

Henryk Lewandowski

PRAWO POLSKIE PO AKCESJI (POLSKI) DO UNII EUROPEJSKIEJ. ZAGADNIENIA OGÓLNE

Badanie prawa polskiego po akcesji Polski do Unii Europejskiej (4 V 2004) wymaga innego podejścia niż przed akcesją; zamiast „dostosowania” w rozumieniu Traktatu stowarzyszeniowego z dnia 16 grudnia 1991 r. przedmiotem badań (a co najmniej punktem wyjścia badań) staje się relacja naszego prawa do prawa wspólnotowego¹. To wymaga wyodrębnienia w prawie obowiązującym w Polsce trzech grup przepisów. Są to: 1) przepisy (regulacje) wspólnotowe o bezpośredniej stosowalności w państwach członkowskich, do których należą odpowiednie dyspozycje zawarte w aktach prawa pierwotnego i w rozporządzeniach (zakładając, że są one klarowne i bezwarunkowe); 2) przepisy (akty prawne) stanowione przez organy prawodawcze Polski jako państwa członkowskiego, których wydanie jest obowiązkiem wynikającym z prawa wspólnotowego (wdrożenie dyrektyw) i które, w mniejszym lub większym stopniu, są wypełnione treścią tego prawa; oraz 3) przepisy (akty prawne) stanowione autonomicznie przez prawodawcę polskiego, co odbywa się poza obszarem prawa wspólnotowego.

By opracowanie tematu, który podejmuje, było bardziej spójne i przejrzyste, ograniczę się do prawa regulującego materię zaliczaną do I filara Unii Europejskiej (prawo wspólnotowe). Pominięte zostaną więc, bardzo zróżnicowane pod względem charakteru prawnego, przepisy (akty prawne) z zakresu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa zewnętrznego (II filar) oraz przepisy dotyczące współpracy politycznej i sądowej (III filar). Nadto, ze zrozumiałych względów, spośród źródeł prawa wspólnotowego poza zasięgiem rozważań pozostaną decyzje, które, jak wiadomo, nie mają powszechnie obowiązującego charakteru.

Przepisy pierwszej wyróżnionej grupy są częścią prawa wspólnotowego, nie należą do prawa krajowego, ale mają bezpośrednie zastosowanie w polskim porządku prawnym (tak jak i w innych państwach członkowskich). Są wyłącznym re-

¹ Spostrzeżenie to występuje też w wypowiedzi W. Czaplińskiego, *Pierwszeństwo to nie nadrzędność*, „Rzeczpospolita”, 6 września 2004.

gulatorom materii, której dotyczą; zawężają tym samym zakres kompetencji prawodawcy polskiego². Trzeba zaznaczyć, że ta kategoria przepisów wspólnotowych nie jest liczna. Na przykład w prawie pracy przedmiotem takiego unormowania są: zasada równego wynagrodzenia dla kobiet i mężczyzn za jednakową pracę czy pracę jednakowej wartości oraz sprawa przemieszczania się osób (obywateli Unii Europejskiej) do innego kraju członkowskiego Unii w celu wykonywania pracy w ramach stosunku pracy („przepływ pracowników”). Dodajmy do tego, że nie wszystkie przepisy z tej grupy zaczęły obowiązywać w Polsce zaraz po przystąpieniu do Unii. Odnosi się to do wymienionej w podanym przykładzie regulacji dotyczącej „przepływu pracowników”. Jej obowiązywanie w Polsce w relacji do zdecydowanej większości państw członkowskich „starej Unii” (nie dotyczy to tylko Wielkiej Brytanii, Irlandii i Szwecji) podlega czasowemu zawieszeniu ze względu na ustanowienie w tym obszarze okresu przejściowego (maksymalnie siedmioletniego)³. W miarę odstępowania od restrykcji okresu przejściowego zastosowanie wskazanej regulacji będzie ulegać rozszerzeniu⁴.

