

Magdalena Fedorowicz

Ustawa po akcesji Polski do Unii Europejskiej : (zagadnienia wybrane)

Kwartalnik Prawa Publicznego 4/2, 71-100

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Magdalena Fedorowicz**

USTAWA PO AKCESJI POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ (ZAGADNIENIA WYBRANE)¹

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało szereg konsekwencji dla polskiego systemu prawnego. Jednym z zasadniczych skutków akcesji są zmiany obserwowane zwłaszcza w organizacji i funkcjonowaniu władzy ustawodawczej. Sposób stanowienia prawa w Unii Europejskiej, w tym szczególnie we Wspólnotach Europejskich, wpływa na proces tworzenia prawa w Polsce i podstawowy rezultat tego procesu, jakim jest ustawa. Jeśli wskazuje się, że w wyniku akcesji około 2/3² kompetencji prawodawczej państwa przekazana została na rzecz organów wspólnotowych, to powstaje zasadnicze pytanie: czym staje się ustawa po akcesji i jaka jest jej rola w systemie prawa krajowego?

Przedmiotem niniejszego artykułu jest zatem analiza zmian obserwowanych w pojęciu, funkcjach i cechach ustawy po akcesji. Poza

* Mgr Magdalena Fedorowicz – doktorantka w Katedrze Prawa Konstytucyjnego, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

¹ Niniejszy artykuł stanowi kontynuację i poszerzoną wersję komunikatu o cechach ustawy po akcesji, który zostanie umieszczony w zbiorczym wydaniu sporządzonym po XLVI Sesji Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego pt. „Polska w Unii Europejskiej”, Wierzba 3–5.6.2004 r., zorganizowanej przez Zespół Prawa Publicznego i Badań Europejskich Instytutu Nauk Prawnych PAN.

² J. Barcz wskazuje, że w odniesieniu do kompetencji prawodawczej jest to około 2/3 substancji ustawodawczej, a w zakresie materii prawa gospodarczego – około 80% (J. Barcz, *Parlament a Unia Europejska, analiza prawna na podstawie doświadczeń Austrii*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 11, oraz tenże: *Wyzwania stojące przed Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, 2(61), s. 61).

zakresem rozważań pozostaną natomiast, związane z akcesją, szczególnie kwestie dotyczące zmian w postępowaniu ustawodawczym, powstania nowego trybu stanowienia ustaw po akcesji (ustaw wykonujących prawo UE) oraz sprawy odnoszące się do wewnątrz krajowego procesu podejmowania rozstrzygnięć w sprawach integracyjnych przez polski parlament we współpracy z Radą Ministrów. Zakresem niniejszego opracowania nie zostały także objęte nowe zadania i funkcje uczestników postępowania ustawodawczego. Prawo jest podstawowym regulatorem kształtowania stosunków społecznych w państwie, a ustawa – jego zasadniczym instrumentem, zatem wskazanie na zmiany powstałe w ustawie po akcesji wydaje się sprawą o fundamentalnym znaczeniu, gdyż modyfikacje te są istotne zarówno dla jednostek w państwie, jak i organów uczestniczących w procesie stanowienia, stosowania i wykonywania prawa w Polsce.

Dla odpowiedzi na pytanie, czym jest i czym będzie się stawać ustawa³ po akcesji Polski do Unii Europejskiej, nieodzowne wydaje się podjęcie próby ponownego spojrzenia na problem istnienia i określenia materii ustawowej, jej rozdziału między prawodawcę krajowego i wspólnotowego oraz zdefiniowania ustawy, a także analizy zasad: nieograniczonego zakresu ustawy, wyłączności ustawy, domniemania oraz prymatu ustawy. Ciekawe może się także okazać ustalenie istnienia wpływu akcesji na ocenę kompletności regulacji Konstytucji RP z 1997 r. Potrzebne wydaje się także wyróżnienie ustaw implementacyjnych i wskazanie na funkcje ustawy po akcesji. Wyszczególnione treści staną się przedmiotem rozważań w kolejnych punktach niniejszego artykułu.

³ Tymi zagadnieniami w doktrynie prawa konstytucyjnego zajmowali się m. in.: S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 148 i n. oraz szczególnie s. 164–177; A. Gwiżdż, *Ustawa i materia ustawodawcza [w:] Problemy prawodawstwa w nowej Konstytucji PRL* (red. A. Patrzalek), Wrocław 1988, s. 85 i n.; także A. Gwiżdż, *Struktura wewnętrzna ustawy [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym* (red. J. Trzeciński), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 105–115; zob. również K. Działocha, *Konstytucyjne cechy ustawy [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym...*, s. 23–39; zob. także również artykuły K. Działochy, *Ustawa a inne akty normatywne* oraz *Ustawodawstwo delegowane [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, s. 60–75 oraz s. 39–60. Zob. także i por. A. Bałaban, „*Materie*” ustawowe [w:] *Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym* (red. K. Działocha), „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Nr 1817, Prawo CCXLVII, Wrocław 1995, s. 87 i n.

1. PRAWNE CECHY USTAWY PO AKCESJI

Za L. Garlickim należy przypomnieć, że ustawa to akt parlamentu o charakterze normatywnym, o nieograniczonym zakresie przedmiotowym, zajmujący w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce miejsce zaraz po Konstytucji, dochodzący do skutku w szczególnej procedurze, zwanej trybem ustawodawczym⁴. Zgodność ustaw z konstytucją, a także z ratyfikowanymi umowami międzynarodowymi, których ratyfikacja wymagała zgody wyrażonej w ustawie podlega kontroli Trybunału Konstytucyjnego. W razie wystąpienia kolizji ustawy z umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie pierwszeństwo stosowania ma ratyfikowana umowa. Warto przypomnieć w tym miejscu, że Konstytucja przewiduje tylko jeden rodzaj ustaw, a rozważane wprowadzenie kategorii ustaw organicznych zostało w pracach Zgromadzenia Narodowego odrzucone⁵.

Przed okresem transformacji w licznych opracowaniach przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego wskazywano na sprawy, które powinny być regulowane w drodze ustawy, określając w ten sposób materię ustawową. Było to związane z potrzebą wskazania spraw szczególnie istotnych społecznie, które powinny być odąd regulowane ustawą, co ograniczyłoby możliwość podejmowania działalności prawotwórczej przez organy władzy wykonawczej za pomocą samoistnych aktów prawotwórczych.

Po uchwaleniu Konstytucji z 1997 r. zaczęto bliżej przypatrywać się zwłaszcza koncepcji materii ustawowej, wskazując, że przeszła ona ewolucję związaną ze zmianami konstytucyjnymi w latach 1989–1997⁶. Wyszczególnianie po 1997 r. materii ustawowej, nie wydaje się łatwym zabiegiem, a to ze względu na: 1) zamknięcie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym, 2) wydawanie rozporządzeń normatywnych na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, 3) prawo wewnętrz-

⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2003, s. 135 i n.

⁵ P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 110 i 111.

⁶ Na temat ewolucji zmian zakresu pojęcia „materii ustawowej” w latach 1989–1997 zob. A. Bałaban, *Zmiany zakresu pojęcia „materii ustawowej” [w:] Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi* (red. L. Garlicki), Warszawa 2000, s. 19–24.

nie obowiązujące nie może stanowić podstawy wydania decyzji w stosunku do obywatela⁷. W podanym rozumieniu koncepcja materii ustawy nie doznaje w wyniku akcesji przewartościowań, gdyż już przed akcesją koncepcja ta straciła na znaczeniu.

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej powstał jednak problem odniesienia się do twierdzenia o nieograniczonym zakresie przedmiotowym ustawy i rozdziału materii regulowanych ustawą między polskiego ustawodawcę i wspólnotowego prawodawcę. Trzeba też pamiętać, że ustrojodawca wyłącza spod materii ustawy kwestie związane z organizacją i funkcjonowaniem izb parlamentarnych, określające konstytucyjną zasadę autonomii izb parlamentarnych (art. 112 i 124 Konstytucji).

Jedną z licznych konsekwencji akcesji jest wspólnotowe zajęcie, „zawłaszczenie”⁸, zarezerwowanie materii ustawy przez wspólnotowego prawodawcę dostrzegalne w ramach kompetencji wyłącznych i także – częściowo i do określonego momentu – w ramach kompetencji konkurencyjnych Wspólnoty. Istotne jest zatem ustalenie, że materie objęte kompetencją wyłączną nie mogą być regulowane krajową ustawą ani żadnym innym aktem prawa krajowego, nawet gdyby tylko powtarzały rozwiązania wspólnotowe. Rozwiązanie takie niesie ze sobą pewne trudności dla organów władzy ustawodawczej, a to ze względu na konieczność każdorazowego sprawdzania materii podlegającej regulacji pod względem zawartości merytorycznej przypisanej w sposób wyłączny lub tylko konkurencyjny WE. Jednocześnie ustawodawca krajowy powinien mieć na względzie, że wspólnotowe zarezerwowanie materii do regulowania aktami prawa wspólnotowego modyfikować może

⁷ Warto zauważyć, że jeszcze przed akcesją Polski do Unii Europejskiej A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, nr 5 (22), s. 42, zauważał, że: „...ustała potrzeba wyodrębnienia materii ustawowej w nowej konstytucji” [...]. „W warunkach PRL miała ona służyć ochronie prymatu ustawy, zagrożonego przez niebezpieczeństwo samoistnych prawodawczych działań organów rządowych. Pojęcie materii ustawowej było też niezbędne do rozróżniania zakresu stosowania dwu kategorii aktów wykonawczych będących w dyspozycji organów rządowych, tj. rozporządzeń i zarządzeń. Oba te problemy znikają wraz z wejściem nowej konstytucji w życie”.

⁸ Wydaje się, że najbardziej trafnym zwrotem byłby termin „zawłaszczenie”, jednak z racji, iż termin ten ma pejoratywne znaczenie, a zgoda na ratyfikację Traktatu akcesyjnego była dobrowolna i wyrażona w drodze referendum ogólnokrajowego, co gwarantuje społeczną akceptację dla akcesji, uważać należy, że bardziej trafnym zwrotem jest termin zajęcie, zastrzeżenie, dlatego w niniejszym artykule terminy: zajęcie, zastrzeżenie, „zawłaszczenie” używane są zamiennie, ten ostatni jednak zawsze jako „zawłaszczenie”, nigdy zaś jako zawłaszczenie i służą tylko opisowi i analizie skutków przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

odesłanie do regulacji określonych obszarów w drodze ustawy dokonane przez Konstytucję RP.

Obowiązkiem wszystkich uczestników procesu tworzenia ustaw po akcesji zarówno na etapie przedparlamentarnym, jak i na etapie postępowania ustawodawczego jest zatem zwłaszcza kontrolowanie projektów ustaw pod względem zgodności z prawem UE, w szczególności zaś powstrzymanie się od regulacji spraw, co do których wyłączność ma prawodawca wspólnotowy. Obowiązkiem wszystkich uczestników procesu tworzenia ustaw (a szczególnie organów władzy ustawodawczej i organów władzy wykonawczej) jest zapewnienie wewnętrznej spójności polskiego systemu prawa i pewności ustaw tworzonych w Polsce po akcesji. Kwestia ta jest szczególnie istotna dla realizacji funkcji ochronnej prawa oraz zasady zaufania obywateli do organów stanowiących prawo.

