

Bartosz Pawłowski, Cezary Mik

Ustawa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej : komentarz

Kwartalnik Prawa Publicznego 4/2, 249-277

2004

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Cezary Mik, Bartosz Pawłowski***

**USTAWA O WSPÓŁPRACY RADY MINISTRÓW
Z SEJMEM I SENATEM
W SPRAWACH ZWIĄZANYCH Z CZŁONKOSTWEM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
W UNII EUROPEJSKIEJ
KOMENTARZ**

WSTĘP

U źródeł uchwalenia ustawy legły trzy projekty poselskie:

1. Platformy Obywatelskiej (projekt z 15.12.2003 r.; druk sejmowy nr 2365).
2. Grupy posłów z różnych klubów poselskich (projekt z 19.12.2003 r.; druk sejmowy nr 2371; faktycznym inicjatorem, a potem reprezentantem w pracach był p. Marszałek M. Borowski, stąd dalej jako projekt marszałkowski), oraz
3. Prawa i Sprawiedliwości (projekt z 5.1.2004 r.; druk sejmowy nr 2377).

Pod względem liczby artykułów najobszerniejszy był projekt ostatni (20 artykułów). Projekt PO liczył 19 artykułów, projekt marszałkowski ledwie 13. Różnice merytoryczne dotyczyły przede wszystkim potrzeby ustawowego ustanowienia komisji zajmującej się udziałem w stanowieniu prawa Unii Europejskiej oraz zagadnienia opiniowania kandydatów na stanowiska w Unii Europejskiej, w mniejszym stopniu rów-

* Prof. dr hab. Cezary Mik – kierownik Katedry Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego, Warszawa

** Mgr Bartosz Pawłowski – Zespół Prawa Europejskiego, Biuro Studiów i Ekspertyz, Kancelaria Sejmu RP

niez charakteru opinii w sprawie stanowiska Rządu zajmowanego podczas głosowania nad projektem aktu w Radzie UE.

W przypadku projektu marszałkowskiego przewidywano, że ustawa nie będzie regulowała bezpośrednio nazwy, składu, organizacji, trybu działania i kompetencji komisji. Zgodnie z nim Izby samodzielnie decydowałyby o istnieniu specjalnych komisji europejskich¹. Ustawową regulację przewidywały natomiast projekty PO i PiS. Przy tym projekt PO, idąc śladem rozwiązań hiszpańskich, przewidywał, iż zostanie powołana wspólna, sejmowo-senacka Komisja Wspólna ds. Unii Europejskiej, podczas gdy projekt PiS wskazywał na potrzebę powołania wyłącznie Sejmowej Komisji ds. Unii Europejskiej. Pomysł ustanowienia wspólnej komisji, jakkolwiek atrakcyjny, wywołał kontrowersje natury konstytucyjnej. Zdaniem przeważającego poglądu konstytucjonalistów i specjalistów prawa parlamentarnego, konstytucyjnie niedopuszczalne jest tworzenie wspólnych komisji przez Sejm i Senat. Taka komisja wspólna musiałaby mieć wyraźną podstawę w Konstytucji. A zatem zamiar utworzenia komisji wspólnej musiałby oznaczać jednoczesną nowelizację Konstytucji².

Wydaje się, że propozycja ustawowego powołania komisji sejmowej (senackiej) do spraw Unii Europejskiej jest jako taka niezgodna z Konstytucją. Konstytucja wyraźnie w tym zakresie odsyła do wewnętrznych regulacji obu izb (art. 112 w związku z art. 124 Konstytucji). Jest wprowadzie wyjątek w postaci komisji śledczych, które mają swą regulację w ustawie z 21.11.1999 r. o sejmowej komisji śledczej (Dz. U. Nr 35, poz. 321), jednak taki sposób regulacji ma umocowanie w Konstytucji, która w art. 111 ust. 2 stanowi, że tryb działania komisji śledczej określa ustawa.

Drugą kwestią różniącą projekty był charakter opinii komisji dotyczących stanowisk Rządu w sprawie głosowania w Radzie UE. Tu najdalej szedł projekt PiS, który przewidywał, że wraz z opiniami mogłyby być

¹ Zgodnie z art. 112 (w związku z art. 124) Konstytucji, który stanowi, że organizację wewnętrzną i porządek prac w Sejmie (Senacie) oraz tryb powoływania i działalności jego organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu (i Senatu) określa regulamin Sejmu (Senatu) uchwalony przez Sejm (Senat).

² Zob. m.in. opinię prof. dr. hab. Stanisława Gebethnera w sprawie statusu prawnego przyszłej tzw. Wielkiej Komisji Europejskiej Sejmu po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej, opracowaną na potrzeby Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, niepublikowana.

formułowane zalecenia (wszelako regulaminy izb pozwalają na formułowanie zaleceń), które jednak nie miałyby charakteru wiążącego. Za konstytucyjnie niedopuszczalne uznano bowiem upoważnienie komisji do wiązania Rządu swymi uchwałami. Uzasadniając negatywne stanowisko w tej kwestii, eksperci powoływali różne argumenty:

- sprzeczność z zasadą podziału władz i związaną z tym regułą, że Rada Ministrów odpowiada za prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa, a Sejm ją tylko kontroluje (art. 146 ust. 1, art. 95 ust. 2 Konstytucji), a także sprzeczność z regułą odpowiedzialności politycznej Rządu³;
- sprzeczność z zasadami podziału i równowagi władz⁴;
- sprzeczność z zasadą demokratycznego państwa prawnego (przywołuje się stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, iż uzależnianie wykonywania przez organy władzy wykonawczej ich ustawowo określonych uprawnień od zgody Sejmu wyrażonej w uchwale jest konstytucyjnie niedopuszczalne)⁵.

Ustawowe wprowadzenie przepisu o choćby częściowym związaniu Rady Ministrów uchwałami komisji ds. Unii Europejskiej Sejmu (i ewentualnie Senatu) wymaga zatem również nowelizacji Konstytucji⁶.

³ Zob. opinię prof. dr. hab. A. Szmyta w sprawie sejmowej komisji ds. europejskich, opracowaną na potrzeby Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, niepublikowana. Podobne w swej opinii prof. dr. hab. Paweł Sarnecki.

⁴ Zob. opinię zleconą opracowaną przez prof. dr. hab. K. Wójtowicza pt. Współpraca Rządu RP z Sejmem RP w sprawach „europejskich” z 6.10.2003 r., opracowaną na potrzeby Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, niepublikowana. Zdaniem eksperta, nie tylko komisja ds. Unii Europejskiej, ale nawet Sejm jako całość nie mógłby wiązać swymi opiniami Rady Ministrów.

⁵ Zob. opinię zleconą opracowaną przez prof. dr. hab. K. Wójtowicza pt. Współpraca Rządu RP z Sejmem RP w sprawach „europejskich” z 6.10.2003 r., opracowaną na potrzeby Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, niepublikowana.

⁶ Bardziej radykalne stanowisko zajmuje prof. dr. hab. S. Gebethner, opinia cytowana, który uważa, że bez względu na charakter opinii komisji parlamentarnej konieczna jest nowelizacja Konstytucji. W szczególności widzi on potrzebę uzupełnienia art. 95 o ust. 3, w którym wskazano by na nową funkcję parlamentu: udział w procedurze współdecydowania w procesie stanowienia aktów normatywnych. Niezależnie od trafności tego poglądu, należy zwrócić uwagę, że parlament będzie brał udział w różnych znanych w Unii Europejskiej procedurach stanowienia aktów instytucjonalnych. W związku z tym niezasadne byłoby ograniczanie go do niezbyt jasnej w ujęciu Autora procedury współdecydowania, ani też do aktów normatywnych. Przedstawiciel Rządu uczestniczy bowiem w uchwalaniu aktów nietypowych, nienormatywnych, o dużym znaczeniu praktycznym, jak np. decyzji o programach wspólnotowych czy III filara, aktów sankcyjnych II i I filara, rozporządzeń o cłach antidumpingowych i opłatach wyrównawczych w ramach wspólnej polityki handlowej (dwie ostatnie kategorie aktów są w zasadzie aktami administracyjnymi, wydawanymi wobec konkretnych podmiotów, jakkolwiek nie zawsze prywatnych).

Wskutek uwarunkowań politycznych podstawą prac legislacyjnych uczyniono projekt marszałkowski (choć oczywiście wszystkie trzy projekty były przedmiotem prac komisji). W toku prac sejmowych zgłaszano różne poprawki i wnioski. Poza doprecyzowaniem znaczenia opinii w sprawie stanowisk Rządu dotyczących projektów aktów unijnych (obecnie art. 6 ustawy) oraz rozszerzeniem zakresu podmiotów opiniowanych przez Sejm, nie doszło jednak do istotniejszych modyfikacji projektu. Uchwalona przez Sejm ustawa przewidywała przy tym pewną nierówność pozycji prawnej Sejmu i Senatu na niekorzyść tego ostatniego w odniesieniu do możliwości wyrażania opinii w kwestii głosowania nad aktem w Radzie Unii Europejskiej oraz opiniowania kandydatów na stanowiska w Unii Europejskiej. Zdaniem Senatu narusza to zasadę współdziałania Senatu w wykonywaniu władzy ustawodawczej. Senat odrzucił zwłaszcza pogląd, że opinie jako akty niewiążące mogą być przejawem wykonywania funkcji kontrolnej przez Sejm w rozumieniu art. 95 ust. 2 Konstytucji⁷. Nic zatem dziwnego, że Senat zgłosił poprawki do ustawy (uchwała z 4.3.2004 r., druk sejmowy nr 2600). Generalnie zmierzały one do poprawy statusu Senatu przez upoważnienie Senatu do wydawania opinii na temat projektów aktów prawa unijnego, stanowisk Rządu w sprawie głosowania nad projektami aktów w Radzie UE oraz oceny kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej. Ponadto, Senat sugerował zmianę zakresu podmiotów ocenianych przez Sejm. Jedynie pierwsza i częściowo ostatnia z tych poważniejszych poprawek uzyskała aprobatę w Sejmie. Ostatecznie ustawę uchwalono 11.3.2004 r.⁸

W toku prac nad ustawą pojawiały się różne koncepcje dotyczące podstaw prawnych (miejsca uregulowania) problematyki współpracy Rady

⁷ Stanowisko Senatu wsparli eksperci: prof. dr hab. K. Działocha (Uwagi dotyczące pytań przygotowanych przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu w związku z projektem ustawy – o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, 18.2.2004 r., niepublikowana), prof. dr hab. P. Winczorek (Opinia w sprawie konstytucyjnie dopuszczalnego zakresu zadań Senatu w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej w związku z projektem ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, 18.2.2004 r., niepublikowana), prof. dr hab. B. Banaszak i dr R. Balicki (23.2.2004 r., niepublikowana). Bliski temu stanowisku był prof. dr hab. S. Gebethner.

