

## Rozdział trzeci

### Ramy instytucjonalne implementacji dyrektyw

W Polsce czuwanie nad realizacją obowiązku dostosowania prawa polskiego do prawa unijnego spoczywa głównie na Radzie Ministrów, która zgodnie z art. 3 ustawy kooperacyjnej<sup>182</sup> zobligowana jest do przedstawiania Parlamentowi informacji o udziale RP w pracach UE. W celu właściwego wykonania obowiązku dostosowania prawa polskiego do prawa unijnego powołane zostały specjalne instytucje czuwające nad przebiegiem tego procesu.

#### I. Wytyczne Komisji Europejskiej dotyczące prawidłowej procedury transpozycji

Zapewnienie przez państwa członkowskie prawidłowej i pełnej transpozycji aktów prawa unijnego do krajowych porządków prawnych stało się w ciągu ostatnich paru lat jednym z priorytetów Komisji Europejskiej. W celu usprawnienia procedur transpozycji przepisów prawa UE w poszczególnych państwach członkowskich, Komisja wydała zalecenie z dnia 12 lipca 2004 roku w sprawie transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego<sup>183</sup>. Proponowana procedura może być analogicznie stosowana w innych dziedzinach, nie tylko tych związanych z rynkiem wewnętrznym. Wytyczne te składają się z pięciu głównych postulatów.

Pierwszy postulat dotyczy uczynienia politycznego i operacyjnego priorytetu z prawidłowej i terminowej transpozycji, co sprowadza się przede wszystkim do wyznaczenia wysokiego rangą członka rządu, na szczeblu ministra lub sekretarza stanu, odpowiedzialnego za monitorowanie transpozycji wszystkich dyrektyw do prawa krajowego oraz za poprawę wyników danego państwa członkowskiego w zakresie transpozycji. Wszyscy ministrowie regularnie (na przykład raz w miesiącu) otrzymują

---

<sup>182</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2004 o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. z 2004 nr 52, poz. 515 z zm.).

<sup>183</sup> Zalecenie 2005/309/WE Komisji z dnia 12 lipca 2004 w sprawie transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego do prawa krajowego (Dz. Urz. UE L 98/47).

sprawozdania dotyczące danych związanych z transpozycją we wszystkich ministerstwach<sup>184</sup>.

Drugi postulat polega na zapewnieniu stałego monitorowania i koordynacji transpozycji dyrektyw na poziomie administracyjnym i politycznym. Jedno ministerstwo lub organ rządowy jest odpowiedzialny za całościowe monitorowanie transpozycji. Koordynuje transpozycję z ministerstwami i organami poniżej szczebla federalnego, organami regularnymi i zdecentralizowanymi organami rządowymi odpowiedzialnymi za transpozycję. Przesyła się tym organom planowany program transpozycji. To ministerstwo lub organ zapewnia regularne przeprowadzanie dyskusji na temat postępów transpozycji z ministerstwami na wysokim szczeblu administracyjnym (na przykład raz w miesiącu) i przygotowuje regularne miesięczne sprawozdania dla ministra lub sekretarza stanu odpowiedzialnego za monitorowanie transpozycji. Działa również jako krajowy koordynator w zakresie współdziałania z KE w sprawie danych dotyczących transpozycji pochodzących od PCZ<sup>185</sup>.

Następny postulat dotyczy zapewnienia przygotowań do transpozycji na wczesnym etapie oraz zapewnień, aby celem tych przygotowań była prawidłowa i terminowa transpozycja. Zalecenie 2005/309/WE przewiduje przygotowanie harmonogramu transpozycji podczas negocjacji dyrektywy przez ministerstwo lub inny organ rządowy odpowiedzialny za negocjacje oraz w każdym razie przed przyjęciem dyrektywy. W odniesieniu do każdej dyrektywy harmonogram wskazuje m.in.: odesłania i przedmiot dyrektywy; ministerstwo lub inny organ rządowy odpowiedzialny za transpozycję oraz osoby odpowiedzialne w ramach ministerstwa lub organu rządowego; środki potrzebne do transpozycji; termin transpozycji<sup>186</sup>.

