

U C H W A Ł A
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 12 sierpnia 2010 r.

**w sprawie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach
związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu 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, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

1) 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 stanowiska do tego aktu. Art. 7 ust. 3 i 6 stosuje się odpowiednio.

3. W przypadku gdy stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej nie uwzględnia opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu lub opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, przedstawiciel Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie wyjaśnić organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu lub organowi właściwemu na podstawie regulaminu Senatu przyczyny rozbieżności.";

- 2) 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";

- 3) w art. 12:
 - a) w ust. 1 wyrazy "organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu" zastępuje się wyrazami "Sejm lub organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu lub Senat",
 - b) w ust. 2:
 - wyrazy "organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu" zastępuje się wyrazami "Sejmu lub organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu lub Senatu",
 - wyrazy "organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu" zastępuje się wyrazami "Sejmowi lub organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu lub Senatowi";

- 4) 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 "powinna ona być uwzględniona w stanowisku",
 - b) w ust. 2 przed wyrazami ", członek Rady Ministrów" dodaje się wyrazy "lub organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu" oraz przed wyrazami "przyczyny rozbieżności" dodaje się wyrazy "lub organowi właściwemu na podstawie regulaminu Senatu";

5) art. 13 i art. 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) art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 2 lub art. 48 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej,
 - 2) 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 Rzeczypospolitej Polskiej 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 Rzeczypospolitej Polskiej nie uwzględnia opinii Sejmu lub opinii Senatu, członek Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie wyjaśnić Sejmowi lub Senatowi przyczyny rozbieżności.";

6) po art. 14 dodaje się art. 14a w brzmieniu:

"Art. 14a. 1. W przypadku przyjęcia aktów prawnych Unii Europejskiej, których wejście w życie uzależnione jest, zgodnie z przepisami Traktatu o Unii Europejskiej lub Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, od spełnienia wymogów konstytucyjnych państw członkowskich, Rada Ministrów niezwłocznie wnosi odpowiedni projekt ustawy.

2. Do ustaw, o których mowa w ust. 1, wyrażających zgodę na wejście w życie aktu prawnego Unii Europejskiej, przepisy dotyczące ratyfikacji umów

międzynarodowych stosuje się odpowiednio.";

7) 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.";

8) w art. 15 skreśla się ust. 3;

9) w art. 16 skreśla się ust. 3;

10) w art. 17 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

"4. Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Senatowi, nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy, informację o pracach legislacyjnych związanych z wykonaniem aktów prawa Unii Europejskiej, których termin wykonania upłynął lub upływa w ciągu trzech miesięcy od dnia przedstawienia informacji.";

11) w art. 22 skreśla się pkt 1-3;

12) w art. 22:

a) skreśla się pkt 4,

b) pkt 5 otrzymuje brzmienie:

"5) po art. 22 dodaje się art. 22a i art. 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.".";

13) art. 24 otrzymuje brzmienie:

"Art. 24. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2011 r."

MARSZAŁEK SENATU

Bogdan BORUSEWICZ

Uzasadnienie

Przyjęte przez Sejm ograniczenie aktów prawnych Unii Europejskiej poddanych kontroli parlamentarnej, Senat uznał za zbyt daleko idące. Ponieważ zakres aktów poddanych kontroli w ramach tzw. ogólnego mechanizmu współpracy nie wynika z przepisów Traktatowych a jedynie z modelu współpracy wewnątrz państwa członkowskiego Senat proponuje dodanie tzw. fakultatywnego mechanizmu kontroli. Przyjmując **poprawkę nr 1** Senat kierował się przede wszystkim koniecznością zapewnienia Sejmowi i Senatowi informacji o wszystkich aktach prawnych Unii Europejskiej, których Izby nie otrzymają, na podstawie Protokołu nr 1 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej oraz w trybie art. 7 ust. 2 ustawy. Senat zwrócił uwagę, iż przyjęty przez Sejm model współpracy pozbawia Izby dostępu do wiedzy o takich aktach jak decyzje będące aktami wykonawczymi, ale dotyczące spraw o dużej doniosłości (np. decyzje wykonawcze upoważniające do wprowadzenia odstępstw w sprawie podatku VAT, zezwolenie na wprowadzenie do obrotu produktów zawierających rośliny genetycznie zmodyfikowane). Poza mechanizmem kontroli byłyby także wszystkie akty prawne przyjmowane w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, akty dotyczące pomocy publicznej i prawa konkurencji, decyzje w istotnych sprawach instytucjonalnych oraz szereg innych.

Ponieważ nie wszystkie akty otrzymywane w tym trybie będą wymagały jednakowej uwagi, Senat proponuje, aby Rada Ministrów przygotowywała projekt swojego stanowiska dopiero na żądanie komisji parlamentarnych. Nieuwzględnienie opinii komisji w ostatecznym stanowisku prezentowanym przez Rząd będzie skutkowało koniecznością wyjaśnienia przyczyn rozbieżności przez przedstawiciela Rządu.

