



**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**Rzecznik Praw Obywatelskich**

*Janusz KOCHANOWSKI*

**RPO - 601508 - I/08/MW/MSW**

00-090 Warszawa Tel. centr. 0-22 551 77 00  
Al. Solidarności 77 Fax 0-22 827 64 53

Warszawa, dnia **19** kwietnia 2009 r.

**Pan**  
**Donald Tusk**  
**Prezes Rady Ministrów**  
**Przewodniczący Komitetu**  
**Integracji Europejskiej**

**Kancelaria Prezesa Rady Ministrów**  
Al. Ujazdowskie 1/3  
00-583 WARSZAWA

W dniu 1 maja tego roku mija pięć lat od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Od momentu akcesji polscy obywatele korzystają z praw i wolności, określonych nie tylko prawem krajowym, ale również prawem Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 208 ust. 1 Konstytucji RP, Rzecznik Praw Obywatelskich stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji oraz w innych aktach normatywnych. Oznacza to, że polski ombudsman analizuje i kontroluje przestrzeganie podstawowych praw jednostek wynikających nie tylko z prawa krajowego, ale również z zaciągniętych przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań międzynarodowych. Traktat akcesyjny oraz traktaty europejskie stanowią zaś od dnia 1 maja 2004 roku niezwykle istotne źródło wolności i praw jednostek w naszym państwie. Skuteczność jednak dochodzenia tych uprawnień przez jednostki zależy bardzo często od przedsięwzięcia przez władze krajowe odpowiednich dostosowawczych i implementacyjnych działań. Z tego punktu widzenia, jako Rzecznik Praw Obywatelskich, z wielką uwagą monitoruję postępy związane z wdrażaniem prawa Unii Europejskiej w Polsce. Pięć lat członkostwa w Unii sprzyja w sposób szczególnie przedstawieniu pewnych uwag i rekomendacji o charakterze generalnym.

Jak wynika z najnowszych informacji opublikowanych przez Komisję Europejską (dalej: KE) zawierających dane statystyczne dotyczące postępu w implementacji dyrektyw

przez poszczególne państwa członkowskie (*European Commission - Secretariat General - Situation of notification of national measures of implementing all directives in force for chosen DG, date of reference 09/03/2009*), na dzień 9 marca 2009 roku spośród 1692 dyrektyw, które weszły w życie przed tą datą, Polska zgłosiła Komisji podjęcie środków implementacyjnych odnośnie do 1668 dyrektyw, co stanowi 98,58 % całości. Taki odsetek, oscylujący blisko 100 %, wydać by się mógł całkiem dobrym wynikiem. Jednak dane zawarte w przedmiotowym raporcie stawiają nasz kraj na dopiero 19. miejscu wśród 27 państw członkowskich Unii. Najlepszy wynik osiągnęły Litwa i Łotwa - 99,59 %. Przed nami znalazły się też takie państwa, jak Bułgaria, Słowacja, czy Estonia. Najniższą pozycję zajęła zaś Grecja (97,14 %).

Największe zaległości wystąpiły we wdrażaniu dyrektyw z zakresu ochrony wolnej konkurencji, w której to dziedzinie, na dzień sporządzenia przedmiotowego raportu, dokonano zgłoszenia wdrożenia zaledwie 75% aktów prawnych. Kolejnymi obszarami, w których również odnotowano znaczne zaległości, były obszary: wymiar sprawiedliwości i ochrona wolności i praw jednostki oraz sprawy pracownicze i socjalne - odpowiednio: 91,67 % i 97,06 %, co z uwagi na szczególny charakter i wagę tych materii, stanowi dla mnie wysoce niepokojącą wiadomość. Ponadto należy zauważyć, iż wskaźniki te znacznie pogorszyły się w ostatnim czasie, np. w dziedzinie ochrony wolnej konkurencji przed rokiem (raport z dnia 11 lutego 2008 r.) przedmiotowy odsetek wynosił 100%, a w dziedzinie spraw pracowniczych i socjalnych - 98,44%. Natomiast w odniesieniu do wszystkich sektorów odsetek zgłoszeń Komisji Europejskiej środków implementacyjnych wyniósł wówczas 98,77%. Jeszcze lepiej sytuacja przedstawiała się w roku 2007, kiedy zgłoszenia dotyczyły 99,06% tych środków (raport na dzień 26 listopada 2007 r.). Tendencja spadkowa w tempie wdrażania prawa Unii Europejskiej przez Polskę jest więc coraz wyraźniej zauważalna.

