że przedmiotowa procedura zdaje się być nadużywana. Oczywiście wprowadzenie tych rozwiązań nie gwarantuje zapewnienia całkowitej terminowości implementacji prawa UE, która to jest problemem również w innych państwach członkowskich UE. Niemniej jednak wprowadzenie większej dyscypliny oraz uporządkowanie procesu implementacji mogłoby wpłynąć na znaczącą poprawę sytuacji w tym zakresie. Ponadto przyznanie prymatu projektom ustaw implementacyjnych wydaje się rozwiązaniem naturalnym, w sytuacji kiedy prawo UE podlegające implementacji stanowi do 80% prawa stanowionego w RP. Oczywiście inne projekty ustaw należy traktować za równorzędne formalnie, jednak nic nie stoi na przeszkodzie, aby były one procedowane w drugiej kolejności. Dodatkowo podział prac prowadzonych przez władzę wykonawczą i władzę ustawodawczą oraz ich organy na te dotyczące implementacji prawa oraz na pozostałe ustanowiłoby pewien rytm ich pracy zwiększający terminowość procesu implementacji. Takie przeorganizowanie oraz usystematyzowanie pracy nad projektami ustaw doprowadziłoby ponadto do uporządkowania tego procesu. To z kolei wiązałoby się z jego większą przejrzystością oraz terminowością. Proponowane rozwiązania stanowią jedynie pewien zarys koncepcji prac nad projektami ustaw implementacyjnych i wymaga ewentualnej konkretyzacji, przy udziale ekspertów prawa parlamentarnego³²².

Argumentem za przedstawionymi wyżej propozycjami dotyczącymi sposobu usprawnienia i przyspieszenia procesu implementacji, tak aby zapewnić

³²² Przedstawione propozycje *de lege ferenda* dotyczące usprawnienia procesu transpozycji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej wymagają oczywiście odrębnej i pogłębionej analizy. Wydaje się jednak, że wskazane kierunki oraz obszary zmian pozwoliłyby na usprawnienie procesu wykonywania prawa UE w systemie prawnym RP. Każda z propozycji posiada inny zakres, a jej wprowadzenie wymagałoby podjęcia odmiennego rodzaju działań. Dlatego też wskazana jest dalsza praca w tym przedmiocie umożliwiająca dokonanie usprawnień procesu transpozycji w ramach obowiązujących ram konstytucyjnych.

jego terminowość jest niewystarczająca w praktyce regulacja dotycząca pilnego projektu ustawy. Regulacja ta nie przyczyniła się do przyspieszenia procesu implementacji. Dlatego też wydaje się, że trudno byłoby uzyskać usprawnienie procesu transpozycji poprzez stosowanie istniejących oraz bez wprowadzenia nowych rozwiązań rangi konstytucyjnej³²³. Po pierwszej jest to mało prawdopodobne z uwagi na nikłą szansę wprowadzenia zmian do Konstytucji. W obecnych realiach politycznych uzyskanie wymaganej większości głosów potrzebnych do zmiany Konstytucji wydaje się zarówno w Sejmie, jak i w Senacie jest stosunkowo mało prawdopodobne. Praktyka procesu implementacji oraz jego charakter pokazują, iż większy efekt mogłoby przynieść wprowadzenie zmian w materii ustawowej lub regulaminowej. Zawarta w przepisie art. 123 ust. 1 – 3 Konstytucji RP instytucja pilnego projektu ustawy tylko na pozór zapewnia bowiem realne przyspieszenie prac nad projektem ustawy³²⁴. Jest to związane z faktem, że dotyczy jedynie drugiego etapu procesu implementacji, nie odnosząc się w ogóle do etapu pierwszego. Tym samym pozwala na niewielkie przyspieszenie jedynie procesu transpozycji. Ponadto nawet na tym etapie skrócenie terminów procedowania nad projektem ustawy nie zapewnia realnego i efektywnego skrócenia procesu ustawodawczego. Dlatego też próba skorzystania z trybu określonego w przepisie art. 123 ust. 1 Konstytucji RP, jako możliwości przyspieszenia procesu implementacji wydaje się dalece niewystarczającym oraz mało efektywnym w praktyce rozwiązaniem.

Odnotowania wymaga, że przepis art. 123 ust. 2 Konstytucji RP dotyczący trybu pilnego odsyła do odpowiednich przepisów Regulaminu Sejmu oraz Regulaminu Senatu, które określają odrębności w postępowaniu ustawodawczym w sprawie projektu pilnego. Jest to kolejne potwierdzenie tezy, iż to właśnie

³²³ B. Banaszak, R. Balicki, *Członkostwo w Unii Europejskiej a zmiana Konstytucji RP z 1997 roku – prawo unijne jako stymulator zmian*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 55 i nast.; J. Barcz, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.*, [w:] J. Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo – konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 13 i nast.; E. Popławska, *Zmiany konstytucji a integracja europejska: czy nowelizacje konstytucji są rzeczywiście konieczne?*, [w:] M. Granat (red.), *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym systemie prawnym Francji i Polski*, Warszawa 2007, s. 160 – 167.

³²⁴ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze...*, s. 55 – 65; S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji...*, s. 222 i nast.

w materii regulaminowej należy szukać możliwości przyspieszenia procesu implementacji. Co więcej w przepisie art. 123 ust. 3 Konstytucji RP zapisano, iż w postępowaniu, którego przedmiotem jest pilny projekt ustawy termin jej rozpatrzenia przez Senat wynosi 14 dni, a termin podpisania przez Prezydenta Rzeczypospolitej wynosi 7 dni. Dla porównania terminy te w przypadku zwykłej procedury ustawodawczej wynoszą odpowiednio 30 oraz 21 dni. Dlatego też patrząc z perspektywy kilkuletnich opóźnień w implementacji prawa UE możliwość potencjalnego skrócenia procesu transpozycji w sumie o 21 dni wydaje się dalece niesatysfakcjonująca oraz nie mająca realnego wpływu na usprawnienie procesu implementacji.

Powyższe rozważania prowadzą do momentu, w którym możliwa staje się próba zdefiniowania obowiązującej w praktyce procesu ustawodawczego, związanej z wykonaniem prawa UE w systemie prawnym RP szczególnej procedury ustawodawczej posiadającej pewne odrębności w stosunku do klasycznej procedury ustawodawczej dotyczącej projektów ustaw innych niż związanych z wykonaniem prawa UE w systemie prawnym RP. Ta szczególna procedura ustawodawcza jest znaczeniowo oraz treściowo tożsama z procesem transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP. Innymi słowy proces ten doprowadził do wykształcenia się szczególnej procedury ustawodawczej mającej z jednej strony pewne odrębności w stosunku do klasycznego modelu tej procedury, a z drugiej strony mieszczącego się w konstytucyjnych ramach określających procedurę ustawodawczą. Czynnikiem, które miały wpływ na obecny kształt tej szczególnej procedury są rozwiązania zawarte w ustawie kooperacyjnej, jak również rozwiązania zawarte w regulaminach izb parlamentu w zakresie dotyczącym wykonywania prawa UE. Są to przesłanki ukształtowania się oraz funkcjonowania procesu transpozycji. Za pierwotną podstawę należy zaś uznać przepis art. 90 ust. 1 oraz przepis art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Przekazanie bowiem na rzecz UE kompetencji organów władzy wykonawczej oraz władzy ustawodawczej w niektórych sprawach w połączeniu z obowiązkiem zapewnienia skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP stanowiło podstawę od uchwalenia ustawy kooperacyjnej, a tak że nowelizacji ustawy o Radzie Ministrów

oraz regulaminów izb parlamentu, których wynikiem jest istnienie procesu transpozycji w obecnym kształcie. Innymi słowy szczególny tryb ustawodawczy, w którym odbywa się transpozycja prawa UE do systemu prawnego RP jest efektem członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz zobowiązania do wykonania prawa UE w systemie prawnym RP w celu zapewnienia mu waloru skuteczności. W realiach wykonywania prawa UE w systemie prawnym RP proces transpozycji należy utożsamiać ze szczególnym trybem ustawodawczym dotyczącym wykonania prawa UE. Mieści się on w klasycznym procesie ustawodawczym a odrębności zostały uregulowane w ustawie kooperacyjnej oraz w regulaminach izb parlamentu.

Rozdział V

Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez organy władzy publicznej

5.1. Prawo Unii Europejskiej w praktyce sądów oraz organów administracji Rzeczypospolitej Polskiej

Proces implementacji prawa UE do systemu prawnego RP ma na celu zapewnienie wykonania prawa UE w systemie prawnym RP. To z kolei ma zapewnić jego pełną skuteczność w krajowym systemie prawnym. Dlatego też samo zakończenie procesu transpozycji nie oznacza zakończenia procesu implementacji. Trzecim, ostatnim etapem tego procesu jest stosowanie przepisów ustaw implementacyjnych oraz rozporządzeń, jako aktów wykonawczych w stosunku do tych ustaw zarówno przez sądy jak i przez organy administracji publicznej stosujące prawo. Dlatego też dla prawidłowej implementacji prawa UE do systemu prawnego RP niezbędny jest udział krajowych sądów oraz organów administracji państwowej. Jest to związane przede wszystkim z tym, że to właśnie te podmioty zapewniają w toku swojej działalności faktyczne wykonanie prawa UE w systemie prawnym RP. Jeśli chodzi o organy administracji publicznej to decyzje administracyjne w sprawach indywidualnych podmiotów są oparte na przepisach prawa, z których część jest wynikiem działań implementacyjnych. Z kolei sądy stoją na straży przestrzegania prawa, a także same stosują te normy. Dlatego też możemy mówić o orzekaniu na podstawie implementowanych norm. To z kolei jest związane zarówno ze stosowaniem przedmiotowych norm, jak również ich wykładnią, czy też oceną prawidłowości ich zastosowania³²⁵. W związku z tym nie może być mowy o prawidłowym (pełnym) implementowaniu prawa UE do systemu prawnego, a także przestrzeganiu prawa UE w systemie

³²⁵ A. Łazowski, *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy i organy administracji jako mechanizm dostosowania systemu prawnego do aquis communautaire*, [w:] E. Piontek (red.), *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 181 i nast.; A. Wróbel, *Niektóre zagadnienia stosowania dyrektyw przez sądy (polskie)*, [w:] M. Wędrychowski (red.), *Prawo Unii Europejskiej w wewnętrznym systemie prawnym państw członkowskich*, Warszawa 2004, s. 103 i nast.; A. Wróbel, *Stosowanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej przez sądy RP*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 220 – 231.

prawnym RP bez udziału sądów oraz organów administracji publicznej. W istocie to właśnie te podmioty stosując prawo, prowadząc postępowania w indywidualnych sprawach, dokonują konkretnej implementacji prawa UE zapewniając jego skuteczność a przede wszystkim obowiązywanie. Dlatego też bez udziału tych podmiotów nie byłoby mowy o zakończeniu procedury implementacji. Szczególnie ma to znaczenie w kontekście skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP.

Ponadto do zadań zarówno sądów, jak również organów administracji należy wykładnia prawa związana z jego stosowaniem. W związku z uczestnictwem tych podmiotów w ostatnim etapie procesu implementacji bardzo istotnego znaczenia nabiera kwestia wykładni norm aktów implementacyjnych przychylna dla prawa UE oraz procesu integracji europejskiej. Innymi słowy wspomniane podmioty są zobowiązane do pronunijnej wykładni prawa w procesie swojej działalności. Taka wykładnia prawa przez krajowe podmioty stosujące prawo ma niezwykle istotne znaczenie w procesie zapewnienia skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP. W praktyce procesu implementacji prawa pronunijna wykładnia prawa stanowi bardzo ważny element zapewniający skuteczność prawa UE w krajowym systemie prawnym. Pozwala bowiem na skorygowanie w drodze wykładni niedoskonałości oraz wątpliwości interpretacyjnych związanych ze stosowaniem norm zawartych w aktach implementacyjnych. Jest to często warunek konieczny dla pełnego wykonania prawa UE w systemie prawnym RP. Pronunijna wykładnia oznacza więc działanie organów stosujących prawo w kierunku zapewnienia jego pełnej skuteczności co stanowi ważny element spinający w całość proces implementacji rozpatrywany jako całość. Brak takiej wykładni prawa, która jest przychylna procesowi integracji europejskiej, jak również prawu UE mogłaby stanowić istotną przeszkodę w pełnym wykonaniu prawa UE w krajowym systemie prawnym³²⁶. Stawiałoby to pod znakiem zapytania skuteczność oraz poprawność całego procesu implementacji. Nawet w sytuacji, kiedy wcześniejsze dwa etapy procesu implementacji zostałyby przeprowadzone w pełni poprawnie, również

³²⁶ B. Kurcz, *Dyrektywy wspólnoty...*, s. 196 – 202; A. Wyrozumska, *Pojęcie prawa Unii Europejskiej i zasady jego oddziaływania*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska (red.), *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 239 – 242.

poprawność trzeciego etapu tego procesu jest niezbędne dla jego poprawności jako całości. Oczywiście nie można traktować ostatniego etapu wykonania prawa UE w systemie prawnym RP jako etapu, w którym mogą być jedynie poprawiane w drodze wykładni niedoskonałości i błędy powstałe w toku wcześniejszych dwóch etapów. Sądy i organy administracji publicznej nie sprawują bowiem kontroli nad rezultatami osiągniętymi w procesie implementacji w jego dwóch pierwszych etapach. Niemniej jednak w procesie prounijnej wykładni prawa mogą w konkretnych rozstrzyganych przez sądy sprawach niwelować zaistniałe niedoskonałości. Niewątpliwie w drodze wykładni prawa można zapewnić w razie potrzeby efekt pełnej skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP oraz zapewnić mu skutek pełnego obowiązywania³²⁷.

Organy administracji publicznej oraz sądy są uprawnione do dokonywania samodzielnej wykładni prawa w toku prowadzonych przez siebie postępowań. Niemniej jednak w przypadku sądów istnieje możliwość zwrócenia się przez nie do TSUE z pytaniem prejudycjalnym dotyczącym wykładni prawa, które będzie podstawą ich orzeczenia. Jest to oczywiście możliwe w przypadku, kiedy budząca wątpliwości regulacja dotyczy prawa UE. Dodatkowo na podstawie przepisu art. 267 TFUE jeżeli wątpliwości co do prawa UE poweźmie sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, to jest zobowiązany wystąpić z pytaniem prejudycjalnym. Oznacza to, że TSUE odpowiadając na przedmiotowe pytania sądów krajowych, przyczynia się nie tylko do wyjaśnienia ewentualnych wątpliwości, ale także zapewnia jednolite stosowanie prawa UE w systemach prawnych państw członkowskich³²⁸. Jest to również niezwykle istotne działanie z punktu widzenia procesu implementacji. W przypadku bowiem, gdy sąd krajowy poweźmie wątpliwości w przedmiocie wykładni prawa UE to może zwrócić się w tej sprawie do TSUE. To z kolei oznacza, iż sąd krajowy stosując się do stanowiska zaprezentowanego w odpowiedzi TSUE minimalizuje ryzyko wydania

³²⁷ A. Bartosiewicz, *Efektywność prawa...*, s. 225 i nast.

