

Anna Mojsiej

Prawne aspekty integracji Polski z Unią Europejską : wybrane zagadnienia

Acta Scientifica Academiae Ostroviensis nr 2, 43-58

1999

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ANNA MOJSIEJ

PRAWNE ASPEKTY INTEGRACJI POLSKI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ – WYBRANE ZAGADNIENIA

WPROWADZENIE

Proces integracji Polski z Unią Europejską z punktu widzenia dostosowań prawnych nie jest zagadnieniem ani szybkim, ani łatwym. Działania dostosowawcze również w tym zakresie podejmowane są w zasadzie od momentu wejścia w życie części handlowej Układu Europejskiego¹ w 1992 roku, jednakże po objęciu Polski (dzięki pozytywnej ocenie Komisji Europejskiej) wzmocnioną strategią przedczłonkowską, zaistniała konieczność ich zintensyfikowania i usystematyzowania.

1. POSTANOWIENIA UKŁADU EUROPEJSKIEGO W PRZEDMIOCIE NORMALIZACJI PRAWA.

Nałożony na Polskę obowiązek zbliżania istniejącego i przyszłego ustawodawstwa do *acquis communautaire*² Wspólnot Europejskich ma swoje źródła w postanowieniach Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi – jako jeden z warunków pełnego przystąpienia do tych organizacji. Art. 68 Układu Europejskiego stanowi: „Strony uznają, że istotnym warunkiem wstępnym integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotami jest zbliżenie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie. Polska podejmie wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty”. Jakkolwiek zdanie drugie tego artykułu

¹ Układ Europejski (pełna nazwa: „Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony”; oficjalna wersja traktatu- patrz: *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty i orzecznictwo*, pod red. W. Czaplińskiego i in., Warszawa 1994.) wszedł w życie 1 lutego 1994r.

² *Acquis communautaire* – określenie dorobku prawnego Wspólnot Europejskich: składają się nań:

porządek prawny (prawo pierwotne i wtórne),
ogólne zasady prawne,
orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości.

mówi jedynie o „przyszłym ustawodawstwie”, nie ulega wątpliwości, że w praktyce ta „zgodność” odnosi się również do przepisów już istniejących w naszym kraju.³

Art. 68 Układu Europejskiego gwarantuje ustawodawcy polskiemu swobodę w określeniu priorytetów i tempa zbliżania ustawodawstwa polskiego do prawa Wspólnot. Nałożony przez ten artykuł obowiązek dążenia „najlepszych starań” (*best endeavours*) w celu harmonizacji przepisów prawnych jest kategorią dyscyplinującą, ale nie krępującą działań polskiego ustawodawcy⁴. Art. 68 (podobnie jak cały rozdział III części V Układu Europejskiego) nie ustanawia ponadto ścisłego rygoru co do trybu harmonizacji. Na Polskę nałożono jedynie obowiązek jej przeprowadzenia, pozostawiając jej do wyboru sposób organizowania tego procesu tak, by był on zgodny z duchem i przedmiotem Układu Europejskiego.

2. POJĘCIE I METODY HARMONIZACJI SYSTEMÓW PRAWNYCH

W tym miejscu kilka słów poświęcić należy samemu pojęciu „harmonizacji”. Doktryna prawa europejskiego pojęciem „harmonizacja prawa” określa zwykle działania służące racjonalizacji unormowań oraz ułatwieniu międzynarodowych stosunków prawnych. „Harmonizacja prawa” stron oznacza także uporządkowanie różnych elementów systemu prawa określonych podmiotów, aby stwarzały one współdziałającą, spójną i w miarę niesprzeczną sferę normatywną. Harmonizacja prawa nie jest tożsama z ujednoczeniem rozwiązań stron, lecz takim ich powiązaniem, aby pozwalały na bezkolizyjne rozstrzygnięcie pojawiających się problemów prawnych⁵.

Często spotyka się również termin „zbliżanie praw” krajów Wspólnot. Ma ono cel konkretniejszy i jednocześnie bardziej ograniczony⁶. Zasadniczym celem zbliżania praw jest znoszenie przeszkód w tworzeniu i funkcjonowaniu rynku wewnętrznego (art. 100a ust.1 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej). Obrazuje to ściśle powiązanie między inte-

³ Z.Galicki: *Prawo polskie a normy EWG*, ”Biuro studiów i ekspertyz Kancelarii Sejmu”, Informacja nr 33, 1992, s. 7-8.

⁴ *Komentarz do Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między RP z jednej strony a WE i ich państwami członkowskimi z drugiej strony*, red. nauk. C. J.A. Wojciechowski, Urząd Rady Ministrów, Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, Warszawa 1994, s.195.

⁵ *Zróżdła prawa Wspólnot Europejskich. Wprowadzenie*, pod red. J.Jabłońskiej –Boncy, Gdańsk 1995.

⁶ Np. w art. 3 pkt. h Traktatu WE czytamy, iż działalność Wspólnoty będzie obejmowała m.in. „zbliżenie regulacji prawnych państw członkowskich w stopniu koniecznym dla funkcjonowania wspólnego rynku”.

gracją gospodarczą a zbliżaniem ustawodawstw. Należy jednak zaznaczyć, że oba terminy (harmonizacja i zbliżenie praw) występują zamiennie i nie zawsze można ustalić stosunek między nimi⁷.