⁸ Znakomita większość senatorów wniosła skargę do Trybunału Konstytucyjnego na niekonstytucyjność tych postanowień ustawy, które eliminowały Senat (sprawa K 24/04), a jednocześnie grupa senatorów wniosła projekt ustawy nowelizującej ustawę z 11.3.2004 r. (Druk sejmowy 2990).

Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach europejskich. Najbardziej zasadniczy pogląd skłaniał się do nowelizacji konstytucji i uchwalenia ustawy (prof. S. Gebethner). Wprost przeciwne stanowisko wskazywało, że wystarczające są odpowiednie zmiany regulaminowe w Sejmie i Senacie (prof. P. Sarnecki). Wreszcie stanowisko kompromisowe zakładało jednoczesną nowelizację ustawy o Radzie Ministrów i regulaminów parlamentarnych (prof. K. Wójtowicz)⁹. Ostatecznie wybrano, naszym zdaniem, najlepszą z możliwych w istniejących warunkach politycznych i prawnych metodę regulacji (choć z pewnością daleką od doskonałości), a mianowicie ustawy specyficznie dotyczącej współpracy (jej uzasadnieniem jest potrzeba unormowania nowych zagadnień leżących na styku dwóch rodzajów władz państwowych: wykonawczej i ustawodawczej) i jednoczesnej nowelizacji regulaminów obu izb parlamentarnych.

W konsekwencji podstawy prawne współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem wyznaczają trzy akty:

1. Ustawa z 11.3.2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej (Dz.U. z 2004 r. Nr 52, poz. 515); ustawa weszła w życie, zgodnie z art. 14, 31.3.2004 r.;
2. Uchwała Sejmu RP z 20.2.2004 r. o zmianie Regulaminu Sejmu RP (M.P. 2004 r. Nr 12, poz. 182); uchwała weszła w życie, zgodnie z art. 5, 31.3.2004 r.;
3. Uchwała Senatu RP z 22.4.2004 r. w sprawie zmiany Regulaminu Senatu (M.P. z 2004 r. Nr 18, poz. 302); uchwała weszła w życie, zgodnie z art. 3, 14 dni od dnia ogłoszenia, czyli 14.5.2004 r.

W odpowiedzi na ustawę Komitet Europejski Rady Ministrów przyjął 22.4.2004 r. dokument pt. Zasady i tryb realizacji postanowień ustawy z 11.3.2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

⁹ Prof. K. Wójtowicz stwierdził również, że konstytucyjna regulacja byłaby dobrym rozwiązaniem, gdyby zdecydowano się wprowadzić do Konstytucji rozdział o Unii Europejskiej.

Rozdział I. PRZEPISY OGÓLNE

Art. 1

Ustawa określa zasady współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

W myśl art. 1 ustawy, określa ona zasady współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Ustawa określa „zasady współpracy” „w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej”. Pojęcie zasad współpracy określa bardzo ogólnie przedmiot ustawy. Przez zasady te muszą być rozumiane nie tylko ogólne zasady wyrażone w art. 2 i 3 ustawy, lecz również inne merytoryczne postanowienia ustawy. W tym kontekście należy zauważyć, że nowa regulacja opiera się na założeniu podziału materii regulowanej między ustawę a regulaminy izb. W efekcie w ustawie znalazły się tylko podstawowe postanowienia dotyczące współpracy (art. 1–3) oraz zakres i kryteria współpracy w trzech sferach: stanowienia prawa unijnego (art. 4–10), stanowienia prawa polskiego wykonującego prawo unijne (art. 11) oraz opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej (art. 12–13). Sprawy związane z organizacją i trybem działania izb w ramach współpracy pozostawiono samym izbom do regulacji regulaminowej. Takie rozwiązanie zapewnia elastyczność i szanuje autonomię organizacyjną obydwu izb (art. 112 i 124 Konstytucji). Z przeglądu przepisów ustawowych wynika, że zasady nie dotyczą tylko współpracy w ścisłym rozumieniu, lecz także opiniowania kandydatów na stanowiska w Unii Europejskiej. Patrząc na zasady współpracy z perspektywy materialnej można powiedzieć, że obejmują one przede wszystkim obowiązki Rady Ministrów w następujących zakresach:

- 1) przekazywanie informacji;
- 2) przekazywanie dokumentów;
- 3) zasięganie opinii i ich poszanowanie;
- 4) współpraca przy uchwalaniu ustaw;
- 5) zasięganie opinii przy wysuwaniu kandydatów na stanowiska w Unii Europejskiej.

Z tego punktu widzenia może byłoby lepiej mówić o zasadach współdziałania Rady Ministrów oraz Sejmu i Senatu.

Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem ma dotyczyć spraw związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Ustawa nie rozróżnia kategorii spraw. W grę zatem wchodzi wszystkie spra-

wy z zakresu współpracy. Sferę współpracy określa zakres procesu integracyjnego toczącego się w ramach Unii Europejskiej (zob. zwłaszcza art. 2 TUE, art. 3 i 4 TWE). Może tu chodzić zatem o sprawy polityczne, gospodarcze, społeczne, kulturalne, wojskowe. Bez znaczenia jest tu charakter kompetencji Unii w poszczególnych filarach i w ich obrębie. Przedmiotem współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem będą mogły być sprawy dotyczące stosunków między państwami członkowskimi Unii (wewnątrzspółnotowe), jak również sprawy dotyczące stosunków z państwami trzecimi i z innymi organizacjami międzynarodowymi (zewnątrzspółnotowe).

Z pomocą przyjść tu może Regulamin Sejmu, który w Załączniku „Przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych”, w pkt. 3a stanowi, że sprawami związanymi z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej są w szczególności: zajmowanie stanowisk i wyrażanie opinii na temat projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska, Wspólnoty Europejskie lub ich państwa członkowskie, oraz planów pracy Rady Unii Europejskiej, rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej, formułowanie zaleceń dla Rady Ministrów dotyczących stanowiska, jakie Rada Ministrów ma zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej, rozpatrywanie informacji i innych dokumentów przedkładanych przez Radę Ministrów, a także opiniowanie kandydatur na stanowiska w organach Unii Europejskiej.

Pomimo *prima facie* dość jasnej sytuacji w tej materii, mogą pojawiać się pytania, na ile związane z członkostwem w Unii Europejskiej muszą być sprawy, aby wchodziły w zakres obowiązku współpracy: bezpośrednio, czy także pośrednio?

Art. 2

Rada Ministrów ma obowiązek współpracy z Sejmem i Senatem w sprawach, o których mowa w art. 1.

Formalnie partnerami współpracy są, z jednej strony, Rada Ministrów, z drugiej, Sejm i Senat. W rzeczywistości jednak podmioty te nie zawsze występują jako takie. Ustawa bowiem przewiduje, że w konkretnych sytuacjach partnerem Sejmu i Senatu może być po prostu przedstawiciel Rady Ministrów (zob. art. 9 ust. 3, art. 10 ust. 2), a partnerem Rady Ministrów „organ właściwy na podstawie regulaminu” właściwej izby (zob. art. 6 ust. 3, 4, art. 9 ust. 1, art. 10 ust. 2, 11 ust. 3, art. 12, 13 ust. 2 i 3). W rozumieniu Regulaminu Sejmu (RSm) organem właściwym jest Komisja do Spraw Unii Europejskiej złożona maksymalnie z 46 posłów (10% składu Sejmu; skład uchwała Sejm na wnio-

sek Prezydium; zob. art. 146a i n. RSm). Organem właściwym w ujęciu Regulaminu Senatu (RSt) jest natomiast Komisja Spraw Unii Europejskiej (art. 15 RSt).

W ustawie mowa o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem. Jak wspomniano, dominujące znaczenie mają jednak obowiązki nałożone na Radę Ministrów względem Sejmu i Senatu. Jest to zatem współpraca z dużym piętnem jednostronności. Zarazem Sejm i Senat nie są równorzędnymi partnerami Rady Ministrów. Ustawa stanowi bowiem, że jedynie Sejm lub organ właściwy na podstawie jego regulaminu:

- 1) opiniuje stanowiska Rady Ministrów w związku z głosowaniem nad aktem unijnym (art. 9),
- 2) opiniuje kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej (art. 12 i 13).