³²⁸ M. Kawczyńska, *Procedura pytań prejudycjalnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 181 – 186; M. Taborowski, *Wybrane aspekty procedury orzeczeń wstępnych*, [w:] M. Wędrychowski (red.), *Prawo Unii Europejskiej w wewnętrznym systemie prawnym państw członkowskich*, Warszawa 2004, s. 146 i nast.

orzeczenia niezgodnego z prawem UE co mogłoby doprowadzić do narażenia RP na odpowiedzialność odszkodowawczą.

Działalność TSUE związana z zapewnieniem jednolitej wykładni prawa UE, a także jego przestrzegania ma na celu zapewnienie jego skuteczności w krajowych systemach prawnych. Dlatego też aby zapewnić tę skuteczność konieczne jest współdziałanie sądów krajowych z TSUE. Współdziałanie przedmiotowych sądów z TSUE można więc określić jako formę uprzedniej kontroli przestrzegania prawa UE przez państwa członkowskie. Będzie się ona odbywała w trybie pytań prejudycjalnych kierowanych do TSUE przez sądy krajowe państw członkowskich. W tym kontekście tym większe znaczenie ma wspomniany wyżej obowiązek występowania z takimi pytaniami przez sądy, od których orzeczeń nie przysługuje środek zaskarżenia. Opisana powyżej procedura zapewnia możliwość podjęcia przez TSUE działań prewencyjnych, które mają zapobiegać stosowaniu przez sądy krajowe prawa UE w sposób wadliwy, poprzez dokonywanie jego błędnej wykładni. Także zapewnienie jednolitej wykładni prawa ma wpływ na zapewnienie skuteczności prawa UE w systemach prawnych państw członkowskich³²⁹. Oczywiście należy przyjąć, że przedmiotowy tryb ma na celu zapobieganie naruszeniom przez państwa członkowskie prawa UE, które stałoby w sprzeczności z obowiązkiem jego wykonania w krajowych systemach prawnych.

Dlatego też należy stwierdzić, że współpraca sądów krajowych w TSUE jest jednym ze sposobów zapewniania zarówno obowiązywania, jak również skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP. Stanowi więc ona element trzeciego, ostatniego etapu implementacji prawa UE do systemu prawnego RP. Charakterystyczne dla tego sposobu zapewnienia skuteczności prawa UE jest jego uprzednia, prewencyjna forma. W odróżnieniu od bieżącego zapewniania skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP, który ma miejsce w trakcie działania sądów oraz organów władzy państwowej kontrola uprzednia umożliwia przeprowadzenie swoistej konsultacji odnośnie stosowania prawa pomiędzy

³²⁹ E. Krzysztofik, *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010, s. 287 – 295.

sądem krajowym a TSUE. Należy również zwrócić uwagę że procedura pytania prejudycjalnego jest niezbędna, gdyż w tym trybie można doprowadzić do kontroli ważności prawa UE oraz jego wykładni, na wniosek sądu krajowego. Dodatkowo sąd krajowy nie jest uprawniony do badania ważności prawa UE. Uprawnienie to posiada jedynie TSUE. Z punktu widzenia stosowania oraz wykładni prawa ważność unijnych aktów prawnych na duże znaczenie. Stwierdzenie bowiem nieważności normy prawnej UE mogłoby się wiązać z brakiem konieczności jego zastosowania. Możliwość taką dawałoby tylko orzeczenie TSUE w tym zakresie.

Zgodnie z przepisem art. 10 ust. 2 Konstytucji RP władzę sądowniczą sprawują sądy i trybunały. Z kolei na podstawie przepisu art. 175 ust. 1 Konstytucji RP wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawuje Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Oznacza to, że z pytaniem prejudycjalnym do TSUE mogą wystąpić podmioty określone w powyższych przepisach. Dlatego też nie jest wykluczone aby z pytaniem prejudycjalnym do TSUE wystąpił Trybunał Konstytucyjny³³⁰. Niewątpliwie sprawuje ona władzę sądowniczą i może być określony jako odrębny organ władzy sądowniczej. Jego kompetencje oraz przedmiotowy zakres orzekania został określony w przepisie art. 188 i następnych Konstytucji RP oraz ustawie o Trybunale Konstytucyjnym³³¹. Wydaje się, że w związku z wykonywaniem swoich ustrojowych zadań Trybunał Konstytucyjny może powziąć wątpliwości co do wykładni prawa UE, jak również co do ważności prawa UE. Druga z przedstawionych możliwości wydaje się w praktycznej działalności TK znacznie bardziej prawdopodobna. Przy zaistnieniu po stronie TK którejkolwiek z powyższych wątpliwości byłby on zobowiązany do wystąpienia z pytaniem prejudycjalnym do TSUE. Obowiązek ten wynikałby z tego, że od orzeczeń TK nie przysługuje środek zaskarżenia (art. 190 ust. 1 Konstytucji RP). Z uwagi na zasadę pronunijnej wykładni będącej również zasadą działania TK oraz ze względu

³³⁰ A. Pudło, *Dialog między Trybunałem Konstytucyjnym a sądami europejskimi (Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej)*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 1, s. 83 i nast.; A. Kustra, *Sądy konstytucyjne a procedura prejudycjalna przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 4, s. 96 – 97; K. Wojtyczek, *Trybunał Konstytucyjny w europejskim systemie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4, s. 177 i nast.; K. Wójtowicz, *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 63 i 67 – 68 i 145.

³³¹ Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 2015, poz. 1064).

na wspólnotę wartości stanowiącą podstawą systemu prawnego RP oraz systemu prawnego UE, wydaje się że w praktyce nie powinny wystąpić rozbieżności w wykładni prawa UE dokonanej przez Trybunał Konstytucyjny oraz przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej³³². Dlatego też w dotychczasowej praktyce działania TK nie doszło do sytuacji, w której byłby on zmuszony do takiego działania. Ponadto wystąpienie przez TK z takim pytaniem doprowadziłoby w praktyce do sytuacji, w której podstawę orzeczenia TK stanowiłoby orzeczenia TSUE. W związku z tym, że TK uznaje zasadę prymatu przepisów Konstytucji nad normami prawa UE (w przeciwieństwie do TSUE, który uznaje bezwzględny prymat prawa UE) oznaczałoby to organizacyjne podporządkowanie TK względem TSUE. Pomimo więc formalnej możliwości wystąpienia przez TK z pytaniem prejudycjalnym do TSUE praktyczne wystąpienie takiej sytuacji wydaje się z powyżej wskazanych względów mało prawdopodobne. Pogląd taki jawi się jako zasadny, a Trybunał Konstytucyjny należy uznać za organ który z uwagi na miejsce w systemie konstytucyjnych organów państwa jest uprawniony do dokonywania wykładni oraz kontroli zgodności prawa UE z Konstytucją RP³³³. Co więcej należy uznać, że ma on wręcz taki obowiązek i powinien to czynić samodzielnie bez konieczności zwracania się z pytaniem prejudycjalnym do TSUE. Dodatkowym argumentem potwierdzającym takie zapatrywanie jest prymat przepisów Konstytucji RP w stosunku do prawa UE (pierwotnego i pochodnego). Jeśli więc TK jest organem kontrolującym zgodność prawa UE (pierwotnego i pochodnego) z Konstytucją RP to niezasadne jest występowanie przez TK w pytaniu o wykładnię prawa UE. TK bada bowiem zgodność prawa unijnego z nadrzędnym w stosunku do niego aktem normatywnym jaki jest Konstytucja RP. Z uwagi na spójność systemu prawnego RP, a szczególnie systemu i hierarchii źródeł prawa zawartych w Konstytucji RP należy negatywnie ocenić możliwość dokonywania przez TSUE wykładni prawa UE na wniosek zawarty w pytaniu prejudycjalnym TK. Również systematyka

³³² Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie sygn.. akt K 32/09.

³³³ T. T. Koncewicz, *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa europejskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2, s. 105 i nast.

Konstytucji RP w zakresie jej zasad naczelnych wspiera powyższą argumentację. Chodzi w szczególności o relację przepisów art. 8 ust. 1 i art. 9 Konstytucji RP oraz związane z tymi przepisami orzecznictwo TK, z którego wynika jednoznacznie, iż Konstytucja RP jest aktem prawnym nadrzędnym w stosunku do ogółu prawa UE.

W związku z powyższym można sobie w praktyce wyobrazić jedynie sytuację, w której w procesie orzekania przez TK pojawi się wątpliwość w przedmiocie ważności prawa UE. W takiej sytuacji jedynym podmiotem, który mógłby orzec o nieważności unijnego aktu prawnego jest TSUE. Innymi słowy TK nie posiada takiego uprawnienia. Teoretycznie wątpliwości, co do ważności prawa UE mogłyby pojawić się w procesie badania zgodności prawa UE z Konstytucją RP. Mogłaby być ona zakwestionowana w przypadku, gdy u jego podstaw ległyby zasady sprzeczne z naczelnymi zasadami Konstytucji RP. To natomiast mogłoby doprowadzić do sytuacji skierowania do TSUE pytania prejudycjalnego o ważności prawa UE³³⁴. Należy podkreślić, że nieważność prawa UE mogłaby mieć oprócz wskazanych wcześniej podstaw materialnych, również podstawy o charakterze formalnym, związane z obarczoną błędami procedurą przyjmowania aktu prawnego UE. Nieważność materialna prawa UE mogłaby prowadzić do jego niezgodności z Konstytucją RP. W celu usunięcia tej niezgodności musiałyby dojść do zmiany aktu prawnego UE lub też do zmiany Konstytucji RP. Jako właściwszy należałoby rozpatrywać ten, który prowadziłby do zmiany prawa UE. Wstępem do takiej zmiany byłoby natomiast stwierdzenie nieważności prawa UE. Stwierdzenia takiego może zaś dokonać, jak już wcześniej wspomniano jedynie TSUE. Dlatego też teoretycznie rzecz biorąc TK mógłby wystąpić do TSUE z wnioskiem w tym zakresie, złożonym w trybie pytania prejudycjalnego. Praktyczna możliwość wystąpienia przez TK do TSUE z pytaniem prejudycjalnym wydaje się jednak mało prawdopodobna, choć istnieje taka formalna możliwość.

³³⁴ A. Chmielarz, *Kontrola konstytucyjności prawa pochodnego Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 4, s. 9 i nast.

Biorąc pod uwagę praktyczną możliwość wystąpienia do TSUE z pytaniem prejudycjalnym, jako właściwe podmioty należy uznać sądy powszechne i Sąd Najwyższy oraz sądy administracyjne i Naczelny Sąd Administracyjny. Zgodnie z przepisem art. 183 ust. 1 Konstytucji RP Sąd Najwyższy sprawuje nadzór nad działalnością sądów powszechnych w zakresie orzekania. Natomiast na podstawie art. 184 Konstytucji RP, Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej³³⁵. Zgodnie z przepisami regulującym postępowanie przed sądami powszechnymi oraz przed Sądem Najwyższym od orzeczeń tego ostatniego nie przysługuje środek zaskarżenia³³⁶. Jeśli zaś chodzi o przepisy regulujące postępowanie przez sądami administracyjnymi, do których należy również Naczelny Sąd Administracyjny, co do zasady od orzeczeń tego ostatniego nie przysługuje środek zaskarżenia³³⁷. Oznacza to, że w przypadku powzięcia wątpliwości do wykładni prawa UE, czy też jego ważności Sąd Najwyższy, jak również Naczelny Sąd Administracyjny są zobowiązane zwrócić się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym. Pozostałe sądy posiadają w tym zakresie uprawnienie, które ma charakter fakultatywny. Możliwość lub też obowiązek współpracy powyższych sądów krajowych z TSUE, także ma na celu zapewnienie skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP oraz zapewnienie uprzedniej (prewencyjnej) kontroli wykładni prawa UE. Ma to w dalszej perspektywie zapobiegać naruszeniu przez sąd krajowy prawa UE, którego następstwem mogłaby być odpowiedzialność odszkodowawcza państwa³³⁸.

³³⁵ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 243 – 246.

³³⁶ Zob. przepis art. 398¹ § 1 Kodeksu postępowania cywilnego (Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego, Dz. U. 1964 r., Nr 43, poz. 296 ze zm.). Przepisy procedury cywilnej określają równocześnie w sprawach majątkowych próg kwotowy w wysokości 50 tys. zł, poniżej którego skarga kasacyjna nie jest dopuszczalna. Z kolei w sprawach z zakresu prawa pracy i ubezpieczeń społecznych próg ten wynosi 10 tys. zł (art. 398² §1 Kodeksu postępowania cywilnego). Katalog spraw w których skarga kasacyjna nie jest dopuszczalna został ponadto wskazany w przepisach art. 398² § 2 i 3 Kodeksu postępowania cywilnego.

³³⁷ Zob. przepis art. 173 §1 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. 2002 r., Nr 153, poz. 1270 ze zm.).

³³⁸ K. Wójtowicz, *Odpowiedzialność sądów krajowych za naruszenie prawa wspólnotowego – perspektywa polska*, [w:] M. Granat (red.), *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym systemie prawnym Francji i Polski*, Warszawa 2007, s. 56 i nast.

Podsumowując należy uznać, że udział sądów i organów administracji publicznej w trzecim etapie procesu implementacji jest niezbędny dla jego prawidłowości oraz kompletności. W szczególności sądy w procesie stosowania a także wykładni prawa sprawują istotną rolę w zapewnieniu skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP. Duże znaczenie ma również możliwość współpracy sądów krajowych z TSUE w trybie pytań prejudycjalnych. Natomiast w procesie wykładni prawa nie można nie doceniać prounijnej wykładni prawa, będącej ważnym instrumentem implementacji prawa UE. Analizując udział sądów oraz organów administracji publicznej w procesie implementacji prawa UE, należy go utożsamiać ze stosowaniem prawa, z którym wiąże się stosowanie prounijnej wykładni prawa oraz występowanie do TSUE w trybie pytań prejudycjalnych co do wykładni oraz ważności prawa UE.