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej ustawa z pewnością nie przestaje być aktem woli parlamentu. W literaturze przedmiotu spotyka się już nowatorskie i zmieniające sposób myślenia o ustawie, opracowania dotyczące zmiany zakresu przedmiotowego i roli oraz miejsca ustawy w polskim porządku konstytucyjnym po akcesji⁹.

2. ZASADA NIEOGRANICZONEGO ZAKRESU USTAWY. MATERIA USTAWY A KOMPETENCJE WYŁĄCZNE I KONKURENCYJNE WE

Z materii ustawowej po akcesji wyłączone zostały sprawy mieszczące się w zakresie kompetencji wyłącznej Wspólnoty¹⁰. Ustawa bezwzględnie nie może regulować tych zagadnień. Stąd można obecnie stwierdzić, że ograniczona została w wyniku akcesji „szerokość” regulacji ustawowej, czyli zakres przedmiotowy działalności ustawodawczej polskiego parlamentu. Teoretycznie wyróżnić tu można dwie sytu-

⁹ Referaty A. Bałabana, K. Wójtowicza i P. Policastro przedstawione na konferencji z okazji 70. rocznicy urodzin Prof. dr hab. Kazimierza Działochoy we Wrocławiu 14–15.11.2003 r., materiały pokonferencyjne, opublikowane w pracy zbiorowej pod red. B. Banaszaka, *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004. Wcześniej także K. Wójtowicz, *Ustawa a prawo międzynarodowe. Stosunek ustawy do prawa ponadnarodowego [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym...*, s. 101 i 102.

¹⁰ Zob. szerzej co do określania spraw objętych kompetencją wyłączną – Th. Oppermann, *Europarecht. Ein Studienbuch*, 2., vollständig überarbeitete Auflage, Beck Verlag, München 1999, s. 199 i n. Zob. również C. Mik, który pisze: „Nie ma pełnej

acje: pierwsza to ta, w której w ramach kompetencji wyłącznej dublować się mogą niesprzeczne ze sobą regulacje na szczeblu krajowej ustawy i wspólnotowego rozporządzenia, druga zaś sytuacja obejmować może przypadki występowania ustawy sprzecznej z rozporządzeniem wspólnotowym.

Jeśli chodzi o pierwszą sytuację, to prawo wspólnotowe wyklucza możliwość niejako współobowiązywania w ramach kompetencji wyłącznej regulacji wspólnotowej i ustawy, nawet gdyby przewidywały identyczny sposób regulacji. W takim przypadku konieczne jest uchylenie ustawy. W tym też zakresie polski ustawodawca nie może wykonywać inicjatywy ustawodawczej. Druga sytuacja obejmuje przypadek, gdzie występują dwie dotyczące tożsamyh materii sprzeczne ze sobą regulacje: ustawowa oraz wspólnotowa, zawarta w rozporządzeniu. Wówczas z punktu widzenia prawa wspólnotowego sprawa wydaje się bardzo prosta, gdyż w świetle zasady nadrzędności tego prawa, to ono jest stosowane, a krajowa ustawa powinna podlegać uchyleniu¹¹.

Czy zatem prowadzi to do wniosku, że kompetencja prawodawcza polskich organów władzy ustawodawczej w zakresie spraw objętych kompetencją wyłączną wspólnotowego prawodawcy wygasła? Nasuwa się uwaga, że jednak kompetencja prawodawcza polskich organów ustawodawczych nie wygasa, pozostaje przy polskim ustawodaw-

jasności, co do tego, które kompetencje mają charakter wyłączny”, *Polskie organy państwowe wobec perspektywy przystąpienia RP do Unii Europejskiej* [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia* (red. C. Mik), Toruń 1997, s. 255 i przywołana tam literatura oraz wskazany tam katalog kompetencji wyłącznych WE określony przez Komisję Europejską, która zalicza tu: wspólną politykę handlową, wspólną organizację rynków rolnych, ochronę zasobów rybnych, podstawowe zasady polityki transportowej, zakazy wiążące się z podstawowymi wolnościami rynku wewnętrznego oraz ogólne zasady prawa konkurencji. Zmiany w tym zakresie można będzie odnotować po skutecznej ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy przez państwa członkowskie UE, w którym przewidziano tzw. listę kompetencji nieprzekazywalnych. Zob. także A. Wyrozumska, specyfikująca kompetencje wyłączne na kompetencje wyłączne pierwotne (polityka handlowa, połowowa, celna) oraz na kompetencje wyłączne przez wykonanie (polityka rolna, transportowa i konkurencji), *Państwa członkowskie a Unia Europejska* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, J. Barcz (red.), Warszawa 2002, s. 293; tak również K. Wójtowicz, *Konstytucja RP a członkostwo w UE* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy* (red. E. Popławska), Warszawa 2000, s. 159 i n. oraz J. Helios, *Kwestia podziału kompetencji w perspektywie stosunku Unii Europejskiej do państw członkowskich* [w:] *Kompetencja ze stanowiska teorii i filozofii prawa* (red. W. Jedlecka), Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, s. 69–83.

¹¹ Zob. w tej sprawie kompleksowe i wyczerpujące opracowanie J. Barcza, *Zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, UKiE, Warszawa 2003.

cy, jednak w zakresie materii objętych kompetencją wyłączną Wspólnoty, nie można jej wykonywać. Zgodnie bowiem z art. 90 Konstytucji RP na szczebel wspólnotowy przekazano kompetencje prawodawcze, administracyjne i sądownicze organów władzy państwowej „w niektórych sprawach” Nie chodzi tu jednak, wbrew literalnej wykładni, o przekazanie m. in. kompetencji prawodawczej, a raczej o przekazanie jej wykonywania i to w niektórych sprawach, czego skutkiem jest ograniczenie możliwości stanowienia ustaw w pewnych dziedzinach. Wsparciu takiego stanowiska posłużyć może fakt, że przecież w wyjątkowych sytuacjach, gdy Wspólnoty nie czynią użytku ze swych kompetencji wyłącznych i dodatkowo upoważnią państwo do działania, to organy państwa w drodze wyjątku od zasady mogą stanowić prawo w danej dziedzinie, działając wtedy „jako rzecznicy wspólnego interesu”.

W ślad za A. Wyrozumską podać należy, że wyłączność kompetencji WE polega na „wyłączności dysponowania nimi”¹². Gdyby jednak uznać, że kompetencja do stanowienia prawa w ramach spraw należących do kompetencji wyłącznych Wspólnot wygasa, to przed czynnością stanowienia prawa przez państwo członkowskie musiałoby nastąpić zwrotne przekazanie tej kompetencji na rzecz organów prawodawczych danego państwa. Uzasadnieniu takiego stanowiska może posłużyć także sposób rozumienia suwerenności jako pewnej całości, która nie podlega cesji, dlatego chyba bardziej zasadnie jest mówić nie o przekazaniu części suwerenności, podzieleniu się suwerennością, a o przeniesieniu na organ czy organizację międzynarodową – co najwyżej – wykonywania niektórych kompetencji stanowiących atrybuty suwerenności wewnętrznej państwa, czego konsekwencją jest ograniczenie jej wykonywania właśnie w tych „w niektórych sprawach”¹³. Jako że stanowienie ustaw jest jednym z atrybutów suwerennego państwa zastosowanie tej koncepcji wydaje się w tym miejscu uzasadnione.

Kompetencja do stanowienia prawa pozostaje przy państwie, na szczebel wspólnotowy przekazywane jest tylko jej wykonywanie, przy czym państwu nie wolno czynić użytku z tej kompetencji. Rozumowanie to jest także konsekwencją przyjęcia teoretycznego tylko założenia, iż gdyby Polska miała zawiesić członkostwo lub zeń zrezygnować, to

¹² A. Wyrozumska, *Państwa członkowskie a Unia...*, s. 292.

¹³ Zob. i por. L. Ehrlich, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 1958, s. 123, por. także J. Tyranowski, *Prawo europejskie. Zagadnienia instytucjonalne z uwzględnieniem Traktatu z Nicei*, Poznań 2002, s. 203 i n. Zob. także zbiorcze opracowanie dotyczące sposobów rozumienia suwerenności, *Spór o suwerenność* (red. J. Wołpiuk), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2002, a w szczególności ciekawe uwagi o suwerenności J. Kranza, A. Wasilkowskiego i K. Wójtowicza.

wówczas kompetencja prawodawcza we wspomnianym zakresie spraw materii wyłącznej byłaby z powrotem wykonywana przez krajowego ustawodawcę. W przeciwnym bowiem razie kompetencje prawodawcze przekazane podczas akcesji Unii musiałyby stać się przedmiotem jakiejś powrotnej cesji między WE a polskimi organami władzy. Wsparciu takiego stanowiska służy także interpretacja art. 90 Konstytucji dokonana w doktrynie prawa konstytucyjnego przez m.in. K. Działochę, który w odniesieniu do analizowanego zagadnienia wskazuje, że „Ponadto – akt przekazania i wynikające z niego ograniczenia zakresu wykonywania kompetencji nie mają charakteru ostatecznego i mogą być we właściwym trybie odwołane”¹⁴. Choć zarazem podać także należy, że W. Skrzydło w komentarzu do art. 90 Konstytucji stwierdza, że „w sprawach regulowanych przez prawo wspólnotowe polskie organy krajowe tracą uprawnienia prawotwórcze”¹⁵. Podkreślenia w tym miejscu wymaga też jedno z podstawowych założeń Unii, mianowicie to, iż swoją kompetencję do stanowienia prawa czerpie z dobrowolnego ograniczenia wykonywania kompetencji prawodawczych w państwach członkowskich na rzecz Unii i jest, jak można by to literacko, ująć „pochodną woli prawodawczej państw członkowskich”.

Ustawodawcy krajowemu problemy mogą sprawiać także sprawy należące do tzw. materii objętej wspólnotową kompetencją konkurencyjną¹⁶. Wskazać jednak należy, że w zakresie kompetencji konkurencyjnych wyróżnia się: kompetencje konkurujące alternatywnie i kompetencje konkurujące kumulatywnie. Przy kompetencjach konkurujących alternatywnie, jeśli dany obszar został uregulowany na szczeblu wspólnotowym, to państwo członkowskie nie może wykonywać inicjatywy ustawodawczej w tym zakresie, a dopuszczalne wyjątki określają klauzule derogacyjne. Z kolei przy kompetencjach konkurujących kumulatywnie państwo może podejmować regulacje, nawet jeśli podjęto działania prawodawcze na szczeblu wspólnotowym, a występujące sytuacje kolizyjne regulowane są zgodnie z zasadą pierwszeństwa¹⁷.

