

JĘDRZEJ MAŚNICKI

## Ustawy wykonujące prawo Unii Europejskiej przyjęte przez Sejm VII kadencji<sup>1</sup>

Celem artykułu jest opisanie wyników badań nad transpozycją prawa pochodnego Unii Europejskiej w trakcie VII kadencji Sejmu (8.11.2011 r.–11.11.2015 r.). Badanie miało charakter ilościowy i doprowadziło do uzyskania danych statystycznych związanych z procedowaniem ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej (dalej: „ustawy wykonujące”). Należy stwierdzić, że w trakcie poprzedniej kadencji Sejmu działania implementacyjne były podjęte w sposób systemowo nieterminowy. Zarówno skala spóźnień transpozycyjnych, jak i powszechność ich występowania nie były jednak zasługą parlamentu krajowego, a Rady Ministrów – głównego wnioskodawcy ustaw wykonujących. Już bowiem na etapie przedkładania projektów ustaw do Sejmu spóźnienia transpozycyjne wynosiły średnio około trzech lat. W związku z tym należy wzmocnić rządowe mechanizmy implementacji prawa pochodnego, tak żeby ograniczyć na przyszłość ryzyko wystąpienia spóźnień transpozycyjnych.

### 1. WYBÓR OKRESU BADAWCZEGO

Zakresem badania objęte zostały ustawy wykonujące prawo Unii Europejskiej oraz ich projekty, które zostały uchwalone w trakcie VII kadencji Sejmu RP, czyli między 8.11.2011 r. a 11.11.2015 r. Jest to najbliższa zakończona kadencja Sejmu, stąd też analizowane ustawy wykonujące nadal są stosunkowo nowym elementem porządku prawnego. VII kadencja Sejmu stanowiła okres kontynuacji rządów ugrupowania politycznego, które wygrało wybory parlamentarne w 2007 r. Z perspektywy analizy funkcjonowania zdeterminowanych politycznie procedur, do jakich niewątpliwie należy stanowienie prawa, ten fakt nie może zostać pominięty. Stabilna koalicja oznaczała, że rząd mógł w pełni zrealizować swoje zamierzenia związane z krajowym procesem legislacyjnym – w tym te dotyczące wykonania prawa Unii Europejskiej.

Nie jest to bez znaczenia również i dla prawnika. W trakcie prowadzonych przez Komisję Europejską postępowań z tytułu uchybienia zobowiązaniom traktatowym, przedstawiciele rządu powoływali się na skrócenie kadencji Sejmu w 2007 r., jako na jedną z przyczyn braku terminowej transpozycji dyrektyw<sup>2</sup>. W trakcie ostatniej

---

<sup>1</sup> Praca naukowa finansowana ze środków budżetowych na naukę w latach 2013–2016 jako projekt badawczy w ramach programu pod nazwą „Diamentowy Grant”, nr projektu: DI2012 000342.

<sup>2</sup> Skarga wniesiona w sprawie C-516/08, Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej.

kadencji Sejmu taka przeszkoda nie miała miejsca. Wreszcie, dokonanie całościowej oceny realizacji zobowiązań wynikających z prawa UE przez obecną Radę Ministrów będzie możliwe dopiero po zakończeniu obecnej – VIII kadencji Sejmu.

## 2. PRZEDMIOT BADANIA

Transpozycja prawa pochodnego do polskiego porządku prawnego zasługuje na uwagę jako osobne zagadnienie badawcze, ponieważ stanowienie ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej nie jest zwykłym rodzajem działalności prawodawczej. Przemawia za tym zarówno wykonawczy, względem postanowień traktatów i aktów prawa pochodnego, charakter samych ustaw wykonujących<sup>3</sup>, jak i odmienności związane z trybem procedowania nad projektami tych ustaw. Wynikają one zarówno z regulaminu prac Rady Ministrów<sup>4</sup>, regulaminu Sejmu<sup>5</sup> (dalej: RS), jak i regulaminu Senatu<sup>6</sup>. Ustawy wykonujące prawo Unii Europejskiej powinny być przedmiotem odrębnego badania, które ma na celu uzupełnienie pustki poznawczej, jaka – pomimo rozbudowanych opracowań dogmatycznych<sup>7</sup> oraz empirycznych<sup>8</sup> – wciąż jest obecna w tym temacie. Celem niniejszego tekstu nie jest opisanie samych procedur – zadanie to zostało już z powodzeniem wykonane przez innych autorów<sup>9</sup>. Przedstawione tutaj rozważania dotyczą praktyki funkcjonowania postanowień proceduralnych regulujących sposób implementacji prawa pochodnego do polskiego porządku prawnego.

Pierwsza kategoria pytań badawczych dotyczy krajowego procesu prawodawczego (Kto był wnioskodawcą projektów ustaw, w tym które ministerstwa

---

<sup>3</sup> J. Maśnicki, *Ustawa i rozporządzenie implementujące jako akty prawa unijnego*, [w:] *Źródła prawa. Teoria i praktyka*, red. T. Giaro, Warszawa 2017, s. 321–339.

<sup>4</sup> Uchwała Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2013 r. poz. 979).

<sup>5</sup> Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. Nr 26, poz. 185, ze zm.).

<sup>6</sup> Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (M. P. z 1991 r. Nr 2, poz. 11, ze zm.).

<sup>7</sup> Por. J. Marszałek-Kawa, *The institutional position and functions of the Sejm of the Republic of Poland after the accession to the European Union*, Toruń 2016.

<sup>8</sup> Por. M. Kruk, K. Kubuj, M. Laskowska, J. Zaleśny, M. Godlewski, M. Olszówka, *Representational mandate in the Polish Deputies practice*, Warszawa 2013; A. Dudzińska, *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015.

<sup>9</sup> A. Trubalski, *Prawne aspekty implementacji prawa UE do systemu prawnego RP*, Warszawa 2016; M. Laskowska, *Parlamentarne procedury postępowania z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Wierzbica, 3–5 czerwca 2004 r.*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005; A. Szmyt, *O współpracy rządu z parlamentem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XXV/2011, s. 413–425; E. Tkaczyk, *Opracowywanie projektów aktów normatywnych wykonujących prawo Unii Europejskiej na szczeblu rządowym. Wybrane zagadnienia*, „Przeгляд Prawa Publicznego” 2016, nr 4, s. 75–88.

odpowiadały za przygotowanie projektów? Jakie komisje sejmowe brały udział w pracach nad projektami ustaw wykonujących? Jak długo trwał parlamentarny proces legislacyjny? Czy Senat brał aktywny udział w pracach nad ustawami wykonującymi? W jakim stopniu wprowadzane były senackie poprawki do projektów ustaw wykonujących?).

Druga kategoria pytań badawczych jest związana z powiązaniem ustaw wykonujących z implementowanymi aktami prawa pochodnego (Jakiego typu akty były implementowane przez ustawy wykonujące? Jakich dziedzin dotyczyły implementowane akty prawa pochodnego?). Wreszcie, za najistotniejszą z perspektywy prawa UE uznana została kwestia terminowości transpozycji, czyli zachowania przez polskiego prawodawcę ograniczeń czasowych nałożonych przez instytucje UE (Czy projekty ustaw wykonujących zostały uchwalone przed upływem terminu transpozycji lub podjęcia stosownych środków wykonawczych? Które z ministerstw najmniej radziło sobie z zachowaniem terminowości transpozycji? Od jakich czynników zależała długość spóźnienia transpozycyjnego?).

Niezbędnym dla przeprowadzenia badania instrumentem pomocniczym była baza danych, w której umieszczone zostały informacje pozyskane ze stron Rządowego Centrum Legislacji, Kancelarii Sejmu, Elektronicznego Systemu Transpozycji Prawa Europejskiego (ESTEP) oraz bazy aktów prawnych Unii Europejskiej – EUR-Lex<sup>10</sup>. Tą drogą uzyskano wszechstronny przegląd informacji pozwalający na powiązanie krajowego procesu prawodawczego z uwarunkowaniami regulacyjnymi wynikającymi z prawa Unii Europejskiej.

## 2.1. LICZBA USTAW WYKONUJĄCYCH

Podstawą wyróżnienia ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej był status, jaki został nadany projektom ustaw przez Radę Ministrów. Jeśli projekt ustawy wykonującej został wniesiony przez innego wnioskodawcę, status taki jest nadawany przez Marszałka Sejmu (art. 95a ust. 2–3 RS). Na sejmowym etapie procedowania oznaczono tą drogą 141 projektów ustaw, które zostały następnie przyjęte i opublikowane<sup>11</sup>. Dodatkowym kryterium służącym do wyodrębnienia ustaw wykonujących był opis celu danej ustawy wynikający z jej uzasadnienia. Sięgnięcie do uzasadnień projektów było konieczne, ponieważ klasyfikacja dokonana przez Radę Ministrów i Marszałka Sejmu okazała się częstokroć nieprecyzyjna.

<sup>10</sup> Dostępne na stronach: <http://www.rcl.gov.pl>; <http://www.sejm.gov.pl>; <http://estep.pl>; <http://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

<sup>11</sup> W tej grupie znajdują się po dwa projekty ustaw, które były rozpatrywane wspólnie. Były to odpowiednio: druk nr 3576, *Rządowy projekt ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym* oraz druk nr 3595, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw*; druk nr 608, *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów* oraz druk nr 3245, *Rządowy projekt ustawy o leczeniu niepłodności*.

Z przeprowadzonego badania wynika, że aż 31 ustaw służących implementacji prawa pochodnego, na sejmowym etapie procedowania, nie zostało oznaczonych jako wykonujące prawo Unii Europejskiej. Na powyższą liczbę wpłynęło niewątpliwe też to, że liczne ustawy ratyfikacyjne, konieczne dla wejścia w życie umów wynegocjowanych przez UE, nie zostały oznaczone jako ustawy wykonujące<sup>12</sup>. Poza tym, wśród projektów ustaw, którym nie został nadany status ustaw wykonujących, pomimo tego, że ich głównym celem była implementacja prawa unijnego, znalazł się również: Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o nasiennictwie<sup>13</sup>, który miał na celu implementację kontrowersyjnego prawodawstwa unijnego związanego z uprawą i wykorzystaniem GMO.

Na potrzeby badania zidentyfikowano łącznie 170 uchwalonych i opublikowanych ustaw wykonujących, w czym zawiera się wspomniana wcześniej liczba 31 ustaw, którym na potrzeby sejmowego procesu legislacyjnego nie nadano statusu ustaw wykonujących. Przy uwzględnieniu projektów rozpatrywanych wspólnie, powyższa liczba uchwalonych ustaw odpowiada 172 projektom ustaw wykonujących, które podlegały zakodowaniu w ramach prowadzonego badania. Analizą zostały objęte jedynie te projekty ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej, których procedowanie zakończyło się uchwaleniem ustawy. W praktyce okazały się to być niemal wszystkie projekty ustaw wykonujących. Proces prawodawczy zakończył się niepowodzeniem w wypadku zaledwie kilku projektów, których związek z prawem Unii Europejskiej wynikał raczej z życzenia wnioskodawców, niż ze stanu prawnego<sup>14</sup>.