Praktyka Wspólnot pokazuje, że istnieje wiele metod harmonizacji prawa, o różnym stopniu ingerencji w prawo krajowe. Metoda pierwsza (w potocznym rozumieniu utożsamiana z harmonizacją) to ujednoczenie systemów prawnych poszczególnych krajów (zastąpienie ich praw prawem zunifikowanym). W systemie prawnym Wspólnot unifikacja występuje tam, gdzie przejęły one kompetencje ustawodawcze państw członkowskich, np. w zakresie ceł. Mamy również do czynienia z substytucją praw krajowych przez ujednoczone prawo wspólnotowe, mające pierwszeństwo przed odmiennymi prawami krajowymi. Najczęściej ma ono formę rozporządzeń Rady lub Komisji UE.

Druga metoda harmonizacji odznacza się mniejszą ingerencją w prawo krajowe. Polega na wyznaczeniu wspólnych celów, które mają zamiar osiągnąć państwa członkowskie. Podstawowym instrumentem tej metody są dyrektywy Rady, które mają skłonić państwa członkowskie do przyjęcia odpowiednich zmian w swoich ustawodawstwach, a przez to do usunięcia istniejących między nimi różnic i zbliżenia ich do siebie. Ta właśnie metoda znalazła wyraz w art. 100 i nast. Traktatu WE, gdzie określa się ją jako „proces zbliżania się ustawodawstw”⁸.

Inna metoda harmonizacji polega na wprowadzeniu (przez przepisy wspólne, nakładające się na istniejące prawa krajowe) koordynacji skutków działań tych praw. Przedstawiona metoda znajduje zastosowanie m.in. w dziedzinie ubezpieczeń społecznych, gdzie do praw państw członkowskich wprowadza się jednolite normy koordynujące.

Kolejną metodą, która - podobnie jak poprzednia - nie wymaga poważniejszych zmian wewnętrznych porządków prawnych, jest wzajemne uznanie istniejących unormowań za równoważne. Może tu wchodzić w grę wzajemne uznawanie skuteczności orzeczeń, jak również innych decyzji i procedur, np. uznawanie dyplomów, świadectw, tytułów itd.

Jeszcze inny sposób harmonizacji praw zakłada koegzystencję regulacji krajowej i wspólnotowej w zakresie tego samego przedmiotu. Mogą one pozostawać względem siebie w stosunku komplementarności, przy czym każda z nich działa w innym wymiarze i z innym nastawieniem. Ten typ rozwiązania przyjęto w krajach członkowskich Wspólnot w zakresie prawa o konkurencji.

⁷ *Komentarz ...*, s.196.

⁸ *Patrz Komentarz...*, s.197.

Na koniec należy wspomnieć o sposobie wprowadzającym wspólne unormowanie o charakterze alternatywnym w stosunku do regulacji krajowych. W takim przypadku do adresata należy wybór, czy dostosuje się do wymagań prawa krajowego, czy też wspólnotowego. W ten właśnie sposób rozwiązuje się kwestie dotyczące norm i standardów technicznych⁹.

3. PRIORYTETY I TEMPO PRAC HARMONIZACYJNYCH

Układ Europejski nie zawiera wyraźnych, obligatoryjnych wskazań odnośnie tempa, czy też metody prac harmonizacyjnych. W tym zakresie Polsce przysługuje autonomia działania, podobnie jak przy ustalaniu priorytetów dostosowawczych¹⁰. Powyższego stwierdzenia nie należy jednak traktować zbyt autorytarnie, ponieważ Układ Europejski zawiera wiele postanowień dokładnie wyznaczających harmonogram działań dostosowawczych¹¹. Są to z reguły dziedziny, gdzie zmiany ustawodawstwa przyniosą więcej korzyści Wspólnocie Europejskiej (Unii) – np. prawo celne, harmonogram otwarcia polskiego rynku inwestycji i świadczenia usług, ograniczenie stosowania pomocy przez państwo, wprowadzenie silnej ochrony własności intelektualnej, swobodny przepływ kapitałów i płatności itp.

Założono, że obowiązek zbliżenia (*approximation*) ustawodawstwa powinien zostać zrealizowany w zasadzie w okresie 10 lat (jest to ogólny okres stowarzyszenia), chociaż negocjatorzy byli zgodni, że termin ten nie jest bezwzględnie wiążący¹². Przepisy przejściowe nowych ustaw polskich mogą więc przewidywać wejście w życie nowych rozwiązań docelowych opartych na wzorcach wspólnotowych dopiero po upływie kilku lat. Ponadto z ważnych przyczyn można dokonywać modyfikacji standardów Wspólnot, unikając jedynie całkowitej „niekompatybilności” naszych rozwiązań z prawem Wspólnoty. W niektórych dziedzinach Układ zawiera

⁹ Zob. ibidem, oraz S.Biernat: *Kilka uwag o harmonizacji polskiego prawa z prawem Wspólnoty Europejskiej*, „Przegląd legislacyjny” nr 1-2 z 1998r., s.23 i nast.; C.Mik: *Problemy dostosowania polskiego systemu prawnego do europejskiego prawa wspólnotowego (w kontekście przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej)*. „Przegląd Legislacyjny” nr 1-2 z 1998r., s.70 i nast., jak również C.Mik: *Metodologia implementacji prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych* (w:) C.Mik (red.) *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998.

¹⁰ Zob. *Program działań dostosowujących polski system prawny do wymagań Układu Europejskiego*, Warszawa 1993, URM, s.4.

