

# Implementacja prawa unijnego w Polsce

PIOTR DIDENKOW

**Nie można chlubić się członkostwem w klubie, jeśli nie spełnia się jego kryteriów. Unia Europejska, jeśli traktować ją jako elitarny klub, to nie kwiatek do kożucha, tylko – jak mówił Robert Schuman w swej słynnej deklaracji – „konkretne działania”, na przykład na rzecz swobód obywateli, ich większej równości czy lepszego środowiska, wynikające z prawa, które nie zostało stworzone jako dekoracja – to prawo trzeba urzeczywistnić**

Zgodnie z prawem unijnym państwa członkowskie zobowiązane są do terminowego wdrażania przepisów UE do prawa krajowego. Nie zawsze jest to łatwy i szybki proces.

Polska, wstępując do UE, przyjęła do swojego porządku prawnego dorobek prawny Wspólnoty (*Acquis communautaire*). Jak wiadomo, akty prawne wydawane przez organy UE (wtórne prawo wspólnotowe) mają różne skutki prawne. Do najważniejszych należą rozporządzenia i dyrektywy. Rozporządzenia swoją własną mocą stają się częścią porządku prawnego w każdym kraju UE. Adresatem jej norm mogą być nie tylko państwa członkowskie, ale i jednostki – osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich. Dyrektywa natomiast wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Powyższe oznacza, że na państwach ciąży „zobowiązanie rezultatu”, które musi być wykonane w terminie wyznaczonym przez samą dyrektywę (wprowadzenie dyrektywy do porządku krajowego odbywa się poprzez implementację jej postanowień). W „normalnych okolicznościach” – w przypadku prawidłowego wykonania dyrektywy, wywiera ona skutki wobec jednostek poprzez przepisy wykonawcze wydane przez dane państwo członkowskie.

## Obowiązek każdego państwa UE

Aby wypełnić zobowiązania związane z implementacją prawa wspólnotowego, państwa członkowskie muszą przyjmować do swojego porządku prawnego wiele aktów prawnych. Często zdarza się, że dyrektywy unijne przyjmowane są z opóźnieniem. Nieterminowa transpozycja wspólnotowych aktów prawnych prowadzić może do sytuacji, gdzie przepisy wspólnotowe w jednym państwie członkowskim już obo-

wiązują, a w drugim jeszcze nie. Jednakże spójne stosowanie przepisów unijnych jest niezbędne do przestrzegania praw obywateli UE i swobodnego przepływu towarów i usług, dlatego Komisja Europejska w celu niedopuszczenia do opóźnień transpozycyjnych może nakładać na państwa członkowskie kary finansowe.

## Gdy państwo nie wywiązuje się

Opóźnienia w transpozycji prawa unijnego mogą być podstawą odpowiedzialności finansowej państw członkowskich wobec Unii Europejskiej z tytułu niewykonania zobowiązań wynikających z członkostwa. Istnieje możliwość nałożenia kar finansowych na państwo, które nie zastosowało się do wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w sprawie o naruszenie prawa unijnego. W sytuacji gdy Komisja Europejska uzna, że państwo członkowskie nie podjęło działań zapewniających wykonanie wyroku TSUE (stwierdzającego naruszenie prawa unijnego na podstawie art. 258 TFUE), może wszcząć postępowanie w trybie art. 260 TFUE. Wnosząc skargę na tej podstawie, Komisja wskazuje wysokość ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej, którą według niej powinno zapłacić państwo członkowskie. Jeżeli TSUE stwierdzi, że dane państwo nie zastosowało się do jego wcześniejszego wyroku, może na nie nałożyć ryczałt lub okresową karę pieniężną. Traktat upoważnia, zatem Komisję Europejską do proponowania wysokości ryczałtu lub okresowej kary pieniężnej zgodnie z jej uznaniem. Trybunał Sprawiedliwości nie jest związany propozycją, jednak w praktyce zazwyczaj nakładał karę w wysokości zbliżonej do zaproponowanej przez Komisję.

Zgodnie z komunikatem wydanym w 2005 r. Komisja Europejska zapowiedziała proponowanie Trybunałowi nakładanie na państwa członkowskie co najmniej ryczałtu minimalnego stanowiącego iloczyn kwoty bazowej (500 tys. euro) i współczynnika zdolności płatniczej danego państwa (dla Polski 7,22). W konsekwencji ryczałt minimalny w przypadku Polski



for. www.fotolia.com

będzie wynosił 3610 tys. euro. Z kolei jeśli chodzi o okresową karę pieniężną, to za każdy dzień niewykonania zobowiązania po ponownym wyroku TSUE Komisja Europejska proponuje naliczanie według podstawowej stawki dziennej 600 euro, pomnożonej przez współczynnik powagi naruszenia (od 1 do 20), współczynnik długotrwałości naruszenia (od 1 do 3) i współczynnik zdolności płatniczej państwa członkowskiego (dla Polski 7,22). W szczególnie poważnych i uporczywych przypadkach niewykonywania przez państwo zobowiązań wynikających z członkostwa Komisja może zaproponować łączne nałożenie ryczałtu i okresowej kary pieniężnej.