Skuteczność inicjatyw ustawodawczych w przypadku ustaw wykonujących wyniosła 97,7%. Tak wysoki wynik nie powinien dziwić, ponieważ w warunkach stabilnej większości rządzącej jest on charakterystyczny dla rządowych projektów ustaw lub też projektów wspieranych przez Radę Ministrów, do jakich ustawy wykonujące najczęściej należą. Podobnie było w trakcie VI kadencji Sejmu (5.11.2007 r.–7.11.2011 r.), kiedy skuteczność wszystkich przedłożeń rządowych wyniosła 96%<sup>15</sup>. W trakcie VII kadencji Sejmu uchwalono łącznie 752 ustawy, co oznacza, że co piąta ustawa uchwalona w trakcie analizowanego okresu miała na celu implementację prawa unijnego. Tendencja ta ma charakter stały – podobny odsetek ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej był obserwowany również w poprzednich kadencjach Sejmu, co przedstawia Tabela nr 1.

<sup>12</sup> Por. m.in. projekty o numerach druku: 460, 961, 1047, 1642, 1927, 2833, 3059, 3198, 3289.

<sup>13</sup> Druk nr 176.

<sup>14</sup> Druk nr 1107, *Poselski projekt ustawy o ochronie genomu ludzkiego i embrionu ludzkiego oraz zmianie niektórych innych ustaw*; druk nr 1110, *Poselski projekt ustawy o zakazie zapłodnienia pozaustrojowego i manipulacji ludzką informacją genetyczną*; druk nr 3057, *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o pobieraniu, przechowywaniu i przeszczepianiu komórek, tkanek i narządów*; druk nr 1122, *Poselski projekt ustawy o świadomym rodzicielstwie*.

<sup>15</sup> O. Kazalska, J. Maśnicki, M. Żuralska, *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji*, red. M. Żuralska, Warszawa 2012, s. 64.

**Tabela nr 1:**

*Udział ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej w liczbie ustaw uchwalonych od 1.05.2004 r. do 11.11.2015 r.*

<b>Kadencja Sejmu</b>	<b>IV kadencja</b> (dane od 1.05.2004 r. do 15.10.2005 r.)	<b>V kadencja</b> (19.10.2005 r.– 4.11.2007 r.)	<b>VI kadencja</b> (5.11.2007 r. –7.11.2011 r.)	<b>VII kadencja</b> (8.11.2011 r. –11.11.2015 r.)	<b>Łącznie</b>
uchwalone ustawy wykonujące	51 <sup>1</sup>	63 <sup>2</sup>	170 <sup>3</sup>	170	452
wszystkie uchwalone ustawy	299	384	945	752	2380
udział ustaw wykonujących	17,05%	16,4%	17,99%	22,6%	19,08%

<sup>1</sup> Obejmuje jedynie projekty oznaczone na sejmowym etapie procedowania jako wykonujące prawo UE.

<sup>2</sup> Obejmuje jedynie projekty oznaczone na sejmowym etapie procedowania jako wykonujące prawo UE.

<sup>3</sup> Obejmuje jedynie projekty oznaczone na sejmowym etapie procedowania jako wykonujące prawo UE.

Przedstawione wyżej statystyki jedynie w umiarkowanym stopniu można odnieść do tzw. mitu Delorsa, który w spopularyzowanej formie sprowadza się do przyjęcia, że większość krajowego prawodawstwa w istocie pochodzi z Brukseli, a rola parlamentów i rządów zostaje sprowadzona jedynie do biernej implementacji rozwiązań przyjętych przez Unię Europejską. Warto w tym miejscu odwołać się do pierwszej wypowiedzi Jacques'a Delorsa z 1988 r.: „w ciągu najbliższych 10 lat, 80% prawodawstwa regulującego gospodarkę, a być może także związanego z podatkami i kwestiami socjalnymi będzie miało wspólnotowe pochodzenie”<sup>16</sup>. Sam J. Delors odniósł swoje szacunki jedynie do ustaw, które już zostały przyjęte, a więc nie określił, w jakim stopniu nowe regulacje będą mieć pochodzenie unijne. Nie odnosił się zatem do udziału legislacji o pochodzeniu unijnym w procedowanych w ramach pewnych okresów projektach ustaw. Weryfikacja „mitu Delorsa” wymagałaby zatem odniesienia udziału legislacji o pochodzeniu unijnym do całości prawodawstwa krajowego.

Próby takie, z umiarkowanym powodzeniem, są podejmowane. Zgodnie z estymacjami przedstawionymi przez zespoły badawcze z innych państw członkowskich, ilościowy udział instrumentów implementujących w działalności prawodawczej wahał się między 11,8% (Finlandia) a 35% (Hiszpania). Niemniej szacunki te były robione według różnej metodologii i dla różnych okresów, co dodatkowo utrudnia ich porównanie<sup>17</sup>. Nie należy przy tym jednak zapominać, że tym, na co zwrócił

<sup>16</sup> Bulletin No- 2-367/157, 6 July 1988.

<sup>17</sup> Por. *The Europeanization of Domestic Legislatures The Empirical Implications of the Delors' Myth in Nine Countries*, red. S. Brouard, O. Costa, T. König, Springer 2012.

uwagę J. Delors, jest nie tyle wartość liczbową, ile waga podejmowanych w Brukseli rozstrzygnięć, a tego badanie ilościowe nie jest w stanie wykazać.

W związku z tym, należy jedynie poprzestać na stwierdzeniu, że udział ustaw wykonujących w bieżącej działalności prawodawczej Sejmu i Senatu jest istotny.

## 2.2. PRZEDMIOT USTAW WYKONUJĄCYCH

W ramach prowadzonego badania zidentyfikowano następujące kategorie ustaw wykonujących: a) ustawa implementująca; b) ustawa, której celem jest usprawnienie wydatkowania funduszy unijnych; c) wykonanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej; d) ratyfikacja; e) inne. Zastosowanie powyższych kategorii, ze względu na tendencję prawodawcy krajowego do obejmowania zakresem jednej ustawy wielu odmiennych zagadnień, nie mogło mieć charakteru rozłącznego. W związku z tym, całkowita suma przypadków, na potrzeby których dokonano wyżej przedstawionej klasyfikacji, wykracza poza podaną wcześniej liczbę ustaw wykonujących (170).

### Wykres nr 1:

*Kategorie ustaw wykonujących*



- Implementacja prawa pochodnego (142)
- Wydatkowanie środków finansowych (14)
- Dostosowanie do wyroków TSUE (5)
- Inne (15)
- Ratyfikacja (10)

Do ustaw implementujących zaliczono ustawy mające na celu transpozycję dyrektyw lub podjęcie środków wykonawczych na rzecz realizacji rozporządzenia lub decyzji. Łącznie naliczono 142 ustawy, które miały charakter implementujący. Ustawy te dotyczyły zarówno implementacji dyrektyw, rozporządzeń i decyzji. Nie było przy tym możliwe dokonanie ich rozdzielnej klasyfikacji, co wynika z faktu, że ustawy wykonujące częstokroć dokonują łącznie implementacji postanowień dyrektyw i rozporządzeń.

Drugą kategorią ustaw są te, które służą wydatkowaniu lub też usprawnieniu wydatkowania szeroko rozumianych środków finansowych pochodzących z Unii Europejskiej (od projektów wspólnego zainteresowania w energetyce po fundusze strukturalne) – naliczono 14 takich ustaw. Wyróżnienie tej kategorii ustaw obejmuje jakościowo różne projekty, zarówno takie, które służyły stworzeniu samych ram prawnych, jak i te, które służyły ich udoskonaleniu. Legislacja ta nie jest zawsze tożsama z wykonaniem zobowiązań traktatowych, stąd też może różnić się od pozostałych ustaw wykonujących. Wyróżnione w tej kategorii ustawy polegają na skorzystaniu z upoważnienia do działania, jakie zawierają przepisy unijne



(np. możliwość wprowadzenia wsparcia do produkcji tytoniu), a nie wykonaniu obowiązku, przykładowo nie można twierdzić, żeby państwa członkowskie miały obowiązek wprowadzać system dopłat. Jednakże, wyróżnione w ramach tej kategorii ustawy, przez zależność od środków przyjmowanych przez Unię Europejską, różnią się od pozostałych ustaw krajowych, stąd też za zasadne uznane zostało objęcie ich zakresem badania.

Kolejną kategorią ustaw wykonujących są ustawy mające na celu dostosowanie prawa polskiego do wyroków TSUE, co było celem 5 ustaw. Wyroki te dotyczyły zaledwie jednej sprawy przegranej przez Rzeczpospolitą Polską przed Trybunałem Sprawiedliwości<sup>18</sup> oraz – w przeważającej mierze – dostosowania prawa krajowego do 6 orzeczeń zapadłych wskutek zadania pytania prejudycjalnego<sup>19</sup>. Taka dysproporcja wynika z tego, że w większości przypadków transpozycja prawa pochodnego, która jest następstwem przegranej sprawy w Trybunale, nie jest oznaczana jako wykonanie wyroku, tylko realizacja zobowiązań wynikających wprost z dyrektywy lub rozporządzenia.

Ratyfikacji umów międzynarodowych zawieranych przez Unię Europejską (w przypadku, gdy są to tzw. umowy mieszane – wymagana jest również ratyfikacja ze strony państw członkowskich oraz ratyfikacji traktatu akcesyjnego zawartego z Chorwacją) służyło 10 ustaw. Pozostałe 15 ustaw, których nie udało się przypisać do żadnej z powyższych kategorii, zakwalifikowano jako „inne”.

## 2.2.1. AKTY PRAWA UE BĘDĄCE PRZEDMIOTEM USTAW WYKONUJĄCYCH

Na potrzeby przeprowadzenia badania można też przyjąć inną perspektywę, która odnosi się do rodzajów aktów prawa Unii Europejskiej będących przedmiotem ustaw wykonujących. Przyjęcie takiego rozróżnienia jest zasadne z kilku względów. Po pierwsze, każdy z aktów prawa pochodnego cechuje się swoją specyfiką, która wyraża się w relacji do prawa krajowego. Dyrektywy są aktami, którym, co do zasady, nie przysługuje bezpośrednia skuteczność, stąd też zawsze wymagają transpozycji do prawa krajowego. Rozporządzeniom wydawanym przez instytucje Unii Europejskiej przysługuje bezpośrednia skuteczność i jako takie, co do zasady, nie powinny podlegać transpozycji. W praktyce jednak okazuje się, że prawodawca krajowy przenosi treść rozporządzeń do prawodawstwa

<sup>18</sup> Wyrok TS z 27 czerwca 2013 r. w sprawie C-569/10, *Komisja Europejska przeciwko Rzeczpospolitej Polskiej*, EU:C:2013:425.