5.2. Podmioty uprawnione do wszczęcia procedury kontroli implementacji prawa Unii Europejskiej

Elementem zapewnienia skuteczności prawu UE w systemie prawnym RP jest możliwość zainicjowania oraz przeprowadzenia procedury, której celem będzie kontrola prawidłowego wykonania prawa UE w systemie prawnym RP. Jeżeli proces implementacji prawa UE do systemu prawnego RP nie zostanie przeprowadzony lub też zostanie on przeprowadzony nieprawidłowo to nie dojdzie do wykonania prawa UE w systemie prawnym RP. To z kolei będzie oznaczało, iż prawo UE nie uzyskało w systemie prawnym RP przymiotu obowiązywania, a co za tym idzie przymiotu skuteczności. W tym miejscu należy zauważyć, że pomimo tego, że akty prawa UE mają walor bezpośredniej skuteczności w systemie prawnym RP oraz że jednostka może się na nie powoływać bezpośrednio, to nie zwalnia to właściwych organów RP z obowiązku wykonania prawa UE w systemie prawnym RP. Dlatego też obowiązek implementacji prawa UE istnieje pomimo tego, że podmioty indywidualne mogą powoływać się bezpośrednio na przepisy dyrektyw. Jest to możliwe w sytuacji braku lub też niewłaściwej ich implementacji³³⁹. Pomimo tego obowiązek implementacji (wykonania) prawa UE

³³⁹ A. Zawidzka, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 152 – 155.

w systemie prawnym RP poprzez uchwalenie ustawy implementacyjnej lub też poprzez wydanie rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy implementacyjnej nie ustaje. Czasami dochodzi również do sytuacji, gdy państwo członkowskie zobowiązane jest implementować przepisy rozporządzenia UE poprzez wydanie odpowiednich środków wykonawczych.

W przypadku braku terminowego wykonania prawa UE lub też niewłaściwego wykonania istnieje możliwość wszczęcia procedury, mającej na celu zmuszenie państwa do dokonania prawidłowej implementacji prawa UE w systemie prawnym RP. Zgodnie z przepisem art. 258 TFUE jeżeli Komisja uzna, że państwo członkowskie uchybiło zobowiązaniom wynikającym z traktatów, wydaje uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu państwu przedstawienia swoich uwag. W przypadku kiedy państwo nie zastosuje się do opinii Komisji w określonym przez nią terminie, Komisja może wnieść sprawę do TSUE. Natomiast na podstawie przepisu art. 259 TFUE każde państwo członkowskie może wnieść w tym przedmiocie sprawę do TSUE przeciwko innemu państwu. Przed wniesieniem takiej skargi sprawa powinna być wcześniej przekazana Komisji, która wydaje uzasadnioną opinię, po umożliwieniu zainteresowanemu państwu uwag pisemnych i ustnych. Jeżeli Komisja w terminie trzech miesięcy od wniesienia sprawy nie wyda opinii państwo może samodzielnie wnieść skargę do TSUE³⁴⁰.

Należy uznać, że możliwość wniesienia przez Komisję lub przez państwo członkowskie skargi do TSUE na niewykonywanie przez inne państwo członkowskie zobowiązań wynikających z Traktatów stanowi niewątpliwie instrument, który ma na celu zdyscyplinowanie państw członkowskich w prowadzonych działaniach implementacyjnych. Sankcja w postaci możliwości nałożenia na państwo członkowskie przez TSUE kary w postaci ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej stanowi narzędzie mobilizujące państwa członkowskie do terminowej oraz właściwej implementacji prawa UE. Mechanizm ten umożliwia również wpływanie na państwa członkowskie, aby wywiązywały się

³⁴⁰ M. Górski, *Skargi wymuszające przestrzeganie prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie*, [w:] A. Wyrozumska (red.), *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 88 – 101.

one z obowiązku implementacji prawa UE. Instytucje wniosku do Komisji oraz jej umotywowanej opinii umożliwiają w sposób niesporny wpłynąć na państwo członkowskie, aby dokonało ono implementacji prawa UE. Z kolei instytucja skargi do TSUE stanowi drogę o charakterze spornym, która umożliwia wyegzekwowanie od państwa wspomnianego obowiązku. Każdy ze wskazanych elementów ma na celu wyegzekwowanie od państwa członkowskiego zobowiązania do implementacji prawa UE. Również w przypadku naruszenia przez sąd krajowy państwa członkowskiego prawa UE możliwe jest rozpoczęcie procedury określonej w przepisach art. 258 – 259 TFUE. Może to mieć jednak miejsce jedynie w sytuacji, kiedy sąd krajowy w sposób świadomy i przemyślany pominął normę prawa UE lub też pozbawił ją znaczenia.

Kolejnym podmiotem uprawnionym do wniesienia skargi do TSUE przeciwko państwu członkowskiemu w związku z nieprzestrzeganiem prawa UE są obywatele UE (osoby fizyczne), jak również podmioty osoby prawne działające na terenie UE. Skarga tych podmiotów może być skierowana przeciwko państwu członkowskiemu, jak również przeciwko innym osobom fizycznym oraz osobom prawnym. Wskazany wyżej tryb wniesienia skargi do TSUE znajduje oparcie w przepisie art. 258 TFUE. Komisja może bowiem rozpocząć postępowanie dotyczące naruszenia przez państwo prawa UE na skutek zgłoszenia dokonanego przez osobę fizyczną lub osobę prawną. Wymaga jednak podkreślenia, że skargi podmiotów prywatnych skierowanych bezpośrednio do TSUE będą podlegały odrzuceniu, jako niedopuszczalne, z uwagi na brak właściwości TSUE. Niemniej jednak wyrok TSUE stwierdzający naruszenie przez państwo członkowskie prawa UE rodzi skutek również w stosunku do podmiotów prywatnych. Może bowiem być podstawą do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w stosunku do podmiotów prywatnych, w sytuacji gdy naruszenie przez państwo prawa UE ma charakter wystarczająco poważny³⁴¹.

³⁴¹ M. Górski, *Skargi wymuszające...*, s. 103 – 106; A. Zawidzka, *Odpowiedzialność państwa członkowskiego za szkody powstałe wskutek naruszenia prawa unijnego*, [w:] J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 163 – 169; E. Piontek, *Odpowiedzialność państwa za naruszenie prawa Unii Europejskiej a prawo polskie*, [w:] M. Wędrychowski (red.), *Prawo Unii Europejskiej w wewnętrznym systemie prawnym państw członkowskich*, Warszawa 2004, s. 225 i nast.

Obowiązek ten wynika z prawa pierwotnego UE. Podstawę obowiązku stanowi zaś przepis art. 4 ust. 3 TUE, w którym zawarta jest zasada lojalnej współpracy. Zgodnie z treścią tego przepisu państwa członkowskie są zobowiązane do podejmowania wszelkich starań oraz środków dla wykonania wynikających nie tylko z Traktatów lecz również z aktów instytucji UE. Państwa członkowskie są również zobowiązane do powstrzymania się od działań, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów UE. Ponadto zasada lojalnej współpracy UE i państw członkowskich zobowiązuje te podmioty do udzielania sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Nie ma wątpliwości, że jednym z najbardziej doniosłych zobowiązań jakie przyjmuje na siebie państwo członkowskie jest wykonanie prawa UE w krajowym systemie prawnym, co ma prowadzić do zapewnienia jego obowiązywania oraz skuteczności w systemie prawnym państwa członkowskiego.

Kolejną podstawą obowiązku implementacji prawa jest przepis art. 288 TFUE. Zgodnie z jego treścią w celu wykonania swoich kompetencji UE jej instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Jak już wcześniej była mowa implementacji podlegają co do zasady dyrektywy UE. Z treści powołanego przepisu wynika, że dyrektywa wiąże państwo członkowskie, do którego jest skierowana w zakresie rezultatu, który ma zostać osiągnięty. Pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru w zakresie form i środków. Dlatego też określone w przepisach art. 258 – 260 procedury mają na celu zmuszenie państwa członkowskiego do przestrzegania wynikającego z Traktatów obowiązku implementacji prawa UE. Pozwalają one na podejmowanie Komisji oraz innym państw członkowskim działań zmierzających do przestrzegania przez inne państwa członkowskie prawa UE, na podstawie którego funkcjonuje obowiązek implementacji prawa UE do krajowego systemu prawnego. Harmonizacja systemów prawnych państw członkowskich stanowi bowiem jedną z fundamentalnych podstaw funkcjonowania UE. Integracja europejska byłaby wręcz niemożliwa, gdyby państwa członkowskie nie były zobowiązane do przestrzegania zarówno pierwotnego jak również pochodnego prawa UE. Harmonizacja porządków prawnych oraz obowiązywanie prawa UE

w systemach prawnych państw członkowskich należy wręcz uznać za fundament istnienia UE, a także jej rozwoju. Warunkiem dalszej integracji europejskiej państw członkowskich jest bowiem ujednoczenie systemu prawnego funkcjonującego na terenie UE.

Prawo traktatowe nie zawiera normy, na podstawie której wprost wynikałaby możliwość wystąpienia przez osoby fizyczne i osoby prawne ze skargą do TSUE na nieprzestrzeganie przez państwo członkowskie prawa UE. Dlatego też podmioty te posiadają uprawnienie do dochodzenia od państwa członkowskiego odszkodowania za bezprawne działanie lub zaniechanie prowadzące do powstania szkody. Oznacza to, że osoby fizyczne i osoby prawne są uprawnione do wystąpienia do TSUE z wnioskiem o stwierdzenie, że państwo naruszyło obowiązki wynikające z prawa UE. Szkada po stronie podmiotów prywatnych może się wiązać przede wszystkim właśnie z brakiem implementacji lub też nieprawidłową implementacją prawa UE. Może to doprowadzić do powstania po stronie podmiotów prywatnych szkody. Dlatego też brak lub niewłaściwa implementacja prawa UE może prowadzić do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w stosunku do podmiotu prywatnego (osoby fizycznej lub osoby prawnej). Należy uznać, iż wynikająca z orzecznictwa TSUE zasada odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego za naruszenie prawa UE, będąca jedną z podstawowych, obok zasady bezpośredniego skutku dyrektyw oraz zasady prounijnej wykładni prawa, zasad unijnego systemu prawnego. Niewątpliwie pozwala ona na zapewnienie kontroli wykonania prawa UE w systemach prawnych państw członkowskich ze strony obywateli. Jest ponadto instrumentem mającym na celu wymuszenie odpowiedniego działania implementacyjnego ze strony państw członkowskich. Pozwala ona bowiem na stwierdzenie, iż państwo członkowskie ponosi w stosunku do jednostki odpowiedzialność odszkodowawczą z tytułu naruszenia prawa UE, polegającego na braku lub też niewłaściwej implementacji prawa UE. Orzeczenie TSUE stwierdzające naruszenie prawa UE umożliwia dochodzenie przez jednostkę od państwa stosowanego odszkodowania. Omawiana procedura stanowi kolejny element składający się na kontrolę procesu implementacji oraz pozwala na

zmuszenie państwa do działań mających na celu usunięcie naruszeń prawa UE. Innymi słowy procedura ta pozwala na wywarcie na państwo nacisku w celu implementowania prawa UE do systemu prawnego państwa członkowskiego lub też na usunięcie błędów dokonanego już procesu implementacji.

Zarówno działania podejmowane przez organy administracji publicznej stosującej prawo, jak również działalność orzecznicza sądów krajowych stanowią elementy trzeciego etapu procesu implementacji prawa UE do systemu prawnego RP. Podmioty te są ponadto zobowiązane do pronunijnej wykładni prawa mającej na celu zapewnienie jego wykonania oraz zapewnienia skuteczności³⁴². Ważnym uzupełnieniem tych elementów trzeciego etapu implementacji jest niewątpliwie możliwość, a w niektórych przypadkach obowiązek występowania przez sądy krajowe z pytaniami prejudycjalnymi do TSUE³⁴³. Ich celem jest zapewnienie przestrzegania prawa UE w krajowym systemie prawnym, czego następstwem jest zapewnienie obowiązywania tego prawa oraz jego skuteczności w krajowym systemie prawnym. Są to bowiem procedury o charakterze uprzednim, która pozwalają na uniknięcie naruszenia prawa UE w trzecim etapie procesu implementacji. Zarówno procedura pytań prejudycjalnych, jak również zasada pronunijnej wykładni prawa mają na celu aby nie doszło do sytuacji, w której kierowana jest do TSUE przeciwko państwu skarga w przedmiocie naruszenia prawa UE. Jeśli zaś skarga została już złożona, to wcześniejsze wystąpienie przez sąd z pytaniem prejudycjalnym lub też zastosowanie przez organ administracji publicznej lub sąd krajowy pronunijnej wykładni prawa, minimalizują niebezpieczeństwo wydania przez TSUE orzeczenia stwierdzającego naruszenie prawa UE oraz otwarcia drogi dla ewentualnych roszczeń odszkodowawczych. Dlatego też procedura pytań prejudycjalnych oraz pronunijna wykładnia prawa stanowią elementy trzeciego etapu implementacji prawa UE, niezbędne dla prawidłowego przeprowadzenia całego procesu, a co za tym idzie prawidłowego wykonania prawa UE w systemie prawnym RP, którego konsekwencją musi być

³⁴² M. Kapko, *Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim systemie prawnym*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 135 – 142.

³⁴³ I. Skomerska – Muchowska, *Pytania prejudycjalne sądów krajowych*, [w:] A. Wyrozumska, *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 304 i nast.

zapewnienie efektu obowiązywania oraz efektu skuteczności prawa UE w systemie prawnym RP. Wydaje się, że tylko przy wykorzystaniu procedury pytań prejudycjalnych oraz prounijnej wykładni prawa te efekty zostaną w pełni osiągnięte.

Możliwość stwierdzenia przez TSUE naruszenia przez państwo członkowskie prawa UE na wniosek Komisji, innego państwa członkowskiego lub też podmiotu prywatnego pozostaje w związku z trzecim etapem procesu implementacji. Są to procedury, które umożliwiają wykrycie oraz usunięcie naruszeń prawa UE przez państwa członkowskie. W realiach niniejszego opracowania takie naruszenie będzie skutkiem braku lub też nieprawidłowej implementacji prawa UE. Za szczególnie istotny należy uznać udział podmiotów prywatnych w procesie wnoszenia skarg na naruszenie prawa UE przez państwa członkowskie. To bowiem te podmioty są finalnymi adresatami decyzji organów administracji publicznej i orzeczeń sądów krajowych opartych na prawie UE. W związku z tym to one właśnie będą więc ewentualnie dotknięte naruszeniem prawa UE, które może skutkować powstaniem odpowiedzialności. Dlatego też możliwość występowania przez jednostki prywatne ze skargami do TSUE na naruszenie prawa UE jest najbardziej istotnym narzędziem kontroli procesu implementacji.

