



KANCELARIA SENATU

STAŁY PRZEDSTAWICIEL KANCELARII SENATU
PRZY UNII EUROPEJSKIEJ

Wzmacnianie parlamentów i praw obywateli we wdrażaniu i stosowaniu prawa UE

W dniu 27 listopada 2018 r. odbyło się w Parlamencie Europejskim (PE) w Brukseli międzyparlamentarne spotkanie Komisji Prawnej i Komisji Petycji PE poświęcone wzmacnianiu roli parlamentów narodowych i obywateli we wdrażaniu i stosowaniu prawa Unii Europejskiej. W spotkaniu zorganizowanym we współpracy z europejską siecią rzeczników praw człowieka, wzięło udział [18 parlamentarzystów](#) z 15 parlamentów narodowych UE.

Senat RP reprezentowali senatorowie:

Robert MAMAŃTOW - przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji,

Andrzej MIODUSZEWSKI - członek Komisji.

Spotkanie było podzielone na trzy sesje, które dotyczyły:

- Analizy konkretnych przypadków wdrażania i stosowania prawa unijnego;
- Punktu widzenia parlamentów narodowych i wyzwań przed nimi stojących przy transpozycji i wdrażaniu prawa unijnego;
- Skarg i petycji kierowanych do rzeczników praw człowieka i parlamentów narodowych pod kątem wykrycia naruszeń prawa unijnego.

Konkretne przypadki wdrażania i stosowania prawa unijnego

Sesję prowadzili: pochodząca z Luksemburga Mady DELVAUX, wiceprzewodnicząca Komisji Spraw Prawnych i pochodzący ze Słowacji poseł Pál CSÁKY, wiceprzewodniczący Komisji Petycji. W czasie sesji prelegenci mówili o transpozycji trzech dyrektyw. Profesor Giuseppe DE PAOLO, z Mitchell Hamline School of Law w St. Paul w USA, mówił o transpozycji dyrektywy ws. niektórych aspektów mediacji ws. cywilnych i handlowych. Marta BALLESTEROS, doradca prawny z brukselskiej firmy konsultingowej Millieu, mówiła o transpozycji dyrektywy z 2014 r. ws. oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. Z kolei Sara DRAKE, wykładowca na Uniwersytecie w Cardiff, mówiła o implementacji rozporządzenia z 2004 r. o prawach pasażerów. María José MARTÍNEZ IGLESIAS, dyrektor służb prawnych PE, zasugerowała organizowanie dorocznych debat między parlamentami narodowymi a PE nt. transpozycji i wdrażania prawa unijnego.

Transpozycja i wdrażanie prawa Unii Europejskiej: punkt widzenia parlamentów narodowych i stojące przed nimi wyzwania

W czasie sesji, którą prowadziła Laura FERRARA, wiceprzewodnicząca Komisji Prawnej PE, zabrało głos pięcioro prelegentów. Prowadząca powiedziała, że jej zdaniem z punktu widzenia jedności Unii lepsze jest wprowadzanie prawa rozporządzeniami. Transpozycja dyrektyw jest często niejednolita i ma zły wpływ na jednolity rynek prowadząc do niepewności prawnej.

Przemawiając w imieniu Prezydencji, **Wolfgang GERSTL**, wiceprzewodniczący Komisji Konstytucyjnej austriackiej Rady Narodowej, powiedział, że stosowanie prawa unijnego należy do organów wykonawczych państw, a w mniejszym stopniu do organów unijnych i to na państwach członkowskich spoczywa odpowiedzialność. Ważne jest, aby parlamenty narodowe korzystały ze swoich kompetencji przed przyjęciem prawa unijnego. Jego zdaniem UE musi skupić się na większych wyzwaniach, takich jak migracje czy zmiany klimatyczne, a ograniczyć swoje działania, tam gdzie państwa członkowskie mogą lepiej podejmować decyzje. Przykładem jest

jednolity rynek, który nie wymaga już nowych regulacji prawnych a tylko przestrzegania obowiązujących. Zwrócił uwagę, że wzmocnienie zasady pomocniczości jest jednym z priorytetów austriackiej prezydencji w UE zgodnie z jej mottem „Europa, która chroni” pod kątem stworzenia silniejszej i bardziej demokratycznej Unii. Prezydencja z zadowoleniem przyjmuje wyniki prac grupy ds. pomocniczości i proporcjonalności i ma nadzieję, że będą one wdrożone. Poparł propozycję wydłużenia terminu na przedstawianie uzasadnionych opinii przez parlamenty narodowe do 12 tygodni. Poinformował, że w Austrii subsydiarnością w dużej mierze zajmuje się izba wyższa - Bundesrat, a obydwie biorą udział w wielu forach międzyparlamentarnych służących wymianie doświadczeń. Zaznaczył, że prawo unijne powinno być wprowadzane raczej dyrektywami, a nie rozporządzeniami. Przyznał, że przy transpozycji dyrektyw do prawa krajowego istnieje ryzyko jej nadmiernego wdrożenia poprzez dodanie materii niezwiązanej lub słabo związanej z przedmiotem regulacji, co w żargonie prawniczym zostało nazwane „pozlacaniem” dyrektyw (*gold-plating*). W takim przypadku państwo członkowskie może być odpowiedzialne za naruszenie traktatów.

