

**Artur Trubalski<sup>1</sup>**

## **Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej**

Słowa kluczowe: implementacja prawa, prawo europejskie, dyrektywa, źródła prawa UE, prawo krajowe

Keywords: implementation of law, EU law, directive, sources of EU law, domestic

### **Streszczenie**

Celem pracy jest przedstawienie wybranych zagadnień dotyczących procesu implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Związana z tym problematyka jest bardzo istotna dlatego, iż większość procesu ustawodawczego, szczególnie dotyczącego kwestii gospodarczych, odbywa się obecnie na poziomie Unii Europejskiej. Uchwalane w Polsce ustawy mają więc na celu implementację prawa unijnego do krajowego porządku prawnego. Dlatego też istnieje potrzeba bliższej analizy procesu implementacji oraz jego charakteru. Dotyczy to w szczególności dyrektywy, jako źródła prawa pochodnego Unii Europejskiej podlegającego temu procesowi. Nie mniej ważne jest precyzyjne zdefiniowanie omawianego procesu, ze szczególnym uwzględnieniem występujących w doktrynie rozbieżności na tle rozróżnienia implementacji oraz transpozycji prawa unijnego do krajowego porządku prawnego. Prowadzi to z kolei do konieczności przeanalizowania implementacji jako procesu tworzenia prawa o charakterze dwustopniowym. Ta cecha przedmiotowego procesu jest charakterystyczna dla wdrażania prawa Unii Europejskiej do systemu Rzeczypospolitej Polskiej i nie ma swojego odpowiednika w polskim porządku konstytucyjnym. Scharakteryzowane zostały również podstawy procesu implementacji wynikające z prawa pierwotnego Unii Europejskiej. Stanowią one fundament obowiązywania prawa unijnego w Polsce. Wynika z nich również obowiązek zapewnienia skuteczności prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym, co wiąże się z koniecznością implementacji prawa zawartego w dyrektywach Unii Europejskiej.

---

<sup>1</sup> Autor jest doktorantem na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie.

Kolejnym elementem pracy jest przedstawienie podstaw implementacji zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ich analiza prowadzi do wniosku, iż polska Konstytucja zawiera uregulowania dotyczące obowiązywania w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej zarówno prawa pierwotnego, jak również prawa pochodnego Unii Europejskiej. Są więc podstawą do implementacji dyrektyw unijnych do krajowego porządku prawnego. Wyróżnione w pracy zagadnienia związane z procesem implementacji prawa unijnego do krajowego porządku prawnego są fundamentem analizy tego procesu. Stanowią punkt wyjścia do dalszych rozważań dotyczących instytucji implementacji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

## Summary

### **Selected issues on the process of the implementation of the European Union directives into the national law of the Republic of Poland**

The aim of this paper is to presents selected issues on the process of the implementation of the EU directives into the national law of the Republic of Poland. This issue is very important as the most of the legislative process, especially connected with economic issues, is currently held at the level of the European Union. Legal acts, which are adopted in Poland, aim to implement the EU law into the national law. Therefore, there is a need to analyse the implementation process and its character more deeply. This applies to a particular directive, which is seen as a source of secondary legislation of the European Union being subject to this process. No less important is to define the process more precisely, with particular emphasis on the doctrine of discrepancies occurring in the background of the distinction between the implementation and transposition of the EU law into the national law. This raises, in turn, the need to examine the implementation of the law-making process as a two-step operation. This feature is characteristic to the process of the implementation of the EU law into the Polish legal system and has no equivalent in the Polish constitutional order. The basis of the implementation process, which result from the primary law of the European Union, will also be characterized. They provide the foundation for the application of the EU law in Poland. They also show the obligation to ensure the effectiveness of the EU law in the national legal order, which simultaneously requires the implementation of the rights contained in the European Union directives.

Another element of the study is to present the implementation of the legal basis contained in the Constitution of the Republic of Poland. The analysis of those basis leads to the conclusion that the Constitution of Poland contains provisions to the validity of both primary and secondary law of the European Union in Polish legal system. Therefore, they constitute the basis for the implementation of the EU directives into the national law. Issues emphasised in the work and connected with the process of the imple-

mentation of the EU law into the national law, are the foundation for the analysis of this process, as well as a starting point for further discussion on the mechanism of the implementation of the European Union law into the national law of the Republic of Poland.

✱

## I.

Problematyka dotycząca instytucji implementacji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej ma złożony charakter. Wynika to przede wszystkim z tego, iż jest związana z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, a także z wynikającymi z tego zobowiązaniami w zakresie harmonizacji prawa w ramach Unii Europejskiej oraz zapewnieniem pełnej skuteczności prawa unijnego w krajowym porządku prawnym. Generalnie rzecz ujmując: proces implementacji ma na celu zapewnienie efektywności przepisom dyrektyw Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Inne akty prawa unijnego wymagają implementacji jedynie w wyjątkowych przypadkach. Złożoność zagadnień dotyczących tej materii wiąże się również z faktem, że te akty prawne nie mają odpowiednika w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej oraz charakteryzują się cechami szczególnego rodzaju. Wymagają one bowiem nie tylko wykonania w krajowym systemie prawnym. Wykonanie to musi nastąpić we wskazanym w nich terminie oraz w sposób zapewniający osiągnięcie rezultatu przewidzianego w dyrektywie.

Sam proces implementacji nie posiada jednej definicji oraz nie jest jednolicie pojmowany w literaturze przedmiotu<sup>2</sup>. Co więcej, brak legalnej definicji procesu implementacji sprawia, że jest on charakteryzowany w różny sposób. Zdaniem C. Mika implementacja w znaczeniu ogólnym oznacza skuteczne wprowadzanie w życie aktu prawnego<sup>3</sup>. Z kolei A. Wróbel łączy

<sup>2</sup> B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 44–45; K. Kubuj, *Implementacja prawa wspólnotowego na tle doświadczeń Francji*, Warszawa 2006, s. 22–23.

<sup>3</sup> C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. 1, Warszawa 2000, § 1215–1217; idem, *Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego*

termin implementacji z pojęciem wykonania faktycznego prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym<sup>4</sup>. Zdaniem J. Wróblewskiego implementację należy postrzegać również przez pryzmat prowsólnotowej wykładni prawa Unii Europejskiej w procesie jego stosowania<sup>5</sup>.

Taki stan rzeczy skłania do pogłębionej analizy zagadnienia implementacji oraz jego zdefiniowania. Trafne zdefiniowanie analizowanego zagadnienia wymaga spojrzenia na procedurę implementacji zarówno z perspektywy prawa Unii Europejskiej, jak również z perspektywy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>6</sup> Instytucja implementacji została bowiem uregulowana w prawie Unii Europejskiej, jak również znajduje swoje podstawy w Konstytucji RP.

W chwili obecnej proces prawotwórczy jest faktycznie w większości wykonywany na poziomie Unii Europejskiej, a implementacja do porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej ma doniosłe znaczenie dla ustroju państwa, źródeł prawa i systemu prawnego Polski. Niewątpliwie wywiera też znaczący wpływ na rolę i zadania władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej Rzeczypospolitej Polskiej. Biorąc pod uwagę ramy niniejszej pracy, możliwe będzie odniesienie się jedynie do niektórych aspektów procesu implementacji.