Traktat z Lizbony rozszerzy możliwość wnioskowania przez Komisję Europejską o nałożenie kar finansowych. W sytuacji gdy państwo członkowskie nie poinformowało Komisji o środkach przyjętych w celu transpozycji dyrektywy (tzw. brak notyfikacji), może ona, równocześnie z wniesieniem na podstawie art. 258 TFUE skargi do TSUE wskazać kwotę ryczałtu lub okresową karę pieniężną. Jeśli Trybunał stwierdzi, że nastąpiło naruszenie prawa, może na dane państwo członkowskie nałożyć karę finansową w wysokości kwoty nieprzekraczającej tej zaproponowanej przez Komisję w skardze. TFUE daje zatem możliwość nałożenia kary finansowej na państwo, które zaniechało notyfikacji krajowych środków prawnych, już na podstawie pierwszego wyroku TSUE stwierdzającego naruszenie prawa unijnego (bez potrzeby uruchamiania procedury z art. 260 TFUE).

Osobnym zagadnieniem są konsekwencje finansowe, jakie mogą ponosić państwa członkowskie z tytułu naruszenia prawa unijnego na podstawie ogólnej odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Większość zasad odnoszących się do tego zagadnienia wywodzi się z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (sprawy połączone C-6/90 i C-9/90 Francovich, C-46/93 i C-48/93 Brasserie du Pêcheur). Podstawą odpowiedzialności odszkodowawczej państwa członkowskiego jest naruszenie przepisu prawa unijnego przyznającego jednostkom prawa, czyli np. nieterminowa transpozycja prze-

pisów dyrektywy, której normy przyznają podmiotom określone uprawnienia. Jeśli zatem jednostka wskutek działań lub zaniechań państwa poniesie szkodę, będzie ona uprawniona do wysunięcia roszczeń odszkodowawczych wobec państwa członkowskiego. W takich przypadkach to sądy krajowe są uprawnione do rozstrzygania o odpowiedzialności odszkodowawczej państwa, której przesłanki zostały sformułowane w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

Opóźnienia w transpozycji prawa unijnego mogą zatem grozić wszczęciem postępowania z art. 258 TFUE i następnie z art. 260 TFUE, a w konsekwencji możliwością nałożenia przez TSUE na państwo członkowskie kary finansowej. Z kolei na gruncie krajowym opóźnienia mogą grozić wszczynaniem postępowań przeciwko państwu już z dniem upływu transpozycji danej dyrektywy, jeśli z jej przepisów wynika w sposób precyzyjny treść praw, których beneficjentami mieli być obywatele (podmioty indywidualne) państw członkowskich

## Realizacja programu legislacyjnego w 2010 r.

Analizując I półrocze 2010 r., rząd przyjął 42 ze 133 zaplanowanych pierwotnie projektów ustaw. Jednakże odsetek projektów przyjętych przez Radę Ministrów nie odzwierciedla w pełni faktycznego zaawansowania prac nad rządowymi projektami ustaw. Po uwzględnieniu również rozpatrzonych przez stały komitet Rady Ministrów projektów stan ten zwiększa się do 65 projektów. Jeśli chodzi o poszczególne resorty, to najlepiej radziło sobie Ministerstwo Finansów. Z 13 projektów zrealizowano 7. Całkiem dobrze również poradziło sobie Ministerstwo Gospodarki oraz Ministerstwo Infrastruktury. Po drugiej stronie znalazły się Ministerstwo Środowiska – zaledwie 2 projekty przyjęte z 7 oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej, gdzie z zaplanowanych 12 udało się przyjąć 2 projekty

## Gdzie największe zaległości?

Największe zaległości wystąpiły we wdrażaniu dyrektyw z zakresu ochrony wolnej konkurencji. W tej dziedzinie wdrożono zaledwie 75 proc. aktów prawnych. Znaczne zaległości odnotowano też w wymiarze sprawiedliwości i ochronie wolności i praw jednostki oraz w sprawach pracowniczych i socjalnych, co z uwagi na szczególny charakter i wagę tych materii, stanowi niepokojącą wiadomość. Wskaźniki te znacznie pogorszyły się w porównaniu z wynikami ubiegłorocznego raportu. Jeszcze lepiej sytuacja przedstawiała się w 2008 r. Tego typu informacje nie są niestety podawane do wiadomości szerokiej opinii publicznej. Nie są publikowane w szczególności informacje na temat konkretnych aktów prawa wspólnotowego, w tym zwłaszcza dyrektyw, które mimo obowiązku ich transponowania do polskiego porządku prawnego, nie uległy wdrożeniu. Ani Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, ani Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce nie podają do szerokiej publicznej wiadomości wykazów takich aktów prawnych. Szczegółowe informacje udzielane są dopiero na żądanie uprawnionych organów czy funkcjonariuszy publicznych, np. w wyniku interpelacji poselskich,