5.3. Zasady odpowiedzialności odszkodowawcza państwa w związku z brakiem lub niewłaściwą implementacją prawa Unii Europejskiej

Prawo UE stanowi swoisty system prawny odrębny od prawa międzynarodowego, a także od prawa krajowego państw członkowskich. Jego charakter oraz obowiązek zapewnienia skuteczności prawa UE w systemach prawnych państw członkowskich dokonywana jest jego implementacja. Brak, jak również niewłaściwe (błędne, niepełne) wykonanie prawa UE w krajowym systemie prawnym prowadzi do naruszenia jednego z podstawowych obowiązków państwa wynikających z członkostwa w UE. Brak wykonania obowiązku implementacyjnego oznacza powstanie potencjalnej odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Z jednej strony procedurę zmierzającą do ukarania

państwa członkowskiego może wszcząć Komisja lub też inne państwo członkowskie. Wyrok TSUE stwierdzający naruszenie przez państwo prawa UE umożliwia natomiast nałożenie na to państwo kary pieniężnej. Z drugiej strony podmioty prywatne mają możliwość zwrócenia się do TSUE ze skargą na państwo członkowskie w przedmiocie naruszenia prawa UE. Wydaje się, że w szczególności druga z wymienionych procedur ma istotne znaczenie dla efektywnego zapewnienia obowiązywania oraz skuteczności prawa UE w systemach prawnych państw członkowskich. Pozwala ona bowiem na inicjowanie postępowań przez TSUE. W przypadku stwierdzenia przez ten organ naruszenia prawa UE istnieje możliwość ubiegania się przez podmiot prywatny o odszkodowanie od państwa, które naruszyło prawo UE³⁴⁴.

Możliwość uzyskania przez podmioty prywatne odszkodowania od państwa za naruszenie prawa UE miała swój początek w wyroku TSUE z dnia 19 listopada 1991 r. w sprawie C-6/90 i C-9/90 Francovich i Bonifaci przeciwko Włochom. Ponadto z wyroku TSUE z dnia 9 marca 1978 r. w sprawie 106/77 Simmenthal wynika, iż sądy krajowe są zobowiązane do zapewnienia ochrony roszczeń wynikających bezpośrednio z norm prawa UE od daty ich wejścia w życie. Niecelowe jest więc oczekiwanie przez sąd krajowy na wyrok TSUE, który stwierdzałby że dany przepis prawa UE wywołuje skutek bezpośredni. Innymi słowy skutek ten istnieje już w momencie wejścia w życie normy prawa UE i ma charakter konstytutywny. Nie ma więc potrzeby, aby bezpośrednio obowiązywanie normy prawa UE było potwierdzane przez TSUE³⁴⁵. Przeczyłoby to istocie zasady bezpośredniego obowiązywania prawa UE w systemach prawnych państw członkowskich. Zasada bezpośredniego skutku prawa UE w systemach prawnych państw członkowskich została usankcjonowana w omówionym powyżej wyroku. Należy jednak uznać, że jej źródło stanowi charakter oraz cechy swoistego systemu prawnego jakim jest prawo UE. Jak już była mowa stanowi on autonomiczny w stosunku do prawa międzynarodowego

³⁴⁴ M. Górski, *System sądowniczy Unii Europejskiej*, [w:] A. Wyrozumska (red.), *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 3 -10.

³⁴⁵ A. Wyrozumska, *Dochodzenie roszczeń opartych na prawie Unii Europejskiej przed sądami krajowymi*, [w:] A. Wyrozumska (red.), *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 44 – 58.

oraz w stosunku do prawa krajowego system prawny. Państwa członkowskie UE mają zaś obowiązek przestrzegania zawartych w nim norm oraz zapewnienia im obowiązywania oraz pełnej skuteczności w krajowych systemach prawnych. Oznacza to, że na terenie państwa członkowskiego obowiązują faktycznie trzy porządki prawne: unijny, krajowy i międzynarodowy. Oznacza ono pierwszeństwo stosowania norm prawa UE przed normami prawa krajowego, w przypadku kolizji wynikającej z ich treści. TSUE stoi na stanowisku, iż prawo UE ma pierwszeństwo stosowania przed wszystkimi krajowymi normami prawnymi. W realiach systemu prawnego RP pierwszeństwo to nie dotyczy jednak norm Konstytucji RP.

Zasadniczo prawo UE sankcjonuje zasadę odpowiedzialności państwa w stosunku do podmiotów prywatnych za naruszenie prawa UE. Wyrok TSUE stwierdzający przedmiotowe naruszenie jest podstawą do wszczęcia postępowania mającego na celu uzyskanie przez podmiot prywatny odszkodowania z tytułu szkody, jakiej doznał on w związku z naruszeniem przez państwo prawa UE. Naruszenie to może się wiązać przede wszystkim z brakiem lub też niewłaściwą implementacją prawa UE, jak również z niezastosowaniem, lub też błędną wykładnią prawa UE przez krajowe organy stosujące prawo. Podstawą roszczenia odszkodowawczego może więc być niezastosowanie prawa UE w rozumieniu nie przyznania mu waloru pierwszeństwa w przypadku kolizji z prawem krajowym, jak również niezastosowanie prawa UE na podstawie zasady jego bezpośredniej skuteczności, w przypadku braku lub niewłaściwej implementacji norm unijnych do systemu prawnego RP. Również brak prounijnej wykładni prawa ze strony organów państwowych może doprowadzić do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej. Taka wykładnia jest bowiem obowiązkiem organów władzy publicznej oraz sądów państw członkowskich. Ma ona zapewnić skuteczność prawa UE w krajowym systemie prawnym. Dlatego też naruszenie któregoś z wyżej wymienionych obowiązków może być fundamentem odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w stosunku do podmiotów prywatnych. Oczywiście faktyczne istnienie takiego naruszenia oraz jego waga musi być potwierdzona

przez wyrok TSUE. Jest on bowiem formalną podstawą sankcjonującą istnienie naruszenia przez państwo prawa UE.

Instytucje UE nie są jednak właściwe do rozstrzygnięcia kwestii związanych z przyznaniem podmiotom prywatnym odszkodowania z tytułu doznanej szkody związanej z naruszeniem prawa UE przez państwo członkowskie. Rola organów UE, a konkretnie rzecz biorąc TSUE ogranicza się jedynie do stwierdzenia naruszenia przez państwo członkowskie prawa UE. Jeśli chodzi o dochodzenie roszczeń odszkodowawczych, to w prawie UE obowiązuje zasada autonomii proceduralnej³⁴⁶. Oznacza ona, iż podstawą prawną do dochodzenia odszkodowania są przepisy krajowe państw członkowskich. Dotyczy to zarówno przepisów materialnych regulujących zasady i zakres odpowiedzialności odszkodowawczej, jak również przepisów procesowych związanych z trybem dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Zasadę autonomii proceduralnej można także określić jako zasadę swobody sądów krajowych do rozpatrywania roszczeń odszkodowawczych według obowiązujących w tym państwie norm prawnych. Oznacza to, że kwestie dotyczące roszczeń odszkodowawczych rozpatrywane są w ramach prawa obowiązującego w każdym z państw członkowskich. Oczywiście swobody tej nie można uznać za nieograniczoną. Normy prawa UE ustanawiają bowiem pewne minimalne standardy, z którymi muszą być zgodne regulacje krajowe odnoszące się do kwestii odszkodowania państwa w stosunku do podmiotów prywatnych za naruszenie prawa UE. Standardy te dotyczą przede wszystkim prawa do skutecznej ochrony sądowej. Ponadto państwa członkowskie są zobowiązane do ustanowienia odpowiednich środków prawnych oraz procedur prawnych, które będą zapewniały stosowanie tego prawa. Jest to związane z ustanowioną przez TSUE zasadą *effet utile*. Jest ona równoznaczna *sensu largo* z obowiązkiem zapewnienia przez państwa członkowskie skuteczności prawa UE w krajowych porządkach prawnych.

³⁴⁶ N. Półtorak, *Roszczenia odszkodowawcze z tytułu naruszenia prawa unijnego przez państwa członkowskie*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2010, s. 943 – 947; A. Wyrozumska, *Pojęcie prawa Unii...*, s. 251 – 255; A. Zawidzka, *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich a zapewnienie skuteczności prawa wspólnotowego w wewnętrznym systemie prawnym*, [w:] M. Wędrychowski (red.), *Prawo Unii Europejskiej w wewnętrznym systemie prawnym państw członkowskich*, Warszawa 2004, s. 115 i nast.

Natomiast w znaczeniu *sensu stricto* oznacza ona zasadę skutecznej ochrony sądowej, która polega na obowiązku sądów państw członkowskich efektywnego stosowania i wykładni prawa UE w celu zapewnienia skutecznej ochrony roszczeń opartych na tym prawie. Węższe rozumienie zasady efektywności została ponadto uznana przez TSUE za zasadę ogólną prawa UE, podobnie zresztą jak zasada autonomii proceduralnej. Nie dotyczy to jednak zasady efektywności w znaczeniu szerszym.

Trzeba podkreślić, że jeżeli chodzi o krajowe normy proceduralne dotyczące dochodzenia roszczeń odszkodowawczych, to muszą one być zgodne nie tylko ze wspomnianymi zasadami usankcjonowanymi przez TSUE ale również zapewniać skuteczną ochronę praw podmiotów prywatnych. Podmioty prywatne muszą zaś posiadać prawo odpowiadające temu obowiązkowi. Ponadto zasad skutecznej ochrony sądowej wyprowadzona przez TSUE z prawa UE znajduje również oparcie we wspólnych tradycjach konstytucyjnych państw członkowskich w zakresie standardów ochrony prawnej. Dodatkowo zasada skutecznej ochrony sądowej znajduje oparcie w przepisach art. 6 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności³⁴⁷, a także w przepisie art. 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej³⁴⁸.

W orzecznictwie TSUE sformułowane zostały ponadto zasady, które muszą być spełnione, aby można było mówić o zasadzie obowiązywania w państwie członkowskim skutecznej ochrony praw podmiotów prywatnych w związku ze szkodą powstałą w wyniku naruszenia przez państwo prawa UE. Pierwsza z nich to zasada równoważności (ekwiwalencji). Oznacza ona, iż przepisy krajowe odnoszące się do roszczeń unijnych nie mogą być mniej korzystne niż te, które regulują to samo prawo skargi w sprawie czysto wewnętrznej (unijnej). Przedmiotowa zasada jest wywodzona przez TSUE z ogólnej zasady niedyskryminacji. Druga z zasad to zasada efektywności (skuteczności). W jej myśl normy krajowe nie mogą uniemożliwiać lub też

³⁴⁷ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz. U. 1993 r. Nr 61, poz. 284).

³⁴⁸ Dz. Urz. UE 2010/C 83/02.

utrudniać wykonywania uprawnień, które mają być chronione przez te sądy. Innymi słowy normy prawne państw członkowskich nie mogą być nadmiernie skomplikowane, bądź też w inny sposób niekorzystne dla podmiotów prywatnych dochodzących roszczeń odszkodowawczych. Jednocześnie oznacza to, że sądy krajowe w procedując w przedmiocie roszczeń odszkodowawczych są zobowiązane do interpretowania zasad postępowania w miarę możliwości w taki sposób, by ich stosowanie umożliwiło realizację celu skutecznej ochrony sądowej wynikających z prawa unijnego uprawnień podmiotów prywatnych. Dodatkowo w orzeczeniu w sprawie C-276/01 TSUE wskazał, iż jest on uprawniony do badania zgodności przepisów krajowych z zasadami ogólnego prawa unijnego. Dotyczy to również praw podstawowych, w szczególności tych o charakterze procesowym. Stanowi to istotną gwarancję związaną z kontrolą sprawowaną przed TSUE nad przepisami państw członkowskich, będącymi podstawą do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Kontrola ta zapewnia również ochronę praw podmiotów prywatnych opartych na prawie UE oraz wywodzących się z zasad prawa UE.

5.4. Dochodzenie przed sądami Rzeczypospolitej Polskiej roszczeń odszkodowawczych wynikających z braku lub niewłaściwej implementacji prawa Unii Europejskiej

W realiach systemu prawnego RP dochodzenie roszczeń odszkodowawczych z tytułu naruszenia przez państwo prawa UE oparte jest na przepisach Kodeksu cywilnego³⁴⁹ zawierającego materialne normy stanowiące podstawy odpowiedzialności odszkodowawczej oraz na przepisach Kodeksu postępowania cywilnego³⁵⁰, który zawiera proceduralne normy regulujące proces dochodzenia roszczeń odszkodowawczych. Warunkiem uruchomienia procedury zmierzającej do uzyskania przez podmiot prywatny odszkodowania za naruszenie przez państwo prawa UE jest istnienie wyroku TSUE, który stwierdza, iż rzeczywiście doszło do omawianego naruszenia. Oczywiście przedmiotowe

³⁴⁹ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 1964 r., Nr 16, poz. 93 ze zm.).

³⁵⁰ Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 1964 r., Nr 43, poz. 296 ze zm.).

rozstrzygnięcie musi posiadać walor prawomocności. Oznacza to, że do wyroku stwierdzającego naruszenie przez państwo prawa UE nie przysługuje środek odwoławczy. Jeżeli ten warunek zostanie spełniony, to podmiot prywatny jest uprawniony do wniesienia pozwu o odszkodowanie do właściwego sądu krajowego.

