

Artur Trubalski¹

Rozporządzenie jako potencjalny instrument transpozycji prawa Unii Europejskiej

Słowa kluczowe: transpozycja, rozporządzenie, władza wykonawcza, Unia Europejska

Keywords: transposition, regulation to the act, executive power, European Union

Streszczenie

Artykuł ma na celu analizę formalnej możliwości transpozycji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej za pomocą rozporządzeń krajowych. Zasadą jest transpozycja prawa Unii Europejskiej za pomocą ustaw. Nie mniej jednak istnieje potrzeba rozważenia możliwości dokonywania procesu transpozycji za pomocą innych aktów prawa krajowego. W obowiązującym w Rzeczypospolitej Polskiej systemie źródeł prawa jedynie rozporządzenie jako akt wykonawczy w stosunku do ustawy wydaje się posiadać odpowiednie cechy. Podkreślenia wymaga, iż ten sposób transpozycji należy postrzegać jako potencjalnie pomocniczy w stosunku do transpozycji dokonywanej w drodze ustawy.

Summary

Regulation to the act as a potential instrument to transposition EU law

The aim of article is to analyze the possibility of a formal transposition of EU law into the legal system of the Republic of Polish by national regulations. The principle is the transposition of EU law by means of laws. Nevertheless, there is a need to consider the

¹ Autor jest adiunktem w Katedrze Instytucji Prawnych i Praw Człowieka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego. E-mail: artur.trubalski@gmail.com.

possibility of making the transposition process by other national laws. The only regulation as the executive act remains within the framework of the Poland's current system, appropriate features. However, the transposition by the regulation remains subsidiary to the transposition by the law.

✱

Uwagi wprowadzające

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało, iż na terenie RP funkcjonują obecnie trzy systemy prawne. Są to: polski (krajowy) system prawny, system prawa międzynarodowego oraz system prawa Unii Europejskiej. Obowiązkiwanie tego trzeciego systemu prawnego jest konsekwencją przystąpienia RP do Unii Europejskiej, a także obowiązku przyjęcia (implementacji) całego prawa stanowionego na poziomie UE. Dlatego też można powiedzieć, iż na terenie Polski obowiązują obok siebie systemy prawne pochodzące z różnych ośrodków prawodawczych². Konsekwencją tego jest konieczność przestrzegania na terenie RP każdego z tych porządków prawnych oraz stosowania jego regulacji przez sądy i inne organy stosujące prawo³. Wiąże się to oczywiście z potrzebą zapewnienia skuteczności prawu UE na terenie RP. Obowiązek ten wynika wprost z przepisu art. 9 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁴. Niestety dotychczasowa praktyka pokazuje, iż proces transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP przebiega w sposób niezadowolający⁵.

² E. Łętowska, „Multicentryczność” systemu prawa i wykładnia jej przyjazna, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005, s. 1127–1138; E. Łętowska, *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4, s. 3 i n.

³ J. Barcz, *Konstytucyjne uwarunkowania członkostwa Polski w Unii Europejskiej* [w:] *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2011, s. 86–96.

⁴ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ *Jak Polska radzi sobie z unijnym prawem*, „Gazeta Wyborcza” z 8 maja 2014 r.

Charakter procesu transpozycji prawa Unii Europejskiej

Mając na względzie charakter prawa Unii Europejskiej należy przede wszystkim zwrócić uwagę na to, że prawo pochodne UE posiada złożony charakter i zapewnienie jego przestrzegania oraz stosowania jest związane z koniecznością podjęcia stosowanych działań implementacyjnych. Poprzez proces implementacji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej należy więc rozumieć podejmowanie działań, mających zapewnić wykonanie prawa UE na gruncie polskiego systemu prawnego. Najogólniej rzecz ujmując z procesem implementacji są związane czynności procesu ustawodawczego oraz czynności związane ze stosowaniem i wykładnią prawa przez sądy oraz inne organy. Tym samym implementacja jest procesem zapewnienia wykonania (skuteczności) prawa Unii Europejskiej w systemie prawnym RP w znaczeniu *sensu largo*. Dla usystematyzowania procesu implementacji oraz jego pogłębionej analizy jest jednak konieczne wyodrębnienie w jego ramach procesu transpozycji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego RP. Poprzez transpozycję należy więc rozumieć proces wykonania prawa Unii Europejskiej w systemie prawnym RP w znaczeniu *sensu stricte*⁶. Dlatego też na proces transpozycji składa się przygotowanie projektu aktu prawnego wykonującego prawo UE, jego uchwalenie oraz ogłoszenie. Po wejściu w życie takiego aktu prawnego następować będzie implementacja prawa UE poprzez stosowanie konkretnych norm prawnych aktu implementacyjnego. Nie należy zapominać, iż dla kompletności procesu implementacji konieczna jest również jego notyfikacja. Nie tracą z pola widzenia tego, iż każdy z elementów składających się na proces implementacji jest niezbędny dla zapewnienia prawidłowego i pełnego wykonania prawa Unii Europejskiej na gruncie systemu prawnego RP trzeba zaznaczyć, że prawidłowa transpozycja prawa UE stanowi fundament na którym oparte są dalsze działania implementacyjne. Innymi słowy prawidłowa transpozycja jest niezbędna dla poprawności dalszych działań implementacyjnych, czyli dla poprawnego wykonania i stosowania prawa UE.