Druga grupa przepisów stanowi, rzecz można, trzon prawa i dotyczy wszystkich jego dziedzin. Dyrektywy, które dla Unii są narzędziem regulacji, spełniają specyficzną funkcję – funkcję harmonizacji (zbliżania) systemów prawnych państw członkowskich. Dyrektywa określa cel i, z reguły, determinuje istotne jego elementy, uznając to zadanie za niezbędne do zrealizowania z punktu widzenia interesów Wspólnoty (Unii), przy czym wskazane zadanie ma na ogół charakter standardu ochronnego. Państwom członkowskim przysługuje wybór drogi implementacji (wdrożenia do porządku wewnętrznego) rezultatu przewidzianego dyrektywą, ale mogą one też, uwzględniając wewnętrzne uwarunkowania, regulować samodzielnie, w granicach dozwolonych przez dyrektywę, elementy zadania oraz kierując się realiami wewnętrznymi, uzupełniać regulację dodatkowymi dyspozycjami, oczywiście pod warunkiem, że nie będą one sprzeczne z wytyczonym zadaniem. Uwagi powyższe wskazują na służebną rolę dyrektyw w realizacji leżącej u podstaw integracji europejskiej idei, którą jest kojarzenie jedności z różnorodnością (cechującą państwa członkowskie).

Należy przypomnieć, że z dniem wstąpienia do Unii Europejskiej Polska przyjęła dorobek prawny Unii, a więc i dyrektywy – z wyjątkiem tych, którym podporządkowanie się naszego kraju odłożono na termin późniejszy, ustanawiając odpowiednie okresy przejściowe⁵. W Załączniku XII do Traktatu Akcesyjnego występuje szereg dyrektyw, dla których wdrożenia przez Polskę ustanowiono, odpowiednio, paro-, kilku-, a nawet kilkunastoletnie okresy przejściowe (najwięcej w zakresie ochrony środowiska naturalnego).

² Zob. m.in.: *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M. M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2004, s. 235, oraz *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, wyd. 2, Warszawa 2003, s. 245 i n.

³ Zob.: Załącznik XII do Traktatu Akcesyjnego z dnia 16 kwietnia 2003 r. [w:] *Polska w Unii Europejskiej. Wybór dokumentów*, Warszawa 2003, s. 207 i n., oraz rozp. Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 26 maja 2004 r. w sprawie zakresu ograniczeń w sferze wykonywania pracy przez cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 123, poz. 1293, 2004.

⁴ Zagadnienie to omawia szczegółowo L. Mitrus, *Zasady zatrudniania Polaków w Unii Europejskiej w świetle traktatu akcesyjnego*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne” 2004, nr 5, s. 24 i n.

⁵ Zob.: Art. 2 i 53 Traktatu Akcesyjnego oraz Załącznik XII [w:] *Polska w Unii Europejskiej...*

Lektura polskich unormowań spraw objętych dyrektywami pozwala dostrzec pewne niedostatki w recepcji prawa wspólnotowego. Mówiąc tu o niedostatkach, nie biorę pod uwagę aspektów techniczno-legislacyjnych unormowań (na przykład niemal dosłowne „przepisywanie” dyspozycji dyrektyw czy rażący nadmiar tekstu) ani wprowadzonych terminów i pojęć obcych prawu polskiemu (na przykład „mobbingu” do prawa pracy). Chcę odnieść się do niedostatków merytorycznych, polegających na niezgodności między imperatywną częścią odpowiedniej dyrektywy a polską regulacją wdrażającą tę dyrektywę.

Tytułem przykładu podam, że niedostatki tego rodzaju występują w naszym prawie pracy – w przepisach implementujących dyrektywy: o zwolnieniach zbiorowych, o zmianie pracodawcy poprzez transfer przedsiębiorstwa (zakładu pracy) czy części przedsiębiorstwa i o zatrudnieniu okresowym (o pracy na czas określony). Ze względu na przyjęte ramy opracowania ograniczę się do krótkiej prezentacji ważniejszych z nich.