Zdaniem Senatu opinia jedynie komisji sejmowej lub senackiej w sprawach, o których mowa w art. 11 tj. w sprawach dotyczących żądania przez Polskę głosowania w trybie "głosów ważonych" pomiędzy 1 listopada 2014 r. a 31 marca 2017 r., żądania przez mniejszość blokującą mniejszą, niż wynikałoby to z ogólnych przepisów, dodatkowej dyskusji w Radzie nad projektem aktu prawnego, w sprawach dotyczących ustanowienia norm minimalnych dotyczących procedury karnej, w sprawach określenia dziedzin przestępczości innych niż wynikające z Traktatu, które mają wymiar trans-graniczny i które będą objęte harmonizacją oraz w sprawach dotyczących zwiększenia uprawnień Prokuratury Europejskiej o ściganie poważnych przestępstw o wymiarze trans-granicznym osłabia znaczenie kontroli parlamentarnej. Zdaniem Senatu, Izby powinny mieć możliwość regulaminowego ukształtowania sposobu realizacji tego zadania przez organ izby jakim jest

komisja lub całą Izbę. Ponieważ zdaniem niektórych ekspertów wyłącznie "regulaminowe upoważnienie do tych zadań całych Izb będzie pozbawione skuteczności prawnej"¹ Senat postanowił Izbom zostawić możliwość regulaminowego ukształtowania sposobu realizacji obowiązku zasięgnięcia opinii przez Radę Ministrów (**poprawka nr 2 i jej konsekwencja nr 3**).

Art. 12 stanowi powtórzenie dotychczas funkcjonującego modelu mechanizmu współpracy, zgodnie z którym jedynie opinia komisji sejmowej powinna być uwzględniana w stanowisku Rzeczypospolitej Polskiej. Jednakże samo ukształtowanie związania Rady Ministrów opinią (ust. 1 - opinia powinna stanowić podstawę stanowiska i ust. 2 – stanowisko nie musi uwzględniać opinii) prowadzi do wniosku, iż "opinia jest jedynie politycznym drogowskazem dla rządu"² co za tym idzie nie znajduje uzasadnienia teza, iż Rząd nie powinien wyjaśniać również Senatowi (w przypadku przyjęcia poprawki do art. 11) lub komisji senackiej przyczyn pominięcia jej uwag w kształtowaniu ostatecznego stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej (**poprawka nr 4**).

Przyjmując nowe brzmienie art. 13 i art. 14 (**poprawka nr 5**) Senat kierował się jednoznacznymi ocenami ekspertów, którzy stwierdzili, iż rozwiązanie przyjęte przez Sejm jest niezgodne z Konstytucją.

Po pierwsze wskazano, iż forma ustawy nadana aktom prawnym przewidzianym w art. 13 i 14, niemającym charakteru normatywnego, poza wyjątkami przewidzianym w Konstytucji, jest niedopuszczalna: "(...) w polskiej nauce prawa i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (OTK) przyjęto - oparte na występującym zresztą obecnie w samej Konstytucji - rozumienie ustawy jako aktu ogólnego, który ma ustanawiać "normy prawne o charakterze generalnym (a więc kierowanym do pewnej klasy adresatów wyróżnionych ze względu na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (tzn. ustanawiającym pewne wzory zachowań)", zaś "konsekwencją abstrakcyjności normy jest jej powtarzalność – to że nie ulega umorzeniu lub skonsumowaniu przez jednorazowe zastosowanie". W tym ujęciu ustawy nie można jej 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

¹ Opinia prawna 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 dr R. Piotrowskiego

² "Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. z komentarzem" C. Mik, B. Pawłowski, Warszawa 2009, str. 86.

normy postępowania, powinny być wyraźnie dopuszczone w Konstytucji (np. ustawa budżetowa, ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej). Wyjątki te mają charakter katalogu zamkniętego."³

Ponadto zwraca się uwagę, że jeżeli niektóre z decyzji podejmowanych na podstawie wymienionych przepisów Traktatów powodują przekazanie kompetencji na rzecz Unii Europejskiej - jest to możliwe jedynie z zachowaniem reguł wynikających z art. 90 ust. 1 – 3 Konstytucji. "Tymczasem 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."⁴ Zdaniem tego samego eksperta "projekt kształtuje w pełni podmiotowy udział Prezydenta w sprawach europejskich, kreując potencjalne spory kompetencyjne dysfunkcyjne z punktu widzenia zasad ustroju państwowego. Decyzja w sprawach europejskich należy do Prezydenta, ale mimo wniosku Rady Ministrów oraz ustawowej zgody może on jej przecież nie podjąć, co jest równoznaczne z przesądzeniem o negatywnym stanowisku przedstawiciela Rzeczypospolitej w sprawie projektu aktu prawnego Unii. Projekt ustawy tworzy kompetencje Prezydenta w sprawach europejskich, w których nie ma on konstytucyjnego *locus standi*. Rada Ministrów występuje wobec Prezydenta w roli wnioskodawcy w sprawach europejskich, co także nie znajduje umocowania w ustawie zasadniczej. Ponadto Rada Ministrów może przedłożyć Prezydentowi RP wniosek dotyczący podjęcia decyzji w sprawach europejskich dopiero po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie. Działanie rządu w sprawach europejskich jest zatem uzależnione od uchwalenia ustawy, co stanowi nadmierną 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."