¹⁴ K. Działocha, komentarz do art. 90 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (red. L. Garlicki), Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 3 komentarza do art. 90, rozdział III „Źródła prawa”.

¹⁵ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej Komentarz*, Zakamycze 2000, s. 108.

¹⁶ Do kompetencji konkurencyjnych, subsydiarnych zalicza się zwłaszcza: ochronę środowiska pracy, oświatę, kształcenie zawodowe, kulturę, ochronę zdrowia, ochronę konsumentów, sieci transeuropejskie, konkurencyjność w przemyśle, badania i rozwój technologiczny, ochronę środowiska naturalnego, politykę na rzecz rozwoju, cyt. za: C. Mik, *Polskie...*, s. 255.

¹⁷ A. Wyrozumska, op. cit., s. 292–297.

Istotą materii objętej kompetencją konkurencyjną jest to, że państwu członkowskiemu pozostawia się swobodę stanowienia prawa w tych sprawach do momentu, w którym Wspólnota nie ureguluje danej kwestii w sposób odmienny, bądź nawet taki sam. Odtąd państwo członkowskie nie może wykonywać w tym zakresie inicjatywy ustawodawczej. Do czasu powstania regulacji wspólnotowej, to państwo członkowskie może korzystać z kompetencji prawodawczej. Działa tutaj doktryna, określona w literaturze przedmiotu prawa europejskiego jako „zajęte pole”¹⁸.

Regulacja ta przypomina swoim mechanizmem występującą przed laty w prawie konstytucyjnym koncepcję S. Rozmaryna, dotyczącą istnienia swobody prawotwórczej rządu występującej do momentu, w którym dana dziedzina nie została unormowana przez ustawę. Akceptowano wówczas pogląd, że wolne od regulacji prawnej pola działania państwa pozostawione są, do czasu objęcia ich regulacją ustawową, swobodzie prawotwórczej rządu¹⁹. Analizując relacje uchwał samoistnych Rady Ministrów do ustaw S. Rozmaryn argumentował, iż „uregulowanie przez ustawę określonej materii, mimo iż nie należy ona do konstytucyjnie ustalonego zakresu wyłączności ustawy, wyklucza tym samym wszelką możliwość wydawania w danej materii przepisów innych, aniżeli opartych na ustawie, (...) i jest równoznaczne z włączeniem tych spraw na przyszłość do dziedziny wyłączności ustawodawczej”²⁰.

Wydaje się zatem, że koncepcja materii ustawowej stworzona przed laty w doktrynie prawa konstytucyjnego może pomóc w zrozumieniu opisywanej konstrukcji wspólnotowych kompetencji konkurencyjnych. Kompetencja prawodawcza rządu w opisanym zakresie spraw wygasiała z chwilą powstania regulacji ustawowej. Trudno jednak, mimo pewnej analogii rozumowania, o recepcję tego stanowiska do ustalenia, czy kompetencja prawodawcza państwa wygasa w zakresie kompetencji konkurencyjnych WE po podjęciu regulacji wspólnotowej, czy też raczej nie może być wykonywana.

Specyfika sposobu tworzenia prawa w Unii Europejskiej, jak i zwłaszcza zasada pomocniczości (art. 5 TWE), będąca swoistą wytyczną w procesie stanowienia prawa wspólnotowego pochodnego, zarówno dla prawodawcy wspólnotowego (z punktu widzenia potrzeby podjęcia regulacji na szczeblu wspólnotowym), jak i również dla prawodawcy

¹⁸ J. Tyranowski, *Prawo europejskie instytucjonalne*, Poznań 1998, s. 71.

¹⁹ S. Rozmaryn, *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 195 i n.

²⁰ *Ibidem*, s. 260 i 261.

krajowego (z punktu widzenia kontroli zasadności podjęcia tej regulacji na szczeblu wspólnotowym), skłaniają do wysunięcia poglądu, iż kompetencja ta pozostaje przy państwie członkowskim. Nie może być jednak wykonywana w przyszłości. Jeśli jednak okazałoby się, że regulacja wspólnotowa podjęta została w sposób sprzeczny z zasadą pomocniczości, to kompetencja państwa do normowania danej dziedziny „odżywałaby”, jako natomiast utracona musiałaby podlegać jakiemuś późniejszemu odzyskaniu. Zatem i w przypadku kompetencji konkurencyjnej Wspólnot stać należy na stanowisku, że kompetencja prawodawcza w zakresie spraw objętych tą kompetencją nie wygasa, a pozostaje przy państwie członkowskim, nie jest jedynie wykonywana przez dane państwo.

W konsekwencji zatem, jeśli organy wspólnotowe wprowadzą regulację w ramach kompetencji konkurencyjnej w sposób niezgodny z zasadą subsydiarności, to przyjęcie założenia, że kompetencja państwa członkowskiego w tym zakresie wygasa prowadziłoby do sytuacji, w której państwo członkowskie nie mogłoby stanowić w tych sprawach ustaw.

Powstaje w związku z tym pytanie, czy organy wspólnotowe nie będą stopniowo „zawłaszczać”, zajmować pola, pozostawionego do wyłącznej regulacji przez państwo członkowskie? Wydaje się, że na to pytanie można odpowiedzieć twierdząco, nie posługując się jednakże terminem „zawłaszczania regulacji”, a bardziej odpowiadającym rzeczywistości terminem „integracji, przenikania się systemów prawnych”. Istotne dla omawianego zagadnienia jest stwierdzenie: „Z TWE wynika, że pewne rodzaje kompetencji zostały zastrzeżone przez państwa członkowskie do ich wyłączności (nie jest to katalog wyczerpujący, tak samo, jak nie można z całą stanowczością stwierdzić, które kompetencje stanowią kompetencje wyłączne WE)”²¹.

Jednym z celów Unii Europejskiej jest przecież osiągnięcie coraz ściślejszej współpracy między państwami członkowskimi i wzmacnianie procesu integracji europejskiej. Integracja ta dokonuje się przez stanowienie prawa wspólnotowego w materiałach określonych jako wyłączna i konkurencyjna, ale zauważyć należy, że także w sferze pozostawionej do regulacji państwom, swoboda ta jest dość znacznie określona aksjologią prawa europejskiego i kulturą prawną państw członkowskich oraz zasadami właściwymi prawu wspólnotowemu. Zwracała na to uwagę jeszcze przed akcesją E. Łętowska, wskazując na konieczność zmiany sposobu myślenia o prawie z kategorii „teksto-

²¹ A. Wyrozumska i wskazywane tam obszary pozostawione do wyłącznej regulacji państwom członkowskim, op. cit., s. 293 i 294.

centryczności na wielowymiarowość systemu prawa w jego wertykalnym ujęciu wraz z konstytucją, prawem międzynarodowym i europejskim²².

„Tekstocentryczności”, czyli porównywaniu tylko brzmienia przepisów polskich z unijnymi, przeciwstawia się słuszny postulat porównywania standardu ochrony prawnej w danym uregulowaniu w Polsce i w Unii Europejskiej²³. Osiąganie zaś coraz pełniejszego standardu ochrony praw jednostki dokonuje się już obecnie i dokonywać powinno dalej, także przez działalność legislacyjną polskich organów w ramach kompetencji pozostawionej przez Unię państwom członkowskim w zgodzie jednak z wartościami i zasadami płynącymi z prawa wspólnotowego. Zatem i tutaj nie można już zasadnie argumentować, iż polskim organom ustawodawczym przysługuje pełna i nieskrępowana swoboda w działalności legislacyjnej, zresztą swoboda ta nigdy nie była nieograniczona, a aksjologia systemu prawa polskiego nie powstawała w alienacji od systemów prawnych innych państw członkowskich UE. To raczej Unia Europejska wykształciła swój własny system prawa i aksjologię tego systemu w oparciu o kulturę prawną i konstytucyjne rozwiązania państw członkowskich.

3. *NOWE MATERIAE CONSTITUTIONIS?*

Jeśli pokusić się o rozpatrzenie kwestii wpływu akcesji na materie regulowane Konstytucją, to nasuwają się w tym miejscu następujące uwagi. Unia Europejska nie interesuje się systemami konstytucyjnymi państw członkowskich, ale charakterystyczne jest zjawisko, które można by próbować określić mianem „konsolidacji konstytucji” państw członkowskich UE. Państwa członkowskie zmieniają swe konstytucje tworząc w ten sposób nową materię konstytucyjną, do której zaliczyć trzeba w szczególności: 1) regulacje dotyczące zapewnienia wpływu parlamentom narodowym na unijny proces prawotwórczy, 2) regulacje określające współpracę między krajową egzekutywą a krajową władzą ustawodawczą w sprawach związanych z członkostwem w UE, 3) nowe „europejskie” kompetencje i zadania konstytucyjnych organów władzy państwowej.

²² E. Łętowska, *Bariery naszego myślenia o prawie w perspektywie integracji z Europą*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 44–58.

²³ *Ibidem*, s. 50.

Aksesja wpływa zatem także w pewnym stopniu na potrzebę wyodrębnienia nowej materii konstytucyjnej, która z uwagi na swe znaczenie dla ustroju państw członkowskich zapisywana jest w konstytucjach²⁴. Można zatem wskazać, że ten swoisty proces „konsolidacji konstytucji” i – z pewnością – dyskusja wokół zmian konstytucji są równoległe do procesu integracji europejskiej. Zresztą jeszcze w okresie przedakcesyjnym i przed uchwaleniem Konstytucji RP z 1997 r. J. Galster zwracał uwagę na potrzebę internacjonalizacji konstytucji²⁵. Internacjonalizacja rozumiana była jako „konstytucjonalizacja materii w różny sposób powiązanych z prawem międzynarodowym”, przy czym – jak zaznaczał J. Galster – „nie idzie jedynie o tzw. przychyłność konstytucji wobec tego prawa (podejście aksjologiczne), lecz o kompleksowość i czytelność regulacji uwikłanej w międzynarodowo – prawne odniesienia (podejście legislacyjne)”²⁶.

Warto zaznaczyć, że wyzwaniem dla polskiego konstytucjonalizmu po akcesji do Unii Europejskiej staje się zwłaszcza dbałość o kompleksowość i jasność regulacji „uwikłanej” już nie tylko w prawo międzynarodowe, ale również prawo europejskie, a jednocześnie podkreślić trzeba, że konstytucyjna przychyłność wobec prawa międzynarodowego i europejskiego możliwa jest tylko przy spójnym i czytelnym „podejściu legislacyjnym”. Zagadnienia te są ważne przy próbie stworzenia pewnej prognozy co do wpływu akcesji na materię ustawy szczególnej – Konstytucji. Warto zatem zauważyć, że w Polsce sprawy współpracy konstytucyjnych organów państwa, ich wzajemnych relacji w odniesieniu do spraw związanych z członkostwem reguluje tylko ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej²⁷.