Zgodnie z przepisem art. 16 Kodeksu postępowania cywilnego, co do zasady, sprawy cywilne są rozpoznawane przez sądy rejonowe. Niemniej jednak w myśl przepisu art. 17 pkt 4 Kodeksu postępowania cywilnego w sprawach o prawa majątkowe, w których wartość przedmiotu sporu przewyższa siedemdziesiąt pięć tysięcy złotych, właściwe są sądy okręgowe. Z uwagi na to, że roszczenie odszkodowawcze podmiotu prywatnego za naruszenie przez państwo prawa UE będzie się wiązało z żądaniem zapłaty odpowiedniej kwoty pieniężnej, kwestia właściwości sądu do którego należy skierować powództwo nabiera istotnego znaczenia. Przepisy polskiej procedury cywilnej nie przewidują ponadto szczególnego trybu właściwego dla rozpoznawania roszczeń odszkodowawczych. Ich dochodzenie będzie się odbywało na zasadach ogólnych regulujących polski proces cywilny. Zostały one uregulowane w księdze pierwszej Kodeksu postępowania cywilnego (art. 1 – 479⁷⁸). Innymi słowy reguły postępowania dotyczące roszczeń odszkodowawczych nie będą różniły się do innych postępowań toczących się według procedury cywilnej uregulowanej w Kodeksie postępowania cywilnego. Do postępowania mającego za przedmiot roszczenie odszkodowawcze podmiotu prywatnego z tytułu naruszenia przez państwo prawa UE będą także miały zastosowanie przepisy części drugiej Kodeksu postępowania cywilnego (art. 730 – 757) dotyczące postępowania zabezpieczającego oraz przepisy części trzeciej Kodeksu postępowania cywilnego (art. 758 – 1088) dotyczące postępowania egzekucyjnego. Oczywiście nie należy zapominać, iż w szczególności w zakresie postępowania zabezpieczającego oraz egzekucyjnego nie wszystkie przepisy będą miały zastosowanie w stosunku do Skarbu Państwa, który będzie podmiotem pozwanym. Zarówno bowiem w ramach postępowania zabezpieczającego, jak również postępowania egzekucyjnego podejmowanie niektórych działań w stosunku do Skarbu Państwa jest z uwagi na

jego charakter niedopuszczalne. Formalnie rzecz biorąc podmiotem pozwanym może być szeroka gama podmiotów, ale wszystkie one będą emanacją organizacyjną Skarbu Państwa. W związku z przedmiotem roszczenia, a także występowaniem po stronie pozwanej Skarbu Państwa w postępowaniu jako jego pełnomocnik procesowy tego podmiotu będzie co do zasady występował przedstawiciel Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa³⁵¹. Jak widać z powyższych rozważań, w realiach rozwiązań regulujących polski proces cywilny nie było potrzeby wprowadzania odrębnych rozwiązań odnoszących się do kwestii odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w stosunku do podmiotów prywatnych z tytułu naruszenia prawa UE. Oznacza to, że polska procedura cywilna spełnia wymagania formułowane przez TSUE w tym zakresie oraz mieści się w standardach ustanowionych w prawie międzynarodowym w zakresie prawa do sądu oraz prawa do sprawiedliwego i sprawnego procesu sądowego. Innymi słowy polska procedura cywilna zapewnia podmiotom prywatnym możliwość skutecznego dochodzenia swoich roszczeń odszkodowawczych od państwa, w sytuacji naruszenia przez nie prawa UE.

Ważnym elementem odpowiedzialności odszkodowawczej państwa za naruszenie prawa UE w systemie prawnym RP jest ukształtowanie zasad związanych z tą odpowiedzialnością, a w szczególności przyjętego modelu odpowiedzialności odszkodowawczej oraz definicji szkody. W systemie prawnym RP wskazane powyżej kwestie zostały uregulowane w przepisach księgi trzeciej, w tytule VI Kodeksu cywilnego (art. 415 – 449) dotyczącym czynów niedozwolonych. Konkretnie rzecz ujmując podstawę analizowanej odpowiedzialności państwa z tytułu naruszenia prawa UE stanowi przepis art. 417 § 1 Kodeksu cywilnego. Na jego podstawie za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej odpowiedzialność ponosi Skarb Państwa. W określonych przypadkach podmiotem odpowiedzialnym może być również jednostka samorządu terytorialnego lub inna osoba prawna wykonująca władzę publiczną z mocy prawa.

³⁵¹ Funkcjonowanie tego podmiotu regulują przepisy ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturze Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. 2005 r., Nr 169, poz. 1417).

W ostatniej kategorii podmiotów mogących ponosić odpowiedzialność mieszczą się sądy oraz organy administracji publicznej.

W związku z tematyką podlegającą analizie w niniejszej rozprawie można więc przyjąć, że odpowiedzialność w stosunku do podmiotów prywatnych za naruszenia prawa UE może ponosić Skarb Państwa, jednostki samorządu terytorialnego, sądy oraz organy administracji publicznej. Odpowiedzialność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego będzie w szczególności związana z brakiem lub niewłaściwą implementacją prawa UE do systemu prawnego RP. Będzie się to wiązało z brakiem lub niewłaściwym wydaniem aktów prawnych wykonujących prawo UE w systemie prawnym RP, jak również środków wykonawczych do tych aktów. Natomiast sądy oraz organy administracji publicznej będą mogły odpowiadać za niezastosowania lub też niewłaściwe stosowanie prawa UE. W tym miejscu należy podkreślić, że organy administracji publicznej należy rozumieć jako organy administracji państwowej oraz organy administracji samorządowej. Zgodnie z treścią przepisu art. 417 § 2 Kodeksu cywilnego odpowiedzialność odszkodowawcza może mieć postać odpowiedzialności solidarnej powstałej po stronie podmiot wykonujący zadania z zakresu władzy publicznej wraz z podmiotem zlecającym to zasadnie, to jest jednostką samorządu terytorialnego lub Skarbem Państwa.

Odpowiedzialność państwa za powstałą szkodę w realiach systemu prawnego RP przybrała postać odszkodowania pełnego. Oznacza to, że na odszkodowanie będzie się składało zarówno naprawie powstałej szkody, jak również zrekompensowania utraconych przyszłych korzyści. Ponadto dla uznania zasadności roszczenia odszkodowawczego muszą zostać spełnione trzy przesłanki. Pierwsza z nich dotyczy wystąpienia szkody. Stanowi ona realny uszczerbek na dobrach prawnie chronionych, które mogą dotyczyć zarówno kategorii majątkowych jak i niemajątkowych. Po drugie, szkoda musi wynikać ze zdarzenia, z którym ustawa wiąże obowiązek jej naprawienia. Po trzecie pomiędzy zdarzeniem z którym ustawa wiąże obowiązek naprawienia szkody, a przedmiotową szkodą musi zachodzić odpowiedni związek przyczynowo –

skutkowy³⁵². Innymi słowy szkoda musi być bezpośrednim następstwem naruszenia przez państwo prawa UE. Dlatego też w realiach systemu prawnego RP mamy w omawianym zakresie do czynienia z odpowiedzialnością odszkodowawczą opartą na zasadzie winy. Zakres odpowiedzialności odszkodowawczej jest związany z rozmiarem powstałej szkody. Co do zasady wysokość odszkodowanie nie może przekraczać wysokości szkody. W zakresie roszczeń odszkodowawczych podmiotów prywatnych za naruszenie przez państwo prawa UE naprawienie powstałej szkody będzie się wiązało z wypłatą stosownej kwoty pieniężnej tytułem odszkodowania. Odszkodowanie będzie zatem miało charakter pieniężny. Ciężar udowodnienia zakresu oraz wysokości szkody będzie zaś spoczywał na poszkodowanym (powodzie), co odpowiada jednej z naczelných zasad polskiego procesu cywilnego zawartej w przepisie art. 232 zdanie pierwsze Kodeksu postępowania cywilnego.

Konieczność istnienia orzeczenia TSUE stwierdzającego naruszenie przez państwo prawa UE, dla skutecznego dochodzenia przez podmiot prywatny roszczenia odszkodowawczego znajduje oparcie w prawie krajowym RP. Zgodnie z treścią przepisu art. 417¹ § 1 jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie aktu normatywnego, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu jego niezgodności z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. W omawianym zakresie będzie tu mowa o niezgodności prawa krajowego z prawem pierwotnym UE. To z kolei będzie oznaczać brak lub niewłaściwą implementację prawa UE do systemu prawnego RP albo też brak wydania lub wydanie niewłaściwych aktów wykonawczych w stosunku do ustaw implementacyjnych. Mogą to być akty wykonawcze w rozumieniu przepisu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP lub też w rozumieniu art. 94 Konstytucji RP. Wadliwość aktów wykonawczych może natomiast wynikać z wadliwości ustawy implementacyjnej lub też mieć źródło w wadliwej treści samych aktów wykonawczych. Ponadto na podstawie przepisu art. 417¹ § 2 Kodeksu cywilnego jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie

³⁵² Nina Półtorak, *Roszczenia odszkodowawcze...*, s. 941 i nast.; M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2011, s. 139 – 146.

prawomocnego orzeczenia lub decyzji, to jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem. W omawianym zakresie właściwym trybem będzie wystąpienie do TSUE o stwierdzenie naruszenia prawa UE przez sąd lub organ administracji publicznej³⁵³. Przedmiotowe naruszenie będzie się wiązało z niezastosowaniem lub też błędnym zastosowaniem przez te podmioty prawa UE. Może również wynikać z braku wystąpienia przez TSUE z pytaniem prejudycjalnym do TSUE, szczególnie w sytuacji gdy obowiązek taki ma charakter obligatoryjny, czyli kiedy od orzeczenia sądu nie przysługuje środek zaskarżenia. Analizowany przepis odnosi się również do przypadku, kiedy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Innymi słowy naruszenie prawa UE będzie miało swoje źródło w braku lub niewłaściwej implementacji prawa UE, czego efektem będzie naruszenie prawa UE przez sądy lub organy administracji publicznej orzekające na podstawie tych przepisów. Naruszenie prawa będzie więc miało charakter pochodny.

Poza wskazanymi powyżej sytuacjami powstania odpowiedzialności państwa w stosunku do podmiotów prywatnych za naruszenie prawa UE dotyczy również niewydania orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa (art. 417¹ § 3 Kodeksu cywilnego) oraz niewydania aktu normatywnego, którego obowiązek wydania przewiduje przepis prawa (art. 417¹ § 4 Kodeksu cywilnego). Wskazane sytuacje będą wprost dotyczyły niezastosowania prawa UE lub też braku implementacji prawa UE do systemu prawnego RP. Niewydanie orzeczenia lub decyzji może bowiem wynikać z tego, że sąd lub organ administracji publicznej nie zastosuje przepisu prawa UE, co będzie skutkowało brakiem orzeczenia lub decyzji. Z kolei niewydanie aktu normatywnego będzie efektem braku terminowej implementacji prawa UE do systemu prawnego RP wbrew obowiązkowi wynikającemu z Traktatów oraz orzecznictwa TSUE.

³⁵³ M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo...*, s. 147 – 148.

Wskazane regulacje mogą stanowić podstawę odpowiedzialności odszkodowawczej państwa w stosunku do podmiotów prywatnych za naruszenie prawa UE. Jak wynika z powyższej analizy odpowiedzialność odszkodowawcza może być następstwem zarówno działania, jak też zaniechania ze strony państwa, a konkretnie rzecz biorąc jego organów stanowiących, jak również organów stosujących prawo. Każdy z dwóch kategorii organów jest bowiem zobowiązany do wykonania prawa UE, a także jego wykonania, tak aby posiadało ono walor skuteczności w systemie prawnym RP. Brak wywiązania się z tych obowiązków prowadzi do naruszenia prawa UE, które po jego stwierdzeniu przez TSUE otwiera podmiotom prywatnym drogę do dochodzenia roszczeń odszkodowawczych od państwa.

Zakończenie

Przeprowadzona w treści niniejszej rozprawy szeroka i pogłębiona analiza procesu implementacji pozwoliła na pozytywne zweryfikowanie postawionych hipotez badawczych. Zastosowane metody badawcze pozwoliły na weryfikację przyjętych założeń. W wyniku przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że proces implementacji jest konsekwencją przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, a co za tym idzie obowiązywania na terenie polski trzeciego (obok krajowego i międzynarodowego) systemu prawnego – prawa stanowionego przez organy UE. Członkostwo w Unii Europejskiej sprawia, iż niezbędny jest mechanizm sprawnego oraz poprawnego implementowania prawa UE do krajowego systemu prawnego RP. Ponadto proces implementacji może być określony jako szczególny tryb ustawodawczy właściwy dla wykonania prawa UE. Dodatkowo obowiązek implementacji prawa UE do systemu prawnego RP doprowadził do zmiany relacji pomiędzy władzą wykonawczą, a władzą ustawodawczą, a także do korekty w ramach ich dotychczasowych kompetencji oraz uprawnień. Konsekwencją implementacji prawa UE do systemu prawnego RP jest wzrost znaczenia oraz roli władzy wykonawczej i jej organów w stosunku do władzy ustawodawczej. Część zadań w procesie implementacji zostało bowiem w praktyce przejętych przez władzę wykonawczą i jej organy. Innymi słowy proces implementacji oznacza znaczące wzmocnienie roli władzy wykonawczej w procesie ustawodawczym, mającym na celu implementację prawa UE do systemu prawnego RP.

Wyniki przeprowadzonej pracy badawczej potwierdziły również zasadność podjęcia badań w zakresie objętym tematem rozprawy. W trakcie prowadzonej analizy na jej kolejnych etapach okazywało się bowiem, że członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej wywarło na ustrój oraz ustrojowy system rządu RP skutki sięgające znacznie dalej niż się to początkowo wydawało. Zarówno zakres horyzontalny, jak również wertykalny tych zmian oraz ich charakter stanowią niezwykle ciekawy obszar badań z zakresu prawa konstytucyjnego oraz prawa europejskiego. Mamy bowiem do czynienia z odejściem od klasycznego znaczenia prawnoustrojowego władzy wykonawczej

i władzy ustawodawczej oraz ich wzajemnych relacji. Szczególnego znaczenia nabiera również odejście od klasycznego pojmowania procesu ustawodawczego w związku z transpozycją prawa UE do systemu prawnego RP. Doszło bowiem w praktyce do faktycznego ukształtowania się odrębnego procesu ustawodawczego dotyczącego ustaw implementacyjnych. Mieści się on oczywiście w ramach klasycznego modelu procesu ustawodawczego określonego w Konstytucji RP. Niemniej jednak na skutek regulacji zawartych w regulaminach Sejmu i Senatu oraz aktach prawnych dotyczących zadań władzy wykonawczej i jej organów w procesie ustawodawczym posiada on pewne cechy właściwe jedynie dla procesu uchwalania ustaw implementacyjnych. Rola władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej w tym procesie jest ograniczona treścią norm prawa UE podlegającego implementacji w stosunku do klasycznego procesu ustawodawczego nie związanego z wykonaniem prawa UE w systemie prawnym RP.

