



**Opinia do ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich
(druk nr 629)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa określa zasady współpracy członków Rady Ministrów oraz innych organów administracji rządowej w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej w ramach, utworzonego na mocy ustawy, Komitetu do Spraw Europejskich (Komitetu).

W skład Komitetu wejdzie Przewodniczący Komitetu – minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, reprezentowany przez Sekretarza do Spraw Europejskich, a także członkowie: ministrowie reprezentowani przez sekretarza stanu albo podsekretarza stanu oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo wyznaczony przez niego sekretarz stanu lub podsekretarz stanu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. W posiedzeniach Komitetu będą również mogli uczestniczyć, bez prawa udziału w podejmowaniu rozstrzygnięć, zaproszeni przez Przewodniczącego Komitetu przedstawiciele organów administracji rządowej oraz inne zaproszone przez niego osoby.

Zgodnie z ustawą, Rada Ministrów będzie mogła upoważnić Komitet do rozpatrywania, rozstrzygania bądź uzgadniania w jej imieniu określonych w ustawie spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Ustawa przyznaje jednocześnie Radzie Ministrów pełną swobodę w decydowaniu o udzieleniu upoważnienia. W braku takiego upoważnienia, rozpatrywanie, rozstrzyganie i uzgadnianie wymienionych w ustawie spraw następować będzie na zasadach i w trybie określonych w Regulaminie pracy Rady Ministrów.

Ustawa stanowi, iż posiedzenia Komitetu odbywać się będą w obecności co najmniej połowy jego składu. Rozstrzygnięcia zapadać będą natomiast w drodze uzgodnienia. W przypadku braku takiego uzgodnienia Przewodniczący, w porozumieniu z członkiem

Komitetu właściwym ze względu na przedmiot sprawy, sporządzi protokół rozbieżności podlegający rozpatrzeniu przez Radę Ministrów.

Ustawa przewiduje, iż szczegółowy sposób i tryb działania Komitetu określi Regulamin przyjęty przez Komitet i zatwierdzony przez Radę Ministrów.

Obsługę Komitetu zapewni urząd obsługujący ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Na mocy opiniowanej ustawy zniesiony zostanie Komitet Integracji Europejskiej, a urząd Komitetu Integracji Europejskiej (UKIE) ulegnie likwidacji.

W związku z likwidacją UKIE zmieniona została ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej. Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami dotyczącymi organizacji służby zagranicznej (art. 14 ustawy), pracownicy komórek organizacyjnych, które będą zapewniać obsługę zadań ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej nie wejdą w skład służby zagranicznej (będzie do nich stosowana ustawa o służbie cywilnej). Natomiast pracownicy UKIE, którzy nie zostaną zatrudnieni w komórkach organizacyjnych zapewniających obsługę zadań ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej zostaną włączeni do służby zagranicznej.

Przedmiotowa ustawa wprowadza ponadto obszerne zmiany w ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej. Do najistotniejszych należy zaliczyć:

- utworzenie nowego działu administracji rządowej "członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej" w miejsce działu "integracja europejska"; dział ten obejmie sprawy: udziału organów administracji rządowej w pracach organów Unii Europejskiej; działalności informacyjnej i edukacyjnej służącej rozpowszechnianiu wiedzy o integracji europejskiej; zgodności polskiego systemu prawa z prawem Unii Europejskiej oraz ochrony interesów Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed organami sądowymi Unii Europejskiej i Trybunałem Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu; przygotowania organów administracji rządowej do wykonywania zadań wynikających z członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej; zatrudnienia obywateli polskich w instytucjach i agendach Unii Europejskiej,
- uregulowanie kompetencji ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (minister opracowuje strategię polityki Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Unii Europejskiej oraz inicjuje i opracowuje dokumenty rządowe związane z udziałem w pracach organów Unii Europejskiej lub opiniuje je pod względem zgodności z tą strategią, koordynuje proces wdrażania prawa Unii Europejskiej do

polskiego systemu prawa, przedstawia Radzie Ministrów opinie o zgodności z prawem Unii Europejskiej rządowych projektów aktów prawa powszechnie obowiązującego oraz projektów umów międzynarodowych, opiniuje, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu, projekty ustaw co do ich zgodności z prawem Unii Europejskiej, zapewnia reprezentację Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed organami sądowymi Unii Europejskiej i Trybunałem Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu),

- powierzenie działów "członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej" oraz "sprawy zagraniczne" jednemu ministrowi – Ministrowi Spraw Zagranicznych,
- doprecyzowanie i rozszerzenie katalogu zadań w ramach działu "sprawy zagraniczne", a także wskazanie instrumentów koordynacji działalności organów administracji rządowej, wykonywanej przez Ministra Spraw Zagranicznych,
- doprecyzowanie i rozszerzenie katalogu zadań w ramach działu "gospodarka", a także uzupełnienie katalogu spraw należących do ministra właściwego do spraw gospodarki.