W ustawie o zwolnieniach zbiorowych (ustawa z dnia 13 marca 2003 r. o szczególnych zasadach rozwiązywania z pracownikami stosunków pracy z przyczyn niedotyczących pracowników) istotnie niezgodny z odpowiednią dyspozycją dyrektywy jest przepis traktujący o włączeniu do liczby pracowników, stanowiącej element definicyjny zwolnienia zbiorowego, osób, z którymi stosunki pracy zostały rozwiązane na mocy porozumienia stron (ale z inicjatywy pracodawcy i z przyczyn niedotyczących pracowników), tylko wtedy, gdy liczba pracowników odchodzących z zakładu pracy na podstawie porozumienia stron wynosi co najmniej pięć. Dyrektywa natomiast wymaga dotyczące pięciu pracowników odnosi do pracowników zwalnianych przez pracodawcę za wypowiedzeniem. Innymi słowy, według dyrektywy w ramach limitu pracowników, z którymi następuje rozwiązanie stosunków pracy podpadające pod pojęcie zwolnienia zbiorowego, musi być co najmniej pięciu pracowników zwalnianych przez pracodawcę za wypowiedzeniem; nie ma natomiast żadnego znaczenia, jaką część w ramach tego limitu (uznanego za zwolnienie zbiorowe) będą stanowić pracownicy „opuszczający zakład pracy” na podstawie porozumienia stron.

W przepisach dotyczących zmiany pracodawcy zasadnicza niezgodność polega na tym, że w polskim prawie brak jest normy dającej pracownikowi, który nie chce być w stosunku pracy z nabywcą przedsiębiorstwa czy części przedsiębiorstwa, możliwość „sprzeciwienia się przejściu jego umowy o pracę”. Trzeba zaznaczyć, że takie uprawnienie pracownika zatrudnionego w przejmowanym przedsiębiorstwie nie wynika wprost z tekstu dyrektywy, ale zostało sformułowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości przez odwołanie się do podstawowych zasad prawa pracy, zwłaszcza zasady wolności pracy, której wyrazem jest wolność pracownika w wyborze pracodawcy w tym sensie, że nie może on być zmuszony do pracy na rzecz nieakceptowanego przez siebie podmiotu (pracodawcy)⁶. Według

⁶ Nieco szerszą uwagę na ten temat zamieściłem w opracowaniu: H. Lewandowski, *Wpływ prawa wspólnotowego (Unii Europejskiej) na polskie prawo pracy*, [w:] *Wpływ prawa wspólnotowego (Unii Europejskiej) na prawo wewnętrzne. Przykład Francji i Polski*, red. H. Lewandowski, D. Makowski, Warszawa 2003, s. 399. Por. też: P. Rodière, *Droit social de L'Union Européenne*, 2-éd., Paris 2002, s. 420, oraz B. Teyssié, *Droit européen du travail*, 2-éd., Paris 2002, s. 231. Co do uznania orzeczeń Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości za źródło prawa, por. m.in.: M. Kruk, *System źródeł prawa we Wspólnotach Euro-*

polskich przepisów zaś pracownik, który nie chce pozostawać w stosunku pracy z „nowym pracodawcą” (nabywcą przedsiębiorstwa czy części przedsiębiorstwa), może rozwiązać umowę o pracę dopiero po „przejsciu zakładu pracy”, i to z zastosowaniem siedmiodniowego uprzedzenia. Pracownik taki zobowiązany jest więc, wbrew swej woli, pozostawać w stosunku pracy z nowym pracodawcą co najmniej przez okres ośmiu dni (jeśli oświadczenie o rozwiązaniu stosunku pracy złoży bezpośrednio po „przejsciu” zakładu pracy).

Jeżeli chodzi o niezgodność polskich przepisów o zatrudnieniu okresowym ze wspólnotowymi, to sprowadza się ona głównie do tego, że pracodawca polski zawężił pojęcie zatrudnienia okresowego przez wyłączenie zeń zatrudnienia na podstawie umowy o pracę na czas wykonania określonej pracy; nie wziął pod uwagę tego, że okres realizacji umówionej pracy, do której wykonywania pracownik został zatrudniony, jest jednym ze sposobów oznaczenia czasu trwania zatrudnienia okresowego unormowanego dyrektywą 99/70. Transpozycja dyrektyw wspólnotowych do prawa krajowego, wraz z interesującą nas w tym miejscu sprawą skutków ich niewykonania czy wadliwego wykonania w określonym terminie, ma bogatą literaturę. Dość powszechny jest pogląd, że w praktyce (w stosowaniu prawa) niezgodności o charakterze merytorycznym powinny być rozwiązywane z poszanowaniem zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego. Wielu autorów czyni jednak zastrzeżenie, że organ rozstrzygający spór, co w szczególności odnosi się do sądów, nie może orzekać *contra legem*⁷. Jeśli norma implementacyjna jest niezgodna z dyspozycją dyrektywy w takim stopniu, że sprzeczności nie da się rozwiązać na drodze interpretacji, to pracodawca krajowy jest obowiązany ją (sprzeczność) usunąć poprzez zmianę (bądź uchYLENIE) „swego” (niezgodnego z dyrektywą) przepisu. Do czasu usunięcia tej sprzeczności podmiot, który na skutek nienależytego wdrożenia dyrektywy poniósł szkodę, będzie mógł wystąpić przeciwko państwu o jej naprawienie (o odszkodowanie). Trzeba przy tym zaznaczyć, że Europejski Trybunał Sprawiedliwości pojęcie „państwo” traktuje szeroko, obejmując nim organy władzy i administracji centralnej i terenowej, w tym jednostki samorządowe, oraz „podmioty prawa prywatnego” należące do państwa lub przez nie nadzorowane (uznawane za „emanację państwa”)⁸. Oczywiście, w takim przypadku państwo naraża się też na wszczęcie przeciw niemu odpowiedniego postępowania przez Komisję Europejską, z możliwością skierowania przez nią skargi do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości⁹.