<sup>19</sup> Wyrok TS z 8 listopada 2012 r. w sprawie C-511/10, *Finanzamt Hildesheim przeciwko BLC Baumarkt GmbH & Co. KG*, EU:C:2012:689; wyrok TS z 19 lutego 2012 r. w sprawie C-325/11, *Krystyna Alder i Ewald Alder przeciwko Sabina Orłowska i Czesław Orłowski*, EU:C:2012:824; wyrok TS z 9 listopada 2010 r. w sprawach połączonych C-92/09 oraz C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR i Hartmut Eifert przeciwko Land Hessen*, EU:C:2010:662; postanowienie TS z 9 września 2011 r. w sprawie C-198/10, *Cassina SpA przeciwko Alivar Srl i Galliani Host Arredamenti Srl*, EU:C:2011:570; wyrok TS z dnia 27 stycznia 2011 r. w sprawie C-168/09, *Flos SpA przeciwko Semeraro Casa e Famiglia SpA*, EU:C:2011:29; wyrok TS z 6 lipca 2010 r. w sprawie C-428/08, *Monsanto Technology LLC przeciwko Cefetra BV i innym*, EU:C:2010:402.

krajowego<sup>20</sup>. Po drugie, wyróżnienie tej kategorii jest zasadne ze względu na charakter ustaw wykonujących, które są służebne wobec prawodawstwa UE. W związku z tym zasadne jest wskazanie, jakie rodzaje aktów prawa pochodnego oraz inne części porządku prawnego Unii Europejskiej podlegały wykonaniu przez ustawy krajowe w trakcie VII kadencji Sejmu.

Należy wskazać, że najwięcej w trakcie VII kadencji Sejmu implementowano dyrektyw (165), następnie rozporządzeń (122). Najmniej działań implementacyjnych podjęto w przypadku decyzji (9)<sup>21</sup>. Przez ustawy wykonano też wspomnianych wyżej 7 wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Stosunkowo wiele aktów, które było przedmiotem ustaw wykonujących, nie podlegało jednak tak jednoznacznej klasyfikacji i zostało oznaczonych jako „inne” (24).

## Wykres nr 2:

*Rodzaje aktów będących przedmiotem ustaw wykonujących*



Do „innych” aktów będących przedmiotem ustaw wykonujących należały różnorodne elementy legislacji unijnej, takie jak: instrumenty przyjmowane w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa<sup>22</sup> czy też decyzja Eurostatu o włączeniu Bankowego Funduszu Gwarancyjnego do sektora instytucji rządowych i samorządowych<sup>23</sup>. W jednym przypadku przedmiotem implementacji był nawet projekt aktu wykonawczego, który nie został jeszcze przyjęty<sup>24</sup>. Dodatkowo, przedmiotem implementacji ustawowej były akty stosowania prawa, takie jak decyzja Komisji Europejskiej dot. pomocy publicznej (OJ C 300/22)<sup>25</sup> czy też

<sup>20</sup> R. Król, *National normative implementation of EC regulations. An exceptional or rather common matter?*, „European Law Review” 2008, Vol. 33, Iss. 2, s. 246.

<sup>21</sup> Do dokonanej w tym miejscu klasyfikacji zaliczono też akty przyjęte w ramach Euratom: Dyrektywę Rady 2011/70/Euratom z dnia 19 lipca 2011 r. ustanawiającą ramy wspólnotowe w zakresie odpowiedzialnego i bezpiecznego gospodarowania wypalonym paliwem jądrowym i odpadami promieniotwórczymi (Dz.U. L 199 z 2.8.2011 r., s. 48–56).

<sup>22</sup> Wspólne stanowisko Rady 2008/944/WPZiB z dnia 8 grudnia 2008 r. określające wspólne zasady kontroli wywozu technologii wojskowych i sprzętu wojskowego (Dz.U. L 335 z 13.12.2008 r., s. 99–103).

<sup>23</sup> Druk nr 3574, *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych*.

<sup>24</sup> Druk nr 176, *Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o nasiennictwie*, który miał implementować projekt decyzji Komisji implementującej dyrektywę Rady 2002/55/WE w odniesieniu do wymagań, zgodnie z którymi można wprowadzać do obrotu małe opakowania materiału siewnego kategorii standard różnych odmian roślin warzywnych należących do tego samego gatunku.

<sup>25</sup> Druk nr 802, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku tonażowym oraz niektórych innych ustaw*.



decyzje Komisji Europejskiej wydawane na podstawie dyrektywy 2006/21/WE<sup>26</sup>. Przedmiotem implementacji były też zalecenia Komitetu Specjalnego Ekspertów Rady Europy MONEYVAL<sup>27</sup>, które – notabene, również zostały sklasyfikowane przez wnioskodawców jako projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej (*sic!*)<sup>28</sup> czy też zalecenia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego<sup>29</sup>.

Dodatkowo, przedmiotem ustaw implementujących było doregulowanie kwestii istotnych z punktu widzenia usprawnienia wydatkowania środków finansowych UE, takich jak np. dookreślenie statusu prawnego umowy partnerstwa<sup>30</sup>. Osobną kwestią jest, że ustawy wykonujące – równolegle implementując prawo unijne, służyły wykonaniu umów międzynarodowych, takich jak np. Akt genewski Porozumienia haskiego o międzynarodowej rejestracji wzorów przemysłowych<sup>31</sup> czy też Konwencja o pracy na morzu (MLC)<sup>32</sup>. Przeprowadzone badanie nie mogło wykazać, na ile ustawy wykonujące służyły w istocie realizacji innych celów niż te związane z implementacją prawa pochodnego (*gold-plating*)<sup>33</sup>.

Powyższe zestawienie wskazuje na niezwykle zróżnicowany charakter ustaw wykonujących. Okazało się, że obok dyrektyw, działaniom implementacyjnym podlegają w równym stopniu rozporządzenia. Ponadto, przedmiotem ustaw wykonujących było dostosowanie polskiego prawodawstwa do szeregu rodzaju aktów *soft law* oraz indywidualnych decyzji.

## 2.2.2. DZIEDZINA USTAW WYKONUJĄCYCH

Na podstawie klasyfikacji przyjętej w tematycznym wykazie projektów ustaw, uszeregowano przyjęte ustawy wykonujące wedle dziedziny, której w przeważającej mierze dotyczyła ustawa. Tym samym, przyjęto rozdzielne kodowanie poszczególnych ustaw wykonujących, którego wynik przedstawia Wykres nr 3.

---

<sup>26</sup> Dyrektywa 2006/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniająca dyrektywę 2004/35/WE, Dz.U. L 102 z 11.4.2006 r., s. 15–34, por. druk nr 717, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o odpadach wydobywczych oraz niektórych innych ustaw*.

<sup>27</sup> Komitet Specjalny Ekspertów Rady Europy ds. Oceny Środków Przeciwdziałania Praniu Pieniędzy w Krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

<sup>28</sup> Druk nr 3659, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks karny oraz niektórych innych ustaw*.

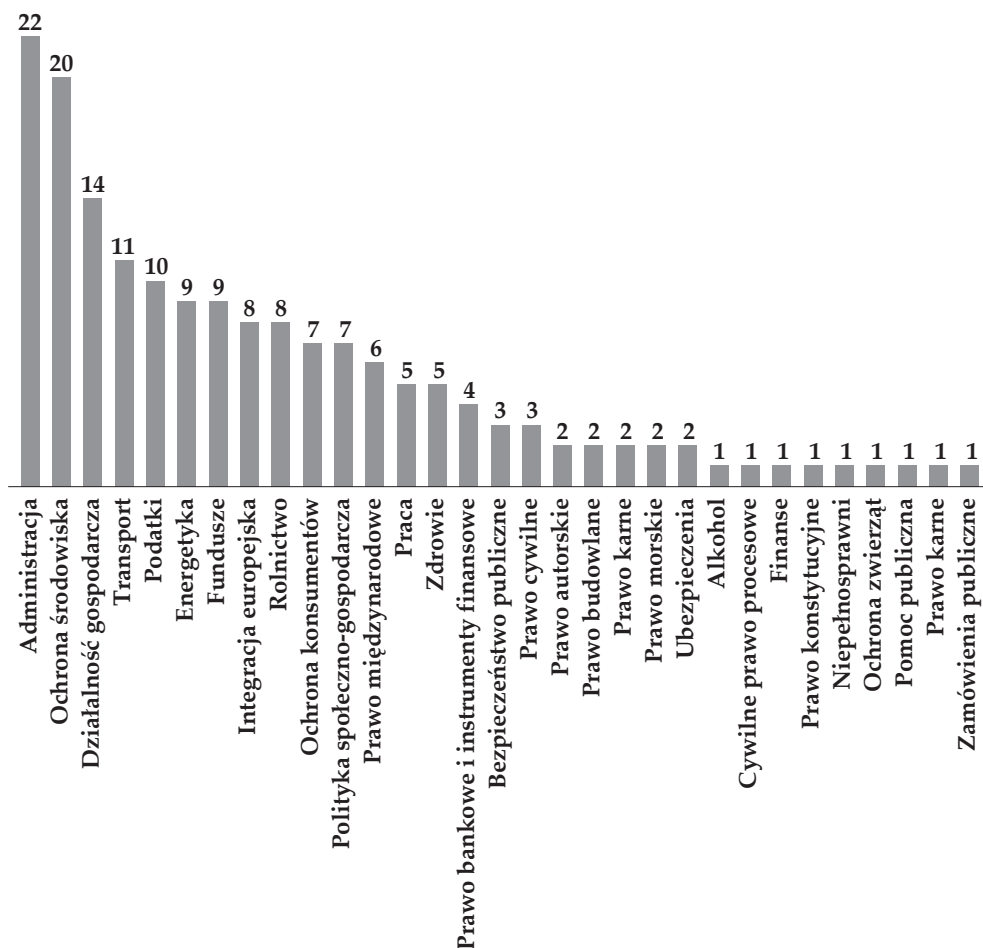
<sup>29</sup> Druk nr 3576, *Rządowy projekt ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym*.

<sup>30</sup> Druk nr 1881, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw*.

<sup>31</sup> Druk nr 3249, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo własności przemysłowej oraz niektórych innych ustaw*.

<sup>32</sup> Druk nr 3645, *Rządowy projekt ustawy o pracy na morzu*.

<sup>33</sup> Można przypuszczać, że „pozlacanie” miało miejsce w przypadku druku nr 1273, *Rządowy projekt ustawy zmieniającej ustawę o zmianie ustawy – Prawo energetyczne, ustawy – Prawo ochrony środowiska oraz ustawy o systemie oceny zgodności oraz ustawę o zmianie ustawy – Prawo energetyczne oraz o zmianie niektórych innych ustaw*. Więcej na ten temat por. J. Maśnicki, *Metody transpozycji dyrektyw*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2017 nr 8, s. 7–8.