¹¹ Zob. np. art. 9 – 12, 61, 63 ust.3, 65 66 ust.2, 67 ust.2 Układu.

¹² Zob. *Program działań dostosowujących polski system prawny do wymagań Układu Europejskiego*, Warszawa 1993, URM, s.4.

jednak dość liczne postanowienia wyznaczające dokładny harmonogram dostosowania regulacji prawnych. Dotyczy to m.in. zmian prawa celnego, harmonogramu otwarcia polskiego rynku inwestycji i świadczenia usług, ograniczenia stosowania pomocy przez państwo, wprowadzenia silnej ochrony własności intelektualnej, swobody przepływu kapitałów i płatności itp.¹³ Należy też podkreślić, że obowiązek zbliżenia ustawodawstwa dotyczy jedynie tych dziedzin, w których obowiązuje jednolite prawo lub wytyczne Wspólnot, albo gdy strony zobowiązały się do przystąpienia do określonych konwencji międzynarodowych (np. art. 66 Układu Europejskiego)¹⁴.

Art. 69 Układu Europejskiego zawiera specyfikację dziedzin prawa mających podlegać procesowi harmonizacji, jakkolwiek jest to wyliczenie orientacyjne i nie wyczerpuje problemów. Kolejność prac nad zbliżeniem prawa polskiego do prawa europejskiego oraz przebieg samego procesu zależy od zmieniających się okoliczności i będzie podlegać w przyszłości różnym korektom. W pierwszym okresie proces ten ograniczy się jedynie do uzyskania pewnego stopnia harmonizacji poprzez dostosowanie się do określonych standardów europejskich przy jednoczesnym zachowaniu własnych rozwiązań szczegółowych. W dalszych etapach, zwłaszcza w dziedzinach objętych zakresem wspólnych działań państw członkowskich, konieczne będzie natomiast ujednoczenie prawa – jak to ma miejsce w obecnych państwach członkowskich Wspólnot (Unii).

O tempie i priorytetach procesu dostosowywania polskiego prawa do *acquis communautaire* Wspólnot (Unii) w dużym stopniu decyduje Rada Stowarzyszenia, powołana na mocy Układu Europejskiego. Przykładem wpływów tego organu może być zobowiązanie się Polski na początku 1996r. do wprowadzenia odpowiednich modyfikacji prawa umożliwiających uznawanie unijnych certyfikatów jakości i bezpieczeństwa towarów importowanych do Polski z Unii Europejskiej.

4. INNE ŹRÓDŁA OBOWIĄZKÓW HARMONIZACJI PRAWA POLSKIEGO Z PRAWEM UNIJNYM

Obok Układu Europejskiego, podstawą działań dostosowawczych jest „Biała Księga” przygotowana przez Komisję Europejską. Dokument ten został przyjęty na szczycie Rady Europejskiej w Cannes, w czerwcu 1995r. Jest ona „przewodnikiem” określającym główne kierunki i metody

¹³ Zob. np. artykuły 9-12, 60, 61, 63ust.3, 65, 66ust.2, 67ust.2 Układu Europejskiego.

¹⁴ S. Sołtyński: *Układ o stowarzyszeniu między Polską a Wspólnotami Europejskimi. Problematyka prawna i ekonomiczna*, Państwo i Prawo nr 6, 1992.

dostosowania ustawodawstw stowarzyszonych państw Europy Środkowo – wschodniej do ustawodawstwa wspólnotowego w dziedzinie rynku wewnętrznego.

W kwestii będącej przedmiotem niniejszego opracowania zasadnicze znaczenie ma tom drugi „Białej Księgi”, który zawiera właściwe wskazania merytoryczne (tom pierwszy ma bowiem charakter ogólnego wstępu politycznego¹⁵). Jest on podzielony na 23 rozdziały odpowiadające poszczególnym sferom działalności realizowanym w ramach wspólnego rynku (np. wolny przepływ kapitału, usługi finansowe, konkurencja, ochrona konsumentów, własność intelektualna etc.). Każdy rozdział zawiera wstęp o charakterze ogólnym (*general introduction*), przedstawiający historię oraz stan harmonizacji wspólnotowego ustawodawstwa w danej dziedzinie. Następnie przedstawione są dane dotyczące aktualnej legislacji wspólnotowej (podstawy traktatowe legislacji Wspólnot, istota tego prawa oraz procedury), a także warunków koniecznych do stosowania tej legislacji. Wreszcie – trzecia część każdego rozdziału stanowią wskazania dla stowarzyszonych państw co do wdrażania prawa wspólnotowego, z wyliczeniem konkretnych aktów prawnych, które należy uwzględnić oraz sugerowanym sposobem przeprowadzenia procesów dostosowawczych. Łącznie „Biała Księga” zawiera listę około 800 aktów prawnych, które państwa kandydujące do członkostwa powinny wdrożyć, aby dostosować swoje prawo do *acquis communautaire* Wspólnot. W dokumencie tym postuluje się kompleksową harmonizację priorytetowych dziedzin ustawodawstwa, zakładając, że fragmentaryczne przyjęcie tylko niektórych rozwiązań nie spowoduje oczekiwanych efektów kompatybilności systemów prawnych państw stowarzyszonych oraz Wspólnot Europejskich (Unii).