Ustawa określa dwie zasady ogólne: zasadę współpracy oraz zasadę udzielania informacji. Pierwsza z nich znalazła wyraz w art. 2 ustawy. Stanowi się w nim ogólnie, iż Rada Ministrów ma obowiązek współpracy z Sejmem i Senatem w sprawach, o których mowa w art. 1. Obowiązek ten ma szeroki zakres. Może to oznaczać, że będzie aktualizował się nie tylko w przypadkach, o których mowa w ustawie, lecz także w niej nieprzewidzianych, lecz mieszczących się w zakresie spraw, o których mowa w art. 1 ustawy. Taką interpretację art. 2 uzasadnia też wypowiedź zawarta w uzasadnieniu projektu ustawy (druk sejmowy nr 2371). Autorom chodziło bowiem o ustanowienie obowiązku współpracy o charakterze ogólnym, z którym wiązałoby się domniemanie kompetencji Sejmu i Senatu w sferze współpracy.

Art. 3

1. Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Senatowi, nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy, informację o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej.

2. Na żądanie Sejmu, Senatu, organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu lub organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu Rada Ministrów przedstawia, odpowiednio Sejmowi lub Senatowi, informację o sprawie związanej z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Bardziej konkretnie, niż wyrażona w art. 2 zasada współpracy, brzmi zasada udzielania informacji. Składają się na nią dwa obowiązki wskazane w art. 3 ustawy. Pierwszy z nich ma charakter strategiczny. Wiąże się on z przedstawianiem przez Radę Ministrów Sejmowi i Senatowi informacji o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej. Informacja taka powinna służyć do izb nie rzadziej niż

raz na 6 miesięcy (ust. 1). Okres ten z pewnością zamierzano skorelować z okresem sprawowania Prezydencji w Unii Europejskiej (trwa sześć miesięcy, przy czym rok podzielony jest zawsze między dwie Prezydencje). Jednak informacje mogą rozmijać się z „kadencją” Prezydencji, ponieważ ustawa nie wymaga, aby informacja została złożona przynajmniej raz w okresie Prezydencji czy też na jej zakończenie (po jej upływie), a ponadto informacja może być składana częściej niż raz na 6 miesięcy. Może to też sprawić, że nie będzie to informacja dostarczana regularnie. W swym dokumencie z kwietnia 2004 r. Rząd wszakże zadeklarował, że Urząd KIE będzie przekazywał stosowne sprawozdanie przed zakończeniem kolejnych Prezydencji Unii Europejskiej. Pierwsza taka informacja powinna zostać przedstawiona nie później niż 6 miesięcy od dnia wejścia ustawy w życie.

Informacja ma dotyczyć udziału Polski w pracach Unii, a zatem ma być informacją z założenia przeglądową, globalną. Informację składa się wobec Sejmu i Senatu, a zatem na posiedzeniu plenarnym. Rada Ministrów wskazuje, że informacja ta będzie obejmowała wykaz spraw zamkniętych w trakcie Prezydencji, spraw toczących się oraz nowych inicjatyw legislacyjnych, a także omówienie stanowisk zajmowanych przez polskich przedstawicieli. Zgodnie z uregulowaniami regulaminowymi, informację o udziale Polski w pracach Unii Europejskiej rozpatruje Sejm. Rozpatrzenie powinno odbyć się po uprzednim doręczeniu informacji posłom i – jak się wydaje – odrębnie Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Komisja, po rozpatrzeniu informacji na swoim forum, proponuje Sejmowi projekt uchwały o przyjęciu lub odrzuceniu informacji Rządu. Uchwała Sejmu może zawierać ocenę informacji (art. 125a RSm). Na podobnych zasadach działa Senat (art. 45a RSt).

Ust. 2 omawianego przepisu ustawy przewiduje drugi rodzaj obowiązku informacyjnego, czyli obowiązek dostarczenia informacji izbom na żądanie. Żądanie takie może pochodzić od Sejmu, Senatu, organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu lub organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu. Oznacza to, że z żądaniem mogą wystąpić także komisje ds. Unii Europejskiej. Przy tym informacja jest udzielana izbom jako takim, a nie bezpośrednio komisjom parlamentarnym, które wystąpiły z żądaniem. Żądanie może dotyczyć udzielenia informacji „o sprawie związanej z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”. Wskazuje to na konkretny charakter informacji. Przy tym wchodzi tutaj w grę przedmiotowo inny obowiązek niż ten przewidziany w art. 8 ustawy (informacja o przebiegu prac prawodawczych w Unii Europejskiej), który jest konkretyzacją ogólnego obowiązku współpracy z art. 2 ustawy.

Należy wyrazić pogląd, że przedmiotem informacji przedstawianej w trybie art. 3 ust. 2 może być zarówno sprawa, która była objęta ogólną informacją przedstawioną w trybie art. 3 ust. 1, jak i sprawa, która tą informacją nie była objęta. Z pierwszym przypadkiem możemy mieć do czynienia np. gdy posłowie uznają, że potrzebują bardziej szczegółowych, dokładniejszych danych, Z drugim przypadkiem możemy mieć do czynienia albo w sytuacji gdy posłowie uznają, że dana sprawa niesłusznie została pominięta w ogólnej informacji Rady Ministrów albo gdy chodzić będzie o sprawę bieżącą lub przyszłą, która jeszcze nie miała okazji być przedstawiana w ogólnej informacji Rady Ministrów.

Rozdział 2. WSPÓLPRACA W ZAKRESIE STANOWIENIA PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ

Najobszerniejszy fragment ustawy dotyczy współdziałania izb z Rządem w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej (art. 4–10). Ustawa odnosi się do każdego etapu prac prawodawczych w Unii. Jednak tylko na niektórych (początkowych) etapach tego procesu obowiązki Rady Ministrów są wyrazem implementacji standardów unijnych (w szczególności dołączonego do Traktatu z Amsterdamu Protokołu w sprawie roli parlamentów Państw Członkowskich w Unii Europejskiej¹⁰). Chodzi tu zwłaszcza o przekazywanie dokumentów konsultacyjnych (etap nieformalnej inicjatywy prawodawczej; art. 4) oraz o przekazywanie projektów aktów prawa wspólnotowego i prawa III filara (etap inicjatywy formalnej; art. 6). Autonomiczny charakter mają zatem te fragmenty ustawy, które odnoszą się do przekazywania aktów planowania legislacyjnego (art. 5), przekazywania projektów umów międzynarodowych oraz różnych aktów unijnych (art. 7), przebiegu prac legislacyjnych (art. 8) oraz głosowania w Radzie UE (art. 9).

Art. 4

Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi, niezwłocznie po ich otrzymaniu, dokumenty Unii Europejskiej podlegające konsultacjom z państwami członkowskimi, w szczególności białe księgi, zielone księgi i komunikaty Komisji Europejskiej, oraz ich oceny sformułowane przez właściwe instytucje lub inne organy Unii Europejskiej.

Proces prawodawczy we Wspólnocie Europejskiej rozpoczyna się od opracowania koncepcji legislacyjnych. Ich autorem jest zasadniczo

¹⁰ Dz.U. z 2004 r., Nr 90, poz. 864, Załącznik 2, tom II, s. 595.

Komisja (wyjątkowo same państwa członkowskie). Pomysły te przybierają najpierw postać białych ksiąg, a zatem dokumentów dotyczących szerszej panoramy problemów lub nawet pojedynczego, lecz ważnego dla integracji, zagadnienia. Dokumenty te podlegają konsultacjom, także z państwami członkowskimi. Po ich politycznej akceptacji w szczególności przez Radę Europejską, ich zawartość ulega konkretyzacji i przybiera postać zielonych ksiąg lub komunikatów Komisji. Także te dokumenty mają charakter konsultacyjny. Zielone księgi i komunikaty mogą również być opracowywane bez uprzedniej inspiracji czerpanej z białej księgi.

Protokół w sprawie roli parlamentów Państw Członkowskich w Unii Europejskiej przewiduje obowiązek konsultowania wymienionych dokumentów z parlamentami państw członkowskich. Odpowiedzią prawa polskiego na ten obowiązek jest art. 4 ustawy, który reguluje materię na etapie następującym po skierowaniu dokumentów unijnych do Polski. Przewiduje on, że „Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi, niezwłocznie po ich otrzymaniu, dokumenty Unii Europejskiej podlegające konsultacjom z państwami członkowskimi, w szczególności białe księgi, zielone księgi i komunikaty Komisji Europejskiej, oraz ich oceny sformułowane przez właściwe instytucje lub inne organy Unii Europejskiej”. Oznacza to, że, chociaż Protokół o roli parlamentów Państw Członkowskich w Unii Europejskiej w tej sprawie milczy, ustawa postanawia, iż pośrednikiem między Komisją a Sejmem i Senatem będzie Rząd RP. Mocą art. 4 zostaje on zobowiązany do równoczesnego przekazania dokumentów konsultacyjnych obu izmom (zasada równoczesnego przekazania) i to bezzwłocznie po ich otrzymaniu od Komisji (zasada niezwłoczności), czemu może sprzyjać przekazywanie dokumentów w formie elektronicznej. Ustawa przewiduje, że Rada Ministrów będzie przekazywała wszystkie dokumenty konsultacyjne. Białe i zielone księgi oraz komunikaty Komisji są jedynie niektórymi z nich. Ponadto, istnieje obowiązek przesłania ocen (o ile oczywiście będą one już sformułowane) dokumentów konsultacyjnych dokonanych przez instytucje i organy Unii. Zwykle takie oceny pochodzą od Parlamentu Europejskiego, Rady, Komitetu Gospodarczego i Społecznego oraz Komitetu Regionów. W ten sposób zakres obowiązku przekazania jest szerszy niż wynika to z Protokołu (wszystkie dokumenty plus ich oceny). W tym kontekście należy zauważyć, że dotychczasowa praktyka unijna nie zna innych dokumentów konsultacyjnych niż białe i zielone księgi oraz komunikaty. Skoro jednak to Rada Ministrów będzie przekazywała dokumenty, to do niej będzie należała ostateczna kwalifikacja konsultacyjnej natury dokumentu (rzecz jasna poza przypadkami wyraźnie wymienionymi).