## II.

Analizując dyrektywy Unii Europejskiej jako instrument dwustopniowego tworzenia prawa należy zwrócić uwagę, iż nie posiadają one jednolitego charakteru. W literaturze przedmiotu dyrektywa często określana jest jako po-

---

w krajowych porządkach prawnych, [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mik, Toruń 1998, s. 21; zob. także M. Szwarc, *Implementacja dyrektyw wspólnotowych przez państwa członkowskie*, Rządowe Centrum Legislacji, „Studia i opracowania analityczne”, Seria C, z. 1, Warszawa 2000, s. 5 i nast.

<sup>4</sup> A. Wróbel, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, [w:] *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, red. A. Wróbel, Kraków 2002, s. 109.

<sup>5</sup> J. Wróblewski, *Sądowe stosowanie prawa*, Warszawa 1972, s. 7–8.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78, poz. 483 ze zm.).

średni, dwufazowy, czy wreszcie dwustopniowy instrumentu stanowienia prawa<sup>7</sup>.

Dwustopniowość polega w szczególności na tym, że w pierwszej kolejności prawo jest tworzone na szczeblu Unii Europejskiej. Odbyna się to w wyniku upoważnienia zawartego w traktatach, przez odpowiednie organy Unii Europejskiej. Dokładnie rzecz ujmując: inicjatywa ustawodawcza należy do Komisji Europejskiej, choć w szczególnych przypadkach akty ustawodawcze mogą być przyjmowane z inicjatywy Parlamentu Europejskiego czy też grupy państw członkowskich. Dodatkowo Rada Unii Europejskiej z mocy przepisu art. 241 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 13 grudnia 2007 r.<sup>8</sup> (dalej: TFUE) oraz Parlament Europejski z mocy przepisu art. 225 TFUE mają tzw. pośrednie prawo inicjatywy ustawodawczej. Polega ono na możliwości żądania od Komisji Europejskiej podjęcia inicjatywy w określonych obszarach. Kolejnym etapem tworzenia prawa Unii Europejskiej jest zastosowanie zwykłej lub też specjalnej procedury ustawodawczej. Pierwsza z nich polega na przyjęciu na podstawie przepisu art. 289 ust. 1 TFUE aktu ustawodawczego (dyrektywy) wspólnie przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej na wniosek Komisji Europejskiej. Druga z nich opiera się na przepisie art. 289 ust. 2 TFUE i polega na przyjęciu aktu ustawodawczego (dyrektywy) przez Parlament Europejski z udziałem Rady Unii Europejskiej lub też Rady Unii Europejskiej z udziałem Parlamentu Europejskiego<sup>9</sup>. Dyrektywa jest więc ujętym w normy prawne obrazem rezultatu, jaki ma być osiągnięty przez państwa członkowskie. Drugi etap stanowi realizacja założonego rezultatu przez państwa członkowskie poprzez podejmowanie działań o charakterze implementacyjnym. Mają one zapewnić skuteczność przepisów dyrektyw Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym.

W orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) dwustopniowość określana jest również terminem legislacji pośredniej. Ta charakterystyczna dla dyrektyw cecha odróżnia je od rozporządzeń,

---

<sup>7</sup> A. Bartosiewicz, *Efektywność prawa wspólnotowego w Polsce na przykładzie VAT*, Warszawa 2009, s. 112.

<sup>8</sup> Dz.Urz. UE 2010, C 83.

<sup>9</sup> A. Zawidzka, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *System ochrony prawnej...*, s. 65 i nast.

które zasadniczo nie podlegają implementacji. Rozporządzenie obowiązuje bezpośrednio w państwie członkowskim oraz nie pozostawia swobody co do form i środków wykonania<sup>10</sup>.

Analizując implementację jako drugi etap tworzenia prawa za pomocą dyrektyw Unii Europejskiej, trzeba podkreślić, że samo uchwalanie prawa krajowego, wykonującego przepisy dyrektywy nie jest wystarczające dla zapewnienia skuteczności przepisom dyrektyw Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym. W literaturze przedmiotu podnosi się bowiem, że dla zapewnienia omawianej skuteczności potrzebne są również inne działania państwa. Zostały one określone mianem „implementacji praktycznej”. Składają się na nią przede wszystkim działania administracji państwa członkowskiego, a w szczególności wydawanie aktów wewnętrznie obowiązujących oraz czynności związanych z nadzorem i kontrolą administracyjną<sup>11</sup>.

### III.

Dyrektywy Unii Europejskiej stanowią specyficzne źródło prawa. Nie mają one swojego odpowiednika w systemie źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Są one skierowane do niektórych lub też wszystkich państw członkowskich Unii Europejskiej i mają na celu zbliżenie (harmonizację) rozwiązań prawnych przewidzianych w poszczególnych państwach-członkach Unii Europejskiej<sup>12</sup>. Przepisy dyrektywy określają skutek, jaki ma być osiągnięty poprzez ich wdrożenie. Pozostawia się jednocześnie państwom członkowskich swobodę w wyborze metod działania, mających zapewnić ich skuteczność w krajowym systemie prawnym. W doktrynie prawa Unii Europejskiej podkreśla się, że dyrektywy unijne odgrywają pierwszoplanową rolę w procesach, których celem jest zbliżenie ustawodawstw państw członkowskich<sup>13</sup>. Dotyczy to przede wszystkim kwestii związanych ze wspólnym rynkiem, kwestiami społecznymi, gospodarczymi, czy wreszcie podatkowymi.

---

<sup>10</sup> B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej...*, s. 39–40.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 57–59.

<sup>12</sup> A. Bartosiewicz, *Efektywność prawa wspólnotowego...*, s. 104 i nast.

<sup>13</sup> B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej...*, s. 31 i nast.

Dlatego też dyrektywy Unii Europejskiej mają na celu jedynie harmonizację (zbliżenie) uregulowań prawnych funkcjonujących w poszczególnych państwach Unii Europejskiej. Ta właśnie cecha odróżnia dyrektywy Unii Europejskiej od rozporządzeń unijnych. Rolą bowiem tych ostatnich jest ujednoczenie rozwiązań prawnych we wszystkich państwach członkowskich. Jak już wspomniano, dyrektywy zmierzają jedynie do harmonizacji regulacji prawnych i mogą dotyczyć zarówno wszystkich, jak również tylko wybranych państw<sup>14</sup>.

Charakterystyczne dla dyrektyw jest to, że wymagają one implementacji do krajowego porządku prawnego. Odbywa się to poprzez tworzenie przez krajowego ustawodawcę aktów prawnych o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. W przypadku Rzeczypospolitej Polskiej odbywa się to w drodze ustaw i rozporządzeń. Z uwagi na cechy dyrektyw, rezultat jaki mają wywołać, oraz sposób ich wdrażania i wykonywania w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej proces ich implementacji określany jest dwustopniowym procesem stanowienia prawa<sup>15</sup>.

Adresatami dyrektyw są zasadniczo państwa członkowskie Unii Europejskiej, a co za tym idzie – są one związane ich treścią. To z kolei sprawia, że państwa te mają obowiązek zapewnienia skuteczności przepisom dyrektyw w krajowym systemie prawnym. Wynika z tego, że określenie skuteczność dyrektyw w porządku prawnym państw członkowskich stanowi swego rodzaju uproszczenie. Ściśle rzecz ujmując, chodzi bowiem o skuteczność przepisów zawartych w tych dyrektywach. Co do zasady przepisy dyrektyw stają się skuteczne w krajowym porządku prawnym po ich prawidłowej i terminowej implementacji. Natomiast nieprawidłowa lub też nieterminowa implementacja dyrektyw może skutkować odpowiedzialnością odszkodowawczą państwa na podstawie art. 258 TFUE.