## Czynniki opóźniające transpozycję przepisów wspólnotowych

Jak już wspominałem, dla prawa unijnego bardzo ważne jest sprawne jego implementowanie do porządków prawnych poszczególnych państw członkowskich. Oto czynniki mogące mieć wpływ na opóźnienia związane z implementacją prawa unijnego:

- W transpozycji przepisów UE dużą rolę odgrywają cechy instytucjonalne państw członkowskich. Na przykład, im więcej różnic między systemem prawnym Unii a danym państwem, tym ciężiej dokonuje się transpozycji.
- Kolejnym czynnikiem utrudniającym implementację prawa unijnego do krajowych porządków prawnych są preferencje polityków. Oznacza to, że im bardziej rząd danego kraju popiera integrację europejską, tym sprawniej zachodzi transpozycja dyrektyw unijnych. Również spory polityczne dotyczące transpozycji nie przyspieszają procesu wdrażania prawa unijnego.
- Innym bardzo ważnym czynnikiem decydującym o problemach związanych z transpozycją przepisów jest brak zdolności administracji państwowej do szybkiej implementacji prawa unijnego. Dlatego bardzo ważna jest efektywność krajowej administracji (jej struktura, ciągle monitorowanie procesu dostosowywania prawa).

## Jak przyspieszyć implementację?

Według doświadczeń państw starej piętnastki następujące czynniki mogą pomóc i przyspieszyć oraz usprawnić proces transpozycji dyrektyw UE:

- Ministerstwo Spraw Zagranicznych powinno (najlepiej co kwartał) zdawać sprawozdania premierowi i Radzie Ministrów na temat zaawansowania transpozycji (ma to miejsce np. na Węgrzech, Czechach czy Słowenii). Poszczególne ministerstwa, zwłaszcza te wdrażające wiele dyrektyw

powinny sporządzać okresowe sprawozdania dotyczące postępów transpozycji dla swojego kierownictwa. Takie raportowanie pozwala na większe zaangażowanie i zmniejsza możliwość opóźnień i zaniechań transpozycji.

- Powinien zostać wprowadzony jednolity system zarządzania legislacją dla aktów krajowych oraz wdrażających prawo UE (systemy te są zintegrowane w Estonii i Słowenii).
- Ostatnie zalecenie dotyczy systemu planowania implementacji – oznacza to, że należałoby rozszerzyć kompetencje Prezesa Rady Ministrów i Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, co do uzgadniania, weryfikacji oraz korekty resortowych harmonogramów transpozycji.

## Rola Rady Ministrów

Wdrażanie prawa Unii Europejskiej i usuwanie zaniechań powinno być efektem wysiłku całej Rady Ministrów, jak i każdego z resortów z osobna. Rola rządu w procesie dostosowania prawa polskiego do prawa UE jest kluczowa. Zgodnie, z bowiem z art. 11 ust. 1 *Ustawy 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Rada Ministrów wnosi do Sejmu projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej nie później niż na 3 miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa Unii Europejskiej. Niestety, przywołane przykłady ujawniają, że rząd nie realizuje tych zadań w sposób satysfakcjonujący. Zaległości we wdrażaniu prawa wspólnotowego w tak ważnej dziedzinie, jak wymiar sprawiedliwości i ochrona praw i wolności, wywołują szczególne zaniepokojenie.

Trybunał wskazywał też, że prawo do odliczenia podatku naliczonego, powinno być realizowane natychmiast, a więc jakiegokolwiek ograniczenia w tym zakresie przewidziane przez ustawodawstwo państwa członkowskiego, jako naruszające zasadę neutralności, są sprzeczne z ogólnymi wymogami wspólnego systemu VAT, wynikającymi z *VI Dyrektywy*. Przesunięcie bowiem w czasie możliwości odliczenia podatku skutkowałoby przerzuceniem na podatnika finansowania podatku przez pewien czas, a to z kolei oznaczałoby, że podatek ten nie jest do końca neutralny. I znów z powodu braku implementacji aktywni gospodarstwo obywatele są poszkodowani.