Wim VOERMANS, profesor prawa administracyjnego i konstytucyjnego na Uniwersytecie w Lejdzie w Holandii, zwrócił uwagę na zwiększenie roli parlamentów narodowych w transpozycji dyrektyw i dodał, że jeszcze 40 lat temu, można by ten proces opisać w pięć minut. Obecnie parlamenty narodowe mają pośredni wpływ na legislację unijną, istnieją aneksy do Traktatu z Lizbony, działa dialog polityczny z Komisją Europejską (KE), istnieje mimo wszystko system wczesnego ostrzegania. Zwrócił uwagę, że parlamenty narodowe są od siebie bardzo odmienne i często dochodzą z nich głosy bardzo krytykujące Unię obwiniające Radę i Komisję za wszelkie porażki. Podkreślił, że parlamenty powinny działać wyprzedzająco i odgrywać większą rolę w fazie wstępnej legislacji, co obecnie zaniedbują. Stanowisko z rządem powinny wypracować już na etapie opublikowania zielonej czy białej księgi, a nie czekać z zaangażowaniem do czasu otrzymania tekstu propozycji z KE.

Pozytywnie ocenił dialog polityczny z KE, który jest okazją do otrzymania odpowiedzi (ok. 5 tys. od 2006 r.), nawet jeśli nie zawsze są one satysfakcjonujące. Podobnie jak w przypadku użytej dopiero trzy razy „żółtej kartki”.

Powiedział, że nie ma jakiejś uniwersalnej, perfekcyjnej metody transpozycji dyrektyw do prawodawstwa krajowego; widać jednak zależność, że dobrze przygotowane dyrektywy są dobrze transponowane. Do zagrożeń zaliczył ryzyko niepotrzebnej nadregulacji poprzez dodawanie w transpozycji treści innych niż zawartych w dyrektywie (*gold-plating*) oraz „zachodzenia na siebie” się już istniejących przepisów krajowych z transponowaną dyrektywą. Zwrócił uwagę, że o ile udział aktów delegowanych w ogólnym prawodawstwie maleje, to parlamenty narodowe powinny martwić wprowadzanie zapisów technicznych w procedurze komitetowej.

Melanie SMITH, profesor prawa na Uniwersytecie w Cardiff, mówiła o wyzwaniach dla implementacji prawa unijnego na poziomie krajowym. Zwróciła uwagę, że pakiet dot. lepszego stanowienia prawa ma poważne konsekwencje w perspektywie prowadzonej przez KE polityki egzekwowania przestrzegania prawa UE przez państwa członkowskie. KE więcej uwagi poświęci mechanizmom spełniania zgodności, a stosowanie sankcji prawnych i wybór priorytetów nabierze charakteru strategicznego. Innym elementem polityki KE w przypadku stwierdzenia naruszeń stanie się dalsze odchodzenie od zorganizowanego dialogu (EU Pilot), którego celem było zmniejszenie liczby formalnie wszczynanych postępowań w związku z naruszeniem prawa unijnego. KE w większym stopniu będzie korzystać z sankcji finansowych, nakładanych na państwa członkowskie, przewidzianych w art. 260.3 TFUE. Smith powiedziała, że dane za lata 2017 i 2018 pokazują, że sektorami, w których dochodzi do największej ilości naruszeń są tradycyjnie: środowisko, rynek wewnętrzny, wymiar sprawiedliwości i transport. Liczba postępowań o naruszenie spada, bo w 2017 r. było ich 716 wobec 986 w 2016 r. Najwięcej spraw w Trybunale w 2017 r. dotyczyło Polski, Węgier i Włoch, natomiast w 2018 r. rekordzistami są Hiszpania, Węgry i Włochy. Jej zdaniem parlamenty narodowe mają największy problem z transpozycją prawa wspólnotowego, gdy jej przedmiotem są sprawy skomplikowane lub dotyczą kwestii drażliwych politycznie prowadzących do oporu w parlamencie. Problemy pojawiają się też, gdy transpozycja wymusza znaczącą zmianę prawa krajowego, albo gdy okazuje się, że w parlamencie nie ma dobrze zorganizowanego organu odpowiedzialnego za prawo unijne, albo gdy organ ten nie posiada odpowiednio wyszkolonego personelu. Do częstych problemów przy

transpozycji prawa UE zaliczyła nadregulację, brak koordynacji między ministerstwami oraz kwestie kulturowe.