Kolejny postulat zakłada bliską współpracę Komisji z parlamentami krajowymi, regionalnymi zaangażowanymi w proces transpozycji dyrektyw w celu zapewnienia prawidłowej i terminowej transpozycji. Po przedstawieniu projektów dyrektyw, Komisja przesyła je parlamentom, które są na bieżąco informowane o poszczególnych etapach negocjacji dyrektyw. Współpraca ta zakłada ostrzeganie parlamentów krajowych przez rządy o zbliżaniu się ostatecznego terminu transpozycji<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> Załącznik do Zalecenia 2005/309/WE. Ogólne praktyki państw członkowskich ułatwiające prawidłową i terminową transpozycję dyrektyw rynku wewnętrznego do prawa krajowego, pkt.1.

<sup>185</sup> *Ibidem*, pkt. 2.

<sup>186</sup> Szerzej na temat składników harmonogramu pkt. 3.1. załącznika do Zalecenia 2005/309/WE.

<sup>187</sup> *Ibidem*, pkt. 4.

Ostatni postulat dotyczy podjęcia szybkich, widocznych i skutecznych działań w celu transpozycji dyrektyw, których transpozycja opóźnia się. W myśl postulatu, powinny być podejmowane wszystkie niezbędne środki w celu zapewnienia, że wszelkie dyrektywy, które nie zostały przetransponowane w terminie, są transponowane w możliwie jak najkrótszym czasie po upływie terminu transpozycji. Państwa członkowskie publikują wykaz dyrektyw, które nie zostały przetransponowane w terminie oraz powiadamiają przedsiębiorstwa i obywateli, że pomimo braku transpozycji, mogą w pewnych okolicznościach przysługiwać im prawa wynikające z dyrektyw, które nie zostały przetransponowane<sup>188</sup>.

Rozwiązania zaproponowane w procedurze transpozycji służą wypracowaniu jednolitych i spójnych zasad oraz sposobów postępowania w zakresie wdrażania unijnych aktów prawnych. Ramy organizacyjno – prawne transpozycji prawa UE, których celem jest wyjście naprzeciw oczekiwaniom stawianym państwom członkowskim przez organy unijne, mają za zadanie doprowadzenie do stworzenia jednolitego i całościowego systemu wdrażania do polskiego porządku prawnego unijnych aktów prawnych. Analizując omawiany dokument, można stwierdzić że obowiązująca w Polsce procedura transpozycji nie wykorzystuje wszystkich przewidzianych w zaleceniu rozwiązań, mających na celu usprawnienie oraz zapewnienie poprawności procesu transpozycji dyrektyw.

## **II. Procedura transpozycji prawa unijnego**

### **1. Tworzenie projektu ustawy implementującej**

Komitet do Spraw Europejskich został utworzony na mocy ustawy o Komitecie do spraw Europejskich z dnia 27 sierpnia 2009 r.<sup>189</sup>. Przewodniczącym Komitetu<sup>190</sup> jest minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej<sup>191</sup> reprezentowany przez Sekretarza do Spraw Europejskich. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt. 1 lit.

---

<sup>188</sup> Zgodnie z postulatem w przypadku stałego braku terminowej transpozycji KE przewiduje dwie możliwości:

1. państwa członkowskie badają do jakiego stopnia można skrócić procedurę legislacyjną transpozycji dyrektyw przez parlament. Przewiduje się przyjęcie ustaw implementujących w jednym czytaniu lub w ramach procedury przyspieszonej;
2. jeżeli pozwala na to konstytucja państwa członkowskiego lub wewnętrzny porządek prawny rozważa się wykorzystanie dekretów rządowych lub rozporządzeń, jeżeli przyspieszy to transpozycję.

<sup>189</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do spraw Europejskich (Dz.U. z 2009 nr 161 poz. 1227.).

<sup>190</sup> W dalszej części pracy będę używał zamiennie z pełną nazwą skrótu KdSE.

<sup>191</sup> Minister właściwy do spraw zagranicznych.

h omawianej ustawy, KdSE może zostać upoważniony przez Radę Ministrów do rozpatrywania i rozstrzygania w zakresie dokumentów związanych z koordynacją wdrażania prawa Unii Europejskiej do polskiego systemu prawa. Komitet do spraw Europejskich przedstawia Radzie Ministrów<sup>192</sup>: projekty aktów prawnych dotyczących działań dostosowawczych i integracyjnych (etap inicjacji działań harmonizacyjnych); opinie o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektów aktów prawa powszechnie obowiązującego, które zostały wypracowane przez RM; opinie projektów ustaw co do ich zgodności z prawem UE na zasadach określonych w regulaminie sejmu.