³ Opinia prawna 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. B. Banaszak

⁴ Opinia prawna 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 dr R. Piotrowskiego

W konsekwencji Senat podzielił te uwagi, konstatując iż w obecnym stanie ukształtowania ról Prezydenta, Rady Ministrów oraz Sejmu i Senatu jedyną dopuszczalną formą współpracy rządu w sprawach wymienionych w art. 13 i 14 jest zasięgnięcie opinii Sejmu i Senatu. Przyjmując te poprawki Senat wziął pod uwagę także argument, iż w dwóch sprawach z wymienionych w art. 13 i 14 podstaw traktatowych każda z Izb będzie miała samodzielne prawo wyrażania sprzeciwu, którego konsekwencją jest niew wejście w życie danej decyzji. Ponadto zakres spraw przekazanych do opiniowania dotyczy zagadnień proceduralnych a nie decyzji merytorycznych.

Przyjmując poprawki nr 6 i 11 Senat kierował się przekonaniem, iż akty prawne Unii Europejskiej nie są umowami międzynarodowymi i nie można w stosunku do tych aktów mówić o ich ratyfikacji, ponieważ zgodnie z Konstytucją jak i ustawą o umowach międzynarodowych ratyfikacji podlegają jedynie umowy międzynarodowe. Jednakże uznając za konieczne zaproponowanie rozwiązania pośredniego, które powinno znaleźć odzwierciedlenie w Konstytucji, Senat proponuje, iż w stosunku do aktów prawnych Unii Europejskiej, których wejście w życie uzależnione jest, zgodnie z przepisami Traktatów, od spełnienia wymogów konstytucyjnych państw członkowskich, Rada Ministrów będzie obowiązana wnieść projekt ustawy, do którego będą miały odpowiednie zastosowanie przepisy o ratyfikacji.

Poprawki nr 7 i 8 dotyczą zagadnienia zwołania konwentu. Zdaniem Senatu Rząd nie może narzucać Izdom decyzji w sprawie, w której Izby realizują uprawnienie do kształtowania ewentualnej zmiany Traktatu za pośrednictwem przedstawicieli Sejmu i Senatu w konwencie. Senat uznał także, że decyzja o konieczności zwołania konwentu którejkolwiek z Izb powinna być wiążąca dla wszystkich zainteresowanych.

Senat skreślając ust. 3 w art. 16 uznał, iż jego treść nie stanowi materii ustawy dotyczącej współpracy Rządu, Sejmu i Senatu. Obowiązek informowania przez pełnomocnika marszałków Izb o istotnych zdarzeniach w postępowaniu przed Trybunałem jest niewątpliwie potrzebny, ale powinien być on ukształtowany w umowie zawartej z pełnomocnikiem, a nie w ustawie.

Przyjmując poprawkę nr 10 Senat uznał za konieczne nałożenie na Radę Ministrów obowiązku informowania o stanie implementacji prawa europejskiego do polskiego systemu prawnego. Ponieważ deficyt transpozycji jest w przypadku Polski jednym z najwyższych w Unii, poprawka przyczyni się do zwiększenia kontroli Sejmu i Senatu nad procesem implementacji, zarówno poprzez ocenę prac Rządu, jak również samego parlamentu.

Poprawka nr 12 powtarza rozwiązanie przyjęte w senackim projekcie ustawy, odrzuconym przez Sejm w pierwszym czytaniu. Zgodnie z Art. 50 TUE każde państwo członkowskie może podjąć decyzję o wystąpieniu z Unii. Państwo to 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).

Zgodnie z art. 22a ustawy notyfikacja wystąpienia nastąpi po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie. Ze względu na opisane wyżej skutki, zdaniem Senatu, decyzja o takim znaczeniu i skutkach społecznych i ekonomicznych, jak wystąpienie z Unii Europejskiej, zasługuje na obwarowanie jej szczególną formą podjęcia. W związku z tym Senat postanowił, iż decyzja o notyfikacji wystąpienia z Unii będzie podejmowana w sposób kwalifikowany tj. za wyrażeniem zgody przez Sejm i Senat większością 2/3 głosów.

Poprawka nr 13 zmierza do określenia daty wejścia ustawy w życie na dzień 1 stycznia 2011 r. Ponieważ proces legislacyjny zakończy się w październiku, Senat uznał, że lepszym rozwiązaniem będzie powiązanie wejścia ustawy w życie z nową prezydencją rozpoczynającą się z początkiem roku.