⁶ A. Trubalski, *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1, s. 183–187; B. Kurcz, *Dyrektywy wspólnoty europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 44–56.

W tym miejscu należy zaznaczyć, iż implementacji, a w jej ramach transpozycji, podlegają co do zasady dyrektywy Unii Europejskiej. Państwa członkowskie są zobowiązane do zapewnienia skuteczności prawa unijnego (art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej)⁷. Posiadają one jednak dużą swobodę w zakresie sposobów implementacji. Jest to związane z pewnymi odrębnościami systemów prawnych poszczególnych państw. Dotyczy to przede wszystkim odmienności w systemach źródeł prawa, cechach procesów ustawodawczych, czy wreszcie systemach rządów. Zależnie więc od właściwości poszczególnych państw w tym zakresie możliwe jest różnorodne implementowanie prawa UE o ile tylko zapewnia jego odpowiednie wykonanie co wiąże się wprost z zapewnieniem jego skuteczności oraz powszechnego obowiązywania oraz pierwszeństwa stosowania⁸. Warto także wspomnieć, iż w praktyce stosowania prawa UE przez sądy i inne organy konieczne jest również zapewnienie pierwszeństwa stosowania przed prawem krajowym w przypadku wystąpienia konfliktu między normą prawa krajowego, a normą prawa UE. Co do zasady chodzi tu o pierwszeństwo stosowania co nie jest równoznaczne z bezwzględnym pierwszeństwem obowiązywania. Na gruncie polskiego systemu prawnego prawo UE posiada walor pierwszeństwa stosowania, w przypadku kolizji z ustawami, ale nie w stosunku do Konstytucji RP (art. 91 ust. 2 i 3 Konstytucji RP)⁹. Zaznaczenia wymaga również to, iż w pewnych wypadkach także inne akty prawa pochodnego UE takiej jak rozporządzenia, czy decyzje będą wymagały transpozycji. Nie mniej jednak sytuacje takie należy traktować na zasadzie wyjątku (art. 288 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁰).

Jak już wcześniej wspomniano każde państwo UE ma zapewnioną swobodę w doborze środków, za pomocą których na zapewnić prawidłowe wykonanie prawa UE w krajowym systemie prawnym oraz zapewnić jego skuteczność. Na gruncie systemu prawnego RP zasadą jest dokonywanie procesu

⁷ Dz.Urz. UE 2010 C 83.

⁸ A. Wróbel, *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 63–72; A. Zawadzka, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, [w:] *Źródła prawa Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. 27–31.

⁹ A. Zawadzka, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, [w:] *Źródła prawa Unii Europejskiej...*, s. 138 i n.

¹⁰ Dz.Urz. UE 2010, C 83.

transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP w drodze ustawy. Innymi słowy w celu transpozycji dyrektywy UE przygotowany jest odpowiedni projekt ustawy. Jest on następnie uchwalany w procedurze ustawodawczej oraz ogłaszany. W ten sposób ustawa staje się powszechnie obowiązującym źródłem prawa w RP. Niewątpliwie implementacja prawa UE w drodze uchwalania ustaw wydaje się najodpowiedniejszym sposobem wykonania prawa UE w Polsce. Ustawa zapewnia bowiem pełne wykonanie prawa UE poprzez zapewnienie mu mocy powszechnego obowiązywania¹¹. Nie bez znaczenia dla procesu implementacji jest również wysoki poziom merytoryczny podmiotów przygotowujących założenia do projektów ustaw oraz samych ustaw, jak także zaplecze eksperckie. Nie można również pominąć faktu, iż w regulaminach obu izb parlamentu przewidziano odrębne tryby ustawodawcze dla uchwalania ustaw implementacyjnych. Jednocześnie należy zauważyć, iż polska ustawa zasadnicza, w której został uregulowany tryb ustawodawczy nie przewiduje odrębnego sposobu procedowania nad ustawami, których przedmiotem jest wykonanie prawa UE. Odrębne uregulowanie tego zagadnienia w regulaminach izb parlamentu ma zaś na celu jedynie usprawnienie procesu ustawodawczego w zakresie transpozycji prawa UE. Nie istnieją więc sensie formalnym odrębny rodzaj ustaw, za pomocą których dokonywałyby się transpozycja prawa UE do systemu prawnego RP.