Wystąpienia związanych z problemem stosowania prawa Unii Europejskiej w naszym kraju mógłbym zresztą, niestety, przywołać znacznie więcej. W związku z opublikowanym w 2008 r. przez Agencję Praw Podstawowych Unii Europejskiej raportem pt. *Homofobia i dyskryminacja z powodu orientacji seksualnej w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, zwróciłem się do pełnomocnika rządu ds. równego traktowania o ustosunkowanie się do zawartych w raporcie konkluzji dotyczących stanu przestrzegania praw osób homoseksualnych w Polsce, a także udzielenie informacji na temat ewentualnych działań dotyczących wypełniania rekomendacji Agencji Praw Podstawowych. Zakres przedmiotowy raportu sporządzonego na zlecenie Parlamentu Europejskiego obejmuje m.in. kwestie związane z implementacją dyrektywy nr 78/2000 zakazującej dyskryminacji z powodu orientacji seksualnej w zatrudnieniu i pracy, odpowiedzialności karnej za przestępstwa propagowania nienawiści wo-





Fot. www.fotolia.com

bec osób homoseksualnych, wolności zrzeszania się, a także zasad uznawania zawartych przez obywateli polskich rejestrowanych związków partnerskich za granicą.

Z tych przykładów widać wyraźnie, że brak zapewniania skuteczności prawa unijnego w naszym porządku prawnym – czy nam się to podoba, czy nie – wywiera wpływ na stan ochrony praw jednostki. Albo rzeczywiście zapewnimy w tym zakresie standardy europejskie, albo poprzestaniemy na retorycznym i selektywnym posługiwaniu się tymi standardami. Nie chodzi tu już o negatywne konsekwencje zaniedbań, o ewentualne sankcje, jakie może orzec – i coraz częściej orzeka – ETS przeciwko Polsce. Chodzi raczej o fundamentalną uczciwość w wywiązywaniu się przez państwo z jego zobowiązań, zwłaszcza gdy stawką są prawa jednostek.

Mam w tym zakresie parę sugestii nieco bardziej szczegółowych. Po pierwsze, trzeba moim zdaniem poważnie potraktować obowiązki bieżącego i terminowego wywiązywania się z wdrażania prawa Unii Europejskiej. Po drugie – jak najprędzej usunąć dotychczasowe braki w pełnej implementacji prawa wspólnotowego. Problemy te skutkują narażeniem Polski na zarzuty Komisji Europejskiej i wszczynanie postępowań przed Trybunałem w Luksemburgu. Opóźnienia poszczególnych resortów w dostosowywaniu naszego prawa do wymogów unijnych można zaobserwować szczególnie w ostatnich kilku miesiącach.

Potwierdzeniem tych spostrzeżeń są wypowiedzi dr. Macieja Szpunara – podsekretarza stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej – który podnosi, że znajdujemy się pod tym względem na przedostatnim miejscu, a Komisja Europejska wszczęła już w ostatnim czasie około stu postępowań przeciwko Polsce. W tym miejscu oddaję sprawiedliwość wysiłkom podejmowanym przez Komitet Integracji Europejskiej, które mają na celu dostosowanie prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej. Zagadnienia, o których piszę są przedmiotem wielu cennych opracowań UKIE bądź przygotowanych na jego zlecenie, służących poprawie skuteczności implementacji prawa UE.

Wdrażanie prawa Unii Europejskiej i usuwanie zaniedbań powinno być jednak efektem wysiłku całej Rady Ministrów, jak i każdego z resortów z osobna. Rola rządu w procesie dostosowania prawa polskiego do prawa UE jest kluczowa. Zgodnie z bowiem z art. 11 ust. 1 *Ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Rada Ministrów wnosi do Sejmu projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej nie później niż na 3 miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa Unii Europejskiej. Niestety, przywołane przykłady ujawniają, że rząd nie realizuje tych zadań w sposób satysfakcjonujący. Zaległości we wdrażaniu prawa wspólnotowego w tak ważnej dziedzinie, jak wymiar sprawiedliwości i ochrona praw i wolności, wywołują szczególnie głębokie zaniepokojenie.

Cieszymy się więc, bo przecież tak lubimy okazje do świętowania, z pięciu lat członkostwa w Unii, cieszymy się z 98,58 proc. całości dyrektyw podlegających implementacji, jakie udało nam się wdrożyć, zarazem pamiętając, że za pozostałym 1,42 proc. stoją ludzie i ich prawa, a dziewiętnaste miejsce to nie wszystko, na co nas stać.

Do toczących się przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości postępowań w sprawach zainicjowanych skargami Komisji przeciwko Polsce należy również, przykładowo, sprawa o brak pełnej implementacji dyrektywy dotyczącej osiągnięcia swobody przedsiębiorczości oraz swobody świadczenia usług w odniesieniu do działalności osób pracujących na własny rachunek oraz pośredników zajmujących się handlem i dystrybucją produktów toksycznych. Warto wreszcie wspomnieć postanowienie prezesa Trybunału z 18 lipca 2007 r., stwierdzające, iż Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążyą na mocy dyrektywy w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych. ■

Autor jest doktorantem Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego.