



**Opinia do ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach
związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej
(druk nr 961)**

I. Cel i przedmiot ustawy

Celem, uchwalonej przez Sejm w dniu 5 sierpnia 2010 r., ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej jest dostosowanie zasad współpracy pomiędzy organami władzy wykonawczej i ustawodawczej do rzeczywistości powstałej po wejściu w życie Traktatu z Lizbony.

Dotychczasowa ustawa z dnia 11 marca 2004 r., o tym samym tytule, związana z Traktatem akcesyjnym, na podstawie którego Polska stała się członkiem Unii w 2004 r. pozwoliła na zdobycie doświadczeń i ukształtowanie modelu relacji pomiędzy organami państwa w procesie integracji europejskiej. Model ten wynikał z europejskiej tendencji do włączania parlamentów narodowych w sprawy europejskie oraz z potrzeby określenia ról jakie w procesie integracji, na poziomie krajowym, mają pełnić Sejm, Senat oraz Rada Ministrów.

Obowiązujący przed Traktatem z Lizbony Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej przewidywał rolę parlamentów narodowych jedynie w zakresie obowiązku przysyłania do parlamentów narodowych dokumentów konsultacyjnych oraz projektów aktów prawnych. Zgodnie z tym protokołem opinia parlamentów narodowych miała być wyrażana w terminie 6 tygodni.

Wejście w życie Traktatu z Lizbony zmienia rolę parlamentów narodowych na poziomie europejskim. Na podstawie przepisów traktatowych i dołączonych do nich

protokołów (Protokół nr 1 W sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz Protokół nr 2 W sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności) parlamentom narodowym w sposób wyraźny przyznano kompetencje w zakresie prawa do otrzymywania informacji bezpośrednio od instytucji Unijnych, prawo do kontroli przestrzegania zasady pomocniczości, uczestnictwa w funkcjonowaniu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, udziału w procedurze zmiany traktatów, otrzymywania wniosków w sprawie przystąpienia do Unii oraz uczestnictwa we współpracy międzyparlamentarnej.

Ponieważ zmianie uległa procedura podejmowania decyzji, które mają istotny wpływ na prawodawstwo wejście w życie Traktatu z Lizbony powoduje także konieczność nowego określenia relacji pomiędzy Radą Ministrów a Sejmem i Senatem na poziomie krajowym.

Struktura nowej ustawy odpowiada budowie ustawy obowiązującej. Pierwsze trzy przepisy stanowią powtórzenie dotychczasowej regulacji (z wyjątkiem doprecyzowania uprawnień komisji parlamentarnych w art. 3 w ust. 2). Art. 4 nawiązuje do dotychczasowej ustawy, z tym że zwalania z obowiązku przekazywania dokumentów konsultacyjnych przekazywanych przez Komisję Europejską bezpośrednio parlamentom narodowym (zgodnie z Protokołem nr 1). Kolejny przepis uległ modyfikacji z powodu zmiany podmiotu obowiązującego do przekazywania rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej do parlamentów narodowych.

Nowością w stosunku do obecnej ustawy jest art. 6, który nakłada na Rząd obowiązek przekazywania uzasadnienia stanowisk innych państw członkowskich w sprawach żądania przyjęcia aktu większością kwalifikowaną wynikającą z traktatu z Nicei, zgłoszenia sprzeciwu wobec przyjęcia aktu większością kwalifikowaną oraz żądania przedłożenia danej kwestii radzie Europejskiej. Przepis ten ma zapewnić parlamentarzystom porównanie różnych motywów podejmowania decyzji przez inne państwa członkowskie.

Art. 7 ustawy, nawiązujący do obecnego art. 6, dotyczy tzw. ogólnego mechanizmu współpracy (razem z przepisami art. 9 i art. 10), zgodnie z którym, z jednej strony na Radę Ministrów został nałożony obowiązek przekazania swoich stanowisk (stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej) w sprawie projektów aktów ustawodawczych Unii Europejskiej oraz projektów aktów przyjmowanych w ramach stosowania tzw. klauzuli elastyczności (czyli pozwalającej przyjmować przepisy nie przewidziane wprost w traktatach). W stosunku do obecnej ustawy zakres przekazywanych stanowisk Rady Ministrów został znacząco ograniczony, ponieważ dotyczy niemal wyłącznie aktów ustawodawczych, a nie wszystkich aktów prawnych Unii Europejskiej. W celu zapewnienia głębszej informacji Rząd do swojego stanowiska dołącza także informacje o zgodności projektu z zasadą pomocniczości.