Jej zdaniem PE zainteresowany obecnie jedynie przypadkami naruszeń, powinien poszerzyć swoje zainteresowania i oceniać nowe mechanizmy spełniania zgodności. Jego rolą powinno być wyegzekwowanie, aby KE używała nowych mechanizmów w sposób przejrzysty, jak również informowała PE, w jaki sposób nowe środki przyczyniają się do skutecznego wdrażania prawa unijnego.

Emanuela ROSSINI, członek komisji ds. UE włoskiej Izby Deputowanych, powiedziała, że sposób procedowania prawodawstwa unijnego we włoskim parlamencie zmienił się w poprzedniej kadencji wraz z przyjęciem ustawy 234/2012, która zreorganizowała dotychczasowy system. Wprowadza ona dwie uchwalane corocznie ustawy: ustawę o delegowaniu do rządu kompetencji ws. europejskich pod kątem dokonania transpozycji i ustawę „europejską”, która gwarantuje bezpośrednie dostosowanie formatu włoskiego rozporządzenia do europejskiego. Powodem reorganizacji był problem z transpozycją dyrektyw w 2011 r. i 2012 r. Celem obydwu ustaw jest zagwarantowanie wypełnienia terminów transpozycji i niedopuszczenie do wprowadzania w ustawie transponującej dyrektywę dodatkowych treści.

Ustawa o delegowaniu kompetencji zawiera upoważnienie dla rządu, przepisy dot. sankcji za naruszenia w realizacji dyrektyw, jak również podstawowe zasady dot. kompetencji regionów. Ustawa zakazuje również wprowadzania w transpozycji wyższego poziomu wymogów niż ten przewidziany w dyrektywie. Ustawa „europejska” dotyczy wdrażania rozporządzeń, a jej celem jest zapobieganie niepoprawnej transpozycji prawa unijnego, która może skutkować postępowaniem naruszeniowym. Zawiera również przepisy wykonawcze do stosowania międzynarodowych traktatów zawartych przez UE.

Obydwie ustawy są przedmiotem tzw. „sesji europejskiej”, w którą są zaangażowane wszystkie komisje stałe parlamentu. W Izbie Deputowanych szczególnie zaangażowana jest Komisja ds. UE, a w mniejszym stopniu pozostałe trzynaście komisji sektorowych.

Z perspektywy czasu obowiązywania ustawy 234/2012 można przyjąć, że średni czas pracy nad obiema ustawami wynosi 5-6 miesięcy. Tegoroczna ustawa o delegowaniu kompetencji ws. europejskich została niedawno uchwalona przez Izbę i została

przesłana do Senatu, gdzie obecnie trwa dyskusja nad tzw. ustawą europejską za 2018 r. Obydwie zostaną przyjęte do końca roku. Rossini oceniła, że nieprzerwana i terminowa transpozycja prawa unijnego doprowadziła do zmniejszenia liczby naruszeń, która od 2014 r. do listopada 2018 r. spadła z 121 do 68. Z tej liczby 60 przypadków dotyczy naruszenia prawa UE, a 8 braku transpozycji.

Zgodnie z ustawą z 2012 r. parlament ma pełne prawo do kontroli procedur naruszeniowych. Rząd z kolei musi przekazywać Izbie i Senatowi co kwartał wykaz wyroków TSUE i innych organów sądowych UE dot. Włoch, a co pół roku informację dot. ewentualnych konsekwencji finansowych ww. wyroków. Co sześć miesięcy informuje izby o stanie transpozycji dyrektyw przez regiony i prowincje autonomiczne w sprawach leżących w ich kompetencjach. W przypadku nietransponowania dyrektywy w przewidzianym terminie rząd przekazuje izbom raport wyjaśniający przyczyny opóźnienia. Ponadto informuje o decyzjach Komisji dot. wszczęcia procedury o uchybienie obowiązkom państwa członkowskiego i wszelkich sprawach związanych z niewykonaniem wyroków TSUE, które mogą doprowadzić do dalszych sankcji. Ponadto do 28 lutego jest zobowiązany przedstawić raport obejmujący działania podjęte w poprzednim roku.