**Wykres nr 3:***Dziedzina ustaw wykonujących*

Najwięcej ustaw wykonujących dotyczyło kwestii związanych z funkcjonowaniem administracji (22 ustawy). Przedmiotem tych ustaw było usprawnienie procesu wymiany informacji między administracją krajową a Komisją Europejską lub też wyposażenie krajowych organów administracji w kompetencje niezbędne do wykonania zobowiązań wynikających z prawa unijnego. Drugim obszarem regulacji były kwestie związane z ochroną środowiska (20 ustaw). Następną znaczącą grupą ustaw wykonujących dotyczyła regulowania działalności gospodarczej (14 ustaw) oraz transportu i podatków (odpowiednio po 11 i 10 ustaw). Po 9 ustaw dotyczyło energetyki oraz funduszy. Po 8 ustaw uchwalono w takich dziedzinach jak integracja europejska oraz rolnictwo. Po 7 ustaw dotyczyło ochrony konsumentów oraz polityki społeczno-gospodarczej. Niewiele mniej, bo 6 ustaw, odnosiło się do wykonania zobowiązań wynikających z podpisanych

przez Unię Europejską umów międzynarodowych. Po 5 ustaw dotyczyło takich zagadnień jak praca oraz zdrowie. O jedną mniej ustawę uchwalono w obszarze prawa bankowego i instrumentów finansowych. Po 3 ustawy dotyczyły bezpieczeństwa publicznego oraz prawa cywilnego. Po 2 ustawy uchwalono w kategoriach takich jak prawo autorskie, budowlane, karne, morskie oraz ubezpieczenia. Po jednej ustawie wykonującej uchwalono w następujących dziedzinach: alkohol, cywilne prawo procesowe, finanse, prawo konstytucyjne, niepełnosprawni, ochrona zwierząt, pomoc publiczna, prawo karne i zamówienia publiczne.

Przedstawiony wyżej wykaz wskazuje na różnorodne kierunki nie tylko działalności prawodawczej związanej z implementacją prawa unijnego, lecz także na dziedziny, w których w ostatnich latach rozwija się adresowane do państw członkowskich prawodawstwo samej Unii Europejskiej. Znaczący udział ustaw przyjmowanych w obszarze ochrony środowiska naturalnego dodatkowo potwierdza równoważenie celów czysto gospodarczych tymi, które stawiają na zrównoważony rozwój.

### 3.1. WYKONYWANIE INICJATYWY USTAWODAWCZEJ

Podmiotem dominującym w wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej jest Rada Ministrów<sup>34</sup> (dalej: RM). Tendencja ta znajduje potwierdzenie w przypadku ustaw wykonujących, co wynika z faktu, że realizacja projektu integracji europejskiej od samego początku należała do egzekutyw poszczególnych państw członkowskich, tworząc tym samym napięcie między skutecznością działań podejmowanych na szczeblu ponadnarodowym a ich legitymizacją na płaszczyźnie krajowej<sup>35</sup>. Wiodącą rolę egzekutywy w transpozycji prawa pochodnego potwierdza wskazanie RM jako podmiotu, który jest odpowiedzialny za wniesienie projektu ustawy wykonującej. Obowiązek ten wynika wprost z art. 18 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej<sup>36</sup> (dalej: ustawa o współpracy). Z przeprowadzonych badań wynika również, że to RM jest głównym wnioskodawcą projektów ustaw wykonujących, na co wskazuje Wykres nr 4.

Dominacja Rady Ministrów (158 na 172 projekty) jest tym bardziej widoczna, jeśli uświadomimy sobie, że projekty ustaw wykonujących wnoszone przez grupę posłów (11 projektów) są najczęściej merytorycznie opracowywane przez właściwe ministerstwa.

<sup>34</sup> M. Mistygacz, *Rząd w Procesie Ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012, s. 355–360.

<sup>35</sup> R. Grzeszczak, *Rola parlamentu oraz rządu w kształtowaniu polityki integracyjnej – efektywność a zasada demokracji przedstawicielskiej*, [w:] *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. S. Biernat, S. Dudzik, Warszawa 2010, s. 18 i n.

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 213, poz. 1395).

**Wykres nr 4:***Wnioskodawcy projektów ustaw wykonujących*

158

11 21

■ Wnioskodawca: Rada Ministrów (158)

■ Wnioskodawca: Posłowie (11)

■ Wnioskodawca: Prezydent RP (2)

■ Wnioskodawca: Komisja (1)

Wskazują na to informacje zawarte w uzasadnieniu, które przywołują np. ustalenia wynikające z wymiany pism między rządem a Komisją Europejską w trakcie postępowań z tytułu uchybienia zobowiązaniom traktatowym, które to informacje – do czasu zamknięcia postępowania prowadzonego przez KE – nie są publicznie dostępne<sup>37</sup>. Celem zgłaszania przez grupę posłów projektów rządowych jest przyspieszenie procesu prawodawczego na etapie opracowania projektu, a w szczególności chęć ominięcia konsultacji publicznych oraz uzgodnień międzyresortowych.

Wykonanie prawa inicjatywy ustawodawczej było najczęściej spowodowane upływem terminu transpozycji. Warto jednak wskazać też i na te przykłady, w których w samych uzasadnieniach projektu wskazywano inne motywacje, takie jak: postępowanie z tytułu uchybienia zobowiązaniom traktatowym prowadzone przez Komisję Europejską<sup>38</sup>, zmiany konieczne ze względu na rozszerzenie Unii Europejskiej<sup>39</sup>, upływ okresu przejściowego wskazanego w dyrektywie<sup>40</sup>, zapobieżenie ponownemu wejściu w procedurę nadmiernego deficytu<sup>41</sup> lub też konieczność korekty odesłania do przepisów unijnych w sytuacji, w której uprzednio zastosowano transpozycję przez odesłanie<sup>42</sup>. Oznacza to, że poza samą implementacją prawa UE ustawy wykonujące mają w istocie różne cele, do których może należeć np. wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego<sup>43</sup>.

Rada Ministrów wykonuje prawo inicjatywy prawodawczej jako jeden podmiot, niemniej za przygotowanie projektów ustaw odpowiadają właściwe ministerstwa. Na podstawie informacji zawartych w bazie ESTEP przyporządkowano ustawy wykonujące do właściwych ministerstw odpowiedzialnych za przygotowanie stosownych projektów, co pokazuje Wykres nr 5.

<sup>37</sup> Druk nr 2930, *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o biokomponentach i biopaliwach ciekłych oraz niektórych innych ustaw*.

<sup>38</sup> Druk nr 1272, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego*.

<sup>39</sup> Druk nr 1535, *Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej*.

<sup>40</sup> Druk nr 1627, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym*.

<sup>41</sup> Druk nr 1789, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw*.

<sup>42</sup> Druk nr 1793, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrotie tymi wyrobami i organizacji rynku wina*.

<sup>43</sup> Druk nr 494, *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo celne*.

**Wykres nr 5:***Ministerstwa odpowiedzialne za przygotowanie projektów ustaw wykonujących*

Najczęściej za przygotowanie projektu ustaw wykonujących były odpowiedzialne Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz Ministerstwo Finansów, które przygotowały odpowiednio po 26 i 25 projektów ustaw wykonujących. Kolejnymi ministerstwami, które stosunkowo często podejmowały się zadań związanych z transpozycją prawa pochodnego, było Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi (21 projektów) oraz Ministerstwo Gospodarki (20 projektów). Ministerstwo Środowiska było odpowiedzialne za przygotowanie 16 projektów ustaw wykonujących. Pozostałe ministerstwa były zaangażowane w przygotowanie projektów ustaw wykonujących w znacznie mniejszym stopniu. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych przygotowało 10 projektów, Ministerstwo Spraw Zagranicznych przygotowało 9 projektów. Po 8 projektów przygotowały Ministerstwo Zdrowia oraz Ministerstwo Sprawiedliwości. Pozostałe ministerstwa przygotowały łącznie 10 projektów ustaw wykonujących. Warto zwrócić uwagę, że poza ministerstwami, projekty ustaw wykonujących były merytorycznie opracowywane przez Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (3 projekty) oraz Urząd Zamówień Publicznych (2 projekty).

Administracja rządowa w zróżnicowanym stopniu miała do czynienia z implementacją prawa unijnego. Ministerstwa, które są odpowiedzialne za dziedziny gospodarcze, znacznie częściej podejmują się opracowania projektów ustaw wykonujących niż te, które działają w dziedzinach takich jak np. kultura czy szkolnictwo wyższe.

**3.2. PROCEDOWANIE NAD PROJEKTAMI USTAW WYKONUJĄCYCH**

Po zakwalifikowaniu projektu ustawy jako wykonującego prawo Unii Europejskiej, decyzją Marszałka Sejmu jest on kierowany do pierwszego czytania,

które może zostać przeprowadzone na posiedzeniu Sejmu lub we właściwej merytorycznie komisji sejmowej (art. 37 RS). Poprawkę do projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej może zgłosić na posiedzeniu komisji grupa co najmniej trzech posłów w formie pisemnej (art. 95d ust. 1 RS). Dla porównania w przypadku pozostałych projektów ustaw poprawkę może zgłosić już jeden poseł (art. 38 RS). Podobnie co najmniej trzech wnioskodawców wymaga zgłoszenie propozycji poprawek odrzuconych przez komisję do sprawozdania jako wniosków mniejszości (art. 95d ust. 2 RS).

W trakcie VII kadencji Sejmu projekty ustaw wykonujących były w przeważającej mierze kierowane do I czytania w komisjach (102 projekty), znacznie rzadziej kierowano je do I czytania na posiedzeniu Sejmu (70 projektów)<sup>44</sup>. Niezależnie od tego, czy projekt trafił już od samego początku do prac w komisjach, czy został tam skierowany dopiero po I czytaniu, nad projektami ustaw wykonujących pracowały komisje przedstawione na Wykresie nr 6. Kilkukrotnie projekty ustaw kierowano do pracy w więcej niż tylko jednej komisji.

### Wykres nr 6:

*Komisje sejmowe zaangażowane w prace nad projektami ustaw wykonujących*



Ustawy wykonujące były rozpatrywane najczęściej w Komisji Finansów Publicznych – były to 32 projekty. Kolejnymi komisjami sejmowymi, które w dużym stopniu zajmowały się projektami ustaw wykonujących, były Komisja Infrastruktury (28 projektów) oraz Komisja Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa i Komisja Rolnictwa i Rozwoju Wsi, które rozpatrywały

<sup>44</sup> Projekty rozpatrywane wspólnie zostały skierowane w jednym przypadku do I czytania w komisjach (druki nr 3576 oraz 3595), w drugim natomiast zostały skierowane do I czytania na posiedzeniu Sejmu (druki nr 3245 oraz 608).



po 23 projekty. Do Komisji Gospodarki trafiło 15 projektów ustaw wykonujących. Komisja Spraw Zagranicznych rozpatrzyła 12 projektów, podobnie jak i Komisja Spraw Wewnętrznych, pod której obrady trafiło 11 projektów. Po 9 projektów było przedmiotem prac Komisji do spraw Unii Europejskiej oraz Komisji Nadzwyczajnej do spraw energetyki i surowców energetycznych oraz Komisji Zdrowia. Podobną liczbę – 8 projektów rozpatrzyła Komisja Sprawiedliwości i Praw Człowieka. Po 5 projektów trafiło pod obrady Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Komisji Polityki Społecznej i Rodziny. Zaledwie 3 projekty ustaw wykonujących trafiły do Komisji Kultury i Środków Przekazu. Po jednym projekcie ustawy wykonującej trafiło do następujących komisji: Administracji i Cyfryzacji, Edukacji, Nauki i Młodzieży, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii, Nadzwyczajnej do spraw zmian w kodyfikacjach, Obrony Narodowej.