Dotychczasowe doświadczenia związane z transpozycją prawa UE prowadzą do wniosków, że regulacje dotyczące procesu ustawodawczego, w tym instytucja ustaw pilnych oraz regulaminy izb parlamentu, w tym tryby dotyczące ustaw wykonujących prawo UE, nie zapewniają właściwego poziomu, a przede wszystkim właściwej sprawności procesu transpozycji. Faktem jest, iż transpozycja prawa UE do systemu prawnego RP bardzo często jest dokonywana ze znacznym opóźnieniem. Wiąże się to z brakiem wykonania prawa unijnego. W związku z tym na terenie RP nie jest zapewniona jego skuteczność. Taka sytuacja prowadzi zaś do złamania przez Polskę zaciągniętych przez nią zobowiązań wynikających z członkostwa w UE. Nieprzestrzeganie zaś prawa pierwotnego (traktatowego) UE przez Polskę

¹¹ R. Mojak, A. Trubalski, *Rola i zadania Rady Ministrów w procesie transpozycji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013, s. 592 i n.

oraz prawa pochodnego przez sądy i inne organy stosujące prawo na terenie RP może prowadzić do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej¹². Wprawdzie obywatel może powoływać się w celu ochrony swoich praw bezpośrednio na dyrektywę, która nie została wykonana w systemie prawa polskiego lub też została wykonana nieprawidłowo, nie mniej jednak nie usprawiedliwia to w żaden sposób zaniechania w tym zakresie ze strony właściwych organów państwa.

Obserwując transpozycję prawa UE można zauważyć, iż przepisy dyrektyw Unii Europejskiej są co raz bardziej szczegółowe. Tym samym pozostawiają ustawodawcy krajowemu mniejszy margines swobody w procesie ich transpozycji. W praktyce oznacza to, że przepisy ustaw wykonujących dyrektywę UE w polskim systemie prawnym są w dużym stopniu niemal dosłownym powtórzeniem przepisów tych dyrektyw. Można powiedzieć, że transpozycja prawa UE w znacznej mierze staje się procesem o charakterze technicznym, który wymaga znaczącego udziału ekspertów i wyspecjalizowanych jednostek.

Obecna praktyka transpozycji prawa UE oraz zwiększenie się stopnia szczegółowości dyrektyw UE prowadzą do wniosku, iż warto było by przemyśleć proces transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP pod kątem zapewnienia mu większej sprawności i szybkości. Do takiego działania skłaniają szczególnie uwarunkowania związane z ewolucją dyrektyw UE w kierunku większej szczegółowości i technicznego charakteru. Oczywiście najlepszym sposobem usprawnienia procesu transpozycji byłoby wprowadzenie odpowiednich rozwiązań rangi konstytucyjnej. W doktrynie prawa konstytucyjnego od jakiegoś już czasu pojawiają się różnego rodzaju propozycje w tym zakresie. Poczynając od propozycji najdalej idących polegających na wprowadzeniu do ustawy zasadniczej specjalnego „rozdziału europejskiego”¹³,

¹² N. Półtorak, *Roszczenie odszkodowawcze z tytułu naruszenia prawa unijnego przez państwa członkowskie*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej...*, s. 947 i n.