²⁴ Szczegółowe zmiany wskazanych zagadnień poczyniły w swych konstytucjach już w czasie trwania członkostwa - zwłaszcza przed ratyfikacją Traktatu z Maastricht – Niemcy, Francja, Portugalia, (zmiany te związane są zwłaszcza z udziałem parlamentów krajowych w unijnym procesie tworzenia prawa, konstytucyjne określenie kompetencji i wzajemnych relacji krajowych organów podejmujących aktywności na szczeblu unijnym), a podobne zmiany w konstytucjach Austrii, Szwecji i Finlandii-dokonane zostały jeszcze przed akcesją tych państw do Unii Europejskiej.

²⁵ Zob. szerzej J. Galster, *O potrzebie internacjonalizacji konstytucji [w:] Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym...*, s. 117–121. Zauważyć należy, że obecnie internacjonalizacja konstytucji powinna obejmować kwestie uregulowania udziału parlamentu krajowego w unijnym procesie prawotwórczym, jak i wzajemnych relacji między naczelnymi organami władzy państwowej RP uczestniczącymi w podejmowaniu decyzji w organach i instytucjach unijnych.

²⁶ Tak J. Galster, op. cit., s. 117.

²⁷ Dz. U. Nr 52, poz. 515. Doktryna prawa zarówno konstytucyjnego, jak i europejskiego jeszcze przed akcesją wskazywała na konieczność lub tylko zasadność zmian

Reasumując powyższe uwagi i ustalenia, zauważyć można, że skutkiem akcesji Polski do Unii Europejskiej jest swoista reaktywacja koncepcji materii ustawy. Jej przydatność objawia się obecnie w konieczności rozróżnienia obszarów spraw, które objęte są kompetencją wyłączną i konkurencyjną Wspólnot. Z drugiej strony można zaproponować takie jej rozumienie, które związane jest, z uwagi na podstawowe znaczenie dla ustroju RP, z potrzebą wyodrębnienia określonej, nowej – bo związanej z akcesją – *materiae constitutionis*. Z potrzebą tą koresponduje także przedstawiane w literaturze przedmiotu zjawisko określane mianem wzajemnego przenikania się, współpracy, czy też zazębiania się elementów systemu prawa polskiego, wspólnotowego i międzynarodowego²⁸. Warto w tym miejscu podkreślić, że wskazuje się także

konstytucji w związku z członkostwem. Zob. zwłaszcza zbiorcze opracowanie koniecznych lub tylko pożądaných zmian w konstytucji pod red. J. Barcza, *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo- konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2002; por. M. Kruk, *Konstytucja narodowa a prawo europejskie: czy Konstytucja Rzeczypospolitej wymaga zmiany?* [w:] *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy* (red. E. Popławska), Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, s. 175 i n.; tamże: L. Garlicki, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a sądy*, s. 193; tamże: P. Winczorek, *Kilka uwag w kwestii dostosowania Konstytucji RP do wymogów prawa europejskiego*, s. 187 i n.; tamże: S. Biernat, *Czy konieczne są zmiany w Konstytucji przed przystąpieniem Polski do UE*, s. 41. Zob. także J. Barcz, *Parlament polski w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioskowski de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 3, s. 7–52; R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa RP w Unii Europejskiej na organizację i funkcjonowanie polskiego Sejmu i Senatu* [w:] *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki* (red. S. Biernat, Sł. Dudzik, M. Niedźwiedz), Zakamycze 2003, s. 224. Obecnie dalej podtrzymywane są dokonane wcześniej uwagi i ocena uregulowań konstytucyjnych. Świetnym przykładem na potwierdzenie tezy o potrzebie dokonania zmian w konstytucji była i jest nadal ożywiona dyskusja doktryny prawa w zakresie ustawy z 11 marca 2004 r. – zob. opinie i ekspertyzy zamieszczone w „Przeglądzie Sejmowym” 2004, nr 2 (61), s. 105–163. Zob. także C. Mik, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a nowa regulacja działania Sejmu i Senatu*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2004, t. 4, nr 3 (19), s. 11–56. Zob. również ciekawe uwagi W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania parlamentu polskiego na prawodawstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, nr. 8, (702), s. 6 i n.

²⁸ Zob. J. Barcz, *Zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego w świetle postanowień Konstytucji RP z 1997 roku* (tekst w niniejszym numerze Kwartalnika). Na kwestię konsekwencji relacji i zależności między prawem ponadnarodowym a kompetencjami ustawodawczymi państw członkowskich UE zwracał także uwagę K. Wójtowicz, *Ustawa a prawo międzynarodowe*, op. cit., s. 97–104. Także w tym duchu zob. opracowanie T. Wasilewskiego, *Stosunek wzajemny. Porządek międzynarodowy, prawo międzynarodowe, europejskie prawo wspólnotowe, prawo krajowe*, Toruń 2004, jak i J. Helios, *Kwestia podziału kompetencji...*, s. 82 i 83.

na zmianę sposobu myślenia o systemie prawnym jako hierarchicznie uporządkowanym i nadrzędnym nad innymi systemami i postuluje się odejście od pionowego, hierarchicznego rozwiązywania ewentualnych kolizji między systemami prawnymi na rzecz ujęcia poziomego, w którym występuje podział przestrzeni prawnej do użytkowania, co przyczynia się do tworzenia multicentrycznego systemu prawnego²⁹. Wyodrębnienie więc wskazywanej materii w konstytucji może tylko przyczynić się do pogłębienia jak i zwiększenia stopnia przejrzystości i ram dla tej współpracy.

4. ZASADA PRYMATU USTAWY

Po dokonaniu powyższych analiz nasuwają się także uwagi dotyczące zasady prymatu ustawy. Nasuwa się wątpliwość, czy zasada prymatu ustawy, będącej wyrazem woli suwerena ma jeszcze jakieś – a jeśli tak, to jakie znaczenie?

Wiązany z zasadą prymatu ustawy postulat opierania działalności prawotwórczej w możliwie największym i najpełniejszym stopniu na ustawie, po akcesji przestaje mieć rację bytu. Zresztą odnośnienie tego XIX-wiecznego rozumienia zasady prymatu ustawy, nawiązującego wtedy wyłącznie do prawa krajowego, nie przystaje do obserwowanego wtedy współcześnie zjawiska „przenikania się systemów prawnych”.

Zasada prymatu ustawy wskazująca na szczególne miejsce ustawy w systemie źródeł prawa krajowego, określone zaraz po konstytucji oraz wskazująca na podporządkowanie ustawie wszystkich innych aktów prawnych nie może obecnie obronić swej treści. Podkreślić jednak należy, że nie odbyła się w tym względzie rewolucja. Był i jest to nadal proces, w którym do polskiego systemu prawa coraz bardziej uwidaczniało się wkraczanie prawa międzynarodowego³⁰. Zamknięcie

²⁹ Tak E. Łętowska, wypowiedź sformułowana na Konferencji Katedr Teorii i Filozofii Prawa, 26–29.9.2004 r.

³⁰ M. Masternak- Kubiak i A. Preisner wskazywali jeszcze przed akcesją i przed uchwaleniem Konstytucji z 1997 roku na znaczący wzrost liczby traktatów, które odnosiły się przede wszystkim do wewnątrz krajowych stosunków między państwem a jednostkami oraz na „coraz częstsze normowanie prawnomiędzynarodowe stosunków społecznych z dziedzin, w których tradycyjnie wypowiadał się jedynie prawodawca krajowy” – (zwłaszcza międzynarodowe prawo gospodarcze oraz międzynarodowa ochrona praw człowieka) – tak: M. Masternak-Kubiak i A. Preisner, *Właściwość Trybunału*

systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego w Polsce w Konstytucji z 1997 r. w aspekcie podmiotowym i przedmiotowym i rozdział źródeł prawa na powszechnie obowiązujące i wewnętrznie obowiązujące także spowodowały istotne przewartościowanie zasady prymatu ustawy³¹.

Obecnie, po akcesji, zasada ta podlega dalszym „przewartościowaniem”, a ich przyczyną jest – określając najogólniej – prawo europejskie, o wyższej randze niż ustawa. Jeśli bowiem w doktrynie wskazuje się, że zasada prymatu ustawy wiąże się z „troską o to, by ustawy nie były nadmiernie ramowe, a tym samym by faktyczny ciężar działalności prawodawczej rangi ustawowej nie przechodził na organy wykonawcze”³², to już choćby tylko w odniesieniu do ustaw implementacyjnych można argumentować o dalszym ograniczeniu i wzruszeniu zasady prymatu ustawy, wynikającym z akcesji.

Materia, która jest regulowana taką ustawą wynika przecież bezpośrednio z aktu prawa wspólnotowego podlegającego wdrożeniu do polskiego systemu prawa. Zarówno zatem ustawa, jak i rozporządzenie wydane na podstawie jej szczegółowego upoważnienia mają charakter pomocniczy w stosunku do podlegającemu wykonaniu aktu prawa UE. Nie wydaje się więc, by z tego punktu widzenia ustawa mogła odnotować swoje wzmocnienie. Zdeterminowanie ustawy celem, treściami i terminem wykonania aktu prawa Unii Europejskiej podlegającego implementacji, przy uwzględnieniu zasad dotyczących stosowania prawa wspólnotowego w wewnętrznym porządku prawnym państwa członkowskiego, pozwala formułować uwagi o utracie przez zasadę prymatu ustawy jej znaczenia. Ustawa w razie kolizji musi ustąpić przed prawem wspólnotowym pochodnym (art. 91 ust. 3 Konstytucji). W zakresie zaś kompetencji wyłącznych europejskiego prawodawcy to akty prawa wspólnotowego są wyłącznymi regulacjami określonych dziedzin społecznych, a ustawa nie może powtarzać ich treści.

Konstytucyjnego a zagadnienie kontroli norm traktatowych [w:] Przeobrażenia we współczesnym prawie konstytucyjnym (red. K. Działocha), „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Nr 1817, Prawo CCXLVII, Wrocław 1995, s. 132; zob. także: A. Preisner, Ustawa a prawo międzynarodowe. Ustawa a traktaty [w:] Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym..., s. 76–87, a także M. Masternak-Kubiak, Ustawa a prawo międzynarodowe. Ustawa a zwyczajowe prawo międzynarodowe i „ogólne zasady prawa uznawane przez narody cywilizowane” [w:] tamże, s. 87–97.

³¹ Zob. L. Garlicki, *Konstytucyjny system źródeł prawa (na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego)*, materiały pokonferencyjne XLII Ogólnopolskiej Konferencji Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Nałęczów, 1–3.6.2000 r., s. 10.

³² Cyt. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 67.