Przedstawione wyżej rozdrobnienie prac nad projektami ustaw wykonujących jest konsekwencją zmian, jakie do RS wprowadzono po akcesji do Unii Europejskiej. Przed 1.05.2004 r. wszystkie projekty ustaw mających dostosować prawodawstwo polskie do prawodawstwa wspólnotowego były rozpatrywane przez jedną komisję. Oznaczało to, że ci sami posłowie zajmowali się wieloma skrajnie różnymi dziedzinami. Wobec tych doświadczeń podjęto słuszną decyzję o tym, żeby za decydujące kryterium przy skierowaniu projektu do właściwych komisji przyjąć merytoryczną zawartość danego przedłożenia<sup>45</sup>.

Sami posłowie w różnicowany sposób odnoszą się do prac nad projektami ustaw wykonujących. Przykładowo, przedmiotem jednej z interpretacji były skutki finansowe z tytułu opóźnień transpozycyjnych, dotychczasowy koszt „opieszalności przy wprowadzaniu unijnych przepisów” oraz to jak sobie radzą ze swoimi zobowiązaniami transpozycyjnymi poszczególne ministerstwa<sup>46</sup>. Z drugiej strony, wyniki badań ankietowych przeprowadzonych na grupie blisko jednej trzeciej parlamentarzystów świadczą o braku dostrzegania kwestii transpozycji jako zadania związanego z szerszym kontekstem europejskim<sup>47</sup>.

Należy też zauważyć, że posłowie pracujący w ramach poszczególnych komisji sejmowych w trakcie VII kadencji Sejmu częstokroć traktowali prawo unijne jako „prawo obce”. Odpowiada to przeciwstawianiu woli krajowego prawodawcy regulacjom pochodzącym z Unii Europejskiej<sup>48</sup>. Posłowie też niekiedy wprost wyrażali swój negatywny stosunek do prawa unijnego i obowiązku

<sup>45</sup> M. Laskowska, *Parlamentarne procedury postępowania z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*. Wierzbica, 3–5 czerwca 2004 r., red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005, s. 146 i n.

<sup>46</sup> Interpelacja nr 13913 do prezesa Rady Ministrów sprawie opóźnień związanych z wdrażaniem unijnych dyrektyw, źródło: <http://orka2.sejm.gov.pl>.

<sup>47</sup> K. Kubuj, *Sfery działalności posła-przedstawiciela*, [w:] *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, red. M. Kruk, Warszawa 2013, s. 335–374.

<sup>48</sup> *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych* (nr 124) z dnia 13 grudnia 2013 r., s. 7, źródło: <http://orka.sejm.gov.pl>.

jego transpozycji<sup>49</sup>. Jeszcze inną postawą jest podzielane przez niektórych parlamentarzystów przekonanie co do tego, że transpozycja – nawet jeżeli uznać ją za konieczną, może być wykonana w zupełnie dowolny sposób<sup>50</sup>. Niekiedy też kwestia implementacji była rozważana przez posłów, nie jako realizacja prawnego obowiązku, ale przez pryzmat rachunku zysku i strat<sup>51</sup>.

W tym kontekście uwagi pozostałych uczestników dyskursu legislacyjnego, najczęściej legislatorów oraz przedstawicieli ministerstw, wydawały się niezwykle przychylnie procesowi integracji europejskiej. To do przedstawicieli administracji rządowej należała obrona skuteczności prawa Unii Europejskiej, głównie przez krytykę nadmiernego rozbudowywania zakresu regulacji o kwestie niezwiązane z implementacją prawa pochodnego<sup>52</sup>.

Nie znaczy to, że zapewnienie pełnej skuteczności prawa Unii Europejskiej może być zawsze nadrzędną motywacją administracji rządowej. Obecny podczas posiedzeń komisji sejmowych przedstawicielom Rady Ministrów zdarzało się przyznać, że proponowane przedłożenie rządowe dalekie jest od transponowanego aktu prawa Unii Europejskiej<sup>53</sup>. Również legislatorzy sygnalizowali potencjalną sprzeczność proponowanych przez wnioskodawców instrumentów implementacyjnych z prawem Unii Europejskiej<sup>54</sup>.

Postawy uczestników dyskursu legislacyjnego można by zapewne zilustrować kolejnymi przykładami. W tym miejscu należy jedynie zaznaczyć niechętny stosunek parlamentarzystów do obowiązku transpozycji prawa pochodnego. Uchwalane w tym zakresie regulacje są traktowane jako „niechciane prawo”. Niepokojącym zjawiskiem jest również sporadycznie zdarzające się otwarte przyznanie ze strony wnioskodawcy, że wniesione do Sejmu przedłożenia nie służą poprawnej i pełnej transpozycji. Może to świadczyć o tym, że część z przyjętych w trakcie VII kadencji Sejmu ustaw jedynie w sposób pozorny transponowało przepisy unijne. Weryfikacja tego założenia wymagałaby jednak przeprowadzenia odrębnych badań o charakterze jakościowym.

Komisje sejmowe, w celu sprawniejszego procedowania nad skierowanymi do nich projektami, powoływały podkomisje, którą to możliwość stwarza art. 41 RS.

---

<sup>49</sup> *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Spraw Wewnętrznych* (nr 14) z dnia 13 marca 2012 r., s. 5, źródło: <http://orka.sejm.gov.pl>.

<sup>50</sup> *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Infrastruktury* (nr 6) z dnia 12 stycznia 2012 r., s. 6, źródło: <http://orka.sejm.gov.pl>.

<sup>51</sup> *Pełny zapis przebiegu Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa* (nr 12) z dnia 15 marca 2012 r., s. 6 i n., źródło: <http://orka.sejm.gov.pl>.

<sup>52</sup> *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Infrastruktury* (nr 6) z dnia 12 stycznia 2012 r., s. 5, źródło: <http://orka.sejm.gov.pl>.

<sup>53</sup> *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa* (nr 116) z dnia 2 kwietnia 2014 r., s. 5, źródło: <http://orka.sejm.gov.pl>; *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa* (nr 7) z dnia 16 lutego 2012 r., s. 4, źródło: <http://orka.sejm.gov.pl>.

<sup>54</sup> *Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa* (nr 9) z dnia 1 marca 2012 r., s. 12, źródło: <http://orka.sejm.gov.pl>.

W wypadku analizowanych projektów ustaw wykonujących prawo UE podkomisje pracowały nad projektami ustaw aż w 99 przypadkach. Komisje sejmowe przedstawiały też daleko idące poprawki do projektów. Wynikało to zarówno z faktu, że projekty przedstawione przez RM wymagały niekiedy rozległych zmian legislacyjnych, jak i stąd, że wnioskodawca przedstawiał już w trakcie procesu legislacyjnego – za pośrednictwem posłów, własne zmiany do projektu.

Po zakończeniu etapu prac w komisji projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej jest kierowany do drugiego czytania. W ramach drugiego czytania, na posiedzeniu Sejmu zostaje przedstawione sprawozdanie komisji, przeprowadzona zostaje debata oraz mogą zostać zgłoszone poprawki i wnioski (art. 44 ust. 1 RS). Jeśli w drugim czytaniu projekt nie zostanie skierowany ponownie do komisji, Sejm może niezwłocznie przeprowadzić trzecie czytanie (art. 48 RS). Trzecie czytanie obejmuje: przedstawienie dodatkowego sprawozdania komisji, jeżeli projekt nie został ponownie skierowany do komisji, przedstawienie przez posła sprawozdawcę poprawek i wniosków zgłoszonych podczas drugiego czytania oraz głosowanie (art. 49 RS). Następnie uchwalona ustawa jest niezwłocznie przesyłana Marszałkowi Senatu (art. 52 RS).

Stosunkowo dużą aktywnością podczas prac nad projektami ustaw wykonujących wykazał się Senat, który w przypadku 88 projektów ustaw wykonujących wniósł własne poprawki, najczęściej w całości przyjmowane przez Sejm (poprawki do 53 ustaw) lub też częściowo przyjęte (poprawki do 33 ustaw). Jedynie w dwóch przypadkach Sejm w całości odrzucił poprawki Senatu, co pokazuje graficznie Wykres nr 7.

### Wykres nr 7:

*Decyzja Sejmu dotycząca poprawek Senatu do ustaw wykonujących*



■ Przyjęto poprawki (53)

■ Przyjęto część poprawek (33)

■ Odrzucono poprawki (2)

Ostatnim czynnikiem, jaki należy przedstawić przez badanie ilościowe, jest czas pracy nad projektami ustaw wykonujących. Sejm i Senat powinien zgodnie z wywiedzioną z prawa Unii Europejskiej zasadą lojalnej współpracy dołożyć najlepszych starań, żeby dotrzymać terminu transpozycji. Również postanowienia RS wskazują na istotne znaczenie sprawnego procedowania nad projektami ustaw wykonujących. Nadanie biegu projektowi ustawy wykonującej wiąże się z ustaleniem przez Marszałka Sejmu kalendarza prac w Sejmie, który powinien być ustalony z uwzględnieniem terminów zawartych w akcie prawa Unii Europejskiej (art. 95b RS). Komisje, do których zostaną skierowane projekty ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej, są zobligowane do ustalenia harmonogramu prac zgodnego z kalendarzem przedstawionym przez Marszałka Sejmu (art. 95c RS).

Harmonogram ten nie ma jednak charakteru wiążącego<sup>55</sup>. Średni czas pracy nad projektami ustaw wykonujących przedstawia Wykres nr 8.

### Wykres nr 8:

*Średni czas pracy nad projektami ustaw wykonujących (mies.)*



- Średni czas od daty wpływu do I czytania (0,8 mies.)
- Średni czas od I czytania do III czytania (1,6 mies.)
- Średni czas od III czytania do przekazania do podpisu Prezydentowi RP (0,9 mies.)

Przedstawiony wyżej wykres ilustruje niezwykle szybki – zważywszy na z reguły skomplikowaną materię – średni czas procedowania nad projektami ustaw wykonujących. Statystycznie projekty ustaw wykonujących w trakcie VII kadencji Sejmu były przekazane do podpisu Prezydentowi RP po upływie 3,3 miesiąca od daty wpływu projektu do łaski marszałkowskiej. Średni czas od daty wpływu projektu do przeprowadzenia I czytania wyniósł 0,8 miesiąca, czas prac sejmowych między I czytaniem a III czytaniem wyniósł zaledwie 1,6 miesiąca (na co niewątpliwie wpływ miała częsta praktyka bezzwłocznego przechodzenia z II do III czytania). Czas od III czytania do przekazania ustawy do podpisu wyniósł niecały miesiąc. Oznacza to, że zarówno Sejm, jak i Senat sprawnie procedowali nad projektami ustaw wykonujących.