Ioannis SERAKIOTIS, członek Komisji ds. UE greckiego parlamentu, powiedział, że doświadczenia greckiego parlamentu z transpozycją dyrektyw są ograniczone. Procedura rozpoczyna się po otrzymaniu projektu propozycji przez przedstawicielstwo w Brukseli, które przekazuje go do sekretariatu generalnego rządu. Ten sporządza plan działania, rozsyła projekt do właściwych ministerstw i do Parlamentu, który przeprowadza kontrolę pomocniczości. Serakiotis podkreślił, że deficyt transpozycji dla Grecji w 2017 r. wyniósł 0,9%, co jest wynikiem powyżej proponowanego dla jednolitego rynku poziomu 0,5%, i jest równy europejskiej średniej. Grecja ma też jeden z najlepszych wyników w UE jeśli chodzi o liczbę źle wdrożonych dyrektyw, który kształtuje się na poziomie 0,2 % przy średniej unijnej na poziomie 0,6 %. Za zagrożenia dla szybkiej transpozycji dyrektyw uznał brak koordynacji między ministerstwami przy ustalaniu stanowiska, jak również grupy nacisku i lobby, które spowalniają transpozycję. Uznał, że czynnikiem przyspieszającym wdrożenie dyrektyw byłoby zaangażowanie obywateli, którzy mogliby składać petycje dot. wdrożenia dyrektyw do właściwych ministrów.

Stephan BRANDNER, przewodniczący Komisji ds. prawnych i ochrony konsumentów Bundestagu, powiedział, że role Bundestagu i Bundesratu ws. subsydiarności i Unii Europejskiej są określone w konstytucji Niemiec w art. 23. Odnośnie prawa unijnego rząd federalny odpowiada przed Bundestagiem, który ma prawo wydawać opinie, które rząd z kolei musi brać pod uwagę. Jeśli chodzi o transpozycję prawa wtórnego UE w Niemczech, to dyrektywy mogą być wdrażane w Niemczech dekretem rządowym, albo ustawą, przy czym rząd może wydawać dekrety jedynie w określonych przypadkach określonych w konstytucji w art. 81. Natomiast transpozycja dyrektywy ustawą odbywa się tak jak w przypadku standardowej legislacji krajowej. Zwrócił uwagę, że KE w coraz większym stopniu wprowadza nowe przepisy rozporządzeniami, a nie dyrektywami. W 2017 r. ogłosiła 19 rozporządzeń podstawowych (i 33 zmieniających), czyli sześć razy więcej niż dyrektyw, a zgodnie z art. 296 TFUE przy wyborze rodzaju aktu ma kierować się proporcjonalnością. Podkreślił, że co do zasady, Komisja powinna preferować używanie dyrektyw biorąc pod uwagę specyfikę krajową. W przypadku Niemiec ma to o tyle znaczenie, że kodeks cywilny sięga 1896 r., a dyrektywy mogą być elastyczniej stosowane niż rozporządzenia, w przypadku których stosowania dochodzi do deficytu wdrożenia. W czasie dyskusji **Simon BUSUTTIL**, z maltańskiego parlamentu, powiedział, że implementacja prawa unijnego zajmuje za dużo czasu, często z powodu oporu władz państw członkowskich. Pozytywnie ocenił propozycję służb prawnych PE dot. organizowania platformy wymiany poglądów dot. implementacji prawa unijnego między parlamentami narodowymi a PE. Jego zdaniem wzmocniłoby to prawa obywateli domagających się pełnego wdrożenia w ich krajach prawa Unii.

Skargi i petycje kierowane do rzeczników praw człowieka i parlamentów narodowych pod kątem wykrycia naruszeń prawa unijnego

Sesję prowadził pochodzący ze Słowacji poseł Pál CSÁKY, wiceprzewodniczący Komisji Petycji. **Emily O'REILLY**, Europejska Rzecznik Praw Człowieka, na wstępie sesji podkreśliła wagę pracy rzeczników i komisji petycji w wykrywaniu naruszeń prawa unijnego. Pozycja rzecznika pozwala bowiem precyzyjnie dostrzec przyczynę problemu, a posiadane kompetencje pozwalają spowodować zmiany. Czasami

indywidualna skarga odkrywa istnienie systemowego problemu dotyczącego dużej grupy ludzi. Powiedziała, że w takich sytuacjach skuteczniejsze było rozpoczynanie szerszych dochodzeń niż zajmowanie się indywidualnymi skargami. Przykładem pasującym do tematu spotkania jest dochodzenie, które prowadziła odnośnie postępowania KE ws. skarg o naruszenie prawa unijnego w ramach systemu zorganizowanego dialogu tzw. EU Pilot. Jego celem jest zaradzenie naruszeniom we wczesnym stadium pod kątem uniknięcia formalnej procedury. Dochodzenie wykazało, że wiele problemów wynika z braku zrozumienia, jak KE prowadzi procedury naruszeniowe, jak również niewłaściwej odpowiedzi KE na oczekiwania ludzi, którzy rzeczywiście chcieli naprawić błąd. Jeśli bowiem KE zamyka procedurę i nie udziela wyjaśnień, budzi to frustrację i wywołuje skargi. O'Reilly powiedziała, że w konsekwencji KE polepszyła procedury postępowania ze zgłaszającymi skargi, natomiast ona sama przedstawiła dodatkowo sugestie dot. zwiększenia transparentności.