Analizując dyrektywy Unii Europejskiej, nie można zapominać o możliwości wywierania przez nie bezpośredniego skutku w krajowym porządku prawnym państw członkowskich. Jest to charakterystyczna cecha dyrektyw, która została ustalona w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Przedmiotowa zasada ma na celu zapewnienie pełnej skuteczności

<sup>14</sup> B. Kurcz, *Harmonisation by means of Directives – never-ending story*, „European Business Law Review” 2001, nr 11–12, s. 288.

<sup>15</sup> M. Ahlt, M. Szpunar, *Prawo europejskie*, Warszawa 2011, s. 37.

ści przepisom dyrektyw w przypadku ich nieterminowej lub nieprawidłowej implementacji. W takiej sytuacji jednostka może powoływać się przeciwko państwu bezpośrednio na przepisy dyrektyw (bezpośredni skutek wertykalny)<sup>16</sup>. Wykluczone jest natomiast powoływanie się na dyrektywy przez państwo przeciwko jednostce. Orzecznictwo TSUE wykluczyło również bezpośredni skutek horyzontalny dyrektyw<sup>17</sup>. Tak więc jednostka nie może powoływać się bezpośrednio na przepisy dyrektyw przeciwko innej jednostce. Wynika z tego, że państwo nie może „czerpać korzyści” ze swojego bezprawnego działania, którym jest w omawianej sytuacji nieterminowa lub nieprawidłowa implementacja dyrektyw Unii Europejskiej. Natomiast możliwość powołania się we wskazanych powyżej przypadkach przez jednostkę bezpośrednio na przepisy dyrektywy jest konieczna dla zapewnienia prawu Unii Europejskiej wynikającemu z dyrektyw skuteczności w krajowym systemie prawnym. Jeśli zaś chodzi o brak możliwości powoływania się przez jednostkę bezpośrednio na dyrektywę przeciwko innej jednostce, to wydaje się to uzasadnione tym, iż w istocie prowadziłyby to do zrównania dyrektyw Unii Europejskiej z rozporządzeniami Unii Europejskiej, na które mogą powoływać się zarówno państwo przeciwko jednostce, jak również jednostka przeciwko jednostce<sup>18</sup>.

Analizując kwestie związane z bezpośrednią skutecznością dyrektyw w układzie horyzontalnym, nie można pominąć argumentów mających swoje źródło bezpośrednio w traktatach. Zgodnie bowiem z przepisem art. 288

<sup>16</sup> A. Zawidzka, *Prawo Unii Europejskiej a prawo krajowe państw członkowskich*, [w:] *Źródła prawa Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. 147–148; wyrok TSUE z dnia 5 lutego 1953 r. w sprawie van Gend & Loos, Zb.Orz. 1963, s. 3; wyrok TSUE z dnia 4 grudnia 1974 w sprawie van Duyn, Zb.Orz. 1974, s. 1337.

<sup>17</sup> A. Zawidzka, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 153–154; wyrok TSUE z dnia 25 lutego 1985 r. w sprawie Marshall; wyrok TSUE z dnia 14 lipca 1994 r. w sprawie Faccini Dori.

<sup>18</sup> W orzecznictwie TSUE oraz doktrynie prawa Unii Europejskiej od jakiegoś już czasu toczy się spór na tle dopuszczenia możliwości powołania się przez jednostkę bezpośrednio na przepisy dyrektywy przeciwko innej jednostce. Zjawisko to jest określane w doktrynie mianem incydentalnego horyzontalnego skutku bezpośredniego dyrektyw. Niemniej jednak orzecznictwo TSUE sprzeciwia się jak dotychczas tej koncepcji. Na ten temat więcej: S. Prechal, *Directives in EC Law*, Oxford 1995, s. 295 i nast.; wyroki TSUE: z dnia 25 lutego 1986 r. w sprawie M.H. Marshall, Zb. Orz. 1986, s. 723; z dnia 8 października 1987 r. w sprawie Postępowanie karne przeciwko Kolpinghuis Nijmegen BV, Zb. Orz. 1987, s. 3969; z dnia 2 sierpnia 1993 r. w sprawie M.H. Marshall, Zb. Orz. 1993, s. I-04367.

akapit trzeci TFUE dyrektywy są prawnie wiążące jedynie dla państw. W przepisie tym nie ma w ogóle mowy o jednostkach. Zgodnie zaś z akapitem drugim przywołanego przepisu to rozporządzenie obowiązuje bezpośrednio w państwach członkowskich Unii Europejskiej, a więc wiąże zarówno państwa, jak i jednostki.

Biorąc pod uwagę literalne brzmienie przepisów traktatowych, jak również jednoznaczną linię orzecniczą TSUE, wydaje się, iż w chwili obecnej wypowiedzi doktryny prawa Unii Europejskiej dopuszczające bezpośredni horyzontalny skutek dyrektyw Unii Europejskiej trzeba traktować w kategoriach postulatów *de lege ferenda*. Nie można bowiem wykluczyć, że na tle konkretnych stanów faktycznych może dojść do sytuacji połączenia elementów wertykalnych i horyzontalnych. Skutkiem tego będzie powstanie tzw. relacji triangularnej. Innymi słowy, może dojść do sytuacji, w której:

1. dyrektywa umożliwia żądanie od państwa podjęcia działań, których skutkiem będzie nałożenie obowiązku na osoby trzecie;
2. 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. 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 trzecia<sup>19</sup>.

Omawiane przesłanki bezpośredniego obowiązywania sprawiają, że dyrektywa zaczyna mieć bezpośredni skutek w państwie członkowskim od chwili, kiedy minął termin implementacji dyrektywy do krajowego porządku prawnego. Niemniej jednak, aby dyrektywa mogła wywołać bezpośredni skutek w krajowym porządku prawnym, musi być wystarczająco jasna, precyzyjna i mieć charakter bezwarunkowy<sup>20</sup>.

<sup>19</sup> A. Bartosiewicz, *Efektywność prawa wspólnotowego...*, s. 205 i nast.; D. Colgan, *Triangular Situations: the Coup de Grace for the Denial of Horizontal Direct Effect of Community Directives*, „European Public Law” 2002, nr 8, s. 546; K. Lackhoff, H. Nyssens, *Direct Effect of Directives In Triangular Situations*, „European Law Review” 1998, nr 23, s. 401.

<sup>20</sup> Warunki bezpośredniej skuteczności dyrektyw Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym są również badane przez pryzmat tzw. testu Van Gend & Loos. Do spełnienia tych warunków konieczne jest, aby dyrektywa była: wystarczająco jasna, precyzyjna i bezwarunkowa.