W kontekście powyższych danych wspomnieć należy, iż 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 (dalej: UKIE), ani Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce nie podają do szerokiej publicznej

wiadomości wykazów takich aktów prawnych. Szczegółowe informacji udzielane są dopiero na żądanie uprawnionych organów czy funkcjonariuszy publicznych. Przykładowo, odpowiadając na zapytanie posła Karola Karskiego, w dniu 7 maja 2008 r., UKIE wskazał 21 dyrektyw, których termin transpozycji już minął, a które nie zostały wdrożone, wraz z informacją na temat etapu prac legislacyjnych oraz przyczyn zaistniałych opóźnień. Na chwilę obecną brak jest zatem powszechnie dostępnych, aktualnych, przejrzystych i szczegółowych danych na temat nie wdrożonych aktów prawa wspólnotowego. Wydaje się, że tego typu informacje publiczne, stanowiące przedmiot szczególnego zainteresowania przedsiębiorców, jak i innych podmiotów, powinny być udostępniane na bieżąco i w sposób w pełni transparentny.

Z przeprowadzonej przeze mnie analizy wynika, iż oprócz niektórych z wyżej wymienionych 21 dyrektyw, do dnia dzisiejszego nie zostały implementowane kolejne dyrektywy, których termin transpozycji upłynął po dniu 7 maja 2008 r. Są to m.in. następujące dyrektywy Unii Europejskiej: Nr 2006/87/WE (Dz.U.U.E.L.06.389.1 ze zm.), której termin implementacji upłynął z dniem 30 grudnia 2008 r.; Nr 2006/112/WE (Dz.U.U.E.L.06.347.1 ze zm.), której termin implementacji upłynął z dniem 1 stycznia 2008r.; Nr 2006/66/WE (Dz.U.U.E.L.06.266.1 ze zm.), której termin implementacji upłynął z dniem 26 września 2008 r.; Nr 2006/54/WE (w sprawie wprowadzenia w życie zasady równości szans oraz równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia i pracy) (Dz.U.U.E.L.06.204.23), której termin implementacji upłynął z dniem 15 sierpnia 2008 r.; Nr 2006/43/WE (Dz.U.U.E.L.06.157.87 ze zm.), której termin implementacji upłynął z dniem 29 czerwca 2008 r.; Nr 2006/23/WE (Dz.U.U.E.L.06.114.22), której termin implementacji upłynął z dniem 17 maja 2008 r.; czy Nr 2007/38/WE (Dz.U.U.E.L.07.184.25), której termin implementacji upłynął z dniem 6 sierpnia 2008 r.

Analizy przeprowadzone w moim Biurze wskazują również na dyrektywy, które nie zostały ujęte w wykazie UKIE z dnia 7 maja 2008 r., mimo iż na tę datę powinny być już wdrożone. Są to m.in. dyrektywy o numerach: 2006/49/WE (Dz.U.U.E.L.06.177.201 ze zm.), której termin implementacji upłynął z dniem 1 stycznia 2007 r.; Nr 2006/48/WE (Dz.U.U.E.L.06.177.1 ze zm.), której termin implementacji upłynął z dniem 1 stycznia 2007r.; Nr 2006/40/WE (Dz.U.U.E.L.06.161.12), której termin implementacji upłynął z dniem 5 stycznia 2008r.; Nr 2006/24/WE (Dz.U.U.E.L.06.105.54), której termin

implementacji upłynął z dniem 15 września 2007 r.; Nr 2006/70/WE (Dz.U.U.E.L.06.214.29), której termin implementacji upłynął z dniem 15 grudnia 2007 r.; czy Nr 2006/15/WE (Dz.U.U.E.L.06.38.36), której termin implementacji upłynął z dniem 1 września 2007 r.

Warto przypomnieć, że brak implementacji przez Polskę lub implementacja nieterminowa prawa wspólnotowego skutkuje wszczynaniem przez Komisję Europejską przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości (dalej: ETS) postępowań o stwierdzenie, na podstawie art. 226 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (dalej: TWE), uchybień zobowiązaniom państwa członkowskiego UE. W trybie tym w ostatnim czasie zapadły przeciwko Polsce wyroki: z dnia 12 lutego 2009 r. (w sprawie C-475/07) oraz z dnia 5 czerwca 2008 r. (w sprawie C-170/07). W pierwszym z tych wyroków ETS stwierdził, iż Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy dyrektywy Rady Nr 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, zmienionej dyrektywą Rady Nr 2004/74/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r., poprzez zaniechanie dostosowania do dnia 1 stycznia 2006 r. swojego systemu opodatkowania energii elektrycznej do jej wymogów. W drugim z wyroków, Trybunał stwierdził, po stronie Polski, uchybienie we wdrożeniu wynikającego z art. 28 TWE i 30 TWE oraz Dyrektywy Nr 96/96/WE, obowiązku badania technicznego przywożonych pojazdów używanych.