Stosownie do art. 148b ust. 1 pkt. 2 Regulaminu Sejmu, dokumenty konsultacyjne Marszałek Sejmu, niezwłocznie po ich otrzymaniu kieruje do Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Ustala przy tym kalendarz prac nad nimi (art. 148b ust. 2 pkt. 1 RSm).

Art. 5

Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi, niezwłocznie po ich otrzymaniu, plany pracy Rady Unii Europejskiej, roczne plany legislacyjne Komisji Europejskiej oraz oceny rocznych planów legislacyjnych sporządzone przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej.

Kiedy konsultacje wstępnych pomysłów uzyskają akceptację polityczną, Komisja przystępuje do prac prawodawczych w ścisłym rozumieniu. Zaczyna zatem przygotowywać projekty aktów prawnych (zwane propozycjami, w odróżnieniu np. od tzw. inicjatyw państw członkowskich). Ponieważ jednak Komisja zmuszona jest działać jednocześnie w wielu dziedzinach, musi swoją aktywność prawodawczą planować. Formalnym wyrazem tego podejścia jest opracowywanie począwszy od 1987 r. rocznych planów legislacyjnych, które również są oceniane przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej.

Z tym etapem prac prawodawczych koresponduje art. 5 ustawy. A zatem, podobnie, jak w przypadku art. 4, Rada Ministrów ma obowiązek równoczesnego przekazania Sejmowi i Senatowi, niezwłocznie po ich otrzymaniu, rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej oraz ocen rocznych planów legislacyjnych sporządzonych przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej. Art. 5 wymaga zarazem przekazywania planów pracy Rady Unii Europejskiej. Przy literalnej wykładni przepisu jest to zadanie niewykonalne, bowiem warto zwrócić uwagę, że Rada przyjmuje jedynie plan zebrzań swoich składów w trakcie jednej Prezydencji. Trudno je określić mianem planów pracy. Wydaje się jednak, że plany te powinny być przekazywane Sejmowi i Senatowi.

Informowanie o planach legislacyjnych ma z pewnością walor orientujący i strategiczny. Pozwala dostosować krajowe planowanie prawodawcze do rytmu unijnego. W przypadku Polski temu właśnie służą postanowienia regulaminowe obu izb nakładające na Marszałka obowiązek przesyłania planów unijnych do Komisji ds. Unii Europejskiej (art. 148b ust. 1 pkt 3 RSm). Trzeba zarazem sobie uzmysłowić, że plan legislacyjny Komisji ma w dużym stopniu charakter prowizoryczny. Nierzadko Komisja nie jest w stanie przygotować na czas planowanych projektów lub nawet z ich opracowania rezygnuje. Wówczas odpowiednio będą musiały być dostosowane krajowe plany prac prawodawczych.

Art. 6

1. Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi:

- 1) projekty aktów prawnych Unii Europejskiej niezwłocznie po ich otrzymaniu;**
- 2) projekty swoich stanowisk w sprawie projektów, o których mowa w pkt 1, biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa Unii Europejskiej, nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania projektów, o których mowa w pkt 1.**

2. Do projektu stanowiska, o którym mowa w ust. 1 pkt 2, Rada Ministrów dołącza:

- 1) uzasadnienie obejmujące ocenę przewidywanych skutków prawnych aktu prawnego Unii Europejskiej dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej;**
- 2) informację o procedurze przyjmowania aktu prawnego Unii Europejskiej oraz o trybie głosowania w organach Unii Europejskiej.**

3. Organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu i organ właściwy na podstawie regulaminu Senatu mogą wyrazić opinię o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej w terminie 21 dni od dnia przekazania projektu stanowiska Rady Ministrów.

4. Jeżeli termin na wyrażenie opinii określony przez Komisję Europejską jest krótszy niż 42 dni, Rada Ministrów przedstawia niezwłocznie projekt aktu prawnego Unii Europejskiej oraz projekt swojego stanowiska, tak aby organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu i organ właściwy na podstawie regulaminu Senatu miały na wyrażenie opinii nie mniej niż 2/3 czasu określonego przez Komisję Europejską dla państw członkowskich Unii Europejskiej.

5. Niewyrażenie opinii w terminach, o których mowa w ust. 3 lub 4, uważa się za niezgłoszenie uwag do projektu.

Właściwa procedura legislacyjna w Unii Europejskiej rozpoczyna się wniesieniem do Rady (czasem równoległe do Parlamentu Europejskiego) projektu aktu prawnego. Protokół w sprawie roli parlamentów Państw Członkowskich w Unii Europejskiej przewiduje w związku z tym obowiązek Komisji przekazywania parlamentowi Państwa Członkowskiego, za pośrednictwem rządu państwa członkowskiego projektów aktów prawnych I i III filara aktualizujący się z chwilą przesłania projektu Radzie Unii i Parlamentowi Europejskiemu we wszystkich językach oficjalnych Unii Europejskiej. Parlamente narodowe mogą wypowiedzieć się na temat projektu w terminie 6 tygodni, licząc od dnia wpisania sprawy do porządku obrad Rady. Jedynie w przypadkach niecierpiących zwłoki termin ten może ulec skróceniu.

W kontekście tego obowiązku należy patrzeć na art. 6 ustawy. Przepis ten bowiem ustanawia i rozwija materialnie obowiązek Rady Ministrów przekazywania Sejmowi i Senatowi unijnych projektów aktów prawnych. Obowiązek ten działa wobec Sejmu i Senatu, którym projekty należy przekazać jednocześnie. Ustawa stanowi ogólnie, że Rada Ministrów przekazuje projekty aktów prawnych. Użyto tutaj sformułowania generalizującego, lecz z uwagi na implementacyjny charakter przepisu ustawowego jest oczywiste, że zakres przedmiotowy projektów wynika z prawa unijnego, a zatem w aktualnym jego stanie dotyczy tylko aktów I i III filara. Oczywiście, poza sferą obowiązku Rada Ministrów może przekazywać parlamentowi również projekty aktów II filara. Obowiązek przekazania musi być wykonany niezwłocznie po otrzymaniu projektów aktów Unii, co ma kluczowe znaczenie z punktu widzenia zachowania traktatowo ustalonego terminu konsultacji (ust. 1).

Aby parlament miał pełne rozeznanie w sytuacji musi znać również wstępnie określone stanowisko Rady Ministrów wobec projektu. Dlatego też art. 6 ust. 1 zobowiązuje Radę Ministrów do przesyłania projektów swoich stanowisk w sprawie projektów aktów prawa Unii Europejskiej¹¹. Projekty stanowisk nie muszą być, a nawet nie powinny być, przekazywane jednocześnie z otrzymanymi od Komisji projektami. Rada Ministrów musi mieć bowiem czas na zapoznanie się z projektem i jego ocenę, czas na opracowanie swego stanowiska. Ustawa nakazuje zatem tylko, że Rząd ma przesłać projekt stanowiska nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania projektów aktów unijnych, „biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa Unii Europejskiej”. W celu uzyskania pełnej wiedzy na temat znaczenia projektu unijnego Sejm i Senat muszą jeszcze uzyskać informacje dodatkowe. Ustawa zalicza do nich (art. 6 ust. 2):

1. „ocenę przewidywanych skutków prawnych aktu prawnego Unii Europejskiej dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych” dla Polski;
 2. „informację o procedurze przyjmowania aktu prawnego Unii Europejskiej oraz o trybie głosowania w organach Unii Europejskiej”.
- Pierwsza informacja powinna stanowić element uzasadnienia projektu stanowiska rządowego, druga powinna być dołączona do niego. Pierwsza informacja powinna ogólnie pokazywać następstwa przyjęcia aktu w Unii Europejskiej dla systemu prawa polskiego (jakie

¹¹ W dokumencie Rady Ministrów na temat wykonania ustawy czytamy, że stanowiska będą przekazywane dopiero po uprzednim rozpatrzeniu przez Komitet Europejski Rady Ministrów i po zatwierdzeniu przez KERM lub Radę Ministrów.

zmiany, w jakim zakresie byłyby wymagane) i dla systemu społeczno-gospodarczego (w tym skutki budżetowe). Informacja o procedurze przyjmowania aktu powinna uświadomić, jakimi możliwościami będzie dysponowała Rada Ministrów podczas uchwalania aktu unijnego. Sejm i Senat inaczej będzie musiał bowiem patrzeć na sytuację, gdy głosowanie w Radzie Unii Europejskiej będzie jednomyślne (możliwość weta), a inaczej wówczas, gdy będzie działała zasada głosowania większością kwalifikowaną głosów (potrzeba ewentualnego tworzenia tzw. mniejszości blokującej). Ponadto, Rada Ministrów w dokumencie dotyczącym wykonania ustawy zadeklarowała, że będzie również przekazywała informację o członku kierownictwa właściwego resortu odpowiedzialnego za prezentację stanowiska Rządu w parlamencie.