Wydłużeniu, w stosunku do chwili obecnej, uległ także termin do wypowiedzenia opinii w sprawie projektu aktu prawnego przez właściwą komisję parlamentarną do 49 dni od dnia otrzymania projektu.

Art. 8 - 10 ustawy stanowią odpowiedniki dotychczasowych przepisów art. 7 - 9, które nieznacznie zaktualizowano. Istotnym elementem, o charakterze praktycznym, jest zastąpienie wymogu składania wyjaśnień przez członka Rady Ministrów wyjaśnieniami przedstawiciela Rady Ministrów. Pozwoli to na bardziej elastyczną realizację tego obowiązku przez Radę Ministrów.

Art. 11 ustawy jest jednym z elementów tzw. kwalifikowanego mechanizmu współpracy. Zgodnie z tym przepisem przed przedstawieniem w Radzie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej Rada Ministrów ma obowiązek zasięgnięcia opinii właściwej komisji senackiej lub sejmowej. Z uwagi na organizację pracy organów Unii Europejskiej Rada Ministrów może przedstawić stanowisko bez zasięgnięcia opinii i w takim wypadku przedstawiciel Rządu musi wyjaśnić przyczyny, dla których nie zasięgnięto opinii.

Art. 12 ustawy nawiązuje do art. 10 dotychczasowej regulacji. Podobnie jak obowiązująca ustawa nakazuje Rządowi formułować stanowiska w oparciu o opinie komisji sejmowej. Jednocześnie przepis ten pozwala Rządowi zająć inne stanowisko, niż to wynikające z opinii komisji sejmowej, a Rząd ma jedynie niezwłocznie wyjaśnić przyczyny zajęcia innego stanowiska.

Art. 13 i 14 przewidują szczególny tryb kształtowania decyzji jakie zajmie przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie Europejskiej lub Radzie. Decyzję w tej sprawie będzie podejmował Prezydent, na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w drodze ustawy. Wniosek Rady Ministrów określi, iż przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej będzie obowiązany do opowiedzenia się za przyjęciem aktu prawnego albo będzie obowiązany wstrzymać się od głosu (wstrzymanie się od głosu na forum Rady nie stanowi przeszkody w przyjęciu uchwały¹). Sprzeciw będzie wyrażany wyłącznie przez powstrzymanie się przez Prezydenta od działania – tzn. Prezydent nie podejmie decyzji w sprawie stanowiska.

Zakres spraw podlegających temu kwalifikowanemu mechanizmowi współpracy obejmuje m.in. o stanowieniu większością kwalifikowaną w sprawach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, w sprawach wspólnej obrony, decyzji Rady europejskiej w sprawie stosowania zwykłej procedury prawodawczej zamiast specjalnej, decyzji Rady o

¹ Ustrój Unii Europejskiej pod red. J. Barcza, Warszawa 2009 r., str. III-37

stanowieniu większością kwalifikowaną przy przyjmowaniu rozporządzenia dotyczącego wieloletnich ram finansowych, decyzji Rady w odniesieniu do środków dotyczących prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne, zastosowaniu zwykłej procedury prawodawczej do niektórych dziedzin polityki społecznej, zastosowaniu zwykłej procedury prawodawczej do niektórych dziedzin związanych ze środowiskiem naturalnym, decyzje o stanowieniu większością kwalifikowaną w ramach wzmocnionej współpracy oraz zwykłej procedury prawodawczej w ramach tej współpracy.

Art. 15 dotyczy zasięgania opinii Rządu w zakresie konieczności zwołania konwentu. W myśl ustawy jeżeli Sejm wyda w tej kwestii opinie powinna ona stanowić podstawę stanowiska prezentowanego przez Premiera.