Obecnie w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości czeka na rozpoznanie wiele spraw ze skarg Komisji Europejskiej przeciwko Polsce, jak np. skarga wniesiona w dniu 4 grudnia 2008 r. (sprawa C-545/08) o stwierdzenie, że Rzeczpospolita Polska nie wypełniła swoich zobowiązań wynikających z art. 16 i 17 dyrektywy Nr 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej - Dz.U. L 108 z 24.4.2002, s. 51) w powiązaniu z art. 16 i 27 dyrektywy nr 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa); skarga wniesiona w dniu 11 lipca 2008 r. (sprawa C-309/08) o stwierdzenie, że nie zapewniając właściwego włączenia do prawa krajowego dyrektywy Nr 2002/21/WE,

Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom na niej ciążącym na mocy tej dyrektywy; skarga wniesiona w dniu 7 grudnia 2007 r. (sprawa C-547/07) o stwierdzenie, iż poprzez brak klasyfikacji jako obszary specjalnej ochrony ptactwa wszystkich obszarów, które przy zastosowaniu kryteriów ornitologicznych wydają się być najbardziej odpowiednie do ochrony gatunków ptaków Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy Nr 79/409/EWG z dnia 2 kwietnia 1979r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (Dz. Urz. WE L 103 str.1).

Do pozostałych toczących się przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości postępowań w sprawach zainicjowanych skargami Komisji przeciwko Polsce w trybie art. 226 TWE należą: sprawa C-227/07, związana z brakiem dokonania prawidłowej transpozycji do prawa krajowego dyrektywy Nr 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie); sprawa C-416/06, w związku z nie wypełnieniem wymogów dyrektywy Nr 2002/22/WE; sprawa C-422/06 dotycząca dyrektywy Rady Nr 74/557/EWG z dnia 4 czerwca 1974 r. w sprawie 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; czy też sprawa C-423/06 w związku z nie przyjęciem wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych koniecznych do zapewnienia zgodności z dyrektywą Rady Nr 74/556/EWG z dnia 4 czerwca 1974 r. ustanawiającą szczegółowe przepisy dotyczące środków przejściowych odnoszących się do handlu i dystrybucji produktów toksycznych i działalności w tym zakresie, związanych z profesjonalnym wykorzystaniem tych produktów, z działalnością pośredników włącznie.

Warto również wspomnieć postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 18 lipca 2007 r. w sprawie C-193/07, stwierdzające, iż Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom, które na niej ciążą na mocy dyrektywy Rady Nr 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (Dz.U. L 206, str. 7), a w szczególności jej art. 6 ust. 2 i 3 w związku z art. 7, w świetle wykładni tych przepisów wynikającej z wyroków: z dnia 13 stycznia 2005 r. w sprawie C-117/03 *Dragaggi i In.* (Zb.Orz. str. 1-167) oraz z dnia 14 września 2006 r. w sprawie C-244/05 *Bund Naturschutz*

*in Boyem i in.* (Zb.Orz. str. 1-8445). Należy w tym miejscu przypomnieć, iż w stosunku do decyzji Ministra Środowiska zezwalającej na płoszenie oraz niszczenie siedlisk i ostoi objętych ścisłą ochroną gatunków ptaków podczas budowy obwodnicy Augustowa, wniosłem w dniu 22 czerwca 2007 r. skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie (sygn. RPO/557211/07).

Wzmianki na temat kolejnych - najnowszych skarg do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości - odnoszących się do poszczególnych aktów, które mimo obowiązku i upływu terminu, nie zostały w pełni transponowane do krajowego porządku prawnego, odnaleźć można w licznych doniesieniach prasowych. Przedmiotem publikacji prasowej stała się m.in. dyrektywa z 2006 r. o bezpieczeństwie dostaw energii elektrycznej i inwestycji infrastrukturalnych. Dyrektywa ta ma zagwarantować bezpieczeństwo dostaw energii elektrycznej w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego energii elektrycznej. W związku z jej niepełnym wdrożeniem, Komisja Europejska pozwała Polskę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości („Gazeta Prawna” z dnia 14 kwietnia 2009 r., *KE: Polska do Trybunału za niepełne wdrożenie dyrektywy ds. energii*).

Komisja Europejska pozwała Polskę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości również za niewdrożenie dyrektywy z 2004 r., która określa zakres informacji, jakie muszą ujawniać spółki publiczne. Termin na wdrożenie przepisów dyrektywy w sprawie harmonizacji wymogów dotyczących przejrzystości informacji o emitentach, których papiery wartościowe dopuszczane są do obrotu na rynku regulowanym, minął dnia 20 stycznia 2007 r. Celem dyrektywy zwanej "Transparency" jest zapewnienie inwestorom pełnej potrzebnej informacji o wynikach spółek publicznych, ich udziałowcach itd. („Gazeta Prawna” z dnia 29 stycznia 2009 r., *UE: kolejny pozew przeciw Polsce; tym razem za niewdrożenie dyrektywy o przejrzystości spółek publicznych*). Polsce grozi także postępowanie przed ETS za niewdrożenie dyrektywy Nr 2006/32/WE Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 5 kwietnia 2006 r. o efektywności końcowego wykorzystania energii. Chodzi o zmniejszenie zużycia energii w krajach Wspólnoty o co najmniej 9 % do końca 2016 r. Poprawa efektywności wytwarzania, przesyłu i wykorzystania energii ma się przyczynić również do zmniejszenia emisji dwutlenku węgla i innych gazów cieplarnianych, a tym samym do zapobiegania zmianom klimatycznym

(„Gazeta Prawna” z dnia 11 marca 2009 r., *Wdrażanie unijnych norm w zakresie efektywności energetycznej*).