Wspomnieć tutaj należy również inne akty wspólnotowe, które w mniejszym lub większym zakresie dotyczą również prawnych aspektów integracji Polski z Unią Europejską, takie jak. Jednym z nich jest przyjęta 15 lipca 1997r. Agenda 2000¹⁶, w której zawarta jest m.in. Opinia (*Avis*) Komisji Europejskiej w sprawie wniosku Polski o członkostwo w Unii Europejskiej¹⁷. W konkluzjach *Avis* Komisja Europejska stwierdziła m.in., że jeżeli będą kontynuowane prace nad przeniesieniem i wdrożeniem w życie dorobku prawnego Wspólnot (tzw. *acquis communautaire*), szcze-

¹⁵ Zob. *White Paper. Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for integration into the Internal Market of the Union*, Brussels 1995.

¹⁶ Zob. tekst dokumentu – „Monitor Integracji Europejskiej”, wydanie specjalne, KIE 1997r.

¹⁷ Opinia ta zawiera rekomendację dla Wspólnot Europejskich oraz ich państw członkowskich do rozpoczęcia negocjacji z Polską.

gólnie w zakresie rynku wewnętrznego, Polska powinna przystąpić do tych struktur „w średniej perspektywie”.

Na szczycie w Luksemburgu, w grudniu 1997r., Rada Europejska przyjęła wzmocnioną strategię przedakcesyjną (jako jeden z elementów Agendy 2000)¹⁸. Strategia zakłada, że dla pomyślnego przebiegu procesu akcesyjnego niezbędne jest stworzenie odpowiednich ram prawnych i organizacyjnych dla kształtowania wspólnych działań Komisji i Państw stowarzyszonych, służących przygotowywaniu programów dostosowawczych oraz wdrażaniu określonych w nich działań. Osiągnięciu tych celów służyć ma koncepcja „Partnerstwa dla Członkostwa”¹⁹. Dokument ten został przyjęty przez Komisję Europejską 25 marca 1998r. Komisja Europejska uzależniła dalsze otrzymywanie przez Polskę pomocy finansowej (od 2000r. będzie to ok. 600 ml euro rocznie) od wypełnienia pewnych zaleceń. Do końca 1998r. powinno zostać m.in. wprowadzone w życie zgodne z unijnym prawo dotyczące pomocy państwa dla przedsiębiorstw (szczególnie dotyczy to przemysłu motoryzacyjnego, chemii ciężkiej, hutnictwa, wydobywania węgla oraz przemysłu stoczniowego). W ciągu trzech lat powinny zostać dostosowane zasady działania rynku finansowego, ustawodawstwo dotyczące zasady działania rynku usług finansowych, ustawodawstwo dotyczące norm wyrobów przemysłowych, system zamówień publicznych (m.in. dopuszczający inwestorów zagranicznych do świadczenia usług komunalnych), prawo konkurencji, prawa audiowizualne. Komisja postuluje również m.in. zrównanie prawa polskiego ze wspólnotowym w zakresie ochrony konsumenta (zwłaszcza w sferze zabezpieczenia interesów zdrowotnych i ekonomicznych oraz wdrożenia procedur dochodzenia roszczeń), otwarcie rynku usług telekomunikacyjnych i dostaw energii. Poza tymi sferami Polska będzie zobowiązana dostosować swoje prawo w zakresie wiz, azylu, imigracji i innych spraw związanych ze swobodnym przepływem osób²⁰.

Na koniec wspomnieć należy również dwie regulacje Rady Unii Europejskiej z marca 1998r.: rozporządzenie rady nr 622/98 z 16 marca 1998r. w sprawie pomocy państwom kandydującym do członkostwa w Unii Europejskiej w ramach strategii przedczłonkowskiej, szczególnie

¹⁸ Celem strategii jest udzielenie państwom stowarzyszonym praktycznej i finansowej pomocy we wprowadzeniu reform stanowiących konieczny warunek dla uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej.

¹⁹ Zob. na ten temat – *Trwają prace nad „Partnerstwem dla Członkostwa”*. „Wspólnoty Europejskie” nr 2 z 1998r., s. 19 i nast.

²⁰ Stanowi to konsekwencje przewidzianego przez Traktat Amsterdamski włączenia do procesu integracyjnego w ramach Unii Europejskiej tzw. *acquis* = *Schengen* i związania kandydatów do członkostwa w Unii koniecznością pełnej akceptacji tych postanowień.

„Partnerstwa dla Członkostwa”²¹, decyzję Rady nr 98/260/WE z 30 marca 1998r. w sprawie zasad, priorytetów, celów pośrednich i warunków zawartych w „Partnerstwie dla Członkostwa”, w której zawarto listę wymaganych priorytetów dostosowawczych²²

5. ZASADY I MECHANIZMY HARMONIZACJI PRAWA

Ze strony polskiej pierwszym krokiem w zakresie postępowania harmonizacyjnego było przygotowanie *Programu działań dostosowujących polski system prawny do wymagań Układu Europejskiego*, przyjętego przez Radę Ministrów 26 stycznia 1993r. (w części dotyczącej gospodarki Rada Ministrów przyjęła Program w listopadzie 1992r.). Program ten stanowił wstępne określenie prac w zakresie dostosowania prawa. Zakładano, że ukonkretnienie Programu stanie się możliwe z chwilą zakończenia postępowania „rozpisującego” „Białą Księgę”²³ na zlecenia odpowiednich działań dla wszystkich resortów oraz po uzyskaniu odpowiedzi resortów na skierowane do nich monity. Wówczas Rada Ministrów w sposób precyzyjny będzie mogła sformułować wobec poszczególnych resortów, w gestii których pozostawać będą określone czynności dostosowawcze, konkretne i szczegółowe zadania, za wskazaniem nie tylko na konkretne akty prawne, których nowelizacja będzie konieczna, lecz również na konkretne przepisy, zawarte w tych aktach, których treść powinna być skorelowana z brzmieniem odpowiednich przepisów prawa wspólnotowego²⁴.