Powyższym wnioskom nieodłącznie towarzyszy również refleksja dotycząca kwestii, czy wskazane odrębności mieszczą się w ramach określonego w Konstytucji RP ustroju państwa, a także przyjętego ustrojowego systemu rządu parlamentarno - gabinetowego. Powstałe wątpliwości były przedmiotem analiz prowadzonych przez Trybunał Konstytucyjny, który nie powziął wątpliwości w tym zakresie. Niemniej jednak badaniom obranego tematu towarzyszyły pytania dotyczące nie tylko stanu obecnego, ale także kierunku, zakresu oraz charakteru pożądanych, a nawet koniecznych zmian w tym zakresie. Chodzi przede wszystkim o działania mające na celu usprawnienie oraz przyspieszenie procesu implementacji w ramach obowiązujących regulacji zawartych w przepisach Konstytucji RP. Wydaje się bowiem, że w obecnych realiach politycznych możliwość dokonania stosownych zmian w obrębie ustawy zasadniczej wydaje się mało prawdopodobna. W związku z tym zasadne jest poszukiwanie rozwiązań, które są możliwe bez zmiany Konstytucji RP. Jako pozytywny i wartościowy efekt prowadzonych badań należy, jak się wydaje, traktować właśnie wnioski *de lege ferenda* dotyczące procesu implementacji prawa UE. Przeprowadzona analiza tego procesu ujawniła bowiem jego silne i słabe strony co może być podstawą do

działań w tym zakresie mających na celu jego usprawnienie. Obrany obszar badawczy okazał się również istotny z uwagi na to, że obecnie nawet do 80% aktów prawnych prawa krajowego jest stanowionych jako konsekwencja wykonania prawa UE. W związku z powyższym problematyka procesu implementacji nabiera istotnego znaczenia z uwagi na sprawność funkcjonowania państwa. Dlatego też należy stwierdzić, że ustalenia poczynione w trakcie prowadzonej pracy badawczej mogą być przydatne w procesie usprawnienia procesu wykonania prawa UE w systemie prawnym RP oraz zapewnienia jego obowiązywania oraz skuteczności.

Wnioski płynące z przeprowadzonych badań, zawarte w niniejszej rozprawie potwierdziły postawione hipotezy badawcze. Proces implementacji został trafnie zidentyfikowany, jako proces składający się z trzech etapów, mający na celu wykonanie prawa UE w systemie prawnym RP. Skutkiem jego funkcjonowania jest zmiana w relacjach między władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą przejawiająca się wzmocnieniem egzekutywy oraz uzyskaniem przez nią pewnych uprawnień charakterystycznych dotychczas dla organów legislatywy. Trafne okazało się również wyodrębnienie trzech etapów procesu implementacji, a także określenie drugiego z nich mianem procesu transpozycji, który w istocie jest odmianą klasycznego procesu ustawodawczego. Należy również uznać, że wyniki badań w sposób kompleksowy objęły analizą proces implementacji prawa UE do systemu prawnego RP, jako konsekwencję prawnoustrojową członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Należy zwrócić uwagę, iż członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej znacząco wpływa na relacje pomiędzy władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą. Jest również związane z przekazaniem na rzecz organów UE kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Doprowadziło ponadto do ukształtowania się odrębnego trybu ustawodawczego służącego do uchwalania ustaw implementacyjnych. Oprócz udziału w procesie implementacji organów władzy wykonawczej i władzy ustawodawczej dla kompletności wykonania prawa UE w systemie prawnym RP niezbędny jest również udział organów władzy sądowniczej, a także organów administracji

publicznej. Funkcjonowanie w ramach Unii Europejskiej wiąże się więc z nowymi zadaniami dla każdej z trzech władz. Ich udział jest niezbędny dla zapewnienia procesowi implementacji kompletności, poprawności oraz terminowości.

Każdy z trzech etapów procesu implementacji posiada swoją specyfikę i w związku z tym wymaga udziału, a często także współdziałania odpowiednich organów władzy. W odróżnieniu do uchwalania ustaw nie mających na celu implementacji prawa UE oraz zapewnienia obowiązywania i wykonania zawartych w nich przepisach uchwalanie ustaw implementacyjnych jest obowiązkiem wynikającym ze zobowiązań przyjętych przez RP w związku z członkostwem w UE. Oznacza to, że obowiązek jak również same normy prawne podlegające implementacji pochodzą z poziomu decyzji prawodawczych UE. Wprawdzie przedstawiciele władzy wykonawczej RP uczestniczą w tworzeniu norm prawa UE podlegającego implementacji, jednak są jednym z kilkadziesiątu podmiotów decydujących o kształcie prawa UE, które musi być wykonane w systemie prawnym RP. W związku z tym rośnie rola władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej, co jest charakterystyczne także dla innych państw członkowskich UE.

Implementacja prawa UE wzmacnia pozycję egzekutywy oraz jest związana z przekazaniem części kompetencji prawodawczych na rzecz Unii Europejskiej i jej organów. Osłabieniu ulega natomiast pozycja władzy ustawodawczej, która utraciła część swoich kompetencji należących zarówno do funkcji ustawodawczej, jak również do funkcji kontrolnej. Wydaje się jednak, iż wskazane przesunięcia w zakresie kompetencji i uprawnień pomiędzy władzą ustawodawczą a władzą wykonawczą oraz organami prawodawczymi UE są nieuniknioną konsekwencją członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. W związku z ilością państw członkowskich UE inne niż funkcjonujące rozwiązanie dotyczące tworzenia prawa mogłoby doprowadzić do paraliżu prawodawczego instytucji Unii Europejskiej. Z kolei brak obowiązku implementacji prawa UE uniemożliwiłby harmonizację systemów prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Taka sytuacja stawiałaby pod znakiem

zapytania zasadność istnienia i funkcjonowania UE, która nie mogłaby realizować zadań i celów ustrojowych dla których została powołana.

Kształt procesu implementacji prawa UE do systemu prawnego RP jest z jednej strony determinowany przepisami prawa UE oraz dotyczącymi go zasadami. Z drugiej strony jest warunkowany zasadami ustrojowymi oraz systemem rządu określonymi w Konstytucji RP. Zawiera ona ograniczenia w ramach których musi mieścić się proces implementacji. Innymi słowy kształt procesu wykonania prawa UE w systemie prawnym RP jest wynikiem regulacji Unii Europejskiej oraz regulacji zawartych w Konstytucji RP. Na gruncie systemu prawnego RP doprecyzowanie ram prawnych tego procesu znalazło się w regulaminach izb parlamentu oraz ustawach regulujących organy władzy ustawodawczej i tryb ich działania w związku z procesem ustawodawczym. Przeprowadzona praca badawcza pozwoliła na zidentyfikowanie procesu implementacji oraz wyróżnienia jego trzech etapów. Pozwoliła na analizę każdego z tych etapów oraz rolę organów poszczególnych władz RP w każdym z nich. Ponadto proces implementacji okazał się konsekwencją członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, a dokładnie rzecz ujmując przekazania przez RP na podstawie umowy międzynarodowej na rzecz organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach.

W dotychczasowej historii funkcjonowania III RP, w realiach ustrojowych zawartych w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., jest to sytuacja bez precedensu. Nigdy wcześniej nie doszło bowiem do tak szerokiej integracji Rzeczypospolitej Polskiej z organizacją międzynarodową, a w szczególności do przekazania na rzecz tej organizacji tak szerokiej kompetencji będących dotychczas wyłączną domeną państwa. Również rola władzy wykonawczej nie była jak dotychczas tak znacząca jak w realiach członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Przeprowadzona analiza prawnoustrojowej koncepcji i mechanizmów prawnych implementacji prawa UE do krajowego systemu prawnego RP prowadzi do wniosków, iż obowiązująca Konstytucja RP zapewnia odpowiednie mechanizmy prawne zarówno dla przystąpienia

Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, jak również funkcjonowania w jej ramach, które należy utożsamiać przede wszystkim z implementacją prawa UE do krajowego systemu prawnego RP. Pozwala również na przekazanie na rzecz organów UE kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Chodzi konkretnie o przekazanie części kompetencji ustawodawczych, które dotychczas były domeną władzy ustawodawczej. W ramach obowiązującej ustawy zasadniczej możliwe jest również wzmocnienie egzekutywy kosztem legislatywy w związku z procesem implementacji.

Trzeba uznać, że obowiązująca Konstytucja RP zapewnia podstawy oraz mechanizmy prawne dla funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Unii Europejskiej. Z jednej strony pozwala na wywiązywanie się z zaciągniętych w związku z tym zobowiązań dotyczących między innymi implementacji prawa UE do systemu prawnego RP. Z drugiej strony zapewnia zachowanie przez RP uprawnień składających się na istotę Jej suwerenności oraz zachowanie przez przepisy Konstytucji RP przymiotu najwyższego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Niemniej jednak w związku z ponad dziesięcioma latami funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Unii Europejskiej zasadne wydaje się rozważenie możliwości nowelizacji ustawy zasadniczej, która pozwoliłaby na usprawnienie procesu implementacji. Jak się bowiem wydaje prawne rozwiązania o randze niższej niż regulacja konstytucyjna nie pozwolą na systemowe rozwiązanie ciągle istniejących, znaczących problemów z terminowością procesu implementacji.

Bibliografia

I. Monografie

Ahlt M., Szpunar M., *Prawo europejskie*, Warszawa 2011.

Bałaban A., *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2011.

Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004.

Barcz J., Grzelak A., Kapko M., Siwek A., *Wytoczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, Warszawa 2009.

Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Dynamika i główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2010.

Barcz J., *Zasady ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

Barcz J., *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012.

Barents R., *The Autonomy of Community Law*, The Hague – London – New York 2004.

Bartosiewicz A., *Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce na przykładzie VAT*, Warszawa 2009.

Bożyk S., *Sejm w systemie organów państwowych RP*, Warszawa 2009.

Chorażewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.

Chruściak R., *Współpraca legislatywy z egzekutywą w sprawach europejskich. Projekty, prace parlamentarne i problemy konstytucyjne*, Warszawa 2011.

Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989 – 1997)*, Warszawa 1999.

Craig P., de Burca G., *EU Law*, Oxford – New York 2003.

Dybowski M., *Prawa fundamentalne w orzecznictwie ETS*, Warszawa 2007.

Emmert F., Morawiecki M., *Prawo europejskie*, Warszawa 1999.

Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2009.

George R. P., *The Autonomy of Law*, Oxford 1996.

Grzelak A., Ostropolski T., *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE. Współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych*, Warszawa 2009.

Hartley T. C., *The Foundations of European Community Law*, Oxford 1994.

Jaroszyński T., *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawnego obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011.

Jedlecka W., *Dyrektywy wspólnot europejskich a prawo wewnętrzne*, Wrocław 2002

Kalisz A., *Wykładnia i stosowanie prawa wspólnotowego*, Warszawa 2007.

Kornobis – Romanowska D., *Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym z uwzględnieniem prawa polskiego*, Warszawa 2004.

Kruk M., *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008.

Kuca G., *Zasada podziału władzy*, Warszawa 2014.

Kuciński J., Wołpiuk W. J., *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.

- Kudej M., *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 1998.
- Kurcz B., *Dyrektywy Wspólnot Europejskich i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004.
- Łazowski A., Łabędzka A., *Wprowadzenie do Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2010.
- Mik C., *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000.
- Mik C., Pawłowski B., *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. z komentarzem*, Warszawa 2009.
- Mistygacz M., *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
- Prechal S., *Directives in EC Law*, Oxford 1995.
- Sarnecki P., *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.

- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.
- Sozański J., *Prawo Wspólnot i Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
- Stefaniuk M. E., *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989 – 2007*, Lublin 2009.
- Stębelski M., *Kontrola sejmowa w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2012.
- Szpunar M., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a polski system prawny*, Warszawa 2003.
- Szpunar M., *Odpowiedzialność podmiotu prywatnego z tytułu naruszenia prawa wspólnotowego*, Warszawa 2008.
- Tridimas T., *The General Principles of EC Law*, Oxford 2000.
- Weatherill S., Beaumont P., *EC Law*, London 1995.
- Wojtyczek K., *Przekazanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym*, Kraków 2007.
- Wójtowicz K., *Zasady stosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.
- Wójtowicz K., *Sądy konstytucyjne wobec prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

Wronkowska S., Zieliński M, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej z dnia 20 czerwca 2002 r.*, Warszawa 2012.

II. Artykuły naukowe

Balicki R., *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 1999, nr 3.

Bałaban A., *Sześć funkcji Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.

Banaszak B., *Rola Senatu w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 5.

Banaszak B., *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentalis ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3.

Banaszak B., Balicki R., *Członkostwo w Unii Europejskiej a zmiana Konstytucji RP z 1997 roku – prawo unijne jako stymulator zmian*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010.

Barcz J., *Konstytucyjnoprawne problemy stosowania prawa Unii Europejskiej w Polsce w świetle dotychczasowych doświadczeń państw członkowskich*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym systemie prawnym*, Warszawa 1997.

Barcz J., *Akt integracyjny Polski z Unią Europejską w świetle Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 4.

Barcz J., *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.*, [w:] J. Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo – konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.

Barcz J., *Wyzwania stojące przed Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2.

Barcz J., *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 r.*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2.

Barcz J., *Zagwarantowanie zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego wobec polskiego prawa krajowego a Traktat akcesyjny*, [w:] J. Barcz (red.), *Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce. Wybrane problemy*, Warszawa 2005.

Barcz J., *Wybrane problemy związane z wyrokiem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 30.06.2009 r. na temat zgodności Traktatu z Lizbony z Ustawą Zasadniczą RFN*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2009, nr 9.

Bień – Kacała A., *Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Wybrane problemy*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2008, tom IV.

Biernat S., *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998.

Biernat S., *Miejsce prawa pochodnego Wspólnot Europejskich w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999.

Biernat S., *Ustrojowe podstawy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] A. Łopatka, A. Wróbel, S. Kiewlicz (red.), *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. J. Łętowskiemu w 60 rocznicę urodzin*, Warszawa 1999.

Biernat S., *Zasada efektywności prawa wspólnotowego w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] S. Biernat (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000.

Biernat S., *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.

Biernat S., *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po traktacie z Lizbony*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, tom XXV.

Bogusz M., *Problem charakteru prawnego zasad techniki prawodawczej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2010, tom XXIV.

Bożek M., *System rządów w Konstytucji RP z 1997 roku – zarys problematyki*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska*, Kraków 2013.

Brzozowski W., *Prawne relacje Prezydenta RP z Trybunałem Konstytucyjnym*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa 2010.

Brzozowski W., *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (Uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4.

Chmielarz A., *Kontrola konstytucyjności prawa pochodnego Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 4.

Chorażewska A., *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencji*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6.

Chruściak R., *Dwuzbiowość parlamentu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.

Ciapała J., *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ustawodawstwie*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 3.

Ciemniewski J., *Dwuzbiowość w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.

Colgan D., *Tringular Situations: the Coup de Grace for the Denial of Horizontal Direct Effect of Community Directives*, "European Public Law" 2002, nr 8.

Craig P., *Directives: Direct Effect, Indirect Effect and the Construction of National Legislation*, "European Law Review" 1997, nr 22.