Mimo wielomiesięcznych prac, z dniem 21 marca tego roku upłynął termin na implementację dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 2007/44/WE z dnia 5 września 2007 r. Celem tej dyrektywy jest uproszczenie procedur zakupu większych pakietów akcji instytucji finansowych, co zostało zaproponowane przez KE w związku z tym, że przy dużych transakcjach międzynarodowych powstają ogromne opóźnienia ze względu na różne procedury, jakie były dotychczas stosowane przez nadzory finansowe poszczególnych państw, w tym nadzór polski („Rzeczpospolita” z dnia 23 kwietnia 2009 r. *Trudniejsze zakupy akcji spółek*). Z doniesień „Rzeczpospolitej” wynika również, iż Polska nieprawidłowo implementowała dyrektywę Rady Nr 92/83/EWG z dnia 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktury podatków akcyzowych od alkoholu i napojów alkoholowych, co może stać się przedmiotem skargi do Trybunału („Rzeczpospolita” z dnia 14 kwietnia 2009 r., *Polskie prawo znów niezgodne z unijnym*).

Powyższe informacje stanowią zaledwie przykłady wspólnotowych aktów prawnych, które nie zostały wdrożone w terminie do polskiego porządku prawnego lub zostały wdrożone w sposób nieprawidłowy. Informacje te, z punktu widzenia ochrony praw i wolności jednostek, są wysoce niepokojące.

Jako Rzecznik Praw Obywatelskich niejednokrotnie interweniowałem w sprawie braku implementacji prawa Unii Europejskiej. W szczególności prowadzę bogatą korespondencję w związku z kolejnymi projektami ustaw mającymi na celu wprowadzenie do porządku prawnego skutecznych mechanizmów ochrony i egzekucji przestrzegania zasady równego traktowania oraz aktualnych prac nad wdrożeniem dyrektywy Rady Nr 2004/113/WE z dnia 13 grudnia 2004 r. wprowadzającej w życie zasadę równego traktowania mężczyzn i kobiet w zakresie dostępu do towarów i usług oraz dostarczania towarów i usług (Dz.U.UE.L.04.373.37). Termin implementacji tej dyrektywy upłynął z dniem 21 grudnia 2007 r. Moje wystąpienia w tym przedmiocie kierowane były do Ministra Pracy i Polityki Społecznej oraz Pełnomocnika Rządu ds. Równego Traktowania. W ostatnim dotyczącym tej materii wystąpieniu z dnia 29 stycznia 2009 r. do Ministra Pracy i Polityki Społecznej, wskazałem, iż „przedstawiony projekt ustawy miał na celu wdrożenie szeregu dyrektyw Unii Europejskiej. Nie trzeba przypominać, że brak albo brak właściwej implementacji

dyrektyw do prawa krajowego nie tylko naraża państwo polskie na wiążące się z tym konsekwencje prawne i finansowe, ale również może ograniczać zakres ochrony praw człowieka i obywatela. Kwestie te nie mogą nie wzbudzać zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich stojącego na straży przestrzegania tych praw." (sygn. RPO-583174-1/08)

Na przepisy zawarte w aktach prawa wspólnotowego powoływałem się również niejednokrotnie w innych moich wystąpieniach, we wnioskach do Trybunału Konstytucyjnego, czy pismach procesowych w postępowaniach sądowych. Dla przykładu wskażę w tym miejscu jedynie kilka najnowszych wystąpień. W dniu 20 kwietnia 2009 r. zwróciłem się do Ministra Środowiska o podjęcie działań zmierzających do wprowadzenia obowiązku ujawniania i znakowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie w składzie produktów żywnościowych oraz wprowadzenia obowiązku rejestracji upraw tych organizmów, prowadzonych na terenie kraju. W wystąpieniu tym oparłem się na przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1829/2003 z dnia 22 września 2003 r. w sprawie genetycznie zmodyfikowanej żywności i paszy (Dz. U. UE. L. z 2003 r. Nr 268, poz. 1 ze zm.), a także rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1830/2003 z dnia 22 września 2003 r. dotyczącego możliwości śledzenia i etykietowania organizmów zmodyfikowanych genetycznie oraz możliwości śledzenia żywności i produktów paszowych wyprodukowanych z organizmów zmodyfikowanych genetycznie i zmieniającego dyrektywę Nr 2001/18/WE (Dz. U. UE. L. z 2003 r. Nr 268, poz. 24 ze zm.) (sygn. RPO-606939/09).