Drugim przykładem była skarga dot. transpozycji przez Niemcy dyrektywy o prywatności i łączności elektronicznej. Rzecznik zasugerowała, aby KE albo ponownie rozważyła skargę, albo wyjaśniła powody, dla których nie chce tego zrobić. KE udzieliła wyjaśnień, ale nie były one całkowicie satysfakcjonujące.

Innym obszarem jej pracy są skargi na odmowę dostępu do dokumentów. Często skarżący szukają takiego dostępu, aby zwrócić uwagę na pewny problem. Tak było w przypadku osoby sprawującej mandat posła do PE, która chciała uzyskać dostęp do protokołu spotkań jednego z organów UE w kontekście afery z silnikami diesla. Rzecznik zarekomendowała, aby KE poszerzyła zakres osób uprawnionych do ww. dokumentów, a w szczególności, żeby obejmował on przedstawicieli państw członkowskich.

Rzecznik mówiła też o współpracy z Europejską siecią rzeczników praw obywatelskich, która zrzesza rzeczników z całej Europy, którzy mogą kierować do europejskiej rzecznik prośby o pomoc ws. uzyskania odpowiedzi z instytucji unijnych. Ostatnim takim przykładem była prośba od federalnego belgijskiego rzecznika praw obywatelskich ws. prawa do łączenia rodzin.

W sesji zabrał głos **Tiago TIBÚRCIO** z Instytutu Uniwersyteckiego w Lizbonie. Mówił o różnicach między rzecznikami praw obywateli a komisjami petycji, skargami a petycjami, jak również o zaleceniach.

Zwrócił uwagę, że w przypadku skargi do rzecznika skutkiem jest orzeczenie korygujące i nie powoduje zmiany prawa, podczas gdy petycja może do tego doprowadzić. Prawo do petycji jest również formą bezpośredniej partycypacji, która może skutkować przeprowadzeniem publicznej debaty. W Portugalii wystarczy tysiąc podpisów, aby zorganizować w parlamencie wysłuchanie w danej sprawie, a cztery tysiące podpisów umożliwia przeprowadzenie transmitowanej przez telewizję debaty podczas posiedzenia parlamentu, w której biorą udział wysocy urzędnicy.

Zwracał uwagę na grupy ludności, które w mniejszym stopniu korzystają ze swoich praw, do których należą np. kobiety i osoby zamieszkałe na obszarach wiejskich. W takich przypadkach potrzebne są kampanie uświadamiające ludziom ich prawa. Inną możliwością jest prowadzenie przez rzecznika programu w telewizji, jak ma to miejsce w Austrii.

Podsumowując prelegent powiedział, że rzecznicy powinni poprawić swoją widoczność, poprzez obecność w mediach społecznościowych. Ważna jest również współpraca z innymi rzecznikami w ramach Europejskiej sieci rzeczników praw obywatelskich. Zaproponował, zbieranie danych o liczbie skarg ws. niestosowania prawa europejskiego, które powinny znaleźć się w wydzielonej części okresowego raportu, który składają wszyscy rzecznicy. Pod kątem zapewnienia większego dostępu do urzędu rzecznika sugerował poszerzenie metod składania skarg i petycji o nowoczesne rozwiązania teleinformatyczne, ale z drugiej strony proponował umożliwienie składania petycji i skarg przez telefon, tak aby nie wykluczać tych ludzi, którzy nie mają dostępu do zaawansowanych narzędzi cyfrowych lub są cyfrowo wykluczeni.

Sylwia SPUREK, zastępca Rzecznika Praw Obywatelskich, powiedziała (*jęz. ang*) że, ostatnie lata pokazały niewystarczającą skuteczność unijnych mechanizmów prawnych i dodała, że transpozycja i wdrażanie prawa unijnego nie zawsze odzwierciedlają europejskie wartości. Państwa członkowskie nie chronią praw i wolności w sposób przewidziany w dyrektywach. Poza tym unijne dyrektywy chronią obywateli UE przed dyskryminacją tylko w ograniczonym zakresie, który jest