Czapliński W., *Akty prawne Wspólnot Europejskich w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w krajowym systemu prawnym*, Warszawa 1997.

Czeszejko – Sochacki Z., *O niektórych problemach konstytucyjnej procedury legislacyjnej*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament*, Warszawa 2000.

Daranowski P., *Kilka uwag o prawach jednostki w Unii Europejskiej/Wspólnocie Europejskiej*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 1996, nr 1.

Dobrowolski M., *Dwuzbowość parlamentu jako zasada Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 4.

Dudek D., *Prezydent a rząd – rozdział kompetencji i zadań ustrojowych*, [w:] M. Zubik (red.), *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, Warszawa 2010.

Działocha K., *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11.

Działocha K., Skwara B., *Gwarancje wykonawczego charakteru rozporządzeń (aspekt materialny)*, „Państwo i Prawo 2007”, nr 10.

Eckhardt K., *Wpływ organów władzy wykonawczej na wewnątrz parlamentarne postępowanie ustawodawcze (w świetle Małej Konstytucji z 1992 r. oraz Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.)*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 3.

Galster J., *Teoretycznoprawne aspekty obowiązywania, stosowania i przestrzegania prawa wspólnotowego w systemu krajowym*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998.

Garlicki L., *Regulaminy a praktyka parlamentarna. Referat wygłoszony na Międzynarodowej Konferencji w Pułtusku w dniach 8 – 11 maja 1994 roku*; L. Garlicki, *Konstytucja – Regulamin Sejmu – Ustawa*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2.

Garlicki L., Zubik M., *Ustawa w systemie źródeł prawa*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005.

Garlicki L., Zubik M., *Idea parlamentaryzmu zrationalizowanego w praktyce ustrojowej III RP*, [w:] A. Łabno, E. Zwierzchowski (red.), *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, Katowice 2009.

Gierach E., *Zasada autonomii parlamentu w świetle przepisów Konstytucji RP z 1997 r. Wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Prawnicze” 2012, nr 2.

Gilowski P., *Zasady stosowania prawa Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010.

Głębocki K., *Bezpośrednia skuteczność dyrektyw wspólnotowych w krajowym systemie prawnym*, „Studia Europejskie” 1999, nr 3.

Góral J., *Regulamin Sejmu a praktyka*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 2.

Górski M., *Skargi wymuszające przestrzeganie prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie*, [w:] A. Wyrozumska (red.), *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

Górski M., *System sądowniczy Unii Europejskiej*, [w:] A. Wyrozumska (red.), *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

Granat M., *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2010.

Grądzka I., *Współpraca Sejmu i Senatu z Radą Ministrów w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zrationalizowanego*, Lublin 2011.

Grądzka I., *Funkcje Sejmu i Senatu po wejściu w życie Traktaty z Lizbony*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Ewolucja demokracji przedstawicielskiej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2013.

Grzeszczak R., *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na Sejm i Senat RP*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, Kraków 2003.

Grzeszczak R., *Prawo pierwotne Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

Grzeszczak R., *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.) *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

Grzybowski M., *Role ustrojowe Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 7.

Grzybowski M., *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia)*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005.

Grzybowski M., *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.

Grzybowski M., *Rada Ministrów i administracja rządowa RP a członkostwo w Unii Europejskiej*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba – Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007.

Herma C., *Likwidacja „struktury filarowej” Unii – podmiotowość prawnomiędzynarodowa UE oraz reforma systemu aktów prawa pierwotnego i wtórnego*, [w:] J. Barcz (red.), *Główne reformy ustrojowe Unii Europejskiej*, Warszawa 2008.

Herma C., *Reforma systemu aktów prawa pochodnego UE w Traktacie z Lizbony*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2008, nr 5.

Hofmann H., *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, "European Law Journal" 2009, nr 4.

Jacobs F. G., *The evolution of the European Legal Order*, "Common Market Law Review" 2004, vol. 41.

Jamróz A., *Konstytucyjne gwarancje implementacji prawa międzynarodowego i wspólnotowego w Polsce*, [w:] M. Granat (red.), *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym systemie prawnym Francji i Polski*, Warszawa 2007.

Jamróz L., *Uwagi o statusie ustrojowym Senatu RP w kontekście sprawowania przez parlament funkcji ustawodawczej (na gruncie Konstytucji RP)*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska*, Kraków 2013.

Jaskiernia J., *Wpływ integracji z Unią Europejską na funkcję ustawodawczą Sejmu RP*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3.

Jaskiernia J., *Konstrukcja art. 90 ust. 1 Konstytucji RP a problem określenia tzw. „jądra suwerennościowego”*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba – Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2007.

Jaskiernia J., *Wielka, duża i mała ratyfikacja – typy procedur wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przez Prezydenta w świetle Konstytucji RP*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2009.

Jaskiernia J., *Pojęcie i aksjologia parlamentaryzmu zrationalizowanego*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zrationalizowanego*, Lublin 2011.

Jaskiernia J., *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 1.

Jedlecka W., *Pojmowanie autonomii prawa europejskiego*, [w:] S. Wronkowska (red.), *Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*, Kraków 2005.

Kalisz A., *Wykładnia prawa Unii Europejskiej*, [w:] A. Kalisz, L. Leszczyński, B. Liżewski (red.), *Wykładnia prawa: model ogólny a perspektywa Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Prawa Unii Europejskiej*, Lublin 2011.

Kapko M., *Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim systemie prawnym*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Kapko M., *Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim systemie prawnym*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Karczewski J., *Konstytucyjny system źródeł prawa powszechnie obowiązującego a efektywne wdrażanie prawa europejskiego – zarys podstawowych problemów*, [w:] M. Zubik, R. Puchty (red.), *Źródła prawa z perspektywy piętnastu lat obowiązywania Konstytucji*, Warszawa 2013.

Kawczyńska M., *Procedura pytań prejudycjalnych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Koncewicz T. T., *Trybunał Konstytucyjny wobec prawa europejskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2.

Kowalik – Bańczyk K., *Prowspółnotowa wykładnia prawa polskiego*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 12.

Krawczyk J., *Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia rządowych projektów aktów prawnych*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3.

Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.

Kruk M., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] W. Skrzydło, R. Mojak (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Lublin 1998.

Kruk M., *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.

Kruk M., *Wprowadzenie do problematyki parlamentarnego systemu rządów*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.

Krzysztofik E., *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010.

Kuca G., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w systemie podzielonej władzy (zarys problemu)*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Instytucja prezydenta*.

Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych, Warszawa 2010.

Kudej M., *Regulamin Sejmu w świetle postanowień Konstytucji i zasad autonomii*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.

Kurcz B., *Harmonisation by means of Directives – never-ending story*, “European Bussines Law Rewiev” 2001, nr 11/12.

Kustra A., *Sądy konstytucyjne a procedura prejudycjalna przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 4.

Kwiecień R., *Suwerenność państwa w Unii Europejskiej: aspekty prawnomiędzynarodowe*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 2.

Lackhoff K., Nyssens H., *Direct Effect of Directives In Triangular Situations*, “European Law Rewiev” 1998, nr 23.

Laskowska M., *Parlamentarne procedury postępowania z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005.

Laskowska M., Taborowski M., *Obowiązek wykładni przyjaznej prawu Unii Europejskiej – między otwartością na proces integracji a ochroną tożsamości konstytucyjnej*, [w:] S. Dudzik, N. Półtorak (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Warszawa 2013.

Lis – Staranowicz D., *Komisja śledcza i Komisja do spraw Unii Europejskiej w systemie organów Sejmu*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007.

Lisiecka A., *Prawo wspólnotowe w systemu prawnym państw członkowskich*, [w:] E. Piontek (red.), *Szkice z prawa Unii Europejskiej. Problemy konstytucyjne*, Kraków 2005.

Łabno A., *Parlamentaryzm zrationalizowany. Przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, tom LXV.

Łazowski A., *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy i organy administracji jako mechanizm dostosowania systemu prawnego do *aquis communautaire**, [w:] E. Piontek (red.), *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

Łazowski A., *Stosowanie rozporządzeń wspólnotowych na płaszczyźnie wewnętrznej państwa członkowskich*, [w:] M. Wędrychowski (red.), *Międzynarodowa Konferencja Naukowa. Prawo Unii Europejskiej w wewnętrznym systemie prawnym państw członkowskich*, Warszawa 2004.

Łazowski A., *Prawo Unii Europejskiej a prawo międzynarodowe*, [w:] M.M. Kenig – Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

Łazowski A., *Rozporządzenie jako źródło prawa Wspólnot Europejskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2007, nr 3.

Łazowski A., *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] M.M. Kenig – Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.

Małajny R. M., *Zasada podziału władzy a system rządów parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 12.

Małajny R. M., *Sejm w świetle Konstytucji RP z 1997 r. – pierwszy czy równy?*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5.

Masternak – Kubiak M., *Konstytucyjnoprawne podstawy procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5.

Masternak – Kubiak M., *Zasada autonomii prawa wspólnotowego i praktyka jej stosowania w Polsce*, [w:] M. Granat (red.), *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym systemie prawnym Francji i Polski. Materiały z polsko – francuskiej konferencji naukowej. Warszawa 21 – 22 października 2005 roku*, Warszawa 2007.

Mik C., *Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998.

Mik C., *Powierzenie Unii Europejskiej władzy przez państwa członkowskie i jego podstawowe konsekwencje prawne*, [w:] J. Kranz (red.), *Suwerenność i ponadnarodowość a integracja europejska*, Warszawa 2006.

Mistygacz M., *Konstytucyjny model rozporządzenia*, [w:] T. Słomka, A. Materska – Sosnowska (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej polskiej z 1997 r. Ciągłość zmiany*, Warszawa 2012.

Mojak R., *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11 – 12.

Mojak R., *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002.

Mojak R., *Konstytucyjny system rządów a członkostwo Polski w Unii Europejskiej (zagadnienia wybrane)*, [w:] L. Leszczyński (red.), *Prawne problemy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Lublin 2005.

Mojak R., *Funkcja parlamentarnej kontroli działalności rządu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.

Mojak R., *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (regulacja konstytucyjna roli ustrojowej Prezydenta RP a praktyka polityczno ustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)*, [w:] M. Grzybowski (red.), *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.

Mojak R., *Parlamentarna kontrola Rady Ministrów i ministrów w świetle Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3.

Mojak R., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2009, nr 12.

Mojak R., *Koncepcja ustrojowa władzy wykonawczej w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] A. Bałaban, P. Mijał (red.), *Zasady naczelné Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Szczecin 2011.

Mojak R., Trubalski A., *Rola i zadania Rady Ministrów w procesie transpozycji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska*, Kraków 2013.

Mojak R., A. Trubalski, *Rola ustrojowa i zadania Senatu w procesie integracji RP z Unią Europejską*, [w:] A. Szmyt (red.), „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, tom XXXI.

Morris P. E., *The Direct Effect of Directives – Some Recent Developments In the European Court: Part 1*, “Journal of Business Law” 1989, nr 5.

Pajor T., *Odpowiedzialność państwa członkowskiego Unii Europejskiej za szkodę wyrządzoną jednostce w skutek naruszenia prawa wspólnotowego*, [w:] A. Szpunar (red.), *Studia z prawa prywatnego: księga pamiątkowa ku czci profesor Biruty Lewaszkiewicz-Petrykowskiej*, Łódź 1997.

Pawłowicz K., *Wpływ prawa wspólnotowego na konstytucyjny system państwa i prawa polskiego – uwagi krytyczne*, [w:] E. Piontek (red.), *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

Piontek E., *Odpowiedzialność państwa za naruszenie prawa Unii Europejskiej a prawo polskie*, [w:] M. Wędrychowski (red.), *Prawo Unii Europejskiej w wewnętrznym systemie prawnym państw członkowskich*, Warszawa 2004.

Piontek E., *Konstytucje państw członkowskich w systemu prawnym Unii Europejskiej*, [w:] J. Warzyński, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji*, Warszawa 2009.

Piotrowski R., *Zasada podziału władzy w Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.

Popławska E., *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko – senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2.

Popławska E., *Zmiany konstytucji a integracja europejska: czy nowelizacje konstytucji są rzeczywiście konieczne?*, [w:] M. Granat (red.), *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym systemie prawnym Francji i Polski*, Warszawa 2007.

Półtorak N., *Odpowiedzialność odszkodowawcza państw członkowskich za naruszenie prawa Wspólnot Europejskich*, [w:] C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998.

Półtorak N., *Roszczenia odszkodowawcze z tytułu naruszenia prawa unijnego przez państwa członkowskie*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2010.

Prokop E., *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2003, nr 2.

Pudło A., *Udział Sejmu i Senatu w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Pudło A., *Umocnienie statusu Senatu RP na podstawie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 6.

Pudło A., *Wpływ unijnych regulacji na rolę Senatu RP w latach 2004 – 2010*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Pudło A., *Dialog między Trybunałem Konstytucyjnym a sądami europejskimi (Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej)*, „Sprawy Międzynarodowe” 2014, nr 1.

Puńko A., *Zasada podziału i równoważenia władz (Podstawowe dylematy debaty konstytucyjnej)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, tom III.

Radziejewicz P., *Przedmiot ustawy ratyfikacyjnej wyrażającej zgodę na przekazanie organizacji międzynarodowej kompetencji organów władzy państwowej*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2009.

Safjan M., *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 3.

Sarnecki P., *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6.

Sarnecki P., *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] A. Bałaban (red.), *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, Kraków 2002.

Sarnecki P., *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem przy wykonywaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5.

Skomerska – Muchowska I., *Pytania prejudycjalne sądów krajowych*, [w:] A. Wyrozumska (red.), *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

Sobczak J., *Konstytucyjne zasady ustroju*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2010.

Sokolewicz W., *Formy oddziaływania polskiego parlamentu na prawodawstwo Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005.

Sołtys A., *Spór o zasadę supremacji*, [w:] S. Biernat (red.), *Studia z prawa Unii Europejskiej*, Kraków 2000.

Stawrowski Z., *Aksjologia i duch konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4.

Stębelski M., *Pojęcie kontroli parlamentarnej na tle ustrojowym*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3.

Sylwestrzak A., *Władza trzecia – „neutralna”*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2008, tom XX.

Szachoń A., *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] A. Kuś (red.), *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010.

Szepietowska B., *Proces ustawodawczy*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.

Szmyt A., *Opiniodawczo – doradcza obsługa sejmowych prac ustawodawczych*, [w:] M. Kudej (red.), *W kręgu zagadnień konstytucyjnych*, Katowice 1999.

Szmyt A., *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007.

Szpunar M., *Bezpośredni skutek prawa wspólnotowego – jego istota oraz próba uporządkowania terminologii*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 2.