Art. 16 określa zakres współpracy przy wnoszeniu przez Sejm i Senat skarg do Trybunału Sprawiedliwości w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy Unii Europejskiej zasady pomocniczości. Uchwałę wnosi Prezes Rady Ministrów niezwłocznie po otrzymaniu jej od Marszałka odpowiedniej Izby.

Art. 17 powtarza dotychczasową regulację dotyczącą współpracy w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej. Podobnie, aktualizowane jedynie przepisy art. 18 i 19, nawiązujące do art. 12 i 13 obowiązującej obecnie ustawy dotyczące opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej.

Art. 20 i art. 21 dotyczą nowego zagadnienia tj. współpracy z zakresie prezydencji składów Rady.

Zmiany w przepisach obowiązujących obejmują nowelizację ustawy o umowach międzynarodowych. Zgodnie z proponowanymi przepisami ratyfikacji będą podlegały akty prawne Unii Europejskiej, do których wejścia w życie Traktaty wymagają spełnienia przez państwa członkowskie ich wewnętrznych wymogów konstytucyjnych. Ponadto dodano przepis, który reguluje procedurę wystąpienia z Unii Europejskiej. Notyfikacja wystąpienia z Unii będzie następowała na podstawie decyzji Prezydenta po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa powstała na podstawie projektu komisyjnego. W trakcie prac sejmowych w pierwszym czytaniu odrzucono m.in. senacki projekt ustawy. W wyniku prac legislacyjnych w Sejmie projekt komisyjny uległ modyfikacji przede wszystkim w zakresie dokumentów przedstawianych przez Radę Ministrów wraz z projektami stanowisk do nich, w ramach tzw.

ogólnego mechanizmu współpracy. W wyniku tych poprawek zakres kontroli parlamentu nad aktami prawnymi Unii Europejskiej, w stosunku do regulacji obowiązującej, uległ znacznemu ograniczeniu. Ograniczeniu uległ także zakres spraw podlegających ustaleniu stanowiska przez Prezydenta za zgodą wyrażoną w ustawie.

III. Uwagi szczegółowe

1. Ustawa w sposób nieprawidłowy posługuje się pojęciem "aktu ustawodawczego Unii Europejskiej". Sformułowanie to budzi sprzeciw z powodów językowych jak i formalnych. Po pierwsze "akt ustawodawczy" jest to opisanie czynności zmierzającej do wydania ustawy (nie jest to już sam wynik np. procesu ustawodawczego czyli akt ustawowy), po drugie nawet po przyjęciu, że jest to ogólne opisanie aktu normatywnego przyjmowanego w Unii Europejskiej to nie powinien on nazywać się aktem ustawodawczym bowiem jego wynikiem nie są ustawy a inne rodzaje aktów (dyrektywy, rozporządzenia).

Pojęcie "akt ustawodawczy UE" wywodzi się z tłumaczenia Traktatu z Lizbony, które ukazało się w sprostowaniu Traktatów, opublikowanym już po wejściu Traktatu w życie. W wyniku sprostowania m.in. zastąpiono pojęcie "akt prawodawczy" wspomnianym "aktem ustawodawczym". Ponieważ, zgodnie z art. 88 ust. 3 Konstytucji RP umowy międzynarodowe ratyfikowane za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie są ogłaszane w trybie wymaganym dla ustaw, a do dnia dzisiejszego sprostowanie wprowadzające ww zmianę nazewnictwa nie ukazało się w Dzienniku Ustaw, posługiwanie się pojęciem nie znajdującym odzwierciedlenia w obowiązującym w Polsce treści Traktatu jest nieuprawnione. Ponadto implementacja nie powinna polegać na "przepisaniu" pojęć zawartych w umowie międzynarodowej a na dostosowaniu jej treści do obowiązującego systemu prawa posługującego się pewnymi pojęciami zastanymi.

Należy podkreślić, iż w senackim projekcie ustawy posługiwano się pojęciem "akt prawodawczy".