W kontekście dyrektyw Unii Europejskiej trzeba również pamiętać o zasadzie pronunijnej wykładni prawa Unii Europejskiej (pośredni skutek dyrektyw)<sup>21</sup>. Istota tego zjawiska polega na tym, że sądy oraz organy administracji państwowej stosujące prawo mają obowiązek interpretowania prawa krajowego zgodnie z „duchem” dyrektyw. Odnosi się to do sytuacji, kiedy dyrektywa nie została jeszcze implementowana – zarówno dlatego, że nie upłynął jeszcze termin do implementacji, jak również po upływie tego terminu. Jest to kolejny mechanizm zapewnienia efektywności (*effet utile*) prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym. Zasadę pronunijnej wykładni prawa Unii Europejskiej, z uwagi na jej elastyczny charakter, można traktować jako dopełnienie zasady skutku bezpośredniego, która ma zagwarantować w jeszcze większym stopniu efektywność prawa unijnego w porządkach prawnych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Podsumowując tę część rozważań, trzeba podkreślić, że dyrektywy pełnią bardzo doniosłą funkcję w procesie harmonizacji porządków prawnych państw Unii Europejskiej. Pozwalają bowiem na wprowadzanie wspólnych rozwiązań prawnych na terenie państw o różnych kulturach i tradycjach prawnych. Przejawia się to w swobodzie doboru przez państwo członkowskie środków implementacyjnych mających na celu zapewnienie skuteczności przepisom dyrektyw w krajowym porządku prawnym. Nie należy również zapominać, że poszczególne państwa członkowskie w różnym stopniu wywiązują się z obowiązku terminowej i prawidłowej implementacji przepisów dyrektyw. Dlatego też, aby zapewnić omawianym przepisom jak największą efektywność, istnieje możliwość sięgnięcia do zasady bezpośredniego skutku oraz dopełniającej ją zasady pośredniego skutku prawa Unii Europejskiej w krajowych systemach prawnych państw Unii Europejskiej.

Przeanalizowane cechy dyrektyw zapewniają na obecnym etapie funkcjonowania Unii Europejskiej odpowiednio wysoki poziom efektywności prawa unijnego w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich. Dotyczy to zarówno sytuacji, w których państwo dokonało prawidłowej implementacji przepisów dyrektywy, jak również sytuacji, w której termin implementacji jeszcze nie minął, a także w przy-

---

<sup>21</sup> A. Zawidzka, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 158.

padku nieprawidłowej implementacji przejawiającej się w wadliwej lub nieterminowej implementacji.

#### IV.

Podjmując próbę zdefiniowania terminu „implementacja” trzeba podkreślić, że w literaturze przedmiotu możemy spotkać się z dwoma zasadniczymi sposobami definiowania procesu wdrażania prawa Unii Europejskiej do porządku prawnego państw członkowskich. Wielu autorów, opisując proces wykonywania (wdrażania, realizacji, wprowadzania w życie) prawa Unii Europejskiej (dyrektyw) do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, używa, często zamiennie, dla określenia tego procesu pojęcia „implementacja” lub też „transpozycja”<sup>22</sup>. Prowadzi to do powstania nieścisłości na tle rozumienia oraz używania tych pojęć. Pojęcie implementacja wywodzi się z angielskiego określenia *implementation*, które jest tłumaczone jako wykonanie, realizowanie, wdrażanie czy wprowadzanie w życie<sup>23</sup>. Zależnie od wersji językowej samych dyrektyw, wyroków TSUE, dokumentów Komisji Europejskiej, czy wreszcie wypowiedzi doktryny poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej – można spotkać sytuacje, w których zamiennie używa się pojęć „implementacja” i „transpozycja”. Dotyczy to między innymi dokumentów (aktów prawnych) wydawanych przez organy Unii Europejskiej, jak również orzeczeń TSUE.

Innym sposobem na rozróżnienie i uporządkowanie terminologicznego nieładu w zakresie wdrażania prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej jest uznanie, iż określenie „implementacja” odnosi się do procesu wdrażania prawa jako całości (*sensu largo*), natomiast w określeniu „transpozycja” zawiera się jedynie część tego procesu odnosząca się do krajowych działań władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej mających na celu zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej (dyrektyw) w krajowym porządku prawnym.

Na tym tle zarysował się podział na dwa sposoby rozumienia tego problemu. Zgodnie ze stanowiskiem zwolenników funkcjonowania podziału

<sup>22</sup> B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej...*, s. 46–56.

<sup>23</sup> C. Mik, *Metodologia implementacji...*, s. 21–23.

na implementację i transpozycję pozwala on na precyzyjne opisanie tego złożonego procesu, a przede wszystkim wyróżnienie jego poszczególnych faz<sup>24</sup>. Wydaje się, że takie podejście dzieli proces wdrażania prawa Unii Europejskiej na implementację oraz zawartą w niej transpozycję, będącą w istocie etapem wdrażania prawa Unii Europejskiej określanym jako jego wykonywanie w krajowym porządku prawnym. Transponowanie dyrektyw można więc określić jako przenoszenie (wykonywanie) norm zawartych w dyrektywach do norm prawa krajowego<sup>25</sup>.

Natomiast zwolennicy traktowania jako całości procesu wdrażania prawa Unii Europejskiej sprzeciwiają się jego podziałowi na implementację i transpozycję. Ich zdaniem prowadzi to do niepotrzebnego zamieszania skutkującego zamiennym i pozbawionym konsekwencji używaniem obu pojęć. Jednocześnie zwolennicy takiego podejścia dopuszczają w praktyce do zamiennego używania pojęć „implementacja” i „transpozycja”. Wskazują oni również, że taki podział jest zbędny z uwagi na to, że najistotniejszym aspektem wdrażania (implementacji, transpozycji) prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej jest osiągnięcie zawartego w dyrektywie rezultatu<sup>26</sup>.

W praktyce proces implementacji składa się z dwóch zasadniczych etapów, czyli transpozycji oraz innych czynności implementacyjnych. Można wyodrębnić dwa możliwe schematy procesu implementacji. Pierwszy z nich będzie miał miejsce, kiedy państwo dokona terminowej implementacji prawa Unii Europejskiej. Z drugim będziemy mieli do czynienia, kiedy państwo dokona terminowej lub też prawidłowej implementacji.

W pierwszym przypadku początkowym etapem implementacji będzie transpozycja, kolejnymi zaś inne działania implementacyjne, takie jak zapewnienie odpowiedniego działania organów administracji, czy też czynności związane z nadzorem i egzekwowaniem wykonania dyrektyw. Poprzez transpozycję należy więc rozumieć tworzenie aktów normatywnych o charakterze abstrakcyjnym i powszechnie obowiązującym. W przypadku Polski transpozycja dokonuje się w drodze ustaw i rozporządzeń. Do innych czynności im-

<sup>24</sup> Ibidem, s. 24–29; A. Bartosiewicz, *Efektywność prawa wspólnotowego...*, s. 112–120.

<sup>25</sup> B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej...*, s. 44–56.

<sup>26</sup> Na temat więcej zobacz: A. Bartosiewicz, *Efektywność prawa wspólnotowego...*, s. 111 i nast. oraz przywołana tam literatura.

plementacyjnych zaliczamy zaś prawidłowe stosowanie przez organy administracji i sądy norm prawa krajowego wykonującego dyrektywę. Nie należy również zapominać o kontroli przestrzegania norm prawa krajowego implementującego dyrektywę oraz zapewnienia sankcji za ich nieprzebrzeżenie. Ważnym elementem implementacji jest również wykonywanie czynności administracyjnych, w tym wydawanie aktów administracyjnych<sup>27</sup>.