Opiniowana ustawa zmienia ponadto ustawę z dnia 31 lipca 1981 r. o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. o gwarantowanych przez Skarb Państwa ubezpieczeniach eksportowych, ustawę z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, ustawę z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego "Program dla Odry – 2006", ustawę z dnia 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju oraz ustawę z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Zmiany w tych ustawach mają zasadniczo charakter porządkowy.

Ustawa wejdzie w życie z dniem 1 stycznia 2010 r., z wyjątkiem art. 20 oraz art. 23 ust. 2, które wejdą w życie z dniem ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy, pochodzący z przedłożenia rządowego, stanowił przedmiot prac sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych oraz Komisji do Spraw Unii Europejskiej. W trakcie prac w Sejmie nie dokonano zmian, które w sposób istotny zmieniłyby meritum rozwiązań zaproponowanych w przedłożeniu rządowym. Niemniej należy zwrócić uwagę, iż zmieniony został tytuł ustawy oraz data jej wejścia w życie. Na etapie drugiego czytania zgłoszone zostały poprawki o charakterze merytorycznym oraz doprecyzującym. Poparcie Izby uzyskały jedynie poprawki zmierzające do modyfikacji tytułu ustawy, a także poprawka uściślająca odesłanie. Ustawa została uchwalona przez Sejm na 46. posiedzeniu w dniu 17 lipca 2009 r.

III. Uwagi szczegółowe

1. Przepis art. 2 ust. 2 określa skład Komitetu. Konstrukcja tego przepisu statuuje zasadę, że ministrowie uczestniczą w Komitecie przez przedstawicieli. W ust. 4 tego artykułu, wyrażono normę, przyznającą ministrowi możliwość udziału w pracach Komitetu w każdym czasie, którą z racji umieszczenia po zasadzie wyrażonej w ust. 2 należy traktować jako wyjątek od tej zasady,

Nakaz, aby minister występował w pracach Komitetu przez przedstawiciela wydaje się nieuzasadniony tym bardziej, że w ust. 4 ustawodawca dopuszcza występowanie ministra osobiście, wskazując tym samym, że w zamyśle ustawodawcy minister jest zdolny do pełnienia tej funkcji. Nadmienić należy, że w polskim prawodawstwie istnieją przykłady uznania przez prawodawcę niezdolności podmiotu do samodzielnego występowania w obrocie prawnym, czego konsekwencją jest obowiązek działania przez przedstawiciela. Są to przymus adwokacki w procedurach cywilnej i karnej, reprezentowanie osób o niepełnej zdolności do czynności prawnych. Skoro tak, to zasadą powinno być występowanie osobiście, a dopiero w drugiej kolejności – przez przedstawiciela.

Ponadto, taka redakcja przepisu, może budzić wątpliwości czy minister biorąc udział w pracach Komitetu działa samodzielnie, czy obok swojego przedstawiciela.

Mając na uwadze powyższe proponuje się wprowadzenie stosownej poprawki.

Propozycja poprawki:

- w art. 2:

a) w ust. 2 w pkt 1 skreśla się wyrazy ", reprezentowany przez Sekretarza do Spraw Europejskich będącego sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym tego ministra, z zastrzeżeniem ust. 4",

b) w ust. 2 w pkt 2 w lit. a skreśla się wyrazy "reprezentowani przez sekretarza stanu albo podsekretarza stanu, z zastrzeżeniem ust. 4",

c) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

"4. W pracach Komitetu minister może być reprezentowany przez sekretarza lub podsekretarza stanu z tym, że minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej może być reprezentowany tylko przez Sekretarza do Spraw Europejskich będącego sekretarzem stanu w urzędzie obsługującym tego ministra.";

2. W art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. i ustawodawca posługuje się odesłaniem do "odrębnych przepisów". Zgodnie z Zasadami techniki prawodawczej (§ 156) przy formułowaniu odesłań należy jednoznacznie wskazać przepis lub przepisy, do których się odsyła.

Propozycja poprawki:

- w art. 3 w ust. 1 w pkt 1 w lit. i wyrazy "określonych w odrębnych przepisach" zastępuje się wyrazami "prowadzonej na podstawie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 52, poz. 515, z późn. zm.)";

3. Zmiana wprowadzona w art. 14c ustawy o Radzie Ministrów (art. 11 ustawy) wymaga dostosowania do aktualnie obowiązującego brzmienia art. 14c, nadanego ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o zmianie ustawy o Radzie Ministrów oraz niektórych innych ustaw. Jak się wydaje, intencją ustawodawcy była zmiana brzmienia pkt 7 w art. 14 c, który dotyczy współdziałania z Komitetem Integracji Europejskiej, a nie pkt 6, dotyczącego redagowania i udostępniania Dziennika Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennika Urzędowego Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski".