stosunkowo szeroki w przypadku dyskryminacji z powodu rasy, pochodzenia etnicznego, mniejszy w przypadku dyskryminacji z powodu płci, a ograniczony w przypadku dyskryminacji z powodu niepełnosprawności. Jest to powód nierównego traktowania obywateli UE przez prawodawstwo, które miało ich chronić przed dyskryminacją. Zaznaczyła, że UE jest stroną Konwencji nt. praw osób niepełnosprawnych, a Komisja ONZ wnioskuje już, aby UE zunifikowała prawodawstwo w tym obszarze. Sytuacja mogłaby ulec zmianie, gdyby wprowadzono tzw. dyrektywę horyzontalną, której projekt został przedstawiony przez KE w lipcu 2008 r. Nie została ona przyjęta, najwyraźniej z braku woli politycznej państw członkowskich, jak również braku presji ze strony KE. Wybiórcze przepisy dyrektyw unijnych skutkowały przyjęciem wadliwych ustaw w państwach członkowskich, czego przykładem jest polska „Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania”, z której wynika, że dyskryminacja mniejszości etnicznych w dostępie do edukacji jest zabroniona, ale dyskryminacja w tym samym zakresie z powodu orientacji seksualnej jest dozwolona. Podobnie osoby doświadczające dyskryminacji z powodu pochodzenia rasowego w dostępie do opieki zdrowotnej mają prawo do rekompensaty, ale dyskryminowane osoby niepełnosprawne takiego prawa nie mają.

Spurek powiedziała, że innym przykładem niewłaściwej transpozycji dyrektyw UE do polskiego prawodawstwa była sprawa wycinki w Puszczy Białowieskiej. Zarówno UE jak i Polska są stronami Konwencji z Aarhus „o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska”. Zapisy konwencji znajdują odbicie w dyrektywach UE, które wymagają, aby państwa członkowskie zapewniły zainteresowanym stronom dostęp do procedury odwoławczej przed sądem lub innym bezstronnym organem ustanowionym przez prawo. Argumentowała, że potrzeba zapewnienia organizacjom pozarządowym możliwości apelacji wobec projektu mającego wpływ na środowisko została podkreślona przez ETS. Zwróciła uwagę, że niespójność między prawem UE a prawem narodowym ma w sprawie Puszczy Białowieskiej dwa wymiary. Po pierwsze polskie organizacje pozarządowe nie mogły składać apelacji na decyzje ministra środowiska do sądu administracyjnego, bo zgodnie z prawodawstwem krajowym, co do zasady, mogą składać zażalenie, tylko jeśli brały udział jako strona

w postępowaniu, które zakończyło się wydaniem decyzji. Z uwagi na to, że żadna organizacja pozarządowa nie brała udziału w postępowaniu, RPO zdecydował się złożyć zażalenie do sadu administracyjnego na decyzję ministra środowiska. Po drugie, sąd administracyjny uznał jednak zażalenie za niedopuszczalne, bo jego treść nie wchodziła w zakres przedmiotowy jurysdykcji sądów administracyjnych w Polsce.

Spurek podkreśliła, że argumentacja RPO była właściwa, co potwierdził ETS. Jednocześnie minister środowiska odrzucił wniosek RPO o nowelizację prawodawstwa krajowego pod kątem zapewnienie społeczeństwu kontroli nad decyzjami, takimi jak ta dotycząca Puszczy Białowieskiej.

Zastępca RPO odniosła się również do kryzysu migracyjnego, w następstwie którego Polska zgodnie z decyzją Rady z września 2015 r. zobowiązała się do przyjęcia ok. 6 tys. obcokrajowców. Podkreśliła, że mimo powtarzających się wezwań ze strony KE, Polska nie podjęła żadnych kroków, aby wypełnić swoje zobowiązania, a jej zdaniem brak woli politycznej spowodował naruszenia praw i wolności obywatelskich tysięcy kobiet, mężczyzn i dzieci, którzy zostali pozostawieni bez pomocy i utonęli starając się dotrzeć do Europy.

Kolejnym problemem, który poruszyła, była odmowa dostępu do informacji poufnych w postępowaniach dotyczących nadawania ochrony międzynarodowej obcokrajowcom w Polsce. Osoby, których dotyczą podejmowane decyzje, nie mają faktycznych podstaw ani dowodów, nie mają też zagwarantowanej skutecznej apelacji czy pomocy przewidzianych w Konwencji praw człowieka i Karcie praw podstawowych UE. Podkreśliła, że potrzeba zapewnienie skutecznych procedur apelacyjnych stronom postępowań została wykazana w orzeczeniach ETS, który orzekł, że wdrożenie prawa do skutecznej pomocy wymaga, aby zainteresowana osoba miała możliwość poznania powodów decyzji podjętej wobec niej poprzez odczytania samej decyzji lub otrzymanie informacji o powodach.

Podsumowując powiedziała, że polski RPO kierował te sprawy do władz i brał udział w postępowaniach sądowych, ale bez silnego wsparcia instytucji unijnych krajowi rzecznicy mają ograniczoną zdolność polepszenia sytuacji.

Maria PATAKYOVÁ, słowacka rzecznik praw obywatelskich, mówiła o specyfice urzędu i swoich interwencjach ws. elektrowni wodnych na Słowacji.