Dla realizacji Programu działań dostosowawczych opracowano *Harmonogram działań dostosowujących polską gospodarkę oraz system prawny do wymagań Układu Europejskiego na lata 1995 – 1996*. Został on przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 1995r. W lutym 1996r. uzupełniono go Anekssem uwzględniającym zalecenia Białej Księgi Komisji Europejskiej z Cannes dotyczącej przygotowania stowarzyszonych państw Europy Środkowo – Wschodniej do realizacji postanowień w sprawie rynku wewnętrznego. Dokument ten przewidyje w najbliższym czasie trans-

²¹ OJ L 85/98 z 20 marca 1998r.

²² OJ L 121/98 z 23 kwietnia 1998r. (decyzja weszła w życie 27 kwietnia 1998r.)

²³ „Biała Księga” – część prawna jest zbiorem opracowań z poszczególnych działów prawa (liczy łącznie 34 tomy), obrazujących stan prawa polskiego oraz proponujących podjęcie konkretnych działań w celu usunięcia jego sprzeczności z prawem wspólnotowym: została opracowana na przełomie lat 1994 – 1995 z inicjatywy Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej.

²⁴ *Dwa lata umowy stowarzyszeniowej...*, s.19 –20.

pozycję na grunt prawa krajowego ok. 70 aktów prawnych (Biała Księga przewiduje inkorporację łącznie niemal 800 rozporządzeń i dyrektyw)²⁵.

Oprócz mechanizmów omówionych powyżej, proces dostosowania prawa polskiego do standardów Wspólnot Europejskich (Unii) porządkowany był również odpowiednimi *uchwałami Rady Ministrów*. Pierwsza z nich wydana została 29 marca 1994r. w sprawie dodatkowych wymogów postępowania z rządowymi projektami normatywnych aktów prawnych ze względu na konieczność spełnienia kryteriów zgodności z prawem Unii Europejskiej²⁶. W § 1.1 znalazł się zapis, iż wszelkie projekty normatywnych aktów prawnych pochodzące od członków Rady Ministrów, kierowników urzędów centralnych organów administracji państwowej oraz wojewodów podlegają badaniu pod względem ich zgodności z prawem Unii Europejskiej. Tryb opiniowania obejmuje wydawanie opinii wstępnej oraz końcowej. Opinia wstępna przygotowywana jest w poszczególnych resortach. Określa stopień zgodności projektu z rozwiązaniami unijnymi oraz przepisy, które są z nimi sprzeczne, jak również wskazuje przewidywany tryb i termin ostatecznego dostosowania przepisów, bądź argumentację na rzecz przejściowego pozostawienia rozbieżności w tym zakresie. Do sporządzenia końcowej opinii odnośnie projektu aktu prawnego uchwała upoważniała Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej. Powyższa regulacja była wielokrotnie krytykowana za ograniczenie kontroli tylko do projektów rządowych. W takim kształcie pozostawiała ona poza nadzorem Pełnomocnika projekty aktów wnoszone przez prezydenta, posłów, senatorów, jak również zmiany wniesione do projektów rządowych w toku procesu legislacyjnego.

Kolejna uchwała Rady Ministrów Wydana została 14 listopada 1995r. (uchwała nr 133/95) w sprawie realizacji zobowiązań wynikających z Układu Europejskiego oraz w związku z koniecznością podjęcia prac nad wdrażaniem zaleceń Białej Księgi Komisji Europejskiej z Cannes. Stanowiła ona kontynuację uchwały nr 16/94. Nakładała na Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej obowiązek przygotowania programu dostosowania do prawa unijnego przepisów już funkcjonujących w Polsce. Stosowny harmonogram dostosowania prawa (przede wszystkim w sferach dotyczących funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej) miał zostać przygotowany przy współudziale naczelnych i centralnych organów administracji państwowej.

²⁵ Zob. wystąpienie Jacka Saryusza – Wolskiego, Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej podczas 74 posiedzenia Sejmu RP w dn.1.03.1996r., Monitor Integracji Europejskiej nr 6 z 1996r., s.120.

²⁶ Uchwała nr 16/94, M.P. nr 23, poz. 188 z 1994.

Następna uchwała w omawianej kwestii wydana została 25 lutego 1997r.²⁷ Nałożyła ona na organy rządowe obowiązek badania pod względem zgodności z prawem Unii Europejskiej w toku postępowania uzgodnieniowego projektów aktów normatywnych i innych aktów prawnych.

Wśród aktów dotyczących procesów dostosowawczych nie sposób nie wspomnieć *Narodowej Strategii Integracji* (NSI), przyjętej przez Radę Ministrów w styczniu 1997r.²⁸ Dokument ten przewiduje, iż koordynacja prac związanych z przygotowaniem Polski do członkostwa w Unii Europejskiej przebiegać będzie na trzech płaszczyznach: strategicznej – Komitet Integracji Europejskiej; operacyjnej – na szczeblu sekretarzy lub podsekretarzy stanu odpowiedzialnych za sprawy integracji europejskiej; roboczej – na szczeblu szefów komórek integracji europejskiej poszczególnych ministerstw i urzędów.