W drugim przypadku transpozycja będzie dopiero drugim etapem implementacji. Na skutek nieterminowej lub też niewłaściwej implementacji jako pierwszy etap implementacji będzie musiała zaistnieć prounijna wykładnia prawa Unii Europejskiej (zasada pośredniej skuteczności prawa Unii Europejskiej). Wystąpi również bezpośrednia skuteczność prawa Unii Europejskiej oraz będąca jej konsekwencją zasada pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej. Polega ona na tym, że obywatele mimo braku lub nieprawidłowej implementacji będą mogli powoływać się bezpośrednio na przepisy dyrektywy. Dopiero po dokonaniu prawidłowej transpozycji dyrektywy będziemy mieli do czynienia z zapewnieniem odpowiedniego działania organów władzy publicznej, czy też czynności związanych z nadzorem i egzekwowaniem wykonania dyrektyw, a także innych działań implementacyjnych opisanych przy charakterystyce pierwszego przypadku.

## V.

W zależności od przyjętego założenia dotyczącego procesu wdrażania prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej mamy do czynienia z możliwością opisywania go jako implementacji lub transpozycji, które to pojęcia używane są zamiennie w rozumieniu całego procesu lub też jako implementację (*sensu largo*) oraz transpozycję jako jeden z etapów implementacji. Niemniej jednak zamiennie używanie obu terminów jest cechą charakterystyczną nie tylko dla polskiej doktryny prawa europejskiego i prawa konstytucyjnego, ale występuje również w doktrynach innych państw członkowskich Unii Europejskiej jak również w orzecznictwie TSUE oraz tekstach samych dyrektyw<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 117–123; B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej...*, s. 50–51.

<sup>28</sup> Ibidem, s. 44–45.

Autor niniejszej pracy stoi na stanowisku, iż z pewnością nie jest pożądane używanie w sposób zamienny określeń „implementacja” i „transpozycja”. Niewątpliwie prowadzi to do niepotrzebnych nieporozumień i wątpliwości interpretacyjnych, które z kolei mogą doprowadzić do zamazania, a nawet zniekształcenia istoty samego procesu. Dlatego też warto ujednoczyć przedmiotową terminologię i wprowadzić możliwie jednolity sposób pojmowania całego procesu.

Być może właściwe – szczególnie z punktu widzenia prawa konstytucyjnego – byłoby używanie terminu „implementacja” do określenia, jako całości, procesu mającego na celu wdrożenie (wykonanie, realizację) prawa Unii Europejskiej w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Natomiast terminem „transpozycja” należałoby określać jedynie proces stanowienia prawa krajowego, mającego na celu wykonanie (przenoszenie) dyrektywy, obejmujący udział organów władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Idąc tym tokiem rozumowania, można dojść do wniosku, że określenie „implementacja” definiuje analizowany proces w zakresie pełnego wdrożenia prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej (*sensu largo*). Innymi słowy, implementacja stanowi całość działań podejmowanych przez państwo zarówno na gruncie krajowego porządku prawnego, jak również na gruncie prawa Unii Europejskiej, które mają doprowadzić do wdrożenia (wykonania) prawa Unii Europejskiej w jego porządku prawnym. Implementacja w prezentowanym ujęciu prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego w swojej początkowej fazie znajduje bowiem oparcie w przepisie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi podstawę przekazania przez Rzeczpospolitą Polską organizacji międzynarodowej kompetencji w niektórych sprawach, a w tym przypadku kompetencji prawotwórczych. Konsekwencją tego jest natomiast konieczność przestrzegania przepisu art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r.<sup>29</sup> (dalej: TUE), który stanowi unijną podstawę dla obowiązku implementacji prawa Unii Europejskiej do krajowego porządku prawnego. Natomiast na gruncie Konstytucji RP jego podstawą jest niewątpliwie przepis art. 9 Konstytucji RP, który zobowiązuje Rzeczpospolitą Polską do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego, do którego niewątpliwie zalicza się

---

<sup>29</sup> Dz.Urz. UE 2010 C 83.

również prawo Unii Europejskiej. Rozwinięciem i doprecyzowaniem tej zasady w odniesieniu do prawa unijnego jest przepis art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, z którego wynika, że przystąpienie Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej stworzyło obowiązek bezpośredniego stosowania prawa unijnego. Stosowanie zaś tego prawa w krajowym porządku prawnym wiąże się nierozdzielnie z obowiązkiem jego implementacji.

Określenie „transpozycja” dotyczy etapu wykonywania prawa Unii Europejskiej w krajowym procesie ustawodawczym (*sensu stricto*). Oznacza więc ono podejmowanie przez władzę ustawodawczą i władzę wykonawczą określonych przepisami prawa krajowego działań, które mają doprowadzić do powstania aktów prawnych (zazwyczaj ustawy lub rozporządzenia) wykonujących przepisy dyrektyw Unii Europejskiej. Dlatego też charakterystyczne dla procesu transpozycji prawa Unii Europejskiej do krajowego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej jest jego funkcjonowanie w ramach krajowych regulacji prawnych począwszy od Konstytucji RP poprzez regulacje rangi ustawowej, kończąc na aktach niższego rzędu. Konkretnie rzecz ujmując: chodzi tu o akty prawne regulujące proces prawodawczy, którego efektem końcowym jest akt prawny (w większości przypadków ustawa lub rozporządzenie) transponujący przepisy dyrektyw do porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

## VI.

Z dniem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej powstało zobowiązanie do przestrzegania przez Rzeczpospolitą Polską całego dotychczasowego oraz przyszłego dorobku prawnego Wspólnot Europejskich (obecnie Unii Europejskiej). Zgodnie bowiem z art. 2 Aktu dotyczącego przystąpienia do Unii Europejskiej Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej<sup>30</sup>: „Od dnia przystąpienia nowe Państwa Członkowskie są związane postanowieniami Traktatów Założycielskich i Aktów przyjętych przez instytucje Wspólnot i Europejski Bank Centralny przed dniem przystąpienia;

<sup>30</sup> Dz.Urz. UE 2003 L 236.

postanowienia te są stosowane w nowych Państwach Członkowskich zgodnie z zasadami określonymi w tych Traktatach i w niniejszym Akcie”.

W chwili obecnej za podstawę przestrzegania prawa Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej należy uznać art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE). Treść tego przepisu brzmi: „Zgodnie z zasadą lojalnej współpracy Unia i Państwa Członkowskie wzajemnie się szanują i udzielają sobie wzajemnego wsparcia w wykonywaniu zadań wynikających z Traktatów. Państwa Członkowskie podejmują wszelkie środki ogólne lub szczególne właściwe dla zapewnienia wykonania zobowiązań wynikających z Traktatów lub aktów instytucji Unii. Państwa Członkowskie ułatwiają wypełnianie przez Unię jej zadań i powstrzymują się od podejmowania wszelkich środków, które mogłyby zagrażać urzeczywistnieniu celów Unii”. Z treści normatywnej cytowanego przepisu została w orzecznictwie TSUE wyprowadzona zasada lojalności (efektywności) prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym. Wynika z niej obowiązek państwa do podejmowania działań, zmierzających do realizacji celów Unii Europejskiej, a co za tym idzie przestrzegania oraz zapewnienia efektywności prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym. Z zasady lojalności można wyprowadzić zasadę pierwszeństwa prawa wspólnotowego oraz zasadę bezpośredniego skutku. Nie wynikają one bezpośrednio z Traktatów, a zostały sformułowane w orzecznictwie TSUE (zob. wyrok TSUE z dnia 15 lipca 1964 r. *Costa vs. ENEL*<sup>31</sup> i wyrok TSUE z dnia 5 lutego 1963 r. w sprawie *van Gend & Loos*<sup>32</sup>). Ich celem był zapewnienie maksymalnej efektywności prawa Unii Europejskiej w systemie prawnym państw członkowskich, do grona których w 2004 r. dołączyła Rzeczpospolita Polska.