Projekt aktu prawnego Unii Europejskiej staje się przedmiotem oceny Sejmu i Senatu. Ustawa wskazuje jednak, że organy te nie dokonują oceny in pleno, lecz, zgodnie z ust. 3, czynią to w ich imieniu organy właściwe na podstawie regulaminu Sejmu i regulaminu Senatu. Rozwiązanie to jest pozakonstytucyjne, ponieważ Konstytucja nie upoważnia żadnej komisji do działania tego rodzaju. Komisje są organami wewnętrznymi izb parlamentarnych (zob. art. 112 Konstytucji). Komisje parlamentarne „mogą wyrazić opinię o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej w terminie 21 dni od dnia przekazania projektu stanowiska Rady Ministrów”. Komisje mogą wyrazić opinię, a zatem nie mają one obowiązku wypowiedzenia oceny. Innymi słowy, uprawnienie ocenne komisji może realizować się dwojako: komisje mogą przyjąć opinię bądź powstrzymać się od działania. Jeżeli komisje zamierzają przyjąć opinię, formalnie muszą zachować termin wynikający z prawa unijnego (6 tygodni; ustawa w art. 6 ust. 4 niezbyt poprawnie mówi o 42 dniach). Ustawa jest wszakże bardziej wymagająca i domaga się wydania opinii w terminie 21 dni od dnia przekazania projektu stanowiska Rady Ministrów. Oznacza to, że w najgorszym przypadku upływie dopiero 35 dzień od daty przesłania projektu aktu prawa Unii do Polski. W przypadku jego skrócenia, Rada Ministrów powinna przekazać projekt i swoje stanowisko w takim terminie, aby komisje Sejmu i Senatu miały jeszcze co najmniej 2/3 czasu ustalonego przez Komisję (ust. 4). Skrócenie terminów jest zrozumiałe, gdyż Rząd powinien mieć czas na ewentualną modyfikację swojego stanowiska pod wpływem opinii.

W przypadku, gdy komisja sejmowa zajmie stanowisko, jego treść powinna stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów (zob. art. 10 ust. 1). Na marginesie warto też zaznaczyć, że procedura konsultacyjna przewidziana w Protokole w sprawie roli parlamentów Państw Członkowskich w Unii Europejskiej służy nie formułowaniu poglądu rządu

krajowego, lecz zapoznaniu się z poglądami parlamentów narodowych. W tym kontekście należy odnotować brak w ustawie obowiązku Rady Ministrów niezwłocznego przekazania Komisji stanowiska polskiego parlamentu.

Komisje Sejmu i Senatu mogą również nie reagować na przesłany projekt. W takim wypadku ustawa stanowi, że niewyrażenie opinii w terminach podanych w ustawie uważa się za niezgłoszenie uwag do projektu.

Art. 7

Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi, niezwłocznie po ich otrzymaniu:

- 1) projekty umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska, Wspólnoty Europejskie lub ich państwa członkowskie;**
- 2) projekty decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie Unii Europejskiej;**
- 3) projekty aktów Unii Europejskiej niemających mocy prawnej, w szczególności propozycje wytycznych przyjmowanych w sferze unii gospodarczej i pieniężnej oraz w sferze zatrudnienia;**
- 4) akty Unii Europejskiej mające znaczenie dla wykładni lub stosowania prawa Unii Europejskiej.**

Ustawa w szeregu miejscach wykracza poza obowiązek implementacyjny. Jednym z przykładów jest art. 7. Przepis ten stanowi, że Rada Ministrów ma obowiązek przekazywania Sejmowi i Senatowi kilku kategorii projektów i aktów unijnych mających znaczenie w praktyce Unii i dla funkcjonowania polskiego parlamentu. Obowiązek ten powinien być spełniony niezwłocznie po otrzymaniu dokumentów Unii Europejskiej. Art. 7 wymienia cztery kategorie dokumentów objętych obowiązkiem:

- 1) projekty umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska, Wspólnoty Europejskie lub ich państwa członkowskie;
- 2) projekty decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie Unii Europejskiej;
- 3) projekty aktów Unii Europejskiej niemających mocy prawnej, w szczególności propozycje wytycznych przyjmowanych w sferze unii gospodarczej i pieniężnej oraz w sferze zatrudnienia;
- 4) akty Unii Europejskiej mające znaczenie dla wykładni lub stosowania prawa Unii Europejskiej.

Obowiązek z art. 7 ma charakter informacyjny. Ustawa nie wiąże z nim poważniejszych następstw. W szczególności nie skojarzono z nim prawa parlamentu do formułowania opinii. Oczywiście, możliwe jest

stosowanie ogólnych zasad prawnych, łącznie z zasadą odpowiedzialności politycznej rządu. Niemniej jednak znaczenie poszczególnych kategorii aktów wymienionych w art. 7 dla parlamentu polskiego jest zróżnicowane.

W przypadku umów międzynarodowych podstawowe znaczenie ma informacja o projektach umów zawieranych przez Wspólnotę Europejską w ramach kompetencji wyłącznych, ponieważ umowy takie będą zawierane jedynie przez Wspólnotę, a więc z wyłączeniem państwa członkowskiego, w tym parlamentu narodowego, choćby prawo konstytucyjne państwa przewidywało parlamentarną procedurę ratyfikacyjną. Podobnie może wyglądać sytuacja w wypadku umów zawieranych w sferach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sędowo-karnej (art. 24 i 38 TUE), jeśli Rząd polski nie złoży stosownego zastrzeżenia dotyczącego konieczności przeprowadzenia krajowej procedury ratyfikacyjnej.

W praktyce Unii Europejskiej zdarzają się również sytuacje, kiedy określona sprawa wykracza częściowo poza kompetencje Wspólnoty Europejskiej lub wymaga współdziałania państw (np. procedury nominacji do instytucji). Wówczas decyzje podejmowane są samodzielnie przez przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie albo przez tych przedstawicieli działających wspólnie z Radą. Informowanie parlamentu polskiego o tych decyzjach będzie miało jedynie znaczenie ogólne.

Duże znaczenie dla parlamentu narodowego może mieć przekazywanie projektów aktów niewiążących prawnie, w tym także nienazywanych przez traktaty prawa pierwotnego. Akty takie wydawane są w różnych dziedzinach i często skojarzone są z monitoringiem politycznym i presją opinii podmiotów rynkowych. Są one wydawane głównie przez Radę (czasem razem z przedstawicielami rządów zebranych w Radzie). Wkraczają także w sfery należące do tradycyjnych kompetencji parlamentów narodowych. Tak np. w ramach unii gospodarczej i pieniężnej Rada przyjmuje ogólne kierunki polityk gospodarczych, w których zawiera zalecenia dotyczące polityki budżetowej państwa. Nie bez znaczenia mogą być również wytyczne odnoszące się do polityki zatrudnienia. Mimo że ustawa wyraźnie wymienia tylko dwie doniosłe dziedziny aktywności unijnej, to jednak poważne znaczenie mogą mieć również akty niewiążące przyjmowane w innych sektorach kompetencji Unii i Wspólnot. Do takich aktów należą m.in. kodeksy postępowania, jak ten wydany w 1997 r. w zakresie podatków biznesowych, który domaga się koordynacji polityki podatkowej *ex ante* (konsultowania projektów ustaw nawet jeszcze przed ich skierowaniem do parlamentu narodowego).

Lepszemu zrozumieniu sposobu interpretacji prawa unijnego (w praktyce głównie wspólnotowego) oraz zasad jego stosowania ma służyć obowiązek przekazywania aktów Unii przyjętych w tych zakresach. W niektórych przypadkach dokumenty tego typu pozwolą również zidentyfikować zakres swobody legislatora krajowego (choć trzeba mieć świadomość, że dokumenty unijne mogą być zaskarżane i unieważniane). Będą to zwłaszcza komunikaty interpretacyjne i obwieszczenia Komisji. Te pierwsze są wydawane przede wszystkim (nie tylko) w razie braku aktów wykonujących Traktat w specyficznych dziedzinach. Komisja pokazuje, jakie normy traktatowe będzie stosowała do określonej materii i jak będzie je rozumiała (komunikaty takie istnieją np. w sferze inwestycji wewnątrzspółnotowych, targów i wystaw). Z kolei obwieszczenia będą określały zasady stosowania norm wspólnotowych (także podtraktatowych) w konkretnych dziedzinach, jakkolwiek także one mogą mieć walor interpretacyjny.

Art. 8

Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi na piśmie informacje o przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej oraz o stanowiskach Rady Ministrów zajmowanych w trakcie tych procedur.

Prawo Unii Europejskiej nie przewiduje udziału parlamentu narodowego w toku prac prawodawczych prowadzonych na poziomie Unii. A zatem do prawodawcy krajowego należy ewentualna inicjatywa w tej kwestii. Polski ustawodawca zdecydował się uregulować rolę Sejmu i Senatu w odniesieniu do monitorowania przebiegu procedur stanowienia prawa unijnego. Można to częściowo odczytywać jako sposób zagwarantowania bieżącej kontroli parlamentu nad Rządem w rozumieniu art. 95 Konstytucji.