W sferze dostosowań prawnych NSI zakłada m.in. konieczność stopniowego tworzenia elektronicznej sieci dostępu do prawniczych (EUROLEX i CELEX) i bibliograficznych (SCAD) baz danych. Sieć ta w pierwszym etapie ma objąć naczelne i centralne instancje sądownicze, w drugim – instancje wojewódzkie, a w trzecim – rejonowe. NSI powołała ponadto nowy organ – Radę Integracji Europejskiej, która skupia przedstawicieli środowisk rządowych, ekspertów z dziedziny gospodarki i prawa oraz przedstawicieli środowisk pozarządowych jako organ konsultacyjny w procesie dochodzenia do członkostwa w Unii Europejskiej. Inauguracyjne posiedzenie Rady odbyło się w maju 1997r.

We wrześniu 1997r. Sejm RP wydał uchwałę zmieniającą Regulamin Sejmu, w której nałożono dodatkowe obowiązki w odniesieniu do projektów ustaw wnoszonych przez Senat, Prezydenta, Radę Ministrów oraz komisje sejmowe. Organy te zobligowane zostały do przedstawiania uzasadnień stwierdzających zgodność projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej, bądź oświadczeń o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem.

Najnowszym dokumentem zawierającym stanowisko władz polskich w sprawie przystąpienia do Unii Europejskiej jest *Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej*²⁹. Został on przygotowany przez Urząd Komitetu Integracji Europejskiej we współpracy z

²⁷ Uchwała nr 13/97 – regulamin pracy Rady Ministrów, M.P. nr 15, poz. 144 z 1997r.

²⁸ NSI jest dokumentem rządowym, przygotowanym przez Komitet Integracji Europejskiej – w wykonaniu Uchwały Sejmu RP z 14.03.1996r.:zob. tekst NSI – Monitor Integracji Europejskiej nr 7 z 1996r.

²⁹ Tekst Narodowego Programu Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej w wersji z dn. 23.06.1998r. udostępnionej przez KIE.

ministerstwami i urzędami centralnymi. Komitet Integracji Europejskiej ostatecznie przyjął projekt z poprawkami 29 maja 1998r., zaś Rada Ministrów zaakceptowała go 23 czerwca 1998r. Dokument ten wyznacza kierunki działań dostosowawczych oraz określa harmonogram ich realizacji na lata 1998 – 2002.

6. STAN ZAAWANSOWANIA PROCESÓW DOSTOSOWAWCZYCH

Proces zbliżania polskiego prawa do prawa Wspólnot składa się z trzech faz postępowania:

- pierwsza polega na rozpoznawaniu prawa wspólnotowego, co jest podstawą działań dostosowawczych;
- druga faza to ustalenie aktualnego stanu prawa polskiego oraz określenie stopnia jego niedostosowania do prawa wspólnotowego;
- faza trzecia – ustalenie konkretnych przedsięwzięć prawodawczych, niezbędnych dla osiągnięcia pożądanego i zgodnego ze sformułowaniami Układu Europejskiego stopnia zgodności prawodawstw³⁰.

Zdaniem Rady Legislacyjnej, działającej przy Prezesie Rady Ministrów, dostosowanie prawa polskiego do systemu unijnego powinno przebiegać na trzech płaszczyznach:

- tworzenia prawa adekwatnego do polskich reform gospodarczych;
- wywiązywania się przez Polskę z zobowiązań wynikających z Układu Europejskiego;
- tworzenia warunków dla przyjęcia Polski do Unii Europejskiej³¹.

Rada ta stanęła ponadto na stanowisku, że priorytet w zakresie powyższych działań powinien być przyznany tworzeniu prawa dostosowanego do polskich reform gospodarczych³².

Zespół ekspertów ds. harmonizacji prawa polskiego z prawem Wspólnot Europejskich (Unii) powołany przez Pełnomocnika Rządu ds.

³⁰ Dwa lata umowy stowarzyszeniowej Polska – Wspólnoty Europejskie, Biuro studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1994, s. 17-19; zob. też P.Czechowski, *Harmonizacja prawa polskiego ze standardami europejskimi. Założenia programu*, „Nowe Życie Gospodarcze”, nr 25 z 1996r, s.52.

³¹ Podobne stanowisko prezentują również przedstawiciele doktryny, np. C.Mik – wskazując, iż dostosowanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego musi być tak przeprowadzone, aby nie stanowić destrukcyjnego czynnika w niestabilnym systemie prawa polskiego. Proces ten musi zatem być elementem szerszego programu modernizacji systemu – zarówno politycznego, jak i prawnego przy znajomości możliwych odstępstw od *acquis communautaire*, np. z uwagi na ochronę dóbr lub wartości pozagospodarczych, bądź ochronę bezwzględnych wymogów interesu społecznego.

³² Zob. *Stanowisko Rady Legislacyjnej w sprawie dostosowania prawa polskiego do systemu prawa Unii Europejskiej*, Kwartalnik Prawa Prywatnego z 1994r., z.4, s.743.

Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej rozwinął nieco katalog działań dostosowawczych. W jego opinii powinny one polegać na:

- identyfikacji problemów oraz określeniu obszarów prawnych wymagających harmonizacji;
- wyselekcjonowaniu aktów prawnych Wspólnot oraz ich przetłumaczeniu na język polski;
- odniesieniu do polskich przepisów prawa odpowiednich przepisów wspólnotowych;
- zgłaszaniu propozycji zmian lub uzupełnień legislacyjnych;
- dostosowaniu projektów ustawodawstwa do tendencji prawodawczych w Unii Europejskiej;
- ustaleniu zakresu minimum określonych zmian dostosowujących polskie regulacje w danej dziedzinie³³.

