



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 21 stycznia 2016 r.

Adam Bodnar

VII.600.21.2015.AMB

**Pan
Konrad Szymański
Sekretarz Stanu ds. europejskich
Ministerstwo Spraw
Zagranicznych**

Zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży praw i wolności człowieka i obywatela, znajdujących źródło zarówno w Konstytucji RP, jak i w innych aktach normatywnych, do których zaliczyć należy również akty prawa międzynarodowego oraz prawo Unii Europejskiej. **Polska, jako członek Unii Europejskiej, zobowiązana jest m.in. do wprowadzenia rozwiązań legislacyjnych gwarantujących realną możliwość skorzystania z praw wynikających z aktów prawnych UE, a rolą Rzecznika jest czuwanie nad procesem implementacji prawa unijnego w trosce o interesy obywateli.**

Z niepokojem przyjmuję więc informacje, z których wynika, że Polska jest jednym z państw członkowskich UE mających największe opóźnienia we wdrażaniu prawa Unii Europejskiej do prawa krajowego. Sytuacja ta jest niekorzystna nie tylko w perspektywie ewentualnych postępowań, które mogą się toczyć przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) z tytułu naruszenia zobowiązań przez państwo członkowskie w oparciu o art. 258, 259 bądź 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TfUE), ale także ze względu na ograniczenie możliwości pełnego korzystania przez obywateli z praw i wolności gwarantowanych im w aktach prawnych UE.

Teza o nieterminowym i niewłaściwym wdrażaniu przepisów prawa UE do polskiego porządku prawnego znajduje swoje potwierdzenie w przygotowanym przez **Komisję Europejską dokumencie „Kontrola stosowania prawa UE. Sprawozdanie roczne za 2014 rok”** (COM(2015) 329 final), sporządzonym w Brukseli w dniu 9 lipca 2015 roku. Wynika z niego, że w 2014 roku wzrosła liczba postępowań przeciwko Polsce przed TSUE z tytułu niewdrożenia lub nieprawidłowego wdrożenia aktów prawa europejskiego. Ponadto, w 2014 r. Komisja wszczęła 35 nowych postępowań w sprawie uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego, zaś całkowita liczba toczących się – wedle stanu na dzień 31 grudnia 2014 roku – postępowań przeciwko Polsce

wynosi 79, z czego 23 sprawy dotyczą opóźnień w transpozycji, a 56 niewłaściwej transpozycji lub stosowania prawa unijnego. Komisja odnotowała również, że w 2014 roku toczyło się 7 postępowań przeciwko Polsce w sprawie naruszenia zobowiązań już po wydaniu orzeczenia przez TSUE.

Również nowsze opracowania Komisji Europejskiej wskazują na duże opóźnienia w implementacji aktów prawa UE przez państwo polskie. **Z raportu przygotowanego przez Komisję Europejską (*The Single Market Scoreboard*, wydanie 10/2015), dotyczącego poziomu transpozycji prawa unijnego do polskiego porządku prawnego wynika, że Polska ma obecnie najwyższy w Unii wskaźnik wadliwie implementowanych dyrektyw.** Niewłaściwie transponowaliśmy 29 aktów, co stanowi 2,6% wszystkich podlegających wdrożeniu aktów harmonizacji prawa. Wskaźnik ten, choć wydawać się może nieznaczny, jest o ponad 2 punkty procentowe wyższy niż średnia europejska. Państwu polskiemu nie udało się również utrzymać niskiego poziomu nieimplementowanych dyrektyw (ubiegłoroczny raport wskazywał, że jedynie 0,7% dyrektyw nie zostało wdrożonych przez Polskę) i obecnie wynosi on 1,5%, będąc tym samym najwyższym – obok słoweńskiego – wynikiem w Unii Europejskiej. Co prawda, w stosunku do poprzedniego raportu skróceniu uległ nieco czas implementacji (z 11,2 do 10,6 miesiąca), niemniej jednak odnotowano wzrost liczby dyrektyw, z których implementacją się opóźniamy (z 9 do 17 nieimplementowanych dyrektyw). Komisja, jako najbardziej problematyczne sektory wskazała transport, ochronę wód oraz zdrowie i sprawy konsumenckie. Zgodnie z informacjami zamieszczonymi w raporcie, państwo polskie jest stroną w 49 sprawach z tytułu braku implementacji bądź wadliwej implementacji dyrektyw (europejska średnia w tym zakresie wynosi 27 spraw), a tym samym znajduje się w gronie 6 państw z najwyższą liczbą toczących się postępowań.