5. ZASADA WYŁĄCZNOŚCI USTAWY I ZASADA DOMNIEMANIA USTAWY

Po akcesji swój wydzźwięk straciły także: zasada wyłączności ustawy i zasada domniemania ustawy, które obecnie powinny uwzględniać specyfikę prawa wspólnotowego i podlegać ostrożnemu stosowaniu – tak, by ustawa nie wkraczała w zakres spraw objętych kompetencją wyłączną Wspólnoty. Przy rozumieniu wyłączności ustawy w ten sposób, że pewne sprawy mogą być regulowane tylko przez ustawy,³³ zauważyć można, że po akcesji także i ta zasada podlegać musi przewartościowaniom. Pamiętać jednak należy, że źródłem dla skonstruowania tej zasady stała się potrzeba regulacji sytuacji prawnej jednostki w drodze ustawowej, co jednocześnie wyrażało zakaz normowania tej materii aktami samoistnymi organów władzy wykonawczej. Zatem już w momencie wejścia w życie Konstytucji z 1997 r. „odpadł” w związku z gwarancjami przewidzianymi przez art. 87, art. 31 ust. 3, art. 8 ust.2 i art. 92 Konstytucji jeden z istotnych elementów treści tej zasady³⁴.

Doktryna prawa konstytucyjnego wskazywała także – w odniesieniu do zasady wyłączności ustawy, że obowiązująca konstytucja przesądziła o obszarach podlegających regulacji w drodze ustawy, a konstytucyjne odesłanie do regulacji w formie ustawy jest równoznaczne z niedopuszczalnością regulacji tych obszarów aktami z art. 93 Konstytucji³⁵. Trybunał Konstytucyjny wskazał w odniesieniu do tej zasady bardziej na potrzebę stawiania pytań o „głębokość”, czyli szczegółowość regulacji ustawowej, tak by nie uzyskała ona charakteru blankietowego i jednocześnie stawiania pytań o materie, które można pozostawić do regulacji w rozporządzeniu³⁶. Wskazać trzeba, że te uwagi Trybunału stały się szczególnie aktualne po akcesji w odniesieniu do ustaw implementacyjnych, a zasadnicze znaczenie dla analizowanego problemu będzie miała praktyczna analiza przyjętej przez polskiego ustawodawcę techniki implementacyjnej.

³³ S. Rozmaryn, *Ustawa...*, s. 148.

³⁴ Zob. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 126.

³⁵ Zob. szerzej J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa...*, s. 408–421. Autor określa tam konstytucyjny katalog obszarów podlegających wyłączności ustawowej, katalog ograniczeń praw i wolności obywatelskich oraz katalog obowiązków obywatelskich.

³⁶ Zob. J. Oniszczyk, *op. cit.*, s. 128.

Zresztą zasada wyłączności ustawy, rozumiana w ten sposób, że pewne obszary mogą być regulowane wyłącznie w drodze ustawy, doznaje w związku z akcesją ograniczeń. Otóż pewne obszary przedmiotowe mogą być odtąd regulowane nie w drodze ustawy, ale wyłącznie w drodze rozporządzeń wspólnotowych. Stąd też związana z zasadą wyłączności ustawowej teza o monopolu parlamentu i w związku z tym przedstawicielstwa narodu w regulacji istotnych społecznie spraw nie daje się już także obronić. Przy czym rozmiar omawianych zmian w tej zasadzie uzależniony jest w tym wypadku ściśle od stwierdzenia, czy przedmiotem ustawy nie są aby sprawy mieszczące się w obszarze wspólnotowych materii objętych kompetencją wyłączną czy konkurencyjną. Dopiero jednak dokładna analiza spraw wskazanych przez Konstytucję do uregulowania wyłącznie w drodze ustawy i porównanie jej wyników z obszarami działań prawodawczych organów wspólnotowych w zakresie ich kompetencji wyłącznych, konkurencyjnych wskaże na obszary wyjęte lub realnie zagrożone wyjęciem z regulacji w formie ustawy na rzecz aktów prawa wspólnotowego.

Ustawa przestaje być zatem jedynym i wyłącznym narzędziem służącym regulacji życia społecznego, i doznaje wsparcia w postaci bezpośrednio skutecznych i stosowalnych aktów prawa UE. Zresztą, skoro ideą zasady wyłączności ustawy była regulacja określonych spraw w drodze ustawy lub aktów wydanych na jej podstawie, to być może, możliwe jest obecnie założenie modyfikacji tej zasady w kierunku przyjęcia, że regulacja określonych spraw podejmowana będzie co najmniej w drodze ustawy. To z kolei, ze względu na funkcję gwarancyjną prawa, może okazać się przydatne dla jednostek, gdyż prawo wspólnotowe pochodne ma pierwszeństwo stosowania w razie kolizji z ustawą.

6. SZCZEGÓLNE CECHY USTAWY IMPLEMENTACYJNEJ

Powstaje pytanie, czy zasadne i potrzebne jest po akcesji przeprowadzanie rozróżnienia między ustawami, które można określić jako „zwykłe”, a więc tymi, które regulują określone sprawy i stosunki społeczne (i uchwalane są w zasadniczym trybie ustawodawczym) – a ustawami, które na użytek tego wyodrębnienia można nazwać „ustawami implementacyjnymi”³⁷, wdrażającymi zwłaszcza wspólnotowe dyrektywy do polskiego porządku prawnego.

³⁷ Pod pojęciem ustaw implementacyjnych rozumiem ustawy, których zadaniem jest transponowanie do polskiego systemu prawnego aktów prawa wspólnotowego, w tym

Wydaje się, że ich wyróżnienie zasadne jest z kilku powodów, aczkolwiek wspomnieć jednocześnie należy, że podstawą ich wskazania nie może być Konstytucja, która w żadnym ze swych postanowień nie przewiduje wprowadzenia typologii ustaw. W ślad za M. Kudejem warto postulować zasadność i potrzebę różnicowania ustaw, co „uwzględniać będzie ich podstawowe znaczenie dla procesu sprawowania władzy państwowej”³⁸.

Warto zatem wyróżnić kategorię ustaw implementacyjnych, a to ze względu na ich szczególną treść, formę, „moc”, cel i funkcję oraz szczególną procedurę stanowienia³⁹.

Jeśli chodzi o szczególną treść ustaw implementacyjnych, to należy wskazać, że zawartość merytoryczna tych ustaw zdeterminowana jest celem określonym w akcie prawa UE podlegającym implementacji. W aspekcie formalno-proceduralnym ustawą wykonującą prawo UE (implementacyjną) jest każda ustawa, która opatrzona została przez uprawnione podmioty (głównie przez Radę Ministrów) klauzulą implementacyjną.

Uznając za trafną i konieczną potrzebę rekonstrukcji zakresu materii ustawy implementacyjnej, warto podjąć próbę przybliżenia sposobu dekodowania przedmiotu ustawy implementacyjnej, co może okazać się przydatne w praktyce parlamentarnej⁴⁰.

Materie można ustalać w sposób pozytywny, wyszczególniając je, czy prowadząc wyliczenie, albo w sposób negatywny, przez wskazanie zakresu spraw podlegających wyłączeniu z obszaru regulacji. Wydaje się, że w przypadku ustalania treści ustaw implementacyjnych niezbędne jest łączne zastosowanie obydwu ujęć. Można zatem zaproponować następujący sposób przybliżający do ustalenia materii ustawy implementacyjnej.

szczególnie dyrektyw, a także decyzji ramowych. Czasem istnieje także potrzeba wydania ustawy dla realizacji rozporządzenia wspólnotowego.

³⁸ Zob. M. Kudej, *W sprawie klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu [w:] Konstytucja, wybory, parlament. Studia ofiarowane Z. Jaroszowi* (red. L. Garlicki), Warszawa 2000, s. 100.

³⁹ Na temat procedury implementacyjnej szeroko M. Laskowska, *Parlamentarne procedury postępowania z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej*, referat wygłoszony podczas Konferencji Katedr i Zakładów prawa Konstytucyjnego, Wierzbna 3–6.6.2004 r. (w druku w ramach publikacji pokonferencyjnej). Z tej samej konferencji – o doświadczeniach francuskich w zakresie implementacji zob. referat K. Kubuj, *Implementacja prawa wspólnotowego na tle doświadczeń Francji*, tamże.

⁴⁰ Trafnie wskazuje i postuluje M. Laskowska, by dla potrzeb ustalenia zakresu dopuszczalnych poprawek Senatowi w treść ustawy implementacyjnej, rekonstruować zakres jej materii nie tylko na podstawie samej ustawy sejmowej, ale również na podstawie implementowanego tą ustawą aktu prawa UE [w:] *Parlamentarne procedury...*, s. 7 i 15.

W ujęciu pozytywnym, w odniesieniu do ustaw implementacyjnych przy odszukiwaniu ich materii należy odwoływać się do treści i celu implementowanego aktu prawnego UE, i również – jak to wskazała M. Laskowska – do porządku prawnego Wspólnot, czyli całego *acquis*⁴¹.

W ujęciu negatywnym można wskazać, że: 1) z materii ustawy implementacyjnej wyłączyć trzeba materie pozostające poza zakresem i celem regulacji wspólnotowej podlegającej wdrożeniu, jednak z zastrzeżeniem dotyczącym ustaw „częściowo” implementujących, o czym poniżej; 2) jakkolwiek jest to trudne, należy wyłączyć także te sprawy, które, zgodnie z art. 90 Konstytucji, nie podlegały przekazaniu do wykonania na szczebel wspólnotowy, przekazanie nastąpiło bowiem tylko „w niektórych sprawach”; 3) w ramach przekazania „w niektórych sprawach” Unia stanowi rozporządzenia, jak i (zwłaszcza) dyrektywy, czy decyzje ramowe. Przy czym szczególnym przedmiotem zainteresowania postępowania implementacyjnego są dyrektywy, decyzje ramowe, a tylko wyjątkowo i na zasadzie wyjątku od zasady rozporządzenia wspólnotowe; 4) w związku z tym pomocne przy ustalaniu materii ustawy implementacyjnej może okazać się także kryterium subsydiarności i sięgnięcie do – nie do końca precyzyjnych, ale jednak zawsze pomocnych – katalogów spraw objętych kompetencją konkurencyjną i wyłączną zarówno państwa, jak i WE. W zależności teraz od formy i przedmiotu regulacji aktu prawa UE podejmować próbę eliminacji spraw, które ze względu na formę regulacji lub przedmiot akt nie może normować. Niezmiernie istotne jest także to, by w trakcie ustalania materii ustawy pamiętać o konstytucyjnej zasadzie przychylności prawu wspólnotowemu oraz o obowiązku wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem wspólnotowym.

Określając materię ustawy implementacyjnej warto zauważyć, że czasem merytoryczna kompleksowość aktu prawa UE podlegającego implementacji spowodować może sytuację, w której dla spełnienia celu implementacji konieczne, zasadne lub celowe będzie uchwalenie i wprowadzenie zmian nie do jednej, ale do kilku ustaw, które tylko w pewnym zakresie merytorycznym związane będą z realizacją celu wskazanego w dyrektywie. Daje to – jak można sądzić – podstawę do wyróżnienia ustaw „częściowo” implementacyjnych, czyli takich których zakres przedmiotowy w części zdeterminowany jest celem wskazanym w akcie prawa UE podlegającym implementacji, a w części zakres ten celem takim nie jest wskazany i pozostawiony swobodzie regulacyjnej prawodawcy krajowego.