Zgodnie z art. 8 ustawy, „Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi na piśmie informacje o przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej oraz o stanowiskach Rady Ministrów zajmowanych w trakcie tych procedur”. Rada Ministrów zostaje zatem zobowiązana do równoczesnego powiadamiania Sejmu i Senatu, mimo że stosownie do postanowień Konstytucji wyłącznie Sejm sprawuje funkcję kontrolną. Powiadamianie to ma odbywać się zawsze na piśmie i dotyczyć przebiegu procedur stanowienia prawa oraz stanowisk rządowych zajmowanych w tych ramach. Z art. 8 nie wynika jednoznacznie, czy informację o przebiegu i o stanowiskach należy pojmować łącznie, co by oznaczało, że Rada Ministrów musi powiadamiać izby za każdym razem, gdy w toku procedur unijnych dochodzi do uzgodnień, czy też

wolno ujmować te informacje przynajmniej częściowo rozłącznie, co z kolei znaczyłoby, że Rada Ministrów musi powiadamiać Sejm i Senat także w przypadkach, gdy nie dochodzi do uzgodnień. Pierwsze z rozwiązań jest bardziej operatywne (to wydaje się trafne), drugie z kolei zapewnia szerszą kontrolę nad Rządem, lecz miałyby czysto informacyjne znaczenie. O przebiegu procedur prawodawczych można informować przed lub po ich przeprowadzeniu, podczas gdy o stanowiskach Rząd informuje wyłącznie po ich zajęciu. Gdyby zatem wybrać pierwsze z podanych rozwiązań, to Rząd informowałby o przebiegu procedur i o stanowiskach *post factum*.

Art. 9

1. Przed rozpatrzeniem projektu aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej Rada Ministrów zasięga opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu, przedstawiając informację o stanowisku, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej.

2. Do informacji, o której mowa w ust. 1, Rada Ministrów dołącza uzasadnienie swojego stanowiska, a także ocenę przewidywanych skutków prawnych aktu prawnego dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Z uwagi na organizację pracy organów Unii Europejskiej, z wyjątkiem spraw, w których Rada Unii Europejskiej stanowi jedomyślnie, oraz spraw, które pociągają za sobą znaczne obciążenia dla budżetu państwa, Rada Ministrów może zająć stanowisko bez zasięgnięcia opinii, o której mowa w ust. 1. W takim przypadku przedstawiciel Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie przedstawić organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu zajęte stanowisko oraz wyjaśnić przyczyny, dla których nie zasięgnięto opinii.

Najważniejszym momentem w procedurze stanowienia aktów prawnych jest ich uchwalanie. Przesądza ono bowiem o prawnej egzystencji aktu i jego ostatecznym kształcie. Formalnie akty prawne Unii Europejskiej, których autorem lub współautorem jest Rada przyjmowane są w głosowaniu (jednomyślnym, większością kwalifikowaną głosów, większością zwykłą). W praktyce wszakże najczęściej akty uchwalają się w drodze konsensusu. Do głosowania dochodzi wówczas, gdy choćby jeden z członków Rady sprzeciwia się przyjęciu aktu. Niezależnie od sposobu głosowania członkowie Rady reprezentujący swe państwa muszą zająć określone stanowisko. Kontroli polskiej Rady Ministrów na tym etapie dotyczy art. 9 ustawy.

Ustawa zobowiązuje Radę Ministrów do zasięgnięcia opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu jeszcze przed rozpatrze-

niem projektu aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej. Należy zauważyć, że ustawa przewiduje w tym zakresie właściwość wyłącznie Sejmu. Wynika to z założenia, że opinia wyrażana w trybie art. 9 jest przejawem władzy kontrolnej, która stosownie do art. 95 ust. 2 Konstytucji przysługuje wyłącznie Sejmowi. Funkcja kontrolna polega bowiem na takim działaniu parlamentu, które służy uzyskiwaniu informacji o działalności podmiotów kontrolowanych oraz przekazywaniu tym podmiotom poglądów, opinii i sugestii parlamentu¹². Jednym z przejawów funkcji kontrolnej jest prawo żądania informacji. Można uznać, że realizacją prawa do bycia poinformowanym jest obowiązek Rady Ministrów do przedstawiania swojego stanowiska (art. 9 ust. 1 ustawy). Innym z przejawów funkcji kontrolnej jest prawo żądania wysłuchania, które na szczeblu komisji sejmowych przyjmuje postać dezyderatów i opinii. Opinia, o której mowa w art. 9 ustawy jest szczególną postacią opinii, wskazanej w art. 160 Regulaminu Sejmu. Stosownie do tego ostatniego przepisu, opinia zawiera stanowisko Komisji w określonej sprawie. Kierować ją można do wszystkich centralnych organów w systemie administracji rządowej, a takim jest niewątpliwie Rada Ministrów.

W związku z obowiązkiem zasięgnięcia opinii Rada Ministrów musi przedłożyć informację o stanowisku, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas przyjmowania unijnego aktu prawnego (ust. 1), a wraz z nią uzasadnienie i „ocenę przewidywanych skutków prawnych aktu prawnego dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych” dla Polski (ust. 2). Pod względem przedmiotowym obowiązek zasięgnięcia opinii ma charakter ogólny. Jednak, „z uwagi na organizację pracy organów Unii Europejskiej”, Rada Ministrów może zająć stanowisko w Radzie Unii Europejskiej bez zasięgnięcia opinii. Nie wolno jej tak działać tylko wtedy, gdy Rada Unii Europejskiej stanowi jednomyślnie oraz wówczas, gdy wchodzi w grę sprawy pociągające za sobą znaczne obciążenia dla budżetu państwa. Krąg spraw, w których akt uchwalany jest jednomyślnie, określa prawo Unii Europejskiej, a konkretnie traktaty prawa pierwotnego. Generalnie, chodzi tu o sprawy drażliwe czy delikatne politycznie lub gospodarczo. Natomiast ustalenie, czy akt pociąga znaczne obciążenia dla budżetu państwa, zależy od Polski. Sformułowanie ustawowe powinno być interpretowane tak, jak analogiczne sformułowanie w art. 89 ust. 1 pkt. 4 Konstytucji.

W przypadku gdy Rada Ministrów nie zasięgnęła opinii, jej przedstawiciel „ma obowiązek niezwłocznie przedstawić organowi właściwe-

¹² L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne – zarys wykładu*, Warszawa 2003, s. 257 i n.

mu na podstawie regulaminu Sejmu zajęte stanowisko oraz wyjaśnić przyczyny, dla których nie zasięgnięto opinii” (ust. 3). Co do skutków przyjęcia opinii zob. art. 10. Do formułowania stanowisk rządowych mają zastosowanie te same zasady, jak w przypadku art. 6 ustawy.

Art. 9 ustanawia obowiązek i zasady zasięgania opinii komisji sejmowej ds. Unii Europejskiej przez Radę Ministrów. Obowiązek aktualizuje się zasadniczo tuż przed etapem uchwalenia aktu w Radzie Unii Europejskiej. Obowiązek spełnia się przez dostarczenie:

- 1) informacji o stanowisku, jakie Rada Ministrów zamierza zająć;
- 2) uzasadnienia;
- 3) oceny przewidywanych skutków prawnych dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych.

W związku z tym powstają pewne wątpliwości. Po pierwsze, nie jest jasne, dlaczego inaczej niż w art. 6 Rada Ministrów ma jedynie przekazywać informacje o przyszłym stanowisku, a nie projekty stanowisk. Na tym etapie prac prawodawczych dużo ważniejsze znaczenie ma poznanie dokładnych zamiarów Rządu. Uchwalany projekt aktu unijnego jest już ostateczny i pozwala sprecyzować stanowisko Rady Ministrów, co ma z kolei znaczenie dla rzetelnej oceny następstw przyjęcia aktu dla Polski. Rozwiązanie tym bardziej dziwi, że ustawa jednocześnie zobowiązuje Rząd do przedstawienia uzasadnienia stanowiska. Po drugie, art. 9 rozróżnia uzasadnienie stanowiska i ocenę jego następstw, podczas gdy w art. 6 ocena stanowi co najmniej część uzasadnienia (i to rozwiązanie jest trafne). Na marginesie należy zauważyć, że Rząd powinien bardzo konkretnie ustalić skutki przyjęcia aktu unijnego, w tym te, które wynikają dla polskiego systemu prawnego. Powinien wówczas wskazać konkretne akty, które będą wymagały zmiany lub uchylecia albo potrzebę przyjęcia nowej regulacji. I nie chodzi tu tylko o ustawy, ale również rozporządzenia.

Jak już wspomniano, ustawa zwalnia od obowiązku zasięgania opinii w przypadku, gdy organizacja pracy organów Unii Europejskiej narzuca takie zachowanie. Sformułowanie to jest nieostre i daje Radzie Ministrów znaczącą swobodę. Z tego względu nie bez znaczenia jest wyjaśnienie zawarte w uzasadnieniu projektu, iż powód odstąpienia od zasięgnięcia opinii musi wynikać z obiektywnego braku czasu spowodowanego nieoczekiwanymi i niezależnymi od Rady Ministrów sytuacjami. W przeciwnym przypadku zaniechanie będzie mogło być traktowane jako nadużycie, a nawet naruszenie ustawy.

Szczegółowy tryb uchwalania opinii przez Komisję ds. Unii Europejskiej normuje Regulamin Sejmu. Zasadniczo nie przewiduje on specyficznej procedury (art. 148c RSm). Stwierdza się jedynie, że w razie równego rozłożenia głosów podczas głosowania, przesądza głos

Przewodniczącego, jeśli nie wstrzymuje się od głosu (art. 148d RSm). Opinia zawarta w uchwale może akceptować bądź odmawiać akceptacji stanowiska rządowego. Nie jest jasne, czy dopuszczalna jest częściowa akceptacja. Wykładnia literalna zdaje się temu zaprzeczać. W opinii mogą znaleźć się zalecenia dla Rady Ministrów (art. 148c ust. 2 RSm).

Art. 10

1. Jeżeli organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu wydał opinię w sprawie, o której mowa w art. 6 ust. 3 lub art. 9 ust. 1, powinna ona stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów.