Na etapie tworzenia projektu ustawy implementującej odpowiedzialny jest również Komitet Europejski Rady Ministrów<sup>193</sup>. KERM został utworzony na mocy zarządzenia nr 30 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 marca 2004 r<sup>194</sup>. Komitet jest organem opiniodawczo – doradczym oraz pomocniczym RM i Prezesa Rady Ministrów<sup>195</sup> w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w UE<sup>196</sup>. Zgodnie z paragrafem trzecim zadaniem KERM jest przygotowywanie, uzgadnianie lub opiniowanie projektów rozstrzygnięć albo stanowisk RM i PRM w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Zadaniem Komitetu jest także wyrażanie opinii albo udzielanie rekomendacji projektom dokumentów rządowych, które są następnie przekazywane Radzie Ministrów lub premierowi do rozpatrzenia. Na etapie tworzenia projektu ustawy implementującej Komitet Europejski Rady Ministrów rozpatruje przede wszystkim: informacje RM o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach UE; harmonogramy prac legislacyjnych związanych z wdrażaniem prawa Unii Europejskiej do prawa polskiego oraz informacje w sprawie stanu realizacji tych harmonogramów; projekty ustaw wdrażających prawo unijne do polskiego porządku prawnego<sup>197</sup>.

## 2. Postępowanie ustawodawcze

### 2.1. Sejm

Po akcesji Polski do Unii Europejskiej został nałożony na parlament obowiązek kontroli zgodności wszystkich projektów ustaw pod względem zgodności z prawem UE. Dlatego też do

---

<sup>192</sup> W dalszej części pracy będę używał zamiennie z pełną nazwą skrótu RM.

<sup>193</sup> W dalszej części pracy będę używał zamiennie z pełną nazwą skrótu KERM.

<sup>194</sup> Zarządzenie nr 30 Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 marca 2004 r w sprawie Komitetu Europejskiego Rady Ministrów (M.P. z 2004 nr 14, poz. 223 z późn. zm.).

<sup>195</sup> W dalszej części pracy będę używał zamiennie z pełną nazwą skrótu PRM.

<sup>196</sup> *Ibidem*, § 1.

<sup>197</sup> *Ibidem*, § 2.

każdego projektu ustawy dołącza się, oprócz uzasadnienia wyjaśniającego potrzebę i cel wydania ustawy, czy wykazującego różnicę pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym, oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem UE<sup>198</sup>. Projekty, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, w tym z prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej. Jeżeli Komisja Ustawodawcza uzna projekt za niedopuszczalny, może większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy jej członków zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu. Następnie Marszałek Sejmu po otrzymaniu projektu ustawy<sup>199</sup>, jeszcze przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania zarządza sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej. Kolejne badanie zgodności z prawem UE projektu ustawy następuje po pierwszym czytaniu. Właściwa komisja, do której został skierowany projekt ustawy jest zobowiązana do zasięgnięcia opinii Komitetu do Spraw Europejskich<sup>200</sup>.

Zgodnie z regulaminem Sejmu, postępowanie z projektami ustaw mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej nie różni się bardzo od postępowania ze zwykłymi ustawami, mają zastosowanie te same przepisy<sup>201</sup>. Rada Ministrów wnosi do Sejmu projekt ustawy implementującej nie później niż na 3 miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa UE, jeżeli termin wdrożenia przekracza 6 miesięcy, taki projekt musi być wniesiony nie później niż na 5 miesięcy przed upływem tego terminu<sup>202</sup>. W przypadku takich ustaw, Rada Ministrów wnosząc projekt deklaruje, czy jest to projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej<sup>203</sup>. A więc mamy tu do czynienia z nadaniem

---

<sup>198</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej ( M.P. z 2009 nr 47 poz. 47), art. 34 ust. 2.

<sup>199</sup> Wyjątek stanowią projekty ustaw wnoszone przez Prezydenta oraz Radę Ministrów.

<sup>200</sup> Termin przedstawienia takiej opinii ustala komisja.