pejskich, [w:] *Prawo na Zachodzie. Studia Źródła prawa w systemie demokratycznym*, red. W. Wołpiuk, Warszawa 1992, s. 225.

⁷ Por. m.in.: S. Biernat, *Wykładnia prawa krajowego zgodnie z prawem Wspólnot Europejskich*, [w:] *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, red. C. Mika, Toruń 1998, s. 123, zwłaszcza s. 133-134, oraz B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej i ich implementacja do prawa krajowego*, Kraków 2004, s. 157-177.

⁸ Zob. literatura cyt. w poprzednim przypisie, zwłaszcza B. Kurcz, *op. cit.*, s. 204, oraz S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2004, s. 277-279. Co do szerokiego rozumienia pojęcia „państwo”, por. m.in.: S. Biernat, *ibidem*, s. 237-238, oraz D. Wojtczak, *Bezpośredni skutek prawa wspólnotowego*, [w:] *Stosowanie prawa wspólnotowego w prawie wewnętrznym z uwzględnieniem prawa polskiego*, red. B. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2004, s. 73 i n.

⁹ Kontrowersyjne sprawy powinny być odmowy stosowania przez organy państwowe, zwłaszcza sądy, prawa krajowego sprzecznego z dyrektywami, por. m.in.: S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 233 i n., oraz

Osoba fizyczna bądź jednostka organizacyjna, które doznały uszczerbku w następstwie działania (czy braku działania) „jednostki prywatnej”, działania opartego na prawie polskim niezgodnym z odpowiednią dyrektywą, nie mają prawa do odszkodowania od tego podmiotu prawa prywatnego. Dyrektywy są bowiem adresowane do państw; nie są źródłem obowiązków jednostek prawa prywatnego¹⁰.

Wracając do podanych wyżej przykładów niezgodności o charakterze merytorycznym polskich przepisów prawa pracy z odpowiednimi dyrektywami, twierdzę, że dwóch z nich: dotyczących zwolnień zbiorowych i zatrudnienia okresowego, nie da się rozwiązać na drodze interpretacji; wymagana jest tu interwencja polskiego prawodawcy. Trzeci natomiast, dotyczący prawa pracownika do rozwiązania stosunku pracy w razie zmiany pracodawcy, może być rozstrzygnięty na gruncie obowiązującego prawa przez odwołanie się do zasady wolności pracy i uznanie przepisu pozbawiającego pracownika prawa do rozwiązania umowy o pracę przed datą transferu za nieważny z powodu niezgodności z wymienioną zasadą. Nie oznacza to, że polski prawodawca może czuć się zwolniony z obowiązku ustanowienia stosownej reguły prawnej, która określałaby wyraźnie możliwość odstąpienia od umowy przed datą transferu, jeśli pracownik nie chce kontynuacji stosunku pracy z nowym pracodawcą.

Zwiążną wypowiedź co do trzeciej grupy przepisów zacząć od uwagi, że zakres prawa wspólnotowego zawartego w aktach prawa pierwotnego, w rozporządzeniach i dyrektywach jest węższy niż prawa obowiązującego w różnych dziedzinach w większości krajów członkowskich. Złożyło się na to wiele przyczyn: Wspólnota Europejska, a następnie Unia nie zostały wyposażone w ogólną normę kompetencyjną do stanowienia prawa w ogóle czy w jakiejś określonej dziedzinie. W związku z tym działania legislacyjne odpowiednich organów wspólnotowych (Unii) podlegają regułom zasady subsydiarności, co oznacza, że organy te nie powinny tworzyć prawa, jeśli zadowalające wyniki można uzyskać na drodze jego stanowienia w państwach członkowskich¹¹. Tytułem przykładu podam, że obecnie wspólnotowe prawo nie reguluje wielu spraw tak z zakresu indywidualnego, jak i zbiorowego prawa pracy. Między innymi dotyczy to niemal całej materii ustania stosunku pracy (z wyjątkiem zwolnień zbiorowych) wraz z uprawnieniami przysługującymi (pracownikowi i pracodawcy) w razie wadliwego rozwiązania umowy. Nadto, na mocy wyraźnych przepisów z kompetencji prawodawczych organów wspólnotowych wyłączono możliwość stanowienia norm co do wynagrodzenia za pracę, zrzeszania się pracowników i pracodawców oraz strajku i lokautu.

We wszystkich dziedzinach i zakresach nie objętych prawem wspólnotowym o stanowieniu prawa decyduje prawodawca krajowy. Co prawda, jego autonomia w tym przedmiocie może być, co do jakiejś sprawy, zmniejszona ze względu na ciążący na państwach członkowskich powszechny obowiązek respektowania w procesie

A. Frąckowiak-Adamska, *Kompetencje do niezastosowania przez sędziego krajowego przepisu ustawy niezgodnego z konstytucją lub prawem wspólnotowym*, [w:] *Stosowanie prawa wspólnotowego...*, s. 167 i n.

¹⁰ Por. m.in.: B. Kurcz, *Dyrektywy Wspólnoty Europejskiej...*, s. 219-221.

¹¹ Por. m.in.: S. Dudzik, *Zasada subsydiarności na tle obecnych przemian w Unii Europejskiej*, „Przeгляд Prawa Europejskiego” 1999, nr 2, s. 20 i n., oraz F. Emmert i M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, wyd. 3, Warszawa-Wrocław 2001, s. 157 i n.

stanowienia (jak i stosowania) prawa podstawowych zasad prawa wspólnotowego, ale ogólnie rzecz ujmując, ograniczenie to nie ma większego znaczenia¹².

Na zakończenie uwaga o charakterze materialno-procesowym, dotycząca sądów właściwych do rozpoznawania sporów powstających na podstawie omawianych grup przepisów. Dla rozpoznawania spraw w zakresie trzeciej grupy przepisów właściwe są wyłącznie sądy polskie. Nie ma wyjątku od reguły, że spory powstałe na gruncie przepisów stanowionych na zasadzie autonomii przez państwo członkowskie podlegają jurysdykcji sądów krajowych. Inaczej rzecz się ma w sferze stosowania przepisów grupy pierwszej, a także grupy drugiej, jeśli spór ma związek z rozumieniem dyspozycji dyrektywy, do której odnosi się kwestionowany przepis prawa polskiego. We wszystkich przypadkach tego rodzaju do rozstrzygnięcia także właściwe są sądy polskie (jako sądy krajowe), ale jeśli przy rozstrzygnięciu sprawy mają one uzasadnione wątpliwości co do wykładni prawa wspólnotowego, mogą albo są obowiązane współdziałać z Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości przez kierowanie do niego pytań prejudycjalnych. Możliwość wystąpienia z pytaniem wstępnym (prejudycjalnym) do Trybunału mają sądy, których orzeczenia, według prawa polskiego, podlegają zaskarżeniu do wyższej instancji, a obowiązek wystąpienia ciąży na sądach, których orzeczenia są ostateczne¹³.

¹² Podstawowe zasady prawa wspólnotowego są omawiane w wielu publikacjach, por. m.in.: *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 185 i n., oraz M. Herdegen, *Prawo europejskie*, Warszawa 2004, s. 110 i n.

¹³ Por. m.in.: S. Biernat, *Współpraca sądów państw członkowskich z ETS w ramach procedury pytań prawnych*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej...*, s. 341 i n.