2. W przypadku gdy stanowisko Rady Ministrów, o którym mowa w ust. 1, nie uwzględnia opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu, przedstawiciel Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie wyjaśnić organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu przyczyny rozbieżności.

Opinia o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej wyrażona przez organ właściwy na podstawie Regulaminu Sejmu, a także opinia wyrażona przez organ właściwy na podstawie Regulaminu Sejmu w sprawie stanowiska jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii Europejskiej nie mają charakteru wiążącego. Jeżeli odpowiednia komisja sejmowa wyraziła opinię, powinna ona stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów. Jeżeli tak się nie stanie „przedstawiciel Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznie wyjaśnić organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu przyczyny rozbieżności”.

Opinia jest jedynie politycznym drogowskazem dla Rządu. Procedura związana z wydawaniem opinii przez komisję sejmową zawiera w sobie jednocześnie elementy wykonywania władzy ustawodawczej przeniesionej na poziom unijny (Sejm stara się w ten sposób wpływać na treść aktów prawnych Unii Europejskiej) i wykonywania władzy kontrolnej nad Rządem (wiąże się to z obowiązkiem wyjaśniania przyczyn zarówno zajęcia stanowiska rozbieżnego z sejmowym, jak i niezasięgnięcia opinii). Może to uzasadniać wyłączność Sejmu w ramach regulacji art. 9, która co do istoty różni się od zawartej w art. 6 (obowiązek konsultacji projektów na wczesnym etapie procedury stanowienia aktów).

W przypadku, gdy komisja sejmowa zajmie stanowisko w trybie art. 6 ust. 3 lub art. 9 ust. 1, jego treść powinna stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów. Problem może powstać jednak wówczas, gdy komisje Sejmu i Senatu, w sprawach, których dotyczy art. 6 ustawy, zajmą stanowisko odmienne. W niekorzystnych okolicznościach politycznych rozwiązanie ustawowe może być wykorzystywane prze-

ciwko parlamentowi, ponieważ Rząd będzie mógł ignorować poglądy komisji, zadawalając się spełnieniem obowiązku niezwłocznego wyjaśnienia przyczyn w rozbieżności opinii rządowej i parlamentarnej. Interesujące jest przy tym, że obowiązek złożenia wyjaśnienia dotyczy wyłącznie komisji sejmowej, co należy uznać za nielogiczne.

**Rozdział 3. WSPÓLPRACA
W ZAKRESIE TWORZENIA PRAWA POLSKIEGO
WYKONUJĄCEGO PRAWO UNII EUROPEJSKIEJ**

Art. 11

1. Rada Ministrów wnosi do Sejmu projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej nie później niż na 3 miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa Unii Europejskiej.

2. Jeżeli termin wykonania, o którym mowa w ust. 1, przekracza 6 miesięcy, Rada Ministrów wnosi do Sejmu projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej nie później niż na 5 miesięcy przed upływem tego terminu.

3. W szczególnie uzasadnionych przypadkach Rada Ministrów, po zasięgnięciu opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu, może wnieść projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej bez zachowania terminów, o których mowa w ust. 1 lub 2.

Skutkiem upoważnienia Unii Europejskiej do stanowienia prawa jest konieczność jego implementacji na poziomie krajowym. Implementacja ta może przybrać postać transpozycji, co ma zastosowanie zwłaszcza w przypadku dyrektyw i decyzji ramowych. Jednak także rozporządzenia wspólnotowe, a nawet decyzje I i III filara oraz wspólne stanowiska i wspólne działania w II filarze Unii mogą domagać się wykonania prawnego, tj. przez wydanie aktu prawa krajowego. Zadanie to w znaczącym zakresie spoczywa na parlamencie narodowym.

Problemu prawnej implementacji prawa unijnego dotyczy tylko jeden przepis – art. 11 ustawy. Odnosi się on przy tym przede wszystkim do transpozycji dyrektyw i decyzji ramowych, mimo że mówi ogólnie o wykonaniu prawa Unii Europejskiej. Do takiego wniosku można dojść po lekturze przepisu ustawowego, który odwołuje się do terminów wykonania prawa unijnego. Tymczasem to właśnie dla dyrektyw i decyzji ramowych charakterystyczne jest określanie daty, do której akt powinien być wykonany w prawie krajowym.

Art. 11 ustawy ma charakter proceduralny. Ustala bowiem tryb (a konkretnie nawet tylko terminy) wywiązania się z obowiązku ustawowego wykonania prawa Unii Europejskiej. W praktyce polskiej, w kontekście szeroko określonego konstytucyjnie zakresu władzy usta-

wodawczej parlamentu, przyjmuje się, że regułą jest ustawowe wykonanie prawa unijnego¹³. Rozwiązanie to zasadniczo sprawia, że proces transpozycji prawa Unii Europejskiej do prawa polskiego będzie złożony i raczej długotrwały. W tej sytuacji ustalenie terminów, które, z jednej strony, będą dyscyplinowały Rząd w zakresie projektowania ustaw, a z drugiej strony, będą zapewniały ochronę parlamentu przed zbyt późnym przedkładaniem projektów ustaw, ma znaczenie fundamentalne.

Art. 11 stanowi, że Rada Ministrów ma obowiązek wniesienia projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej do Sejmu „nie później niż na 3 miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa Unii Europejskiej” (ust. 1). Zarazem ustawa doprecyzowuje, że w przypadku, gdy termin wykonania aktu unijnego przekracza 6 miesięcy, Rada Ministrów musi wnieść projekt ustawy „nie później niż na 5 miesięcy przed upływem tego terminu” (ust. 2). W praktyce unijnej, w kontekście dyrektyw, regułą jest dwuletni okres transpozycji. Rada Ministrów będzie miała zatem z reguły sporo czasu na przygotowanie projektu, a parlament powinien móc zdążyć z uchwaleniem ustawy. Gorzej może przedstawiać się sytuacja, gdy termin transpozycji będzie wynosił 6 miesięcy lub mniej. Wówczas termin 3 miesięcy pozostawiony jako minimum gwarantowane ustawowo wydaje się zbyt krótki, zwłaszcza jeśli uwzględnimy przeciętny czas pracy nad ustawą (a trzeba brać pod uwagę całość prac ustawodawczych aż do podpisu Prezydenta). Ratunkiem mogłoby być wówczas skierowanie sprawy do rozpatrzenia w trybie pilnym (zob. art. 123 Konstytucji). Ustawa przewiduje również, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach, Rada Ministrów może wnieść projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej bez zachowania terminów. Może to zrobić jednak tylko po zasięgnięciu opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu (art. 11 ust. 3), czyli Komisji do Spraw Unii Europejskiej.

Szczegółowy tryb pracy nad projektami ustaw wykonujących akty unijne przewidują znowelizowane regulaminy Sejmu (art. 95a–95f) i Senatu (art. 68). Regulamin Sejmu rozróżnia projekty wnoszone do Łaski Marszałkowskiej na rządowe i nierządowe. W pierwszym przypadku Rada Ministrów sama deklaruje, czy projekt ma charakter wykonawczy. W przypadku projektów nierządowych Regulamin zobowiązuje wnioskodawcę do zamieszczenia oświadczenia o tym, czy projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej bądź o tym, że nie jest nim objęty.

¹³ Zob. *Zapewnienie skuteczności prawu Unii Europejskiej w prawie polskim. Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej*, Urząd KIE, Warszawa 2003, s. 23. Reguła 51 wytycznych.

O tym czy ma on również charakter wykonawczy decyduje Marszałek Sejmu (art. 95a). W obydwu przypadkach Marszałek nadaje bieg pracom ustawodawczym i ustala ich kalendarz, z uwzględnieniem terminów wykonania unijnego aktu prawnego (art. 95b). Projekty ustaw wykonawczych kierowane są do sejmowych komisji branżowych (a więc nie do Komisji ds. Unii Europejskiej), które określają własny kalendarz prac, biorąc pod uwagę terminy wykonania. Powiadamiają o tym Marszałka Sejmu (art. 95c).

W trakcie prac ustawodawczych projekty mogą być zmieniane, co jest następstwem zgłaszanych poprawek. Poprawki mogą być wnoszone przez co najmniej 3 posłów w formie pisemnej. Ewentualne odrzucenie wniosku w komisji musi nastąpić bezwzględną większością głosów (art. 95d). W drugim czytaniu obostrzono procedurę zmian. Prawo zgłaszania poprawek (także wniosku o odrzucenie projektu) przysługuje wnioskodawcy oraz grupie co najmniej 15 posłów, przewodniczącemu klubu lub upoważnionemu wiceprzewodniczącemu w imieniu klubu, wreszcie przedstawicielowi porozumienia posłów liczącego co najmniej 15 posłów (art. 45 ust. 1). Poprawki wnoszone przez Senat muszą być rozpatrywane na posiedzeniu najbliższym po doręczeniu sprawozdania komisji (art. 95f).