#### 4. TERMINOWOŚĆ TRANSPOZYCJI

Obowiązek terminowej transpozycji prawa pochodnego ma charakter szczególnie istotny zarówno z perspektywy systemowego zagwarantowania skuteczności prawa Unii Europejskiej, jak i jednostek, które – w przypadku braku terminowej transpozycji – są zmuszone dochodzić swych praw przed sądem<sup>56</sup>. Ponadto, jak słusznie wskazał rzecznik generalny L.A. Geelhoed, sytuacja, w której nawet jedno państwo członkowskie nie transponuje terminowo dyrektyw, prowadzi do zakłóceń warunków, w jakich przedsiębiorcy działają w różnych państwach członkowskich<sup>57</sup>.

Ustawa o współpracy zobligowała Radę Ministrów do wnoszenia projektów ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej: „nie później niż na 3 miesiące

<sup>55</sup> Pełny zapis przebiegu Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (nr 12) z dnia 15 marca 2012 r., s. 6 i n., źródło: <http://orka.sejm.gov.pl>.

<sup>56</sup> Por. Komunikat Komisji – *Stosowanie art. 260 ust. 3 TFUE*, Dz. Urz. C 12/1 z 2011 r.

<sup>57</sup> Stanowisko rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda przedstawione 18.11.2004 r. w sprawie C-304/02, pkt 8, EU:C:2004:723.

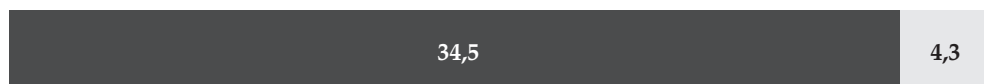
przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa Unii Europejskiej” (art. 18 ust. 1). Jeśli termin wykonania wynikający z prawa Unii Europejskiej przekracza 6 miesięcy – co jest regułą w przypadku dyrektyw – Rada Ministrów powinna wnieść do Sejmu projekt ustawy wykonującej nie później niż na 5 miesięcy przed upływem terminu wskazanego w akcie prawa unijnego (art. 18 ust. 2 ustawy o współpracy). Rygoryzm określonych wyżej obowiązków łagodzi jednak art. 18 ust. 3 ustawy o współpracy, przewidujący „w szczególnie uzasadnionych przypadkach” możliwość odstąpienia od wskazanych wyżej terminów.

Na potrzeby analizy ustaw wykonujących przyjętych przez Sejm VII kadencji każdej ustawie przypisano akty prawa pochodnego, których transpozycji miała służyć. Następnie z tej grupy aktów prawa unijnego wyszczególniono dyrektywy, rozporządzenia i decyzje, którym można było przypisać datę transpozycji lub przyjęcia środków krajowych mających na celu zapewnienie skuteczności rozporządzenia lub decyzji. Tą drogą do analizowanych ustaw wykonujących przypisano 292 akty prawa unijnego (ustawy, rozporządzenia, decyzje), względem których możliwe było obliczenie ewentualnego spóźnienia transpozycyjnego<sup>58</sup>. Spóźnienie transpozycyjne – wobec faktu, że wiele ustaw przewidywało różne terminy wejścia w życie poszczególnych artykułów – zostało na potrzeby badania zdefiniowane jako czas między terminem transpozycji a opublikowaniem danej ustawy wykonującej. Należy przy tym jednak pamiętać, że zgodnie z orzecznictwem TSUE termin transpozycji nie wyznacza daty samego uchwalenia instrumentów implementujących, a datę wejścia w życie zarówno samej ustawy, jak i aktów wykonawczych<sup>59</sup>.

Przyjmując zatem, że prawodawca krajowy pod pojęciem „termin wykonania wynikający z prawa Unii Europejskiej” przypuszczalnie rozumie datę ogłoszenia ustawy wykonującej<sup>60</sup>, na podstawie uzyskanych na potrzeby badania danych, należy stwierdzić, że dyspozycja art. 18 ust. 1–2 ustawy o współpracy była w trakcie VII kadencji Sejmu w sposób systemowy niewypełniana, na co wskazuje Wykres nr 9.

### Wykres nr 9:

Średni czas od daty transpozycji do wpływu projektu ustawy do Sejmu i do publikacji ustawy (w mies.)



- Średni czas od daty transpozycji do wpływu projektu do Sejmu (34,5 mies.)
- Średni czas od wpływu projektu ustawy do Sejmu do daty publikacji ustawy (4,3 mies.)

<sup>58</sup> Podstawowym źródłem tych informacji była baza danych ESTEP, w przypadku, kiedy w bazie widniało kilka dat transpozycji właściwych dla danego aktu prawa unijnego, pomocniczo wykorzystywano informacje zawarte w bazie EUR-Lex, w celu wyboru jednej daty wiodącej.

<sup>59</sup> Wyrok TS z 24 października 2013 r. w sprawie C-151/12, *Komisja Europejska przeciwko Królestwu Hiszpanii*, pkt 40, EU:C:2013:690.

<sup>60</sup> Same akty prawa Unii Europejskiej mogą bowiem przewidywać co najmniej kilka terminów mających istotny wpływ na ich stosowanie i wykonanie zobowiązań traktatowych przez państwa członkowskie.



Przedstawione na powyższym wykresie dane pokazują, że średni czas od daty transpozycji do daty wpływu projektu ustawy wykonującej do Sejmu wyniósł aż 34,5 miesiąca. Oznacza to, że projekty ustaw wykonujących, już na etapie wpływu do Sejmu, były średnio spóźnione o blisko trzy lata. Dane te obejmują wprowadzenie zarówno te ustawy, których projekty zostały przedłożone przez Radę Ministrów, jak i te przedstawione przez pozostałych wnioskodawców, ale wobec dominacji projektów rządowych oraz już poczynionych uwag dotyczących rzeczywistego źródła projektów poselskich można przyjąć, że miały one znaczący wpływ na taki wynik średniego spóźnienia transpozycyjnego.

Ponadto powyższy wykres wskazuje, że Sejm i Senat tylko w niewielkim stopniu przyczynili się do zwiększenia spóźnienia transpozycyjnego. Średni czas od wpływu projektu ustawy do Sejmu do daty publikacji ustawy wynosi zaledwie 4,3 miesiąca, co stanowi jedynie niewielką część całkowitego średniego spóźnienia transpozycyjnego, które wynosi łącznie ponad trzy lata (38,9 mies.). Na 292 akty prawa unijnego, które podlegały działaniom implementacyjnym i w przypadku których możliwe było precyzyjne określenie terminu transpozycji, w przypadku 24 z nich (zaledwie 8,2%) ustawy wykonujące te akty zostały ogłoszone przed upływem terminu transpozycji.

Rada Ministrów dysponuje kilkukrotnie dłuższym okresem na przygotowanie projektu ustawy niż ten, który spożytkują Sejm i Senat na jego rozpatrzenie. Może to prowadzić do potencjalnych konfliktów między przedstawicielami uczestników procesu legislacyjnego. Przykładem może być sytuacja, jaka miała miejsce na posiedzeniu Komisji Gospodarki, kiedy doszło do odrzucenia projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej, gdyż przedstawiciele Rady Ministrów, w związku z istniejącym już w momencie wniesienia danego projektu opóźnieniem transpozycji, chcieli wymóc na posłach pospieszne procedowanie<sup>61</sup>.

Jeśli przyjrzymy się temu, w jakim czasie od daty transpozycji wybrane ministerstwa wiodące przygotowały projekty ustaw wykonujących, można zaobserwować znaczące różnice między poszczególnymi resortami, które przedstawia Wykres nr 10.

Spośród wybranych ministerstw wiodących, stosunkowo najkrótszy średni czas spóźnienia transpozycyjnego na etapie wnoszenia projektu ustawy do Sejmu odnotowano w przypadku Ministerstwa Sprawiedliwości (9 mies.) Kolejna grupa ministerstw – Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych oraz Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji – wносиła projekty ustaw ze średnim opóźnieniem, które mieściło się w przedziale od 15 do 19 miesięcy. Następnie, spośród analizowanej grupy wyróżniają się Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi oraz Ministerstwo Gospodarki, w przypadku których średnie spóźnienie transpozycyjne na etapie wnoszenia projektów ustaw wykonujących pod obrady Sejmu wyniosło od 32 do 38 miesięcy.

---

<sup>61</sup> Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Gospodarki (nr 12) z dnia 14 marca 2012 r., źródło: <http://orka.sejm.gov.pl>.



**Wykres nr 10:**

*Średni czas od daty transpozycji do wpływu do Sejmu według wybranych ministerstw wiodących (w mies.)<sup>62</sup>. W nawiasach podano liczbę aktów, które podlegały implementacji i były podstawą wyliczenia średniej*



Liderami w zakresie spóźnienia transpozycyjnego okazały się Ministerstwo Środowiska oraz Ministerstwo Zdrowia, które wniosły projekty ustaw wykonujących ze średnim opóźnieniem wynoszącym nawet pięć lat (odpowiednio 60 oraz 59 miesięcy).

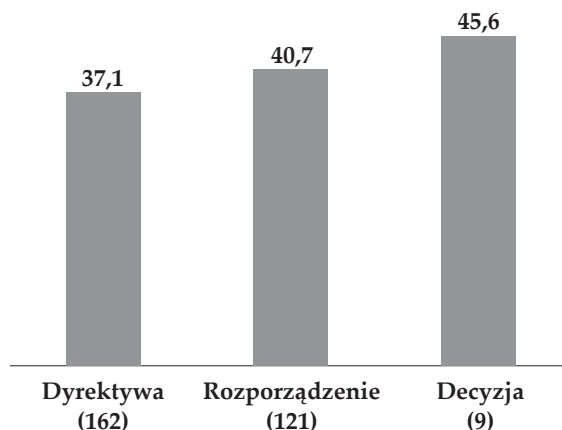
Warto zwrócić również uwagę na to, że wskazany średni czas spóźnienia, który został zaobserwowany już na etapie przedkładania projektów ustaw implementujących, nie jest zależny od tego, za transpozycję ilu aktów prawa pochodnego odpowiadało dane ministerstwo. Przykładowo, Ministerstwo Finansów, które opracowało projekty ustaw implementujące 36 aktów prawa pochodnego, odnotowało czterokrotnie krótszy średni okres spóźnienia transpozycyjnego niż np. Ministerstwo Środowiska, które było odpowiedzialne za implementację podobnej liczby aktów prawa unijnego. Odpowiedzialne za implementację największej liczby aktów prawa pochodnego (62 akty) Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi odnotowało średni okres spóźnienia transpozycyjnego, który na etapie wnoszenia projektów ustaw do Sejmu wyniósł 34 miesiące. Oznacza to, że nie ma prostej relacji między tym, jak wiele aktów prawa pochodnego dane ministerstwo implementuje a tym, czy te działania są prowadzone terminowo.