Należy też dodać, że w ciągu ostatnich dwóch lat w trybie przewidzianym przez art. 258 TfUE Polska przegrała przed Trybunałem Sprawiedliwości UE w następujących sprawach:

- **C-303/14** - niepoinformowanie Komisji o regulacjach krajowych statuujących sankcje z tytułu naruszenia przepisów rozporządzenia (WE) nr 842/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie niektórych fluorowanych gazów cieplarnianych oraz niepodanie Komisji Europejskiej wymaganych informacji w zakresie jednostek certyfikujących personel i przedsiębiorstwa, a także nazw certyfikatów wydawanych personelowi i przedsiębiorstwom, zaangażowanym w działania związane z niektórymi fluorowanymi gazami cieplarnianymi;
- **C-36/14** - uchybienie zobowiązaniom, jakie ciążyą na Polsce na mocy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/73/WE z dnia 13 lipca 2009 r. dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego i uchylającej dyrektywę 2003/55/WE poprzez stosowanie systemu interwencji państwa bez rozróżnienia pomiędzy odbiorcami oraz bez rozróżnienia sytuacji odbiorców w ramach poszczególnych kategorii;

- **C-29/14** - niepełna transpozycja przepisów dyrektywy 2004/23/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie ustalenia norm jakości i bezpiecznego oddawania, pobierania, testowania, przetwarzania, konserwowania, przechowywania i dystrybucji tkanek i komórek ludzkich oraz innych odnośnych dyrektyw;
- **C-678/13** - stosowanie obniżonej stawki podatku od wartości dodanej od dostaw sprzętu medycznego, sprzętu pomocniczego oraz pozostałych urządzeń, które nie są przeznaczone wyłącznie do użytku osobistego przez osoby niepełnosprawne lub które nie są zwykle przeznaczone do łagodzenia skutków lub leczenia niepełnosprawności, a także produktów, które nie są produktami farmaceutycznymi zwykle stosowanymi dla ochrony zdrowia, zapobiegania chorobom oraz do celów medycznych i weterynaryjnych lub produktami używanymi do celów antykoncepcyjnych oraz higieny osobistej, a tym samym uchybienie zobowiązaniom ciążącym na mocy dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w związku z załącznikiem III do tej dyrektywy;
- **C-639/13** - podobnie jak w poprzedniej sprawie, uchybienie zobowiązaniu państwa członkowskiego poprzez zastosowanie obniżonej stawki podatku od wartości dodanej do dostaw towarów przeznaczonych na cele ochrony przeciwpożarowej;
- **C-478/13** - uchybienie zobowiązaniom wynikającym z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylającej dyrektywę Rady 90/220/EWG poprzez nieustanowienie obowiązku powiadomienia właściwych władz polskich o lokalizacji upraw organizmów zmodyfikowanych genetycznie;
- oraz **C-356/13** - niepełna implementacja dyrektywy Rady 91/676/EWG z dnia 12 grudnia 1991 r. dotyczącej ochrony wód przed zanieczyszczeniami powodowanymi przez azotany pochodzenia rolniczego poprzez nieokreślenie w wystarczający sposób wód, które mogą zostać zanieczyszczone azotanami pochodzenia rolniczego oraz wyznaczenie w sposób niewystarczający stref zagrożenia.