Na niezgodność regulacji krajowych z wyżej wymienionymi aktami prawnymi zwróciłem także uwagę w wystąpieniu do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 10 grudnia 2008 r. Zawarty w ustawie z dnia 22 lipca 2006 r. o paszach, zakaz wytwarzania, wprowadzania do obrotu i stosowania w żywieniu zwierząt m.in. pasz genetycznie zmodyfikowanych oraz organizmów genetycznie zmodyfikowanych przeznaczonych do użytku paszowego, jest moim zdaniem niezgodny z regulacjami prawnymi Unii Europejskiej oraz konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej. W szczególności wymieniona wyżej dyrektywa Nr 2001/18/WE zabrania państwom członkowskim zakazywania, ograniczania, czy utrudniania wprowadzenia do obrotu organizmów zmodyfikowanych genetycznie w charakterze lub w składzie produktów, które są zgodne z wymaganiami ustanowionymi w tej dyrektywie (sygn. RPO-582536/08).



W dniu 13 stycznia 2009 r. wystąpiłem z kolei do Ministra Pracy i Polityki Społecznej w kwestii trudności w uzyskaniu świadczeń rodzinnych w sytuacji, gdy w sprawie mają zastosowanie regulacje o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego zawarte w rozporządzeniu Rady (EWG) Nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego w stosunku do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność gospodarczą na własny rachunek oraz do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.Urz. nr L 149 z dnia 5 lipca 1971 r. ze zm.) i rozporządzeniu Rady (EWG) Nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania Rozporządzenia Rady (EWG) Nr 1408/71 (Dz.Urz. WE nr L 74 z dnia 27 marca 1972 r. ze zm.). Problem nie uzyskiwania na czas świadczeń opiekuńczych, wynikających z ustawy o świadczeniach rodzinnych, ujawnia się w sytuacjach kryzysowych, np. gdy brak jest kontaktu pomiędzy rodzicami dziecka, albo gdy niepełnosprawne dziecko wychowuje rodzic stanu wolnego. Przepisy nie przewidują wyjątków, które pozwoliłyby na przyznanie tychże świadczeń osobie nieaktywnej zawodowo, np. opiekującej się niepełnosprawnym dzieckiem, o ile inny członek rodziny podlega reżimowi zabezpieczenia społecznego w jednym lub kilku państwach członkowskich. Sytuacja ta może skutkować niemożnością zapewnienia dziecku niepełnosprawnemu szeroko pojętej rehabilitacji, a tym samym naruszać prawa dziecka (sygn. RPO-593521/08).

Mając na względzie konieczność dostosowania zarówno pod względem formalnym, jak i materialnym, polskich przepisów do postanowień dyrektywy Rady Nr 1999/37/WE z dnia 29 kwietnia 1999 r. w sprawie dokumentów rejestracyjnych pojazdów (Dz.U. L 138 z 1.6.1999, s. 57), zwróciłem się w dniu 20 listopada 2008 r. do Ministra Infrastruktury o przedstawienie stanowiska w sprawie problemu nieczytelności danych określających właściciela pojazdu w nowym druku dowodu rejestracyjnego, wprowadzonego tą dyrektywą. Zasadnicze wątpliwości wzbudził przede wszystkim nowy druk polskich dowodów rejestracyjnych, z uwagi na zmianę rozmieszczenia danych dotyczących właściciela i organu wydającego dowód rejestracyjny. Dane te rozmieszczone są w innej kolejności, niż w dowodach wydawanych w innych państwach Unii Europejskiej. Przepisy dyrektywy nie regulują tej kwestii, jednak nieczytelne oznaczenia w polskich dowodach rejestracyjnych są przyczyną wielu omyłek policjantów w krajach UE, którzy wystawiają

mandaty Polakom przebywającym za granicą. W konsekwencji tych omyłek mandaty i wezwania do zapłaty, zamiast do polskich kierowców, są kierowane do prezydentów i starostów polskich miast (sygn. RPO-593078/08).

Z kolei w dniu 17 listopada 2008 r. wystąpiłem do Ministra Środowiska w sprawie procedury tworzenia obszarów Natura 2000, powołując się na przywołaną powyżej Dyrektywę Rady Nr 92/43/EWG. Moim zdaniem ustawodawca przyznał zbyt szczupłe uprawnienia w ramach współdziałania organom jednostek samorządu terytorialnego w procedurze tworzenia obszaru ochrony Natura 2000. Polegają one jedynie na możliwości opiniowania projektu. Ponadto, nawet w przypadku odstąpienia w wyniku negatywnej opinii od zamiaru utworzenia obszaru Natura 2000, rada gminy nie musi być o tym poinformowana (sygn. RPO-598489/08). W sprawie wykorzystania środków pochodzących z funduszy europejskich zwróciłem się w dniu 22 stycznia 2009 r. do Ministra Finansów. Pełne wykorzystanie środków z tych funduszy powinno być jednym z priorytetów prowadzonej przez rząd polityki rozwoju gospodarczego i społecznego. Niestety, niektóre z przyjętych rozwiązań związanych z wdrażaniem tych funduszy uniemożliwiają skorzystanie z nich przez wielu potencjalnych beneficjentów. Należy więc docenić inicjatywy podejmowane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, które mają się przyczynić do zmiany takiego stanu rzeczy, w tym w szczególności nowelizację rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego z dnia 7 września 2007 r. w sprawie wydatków związanych z realizacją programów operacyjnych (sygn. RPO-607350/09).