Z punktu widzenia efektywności implementacyjnej istotne jest też generalne uprawnienie Marszałka wprowadzone art. 34 ust. 8 RSm. Stwierdza się w nim, że w razie wątpliwości co do zgodności projektu ustawy lub uchwały z prawem Unii Europejskiej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować prośbę o wydanie opinii do Komisji Ustawodawczej. Ta jest władna większością 3/5 zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Rozwiązanie takie jest dyskusyjne. Z jednej strony, może się wydawać, że najbardziej wyspecjalizowaną i kompetentną komisją w sprawach Unii jest Komisja do Spraw Unii Europejskiej. Z drugiej jednak strony, Komisja Ustawodawcza Sejmu miała kompetencje do opiniowania projektów ustaw budzących wątpliwości co do ich zgodności z prawem. Zgodność z prawem Unii Europejskiej jest jednym z aspektów zgodności z prawem. W związku z tym, przyjęte rozwiązanie należy uznać za systemowo słuszne.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że inne unormowanie znajduje się w Regulaminie Senatu (jakkolwiek dotyczy ono kontroli zgodności poprawek zgłaszanych przez senatorów), według którego Marszałek Senatu może zwrócić się o ocenę wątpliwości do Komisji Spraw Unii Europejskiej (art. 54 ust. 4a RSt). Także w innych przypadkach właściwa komisja branżowa może zwrócić się do tej Komisji o wyrażenie opinii o ustawie lub jej części (art. 68 ust. 1a RSt).

Rozdział 4. WSPÓLPRACA W ZAKRESIE OPINIOWANIA KANDYDATÓW NA NIEKTÓRE STANOWISKA W UNII EUROPEJSKIEJ

Ostatnim zagadnieniem regulowanym ustawą z 2004 r. jest problem opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej. W tym przypadku regulacja ustawowa nie ma charakteru implementacyjnego, lecz wiąże się raczej z wykonywaniem funkcji kreacyjnej i kontrolnej przez parlament krajowy. Materii tej poświęcono art. 12 i 13 ustawy. Pierwszy z nich określa krąg podmiotów ocenianych, drugi formę i tryb dokonywania oceny. Ustawa zastrzega uprawnienie ocenne dla Sejmu, a ściślej (uwzględniając regulamin izby) dla jego Komisji do Spraw Unii Europejskiej, co może być uzasadniane kontrolnym charakterem procedury.

Art. 12

Opiniowaniu przez organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu podlegają kandydatury na stanowiska:

- 1) członka Komisji Europejskiej;**
- 2) członka Trybunału Obrachunkowego;**
- 3) sędziów Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji;**
- 4) rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości;**
- 5) członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego;**
- 6) członków Komitetu Regionów;**
- 7) dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym;**
- 8) przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie stałych przedstawicieli przy Unii Europejskiej.**

Art. 12 przewiduje szeroki zakres podmiotowy uprawnienia sejmowego. Komisja ds. Unii Europejskiej może bowiem wydawać opinie aż w ośmiu kategoriach podmiotowych:

- 1) członka Komisji Europejskiej;
- 2) członka Trybunału Obrachunkowego;
- 3) sędziów Trybunału Sprawiedliwości i Sądu Pierwszej Instancji;
- 4) rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości;
- 5) członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego;
- 6) członków Komitetu Regionów;
- 7) dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym;
- 8) przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Stałych Przedstawicieli przy Unii Europejskiej.

Zasadność opiniowania niektórych kandydatów jest wysoce względna. Właściwie sensowne jest opiniowanie tylko tych kandydatów, którzy będą sprawowali funkcje polityczne, co dotyczy zwłaszcza kandydata na członka Komisji. W ograniczonym zakresie byłoby to też usprawiedliwione w odniesieniu do kandydata na członka Trybunału Obrachunkowego, gdyż Sejm sprawuje kontrolę nad kontrolą państwo-

wą (zob. art. 202 Konstytucji). W pozostałych przypadkach opiniowanie kandydatów jest bardzo problematyczne.

W przypadku członków sądów unijnych (sędziów Trybunału Sprawiedliwości, Sądu Pierwszej Instancji, rzecznika generalnego) posłowie nie są w stanie ocenić kandydatów. W ich przypadku powinna decydować wiedza mająca oparcie w udokumentowanej aktywności naukowej lub innej związanej bezpośrednio z prawem Unii Europejskiej. Kandydaci powinni być wybrani w przejrzystych procedurach. Ich kandydatury powinny zostać uzasadnione. Ocena polityczna (a taka może być formułowana przez posłów) nie powinna odgrywać tu żadnej roli¹⁴. W przypadku członków Komitetu Gospodarczego i Społecznego oraz Komitetu Regionów decydować powinny odpowiednie środowiska, które zgodnie z Traktatem ustanawiającym Wspólnotę Europejską mają być w tych organach reprezentowane. W związku z tym należało określić ustawowo sposób ich wyłaniania, gwarantując reprezentatywność i merytoryczną jakość kandydatów. Jeśli chodzi o dyrektora Europejskiego Banku Inwestycyjnego ocena parlamentarna, chociaż możliwa, nie ma większego znaczenia, ponieważ dyrektorzy wybierani są w trybie konkursowym. Rząd nie będzie miał zatem poważniejszego wpływu na wybór. Wreszcie, w przypadku przedstawiciela Polski w COREPER pozostaje niejasność, o jakim Komitecie mowa w art. 12: COREPER I czy II. W COREPER II reprezentantem państwa jest stały przedstawiciel przy Unii Europejskiej, a zatem *de facto* ambasador, który w ramach zwykłej procedury nominacyjnej zwyczajowo przechodzi już tryb opiniowania przez parlament. Czy zatem procedura przewidziana w art. 12 ma dublować ten tryb?

Art. 13

1. Rada Ministrów przedkłada propozycje kandydatur na stanowiska, o których mowa w art. 12, biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa Unii Europejskiej.

2. Organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu może wyrazić opinię w terminie 21 dni od dnia przedłożenia przez Radę Ministrów propozycji kandydatur.

3. Rada Ministrów nie może desygnować kandydatów na stanowiska, o których mowa w art. 12, przed upływem terminu na wyrażenie opinii przez organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu, chyba że opinia w tej sprawie została wyrażona wcześniej.

¹⁴ Należy jednak zauważyć, że Sejm ma już uprawnienie do wybierania, a nie tylko opiniowania, sędziów Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu (art. 194 ust. 1 i art. 199 ust. 1 Konstytucji).

Z art. 12 powiązано merytorycznie art. 13, w którym uregulowano tryb opiniowania kandydatów na stanowiska w Unii Europejskiej. Zgodnie z tym przepisem, Rada Ministrów przedkłada propozycje kandydatur, biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa Unii Europejskiej. Kandydaci są opiniowani przez Komisję ds. Unii Europejskiej w terminie 21 dni od dnia przedłożenia propozycji przez Radę Ministrów. Rząd nie może desygnować kandydata bez opinii komisji, chyba że wskazany termin minie bezskutecznie.

Rozdział 5. PRZEPIS KOŃCOWY

Art. 14

Ustawa wchodzi w życie z dniem 31 marca 2004 r.

Termin wejścia w życie ustawy określono na dzień 31.3.2004 r., a nie na dzień uzyskania członkostwa w Unii Europejskiej, gdyż niektóre procedury przewidziane w ustawie powinny działać jeszcze przed formalnym przystąpieniem do Unii. Chodzi tu zwłaszcza o opiniowanie kandydatów na stanowiska wyszczególnione w art. 12 ustawy. Z terminem wejścia w życie ustawy skorelowany był także termin wejścia w życie nowelizacji Regulaminu Sejmu, co miało pozwolić na ukonstytuowanie się Komisji do Spraw Unii Europejskiej, tak by od momentu uzyskania członkostwa (1 maja 2004 r.) ustawa mogła być wykonywana.

ZAKOŃCZENIE

Rozwiązania przyjęte w ustawie z 2004 r. z pewnością nie są w pełni satysfakcjonujące. Niektóre z nich są też kontrowersyjne lub nawet wadliwe. Wiele z przyjętych przepisów ma konkretne uwarunkowania (a raczej ograniczenia) konstytucyjne, które z pewnością wpłynęły na jakość ustawy. Trzeba jednak sobie uświadomić, że istnienie takiej ustawy z uwagi na należyte funkcjonowanie Polski w Unii Europejskiej jest konieczne.

Optymalnym wyjściem z sytuacji byłaby nowelizacja Konstytucji. Wymagałaby ona jednak nie tylko uzupełnienia art. 95 o nowy ust. 3, lecz przyjęcia rozwiązań bardziej całościowych. Można rozważyć konstytucyjne upoważnienie do stworzenia wspólnej komisji Sejmu i Senatu z prawem do wykonywania niektórych, określonych ustawowo funkcji parlamentu. Godne rozważenia byłoby też wprowadzenie postanowienia upoważniającego do przyjmowania rozporządzeń z mocą

ustawy w sferze wykonywania prawa unijnego lub ustanowienia procedury tzw. ustawodawstwa komisyjnego, aby nie doprowadzić do zatorów legislacyjnych. Takie upoważnienia musiałyby być obwarowane jasnymi kryteriami dopuszczalności wydawania wspomnianych rozporządzeń lub ustawodawstwa komisyjnego. Należałoby się również zastanowić nad modyfikacją rozdziału o źródłach prawa w taki sposób, aby upoważnić do wydawania rozporządzeń w celu wykonania umów międzynarodowych lub uchwał organizacji międzynarodowych. Przyjmując te nowe rozwiązania należałoby uwzględnić tendencję do umacniania roli parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa wyartykułowaną m.in. w pracach Konwentu Europejskiego (projektu Traktatu Konstytucyjnego)¹⁵, a jednocześnie tendencję do uspołecznienia procesu wykonywania prawa (legislacja pozaparlamentarna i pozarządowa).

¹⁵ Zob. R. Grzeszczak, *Miejsce parlamentów narodowych w architekturze instytucjonalnej Wspólnoty Europejskiej UE – scenariusz zmian* [w:] *Unia Europejska w dobie reform. Konwent Europejski – Traktat Konstytucyjny – Biała Księga w sprawie rządzenia Europą*, C. Mik (red.), Toruń 2004, s. 209 i n.