2. Ogólny mechanizm współpracy.

Art. 7, 9 i 10. Jest to mechanizm zapewniający zasadniczą kontrolę parlamentu nad tworzeniem prawa europejskiego i jest swoistym surogatem kompetencji ustawodawczych Sejmu i Senatu. Uchwalona ustawa w sposób zasadniczy ogranicza zakres aktów prawnych podlegających kontroli parlamentu jedynie do aktów prawodawczych oraz aktów przyjmowanych na podstawie art. 352 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE). Obecnie kontrolą parlamentarną objęte są wszystkie akty prawne Unii Europejskiej. Również projekt senacki przewidywał pełen zakres aktów podlegających kontroli

parlamentarnej i nakazywał stosowanie do innych niż akty prawodawcze aktów prawnych Unii stosowną procedurę kontroli.

Wzrost znaczenia roli parlamentów narodowych uzasadnia konieczność poszerzenia zakresu kontroli parlamentarnej nad aktami prawnymi przyjmowanymi w Unii. Już sama próba zachowania status quo wymagałaby przywołania w ust. 2 w art. 7 aktów wydawanych na podstawie następujących przepisów:

- Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) - art. 7 ust. 1-4 (stwierdzenie istnienia wyraźnego ryzyka naruszenia przez państwo członkowskie wartości Unii), art. 14 ust. 2 akapit drugi (określenie składu Parlamentu europejskiego), art. 20 ust. 2 (decyzja o wzmocnionej współpracy), art. 29 (podejście do problemu o charakterze geograficznym lub przedmiotowym), art. 41 ust. 2 (źródła wydatków operacyjnych) i ust. 3 (szybki dostęp do środków budżetowych Unii), art. 42 ust. 4 (podjęcie misji), art. 43 ust. 2 (cel i zakres misji), art. 50 ust. 2 (umowa określająca warunki wystąpienia z Unii),

- TfUE - art. 26 ust. 3 (warunki zrównoważonego postępu), art. 42 (zezwolenie na pomoc rolną), art. 43 ust. 3 (środki dotyczące m.in. ograniczeń ilościowych połowów), art. 66 (środki ochronne wobec państw trzecich w zakresie przepływu kapitału), art. 78 ust. 3 (środki w sytuacji nagłego napływu osób z państw trzecich), art. 103 ust. 1 (przepisy dotyczące stosowanie reguł konkurencji oraz nadużywanie pozycji dominującej), art. 108 ust. 2 akapit trzeci (uznanie pomocy publicznej za zgodną z rynkiem wewnętrznym), art. 109 (zasady przyznawania pomocy i notyfikacja pomocy), art. 122 (pomoc finansowa Unii w przypadku klęsk), art. 126 ust. 14 akapit trzeci (przepisy dotyczące procedury nadmiernego deficytu), art. 138 ust. 1 (wspólne stanowiska dla unii gospodarczej i walutowej), art. 140 ust. 2 akapit pierwszy (uchylenie derogacji w sprawie euro) art. 140 ust. 3 (kurs euro), art. 215 (sankcje gospodarcze), art. 218 ust. 6 lit a (decyzje w sprawie umów międzynarodowych), art. 236 (składy Rady), art. 322 ust. 2 (pozostawienie środków budżetowych do dyspozycji Komisji), art. 329 ust. 1 akapit drugi (decyzja w sprawie wzmocnionej współpracy), art. 342 (system językowy instytucji Unii) oraz art. 346 ust. 2 (lista produktów obronnych).

Po uwzględnieniu powyższej listy ust. 2 mógłby otrzymać brzmienie:

"2. Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi projekty aktów prawnych Unii Europejskiej przyjmowanych na podstawie art. 7 ust. 1-4, art. 14 ust. 2 akapit drugi, art. 20 ust. 2, art. 29, art. 41 ust. 2 i ust. 3, art. 42 ust. 4, art. 43 ust. 2, art. 50 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej oraz art. 26 ust. 3, art. 42, art. 43 ust. 3, art. 66, art. 78 ust. 3, art. 103 ust. 1, art. 108 ust. 2 akapit trzeci, art. 109, art. 122, art. 126 ust. 14 akapit trzeci, art. 138 ust. 1,

art. 140 ust. 2 akapit pierwszy, art. 140 ust. 3, art. 215, art. 218 ust. 6 lit a, art. 236, art. 322 ust. 2, art. 329 ust. 1 akapit drugi, art. 342, art. 346 ust. 2, art. 352 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej niezwłocznie po ich otrzymaniu. Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi projekty stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie tych projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa Unii Europejskiej, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania tych projektów."