Także obecnie w TSUE czeka na rozpatrzenie wiele spraw przeciwko Polsce. Tylko w przeciągu 2015 roku Komisja Europejska przekazała do Trybunału w trybie art. 258 TFUE trzy sprawy dotyczące niezapewnienia należytej efektywności następującym aktom:

- dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2012/19/UE z dnia 4 lipca 2012 r. w sprawie zużytego sprzętu elektrycznego i elektronicznego (WEEE);
- dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/59/UE z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiającej ramy na potrzeby prowadzenia działań naprawczych oraz restrukturyzacji i uporządkowanej likwidacji w odniesieniu do instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych oraz zmieniającej dyrektywę Rady 82/891/EWG i dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/24/WE, 2002/47/WE, 2004/25/WE, 2005/56/WE, 2007/36/WE, 2011/35/UE,

2012/30/UE i 2013/36/EU oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 i (UE) nr 648/2012;

- oraz rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 1071/2009 z dnia 21 października 2009 r. ustanawiającemu wspólne zasady dotyczące warunków wykonywania zawodu przewoźnika drogowego i uchylającemu dyrektywę Rady 96/26/WE.

Dodatkowo, w roku 2015 Komisja Europejska skierowała do Polski ponad 20 wezwań do usunięcia uchybień w sprawach z zakresu rynku wewnętrznego, przemysłu i przedsiębiorczości, mobilności i transportu, działań w dziedzinie klimatu, energii, środowiska, spraw wewnętrznych, sieci komunikacyjnych i technologii, podatków i unii celnej, stabilności finansowej, usług finansowych i unii rynków kapitałowych. Wystosowała również do Polski 15 uzasadnionych opinii, czyli podjęła przewidziane w TfUE kroki poprzedzające przekazanie sprawy do TSUE.

Rzecznik w przeszłości wielokrotnie kierował wystąpienia zarówno do Prezesa Rady Ministrów, jak i właściwych ministrów, zwracając uwagę na nieterminową bądź nieprawidłową transpozycję przepisów prawa europejskiego do polskiego porządku prawnego, za każdym razem podkreślając znaczenie właściwej implementacji dla poszanowania praw człowieka i obywatela.

W wystąpieniu skierowanym do Prezesa Rady Ministrów (sygn. V.7013.4.2014) Rzecznik sygnalizował braki w implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej, której podstawowym celem było zagwarantowanie swobody przepływu usług w zakresie opieki zdrowotnej. Nieterminowa implementacja spowodowała, że polscy pacjenci nie mogli korzystać ze świadczeń zdrowotnych udzielanych w innych krajach Unii w trybie przewidzianym w dyrektywie, a tym samym ich sytuacja była gorsza niż sytuacja pacjentów pochodzących z krajów, które dyrektywę transponowały terminowo – oni bowiem mogli bez przeszkód korzystać z opieki transgranicznej m.in. na terytorium Polski. Zwrócono wówczas uwagę, że ten stan rzeczy jest krzywdzący i dyskryminujący dla polskich pacjentów.

Rzecznik wystąpił także do Ministra Sprawiedliwości (sygn. I.801.17.2014) zwracając uwagę na istnienie w ustawie o komornikach i egzekucji przepisów o charakterze dyskryminującym ze względu na wprowadzenie limitu wieku, po osiągnięciu którego komornicy zmuszeni są do zaprzestania wykonywania zawodu. W ocenie Rzecznika istniejące rozwiązanie dotyczące komorników sądowych pozostawało w sprzeczności nie tylko z wymogami konstytucyjnymi, ale także z postanowieniami dyrektywy Rady UE 2000/78/WE ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

Ponadto, Rzecznik sygnalizował Ministrowi Sprawiedliwości (sygn. II.518.24.2014) konieczność podjęcia prac legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia do ustawy - Kodeks postępowania karnego przepisu wyrażającego obowiązek poszanowania godności osób poszkodowanych przestępstwem. Działanie takie zmierzałoby do realizacji celów dyrektywy

Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2012/29/UE z dnia 25 października 2012 r. ustanawiającej normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw, której termin implementacji upłynął 16 listopada 2015 roku.