⁴¹ Ibidem, s. 7.

Istotny jest jednak warunek merytorycznego i funkcjonalnego uzasadnienia dla tworzenia ustaw „częściowo” implementujących. Uszczegóławiając zatem, ustawa częściowo implementacyjna to ustawa, która zawiera: po pierwsze – materię, określoną w dyrektywie do urzeczywistnienia przez prawodawcę krajowego (materia implementowana), a po drugie – materię, która nie jest związana z wykonaniem celu dyrektywy, ale w jakimś zakresie związana jest z materią implementowaną, choć wcale nie musi wykazywać związku z treścią wyrażaną w dyrektywie (materia nieimplementowana).

Na zakres przedmiotowy ustawy częściowo implementacyjnej składa się więc materia implementowana i materia nieimplementowana. Powodem dla umieszczania materii implementowanej w ustawie regulującej też sprawy niezwiązane z wykonaniem prawa UE i powodem dla łączenia tych materii mogą być względy merytoryczne, funkcjonalne, prakseologiczne, czy wynikające z zasad rzetelnej techniki legislacyjnej.

Nie wydaje się celowe i istotne wyważanie, czy określanie stosunku materii implementowanej do pozostałej regulowanej ustawą „częściowo” implementującą. Bardziej istotne jest ustalenie, czy w efekcie prawodawca krajowy odniósł finalny skutek, czy dokonał implementacji we właściwym terminie, czy implementacja była niewadliwa i efektywna, tak by jednostka powołując się na ustawę implementacyjną, ustawy „częściowo” implementacyjne mogła dochodzić przyznania uprawnień wyrażonych w akcie prawa UE. Kwestia ta jest w istocie pytaniem o przyjętą technikę implementacyjną. Jeśli dyrektywa jest rozbudowana i wskazuje wieloaspektowe merytoryczne rozwiązania przewidziane do osiągnięcia przez prawodawcę krajowego – to zasadne i celowe może okazać się umieszczanie treści wyrażonych w dyrektywie w ustawach, które merytorycznie i funkcjonalnie połączone są w pewnym zakresie z materią podlegającą implementacji. Warto też zauważyć, że analiza istoty ustaw „częściowo” implementacyjnych nasuwa też uwagi związane z przyjętą przez prawodawcę krajowego polityką implementacyjną. Nie można przecież wykluczyć, że czasami bardziej celowe i zasadne jest stopniowe wdrażanie aktu prawa UE właśnie za pomocą ustaw częściowo implementacyjnych.

Warto jednak odnotować, że z punktu widzenia jednostki i ze względu na funkcję ochronną prawa, istotne może okazać się, czy implementacji aktu prawa UE dokonano za pomocą ustaw implementacyjnych (które można by w tym miejscu określić mianem „kompleksowych”), czy do tego celu wykorzystano (wyłącznie lub także) ustawy „częściowo” implementacyjne. Można zauważyć, że w zależności od liczby ustaw implementacyjnych trudna może się okazać rekonstrukcja celu

implementacji i treści dyrektywy, a więc również uprawnień, których mogłaby domagać się jednostka. Z drugiej jednak strony zamieszczenie i połączenie w ustawie „częściowo” implementacyjnej materii podlegającej implementacji z materią w części niezdeteminowaną celem implementacji może okazać się przydatne ze względów merytorycznych i ze względu na funkcjonalność i komplementarność wprowadzanych rozwiązań. W efekcie więc takie rozwiązanie może wprowadzać większą przejrzystość dla jednostki i pewność co do przysługujących jej uprawnień.

Na gruncie analizowanego problemu warto też zauważyć, że wskazana powyżej reaktywacja koncepcji wyróżniania materii ustawy o nowych – jak przedstawiono funkcjach i znaczeniu – może się okazać przydatna także dla analizy szczególnego charakteru ustaw implementacyjnych i ustaw częściowo implementacyjnych.

Wskazane możliwości w zakresie implementacji mogą być brane pod rozwagę przez prawodawcę krajowego i warto podkreślić, że postulat pewności prawa może być urzeczywistniony tylko wtedy, gdy implementacja będzie dokonywana przy poszanowaniu zasady demokratycznego państwa prawa, a w tym szczególnie zasad przyzwoitej legislacji.

Warto jeszcze poczynić kilka uwag związanych z problemami, które wystąpić mogą przy próbie określania materii ustawy implementacyjnej, wykonującej prawo UE. Problemy powodować może już sam termin użyty w rozdziale 5a Regulaminu Sejmu określający postępowanie z projektami ustaw wykonujących prawo UE. *Sensu largo* wykonywaniem prawa UE mogą być przecież czynności nie tylko prawne, ale i faktyczne służące urzeczywistnieniu celu wskazanego w dyrektywie. Wykonywaniem prawa UE *sensu largo* jest zarówno stanowienie ustaw implementacyjnych, „częściowo” implementacyjnych, jak i innych ustaw, które mogą np. już tylko pośrednio wspomagać powyżej wyszczególnione, mimo że nie będą już wykonywać obowiązku wynikającego z prawa UE i nie będą mogły wykazać bezpośredniego związku z realizacją celu wskazanego w akcie implementowanym. Mogą to być także ustawy, które nie są stanowią wykonania prawa UE, nie dokonują implementacji, a np. odzwierciedlają jedynie zasady prawa wspólnotowego.

Wydaje się więc, że istotą ustawy implementacyjnej jest wykonanie obowiązku implementacyjnego i realizacja celu implementacyjnego wskazanego bezpośrednio w konkretnym akcie podlegającym implementacji. Groźne może się okazać nadużywanie dobrodziejstw postępowania z projektami ustaw wykonujących prawo UE. Dlatego postulować należałoby dookreślenie i uszczegółowienie terminu: „wykonywanie prawa UE”. Wskazówką w tym zakresie mogłoby być przyjęcie takiego sposobu rozumienia implementacji, które najlepiej służy

jednostce, a zatem służy także funkcji gwarancyjnej prawa oraz zasadzie efektywności i terminowości implementacji⁴².

Szczególne formy analizowanych ustaw wynikają z obowiązku implementacyjnego oraz rozwiązań procedury implementacyjnej. Szczególna zaś „moc” polega na tym, że ustawa implementacyjna ma niejako podwójną naturę – jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego w RP. Jest podporządkowana Konstytucji, a jednocześnie „wprowadza” do polskiego systemu prawa treści wyrażone w aktach prawa UE, urzeczywistniając w ten sposób cel określony w dyrektywie.

Podwójna natura ustawy implementacyjnej i jej szczególna „moc” wyraża się w tym, że w przypadku kolizji ustawy implementującej z konstytucją, której to kolizji nie da się usunąć w drodze wykładni Konstytucji przyjaznej prawu wspólnotowemu⁴³, ustawa implementacyjna może wywołać potrzebę zmiany – „wymusić”⁴⁴ zmianę konstytucji. Nie można przecież wykluczyć, że uchwalenie ustawy implementacyjnej (ustawy wykonującej prawo UE) kolidować będzie z postanowieniami konstytucyjnymi i kolizji tej nie będzie można usunąć w drodze zabiegów interpretacyjnych (wykładni przychylniej prawu wspólnotowemu). Wielokrotnie podnoszono przecież w literaturze przedmiotu prawa konstytucyjnego postulaty pożądanych lub koniecznych zmian w Konstytucji RP. Obecnie, po akcesji chodzi jednak nie tylko o dawniej podnoszone postulaty zmian, ale zaistnieć może także potrzeba zmiany Konstytucji wskutek wydania aktu prawa wspólnotowego z nią niezgodnego, w tym także aktu prawa wspólnotowego podlegającego implementacji w drodze wydania ustawy.

Wówczas trzeba będzie rozważyć konieczną dla implementacji i dla zachowania spójności systemu prawnego zmianę Konstytucji RP w trybie art. 235 Konstytucji albo ponieść konsekwencje braku implementacji. W konkretnej sytuacji może to oznaczać, że wdrożenie dyrektywy za pomocą ustawy będzie wymagało najpierw zmiany Konstytucji. Przy

⁴² Co do pojęcia najbardziej adekwatnego do omawianego zagadnienia zob. szeroko na ten temat C. Mik, *Metodologia implementacji prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych* [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych* (red. C. Mik), Toruń 1998, s. 21–51.

⁴³ Zob. C. Mik, *Wykładnia zgodna prawa krajowego z prawem Unii Europejskiej*, referat przedstawiony na Zjeździe Katedr Teorii i Filozofii Prawa w Gnieźnie pt. „*Polska kultura prawna a proces integracji europejskiej*”, Gniezno, 26–29.9.2004 r. (maszynopis).

⁴⁴ Wyjaśnić należy, że użyte sformułowanie „wymuszenie” nie ma pejoratywnego charakteru, a jego zastosowanie, podobnie jak wcześniej w niniejszym artykule-zwrotu: „zawłaszczenie”, trafnie i wiernie przybliża zależności między systemami prawnymi.

czym sytuacja ta może wystąpić także w trakcie postępowania ustawodawczego implementacyjnego, co może powodować po stronie określonych podmiotów rozważenie potrzeby jej zmiany (art. 235 ust. 1 Konstytucji w związku z art. 90 Konstytucji).

Może więc być tak, że – z jednej strony w skrajnych sytuacjach ustawa implementacyjna spowoduje – „wymusi” zmianę konstytucji, a z drugiej strony – w skrajnych sytuacjach – ustawa implementacyjna stanie się instrumentem wspomagającym wykładnię Konstytucji w sposób przyjazny prawu wspólnotowemu. Wskazanymi skrajnymi przypadkami będą sytuacje, w których wystąpi oczywista i rażąca niezgodność Konstytucji z prawem wspólnotowym podlegającym implementacji, której nie można już usunąć w drodze zabiegów implementacyjnych. Skoro instrumentem implementacji w RP jest ustawa to – obojętnie czy przed rozpoczęciem postępowania implementacyjnego, czy w trakcie jego trwania (ale zawsze i wyłącznie przy wykorzystaniu trybu zmiany Konstytucji z art. 235 Konstytucji), ustawa taka może wpłynąć na zmianę – „wymusić” zmianę Konstytucji, albo może „tylko” wpłynąć – „wymusić” określony, przyjazny prawu wspólnotowemu sposób interpretacji konstytucji⁴⁵. Zawsze też alternatywą jest ponoszenie odpowiedzialności z tytułu zaniechania lub wadliwej, nieterminowej implementacji. Warto zarazem wskazać, że opisywane zjawisko „wymuszenia”, czy wcześniej w niniejszym artykule – „zawłaszczenia”, nie jest wywodzone wyłącznie z prawa wspólnotowego, mimo że wykazuje związek z aktami prawa UE.