Uzupełnienie ust. 2 o powyższą listę wymagałoby przyjęcia odpowiedniej konsekwencji w art. 10 w ust. 1

Ponieważ powyższa lista ma charakter pozytywny co zawsze może spowodować, iż organy Sejmu lub Senatu nie otrzymają dostępu do pełnego zakresu informacji o projektowanych aktach prawnych Unii Europejskiej wydaje się zasadne uzupełnienie zakresu aktów podlegających kontroli o przepis nakazujący Radzie Ministrów informowanie o otrzymywanych wszystkich innych aktach prawnych Unii Europejskiej. Ponieważ mogą to być dokumenty różnej wagi, wydaje się że obowiązek przygotowywania stanowisk do tych dokumentów mógłby mieć charakter fakultatywny tj. Rada Ministrów przygotowywałaby stanowisko tylko na żądanie właściwego organu Sejmu lub Senatu.

Przepis ten, niezależnie od ustalonej treści art. 7 ust. 2 mógłby otrzymać brzmienie:
po art. 7 dodaje się art. 7a w brzmieniu:

"Art. 7a. 1. Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi, niezwłocznie po ich otrzymaniu projekty aktów prawnych Unii Europejskiej innych niż akty, o których mowa w art. 7 ust. 1 i 2. Na żądanie organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu lub organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, w terminie 14 dni od dnia otrzymania żądania, Rada Ministrów przedstawia projekty stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej do tych aktów.

2. Organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu i organ właściwy na podstawie regulaminu Senatu mogą wyrazić opinie o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej, o którym mowa w ust. 1, w terminie 21 dni od dnia przekazania odpowiednio Sejmowi lub Senatowi projektu tego aktu. Art. 7 ust. 3 i 6 stosuje się odpowiednio."

Razem z konsekwencją w art. 12:

- w art. 12 w ust. 1 po wyrazach "w art. 7 ust. 4," dodaje się wyrazy "w art. 7a ust. 2";

3. Art. 11 – przewiduje zasięganie opinii jedynie komisji sejmowej lub senackiej w sprawach dotyczących m.in. wprowadzenia zwykłej procedury przyjmowania aktów ustawodawczych w określonych aspektach prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne, co do których cała Izba może wnieść sprzeciw. Senacki projekt ustawy przewidywał, co znalazło odzwierciedlenie również w Regulaminie Senatu, upoważnienie do wydawania w sprawach istotnych opinii całej Izby. Wydaje się, że samo regulaminowe upoważnienie Izb może być niewystarczające do egzekwowania takiego obowiązku przez Izby od Rady Ministrów. Ponieważ opinie ekspertów² są podzielone co do oddziaływania tych przepisów na regulaminy Sejmu i Senatu oraz na sposób realizacji obowiązków ustawowych przez Radę Ministrów, powinny one zyskać charakter bardziej elastyczny umożliwiający Izbom autonomiczne, regulaminowe ukształtowanie sposobu wykonania obowiązków ustawowych przez organy władzy wykonawczej.

Propozycja poprawki:

- w art. 11:

- a) w ust. 1 i 2 wyrazy *"opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu i opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu"* zastępuje się wyrazami *"opinii Sejmu lub organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu i opinii Senatu lub organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu"*,
- b) w ust. 3 wyrazy *"organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu i organowi właściwemu na podstawie regulaminu Senatu"* zastępuje się wyrazami *"Sejmowi lub organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu i Senatowi lub organowi właściwemu na podstawie regulaminu Senatu"*;

Konsekwencja tej poprawki jest stosowna modyfikacja art. 12 uwzględniającą opinie wydawane przez Sejm *in pleno*.

4. Art. 12 – przepis ten powtarza obecnie funkcjonujący model obowiązku uwzględniania wyłącznie opinii sejmowej komisji w sprawach, w których komisja ta wydała opinię. Opinia ta powinna stanowić podstawę stanowiska Rządu. Ponieważ ust. 2 w art. 12 przesadza, iż z opinią taką Rząd nie musi się liczyć a jedynie w przypadku innego stanowiska ma obowiązek wyjaśnić komisji sejmowej przyczyny rozbieżności, nie istnieje uzasadnienie

² Opinie prawne na temat zgodności z Konstytucją wybranych regulacji zawartych w projekcie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej prof. dr hab. Bogusława Banaszaka oraz dr R. Piotrowskiego

dlaczego Rada Ministrów nie miałaby obowiązku wyjaśniania nieuwzględnienia stanowiska organu Senatu. Odpowiednia poprawka mogłaby otrzymać brzmienie:

w art. 12:

a) w ust. 1:

- *przed wyrazami "wydał opinię" dodaje się wyrazy "lub organ właściwy na podstawie regulaminu Senatu",*
- *wyrazy "powinna ona stanowić podstawę stanowiska" zastępuje się wyrazami "powinny one być uwzględnione w stanowisku",*

b) w ust. 2 po występujących po raz pierwszy wyrazach *"regulaminu Sejmu"* dodaje się wyrazy *"lub organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu"* oraz po występujących po raz drugi wyrazach *"regulaminu Sejmu"* dodaje się wyrazy *"lub organowi właściwemu na podstawie regulaminu Senatu";*

W przypadku uwzględnienia poprawek do art. 11 powyższa poprawka powinna ulec stosownej modyfikacji.

5. Art. 13 i 14 przewidują szczególny tryb kształtowania decyzji jakie zajmie przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie Europejskiej lub Radzie. Decyzję w tej sprawie będzie podejmował Prezydent, na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w drodze ustawy. Rozwiązanie to jest oparte na trybie zbliżonym do przewidzianego dla ratyfikacji umowy międzynarodowej. Przyjęty model należy uznać za niezgodny z Konstytucją. Zdaniem prof. Bogusława Banaszaka ustawa wyrażająca zgodę na podjęcie decyzji przez Prezydenta nie spełnia konstytucyjnego wymogu ustawy jako aktu ogólnego, który ma ustanawiać normy prawne o charakterze generalnym i abstrakcyjnym. Zgodnie z tą opinią ustawy nie można "(...) redukować tylko do aktu w sensie formalnym, a wszelkie odstępstwa od zawierania przez ten akt prawny w jego treści normy prawnej, czyli generalnej i abstrakcyjnej normy postępowania, powinny być wyraźnie dopuszczone w Konstytucji (np. ustawa budżetowa, ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej). Wyjątki te mają charakter katalogu zamkniętego. W katalogu tym nie ma ustawy wyrażającej zgodę parlamentu na inne, poza ratyfikacją umowy międzynarodowej, działania Prezydenta."

Natomiast dr Ryszard Piotrowski zwrócił uwagę na inny aspekt zaproponowanych rozwiązań, który także prowadzi do wniosku, iż ten model postępowania jest niezgodny z Konstytucją. Ekspert zwraca uwagę, iż ustawa tworzy kompetencje Prezydenta w sprawach europejskich, które nie znajdują odzwierciedlenia w Konstytucji, ustanawia rolę Rady Ministrów w tych sprawach jako jedynie wnioskodawcy, co także nie znajduje umocowania w

Konstytucji. Ponadto projekt uzależnia działania Rady Ministrów od uchwalenia ustawy, co stanowi nadmierna ingerencję władzy ustawodawczej w sferę właściwości władzy wykonawczej - "Sejm nie prowadzi polityki europejskiej, chyba że chodzi o zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej na zasadach określonych w art. 89 i 90 Konstytucji RP, z czym jednak nie mamy do czynienia w tym przypadku. Przepisy art. 13 i 14 projektu naruszają zatem zasadę podziału władz wyrażoną w art. 10 Konstytucji RP.". Ponieważ przepisy Traktatów przywołane w art. 13 i 14 ustawy mogą spowodować dalsze przekazanie kompetencji państwa na rzecz Unii Europejskiej to "(...) projektowane rozwiązanie tworzy mechanizm pozwalający na otwarcie drogi do przekazania kompetencji bez zachowania wymagań konstytucyjnych, a więc do obejścia zabezpieczeń stworzonych w art. 90 Konstytucji dla ochrony suwerenności.". Ponadto ekspert zwraca uwagę na dysfunkcjonalność zaproponowanych przepisów, ponieważ zrównuje dwie przeciwstawne sytuacje – podjęcia decyzji przez Prezydenta i nie podjęcia decyzji do chwili, w której przedstawiciel Polski będzie zajmował stanowisko. Prezydent "ma obowiązek niepodejmowania decyzji, jeżeli uważa, że przedstawiciel Rzeczypospolitej powinien powiedzieć „nie”."

