

BAS-WAPEiM-701/10
TRYB PILNY

Pan Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna o zgodności poselskiego projektu ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Stanisław Rakoczy) z prawem Unii Europejskiej

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2009 r. Nr 5, poz. 47 ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Przedmiotem projektu ustawy są przepisy mające zapewnić dostosowanie polskiego prawa do wymogów Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, zwanego dalej „Traktatem z Lizbony”, który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r. Prace dostosowawcze zostały skoncentrowane na określeniu zasad funkcjonowania polskich organów władzy prawodawczej i wykonawczej w zmodyfikowanym, na mocy Traktatu z Lizbony, ładzie instytucjonalnym UE. Wymagały one, w ocenie projektodawcy, opracowania przepisów nowej ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, która zastąpić obecnie obowiązującą ustawę, noszącą taki sam tytuł i uchwaloną w dniu 11 marca 2004 r. (Dz. U. Nr 52 poz. 515 ze zm.) oraz opracowania przepisów nowelizujących ustawę z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443 ze zm.).

W projektowanej ustawie o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej określone zostały obowiązki informacyjne realizowane przez Radę Ministrów względem Sejmu i Senatu (art. 3, art. 4-6, art. 8, art. 9) oraz

procedury stosowane w toku prac legislacyjnych zmierzających zarówno do przyjęcia aktów prawnych na poziomie UE (art. 7, art. 10-14), jak i ukierunkowanych na uchwalenie przepisów krajowych wykonujących przepisy prawa UE (art. 17). Przyjęte zostały również zasady korzystania przez Sejm i Senat z czynnej legitymacji procesowej w ramach skargi na nieważność aktów ustawodawczych UE ze względu na naruszenie zasady pomocniczości (art. 16), zasady współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem mające zastosowanie w toku sprawowania przez Polskę Prezydencji w UE (art. 20-21), reguły opiniowania kandydatów pełniących stanowiska związane z członkostwem Polski w UE (art. 18-19), a także zasady udziału parlamentu w toku prac nad nowelizacją traktatów (art. 15).

Analogiczny zamiar zapewnienia w porządku krajowym funkcjonowania rozwiązań przyjętych w Traktacie z Lizbony został zrealizowany w noweli ustawy o umowach międzynarodowych. Wprowadzane w tej ustawie zmiany polegają, po pierwsze, na ustaleniu procedur ratyfikacji tych aktów prawnych UE, które zgodnie z postanowieniami traktatów w takim trybie podlegają przyjęciu w porządkach krajowych oraz, po drugie, na określeniu procedur stosowanych w przypadku podjęcia decyzji o wystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej z UE.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 3 miesięcy do dnia jej ogłoszenia.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Jak zaznaczono, celowość i zakres projektu ustawy determinują modyfikacje w funkcjonowaniu instytucjonalnych ram UE wprowadzone na mocy Traktatu z Lizbony. Wiele z tych zmian dla ich materializacji, umożliwiającej rzeczywiste wykorzystywanie nowych uprawnień na poziomie krajowym (np. sprawowania przez parlamenty krajowe kontroli *ex ante* i *ex post* zgodności aktów ustawodawczych UE z zasadą pomocniczości) wymaga doprecyzowania w przepisach krajowych sposobu realizacji ustanawianych uprawnień i zadań. Takie też założenie przyświecało projektodawcy, który w tym celu opracował nowelizacje dwóch, powyżej wskazanych ustaw. Oznacza to, że przepisy projektu ustawy z definicji regulują te obszary, w których przepisy Traktatu z Lizbony, dla zapewnienia ich stosowania, wymagały implementacji w porządkach krajowych, przy pozostawieniu, wolą prawodawcy unijnego, szczegółowego zakresu regulacji w zakresie autonomii państw członkowskich.

III. Analiza przepisów projektu pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

Analiza przepisów projektu ustawy prowadzi do ogólnego wniosku, przy zastrzeżeniu pilnego trybu prac prowadzących do tej konkluzji, że nie można wskazać niezgodności pomiędzy przepisami projektu ustawy, a przepisami Traktatu z Lizbony. Przepisy projektu ustawy regulują na poziomie krajowym kwestie proceduralne i organizacyjne w granicach swobody regulacyjnej pozostawionej prawodawcy krajowemu przez prawodawcę unijnego w Traktacie z

Lizbony, odnosząc się przede wszystkim do określenia zasad współpracy krajowych organów władzy prawodawczej i wykonawczej w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE.

