



Opinia do ustawy
o zmianie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach
związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej

Opiniowana ustawa powstała na podstawie senackiego, poselskiego oraz rządowego projektu ustawy. Senat podjął decyzję o podjęciu inicjatywy ustawodawczej niemal natychmiast po uchwaleniu ustawy z 11 marca 2004 r., ponieważ już w trakcie prac legislacyjnych w Senacie dostrzeżono, iż jej zapisy pozostają w sprzeczności z Konstytucją a zaproponowane wówczas przez Senat poprawki Sejm odrzucił. W projekcie ustawy, wniesionym do Sejmu w dniu 3 czerwca 2004 r. Senat zaproponował uzupełnienie art. 9 w ust. 1 i 3 o wskazanie organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, który będzie uczestniczył w procedurze opiniowania projektów aktów prawnych UE. Jednocześnie grupa senatorów złożyła do Trybunału Konstytucyjnego wnioski o zbadanie zgodności z Konstytucją wyżej wymienionych przepisów ustawy z dnia 11 marca 2004 r. W wyroku z dnia 12 stycznia 2005 r. Trybunał stwierdził, że art. 9 ustawy w zakresie, w jakim pomija obowiązek zasięgnięcia opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, jest niezgodny z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji, wyrażających zasadę sprawowania władzy ustawodawczej przez Sejm i Senat.

Dopiero po tym zdarzeniu zostały złożone dwa pozostałe projekty poselski i rządowy. Projekt poselski w swej treści uwzględniał propozycje zawarte w inicjatywie ustawodawczej Senatu a ponadto dodawał przepisy mające na celu doprecyzowanie obowiązków Rady Ministrów wobec organów Sejmu i Senatu. Projekt rządowy zakładał jedynie dodanie przepisu stanowiącego, w zakresie ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej, odstępstwo od zasady dyskontynuacji procesu ustawodawczego.

Przyjęta przez Sejm ustawa opiera się jedynie na projektach senackim i poselskim, propozycję rządową odrzucono.

Najważniejsze elementy uchwalonej ustawy to:

- 1) zapewnienie udziału komisji Senackiej w procesie opiniowania projektu aktu prawnego UE oraz stanowiska rządu w tej sprawie;

- 2) obowiązek przedstawiania na piśmie informacji o stanowisku, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu aktu prawnego w Radzie UE,
- 3) obowiązek przedstawiania wyjaśnień przez członka, a nie tylko przedstawiciela Rady Ministrów, w przypadku gdy Rząd nie zasięgnął wcześniejszej opinii właściwego organu parlamentarnego lub gdy stanowisko Rady Ministrów nie uwzględniło opinii komisji sejmowej.

Ponadto uściślono zakres przekazywanych informacji o rodzaju procedury legislacyjnej, dodano wyraźny przepis uprawniający właściwe organy Sejmu i Senatu do opiniowania stanowisk Rady Ministrów w sprawach przekazywanych w trybie art. 8 ustawy oraz przepis zobowiązujący Radę Ministrów do przekazywania organom Sejmu i Senatu porządków obrad Rady UE oraz sprawozdań z tych posiedzeń.

Zgodnie z nowymi przepisami procedura konsultacji z parlamentem narodowym aktów prawnych UE będzie wyglądała następująco:

1) na początku procesu legislacyjnego w UE Rada Ministrów przekaze Sejmowi i Senatowi, w trybie art. 6, projekt aktu prawnego wraz z projektem swojego stanowiska w sprawie projektu; organy właściwe na podstawie regulaminu Sejmu i Senatu będą mogły wyrazić opinię o projekcie aktu prawnego w terminie 21 dni od dnia przekazania projektu stanowiska rządu w tej sprawie;

2) Rada Ministrów przekaze Sejmowi i Senatowi informacje o przebiegu procedur stanowienia prawa UE oraz o stanowiskach Rady Ministrów zajmowanych w trakcie tych procedur; organy Sejmu i Senatu będą mogły wyrazić opinię o stanowiskach Rady Ministrów w tych sprawach;

3) w końcowej fazie procesu legislacyjnego w UE, czyli przed rozpatrzeniem projektu aktu prawnego w Radzie UE, Rząd będzie zasięgał opinii komisji Sejmowej i Senackiej przedstawiając na piśmie informację o stanowisku, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas posiedzenia Rady UE; a właściwe komisje na tym etapie wyrażą opinię o stanowisku Rady Ministrów.

Należy podkreślić, iż opinii właściwych komisji nie są wiążące dla Rady Ministrów. Jednakże opinia wyrażona przez komisję sejmową powinna stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów, a jeżeli to stanowisko nie uwzględni tej opinii to członek Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie wyjaśnić przyczyny rozbieżności.

Przyznanie kompetencji opiniodawczych w sprawach tworzenia prawa UE organowi właściwemu na podstawie regulaminu Senatu jest, zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, elementem realizacji funkcji ustawodawczej dwuizbowego parlamentu. Ustawa nie wzbudza zastrzeżeń o charakterze legislacyjnym z wyjątkiem dodawanego ust. 2 w art. 8. Wydaje się, że należałoby rozważyć uzupełnienie tego przepisu o termin w jakim mogą wyrazić swoją opinię właściwe komisje Sejmu i Senatu. Przy wyrażaniu opinii o projekcie aktu prawnego jest to 21 dni, a przy wyrażaniu opinii w trybie art. 9 jest to data rozpatrywania danego aktu na posiedzeniu Rady UE. Jeżeli Rada Ministrów powinna, zgodnie z uzupełnianym niniejszą ustawą brzmieniem art. 10 ust. 1, uwzględnić, wyrażaną w trybie art. 8 ust. 2, fakultatywną opinię w swoim stanowisku, to niezbędne jest określenie terminu, do którego powinna oczekiwać wydania takiej opinii.

Proponowane zmiany ustawy nie objęły diskutowanego wcześniej zagadnienia odbywania wspólnych posiedzeń właściwych komisji obu izb w celu wysłuchania przedstawiciela Rady Ministrów przed rozpatrzeniem projektu aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej. Zagadnienie to traci nieco na znaczeniu z uwagi na nałożony, niniejszą ustawą, obowiązek prezentacji stanowiska Rady Ministrów w formie pisemnej a ponadto może być, po uzgodnieniu stanowisk, uregulowane w regulaminach obu izb. Przy tej okazji należy wspomnieć o konieczności nowelizacji Regulaminu Senatu w zakresie wyrażania opinii o stanowisku Rady Ministrów przedstawianym w trybie art. 8 i 9 ustawy. Przy czym należy rozstrzygnąć czy obie kompetencje są fakultatywne czy też jedna z nich, wyrażana w trybie art. 9, obowiązkowa¹.

Opr. A. Niemczewski

¹ zgodnie z art. 148c ust. 1 Regulaminu Sejmu jest to zadanie fakultatywne, inne zdanie na ten temat ma P. Sarnecki w artykule "Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem przy wykonywaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej" Przegląd Sejmowy nr 5(64)/2004 str. 20