Warto zwrócić uwagę, że zasada efektywności nie ma jednej definicji i jest różnie określana przez poszczególnych przedstawicieli doktryny. Według C. Mika efektywność polega przede wszystkim na zapewnieniu warunków dla skutecznego stosowania i efektywnego kontrolowania respektowania norm prawa unijnego. Z kolei A. Wyrozumka definiuje zasadę efektywności jako obowiązek stosowania (wykonywania) prawa unijnego w prawie krajowym. Natomiast N. Półtorak określa efektywność prawa unijnego jako osiągnięcie

---

<sup>31</sup> Zb.Orz. 1964, s. 1141.

<sup>32</sup> Zb. Orz. 1963, s. 3.

celów tego prawa<sup>33</sup>. TSUE ogranicza się do wywodzenia z zasady efektywności obowiązków państw członkowskich i ich organów.

Obowiązek przestrzegania zasady efektywności prawa Unii Europejskiej ciąży przede wszystkim na państwach członkowskich, co wynika z faktu, że przepis art. 4 ust. 3 TUE jest przede wszystkim skierowany do władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Przez swoją działalność powinny zapewnić skuteczność prawa Unii Europejskiej poprzez jego prawidłową implementację do krajowego porządku prawnego.

W sposób pośredni można również wyprowadzić obowiązek implementacji z art. 258 TUE. Zgodnie z jego treścią: „Jeśli Komisja uzna, że Państwo Członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciąży na mocy Traktatów, wydaje ona uzasadnioną opinię w tym przedmiocie, po uprzednim umożliwieniu temu Państwu przedstawienia swych uwag. Jeśli Państwo to nie zastosuje się do opinii w terminie określonym przez Komisję, może ona wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”. Zgodnie z powołanym wyżej przepisem w przypadku niezapewnienia przez państwo efektywności (skuteczności) prawa Unii Europejskiej w krajowym porządku prawnym może być ono narażone na odpowiedzialność odszkodowawczą na skutek skargi wniesionej przez Komisję. Dodatkowo w myśl art. 259 TUE każde państwo członkowskie może wnieść do TSUE skargę przeciwko innemu państwu członkowskiemu<sup>34</sup>.

Również każdy obywatel Unii Europejskiej może skierować przeciwko państwu skargę, zarzucając naruszenie prawa Unii Europejskiej. Co prawda brak bezpośrednio w prawie Unii Europejskiej podstawy prawnej do takiego żądania, ale zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej skarga taka będzie rozpatrywana zgodnie z regulacjami proceduralnymi obowiązującymi w danym państwie<sup>35</sup>. Oznacza ona, że w przypadku, kiedy brak odpowiednich uregulowań w prawie Unii Europejskiej lub też okażą się one niewy-

<sup>33</sup> Na temat pojęcia efektywności zob. D. Miąsik, *Zasady ogólne (podstawowe) prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 227, oraz powołaną tam literaturę.

<sup>34</sup> M. Górski, *Skargi wymuszające przestrzeganie prawa Unii Europejskiej przez państwa członkowskie*, [w:] *System ochrony prawnej w Unii Europejskiej*, red. A. Wyrozumska, Warszawa 2010, s. 88–93.

<sup>35</sup> A. Zawidzka, *Odpowiedzialność państwa członkowskiego za szkody powstałe wskutek naruszenia prawa unijnego*, [w:] *System ochrony prawnej...*, s. 171–172.

starczające, organy państwa powinny stosować własne przepisy procesowe i materialne.

## VII.

Przystępując do analizy konstytucyjnych postaw implementacji prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, trzeba podkreślić, że punktem wyjścia powinny być postanowienia Konstytucji RP dotyczące obowiązywania w krajowym porządku prawnym prawa międzynarodowego. Podstawowymi przepisami dotyczącym tego zagadnienia są: art. 9, art. 87 ust. 1 i art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

W świetle art. 9 Konstytucji RP Polska jest zobowiązana do przestrzegania wiążącego ją prawa międzynarodowego, którego jednym z elementów są umowy międzynarodowe. Są nimi bez wątpienia traktaty konstytuujące Unię Europejską. Jak już wyżej wspomniano, z art. 4 ust. 3 TUE wynika obowiązek zapewnienia prawu Unii Europejskiej efektywności w krajowych porządkach prawnych. W odniesieniu do dyrektyw Unii Europejskiej oznacza to obowiązek ich prawidłowej i terminowej implementacji. Ponadto analizowany przepis Konstytucji stał się w praktyce ustrojowej podstawą skutku w krajowym systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej aktów prawa międzynarodowego niewymienionych w art. 87 Konstytucji RP. Chodzi tu przede wszystkim o nieratyfikowane umowy międzynarodowe, a także uchwały organizacji i organów międzynarodowych.

Natomiast w świetle art. 87 ust. 1 Konstytucji RP ratyfikowane umowy międzynarodowe są źródłami powszechnie obowiązującego prawa na terenie Rzeczypospolitej Polskiej. Nie ulega wątpliwości, że takimi umowami są traktaty będące podstawą funkcjonowania Unii Europejskiej, w tym traktaty akcesyjne. Należy zaznaczyć, że wspomniana zasada dotyczy zarówno umów ratyfikowanych za zgodą wyrażoną w ustawie na podstawie art. 89 ust. 1 (tzw. duża ratyfikacja) oraz umów międzynarodowych ratyfikowanych w trybie art. 89 ust. 2 (tzw. mała ratyfikacja)<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Więcej zob. M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 140–150; J. Barcz,

Rzeczpospolita Polska zgodnie z art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji RP jest zobowiązana do wdrażania prawa Unii Europejskiej do prawa krajowego. Dotyczy to również implementacji dyrektyw Unii Europejskiej. Omawiany przepis gwarantuje, że postanowienia traktatów stanowią część krajowego porządku prawnego oraz są bezpośrednio stosowane. Trzeba jednocześnie podkreślić, że zgodnie z art. 91 ust. 2 Konstytucji RP ratyfikowane umowy międzynarodowe mają pierwszeństwo przed ustawami, jeżeli ustaw tych nie da się pogodzić z umową. Nie mają jednak pierwszeństwa przed Konstytucją RP, co znajduje uzasadnienie w art. 8 Konstytucji RP oraz orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>37</sup>.