¹³ R. Balicki, *Rozdział europejski w polskiej Konstytucji – rzecz o niezrealizowanym kompromisie konstytucyjnym*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. S. Dudzik, N. Półtorak, Warszawa 2013, s. 185 i n.; J. Barcz, *Rozdział unijny w Konstytucji RP. Krytyczna analiza projektu sejmowej Komisji Nadzwyczajnej*, [w:] *Piętnaście lat Konstytucji RP z 1997 roku. Inspiracje, uregulowania, trwałość*, red. J. Kuciński, Warszawa 2012, s. 249 i n.; B. Banaszak, R. Balicki, *Członkostwo w Unii Europejskiej a zmiana Konstytucji z 1997 roku – prawo unijne jako stymulator zmian*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 11 i n.; B. Banaszak, *Jakie zmiany*

poprzez opracowanie specjalnego trybu ustawodawczego¹⁴, aż do propozycji wprowadzenia rozporządzeń z mocą ustawy, które służyłyby transpozycji prawa UE¹⁵. Propozycje te wymagałyby dokonania zmiany Konstytucji RP, co w chwili obecnej wydaje się bardzo mało prawdopodobne. Nie można zapomnieć również o projektach dokonania stosowanych zmian w regulaminach izb parlamentu oraz innych aktach prawnych regulujących proces przygotowania projektu ustawy i proces ustawodawczy. Wydaje się jednak, iż takie zmiany nie przyczyniłyby się w praktyce w sposób istotny i stopniu pożądanym do usprawnienia procesu transpozycji prawa UE.

Rozporządzenie w konstytucyjnym systemie źródeł prawa i jego zakres

W związku z powyższym wydaje się, że właściwym krokiem byłoby poszukiwanie dodatkowych rozwiązań w ramach obowiązujących obecnie regulacji prawnych zawartych w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. Jak już wcześniej wspomniano, dla właściwego wykonania prawa UE w systemie prawnym RP koniecznej jest wyjście w życie powszechnie obowiązującego aktu prawnego. W dotychczasowej praktyce tym aktem prawnym była ustawa. Nie mniej jednak przeszło 10 letnia praktyka wskazuje, iż jest to instrument niewystarczający z uwagi na cechy polskiego procesu ustawodawczego, a przede wszystkim na czas jego trwania. Za niemal regułę można uznać to, iż od przygotowania

w Konstytucji RP są potrzebne, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 17 i n.

¹⁴ M. Laskowska, *Parlamentarne procedury postępowania z projektami ustaw wykonującymi prawo Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005, s. 141 i nast. Na ten temat w zakresie roli Senatu RP i jego organów w procesie transpozycji prawa Unii Europejskiej zob.: R. Mojak, A. Trubalski, *Rola ustrojowa i zadania Senatu w procesie integracji RP z Unią Europejską*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, T. XXII, s. 928–935.

¹⁵ J. Trzciański, M. Wiącek, *W sprawie wprowadzenia do Konstytucji RP instytucji rozporządzenia z mocą ustawy w celu implementacji prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja. Rząd. Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemnińskiego*, red. P. Radziewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 340 i nast.; S. Patyra, *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 274–285; zob. projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 3598), wniesiony do Sejmu 12 listopada 2010 r. oraz projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk sejmowy nr 3687), wniesionym do Sejmu 26 listopada 2010 r.

założeń do projektu ustawy, niezbędne konsultacje i uzgodnienia, przygotowanie i przedłożenie projektu ustawy, poprzez proces ustawodawczy w Sejmie i Senacie, a w końcu ogłoszenie uchwalonej ustawy w praktyce mija w sumie nawet kilka lat. Z uwagi zaś na znaczną ilość przepisów UE które muszą być wykonane w systemie prawnym RP dochodzi do znacznych zaległości i istotnych opóźnień w procesie transpozycji. Najnowsze dane w tym zakresie wskazują, iż pomimo podejmowania różnych działań w tym zakresie nie następuje znacząca poprawa sytuacji¹⁶.

Dlatego też bardzo pożądana byłaby możliwość skorzystania z innego, dodatkowego instrumentu transpozycji prawa UE, który musiałby posiadać walor powszechnego obowiązywania, gdyż tylko taki instrument jest właściwy dla prawidłowego wykonania prawa UE w systemie prawnym RP. W świetle obowiązującego w RP systemu źródeł prawa takim instrumentem mogłoby w pewnych sytuacjach być rozporządzenie¹⁷. Pragnę w tym miejscu zaznaczyć, że byłby to instrument jedynie o charakterze pomocniczym i uzupełniającym, ponieważ prymat ustawy w procesie transpozycji wydaje się w obowiązujących realiach konstytucyjnych przesądzony.

Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 87 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenie jest, obok Konstytucji, ustaw i ratyfikowanych umów międzynarodowych, źródłem powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej. Z zawartego w tym przepisie katalogu aktów prawnych posiadających moc powszechnego obowiązywania jedynie ustawa i właśnie rozporządzenie mogą służyć jako instrumenty transpozycji prawa UE. Z oczywistych względów ani Konstytucja, ani ratyfikowane umowy międzynarodowe nie są właściwe dla transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP. Dlatego też mając na uwadze prymat ustawy w procesie transpozycji prawa UE i domniemanie jej właściwości w procesie transpozycji warto rozważyć i poddać bliższej analizie rozporządzenie jako potencjalny instrument transpozycji prawa UE.

Z samego charakteru rozporządzenia wynika, iż jest ono aktem prawnym mającym charakter pochodny w stosunku do ustawy. Zgodnie bowiem z prze-

¹⁶ *Dyrektywy wdrażamy szybciej, lecz wciąż byle jak*, „Dziennik Gazeta Prawna” z 30 kwietnia 2014 r.

¹⁷ S. Wronkowska, *Zamknięty system źródeł prawa a implementacja prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Institucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 594 i n.

pisem art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenie jest wydawane na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Do wydawania rozporządzeń są zaś właściwe organy wskazane w Konstytucji. Wynika z tego, że rozporządzenie reguluje ściśle określoną przez ustawodawcę materię o charakterze często technicznym. Ponadto upoważnienie do wydania rozporządzenia zawarte w ustawie określa organ właściwy do wydania rozporządzenia, a także zakres i wytyczne dotyczące jego treści. Zgodnie zaś z przepisem art. 92 ust. 2 Konstytucji RP organ, który został upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swoich kompetencji w zakresie wydania rozporządzenia innemu organowi¹⁸. Wynika z tego, iż ustawodawca posiada znaczną swobodę, co do określenia wytycznych dotyczących jego treści. Z istoty rozporządzenia oraz cech upoważnienia zawartego w ustawie, które zostało określone w Konstytucji RP jako szczegółowe, wynika, że w drodze rozporządzenia powinny być regulowane kwestie, które posiadają duży stopień szczegółowości, mają charakter techniczny oraz ulegają częstym zmianom. W drodze rozporządzenia powinna być więc w szczególności regulowana materia, która ulega częstym zmianom, które nie wymagają jednak zmiany samej ustawy¹⁹.

Mając na uwadze te cechy rozporządzenia można uznać za właściwe stwierdzenie, iż może być ono przydatnym aktem prawnym, który będzie służył transpozycji norm prawa UE o charakterze technicznym, szczegółowym i ulegającym częstym zmianom. Jak sądzę te trzy przesłanki muszą być łącznie spełnione, aby prawo UE było transponowane do systemu prawnego RP w drodze wydania rozporządzenia. Oczywiście wiązałoby się to z koniecznością wcześniejszego uchwalenia ustawy oraz odpowiedniego i bardzo precyzyjnego sformułowania treści upoważnienia do wydania rozporządzenia. Szczególnie istotne wydaje się właściwe określenie zakresu i wytycznych dotyczących rozporządzenia, aby możliwa była jego zmiana, jako reakcja na zmiany prawa UE w zakresie objętym jego regulacją, bez konieczności zmiany ustawy. W świetle obowiązującego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w zakresie regulującym wydawanie rozporządzeń oraz zasady pro-

¹⁸ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 110–111.

¹⁹ P. Sarnecki, *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002, s. 26–54; K. Działocha, B. Skwara, *Gwarancje wykonawczego charakteru rozporządzeń (aspekt materialny)*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 10, s. 17 i n.

unijnej wykładni prawa²⁰, w tym przepisów Konstytucji RP, takie rozwiązanie wydaje się możliwe²¹.