W sprawie trudności z otrzymaniem zwrotu nadpłaconej akcyzy za samochód sprowadzony z Unii Europejskiej, w związku z wyrokiem ETS - u z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie C-313/05, *Maciej Brzeziński przeciwko Dyrektorowi Izby Celnej w Warszawie*, zwróciłem się w dniu 8 lutego 2008 r. do Ministra Finansów (sygn. RPO-575313/07). W wystąpieniu tym powołałem się na przedmiotowy wyrok, w którym Europejski Trybunał Sprawiedliwości uznał, że prawo wspólnotowe sprzeciwia się podatkowi akcyzowemu w zakresie, w jakim kwota podatku nakładana na pojazdy używane starsze niż dwa lata, nabyte w państwie członkowskim innym niż Polska, przewyższa rezydualną kwotę tego podatku zawartą w wartości rynkowej podobnych pojazdów, które zostały zarejestrowane wcześniej w Polsce. Ponadto Trybunał uznał, że nie ma podstaw ograniczenia skutku tego wyroku w czasie. Zająłem wówczas stanowisko, zgodnie z którym nie ma przeszkód do

wydania decyzji w sprawie zwrotu nadpłaconego podatku akcyzowego w obecnym stanie prawnym, tzn. gdy nie uchwalono jeszcze ustawy o zwrocie akcyzy zapłaconej z tytułu nabycia wewnątrzspółnotowego. Organy stosujące prawo, wydając rozstrzygnięcia, powinny wówczas podejmować decyzje w oparciu o zasady wynikające z orzeczenia ETS. Wskazałem również, iż konieczne jest niezwłoczne podjęcie działań zmierzających do przedłożenia Sejmowi projektu wspomnianej wyżej ustawy, w celu wykonania orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości.

Przedmiotem mojego wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 października 2006 r. (sygn. RPO-528692/06) było stwierdzenie niekonstytucyjności przepisu § 16 ust. 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 25 maja 2005 r. w sprawie zwrotu podatku niektórym podatnikom, zaliczkowego zwrotu podatku, wystawiania faktur, sposobu ich przechowywania oraz listy towarów i usług, do których nie mają zastosowania zwolnienia od podatku od towarów i usług. We wniosku tym powołałem się na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, w którym Trybunał akcentował konieczność przestrzegania zasady neutralności VAT przez systemy legislacyjne państw członkowskich, której wyrazem jest całkowite uwolnienie przedsiębiorcy od kosztów podatku VAT zapłaconego lub podlegającego zapłacie, w toku jego działalności gospodarczej (orzeczenie ETS w sprawie C-37/95 po między *Państwem Belgijskim a Ghent Coal Terminal NV*). Trybunał wskazywał też, że prawo do odliczenia podatku naliczonego, powinno być realizowane natychmiast, z czego wynika, że 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 (orzeczenie ETS w sprawie C-268/83 pomiędzy *D.A. Rompelman i E.A. Rompelman-Van Deelen a Minister van Financien (Holandia)* oraz orzeczenie ETS w połączonych sprawach C-177/99 pomiędzy *Ampafrance SA a Directeur des sendces fiscaux de Maine-et-Loire (Francja)* i C-181/99 pomiędzy *Sanofi Synthelabo a Directeur des services fiscaux de Val-de-Marne (Francja)*).

Ponadto, w czasie trwania mojej kadencji wystosowałem szereg innych wystąpień związanych z problemem stosowania prawa Unii Europejskiej w naszym kraju. Były to

m.in. następujące wystąpienia: wystąpienie do Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 2 lipca 2008 r. w sprawie udzielania pomocy finansowej młodym rolnikom ze środków Unii Europejskiej. Otrzymałem wówczas wiele skarg osób, którym odmówiono przyznania pomocy finansowej w ramach działania "Ułatwianie startu młodym rolnikom" objętego Programem Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007-2013, ze względu na wyczerpanie się zarezerwowanej na ten cel puli środków finansowych. W ówczesnym stanie prawnym większość osób ubiegających się o przyznanie pomocy należała do kategorii wyłączonej przez obowiązujące rozporządzenie z możliwości ponownego wystąpienia z wnioskiem o przyznanie pomocy, co w mojej opinii nie powinno mieć miejsca. Zaproponowałem system losowego rozdzielania pomocy na podstawie złożonych w danym okresie wniosków (sygn. RPO-574854-IV/07).