<sup>201</sup> Art. 95a ust. 1 Regulaminu Sejmu RP „ Do postępowania z projektami ustaw mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej, zwanymi dalej „projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej”, stosuje się przepisy działu II rozdziału 1-3 i 14, chyba że przepisy niniejszego rozdziału stanowią inaczej”.

<sup>202</sup> W szczególnie uzasadnionych przypadkach, Rada Ministrów, po zasięgnięciu opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu, może wnieść projekt ustawy wykonującej prawo UE bez zachowania omówionych terminów.

<sup>203</sup> W przypadku innych projektów ustaw, a więc tych nie wniesionych przez Radę Ministrów, deklaracja czy jest to ustawa wykonująca prawo Unii Europejskiej należy do Marszałka Sejmu, który powinien to uczynić przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania.

takiemu projektowi tzw. klauzuli implementacyjnej<sup>204</sup>. Gdy projekt ustawy uzyska już klauzulę implementacyjną, wówczas Marszałek Sejmu, nadając bieg takiemu projektowi ustala jednocześnie kalendarz prac w Sejmie nad projektem, biorąc pod uwagę terminy wykonania prawa Unii Europejskiej<sup>205</sup>. Z ustawami implementującymi wiąże się ograniczenie ingerowania przez posłów w treść projektu takiej ustawy, i polega na ograniczeniu wnoszenia poprawek w pierwszym czytaniu projektu ustawy, przez co najmniej 3 posłów w stosunku do normalnej procedury ustawodawczej, w której prawo do wniesienia poprawek przysługuje każdemu posłowi indywidualnie<sup>206</sup>.

## 2.2. Senat

Po otrzymaniu ustawy uchwalonej przez Sejm Marszałek Senatu kieruje ją niezwłocznie do rozpatrzenia do komisji senackich właściwych merytorycznie ze względu na jej przedmiot. Organem Senatu odpowiedzialnym za sprawy związane z członkostwem Polski w UE jest Komisja Spraw Unii Europejskiej<sup>207</sup>. Zgodnie z art. 67b regulaminu Senatu<sup>208</sup> KSUE uprawniona jest do uchwalania opinii: o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej; o stanowisku Rady Ministrów zajmowanym w trakcie przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej; o stanowisku, jakie RM ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej. W przypadku ustaw wykonujących prawo UE, właściwa komisja, która zajmuje się taką ustawą może zwrócić się do KSUE o wyrażenie opinii o ustawie lub jej części. Komisje po rozpatrzeniu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej przygotowują w terminie wyznaczonym przez Marszałka Senatu, projekt uchwały Senatu w sprawie ustawy uchwalonej przez Sejm<sup>209</sup>. Mogą one zaproponować albo przyjęcie ustawy bez poprawek, albo jej odrzucenie, albo jej przyjęcie z poprawkami. Uchwałę w tej sprawie Senat podejmuje zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby senatorów. Następnie przekazuje się ją Marszałkowi Sejmu. Jeżeli Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania mu ustawy uchwalonej przez Sejm nie podejmie stosowanej uchwały, ustawę uznaje się za uchwaloną w brzemieniu przyjętym przez

---

<sup>204</sup> M. Fedorowicz, *Ustawa po akcesji Polski do Unii Europejskiej (zagadnienia wybrane)*, Kwartalnik Prawa Publicznego, 2/2004, str. 71-100.

<sup>205</sup> Również komisja, do której skierowany jest projekt ustawy ustala harmonogram własnych prac.

<sup>206</sup> W drugim czytaniu mają zastosowanie zasady ogólne.

<sup>207</sup> W dalszej części pracy będę używał zamiennie z pełną nazwą skrótu KSUE.

<sup>208</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu ( M.P. z 2002 nr 54 poz. 741 z późn. zm.).

<sup>209</sup> *Ibidem*, art. 68 ust. 2. Dla ustaw, których przedmiot regulacji nie jest objęty prawem unijnym, termin ten nie może być dłuższy niż 18 dni.

Sejm<sup>210</sup>. Weryfikacja projektu ustawy pod kątem zgodności z prawem unijnym następuje także w postępowaniu w sprawie inicjatywy ustawodawczej Senatu. Projekt ustawy powinien zawierać oświadczenie o zgodności z prawem UE albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej<sup>211</sup>.

---

<sup>210</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 185.

<sup>211</sup> Art. 77 Regulaminu Senatu.