Instytucja rzecznika została wprowadzona do słowackiej konstytucji w 2001 r. Osoba sprawująca ten urząd jest wybierana przez parlament i nie ma zastępcy.

Patakyová skupiła się na kwestii 203 działających na Słowacji elektrowni wodnych do 10 MW, których istnienie i funkcjonowanie niesie za sobą określone konsekwencje, które spowodowały interwencje rzecznika. Ich budowie przyświecała troska o środowisko w ramach zobowiązań Słowacji do redukcji emisji dwutlenku węgla i promowania wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych. Mają one jednak również wady, do których zaliczyła spowolnienie toków wodnych, zmianę temperatury wody, obniżenie koncentracji tlenu i zdolności wody do samooczyszczania się. Inną negatywną konsekwencją jest ograniczanie bioróżnorodności i możliwość uszkodzenia lub całkowitego zniszczenia biotopu. Elektrownie ponadto naruszają spójność ekosystemów wodnych tworząc barierę poprzeczną, która blokuje naturalną migrację faun wodnych.

Oceną skutków inwestycji dla ekosystemów wodnych zajmują się odpowiednie służby w oparciu o przepisy wynikające z dyrektywy z 2001 r. ws. oceny wpływu planów i programów na środowisko, jak również dyrektyw odnoszących się do gospodarki wodnej i siedliskowej. W przypadku elektrowni wodnych dostrzeżono konflikt między powyższymi dyrektywami, a dyrektywą ws. promowania stosowania energii ze źródeł odnawialnych, a dodatkowo brak odpowiedniej harmonizacji przepisów słowackich z unijnymi. Obywatele skarżyli się, że naruszane są art. 44 i 45 konstytucji słowackiej mówiące o prawach obywateli do środowiska. W ramach dochodzenia przeprowadzonego przez rzecznika okazało się, że doszło do systemowego naruszenia zasady dobrej administracji, bo podejmowane decyzje były niespójne, ignorowano niekorzystne dla planowanych inwestycji opinie środowiskowe i uwagi. Brakowało też oceny skumulowanego wpływu licznych małych elektrowni wodnych na tej samej rzece które były położone w niewielkiej odległości od siebie. Do jaskrawych przykładów naruszenia prawa zaliczyła pozbywanie się do rzeki odpadów przez elektrownię atomową i budowanie przez elektrownię wodną instalacji w odległości 20 m od zabudowań mieszalnych. Rzecznik podjął sprawę elektrowni wodnych w swoim sprawozdaniu z 2017 r. i wydał rekomendacje, aby w przyszłości akty ustawodawcze brały w takim samym stopniu interesy inwestorów co mieszkańców.

Maija SAKSLIN, zastępca fińskiego rzecznika praw obywatelskich, omówiła rolę jej urzędu i podała przykłady interwencji. Rola rzecznika, który jest wybierany przez parlament, polega na monitorowaniu administracji publicznej i spełnianiu przepisów prawa. Sakslin wymieniła kilka spraw w których urząd rzecznika interweniował. W przypadku skarg na brak dostępu niepełnosprawnych do restauracji w pociągach rzecznik uznał to za rodzaj wykluczenia. W wyniku skargi dot. roszczeń urzędu podatkowego ws. zapłacenia ceł na samochody zakupiony w innym państwie członkowskim rzecznik wezwał do zmiany przepisów. Rzecznik interweniował też w sprawach dot. nieuznawania przez Finlandię kwalifikacji uznawanych w całej UE, spraw dot. środowiska, prawa do polowań i opieszałości działania administracji państwowej.

Teresa ANJINHO, zastępca portugalskiej rzecznik praw człowieka, powiedziała, że instytucja ta istnieje w Portugalii od 1975 r., a jej głównym zadaniem jest ochrona i promowanie praw i swobód obywateli, jak również zwracanie uwagi na przestrzeganie prawa przez instytucje państwowe. Rzecznik zajmuje się również prawami dzieci, osób niepełnosprawnych oraz starszych, jak również może wizytować miejsca odosobnienia. Zwróciła uwagę, że częścią mandatu rzecznika w Portugalii są prawa podstawowe i zapewnienie ich przestrzegania również poprzez organizowanie kampanii i szkoleń, które w założeniu mają dotrzeć do władz samorządowych. Urzędowi rzecznika zależy na zwiększaniu kręgu osób, do których może dotrzeć i upowszechnianiu wiedzy nt. działań urzędu. Z tego powodu przykładą dużą wagę do informowania o swoim działaniu ludzi zamieszkałych na oddalonych terenach wiejskich pod kątem zmniejszenia dystansu pomiędzy organami władzy a zwykłymi obywatelami. Urząd zajmował się różnymi sprawami takimi jak skargi dot. ograniczeń wiekowych w służbie dyplomatycznej czy gorszego traktowania przez Portugalię swoich obywateli. W tym przypadku portugalscy architekci mieli mniej praw niż ich koledzy z innych państw członkowskich UE i urząd rzecznika wystąpił o zmianę przepisów. Często rzecznik wykrywa, że prawa krajowe nie spełniają standardów unijnych i występuje w tych sprawach do władz. Tak było w przypadku wykrycia, że portugalskie przepisy do. bezpieczeństwa dzieci na placach zabaw nie spełniały wytycznych unijnych.