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", w dniu 7 listopada 2008 r. 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. Sporządzony na zlecenie Parlamentu Europejskiego raport jest kompleksowym opracowaniem dotyczącym stanu przestrzegania praw osób homoseksualnych w krajach członkowskich - w tym w Polsce. Zakres przedmiotowy opracowania 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 wobec osób homoseksualnych, wolności zrzeszania się, a także zasad uznawania zawartych przez obywateli polskich rejestrowanych związków partnerskich za granicą (sygn. RPO-599671-1/08).

Skierowałem także w dniu 12 lipca 2007 r. wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie wyłączenia możliwości odwołania się do sądu administracyjnego w sprawach z zakresu ubiegania się o dofinansowanie projektu ze środków funduszy europejskich (sygn. akt K 32/07; sygn. RPO-550274-I/07). W tej ostatniej sprawie udało się osiągnąć pozytywny rezultat, doprowadzając wskutek podjętych działań do zmian ustawowych, które

sprzyjają poszanowaniu praw podmiotów ubiegających się o dofinansowanie ze środków finansowych Unii Europejskiej.

Podjmując konstytucyjne i ustawowe działania, oparte często na przepisach prawa wspólnotowego, dostrzegam, że część nieprawidłowości związanych z ochroną praw podstawowych wynika z problemów występujących w procesie implementacji tego prawa do polskiego porządku prawnego. Równocześnie, dążąc do zapewnienia przestrzegania praw jednostek również w ramach funkcjonowania i realizacji celów Wspólnot i Unii Europejskiej muszę podkreślić, że na skutek tych problemów poziom ochrony praw jednostki w naszym kraju nie jest w pełni dostosowany do standardów europejskich. Będąc konstytucyjnym organem państwa, zobowiązanym do stania na straży ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, uważam za swoją powinność zwrócić uwagę na istotne kwestie w tym zakresie.

W pierwszej kolejności wyłaniają w tym zakresie zagadnienia obowiązku bieżącego i ter minowego wywiązywania się z wdrażania prawa Unii Europejskiej oraz problemy braków w pełnej implementacji prawa wspólnotowego. Problemy te skutkują narażeniem Polski na zarzuty Komisji Europejskiej i wszczynanie postępowań w trybie art. 226 TWE. Przedmiotowe problemy dotyczą głównie dyrektyw, ale także i innych wspólnotowych aktów prawnych, które zobowiązują państwa członkowskie do dokonania koniecznych zmian w ustawodawstwie krajowym w celu umożliwienia ich wykonywania. Opóźnienia poszczególnych resortów w dostosowywaniu naszego prawa do wymogów unijnych można zaobserwować szczególnie w ostatnich kilku miesiącach. Potwierdzeniem tych spostrzeżeń są wypowiedzi Pana Ministra 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 sto postępowań przeciwko Polsce („Rzeczpospolita” z dnia 20 kwietnia 2009 r., *Nie ma bata na opieszale ministerstwa*).

W tym miejscu należy oddać sprawiedliwość wysiłkom podejmowanym przez Komitet Integracji Europejskiej, które mają na celu dostosowanie prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej. Wyrazy uznania należą się w szczególności Urzędowi Komitetu Integracji Europejskiej, którego działania w obszarze transpozycji prawa unijnego są bardzo wartościowe. Zwrócić uwagę należy na fakt, iż zagadnienia stanowiące istotę mojego

wystąpienia są przedmiotem wielu cennych opracowań opracowanych przez UKIE bądź na jego zlecenie, służących poprawie skuteczności implementacji prawa UE. Są to m.in. dokumenty: *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym, czy Procedura transpozycji wspólnotowych aktów prawnych do polskiego porządku prawnego* (dokument przyjęty przez Radę Ministrów). Wspomnieć wreszcie należy, realizowany przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej przy wsparciu udzielonym przez Norwegię poprzez dofinansowanie ze środków Norweskiego Mechanizmu Finansowego, Projekt PL0013 *Wdrożenie procedury transpozycji wspólnotowych aktów prawnych do polskiego porządku prawnego*.