Powyższe informacje to zaledwie przykłady aktów prawnych UE, które nie zostały wdrożone w terminie do polskiego porządku prawnego lub zostały wdrożone w sposób nieprawidłowy. Powyższych danych, dotyczących zarówno niewdrażania prawa UE, jak i toczących się lub zakończonych postępowań, które przedstawione zostałyby w sposób zrozumiały dla przeciętnego obywatela, nie sposób znaleźć na stronach Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Nie są również przedstawiane w żadnej innej, ogólnie dostępnej bazie informacyjnej, poza specjalistycznymi bazami prawniczymi (Eur-Lex i in.), czy też w formie odpowiedzi udzielanych przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych lub inne właściwe ministerstwa na interpelacje poselskie. Mając na uwadze to, że informacje dotyczące stanu implementacji poszczególnych dyrektyw stanowić mogą przedmiot szczególnego zainteresowania m.in. przedsiębiorców, ale także innych podmiotów, aktualne dane w tym zakresie winny być udostępniane publicznie w sposób transparentny.

Podejmując konstytucyjne i ustawowe działania **dostrzegam, że źródłem części nieprawidłowości w zakresie ochrony praw i wolności obywateli jest właśnie nieterminowa lub nieprawidłowa implementacja dyrektyw Unii Europejskiej bądź niezagwarantowanie skutecznych mechanizmów umożliwiających korzystanie z gwarancji przewidzianych w rozporządzeniach unijnych.** Podstawową kwestią, która wymaga poprawy, jest opieszałość prac legislacyjnych zmierzających do implementacji dyrektyw, które nie są bezpośrednio stosowane w krajowym porządku prawnym i zasadniczo dla ich skuteczności wymagana jest aktywność krajowego prawodawcy.

Szczególne rolę w procesie implementacyjnym odgrywać powinien Minister Spraw Zagranicznych, jako organ właściwy w sprawach członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej i którego podstawowym zadaniem jest realizowanie interesów Rzeczypospolitej Polskiej poprzez współpracę w Europie i świecie na rzecz bezpieczeństwa, demokracji i rozwoju. Pragnę podkreślić, że w dniu 25 listopada 2015 roku Pan Minister, podczas posiedzenia sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej, wyraził zaniepokojenie istniejącymi nieprawidłowościami we wdrażaniu prawa unijnego, a także zwrócił uwagę, że w 2015 roku Polska nie poprawiła niskich wyników, co znajdzie swoje odzwierciedlenie w kolejnym rocznym sprawozdaniu Komisji Europejskiej. Z nadzieją przyjąłem informację, że problem, o którym mowa nie tylko został zauważony przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ale także zadeklarowało ono chęć podjęcia działań parlamentarnych zmierzających do poprawy istniejącej sytuacji.

Mając powyższe na uwadze, jako Rzecznik Praw Obywatelskich czuję się zobowiązany do zwrócenia szczególnej uwagi Pana Ministra na nieprawidłowości związane z wdrażaniem

prawa Unii Europejskiej, mające istotny wpływ na stan przestrzegania praw podstawowych w Polsce.

Dlatego, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2014 r., poz. 1648 ze zm.), będę wdzięczny za uwzględnienie przedstawionej przeze mnie informacji, zmierzającej do zapewnienia efektywnej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, a także za podjęcie właściwych kroków w celu usprawnienia procesu harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej poprzez wprowadzenie niezbędnych zmian w zakresie procedur i praktyk. Jednocześnie zwracam się z uprzejmą prośbą o przedstawienie informacji o podjętych działaniach i wyjaśnienie przyczyn zaistniałych opóźnień i braków w implementacji aktów prawa UE.

Podpis na oryginale