Organy upoważnione do wydania rozporządzenia

Rozważając problematykę związaną z wydawaniem rozporządzeń nie sposób pominąć kwestii dotyczącej podmiotów upoważnionych do ich wydawania. W myśl przepisu art. 92 ust. 1 Konstytucji RP rozporządzenia są wydawane przez organy wskazane w Konstytucji. Wynika z tego, iż ustawodawca nie może upoważnić do wydania rozporządzenia organu nie wskazanego w ustawie zasadniczej. W tym zakresie jest więc związany postanowieniami Konstytucji RP, które określają zasadniczo cztery podmioty, które mogą wydawać rozporządzenia. Zgodnie z przepisem art. 142 ust. 1 Konstytucji RP do wydawania rozporządzeń na zasadach określonych w przepisie art. 92 Konstytucji RP upoważniony jest Prezydent Rzeczypospolitej. Z kolei na podstawie przepisu art. 146 ust. 4 pkt 2 Konstytucji RP kompetencję do wydawania rozporządzeń w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach posiada Rada Ministrów. Z kolei na podstawie przepisu art. 148 ust. 3 Konstytucji RP rozporządzenia wydaje Prezes Rady Ministrów²². Również minister kierujący działem administracji rządowej może stosownie do treści przepisu art. 149 ust. 2 Konstytucji RP wydawać rozporządzenia²³. Oczywiście Konstytucja RP przewiduje także inne organy, które mogą wydawać rozporządzenia (art. 149 ust. 3, art. 213 ust. 1), ale jedynie te wymienione powyżej

²⁰ Zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 27 maja 2003 r. w sprawie sygn. K 11/03.

²¹ M. Żabicka-Kłopotek, „Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP), „Przeгляд Sejmowy” 2006, nr 3, s. 29–45; W. Brzozowski, Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych), „Przeгляд Sejmowy” 2013, nr 4, s. 65 i nast. oraz powołane tam orzecznictwo; *Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacji*, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2013, s. 161 i n.

²² S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów*, Warszawa 2002, s. 81–98.

²³ M. Mistygacz, *Konstytucyjny model rozporządzenia*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Ciągłość i zmiana*, red. T. Słomka, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2012, s. 255 i n.

wydają się właściwe do ewentualnego wydawania rozporządzeń transponujących prawo UE do systemu prawnego RP.

Analizując możliwość transpozycji prawa UE za pomocą rozporządzeń trzeba odpowiedzieć na pytanie, który konstytucyjny organ wydaje się najbardziej właściwy do wydawania rozporządzeń transponujących prawo UE do systemu prawnego RP. Trudno w tym momencie udzielić jednoznacznej odpowiedzi na tak postawione pytanie. Jak już wcześniej wspomniano do grona podmiotów, które mogłyby wydawać takie rozporządzenia należy zaliczyć: Prezydenta RP, Radę Ministrów, Prezesa Rady Ministrów oraz ministrów kierujących działami administracji rządowej. Zważywszy na funkcjonujący w Polsce parlamentarno-gabinetowy system rządów²⁴ jako organ najbardziej właściwy, zdaniem autora niniejszego opracowania, jawi się Rada Ministrów.

Nie przypadkowo to Rada Ministrów to jak się wydaje organ najbardziej właściwy do wydawania rozporządzeń transponujących prawo UE. Po pierwsze, to Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1 Konstytucji RP). Po drugie, to do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego (art. 146 ust. 2 Konstytucji RP). Wreszcie po trzecie, w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności zapewnia wykonanie ustaw oraz wydaje rozporządzenia (art. 146 ust. 4 pkt 1 i 2 Konstytucji RP)²⁵. Wskazane przepisy ustawy zasadniczej w sposób czytelny wskazują, że to właśnie Rada Ministrów, w funkcjonującym w Polsce parlamentarno-gabinetowym systemie rządów, jest organem najbardziej właściwym do wydawania rozporządzeń transponujących prawo UE do systemu prawnego RP²⁶. Nie bez znaczenia jest również to,

²⁴ M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998, s. 17 i n.; M. Grzybowski, *System rządów (Sejm – Prezydenta – Rada Ministrów)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 9–14; J. Szymanek, „Premierowska” odmiana systemu parlamentarnego, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012, s. 236 i n.

²⁵ R. Mojak, *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 283 i n.

²⁶ P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja...*, s. 187–191; A. Bałaban, *Reguły ustrojowe w zakresie form aktów prawnych Rady Ministrów*,

że Rada Ministrów posiada odpowiednie zaplecze eksperckie i organizacyjne niezbędne dla zapewnienia prawidłowego procesu transpozycji. Ponadto wydawanie przedmiotowych rozporządzeń przez Radę Ministrów zapewnia procesowi transpozycji odpowiednią rangę. Wydaje się, że wydawanie rozporządzeń transponujących prawo UE przez poszczególnych ministrów, czy też jednego z ministrów (upoważnionego) mogłoby wpłynąć ujemnie na proces transpozycji. Jak już wcześniej wspomniano, Rada Ministrów posiada lepsze w porównaniu do poszczególnych ministerstw zaplecze eksperckie i organizacyjne, co miałyby pozytywne oddziaływanie na poziom, sprawność oraz szybkość procesu transpozycji (wydawania rozporządzeń). Wprawdzie Rada Ministrów mogłaby na wniosek Prezesa Rady Ministrów uchylić rozporządzenie wydane przez ministra (art. 149 ust. 2 Konstytucji RP), które dokonywałoby transpozycji prawa UE, w sposób z jakiegoś powodu niewłaściwy, nie mniej jednak wiązałoby się to z opóźnieniem procesu transpozycji oraz jego dodatkowym skomplikowaniem.