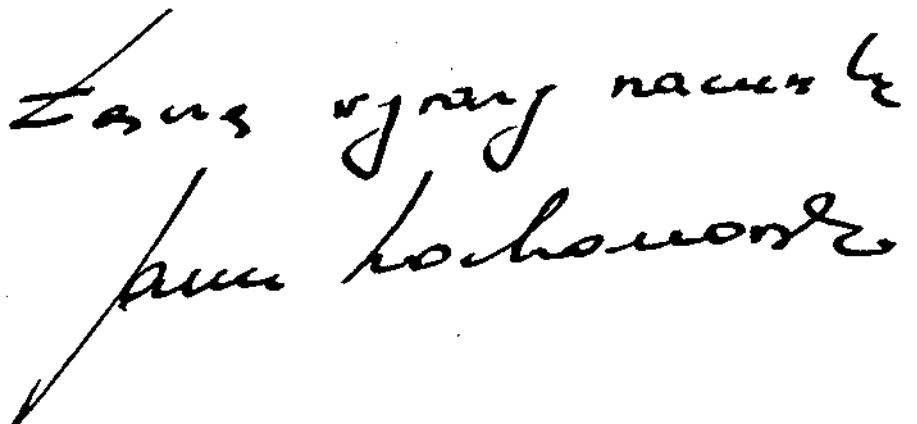
Wdrażanie prawa Unii Europejskiej powinno być wysiłkiem całej Rady Ministrów, jak i każdego z resortów z osobna. Rola Rządu w procesie dostosowania prawa polskiego do prawa UE jest kluczowa. Zgodnie z bowiem z art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. Nr 52, poz. 515), 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; wyjątki od tej zasady przewidują kolejne ustępy tego artykułu. Niestety, na podstawie wielu wskazanych powyżej wypadków nie można stwierdzić, że zadania Rady Ministrów w obszarze gwarancji praw obywateli związanych z implementowaniem prawa Unii Europejskiej są realizowane w sposób satysfakcjonujący. Wskazane na wstępie niniejszego pisma zaległości we wdrażaniu prawa wspólnotowego w tak ważnej dziedzinie, jak wymiar sprawiedliwości i ochrona praw i wolności, wywołują moje szczególnie głębokie zaniepokojenie.

Chociaż bezpośrednio skuteczne prawa przyznane obywatelowi państwa członkowskiego UE na mocy dyrektywy, której termin wdrożenia do krajowego porządku prawnego upłynął, przysługują obywatelowi względem tego państwa, to jednak ich wyegzekwowanie może wiązać się, w braku odpowiednio implementowanych przepisów, z poważnymi trudnościami i nakładami. Z kolei w przypadku nie wdrożonych w terminie przez państwo członkowskie dyrektyw, obywatele nie mogą się powołać na ich przepisy w stosunkach horyzontalnych, tzn. w stosunkach z innymi jednostkami. Braki

w implementacji pewnych dyrektyw oznaczają więc, że obywatele pozbawieni są możliwości dochodzenia swych praw ustanowionych w prawie Unii Europejskiej. Problem ten dotyczy np. tzw. dyrektyw antydyskryminacyjnych. Każda osoba, która poniosła szkodę wskutek braku lub niewłaściwej implementacji dyrektywy przez państwo, może co prawda podnieść wobec niego roszczenia odszkodowawcze, jeśli wykaże, że szkoda wynikła w rezultacie braku implementacji dyrektywy, jednak nie jest to proces ani łatwy, ani krótkotrwały.

Mając powyższe na uwadze, jako Rzecznik Praw Obywatelskich czuję się zobowiązany do zwrócenia szczególnej uwagi Pana Premiera na nieprawidłowości związane z wdrażaniem prawa Unii Europejskiej, mające istotny wpływ na stan przestrzegania praw podstawowych w naszym kraju. Dlatego, działając w oparciu o art. 16 ust. 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2001r. Nr 14 poz. 147 ze zm.), będę wdzięczny Panu Premierowi za rozważenie przedstawionych przeze mnie powyżej ocen i wniosków zmierzających do zapewnienia skutecznej ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, w szczególności zaś za przeprowadzenie niezbędnych korekt i zmian procedur i praktyk funkcjonujących w zakresie wdrażania prawa Unii Europejskiej. Jednocześnie zwracam się z uprzejmą prośbą o poinformowanie mnie o zajęтым stanowisku oraz przedstawienie wyjaśnień przyczyn zaistniałych opóźnień i braków w implementacji aktów prawa europejskiego.

Załącznik 1



**Do wiadomości:**

1. Mikołaj Dowgielewicz - Sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej, Sekretarz Stanu w Urzędzie Komitetu Integracji Europejskiej, Wiceprzewodniczący Komitetu Europejskiego Rady Ministrów oraz pełnomocnik rządu do spraw przygotowania organów administracji rządowej do sprawowania przez Rzeczpospolitą Polską przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej;
2. Radosław Sikorski - Minister Spraw Zagranicznych;
3. Jolanta Fedak - Minister Pracy i Polityki Społecznej;
4. Jan Vincent-Rostowski - Minister Finansów;
5. Prof. Maciej Nowicki - Minister Środowiska;
6. Marek Sawicki - Minister Rolnictwa i Rozwoju Wsi;
7. Cezary Grabarczyk - Minister Infrastruktury;
8. Andrzej Czuma - Minister Sprawiedliwości;
9. Elżbieta Bieńkowska - Minister Rozwoju Regionalnego;
10. Elżbieta Radziszewska - Pełnomocnik Rządu ds. Równego Traktowania;
11. Bohdan Zdziennicki - Prezes Trybunału Konstytucyjnego.