Senator **Robert MAMAŁOW**, przewodniczący Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, nie odniósł się do wypowiedzi zastępcy RPO z uwagi na jej nieobecność. [Powiedział](#), że w Senacie RP funkcjonuje Komisja Praw Człowieka, Praworządności i Petycji, do której obywatel czy grupa obywateli mogą złożyć skargę, prośbę czy petycję o poprawę przepisów, które nie przestrzegają praw obywateli. Obywatele występują do Komisji w takich sprawach jak: wolność sumienia i wyznania, ochrona zdrowia, prawa nieletnich, łączenie mandatu posła i senatora, funkcjonowanie krajowej administracji skarbowej, funkcjonowanie policji i służb mundurowych, prawo o stowarzyszeniach, prawo prasowe, czas nadawania reklam w radiu i telewizji, sprawy spółdzielczości mieszkaniowej czy prawa konsumenckie. Komisja jest przygotowana do przyjmowania petycji i często występuje o zmianę prawa.

Przewodniczący podkreślił, że Komisja współpracuje z Rzecznikiem Praw Obywatelskich, a współpraca układa się dobrze. Dodał, że współpracując łatwiej jest osiągnąć cele. Wyjaśnił, że do RPO często zwracają się obywatele w konkretnych sprawach, które RPO kieruje do Komisji Petycji, bo ta ma możliwość podjęcia prac legislacyjnych. Zwrócił uwagę, że RPO często sugeruje, co można zmienić w prawodawstwie. Przewodniczący powiedział, że jego zdaniem rola RPO jest często niedoceniana i ma on wiele do zrobienia na polu przestrzegania praw człowieka.

Odnosząc się do poruszonej wcześniej sprawy Puszczy Białowieskiej zaznaczył, że Polska chciałaby być traktowana, tak samo jak inne kraje. Zwrócił uwagę, że podobna sytuacja ma miejsce w Niemczech, gdzie rząd również prowadzi wycinkę prewencyjną, co nie spotkało się jednak z negatywną reakcją ze strony instytucji unijnych.

Notis MARIAS, grecki poseł do PE, członek Komisji Petycji, z Grupy Europejskich Konserwatystów i Reformatorów, powiedział, że dyskryminowani są również politycy. Przykładem jest blokada informacyjna wobec działań jego partii w greckim mediach kontrolowanych przez rząd, w których nie ma żadnego pluralizmu.

Joseba Andoni AGIRRETXEA URRESTI, z hiszpańskiego Kongresu Deputowanych, powiedział, że w Hiszpanii urząd rzecznika istnieje od 1981 r. i jest nominowany przez wspólną komisję Kongresu i Senatu, której Agirretxea Urresti jest przewodniczącym. Rzecznik odpowiada przed Komisją, której składa półroczne sprawozdanie.

W ostatnim czasie zajmował się sprawami pozostających bez opieki nastoletnich dzieci imigrantów przybyłych do Hiszpanii przez Morze Śródziemne.

Jarosław WAŁĘSA, poseł do PE, członek Komisji Petycji, z Europejskiej Partii Ludowej, zarzucił partii rządzącej w Polsce, że mówi dużo o dialogu, ale go nie realizuje. Skrytykował skład polskiej delegacji parlamentarnej na konferencję, która składa się z czterech polityków partii rządzącej. Dodał, że partia rządząca przywłaszcza sobie prawo reprezentowania parlamentu.

Gilles LEBRETON, francuski poseł do PE, członek Komisji Petycji, z Grupy Europa Narodów i Wolności, zwrócił uwagę, że rzecznicy są dość skuteczni biorąc pod uwagę, że mogą tylko perswadować, a nie podejmować decyzje. Powiedział, że zaskoczyło go wystąpienie polskiej rzecznik, które ocenił za pesymistyczne i stronnicze. Wyjaśnił, że w przypadku sprawy relokacji migrantów, trudno oczekiwać, żeby rzecznik wymusił na rządzie swojego państwa prowadzenie polityki, której ten nie chce prowadzić. Jego zdaniem chodzi tu o kwestię suwerenności, która jak opisał Carl Schmitt, polega na odmowie przestrzegania prawa, jeśli narusza ono witalny interes narodu.

Oprac. W. Kuźma