Kolejnym czynnikiem, który był rozpatrywany przy analizie spóźnienia transpozycyjnego, była specyfika aktu prawa unijnego będącego przedmiotem implementacji. W pierwszej kolejności należało rozważyć, czy średni czas spóźnienia transpozycyjnego (od daty transpozycji do ogłoszenia ustawy) różni się w zależności od rodzaju aktu prawa pochodnego. Odpowiedź na te pytanie przedstawia Wykres nr 11.

<sup>62</sup> Są to ministerstwa, które były odpowiedzialne za implementację 6 i więcej aktów prawa unijnego.

**Wykres nr 11:**

*Średni czas od daty transpozycji do ogłoszenia ustawy według rodzaju aktu prawa pochodnego (w mies.)*



Okazuje się, że najkrótszy czas spóźnienia transpozycyjnego jest obserwowany w przypadku dyrektyw. Średni czas między datą transpozycji a ogłoszeniem ustawy wykonującej dyrektywę wyniósł ok. 37 miesięcy. Podstawą wyliczenia średniej był czas, jaki upłynął od daty transpozycji 162 dyrektyw. Niewiele dłużej trwało średnio spóźnienie transpozycyjne liczone dla rozporządzeń. Wyniosło one średnio ok. 41 miesięcy (liczonych dla 121 rozporządzeń). Natomiast najdłużej wyniósł średni okres spóźnienia zaobserwowany dla decyzji. Wyniósł on średnio ok. 46 miesięcy (liczonych dla 9 decyzji). Zaobserwowane różnice między dyrektywami i rozporządzeniami nie są znaczące. Wytłumaczeniem może być fakt, że prawodawca krajowy częstokroć łącznie implementował różne rodzaje aktów prawa pochodnego (najczęściej dyrektywy i rozporządzenia). W praktyce legislacyjnej różnica między transpozycją dyrektyw a przyjęciem środków krajowych mających służyć wykonaniu rozporządzeń i decyzji ulega zatarciu.

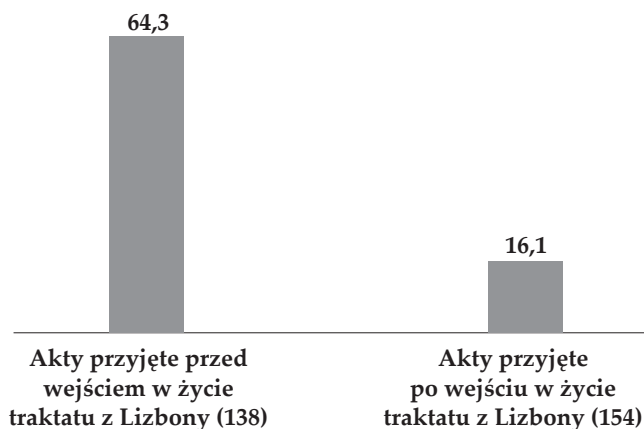
Kolejnym analizowanym czynnikiem było przyjęcie implementowanego aktu prawa pochodnego przed datą wejścia w życie traktatu z Lizbony lub po tej dacie<sup>63</sup>. Kwestia ta mogła mieć istotne znaczenie, ponieważ traktat z Lizbony wprowadził szereg postanowień mających na celu zapewnienie większej terminowości transpozycji prawa pochodnego. Intencja prawodawcy unijnego znalazła swój wyraz m.in. w art. 197 TFUE, w którym zadeklarowano, że skuteczna – zatem też i terminowa implementacja prawa unijnego jest uznawana za „sprawę będącą przedmiotem wspólnego zainteresowania” oraz w art. 260 ust. 3 TFUE, który wprowadził możliwość szybszego zasądzenia kar finansowych w przypadku braku notyfikacji krajowych środków wykonujących dyrektywy ustawodawcze.

<sup>63</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r. (Dz. U. C 306 z 17.12.2007, s. 1–271).

Czy w związku z tymi zmianami akty prawa unijnego były transponowane szybciej? Odpowiedź na te pytanie znajduje się na Wykresie nr 12.

**Wykres nr 12:**

*Średni czas od daty transpozycji do ogłoszenia ustawy według podziału na akty przyjęte przed wejściem w życie traktatu z Lizbony i po tym okresie (w mies.)*



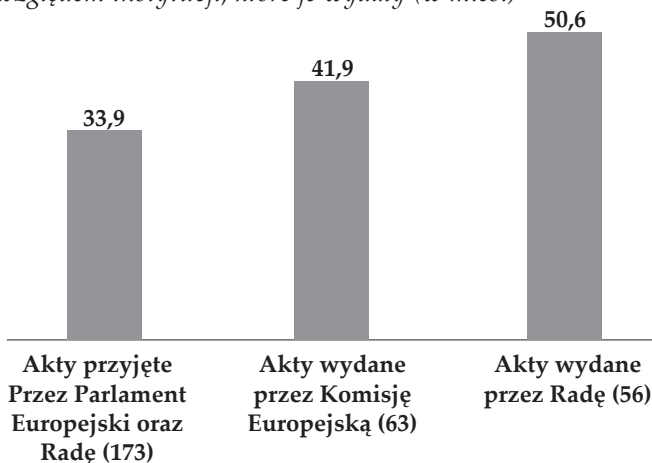
Średni czas spóźnienia transpozycyjnego dla aktów przyjętych przed wejściem w życie traktatu z Lizbony wyniósł ponad 5 lat (ok. 64 miesiące). Podstawą wyliczenia tej średniej było 138 aktów prawa unijnego – zarówno dyrektyw, rozporządzeń, jak i decyzji. W przypadku aktów prawa unijnego, które zostały przyjęte już po wejściu w życie traktatu z Lizbony (154 akty prawa unijnego), średni czas od daty transpozycji do ogłoszenia ustawy wykonującej był blisko czterokrotnie krótszy i wyniósł niewiele ponad 16 miesięcy. Czy oznacza to, że postanowienia traktatu z Lizbony okazały się rzeczywiście skuteczne? Niekoniecznie. Najdłużej transponowane akty prawa pochodnego nie zostały uwzględnione w tej statystyce, ponieważ ich transpozycja jest przedmiotem prac legislacyjnych.

Ostatnim już czynnikiem, który warto uwzględnić, przeprowadzając analizę średniego spóźnienia transpozycyjnego, jest wpływ, jaki na spóźnienie transpozycyjne mogło mieć to, która z instytucji wydała akt prawa pochodnego, co przedstawia Wykres nr 13.

Implementowane akty prawa unijnego podzielono według tego, czy zostały przyjęte przez Parlament Europejski oraz Radę, wydane przez Komisję Europejską czy też samą Radę. W przypadku 173 aktów przyjętych przez Parlament Europejski i Radę średni czas od daty transpozycji do ogłoszenia ustawy wykonującej wyniósł ok. 34 miesiące. Dla 63 aktów wydanych przez Komisję Europejską średni czas spóźnienia transpozycyjnego wyniósł ok. 42 miesiące, natomiast dla 56 aktów wydanych przez Radę średni czas spóźnienia transpozycyjnego wyniósł ok. 51 miesięcy.

**Wykres nr 13:**

*Średni czas od daty transpozycji do ogłoszenia ustawy według podziału aktów prawa pochodnego względem instytucji, które je wydały (w mies.)*



Jakie stąd można wyciągnąć wnioski? Można przyjąć, że w sytuacji, gdy proces stanowienia danego aktu był bardziej otwarty na postulaty szerszej grupy interesariuszy, jego implementacja do prawa krajowego powinna napotykać na mniejszy opór ze strony krajowych grup interesu. W związku z tym, bezpośrednie zaangażowanie w unijny proces decyzyjny podatnego na działanie grup lobbingsowych Parlamentu Europejskiego pozytywnie wpływa na skrócenie średniego czasu spóźnienia transpozycyjnego. Hipotezę tę potwierdza rekordowo długi okres spóźnienia transpozycyjnego w przypadku aktów wydanych przez Radę, ponieważ interesariusze mają znacznie bardziej ograniczony dostęp do procesu decyzyjnego w ramach Rady, na forum której decydują przedstawiciele rządów. Plasujące się między aktami Parlamentu Europejskiego i Rady a samej Rady spóźnienie transpozycyjne dla aktów stanowionych przez Komisję może być natomiast tłumaczone tym, że akty te miały częstokroć charakter wykonawczy, przez co ich implementacja nie powinna stwarzać tyle trudności merytorycznych, co implementacja aktu podstawowego.

## 5. WNIOSKI

Na potrzeby oceny ustawowego modelu implementacji przedstawione w artykule badanie prowadzi do kilku podstawowych wniosków. Przede wszystkim transpozycja prawa pochodnego w Polsce w latach 2011–2015 miała charakter systemowo spóźniony. Średnie spóźnienie transpozycji i implementacji wszystkich rodzajów aktów prawa unijnego, które w trakcie VII kadencji Sejmu były przedmiotem działań implementacyjnych, wyniosło ponad trzy lata (39 miesięcy) i dalece przekroczyło – uznany przez instytucje Unii Europejskiej za rażąco niedopuszczalny – dwuletni okres spóźnienia transpozycyjnego.

Powszechna praktyka prowadząca do opóźnionej transpozycji aktów prawa pochodnego może stawiać pytanie dotyczące zasadności ustawowego modelu implementacji prawa pochodnego w Polsce. Postanowienia RS wprowadzające rozwiązania specyficzne dla implementacji prawa pochodnego zostały wprowadzone Uchwałą Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej<sup>64</sup> i od czasu akcesji Polski do Unii Europejskiej nie były zmieniane. W związku z tym J. Marszałek-Kawa zgłasza postulat daleko idącej nowelizacji trybu procedowania ustaw wykonujących. Zdaniem autorki, trybu uchwalania ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej nie można: „wcisnąć w stare ramy, stare schematy procesu prawodawczego”<sup>65</sup>. Negatywny pogląd dotyczący omówionych uregulowań bierze się z przypisania ewentualnych opóźnień transpozycji prawa pochodnego Sejmowi i Senatowi.

Odnosząc się do prac parlamentarnych, krytycznie można ocenić brak rozwiązania analogicznego do tego zastosowanego w przypadku projektów ustaw wniesionych przez wykonywanie obywatelskiej inicjatywy ustawodawczej. Na mocy art. 4 ust. 3 ustawy z dnia 24 czerwca 1999 r. o wykonywaniu inicjatywy ustawodawczej przez obywateli<sup>66</sup>, projekty takie są rozpatrywane podczas kolejnej kadencji Sejmu, jeśli prace nad nimi nie zostały ukończone w trakcie kadencji, w której zostały one wniesione. Przyjęcie analogicznej regulacji dotyczącej ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej jest również pożądane, tak żeby częściowo choćby uniezależnić transpozycję od terminarza wyborczego.