Z jednej strony, to swoiste, ewentualne „wymuszenie” zmiany Konstytucji tłumaczone być może charakterem prawa wspólnotowego oraz jego zasadami, do których stosowania zobowiązał Polskę Traktat akcesyjny, a w szczególności art. 26 Aktu akcesji. Z drugiej strony natomiast źródłem uznania zasadności zmian w Konstytucji są również prakseologiczne i aksjologiczne wytyczne polskiego systemu prawnego, pomagające zachować spójność polskiego systemu prawnego i jego regulacyjną zdolność.

Prawo UE nie ingeruje przecież w systemy konstytucyjne państw członkowskich, określa jedynie konsekwencje w przypadku niewykonania przez państwo członkowskie zobowiązań wspólnotowych (w tym przypadku obowiązku implementacyjnego art. 10 TWE). Brak takiego założenia mógłby przecież stanowić o iluzoryczności zasad jed-

⁴⁵ Jak słusznie wskazuje B. Banaszak, w takiej sytuacji będzie można „...mówić o zjawisko wykładni konstytucji za pomocą aktów o niższej od niej [Konstytucji] randze, co podważyć może stabilność systemu norm prawnych”- zob. szerzej B. Banaszak, *Konstytucja Europejska a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2004, tom XII, 2004, s. 17.

nolitego stosowania i skuteczności prawa UE. Prawo wspólnotowe co do zasady i tak „samo się obroni”, dzięki zasadzie pierwszeństwa stosowania i bezpośredniego skutku. Rozważenie zasadności ewentualnej zmiany Konstytucji i wskazane „wymuszenie” wynikałoby zatem przede wszystkim z potrzeby zachowania tożsamości konstytucyjnej RP i zdolności regulacyjnej całego systemu prawa, jego spójności i funkcjonalności.

Wyrazić też można obawę, by ewentualne usuwanie kolizji z polskiego systemu prawnego za pomocą wykładni życzliwej prawu wspólnotowemu nie było w rzeczywistości nazbyt twórcze i by nie stanowiło zastępstwa dla działań ustawodawczych, w tym dla działań polskiego ustrojodawcy. Przy czym zaznaczyć też trzeba, że – jak można przypuszczać – sytuacje takie, jedynie dla potrzeb rozważań mocno zaakcentowane, pojawiać się będą niezmiernie rzadko. Powyższe uwagi i użycie określonej, mocnej terminologii miały jedynie na celu wskazanie na możliwe do wystąpienia problemy i potencjalne obszary zagrożeń. A prezentowany sposób ujęcia omawianego zagadnienia był tylko wycinkiem czysto teoretycznych rozważań prowadzonych – w tym wypadku – wyłącznie dla ilustracji problemów, które mogą ewentualnie i jeśli w ogóle – to sporadycznie – pojawić się w przyszłości.

Wyróżnienie kategorii „ustaw implementacyjnych” ma nie tylko charakter poznawczy, opisowy i porządkowy, ich wyróżnienie wydaje się właściwe przede wszystkim ze względów funkcjonalnych i proceduralnych. Ustawy implementacyjne, podobnie jak – w pewnym stopniu – ustawy ratyfikacyjne⁴⁶, pełnią w polskim systemie prawnym funkcję pomocniczą w odniesieniu do aktów, które wdrażają do polskiego systemu prawnego, i istotne jest to, że te akty prawa w razie kolizji z ustawą mają wyższą od niej moc prawną.

⁴⁶ Ustawy ratyfikacyjne pełniły i nadal pełnią ważną rolę jako swoisty „łącznik” między polskim porządkiem prawnym a prawem międzynarodowym publicznym. W związku z tym można także im – jak się wydaje – przydać funkcję integracyjną, którą po akcesji posiadają przede wszystkim ustawy implementacyjne. W okresie przedakcesyjnym funkcję integracyjną wykazywały również ustawy dostosowawcze. W tym sensie i w odniesieniu do wskazanego zagadnienia można – jak się wydaje – wskazywać na pewne podobieństwo ustaw ratyfikacyjnych do implementacyjnych, które urzeczywistniając cel implementacyjny wprowadzają do polskiego systemu prawnego treści wyrażone w akcie prawa UE podlegającym implementacji. Szerzej w sprawie ustaw ratyfikacyjnych zob. zwłaszcza R. Szafarz, *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 1, s. 5 i n., a także W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna [w:] Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym* (red. M. Kruk), Warszawa 1997, s. 93–126.

Ustawa implementacyjna ma mieszany charakter, podwójną naturę. Z jednej strony jest rezultatem działań ustawodawczych polskiego parlamentu, ale z drugiej strony podejmowana jest w wykonaniu prawa UE, czego następstwem jest także to, iż treść ustawy zdeterminowana jest materią zawartą w akcie prawa UE i musi pozostawać z nią zgodna⁴⁷. Ustawa implementacyjna jest jedynym aktem prawnym zdeterminowanym urzeczywistnieniem celu wskazanego w akcie prawa UE w oparciu o argument czasu. Dochowanie terminu implementacji powoduje, że akt prawa UE pozostaje powiązany z ustawą krajową, po przekroczeniu jednak wskazanego w dyrektywie terminu implementacji akt prawa UE (czy bardziej precyzyjnie: normy wyrażone w tym akcie), przy spełnieniu określonych prawem wspólnotowym warunków – „odżywa”, wywiera bezpośredni skutek⁴⁸ (tzw. wertrykalny skutek dyrektywy) i „odrywa” się od jakichkolwiek aktów prawa krajowego.

Ustawa implementacyjna jest związana z aktem prawa UE także w ten sposób, że impuls prawodawczy pochodzi tutaj od europejskiego prawodawcy, a kiedy nastąpi zmiana dyrektywy, to jednocześnie aktualizuje się w czasie określonym w dyrektywie obowiązek nowelizacji ustawy implementacyjnej. Jeśli zaś wspólnotowy prawodawca zrezygnowałby z regulacji określonych spraw, to uznać należy, że sprawa pozostaje otwarta dla polskiego ustawodawcy. Ustawa taka, jakkolwiek pierwotnie uchwalona w wykonaniu dyrektywy, dalej zachowuje swą moc obowiązującą. Ani więc uchwalenie ustawy implementacyjnej nie powoduje zmiany charakteru prawnego aktu prawa UE, który pozostaje źródłem prawa wspólnotowego, ani też polska ustawa nie traci swego charakteru prawnego, mimo że jej zakres przedmiotowy jest zdeterminowany celem określonym we wdrażanym akcie. Można jedynie wskazać, że ustawa implementacyjna wykazuje podwójny „hybrydowy” charakter.

Trzeba też sformułować prognozę i podkreślić, że po akcesji Polski do UE nasuwają się uwagi dotyczące nowych problemów w zakre-

⁴⁷ Zob. *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)* (red. A. Wróbel), Kraków 2002, s. 109. Zob. także Th. Oppermann, *Europarecht...*, s. 210 i n.

⁴⁸ Teza o „odżywaniu” aktu prawa UE jest jednak prawdziwa tylko wtedy, gdy dyrektywa może odnieść bezpośredni skutek, gdy jest bezwarunkowa i nadaje się do bezpośredniego zastosowania, upłynął już termin implementacji albo implementacja była wadliwa. Treści zaś wyrażone w dyrektywie muszą być dostatecznie precyzyjne i dostatecznie jednoznaczne oraz nadawać się do zastosowania w konkretnej sytuacji. Dyrektywa odniesie zatem bezpośredni skutek, gdy z jej treści można będzie wyinterpretować więzkę uprawnień przysługujących jednostce, na które jednostka może się powołać, domagając się od organu krajowego rozstrzygnięcia swej sytuacji.

sie „głębokości” regulacji ustawowej opracowanej w doktrynie prawa konstytucyjnego przed akcesją⁴⁹. W odniesieniu do tzw. „głębokości” regulacji można jedynie przypuszczać (gdyż na jednoznaczne ustalenia w kilka miesięcy po akcesji, w związku z brakiem materiału badawczego wystarczającego do sformułowania poglądu, jest jeszcze zbyt wczesnie), że w wyniku akcesji również szczegółowość regulacji ustawowej ulega zmianie.

Jeśli zakłada się, że materie należące do dziedziny wyłączności ustawy powinny być regulowane w miarę możliwości w samej ustawie, a akty wykonawcze mają służyć jedynie kwestiom technicznym i organizacyjnym dla urzeczywistnienia ustawy, to z jednej strony można obecnie, po akcesji prognozować, że ze względów związanych z przyjętą techniką implementacji tendencją będzie umieszczanie możliwie wielu treści w aktach wykonawczych do ustaw. Wtedy bowiem ewentualna zmiana aktu prawa UE podlegającemu wdrożeniu nie będzie pociągała za sobą zmiany ustawy i inicjowania parlamentarnej „drogi ustawodawczej”, a tylko zmianę rozporządzenia wykonawczego do ustawy, co ze względu na cele implementacji może okazać się szczególnie atrakcyjną formą wykonywania zobowiązań wspólnotowych związanych z wykonywaniem prawa UE. Porządkowanie więc określonych materii w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy może odbywać się kosztem zamieszczania w rozporządzeniach zbyt wielu treści porządkowanych przed akcesją w ustawach.

Z drugiej zaś strony możliwa jest też sytuacja odwrotna, związana z faktem, że niektóre regulacje ustawowe, za pomocą których następuje implementacja, staną się zbyt szczegółowe i kazuistyczne, a to ze względu na fakt posiłkowania się przez ustawodawców i legislatorów w konstruowaniu treści ustawy bezpośrednio treściami płynącymi z wdrażanych aktów prawa wspólnotowego. Wniosek taki można formułować na podstawie uwag K. Wójtowicza, wskazujących, że „niektóre dyrektywy, zwłaszcza dotyczące pewnych standardów technicznych są sformułowane tak szczegółowo, że ustawa odtwarza w istocie ich treść”⁵⁰.

⁴⁹ Na ten temat zob. K. Działocha w odniesieniu do regulacji konstytucyjnej z 1992 r., *Konstytucyjne cechy ustawy...*, s. 36 i n.

⁵⁰ K. Wójtowicz, *Pozycja ustawy w polskim porządku konstytucyjnym po akcesji* [w:] *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, red. B. Banaszak, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 2647, Wrocław 2004, s. 61. Opracowanie to stanowi o nowym spojrzeniu i nowatorskim w doktrynie prawa konstytucyjnego po akcesji Polski do Unii ujęciu niektórych cech ustawy po akcesji i znamienne, że referat ten wygłoszony został przez Autora na konferencji z okazji 70. rocznicy urodzin Prof. dr hab. Kazimierza Działochy, Wrocław 14–15.11.2003 r. W związku z m. in. nowymi zadaniami dla ustawy, jej cechami i funkcjami zob. zwłaszcza

8. FUNKCJE USTAWY PO AKCESJI

Mozna zaryzykować stwierdzenie, że ustawa uległa swoistej dewaluacji jako instrument kształtowania stosunków społecznych w państwie, a z pewnością straciła swoją wyłączność w tej dziedzinie. Mniej radykalnie można określić, że ustawa jako akt regulujący stosunki społeczne uzyskuje w wyniku członkostwa swoiste „wsparcie” w postaci bezpośrednio skutecznych w państwie członkowskim rozporządzeń wspólnotowych i dyrektyw. Niewątpliwie jednak ustawa jest nadal źródłem prawa powszechnie obowiązującego w RP i, jak trafnie zauważał K. Wójtowicz jeszcze przed akcesją, „ranga polityczno-ustrojowa ustawy obniży się a zjawisko to obserwowane jest już od pewnego czasu w Europie”⁵¹.

