Wstęp

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

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

Próba udzielenia odpowiedzi na pytania pojawiające się podczas procesu analizy procesu implementacji wiązała się również z koniecznością uwzględnienia elementów, jakie musi zawierać proces implementacji z punktu widzenia prawa oraz zasad funkcjonowania UE. Jednocześnie uwzględnienie tych elementów nie mogło stać w sprzeczności z zasadami systemu ustrojowego rządów oraz systemu prawnego RP. Tym samym dla trafnego przeanalizowania istoty tego procesu niezbędne było prawidłowe odczytanie zasad składających się na kształt systemu prawnego UE oraz systemu prawnego RP.

Dodatkowo na funkcjonowanie tych systemów prawnych bardzo znaczący wpływ wywiera orzecznictwo TSUE, jak również Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK). Proces implementacji prawa Unii Europejskiej musiał więc być analizowany z uwzględnieniem ich dorobku orzeczniczego.

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

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

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

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

Kolejną hipotezą poddaną weryfikacji bo założenie, że członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej poprzez proces implementacji prawa UE do sys-

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

W celu przeprowadzenia weryfikacji trafności postawionych tez zostały zastosowane metody badawcze właściwe, zarówno dla nauki prawa konstytucyjnego, jak również dla nauki prawa europejskiego. Przede wszystkim dokonano analizy treści przepisów Konstytucji RP z 2.4.1997 r. a także treści Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE). Przeprowadzono również analizę ustaw i innych aktów prawnych regulujących proces ustawodawczy. Szczególną uwagę poświęcono ustawie o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (dalej: ustawa kooperacyjna). Bardzo istotną częścią badań stanowiło orzecznictwo TSUE oraz Trybunału Konstytucyjnego. W trakcie prowadzenia analizy przedmiotu rozprawy dokonano również badania, zarówno polskiej, jak i zagranicznej literatury dotyczącej prawa UE. Niezwykle ważnym elementem badań była także analiza dorobku polskiej nauki prawa konstytucyjnego w zakresie ustrojowego systemu rządu RP, a w szczególności w zakresie zadań władzy wykonawczej oraz władzy ustawodawczej, a także systemu źródeł prawa i krajowego procesu ustawodawczego. Istotna dla opracowania przedmiotowych zagadnień badawczych okazała się analiza wzajemnych relacji pomiędzy tymi władzami w warunkach członkostwa RP w UE. Koniecznym dopełnieniem procesu badawczego była analiza dotychczasowych doświadczeń RP w procesie implementacji prawa UE do krajowego systemu prawnego.

Badanie procesu implementacji nie mogło oczywiście odbyć się bez próby zdefiniowania tego złożonego procesu. Konsekwencją poczynionych ustaleń, a także w celu przeprowadzenia skutecznej oraz poprawnej analizy wspomnianego procesu dokonano jego podziału na trzy etapy, co znajduje odzwierciedlenie w systematyce rozprawy. Każdy z wyodrębnionych etapów pozwala na lepsze zdefiniowanie cech tego procesu przez pryzmat udziału w nim poszczególnych organów władzy państwowej. Dokonany podział jest również uzasadniony z uwagi na charakter procesu ustawodawczego RP, a w szczególności na podmioty biorące udział w każdym z tych etapów. Dzięki dokonanemu podziałowi procesu implementacji prawa Unii Europejskiej na trzy etapy doszło do określenia drugiego etapu procesu implementacji, jako etap transpozycji prawa UE do systemu prawnego RP. Wydaje się, że ten fakt potwierdza słuszność dokonanego podziału oraz przyjętych założeń badawczych. Pozwala również na dokonanie znaczeniowego uporządkowania procesu implementacji. Z przeanalizowanej literatury wynikało bowiem, że część autorów używała określeń implementacja oraz transpozycja zamiennie, co oznaczało, że miały one ten sam zakres znaczeniowy. W niniejszej roz-

prawie w trakcie prowadzonych badań doszedłem do wniosku, że w związku z przyjętymi tezami oraz założeniami badawczymi wskazany podział jest nie tylko poprawny, ale także niezwykle pomocny w procesie prowadzonej analizy procesu implementacji. Rozróżnienie znaczeniowe pojęć implementacja oraz transpozycja wydaje się być kierunkiem słusznym. Autor niniejszej rozprawy stoi na stanowisku, że wyniki badań wynikające z przeprowadzonej analizy pozytywnie weryfikują proces implementacji traktowany *sensu largo* oraz proces transpozycji traktowany *sensu stricto*, odnoszące się do wykonania prawa UE w systemie prawnym RP. Ponadto wnioski *de lege lata* z przeprowadzonej analizy uzasadniają przyjęty podział oraz definicje. Dodatkowo nasuwające się wnioski *de lege ferenda*, dotyczące przede wszystkim procesu transpozycji potwierdzają konieczność jego wyodrębnienia oraz nadania mu przyjętego znaczenia.

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

Pierwszy rozdział został poświęcony systemowi prawa UE oraz zasadom prawa UE. Był to niezbędny punkt wyjścia prowadzonej analizy, gdyż dla scharakteryzowania procesu implementacji niezbędne jest poznanie systemu prawnego UE. W ramach tej części pracy dokonano podziału prawa UE na prawo pierwotne oraz na prawo pochodne. Scharakteryzowano również naczelne zasady prawa UE będące wynikiem praktyki orzeczniczej TSUE. Szczególny akcent położony na analizę wspomnianych zasad związany jest przede wszystkim z tym, że za sprawą orzecznictwa TSUE sformułowano zasady dotyczące funkcjonowania prawa UE w systemie prawnym RP. Szczególne znaczenie mają tu zasady bezpośredniego skutku prawa UE oraz bezpośredniej skuteczności dyrektyw UE, a także prounijnej wykładni prawa UE.

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

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

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

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

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

Lublin, październik 2016 r.

Artur Trubalski