Z kolei przyznanie Prezesowi Rady Ministrów jako samodzielnemu podmiotowi możliwości wydawania rozporządzeń transponujących prawo UE, także wydaje się niewłaściwe. Jako bardziej trafny należałoby uznać udział Prezesa Rady Ministrów w pracach nad rozporządzeniami transponującymi w ramach Rady Ministrów, jako podmiotu kierującego i korodującego jej prace (art. 148 pkt 2 i 5 Konstytucji RP).

Natomiast rozważając rolę Prezydenta RP jako ewentualnego podmiotu właściwego do wydawania rozporządzeń transponujących prawo UE, należy w pierwszej kolejności stwierdzić, iż nie wydaje się on być właściwym wyborem z uwagi na funkcjonujący w Polsce parlamentarno-gabinetowy system rządów. W systemie tym to Rada Ministrów, a nie Prezydent RP posiada prymat w zakresie prowadzenia polityki państwa czy wykonywania ustaw. Oczywiście mając na względzie doniosłą pozycję Prezydenta RP, wynikającą nie tylko z pozycji ustrojowej zamieszczonej w Konstytucji RP, ale również aurytet urzędu prezydenta mający swoje źródło w szczególności z jego funkcji arbitra należy stwierdzić, iż nie jest on podmiotem prowadzącym bieżącą politykę państwa²⁷. Nie mniej jednak Prezydent RP posiada instrumenty

[w:] *Rada Ministrów. Organizacja...*, s. 259–266.

²⁷ G. Kuca, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskie w systemie podzielonej władzy (zarys problemu)*, [w:] *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz*

zarówno o charakterze władczym, jak również o charakterze niewładczym, które zapewniają mu możliwość uczestniczenia w bieżącym życiu politycznym RP (art. 126 ust. 2 i 3, art. 141, art. 142 ust. 1, art. 144 ust. 2 i 3 Konstytucji RP), to jednak wydaje się, iż nie na tym polega istota roli Prezydenta RP jako jednego z organów władzy wykonawczej w RP²⁸. W ocenie autora niniejszego pracownika Prezydent RP posiada w prawdzie formalną możliwość wydawania rozporządzeń i mógłby wydawać rozporządzenia transponujące prawo UE, a także posiada odpowiednie zaplecze eksperckie i organizacyjne w postaci Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 143 Konstytucji RP) to jednak nie byłby organem właściwym do wydawania takich rozporządzeń. Pomimo więc niewątpliwie ważnej pozycji ustrojowej, posiadanego autorytetu oraz kompetencji, nie wydaje się aby pozycja ustrojowa i funkcje ustrojowe Prezydenta RP upoważniały do twierdzenia, iż jest on właściwym organem do wydawania rozporządzeń transponujących prawo UE do systemu prawnego RP²⁹.

Podsumowanie

W obecnym stanie prawnym determinowanym przepisami Konstytucji RP z 1997 r. oraz przy uwzględnieniu realiów procesu transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP za właściwą należy uznać propozycję wykorzystania rozporządzenia jako instrumentu transpozycji. Można zaryzykować stwierdzenie, że nie istnieją obecnie przeszkody natury formalnej, które umożliwiłyby wprowadzenie takiego rozwiązania. Wydaje się to wręcz rozwiązaniem

wybranych państw obcych, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010, s. 53 i n.; B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 62–85.

²⁸ A. Chorążewska, *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 71–82; M. Grzybowski, *Role ustrojowe Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 7, s. 5 i n.