Senacki projekt ustawy przewidywał obowiązek zasięgania opinii w tych sprawach Sejmu i Senatu. Takie ukształtowanie obowiązku Rady Ministrów zapewni zgodność ustawy z Konstytucją. Jakikolwiek dalsze przekazanie kompetencji, które miałyby nastąpić na podstawie podejmowanych w Radzie Europejskiej lub Radzie i tak będzie bezskuteczne bez podjęcia trybu przewidzianego w art. 90 Konstytucji.

Stosowne poprawki mogłyby otrzymać następujące brzmienie:

art. 13 i 14 otrzymują brzmienie:

"Art. 13. 1. Przed przedstawieniem w Radzie Europejskiej stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu aktu prawnego Unii Europejskiej, o którym mowa w:

- 1) w art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 2 lub art. 48 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej,*
- 2) w art. 312 ust. 2 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,*
- 3) Protokole (nr 9) w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania art. 16 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 238 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 listopada 2014 r. a 31 marca 2017 r. i od 1 kwietnia 2017 r. dołączonym do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej*

- Prezes Rady Ministrów zasięga opinii Sejmu i Senatu.

- 2. W przypadku gdy stanowisko, o którym mowa w ust. 1, nie uwzględnia opinii Sejmu lub opinii Senatu, Prezes Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie wyjaśnić Sejmowi lub Senatowi przyczyny rozbieżności.*

Art. 14. 1. Przed przedstawieniem w Radzie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu aktu prawnego Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 81 ust. 3, art. 153 ust. 2 akapit czwarty, art. 192 ust. 2 akapit drugi, art. 333 ust. 1 lub art. 333 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej Rada Ministrów zasięga opinii Sejmu i Senatu.

- 2. W przypadku gdy stanowisko, o którym mowa w ust. 1, nie uwzględnia opinii Sejmu lub opinii Senatu, członek Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie wyjaśnić Sejmowi lub Senatowi przyczyny rozbieżności.";*

6. Art. 15 – dotyczący podejścia decyzji w sprawie niezwoływania konwentu w przypadku zmiany Traktatów. Po pierwsze, ponieważ senatorowie są również reprezentowani w konwencie, głos Senatu w tym zakresie powinien być równoważny z głosem Sejmu. Po drugie Rada Ministrów nie powinna decydować o zakresie korzystania z kompetencji Izb parlamentarnych.

Stosowne poprawki mogłyby otrzymać następujące brzmienie:

- w art. 15 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

"2. Jeżeli Sejm lub Senat wyraziły opinię o konieczności zwołania konwentu, opinia ta stanowi podstawę stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej.";

oraz

- w art. 15 skreśla się ust. 3;

7. Art. 16 – przepis dotyczy współpracy w zakresie wnoszenia przez Sejm i Senat skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE. Przepis ust. 3 nakładający na pełnomocnika obowiązek informowania marszałków Izb o istotnych zdarzeniach w postępowaniu przed Trybunałem jest niewątpliwie potrzebny ale nie dotyczy on zakresu ustawy, która określa współpracę Rządu z obiema Izbami. Obowiązki informacyjne pełnomocnika powinny być określone nie w ustawie ale w umowie zawartej z pełnomocnikiem. Nie jest to materia ustawowa.

- w art. 16 skreśla się ust. 3;

8. Art. 22 pkt 1, 2, 3 – przepisy dotyczą trybu ratyfikacji aktów prawnych Unii, wydawane na podstawie przepisów, które uzależniają wejście tych aktów w życie po ich zatwierdzeniu przez państwa członkowskie, zgodnie z ich wymogami konstytucyjnymi.