Zastanowić należy się także nad funkcją gwarancyjną ustawy, jako aktu kształtującego sprawy państwa i obywateli, tutaj K. Wójtowicz zauważa, że istotny jest „poziom na którym regulacja jest podejmowana, a więc to, że ustawa pozostanie generalnym i abstrakcyjnym aktem parlamentu reprezentującego suwerena”⁵². Warto jednak także zauważyć, że i funkcja gwarancyjna ulega swoistej deprecjacji, mniej bowiem spraw, które gwarantuje i chroni ustawa. Z drugiej jednak strony istnieje możliwość powoływania się przez obywateli bezpośrednio na akty prawa wspólnotowego i domagania się rozstrzygnięcia ze strony wspólnotowych organów ochrony prawa.

Warto też zauważyć, że przed akcesją obowiązywał jedynie wymóg zgodności ustawy z Konstytucją, a w przypadku niedającej się usunąć w drodze wykładni przychylniej prawu międzynarodowemu kolizji z umową międzynarodową ratyfikowaną za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie, także i z nią. Po akcesji wzorcem kontroli dla ustawy stały się także wspólnotowe rozporządzenia i dyrektywy oraz cały dorobek prawny Wspólnoty⁵³. Trzeba zatem podkreślić, że rola i znacze-

cza opracowanie J. Barcza, *Zapewnienie efektywności prawa wspólnotowemu w polskim prawie krajowym...*

⁵¹ K. Wójtowicz, *Pozycja ustawy...*, s. 64.

⁵² Ibidem.

⁵³ Z. Jarosz wskazywał jeszcze przed akcesją, że „na merytoryczny zakres ustawodawstwa [...] w coraz większym stopniu będą rzutować normy prawa międzynarodowego, a w perspektywie ponadnarodowego”. Autor wskazywał, że obok Konstytucji tworzy to nową warstwę „prawa ponadustawowego”, z którą ustawy muszą być zgodne. Z. Jarosz, *Parlament jako organ władzy ustawodawczej* [w:] *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu* (red. A. Gwiżdż), Warszawa 1997, s. 184.

nie ustawy po akcesji w dużej mierze zależy od poprawności i jakości legislacji i procesu ustawodawczego. Z jednej strony wadliwość legislacji może powodować dalsze obniżanie znaczenia i roli polityczno-ustrojowej ustawy, z kolei wysoki standard legislacji umocni jej miejsce w systemie prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Z drugiej strony natomiast funkcja ustawy po akcesji wyrażać się może także w kształtowaniu określonego standardu legislacji, także dla prawodawcy wspólnotowego, wpływając w ten sposób na sposób i jakość tworzonego przez niego prawa.

Z kolei stwierdzenie, że ustawa jest swoistym narzędziem integracji, że zatem wyróżnić można jakąś funkcję integracyjną ustawy⁵⁴, można rozumieć dwojako. Po pierwsze, funkcja ta realizowana była zarówno przez ustawy dostosowawcze przed akcesją Polski do Unii Europejskiej i, po drugie, obecnie funkcja integracyjna ustawy wyraża się w pełnieniu przez nią roli instrumentu wdrażającego do polskiego systemu prawnego akty prawa Unii Europejskiej.

Dla zamknięcia rozważań refleksją bardziej ogólnej natury, warto pokusić się o prognozę i próbę nakreślenia dalszej ewolucji ustawy i pełnionych przez nią funkcji po akcesji. Jak uczy doświadczenie historyczne, ustawa nigdy nie była jedynym instrumentem regulacji stosunków społecznych w państwie, gwarantującym fundamentalne prawa i wolności jednostkom.

W określonych momentach historii, albo stanowiła główny instrument tworzący system prawny, albo też podlegała dewaluacji na rzecz prawodawstwa delegowanego i prawa stanowionego w praktyce samostannie przez władzę wykonawczą. Obniżenie rangi ustawy nigdy nie miało jednak charakteru trwałego, gdyż po pewnym czasie ustawa nabierała ponownie podstawowego znaczenia jako fundamentalny regulator systemu prawnego i gwarant zasady państwa prawnego. Można by wręcz, posługując się matematycznym określeniem stwierdzić, że ta ciągła zdolność ustawy do „odżywiania” i podnoszenia swego znaczenia w określonych, przełomowych z punktu widzenia prawa, państwa i jednostki, okresach historycznych, przybiera sinusoidalny charakter, że zatem ustawa jest swoistą sinusoidą polskiego systemu prawnego.

Czy więc stwierdzenie to ma oznaczać, że po czasowym obniżeniu znaczenia ustawy, spowodowanego akcesją Polski do Unii Europejskiej i bezpośrednim stosowaniem prawa wspólnotowego, ustawa, zgodnie z powyższym założeniem, odzyska swe pierwotne znaczenie i wzmocni swe podstawowe funkcje: stabilizacyjną i gwarancyjną? Czy też zmia-

⁵⁴ Tak: K. Wójtowicz, *Pozycja ustawy...*, s. 64 i 65.

ny w pojęciu i cechach ustawy związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej są trwałe, a wzmocnienia znaczenia ustawy upatrywać należy wyłącznie w rozwoju jej implementacyjnej funkcji i zdolności integracyjnej całego polskiego systemu prawa?

Szacunkowe wskazania o przekazaniu na rzecz prawodawcy wspólnotowego ok. 2/3 kompetencji prawodawczej państwa członkowskiego nakazują przyjęcie założenia, że przecież ok. 1/3 tej kompetencji pozostaje przy państwie członkowskim. Właściwe zatem wykorzystanie tej kompetencji w sprawach regulowanych przez stanowienie ustaw na wysokim poziomie legislacyjnym o wysokiej jakości, przejrzystości i spójności, jak i ustaw uchwalanych w wykonaniu prawa UE może przyczynić się do ponownego wzmocnienia ustawy, jednak już nie jako wyłącznego i podstawowego instrumentu regulacji stosunków społecznych. To ewentualne wzmocnienie może dokonać się w dwojaki sposób.

Pierwszym z nich może być wzmocnienie znaczenia ustawy w sprawach, które nie są objęte wyłączną wspólnotową kompetencją prawodawczą, jeśli więc wskutek wspólnotowego zawłaszczenia mniej jest spraw do uregulowania w drodze ustawy, to istnieje prawdopodobieństwo skierowania większego wysiłku legislacyjnego na jakość stanowionych ustaw. Z kolei wprowadzenie określonych wysokich standardów ustawodawstwa, również przy ustawodawstwie implementacyjnym będzie oddziaływać na utrzymanie porównywalnych standardów tworzenia prawa wspólnotowego przez wspólnotowego prawodawcę⁵⁵.

Mimo iż po akcesji ustawa definitywnie przestaje być wyłącznym i jedynym wyrazem woli suwerena, to jednak trwały pozostaje jej udział w tworzeniu spójnego i zupełnego krajowego systemu prawnego, a możliwość oddziaływania na tworzenie wspólnych standardów prawnych, dla krajowo-ponadnarodowych prawodawców, jest szansą dla swoistego „renesansu” ustawy, jednak przede wszystkim w jej nowej, implementacyjnej funkcji. Realizacja tych zadań i nowych funkcji ustawy uzależniona jest jednak od sposobu i jakości stanowienia ustaw w Polsce, jak i od właściwej organizacji i funkcjonowania oraz determinacji i woli politycznej wszystkich uczestników procesu tworzenia ustaw.

Drugą możliwością „renesansu” ustawy upatrywać należy w jej legitymizacyjnej funkcji. Można bowiem przyjąć, że ów „renesans” usta-

⁵⁵ W kwestii początkowych (raczej negatywnych) doświadczeń niektórych państw członkowskich Unii Europejskiej (Niemcy, Belgia, Holandia, Francja) w zakresie ustawodawstwa zob. zwłaszcza ciekawe opracowanie H. Hill (Hrsg.) mit Beiträgen von O. Fließner, Ch. v. Hammerstein, N. Huber, H. Siedentopf, *Gesetzesvorspruch. Verbesserter Zugang des Bürgers zum Recht*, Decker-Müller Verlag, Heidelberg 1988, s. 4–73.

wy dokonać się może również na szczeblu ponadnarodowym. To właśnie pojęcie „ustawa”, wypracowane przez doktrynę prawa konstytucyjnego, zostało wypożyczone przez europejskiego ustrojodawcę dla określenia formy podejmowania przyszłych, podstawowych aktów prawnych w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy, co przyczynić się może do większej społecznej akceptacji europejskiego prawa i jego lepszej legitymizacji, także przy pomocy krajowej ustawy.

Powyższe rozważania prowadzone były z przeświadczeniem, że nie jest obecnie możliwe stanowienie prawa polskiego w alienacji od prawa wspólnotowego i międzynarodowego. Zawarte zaś w niniejszym artykule rozważania i uwagi dotyczące charakterystyki ustawy po akcesji, w tym zwłaszcza ustaw implementacyjnych są wyrazem potrzeby nowego spojrzenia właśnie na ten akt normatywny. Wydaje się, że utrzymanie porządku własnego, wewnętrznego systemu prawnego nie wystarcza dla osiągnięcia wartości i celów zawartych w Konstytucji RP z 1997 r. Konieczne jest utrzymywanie porządku i stabilności właśnie na „styku” systemów prawnych, a jednym z najważniejszych sposobów osiągnięcia tego celu jest sama konstytucja jako najwyższy akt prawa w państwie, posiadający zdolność integracyjną i adaptacyjną⁵⁶. Wyjątkowo może się jednak okazać, że dla utrzymania wewnętrznego porządku prawnego i dbałości o prawidłowe funkcjonowanie „przenikających się systemów prawnych”, konieczna jest nawet zmiana konstytucji. Podkreślić też trzeba, że w dużej mierze zmiana ta będzie wynikać z potrzeby zachowania zdolności regulacyjnej polskiego systemu prawnego i racjonalności działań prawodawczych oraz ustrojodawczych.

⁵⁶ Podkreśla to B. Banaszak i wskazując na granice tego rozwiązania zauważa, że: „po czerwcu 1989 roku, kiedy to normom dawnej konstytucji w orzecznictwie TK, orzecznictwie innych sądów i w działalności naczelných organów państwowych często nadawano nowe znaczenie umożliwiające wprowadzanie rozwiązań zgodnych ze zmieniającą się rzeczywistością społeczną”. Szerzej zob. B. Banaszak, *Konstytucja Europejska a Konstytucja RP...*, s. 15.