Szwarc M., *Warunki poprawnej implementacji dyrektyw w porządkach prawnych państw członkowskich w świetle prawa wspólnotowego*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2001, nr 1.

Szymanek J., *„Funkcja europejska” Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005.

Szymanek J., *Koncepcja europejskiego zaangażowania Senatu RP jako drugiej izby parlamentu*, „Studia Prawnicze” 2006, nr 3.

Szymanek J., *Współdziałanie Senatu RP w realizacji zobowiązań członkowskich w UE*, „Państwo i Prawo” 2006, nr 8.

Szymanek J., *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1.

Szymanek J., *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.

Taborowski M., *Wybrane aspekty procedury orzeczeń wstępnych*, [w:] M. Wędrychowski (red.), *Prawo Unii Europejskiej w wewnętrznym systemie prawnym państw członkowskich*, Warszawa 2004.

Trubalski A., *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1.

Trzciniński J., Wiącek M., *W sprawie wprowadzenia do Konstytucji RP instytucji rozporządzenia z mocą ustawy w celu implementacji prawa Unii Europejskiej*, [w:] P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja. Rząd. Parlament*, Warszawa 2014.

Uziębło P., *Konstrukcja instytucji demokracji bezpośredniej w Konstytucji RP na tle współczesnych rozwiązań ustrojowych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, tom XII.

Wasilkowski A., *Prawo krajowe – prawo wspólnotowe – prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym systemu prawnym*, Warszawa 1997.

Wasilkowski A., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego (art. 9 Konstytucji RP)*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.

Więckowska A., *Weto Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w praktyce politycznej po wejściu w życie nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 6.

Więckowska A., *Wykonywanie inicjatywy ustawodawczej przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej po wejściu w życie Konstytucji z 1997 roku*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4.

Winczorek P., *Konstytucja RP a prawo wspólnotowe*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11.

Witkowski Z., *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:]

J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2009.

Wojtaszczyk K. A., *Czy w Unii Europejskiej istnieje demokratyczny deficyt*, [w:] K. A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

Wojtowicz K., *Konstytucyjne granice pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle orzecznictwa krajowych sądów konstytucyjnych*, [w:] W. Czapliński (red.), *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, Warszawa 2006.

Wojtyczek K., *Władza wykonawcza w Polsce: dualistyczna czy wieloczłonowa?*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 12.

Wojtyczek K., *Trybunał Konstytucyjny w europejskim systemie konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 4.

Wojtyczek K., *Wpływ traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4.

Wojtyczek K., *Oddziaływanie integracji europejskiej na ustroje państw członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.

Wołpiuk W. J., *Pozycja Rady Ministrów w zakresie inicjatywy ustawodawczej*, [w:] P. Radzewicz, J. Wawrzyniak (red.), *Konstytucja. Rząd. Parlament*, Warszawa 2014.

Wójtowicz K., *Istota i źródła prawa wspólnotowego; konsekwencje dla prawa krajowego*, [w:] M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w krajowym systemu prawnym*, Warszawa 1997.

Wójtowicz K., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z członkostwo w UE*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000.

Wójtowicz K., *Konstytucja RP z 1997 a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.

Wójtowicz K., *Odpowiedzialność sądów krajowych za naruszenie prawa wspólnotowego – perspektywa polska*, [w:] M. Granat (red.), *Stosowanie prawa międzynarodowego i wspólnotowego w wewnętrznym systemu prawnym Francji i Polski*, Warszawa 2007.

Wójtowicz K., *Funkcja kontrolna Sejmu w zakresie integracji europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3.

Wronkowska S., *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustawy w świetle konstytucji i praktyki*, [w:] A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005.

Wronkowska S., *Zamknięty system źródeł prawa a implementacja prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Wawrzyniak, M. Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2009.

Wróbel A., *Niektóre zagadnienia stosowania dyrektyw przez sądy (polskie)*, [w:] M. Wędrychowski (red.), *Prawo Unii Europejskiej w wewnętrznym systemie prawnym państw członkowskich*, Warszawa 2004.

Wróbel A., *Stosowanie prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej przez sądy RP*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.

Wróbel A., *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2010.

Wróbel A., *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Warszawa 2011.

Wyrozumska A., *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] K. Wójtowicz (red.), *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006.

Wyrozumska A., *Dochodzenie roszczeń opartych na prawie Unii Europejskiej przed sądami krajowymi*, [w:] W. Wyrozumska (red.), *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

Wyrozumska A., *Pojęcie prawa Unii Europejskiej i zasady jego oddziaływania*, [w:] J. Barcz, M. Górka, A. Wyrozumska (red.), *Instytucje i prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2011.

Zakrzewski P., *Kompetencje prezydenta o charakterze hamującym w procesie ustawodawczym (na przykładzie polskich rozwiązań ustrojowych)*, [w:] T. Mołdawa, J. Szymanek (red.), *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, Warszawa 2010.

Zawidzka A., *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich a zapewnienie skuteczności prawa wspólnotowego w wewnętrznym systemie prawnym*, [w:] M. Wędrychowski (red.), *Prawo Unii Europejskiej w wewnętrznym systemie prawnym państw członkowskich*, Warszawa 2004.

Zawidzka A., *Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich*, [w:] J. Barcz (red.), *Unia Europejska. System prawny, system instytucjonalny, proces decyzyjny*, Warszawa 2009.

Zawidzka A., *Odpowiedzialność państwa członkowskiego za szkody powstałe wskutek naruszenia prawa unijnego*, [w:] J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

Zawidzka A., *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

Zawidzka A., *Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich*, [w:] J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.

Zientarski P., *Aparat pomocniczy drugiej izby polskiego parlamentu. Kancelaria Senatu*, [w:] M. Paździor, B. Szmulik (red.), *Ewolucja demokracji przedstawicielskiej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2013.

Zubik M., *Organizacja pracy i struktura wewnętrzna Sejmu*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006.

Żabicka – Kłopotek M., „Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP), „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3.

III. Raporty i analizy

Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii Europejskiej, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2006.

Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacji, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2013.

Banaszkiewicz B., Bogdanowicz P., *Relacje między prawem konstytucyjnym a prawem wspólnotowym w orzecznictwie sądów konstytucyjnych państw Unii*

Europejskiej, Biuro Trybunału Konstytucyjnego, Zespół Orzecznictwa i Studiów, Warszawa 2006.

Mik C., Nowakowski M. J., *Rola i kompetencje Sejmu w procesie integracji europejskiej*, Raport Biura Studiów i Analiz Sejmu 1998, nr 126.

Mik C., *Rola parlamentu narodowego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Informacja nr 878 (IP-98 M), Kancelarii Sejmu 2002.

Olejniczak D., *Funkcja prawodawcza i kontrolna parlamentów krajowych państw członkowskich Unii Europejskiej – analiza porównawcza*, Raport Biura Studiów i Analiz Sejmu 1998, nr 127.

IV. Artykuły publicystyczne

Kielbasiński A., *Jak Polska radzi sobie z unijnym prawem*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 8 maja 2014 r.

Wikariak S., *Dyrektywy wdrażamy szybciej, lecz wciąż byle jak*, „Dziennik Gazeta Prawna” z dnia 30 kwietnia 2014 r.

V. Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04.

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie sygn. akt Kpt 2/08.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r., sygn. akt K 32/09.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 26/08.

VI. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Wyrok TSUE z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 Van Gend & Loos.

Wyrok TSUE z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie C-6/64 Costa vs. E.N.E.L.

Wyrok TSUE z dnia 6 października 1970 r. w sprawie 9/70 Franz Grad.

Wyrok TSUE z dnia 31 marca 1971 r. w sprawie C 22/70 ERTA, OETS.

Wyrok TSUE z dnia 14 grudnia 1971 r. w sprawie 43/71 Politi.

Wyrok TSUE z dnia 17 maja 1972 r. w sprawie 93/71 Orsolina.

Wyrok TSUE z dnia 10 października 1973 w sprawie 34/73 Variola.

Wyrok TSUE z dnia 24 października 1973 r. w sprawie 9/73 Schlüter.

Wyrok TSUE z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 Yvonne van Duyn.

Wyrok TSUE z dnia 5 kwietnia 1979 r. w sprawie 148/78 Ratti.

Wyrok TSUE z dnia 9 stycznia 1982 r. w sprawie 8/81 Becker.

Wyrok TSUE z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 14/83 von Carlson.

Wyrok TSUE z dnia 10 kwietnia 1984 r. w sprawie 79/83 Harz.

Wyrok TSUE z dnia 15 maja 1985 r. w sprawie 222/84 Johnson.

Wyrok TSUE z dnia 25 lutego 1986 r. w sprawie 152/84 Marshall.

Wyrok TSUE z dnia 21 maja 1987 r. w sprawie 249/85 Albako.

Wyrok TSUE z dnia 22 września 1987 r. w sprawie 187/87 Saarland.

Wyrok TSUE z dnia 8 października 1987 r. w sprawie 80/86 Kolpinghuis.

Wyroki TSUE z dnia 4 lutego 1988 r. w sprawie 157/86 Murphy.

Wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie 103/88 Fratelli.

Wyrok TSUE z dnia 12 grudnia 1989 r. w sprawie C-322/88 Salvatore Grimaldi.

Wyrok TSUE z dnia 13 grudnia 1989 r. w sprawie 322/88 Grimaldi.

Wyrok TSUE z dnia 22 lutego 1990 r. w sprawie C-221/88 Busseni.

Wyrok TSUE z dnia 12 lipca 1990 r. w sprawie C-188/89 Foster.

Wyrok TSUE z dnia 13 listopada 1990 r. w sprawie C-106/89 Marleasing.

Opinia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 grudnia 1991 r. w sprawie 1/91, ECR 1991.

Wyrok TSUE z dnia 10 listopada 1992 w sprawie C-156/91 Hansa Fleisch.

Wyrok TSUE z dnia 2 sierpnia 1993 r. w sprawie C-271/91 M.H.Marshall.

Wyrok TSUE z dnia 5 maja 1994 r. w sprawie C-280/93, Republika Federalna Niemiec przeciwko Radzie Unii Europejskiej.

Wyrok TSUE z dnia 14 czerwca 1994 r. w sprawie C-91/92 Paola Faccini Dori.

Wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie C-91/92 Faccini Dori.

Wyrok TSUE z dnia 5 października 1994 w sprawie C-280/93, ECR 1993.

Wyrok TSUE z dnia 5 czerwca 1995 r. w sprawie C-169/95 Luciano Arcaro.

Wyrok TSUE z dnia 26 września 1996 r. w sprawie C-168/95 Luciano Arcaro.

Wyrok TSUE z dnia 15 czerwca 2000 r. w sprawie C-365/98 Brinkmann.

Wyrok TSUE z dnia 11 stycznia 2001 w sprawie C-403/98 Azienda.

Wyrok TSUE z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00 Marks&Spencer.

Wyrok TSUE z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-253/00 Munoz.

Wyrok TSUE z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie C-209/00 Komisja przeciwko Niemcom.

Wyrok TSUE z dnia 5 października 2004 r. w sprawie C-397/01 Pfeiffer.

Wyrok TSUE z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie C-21/04 Adeneler.

VII. Orzecznictwo innych sądów konstytucyjnych

Wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec z dnia 29 maja 1974 r., BvL 52/71 (tzw. Solange I).

Wyrok Federalnego Sądu Konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec z dnia 22 października 1986 r., BvR 197/83 (tzw. Solange II).

Wyrok Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 1998 r., G 22/98.

Wyrok Rady Konstytucyjnej z dnia 3 grudnia 2001 r., nr 226514.

Oświadczenie Trybunału Konstytucyjnego Hiszpanii z dnia 13 grudnia 2004 r., DTC 1/2004, Boletín Oficial del Estado nr 3/2005.

VIII. Akty prawne

Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2012 C 326).

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2012 C 326).

Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2010/C 83/02).

Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (Dz. U. 1993 r., Nr 61, poz. 284).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r. (Dz. U. 1997 r., Nr 78, poz. 483; zm. Dz. U. 2001 r., Nr 28, poz. 319, Dz. U. 2006 r., Nr 200, poz. 1471, Dz. U. 2009 r., Nr 114, poz. 964).

Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. 2010 r., Nr 213, poz. 1395).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. 2009 r., Nr 161, poz. 1277).

Ustawa z dnia 8 lipca 2005 r. o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa (Dz. U. 2005 r., Nr 169, poz. 1417; jedn. tekst Dz. U. 2013 r., poz. 1150, 1247).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. 2002 r., Nr 153, poz. 1271; jedn. tekst Dz. U. 2012 r., poz. 270, 1101, 1529, z 2014 r., poz. 183, 543, z 2015 r., poz. 658).

Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. 1997 r., Nr 141, poz. 943; jedn. tekst Dz. U. 2015 r., poz. 812).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. 2015, poz. 1064).

Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. 1996 r., Nr 106, poz. 492; jedn. tekst Dz. U. 2012 r., poz. 392).

Ustawa z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. 1996 r., Nr 73, poz. 350; jedn. tekst Dz. U. 2011 r., Nr 7, poz. 29, Nr 117, poz. 676, z 2012 r., poz. 1544).

Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. 1964 r., Nr 43, poz. 296; jedn. tekst Dz. U. 2014 r., poz. 101, 293, 379, 435, 567, 616, 945, 1091, 1161, 1296, 1585, 1626, 1741, 1924, z 2015 r., poz. 2, 4, 218, 539).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. 1964 r., Nr 16, poz. 93; jedn. tekst Dz. U. 2014 r., poz. 121, 827, z 2015 r., poz. 4, 397, 539).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. 2002 r., Nr 239 poz. 2039).

Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. 2002 r., Nr 100, poz. 908).

Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. 2013 r., poz. 979).

Uchwała nr 18 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich (M. P. 2010 r., Nr 9, poz. 79; jedn. tekst M. P. 2015 poz. 49).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu (M. P. 1992 r., Nr 26, poz. 185; jedn. tekst M. P. z 2012 r., poz. 32 i 819, z 2013 r., poz. 62, z 2014 r. poz. 374, 1079, z 2015 r. poz. 31, 550).

Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu (M. P. 1991, Nr 2, poz. 11; jedn. tekst M. P. z 2010 r., Nr 39, poz. 542 i Nr 57, poz. 771, z 2011 r. Nr 6, poz. 62 oraz z 2012 r. poz. 558).

Regulamin organizacyjny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Załącznik do Zarządzenia Nr 5 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 25 marca 2013 r.

Statut Ministerstwa Spraw Zagranicznych, Załącznik do zarządzenia Nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2012 r. (M. P. 2012 r., poz. 443).