²⁹ 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:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 29 i nast.; A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 9–39.

naturalnym jeśli rozważy się wyprowadzoną przez TK konstytucyjną zasadę przychylności procesowi integracji europejskiej. Warunkiem, który musiałby zostać spełniony aby wykorzystać niedoceniony, jak się wydaje dotychczas potencjał rozporządzenia w procesie transpozycji prawa UE, jest konieczność zwrócenia większej uwagi na sposób formułowania ustawowych upoważnień do wydania rozporządzeń. W szczególności musiałyby to dotyczyć zakresu upoważnienia oraz wytycznych dotyczących treści aktu. Nie bez znaczenia jest też właściwe określenie organu właściwego do wydania rozporządzenia. Nie wolno zapominać o dodatkowym wzmocnieniu gremiów eksperckich, przygotowujących projekty rozporządzeń. Za niezbędne dla końcowego sukcesu należy też uznać przychylne dla tej inicjatywy stanowisko Trybunału Konstytucyjnego oraz sądów, a także przedstawicieli nauki prawa.

Literatura

- Balicki R., *Rozdział europejski w polskiej Konstytucji – rzecz o niezrealizowanym kompromisie konstytucyjnym*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, red. S. Dudzik, N. Pótorak, Warszawa 2013.
- Bałaban A., *Reguły ustrojowe w zakresie form aktów prawnych Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.
- Banaszak B., Balicki R., *Członkostwo w Unii Europejskiej a zmiana Konstytucji z 1997 roku – prawo unijne jako stymulator zmian*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010.
- Banaszak B., *Jakie zmiany w Konstytucji RP są potrzebne*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013.
- Barcz J., *Konstytucyjne uwarunkowania członkostwa Polski w Unii Europejskiej* [w:] *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2011.
- Barcz J., *Rozdział unijny w Konstytucji RP. Krytyczna analiza projektu sejmowej Komisji Nadzwyczajnej*, [w:] *Piętnaście lat Konstytucji RP z 1997 roku. Inspiracje, uregulowania, trwałość*, red. J. Kuciński, Warszawa 2012.
- Brzozowski W., *Wytyczne dotyczące treści rozporządzenia (uwagi na tle formułowania upoważnień ustawowych)*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 4.
- Chorążewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Chorążewska A., *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6.

- Działocha K., Skwara B., *Gwarancje wykonawczego charakteru rozporządzeń (aspekt materialny)*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 10.
- Grzybowski M., *Rola ustrojowe Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 7.
- Grzybowski M., *System rządów (Sejm – Prezydenta – Rada Ministrów)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Kruk M., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998.
- Kuca G., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w systemie podzielonej władzy (zarys problemu)*, [w:] *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010.
- Kurcz B., *Dyrektywy wspólnoty europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004.
- Laskowska M., *Parlamentarne procedury postępowania z projektami ustaw wykonującymi prawo Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005.
- Łętowska E., „Multicentryczność” systemu prawa i wykładnia jej przyjazna, [w:] *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, red. L. Ogiegło, W. Popiołek, M. Szpunar, Kraków 2005.
- Łętowska E., *Multicentryczność współczesnego systemu prawa i jej konsekwencje*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 4.
- Mistygacz M., *Konstytucyjny model rozporządzenia*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Ciągłość i zmiana*, red. T. Słomka, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2012.
- 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:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Mojak R., *Skład, organizacja wewnętrzna oraz zasady i tryb funkcjonowania Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.
- Mojak R., Trubalski A., *Rola i zadania Rady Ministrów w procesie transpozycji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, red. M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli, Kraków 2013.

- Mojak R., Trubalski A., *Rola ustrojowa i zadania Senatu w procesie integracji RP z Unią Europejską*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2014, T. XXII.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Patyra S., *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012.
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów*, Warszawa 2002.
- Półtorak N., *Roszczenie odszkodowawcze z tytułu naruszenia prawa unijnego przez państwa członkowskie*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Proces prawotwórczy w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczące zagadnień związanych z procesem legislacji*, Opracowanie Biura Trybunału Konstytucyjnego, Warszawa 2013.
- Sarnecki P., *System źródeł prawa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002.
- Sarnecki P., *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Szymanek J., „Premierowska” odmiana systemu parlamentarnego, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012
- Trubalski A., *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1.
- Trzciański J., Wiącek M., *W sprawie wprowadzenia do Konstytucji RP instytucji rozporządzenia z mocą ustawy w celu implementacji prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja. Rząd. Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemnińskiego*, red. P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014.
- Wronkowska S., *Zamknięty system źródeł prawa a implementacja prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Institucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.
- Wróbel A., *Źródła prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Zawidzka A., *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, [w:] *Źródła prawa Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010.
- Żabicka-Kłopotek M., „Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle art. 92 Konstytucji RP), „Przeгляд Sejmowy” 2006, nr 3.