Źródłem znaczących opóźnień transpozycyjnych nie jest jednak działalność ustawodawcza Sejmu i Senatu – badanie wykazało bowiem, że projekty ustaw wykonujących są procedowane stosunkowo szybko. Od wniesienia projektu ustawy do przekazania jej Prezydentowi do podpisu mija bowiem średnio zaledwie 3,3 miesiąca. Wyrazem tego, że projekty ustaw wykonujących są procedowane szybko, jest również fakt, że zaledwie w jednym przypadku Rada Ministrów zdecydowała się nadać projektowi ustawy wykonującej tryb pilny<sup>67</sup>. Projekty ustaw wykonujących są znacząco spóźnione już na etapie zgłaszania ich do Marszałka Sejmu – średnio o okres przekraczający trzy lata względem daty transpozycji. Za nieterminowość implementacji prawa pochodnego odpowiada zatem Rada Ministrów, jako główny wnioskodawca projektów ustaw wykonujących.

Tym samym, wynikający z ustawy o współpracy nakaz przedstawienia projektu ustawy wykonującej ze stosownym wyprzedzeniem (5 miesięcy lub 3 miesiące przed upływem terminu transpozycji) jest systemowo niewypełniany. W zmienionym w trakcie VII kadencji Sejmu regulaminie prac Rady Ministrów nie znajdujemy postanowień, które dodatkowo nakładałyby na ministerstwa

<sup>64</sup> M. P. z 2004 r. Nr 12, poz. 182.

<sup>65</sup> J. Marszałek-Kawa, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej po akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 347.

<sup>66</sup> Dz. U. Nr 62, poz. 688.

<sup>67</sup> Druk nr 2919, *Rządowy projekt ustawy o rybołówstwie morskim*.

wiodące obowiązek terminowego przygotowywania projektów ustaw wykonujących. Również przyjęte w poszczególnych ministerstwach regulaminy sporządzania projektów ustaw nie zawierają w tym względzie szczególnych postanowień.

Za adekwatne rozwiązanie można by było uznać normatywne umocowanie terminów wskazanych w harmonogramach transpozycji. Obecnie – nawet jeżeli są one sporządzane – istnieje poważne ryzyko ich przekroczenia, które zostało wykazane na podstawie przeprowadzonej analizy. Wskazać należy również na brak koordynacji, który przejawia się w tym, że urzędnicy biorący udział w procesie uzgadniania treści aktów prawa pochodnego częstokroć nie są zaangażowani w prace stosownych jednostek merytorycznych opracowujących projekty przedłożeń rządowych.

W znalezieniu stosownych rozwiązań pomocne może być też przywoływane już zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego do prawa krajowego. Po pierwsze, terminowa transpozycja powinna stać się politycznym i operacyjnym priorytetem. Po drugie, kluczowe jest zapewnienie stałego monitorowania i koordynacji transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego na poziomie administracyjnym i politycznym<sup>68</sup>. Ponadto, zgodnie z zaleceniem Komisji Europejskiej warto byłoby utworzyć „jedno ministerstwo lub organ rządowy”, który odpowiadałby za zbieranie informacji i monitorowanie transpozycji prawa pochodnego<sup>69</sup>. Widoczny w analizowanym okresie – ale też i obecnie, brak takiej jednostki, jaką był zlikwidowany na początku 2010 r. Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, mógł przyczynić się do skali odnotowanych opóźnień związanych z przygotowywaniem projektów ustaw wykonujących.

Zalecenie Komisji Europejskiej zawiera również wiele innych wskazań mających służyć poprawie skuteczności działań transpozycyjnych podejmowanych przez państwa członkowskie, m.in.: opracowanie wytycznych określających sposób przeprowadzenia transpozycji i zapewniających „wspólne podejście do transpozycji w całej administracji”<sup>70</sup>. Zadanie to częściowo spełnia dostępna na stronach Rządowego Centrum Legislacji publikacja „Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym”<sup>71</sup>. Wydaje się jednak, że bardziej stosowną formą realizacji zalecenia Komisji Europejskiej byłoby opracowanie zasad prawidłowej transpozycji, które powinny być częścią krajowych zasad techniki prawodawczej lub przedmiotem osobnej regulacji<sup>72</sup>. Przyjęcie takich zasad, które byłyby prawnie wiążące na poziomie krajowym, jest dopuszczalne w świetle

---

<sup>68</sup> Zalecenie Komisji z dnia 12 lipca 2004 r. w sprawie transpozycji dyrektyw dotyczących rynku wewnętrznego do prawa krajowego (Dz.U. L 98 z 16.4.2005, s. 47–52), Załącznik pkt 1.1.

<sup>69</sup> *Ibidem*, Załącznik pkt 2.1.

<sup>70</sup> *Ibidem*, Załącznik pkt 2.3.

<sup>71</sup> *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie efektywności prawu Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, red. J. Barcz, A. Grzelak, Warszawa 2009.

<sup>72</sup> Załącznik do Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. (Dz. U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908).



swobody wyboru instrumentów implementujących pozostawionej państwom członkowskim stosownie do art. 288 TFUE.

Propozycje związane z ulepszeniem procesu transpozycji prawa pochodnego zostały zawarte w dokumencie: „Modyfikacja Procedury Transpozycji Aktów Prawnych Unii Europejskiej” przyjętym przez Komitet Europejski Rady Ministrów 27 kwietnia 2007 r.<sup>73</sup> Dokument ten przewidywał utworzenie dwuszczeblowego mechanizmu koordynacji. Pierwszym jego elementem miałyby być powołanie Krajowego Koordynatora Transpozycji Dyrektyw (dalej: KKTD), który byłby odpowiedzialny za proces transpozycji wszystkich aktów prawa pochodnego. Jego prace miałyby uzupełniać wyznaczone decyzją Komitetu Europejskiego Rady Ministrów podjętą na wniosek KKTD ministerstwo wiodące, które byłoby odpowiedzialne za transpozycję konkretnego aktu prawa pochodnego. Do zadań KKTD miałyby należeć przede wszystkim wpisanie nowo opublikowanych aktów prawnych UE do harmonogramu prac legislacyjnych, koordynacja wymiany informacjami między właściwymi merytorycznie ministerstwami, a także czuwanie nad terminowością podejmowanych przez ministerstwo wiodące działań, tak aby ukończyć prace nad rządowym projektem aktów implementujących w czasie pozwalającym na dochowanie terminu transpozycji<sup>74</sup>.

Rozwiązania mające na celu usprawnienie procesu transpozycji prawa pochodnego w Polsce zaproponowali również R. Zubek i K. Staronová<sup>75</sup>. Jednym z wyrażonych w raporcie postulatów jest koordynacja prac legislacyjnych rządu z planowaniem transpozycji. Autorzy raportu wskazali również na konieczność organizacyjnego wzmocnienia departamentów prawnych właściwych merytorycznie ministerstw<sup>76</sup>. W trakcie prowadzenia badań odczuwalny był brak względnie kompletnej i otwartej bazy danych pozwalającej na śledzenie przebiegu transpozycji prawa pochodnego w Polsce – ESTEP nie spełnia tej funkcji.

Podsumowując, przeprowadzone badanie obnażyło zasadniczą wadę polskiego modelu transpozycji prawa pochodnego – spóźniony charakter działań implementacyjnych. Jednocześnie, wskazana została główna przyczyna zaniedbań w tym względzie, jaką jest znaczące opóźnienie wnoszonych przez Radę Ministrów projektów ustaw. Dość często zgłaszane są postulaty utworzenia specjalnego, pozaparlamentarnego instrumentu prawodawczego, który miałby służyć wyłącznie implementacji prawa pochodnego<sup>77</sup>. Nie znajdują one jednak uzasadnienia w świetle rzeczywistej dynamiki procesu legislacyjnego związanego z implementacją prawa pochodnego. Co więcej,

<sup>73</sup> *Modyfikacja Procedury Transpozycji Aktów Prawnych Unii Europejskiej. Dokument przyjęty przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 27 kwietnia 2007 r.*

<sup>74</sup> *Ibidem*, s. 6 i n.

<sup>75</sup> R. Zubek, K. Staronová, *Wykonywanie prawa Unii Europejskiej: wpływ organizacji administracji rządowej na transpozycję dyrektyw UE*, Warszawa 2010.

<sup>76</sup> *Ibidem*, s. 28 i n.

<sup>77</sup> A. Trubalski, *Prawne aspekty implementacji...*, s. 79; J. Trzcíński, M. Wiącek, *W sprawie wprowadzenia do Konstytucji RP instytucji rozporządzenia z mocą ustawy w celu implementacji prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Konstytucja. Rząd. Parlament*, red. P. Radziewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 340–342.

obserwowana jest obecnie tendencja na rzecz odchodzenia od specjalnych rodzajów ustaw i rozporządzeń dedykowanych wyłącznie transponowaniu dyrektyw<sup>78</sup>.

Prace Sejmu i Senatu nie tylko podnoszą jakość ustaw wykonujących, lecz także zapewniają podstawową transparentność implementacji prawa pochodnego w Polsce. Do zapewnienia terminowości implementacji konieczna jest lepsza koordynacja transpozycji prawa pochodnego wewnątrz Rady Ministrów, która powinna być zagwarantowana zarówno przez postanowienia samego regulaminu pracy Rady Ministrów, jak i przyjęcie zasad prawidłowej transpozycji mogących być np. częścią zasad techniki prawodawczej.

Należy przy tym pamiętać, że specyfika każdego z aktów prawa pochodnego jest różna, co też warunkuje późniejsze konieczne działania implementacyjne oraz że stanowienie prawa zawsze pozostanie procesem politycznym. Przyjęcie wiążących reguł służących terminowości i prawidłowości transpozycji bez ich należytego wykonania nie będzie zawsze gwarancją powodzenia złożonego zadania, jakim jest implementacja prawa Unii Europejskiej.

*Jędrzej Maśnicki*

Summary

## **Statutory Implementing Measures in Poland Adopted by the Sejm (VII Term of Office)**

The main aim of this paper is to describe the results of a research on the transposition of the EU secondary law into the Polish legal system during the seventh term of the Sejm (11.08.2011 – 11.11.2015). The quantitative study was focused on gathering information derived mainly from the Chancellery of the Sejm, in order to obtain statistical data related to the implementation of the EU secondary law in Poland. The object of the study is to assess the effectiveness of the implementation by using the basic criterion of the delay in transposing. In light of the findings it should be stated that during the previous Sejm's term, implementing measures were systematically delayed. Both the scale of the transposition delays and their widespread occurrence, however, were not caused by the Sejm and Senat. The responsibility for the delays should be assigned to the Government – the main author of the legislative proposals. Already at the stage of submitting proposals to the Sejm, transposition delays on average reached three years. Therefore, while maintaining the statutory model of the EU secondary law implementation in Poland, the mechanisms of coordination and control of timely transposition within the Government should be developed.

---

<sup>78</sup> R. Baratta, *Complexity of EU Law in the Domestic Implementing Process*, "The Theory and Practice of Legislation", Volume 2, 2014 – Issue 3, s. 305 i n.