Analiza powyższych przepisów Konstytucji RP prowadzi do wniosku, że obowiązywanie w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej umów międzynarodowych, a konkretnie traktatów Unii Europejskiej, jest podstawą rozważań dotyczących podstaw konstytucyjnych implementacji dyrektyw. Wynika to z tego, że właśnie na podstawie upoważnienia zawartego w traktatach tworzone jest prawo pochodne Unii Europejskiej, w tym dyrektywy, które podlegają procesowi implementacji do krajowego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

Idąc tym tokiem rozumowania, dochodzimy do fundamentalnej regulacji, która jest bezpośrednią podstawą do implementacji prawa pochodnego Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, jakim jest art. 91 ust. 3 Konstytucji RP. Zgodnie z jego brzmieniem: „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”. Na mocy tego przepisu rozporządzenia Unii Europejskiej, a po spełnieniu określonych warunków – dyrektywy Unii Europejskiej i inne akty prawne wydawane przez Unię Europejską mogą być stosowane bezpośrednio w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku zaś wy-

---

*Konstytucyjne uwarunkowania członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2011, s. 79–83.

<sup>37</sup> Zob. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: w szczególności K 18/04 z dnia 11 maja 2004 r. (Dz.U. 2005, Nr 86, poz. 744) oraz P 37/05 z dnia 19 grudnia 2006 r. (Zb.Urz. OTK 2006/11A/177), K 32/09 z dnia 24 listopada 2010 r. (Dz.U. Nr 229, poz. 1506), a także najnowszy SK 45/09 z dnia 16 listopada 2011 r. (Dz.U. Nr 254, poz. 1530).

stąpienia kolizji z ustawami mają w stosunku do nich pierwszeństwo w zakresie stosowania.

Konsekwencją tego przepisu jest to, że uchwały organizacji międzynarodowych stanowią źródło obowiązującego w Polsce prawa. Przywołany przepis jest w zasadzie jedynym przepisem w Konstytucji, który w sposób bezpośredni odnosi się do prawa pochodnego Unii Europejskiej i zasad jego obowiązywania w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej<sup>38</sup>. Zaznaczenia wymaga to, że treść normatywna tego przepisu określa obowiązywanie prawa pochodnego Unii Europejskiej na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, warunkując to obowiązywanie istnieniem podstawy w postaci ratyfikowanej umowy międzynarodowej.

Artykuł 91 ust. 3 Konstytucji RP stał się podstawą do stosowania w Polsce aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej. Jednocześnie opiera się na nim włączenie aktów prawa pochodnego Unii Europejskiej do katalogu źródeł prawa obowiązującego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej<sup>39</sup>. Innymi słowy analizowany przepis jest fundamentem stosowania w Polsce prawa pochodnego Unii Europejskiej. Naturalną konsekwencją tego stanu rzeczy jest to, że należy go również traktować jako podstawę konstytucyjną implementacji prawa pochodnego Unii Europejskiej do krajowego porządku prawnego. Przepis ten stanowi podstawę do wprowadzania (wdrażania i wykonywania) prawa Unii Europejskiej do prawa krajowego Rzeczypospolitej Polskiej. Stanowi on *expressis verbis* podstawę do implementacji prawa Unii Europejskiej do krajowego porządku prawnego, jest podstawą obowiązywania prawa unijnego jako elementu krajowego porządku prawnego.

Rozpatrując kwestie związane z implementacją prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, należy analizować ten proces przez pryzmat postrzeganych łącznie regulacji zawartych w przepisach Konstytucji RP: art. 87 ust. 2, art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3. Dopiero bowiem interpretowanie powyższych przepisów Konstytucji RP, jako pewnej cało-

---

<sup>38</sup> A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe oraz prawo Unii Europejskiej a konstytucyjny system źródeł prawa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 31 i nast.

<sup>39</sup> T. Jaroszyński, *Rozporządzenie Unii Europejskiej jako składnik systemu prawa obowiązującego w Polsce*, Warszawa 2011, s. 234–244.

ści, pozwala na pełne opisanie podstaw prawnych procesu implementacji na gruncie przepisów Konstytucji RP<sup>40</sup>.

Odnosząc się do zależności między treścią normatywną art. 91 ust. 1 i 2 oraz art. 91 ust. 3 Konstytucji RP, warto zwrócić uwagę, iż uregulowania dwóch pierwszych ustępów omawianego przepisu zapewniają obowiązywanie w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej zarówno prawa pierwotnego, jak również pochodnego, które obowiązywało w dniu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Były one podstawą do przyjęcia całego *aquis communautaire* z momentem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej<sup>41</sup>. Natomiast ust. 3 analizowanego przepisu znalazł zastosowanie dopiero po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, i to jedynie w stosunku do prawa pochodnego. Taki sposób postrzegania unormowań art. 91 ust. 3 Konstytucji RP potwierdza słuszność koncepcji, zgodnie z którą zasady obowiązywania prawa Unii Europejskiej muszą być analizowane w powiązaniu z art. 91 ust. 1 i 2 Konstytucji, gdyż dla jego skuteczności konieczne jest ratyfikowanie przez Rzeczypospolitą Polską umowy międzynarodowej konstytuującej organizację międzynarodową mającą kompetencje do stanowienia przez jej organy prawa, którą niewątpliwie jest Unia Europejska.

## VIII.

Zasadą jest, iż akty prawne transponujące dyrektywy Unii Europejskiej do krajowego porządku prawnego powinny mieć charakter generalny oraz abstrakcyjny. Niemniej jednak podkreślenia wymaga, że w wielu przypadkach samo uchwalenie (wydanie) aktu transponującego jest niewystarczające do zapewnienia pełnej efektywności prawa unijnego w krajowym porządku prawnym. Dokładnie rzecz ujmując, chodzi o to, aby akt transponujący dyrektywę „oddawał ducha i cel dyrektywy”<sup>42</sup>. Dodatkowe kryterium, które powinno być brane pod uwagę przy transpozycji dyrektyw do krajowe-

---

<sup>40</sup> S. Biernat, *Miejsce prawa pochodnego Wspólnot Europejskich w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, red. C. Mik, Toruń 1999, s. 173–180.

<sup>41</sup> Ibidem, s. 175.

<sup>42</sup> B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej...*, s. 119.

go porządku prawnego, jest związane z zapewnieniem prawu Unii Europejskiej „praktycznej efektywności”, która pozwoli na osiągnięcie określonego w niej rezultatu<sup>43</sup>. Odnosząc się natomiast do uwarunkowań instytucjonalnych dotyczących uchwalania (wydawania) aktów prawnych implementujących dyrektywy Unii Europejskiej: zasadniczo będą to organy władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Jedynie wyjątkowo – i to w określonych przypadkach – będą to inne organy władzy państwowej, takie jak administracja rządowa czy też organy władzy sądowniczej. Innymi słowy, główny ciężar implementacji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej będzie spoczywał na Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej i Senacie Rzeczypospolitej Polskiej, sprawujących władzę ustawodawczą, oraz Radzie Ministrów i prezydencie Rzeczypospolitej Polskiej, sprawujących władzę wykonawczą.

W praktyce transpozycji przepisów dyrektyw Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej można powiedzieć, iż następuje ona na mocy ustaw lub rozporządzeń. Jest to determinowane uregulowaniem zawartym w przepisie art. 87 ust. 1 Konstytucji RP, który określa zamknięty katalog źródeł prawa powszechnie obowiązującego na terenie Rzeczypospolitej Polskiej.