Tezy tej nie podważają uwagi, jakie można poczynić w odniesieniu do zasadności przyjęcia w projekcie ustawy określonych rozwiązań merytorycznych. Jako przykład wskazać można art. 16 ust. 3 projektu ustawy postanawiający, że Rada Ministrów w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości przedstawia wnioski i twierdzenia wspierające skargę Sejmu lub Senatu. Jako że trudno racjonalnie zakładać, by tego rodzaju czynności procesowe mogłyby nie być realizowane przez Radę Ministrów na korzyść skarżących, wydaje się, że kwestię tę w wystarczający sposób reguluje ust. 1 i 2 tego artykułu wskazujący, że Rada Ministrów reprezentuje Rzeczpospolitą Polską przed Trybunałem Sprawiedliwości i jest związana zakresem skargi. Podobną uwagę można sformułować na gruncie art. 21 projektu ustawy, ustalającego szczególne obowiązki informacyjne Rady Ministrów w związku ze sprawowaniem przez Polskę Prezydencji w Radzie Unii. Przepis ten wyłącza stosowanie art. 3 ust. 2 i art. 10 ust. 1 projektu ustawy w odniesieniu do spraw związanych z Prezydencją. Przepis art. 3 ust. 2 projektu ustawy umożliwia Sejmowi, Senatowi, organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu lub organowi właściwemu na podstawie regulaminu Senatu uzyskanie na żądanie informacji o sprawie związanej z członkostwem Polski w UE. Przepisy art. 10 ust. 1 projektu ustawy zobowiązują natomiast Radę Ministrów do przedstawiania informacji o stanowisku, jakie jej przedstawiciel zamierza zająć podczas rozpatrywania w Radzie projektu aktu ustawodawczego lub projektu aktu prawnego przyjmowanego na podstawie art. 352 TfUE. Przepisy te ograniczają możliwość dostępu wskazanych powyżej podmiotów do informacji posiadanych przez Radę Ministrów w okresie, w którym Polska odgrywać będzie kluczową rolę polityczną na arenie UE. W podobnie krytyczny sposób można ocenić obowiązek przekazania przez Radę Ministrów informacji o przyjętych przez nią priorytetach na okres sprawowania Prezydencji z miesięcznym tylko wyprzedzeniem, w sytuacji, gdy priorytety te, będąc z założenia celami strategicznymi, opracowywane są, jak można zakładać, ze znacznym wyprzedzeniem, a brak tego rodzaju informacji może utrudnić proces przygotowywania się służb parlamentarnych do realizacji nałożonych na nie w tych ramach zadań. Jak odnotowano, powyższe konstatacje nie wpływają na samą tezę opinii przyjmującą, że projekt ustawy nie wykracza poza ramy swobody regulacyjnej pozostawionej przez Traktat z Lizbony prawodawcy krajowemu, nie jest zatem niezgodny z tym traktatem.

IV. Konkluzje

Opiniowany projekt ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w UE jest objęty zakresem regulacji prawa UE. Projekt ten nie jest niezgodny z przepisami prawa UE.

Ze względu na pilny charakter opinii Biuro Analiz Sejmowych zastrzega sobie prawo zgłoszenia dalszych uwag.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski

Warszawa, 30 kwietnia 2010 r.

BAS-WAPEiM-702/10
TRYB PILNY

Pan Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna dotycząca możliwości uznania poselskiego projektu ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Stanisław Rakoczy) za projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 Regulaminu Sejmu

Stosownie do art. 95a ust. 1 Regulaminu Sejmu, projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej jest projekt ustawy mającej na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Analizowany projekt ustawy został opracowany w związku z wejściem w życie, z dniem 1 grudnia 2009 r., Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, zwanego dalej Traktatem z Lizbony. Projekt ustawy zmierza do ustalenia zasad współpracy pomiędzy Radą Ministrów, Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w UE uwzględniających zmiany, które zostały wprowadzone przez Traktat z Lizbony w odniesieniu do instytucjonalnych ram funkcjonowania Unii.

Założenie to, w ocenie projektodawcy, wymagało opracowania przepisów nowej ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, która zastąpić ma obecnie obowiązującą ustawę, noszącą taki sam tytuł i uchwaloną w dniu 11 marca 2004 r. (Dz. U. Nr 52 poz. 515 ze zm.) oraz przepisów nowelizujących ustawę z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. Nr 39, poz. 443 ze zm.).

Projektowane przepisy ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej określają obowiązki informacyjne Rady Ministrów względem Sejmu i Senatu (art. 3), w tym dokumenty i informacje dostarczane obu izmom parlamentu przez Radę Ministrów (art. 4-6, art. 8, art. 9). Projekt ustawy ustala

również krajową procedurę stosowaną w toku prac legislacyjnych zmierzających do przyjęcia aktów prawnych przez instytucje UE, w tym przypadki, w których właściwe organy obu izb parlamentu uprawnione są wyrazić opinie na temat projektów tych aktów i stanowisk Rady Ministrów zajmowanych na forum Rady lub Rady Europejskiej, a także wynikające stąd skutki (art. 7, art. 10-14). Określona została również procedura współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem stosowana w toku przyjmowania przepisów krajowych zmierzających do wykonania przepisów prawa UE (art. 17). Projekt ustawy wprowadza także zasady współpracy powyżej wskazanych podmiotów, które będą stosowane w przypadku wnoszenia przez izby parlamentarne skarg do Trybunału Sprawiedliwości na nieważność aktów ustawodawczych UE ze względu na naruszenie zasady pomocniczości (art. 16). Ustalone zostały również zasady współpracy stosowane w toku sprawowania przez Polskę Prezydencji w Unii Europejskiej (art. 20-21), reguły opiniowania kandydatów pełniących stanowiska związane z członkostwem Polski w UE (art. 18-19), a także zasady udziału parlamentu w toku prac nad nowelizacją traktatów (art. 15).

Analogiczny zamiar przyjęcia przepisów krajowych zapewniających funkcjonowanie w porządku krajowym rozwiązań ustalonych w Traktacie z Lizbony zrealizował projektodawca przedkładając nowelizację ustawy o umowach międzynarodowych. Wprowadzane w tej ustawie zmiany polegają, po pierwsze, na ustaleniu procedur ratyfikacji tych aktów prawnych UE, które zgodnie z postanowieniami traktatów podlegają w takim trybie przyjęciu w porządkach krajowych oraz, po drugie, na określeniu procedur stosowanych w przypadku podjęcia decyzji o wystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej z UE.

W świetle powyższego uznać można, że opiniowany projekt ustawy jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej.

Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Michał Królikowski