31 marca 1998r. oficjalnie rozpoczęły się negocjacje w sprawie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Pierwszy etap polega na tzw. *screeningu* (rozpoczął się w Brukseli 27 kwietnia 1998r.), czyli przeglądzie polskiego ustawodawstwa pod kątem jego zgodności z prawem europejskim, na które składa się obecnie ok. 20 tys. aktów prawnych ujętych na 80 tys. stron. Przy każdym przepisie europejskim musi znaleźć się jedna z trzech adnotacji:

- istnieje polski odpowiednik, który w pełni respektuje dany akt i jest rzeczywiście wprowadzony w życie;
- nie ma odpowiednika lub nie jest on w pełni zgodny, albo nie jest w pełni realizowany, jednak rząd polski zobowiązuje się zlikwidować ten stan z określoną datą;
- sytuacja, jak w punkcie drugim, jednak strona polska ma trudności z dostosowaniem – wówczas wystąpi konieczność negocjacji w danej sprawie.

Ustalono, że proces *screeningu* przebiegać będzie wg następującego harmonogramu³⁴:

Lp	Obszar	Data rozpoczęcia <i>screeningu</i>
1	Nauka i badania	wielostronnego: 27.04.98r. dwustronnego: 28.04.98r.
2	Telekomunikacja i technologie informacyjne	wielostronnego: 28.04.98r. dwustronnego: 6.05.98r.
3	Edukacja i kształcenie	wielostronnego: 7.05.98r.

³³ Zob. P. Czechowski: *Harmonizacja prawa polskiego...*, s.52

³⁴ Kalendarz *screeningu* w oparciu o „Wspólnoty Europejskie” nr 5 z 1998r., s.21-22.

		dwustronnego: 15.05.98r.
4	Kultura i polityka audiowizualna	wielostronnego: 8.05.98r. dwustronnego: 14.05.98r.
5	Polityka przemysłowa	wielostronnego: 18.05.98r. dwustronnego: 20.05.98r.
6	Małe i średnie przedsiębiorstwa	wielostronnego: 19.05.98r. dwustronnego: 26.05.98r.
7	Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa	wielostronnego: 29.05.98r. dwustronnego: 2.06.98r.
8	Prawo spółek	wielostronnego: 2-3.06.98r. dwustronnego: 22-23.06.98r.
9	Swoboda przepływu towarów	wielostronnego: 10-12i 15-18.06.98r. dwustronnego: 1-9.06.98r.
10	Ochrona konsumentów i zdrowia	wielostronnego: 24.06.98r. dwustronnego: 30.06.98r.
11	Rybołówstwo	wielostronnego: 6.07.98r. dwustronnego: 9.07.98r.
12	Statystyka	wielostronnego: 15.07.98r. dwustronnego: 17.07.98r.
13	Stosunki zewnętrzne	wielostronnego: 3-4.09.98r. dwustronnego: 7-8.09.98r.
14	Rolnictwo (ogólne wprowadzenie; plony orne – zboża, nasiona oleiste, rośliny proteinowe; owoce i warzywa, przetworzone owoce i warzywa)	wielostronnego: 21-22.09.98r. dwustronnego: 7-8.10.98r.
15	Unia celna	wielostronnego: 23-24.09.98r. dwustronnego: 12-13.10.98r.
16	Polityka konkurencji	wielostronnego: 9.10.98r. dwustronnego: 16.10.98r.
17	Rolnictwo (legislacja dotycząca spraw weterynaryjnych, fitosanitarnych, pasz dla zwierząt, nasion i roślin)	wielostronnego: 14-15.10.98r. dwustronnego: 22-23.10.98r.
18	Polityka socjalna i zatrudnienia	wielostronnego: 20-23.10.98r. dwustronnego: 16-19.11.98r.
19	Transport (problemy horyzontalne – TENs, transport lotniczy, transport morski)	wielostronnego: 4-5.1.98r. dwustronnego: 10-11.11.98r.
20	Energia	wielostronnego: 24-25.11.98r. dwustronnego: 26-27.11.98r.
21	Swobodny przepływ kapitału	wielostronnego: 4.12.98r. dwustronnego: 11.12.98r.