W tym miejscu trzeba również odnieść się do regulacji zawartej w przepisie art. 87 ust. 2 Konstytucji RP, który stanowi, że do źródeł prawa powszechnie obowiązującego zaliczamy akty prawa miejscowego, z tym jednak ograniczeniem, że obowiązują one jedynie na obszarze działania organów, które je ustanowiły. Z uwagi na powyższe ograniczenie wydaje się, że niewłaściwe byłoby dokonywanie transpozycji dyrektyw poprzez uchwalanie tych aktów. Niemniej jednak wydaje się, że akty prawa miejscowego mogłyby co najwyżej dopełniać transpozycję dokonaną w drodze ustawy lub rozporządzenia. Również akty prawne o charakterze wewnętrznie obowiązującym, takie jak np. zarządzenia czy uchwały Rady

---

<sup>43</sup> Wyrok TSUE z dnia 19 czerwca 2003 r. w sprawie Fritsch, Chiari&Partner, Zb. Orz. 2003, s. I-06413. W niemieckiej wersji orzeczenia jest mowa o „praktycznej efektywności”, wersja angielska posługuje się pojęciem „skuteczności”, natomiast wersja francuska określeniem *effet utile*.

Ministrów, mogłyby jedynie uzupełniać (dopełniać) transpozycję dokonaną w drodze ustawy czy rozporządzenia<sup>44</sup>.

Trzeba zwrócić uwagę, że spośród wymienionych źródeł prawa jedynie ustawa nie wymaga upoważnienia do jej uchwalenia. Wydanie rozporządzenia wymaga bowiem szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania, a akt prawa miejscowego może być wydany na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ponadto zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego określa ustawa. Natomiast w świetle treści przepisu art. 92 Konstytucji RP niedopuszczalne jest wydanie w ustawie upoważnienia o charakterze blankietowym<sup>45</sup>. Również wydawanie, znanych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej, rozporządzeń z mocą ustawy jest na gruncie obowiązującej Konstytucji RP niedopuszczalne jako instrument transpozycji prawa unijnego<sup>46</sup>.

Z przeprowadzonych powyżej rozważań dotyczących charakteru aktów prawnych transponujących dyrektywy Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej wynika, że transpozycja powinna się odbywać w drodze uchwalania ustaw lub też wydawania rozporządzeń<sup>47</sup>. Nie należy jednak zapominać, że w przypadku kiedy przepisy zawarte w dyrektywie wkraczają w materię, która zgodnie z przepisami Konstytucji RP może być określona jedynie w ustawie, to transpozycja przepisów takiej dyrektywy może się odbyć jedynie poprzez uchwalenie aktu o takiej randze. Jeżeli natomiast regulacje zawarte w przepisach dyrektywy nie mają takich cech, a tym bardziej jeżeli są w nich uregulowane kwestie o charakterze technicznym, ulegające częstym zamianom, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby zostały transponowane poprzez wydanie rozporządzenia.

W procesie implementacji prawa Unii Europejskiej do systemu porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej może dojść do sytuacji, kiedy materia uregulowana w dyrektywie będzie już objęta regulacją krajową. Najczę-

<sup>44</sup> Ibidem, s. 283–284.

<sup>45</sup> P. Tuleja, *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 1999, s. 19.

<sup>46</sup> Wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy jest dopuszczalne na gruncie obowiązującej konstytucji jedynie podczas trwania stanu wojennego (zob. art. 228 ust. 5 i art. 234 Konstytucji RP).

<sup>47</sup> W. Jedlecka, *Dyrektywy Wspólnot Europejskich a prawo wewnętrzne*, Wrocław 2002, s. 37.

ściej będzie ona sprzeczna z regulacjami zawartymi w dyrektywie. Wystąpi wtedy konieczność zmiany krajowego aktu prawnego w sposób, zapewniający zgodność z przepisami dyrektyw. Dotyczy to zarówno zmiany ustawy, jak również zmiany lub wydania nowego rozporządzenia, jeżeli upoważnienie do takiego działania wynika z ustawy.

Warto w tym miejscu rozważyć *de lege ferenda* możliwość wprowadzenia do katalogu źródeł prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej Polskiej rozporządzeń z mocą ustawy. Jest to rozwiązanie znane w niektórych krajach Unii Europejskiej. Funkcjonowało ono również na gruncie Małej Konstytucji z 1992 r.<sup>48</sup> oraz Konstytucji marcowej z 1921 r.<sup>49</sup> Funkcjonowanie rozporządzeń z mocą ustawy przyczyniłoby się z pewnością do znacznie bardziej sprawnego i terminowego transponowania przepisów dyrektyw Unii Europejskiej. Wymaga to jednak zmiany odpowiednich przepisów Konstytucji RP.

## IX.

Instytucja implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do krajowego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej stanowi doniosłe zagadnienie z punktu widzenia konstytucyjnego systemu źródeł prawa obowiązującego w Polsce po uzyskaniu członkostwa w Unii Europejskiej. Bliższa analiza procesu implementacji prowadzi do sytuacji, w której mamy do czynienia z wieloma interesującymi problemami związanymi z tym procesem. Chodzi tu przede wszystkim o dwustopniowy charakter implementacji oraz związane z tym problemy dotyczące nie tylko ich zdefiniowania, ale również określenia ich granic i charakteru.

Interesujące są również efekty analizy procesu implementacji w zestawieniu z charakterystyką dyrektyw jako aktów prawnych niemających odpowiednika w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, charakterystycz-

---

<sup>48</sup> Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, Nr 84, poz. 426).

<sup>49</sup> Ustawa z dnia 17 marca 1926 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921, Nr 44, poz. 267).

nych dla Unii Europejskiej. Jako akty prawne, które wymagają implementacji do krajowego systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, najlepiej nadają się więc do przybliżenia procesu implementacji.

Jednym z najstosowniejszych elementów analizy zagadnień związanych z implementacją prawa Unii Europejskiej do krajowego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej są podstawy prawne tego procesu zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak również na poziomie Konstytucji RP. Są one ze sobą wzajemnie powiązane, co nasuwa skojarzenie z wzajemnym powiązaniem unijnego i krajowego porządku prawnego.

Zawarte w traktatach upoważnienie do tworzenia prawa oraz obowiązek zapewnienia mu efektywności w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej wynika z przekazania przez Polskę na podstawie art. 90 ust. 1 Konstytucji RP na rzecz organów Unii Europejskiej kompetencji państwa w niektórych sprawach<sup>50</sup>. Z kolei na podstawie art. 9, 87 ust. 1 oraz 91 ust. 1, 2 i 3 Konstytucji RP istnieje obowiązek zapewnienia skuteczności (wdrożenia, wykonania) prawa pierwotnego i pochodnego w krajowym porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Naturalną konsekwencją tych unormowań jest więc zapewnienie skuteczności dyrektywom, co odbywa się w drodze ich implementacji do krajowego porządku prawnego.

Z uwagi na obszerny zakres zagadnień związanych z implementacją prawa Unii Europejskiej do krajowego porządku prawnego należało w pierwszej kolejności skoncentrować się na zagadnieniach, jak się wydaje, zasadniczych. Chodzi tu przede wszystkim o kwestie związane z próbą ustalenia znaczenia oraz określenia charakteru procesu implementacji oraz analizy charakteru dyrektyw Unii Europejskiej, a także podstaw implementacji z punktu widzenia prawa Unii Europejskiej i Konstytucji RP.

---

<sup>50</sup> J. Barcz, *Konstytucyjne uwarunkowania...*, s. 76–79.