Propozycja poprawki:

- art. 11 otrzymuje brzmienie:

"Art. 11. W ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199, z późn. zm.) w art. 14c pkt 7 otrzymuje brzmienie:

"7) współdziałanie z ministrem właściwym do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej w sprawie dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej i jego wykonywania;".

4. Art. 13 ust. 3 ustawy o działach administracji rządowej (art. 12 pkt 5 ustawy) w brzmieniu nadanym przez Sejm zawiera wyliczenie zadań ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Wśród tych zadań znajduje się "zapewnienie, z zastrzeżeniem przepisów odrębnych, reprezentacji Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniach przed organami sądowymi Unii Europejskiej i Trybunałem Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA)". W uzasadnieniu projektu ustawy znajduje się stwierdzenie, że chodzi tu o przepisy ustawy o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa.

Użycie zwrotu "z zastrzeżeniem" sugeruje, że w ustawie o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa znajduje się wyjątek od zasady wyrażonej w art. 13 ust. 3 pkt 4. Tymczasem pomiędzy zakresami tych przepisów nie ma części wspólnych. Art. 13 ust. 3 pkt 4 jest źródłem kompetencji do wyznaczenia Prokuraturii Generalnej do reprezentowania Polski przed międzynarodowymi sądami, a ustawa o Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa określa tryb ustanowienia tej reprezentacji i współpracy w związku z prowadzonym postępowaniem. Co za tym idzie, nie da się traktować tych przepisów jako zasady i wyjątku.

Ponadto przepis ten jest obciążony jeszcze jedną wadą – zawiera odesłanie do nieokreślonych przepisów. Należy zawsze określić przepisy, do których się odsyła bądź konkretnie je wskazując, bądź poprzez ich przedmiotowe wskazanie.

Propozycja poprawki:

- w art. 12 w pkt 5, w art. 13 w ust. 3 w pkt 4 skreśla się wyrazy ", z zastrzeżeniem przepisów odrębnych,";

5. Opiniowana ustawa wprowadzając zmiany do ustawy z dnia 6 lipca 2001 r. o ustanowieniu programu wieloletniego "Program dla Odry – 2006" (art. 13 ustawy) oznacza je kolejno literami a i b. Tymczasem, zgodnie z ugruntowaną praktyką, potwierdzoną § 56 Zasad techniki prawodawczej, w obrębie artykułu zawierającego wyliczenie wyróżnia się dwie części: wprowadzenie do wyliczenia oraz punkty. Mając na względzie fakt, iż § 94 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej, który określa zasady oznaczania przepisów zmieniających, nie dotyczy sytuacji, z którą mamy do czynienia w opiniowanej ustawie zastosowanie powinny znaleźć ogólne zasady oznaczania fragmentów jednostek redakcyjnych w przepisach zawierających wyliczenie.

Propozycja poprawki:

- w art. 13 lit. a i b oznacza się jako pkt 1 i 2;

6. Ustawa w art. 16 wprowadza zmianę w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych. Należy jednak zauważyć, że równolegle z pracami nad ustawą o Komitecie do Spraw Europejskich toczą się prace legislacyjne nad "nową" ustawą o finansach publicznych. Obie ustawy wejdą w życie zasadniczo w tym samym terminie tj. z dniem 1 stycznia 2010 r., co oznacza, że art. 16 może stać się przepisem bezprzedmiotowym.

Ponadto ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę o finansach publicznych przewiduje, że z dniem 31 grudnia 2010 r. zakończeniu ulega likwidacja gospodarstw

pomocniczych państwowych jednostek budżetowych. Natomiast zgodnie z art. 23 ust. 1 pracownicy urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, którzy w dniu wejścia w życie opiniowanej ustawy będą zatrudnieni na stanowiskach pomocniczych, robotniczych i obsługi, nieobjętych mnożnikowym systemem wynagradzania, staną się pracownikami gospodarstwa pomocniczego Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Przepis art. 23 ust. 3 przewiduje zaś, że dyrektor gospodarstwa pomocniczego Ministerstwa Spraw Zagranicznych proponuje takim pracownikom nowe warunki pracy i płacy w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie ustawy. Należałoby zatem zastanowić się nad ewentualną zmianą brzmienia wymienionych przepisów.

Iwona Kozera

Młodszy legislator