22	Unia gospodarcza i walutowa	wielostronnego: 14.12.98r. dwustronnego: 22.12.98r.
23	Rolnictwo (problemy strukturalne, leśnictwo, obszary wiejskie, FEOGA)	wielostronnego: 15-17.12.98r. dwustronnego: 22,25,26.01.99r.
24	Ochrona środowiska (problemy horyzontalne, ochrona przyrody, jakość wód)	wielostronnego: 7-8.01.99r. dwustronnego: 22,25,26.01.99r.
25	Ochrona środowiska (kontrola zanieczyszczeń przemysłowych, kontrola odpadów, chemikalia i genetycznie zmodyfikowane organizmy, bezpieczeństwo nuklearne i ochrona przed promieniowaniem)	wielostronnego: 27-28.01.99r. dwustronnego: 29.01-1.02.99r.
26	Ochrona środowiska (jakość powietrza, hałas)	wielostronnego: 16.02.99r. dwustronnego: 24.02.99r.
27	Swoboda świadczenia usług	wielostronnego: 1-2.02.99r. dwustronnego: 11-12.02.99r.
28	Rolnictwo (produkty mleczarskie, wołowina, baranina, wieprzowina, jaja i drób)	wielostronnego: 19-22.02.99r. dwustronnego: 1-2.03.99r.
29	Współpraca w dziedzinie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości	wielostronnego: 25.02-1.03.99r. dwustronnego: 15.17.03.99r.
30	Polityka transportowa (transport lądowy)	wielostronnego: 11-12.03.99r. dwustronnego: 19-22.03.99r.
31	Podatki	wielostronnego: 26-29.03.99r. dwustronnego: 6-7.04.99r.
32	Swoboda przepływu osób	wielostronnego: 6-7.04.99r. dwustronnego: 8-9.04.99r.
33	Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych	wielostronnego: 20-21.04.99r. dwustronnego: 6-7.05.99r.
34	Rolnictwo (sprawy ogólne: subsydia /refunds/, certyfikaty, opłaty /levies/, gwarancje, system interwencji, sprawy monetarne, pomoc narodowa, pomoc żywnościowa, swoboda dystrybucji i akcji wyjątkowych; statystyka rolna, RICA, produkty nie objęte Aneksem II do Traktatu WE, porozumienia międzynarodowe, promocja)	wielostronnego: 26-27.04.99r. dwustronnego: 10.11.05.99r.

35	Kontrola finansowa	wielostronnego: 10.05.99r. dwustronnego: 18.05.99r.
36	Rolnictwo (ryż, produkty przetworzone, pasze dla zwierząt, cukier, wino, alkohole, banany, tytoń, chmiel, nasiona, ziemniaki, pasza sucha, mączka ziemniaczana, len i konopie, jedwabniki, bawełna, oliwa z oliwek)	wielostronnego: 19-21 i 25.05.99r. dwustronnego: 7-10.06.99r.
37	Sprawy budżetowe i finansowe	wielostronnego: 29.06.99r. dwustronnego: 1.07.99r.

Oficjalne rozpoczęcie *screeningu* odnośnie jedenastu krajów kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej nastąpiło 3 kwietnia 1998r. w Brukseli. *Acquis communautaire* Wspólnot podzielono na dwadzieścia dziewięć obszarów tematycznych, odpowiadających zakresom kompetencji Dyrekcji Generalnych Komisji. Przegląd ustawodawstwa składa się z dwóch faz: wielostronnej i dwustronnej. Faza wielostronna (wspólna dla wszystkich krajów kandydujących) ma charakter edukacyjno – informacyjny, przedstawiciele Komisji prezentują tutaj kandydatom główne założenia wspólnotowego porządku prawnego, wyjaśniając również ewentualne wątpliwości co do jego interpretowania.

Druga faza *screeningu* polega na odniesieniu się przedstawicieli państwa – kandydata do każdego aktu wspólnotowego. Państwo – kandydat do członkostwa w Unii Europejskiej musi zadeklarować, czy wprowadzenie i stosowanie danego aktu:

- będzie bezproblemowe,
- będzie stanowiło problem wyłącznie techniczny, sprowadzający się np. do dopisania danego kraju do państw członkowskich, wymienionych w licznych dyrektywach,
- będzie stanowiło problem na tyle istotny, by przeprowadzić dalsze rozmowy dwustronne (co nie oznacza jednak automatycznej konieczności wprowadzenia derogacji, czy też okresów przejściowych).

Jak widać, proces *screeningu* ma w gruncie rzeczy charakter technicznego wyselekcjonowania spraw, które będą przedmiotem dalszych negocjacji. Z uwagi jednak na względy wiarygodności Polski jako partnera negocjacyjnego, stanowisko odnośnie poszczególnych aktów prawa wspólnotowego powinno być przygotowane niezwykle starannie. Należy również pamiętać, że złożenie każdej deklaracji w tym względzie pocią-

gnie za sobą konieczność jej realizacji poprzez dokonanie zmian w systemie prawa polskiego, które następnie należy efektywnie wcielić w życie³⁵.

ZAKOŃCZENIE

W ciągu ponad trzech lat Pełnomocnik Rządu ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej, a następnie Komitet Integracji Europejskiej, zaopiniował ok. 1600 rządowych projektów aktów prawnych pod względem ich zgodności z prawem wspólnotowym. Według zgodnej opinii podmiotów nadzorujących procesy dostosowawcze, najwięcej zmian dostosowawczych wymagają obecnie przepisy dotyczące rolnictwa, ekologii oraz transportu. Problem polega jednak na tym, że nie wystarczy zmienić regulacje prawne. Jak podkreśla Komisja Europejska, postępowi w dostosowywaniu regulacji powinny towarzyszyć konkretne działania na rzecz wdrażania prawa, jak również zbudowanie skutecznych i solidnych ram administracyjnych. Wymaga to znacznych nakładów zarówno finansowych, jak i rzeczowych, którym Polska w obecnym czasie nie jest w stanie sprostać. Dlatego proces *screeningu* ma dać Komisji Europejskiej obraz faktycznej sytuacji w tym zakresie i stać się punktem wyjścia do merytorycznych negocjacji co do warunków, terminu i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

³⁵ Zob. T.Nowakowski: *Screening jako pierwsza faza negocjacji przedczłonkowskich*. „Wspólnoty Europejskie” nr 4 z 1998r., s.24 i nast.