Ratyfikacja jest to akt potwierdzenia przez głowę państwa woli państwa co do związania się umową międzynarodową. Przywołane przez art. 12 ust. 2a akty prawne Unii Europejskiej nie są umowami międzynarodowymi i jako takie, bez zmiany Konstytucji, nie mogą podlegać "zatwierdzeniu" w trybie przewidzianym dla ratyfikacji umów międzynarodowych. Prezydent w art. 133 w ust. 1 w pkt 1 Konstytucji ma kompetencje do ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych, a nie aktów prawnych Unii Europejskiej. Ponadto należy zwrócić uwagę, iż dodawane przepisy stoją w sprzeczności z art. 1 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych, który określa zakres ustawy: "ustawa określa zasady oraz tryb zawierania, ratyfikowania, zatwierdzania, ogłaszania, wykonywania, wypowiedzania i zmian zakresu obowiązywania umów międzynarodowych".

9. Art. 22 pkt 4 i 5 – przepisy te określają sposób dojścia do decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Zgodnie z Art. 50 TUE każde państwo członkowskie może podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii. Państwo notyfikuje swój zamiar Radzie Europejskiej i prowadzi negocjacje w celu zawarcia umowy o wystąpieniu. Jeżeli, w terminie 2 lat od notyfikacji nie dojdzie do zawarcia odpowiedniej umowy Traktaty i tak przestają mieć zastosowanie do danego państwa co oznacza faktyczne wystąpienie z Unii (chyba że nastąpi przedłużenie okresu negocjacji).

Nowelizacja ustawy o umowach międzynarodowych, wydaje się że jest dotkniętą tymi samymi wadami co art. 13 i 14 ustawy tj. przyznaje Prezydentowi pozakonstytucyjną kompetencje do decydowania o wystąpieniu z Unii Europejskiej. Decyzja o wystąpieniu z Unii, może w przypadku nie dojścia do skutku negocjacji w sprawie zawarcia umowy o wystąpieniu skutkować wypowiedzeniem umowy międzynarodowej bez stosownej ratyfikacji. Tak więc, wydaje się że podjęcie takiej decyzji powinno być obwarowane w szczególny sposób zabezpieczający przed podjęciem takiej decyzji w sposób pochopny. Projekt senacki przewidywał wyrażenie zgody przez Sejm i Senat większością 2/3.

Ponadto nowelizowany art. 22 ust. 2 wydaje się błędnie sugerować, iż do wypowiedzenia Traktatów będzie miała zastosowanie inna procedura, niż zgoda wyrażona w ustawie. Art. 22a stanowi o sposobie dojścia do ustawy notyfikującej wystąpienie z Unii Europejskiej oraz o sposobie przedłużenia negocjacji w sprawie umowy o wystąpieniu.

Stosowne poprawki mogłyby otrzymać brzmienie:

w art. 22:

a) pkt 4 skreśla się,

b) w pkt 5 otrzymuje brzmienie:

"po art. 22 dodaje się art. 22a i 22b w brzmieniu:

"Art. 22a. 1. Notyfikowanie Radzie Europejskiej oświadczenia o zamiarze wystąpienia przez Rzeczpospolitą Polską z Unii Europejskiej wymaga zgody Sejmu i Senatu.

2. Rada Ministrów wraz z wnioskiem o wyrażenie zgody, o której mowa w ust. 1, przedstawia na piśmie:

1) uzasadnienie zamiaru wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej;

2) informację o stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas negocjacji, które poprzedzają zawarcie umowy określającej warunki wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej;

3) ocenę przewidywanych skutków prawnych wystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej z Unii Europejskiej dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Wyrażenie zgody, o której mowa w ust. 1, następuje w drodze uchwały podjętej w jednakowym brzmieniu przez Sejm i Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby odpowiednio posłów lub senatorów.

Art. 22b. 1. Zgodę na przedłużenie okresu, o którym mowa w art. 50 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, wyraża Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów.

2. Przedłożenie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej wniosku dotyczącego przedłużenia okresu, o którym mowa w art. 50 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie."."

Adam Niemczewski

wicedyrektor