

Tomasz Jaroszyński

Opinia prawna na temat możliwości udzielenia pełnomocnictwa posłowi, przedstawicielowi wnioskodawców projektu ustawy, do reprezentowania rządu oraz Sejmu w postępowaniu notyfikacyjnym przed Komisją Europejską¹

Legal opinion on the possibility of granting power of attorney to a Deputy, representing of the sponsors of a bill, to represent the government and the Sejm in the course of notification proceedings before the European Commission (BAS-WA-PEiM-577/15): The author of the opinion claims that the Marshal of the Sejm is unable to grant power of attorney to a Deputy, representing the sponsors of a bill, to represent the government and the Sejm in notification proceedings before the European Commission. Despite the existing restrictions concerning representation, sponsors of a bill may prepare documentation related to notification of the bill for the European Commission. The final decision as to the scope of this documentation and its transfer should, however, be taken by the Marshal of the Sejm.

Keywords: notification | bill | Sejm | European Union

Słowa kluczowe: notyfikacja | projekt ustawy | Sejm | Unia Europejska

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. legislacji BAS; tomasz.jaroszyński@sejm.gov.pl.

1. Przedmiotem opinii jest zagadnienie, czy Marszałek Sejmu może udzielić posłowi, przedstawicielowi wnioskodawców projektu ustawy, pełnomocnictwa do reprezentowania przed Komisją Europejską rządu oraz Sejmu. Z wnioskiem o udzielenie takiego pełnomocnictwa posłowi J. Szyszce zwrócił się do Marszałka Sejmu poseł M. Błaszczak, przewodniczący Klubu Parlamentarnego Prawo i Sprawiedliwość. Pełnomocnictwo to miałyby dotyczyć postępowania notyfikacyjnego odnośnie do projektu ustawy – Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych (druk sejmowy nr 2995/VII kad.; dalej: projekt ustawy).

¹ Opinia sporządzona 27 marca 2015 r. na zlecenie Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WA-PEiM-577/15.

Ponadto w piśmie posła stwierdzono, że projektodawcy mogą przygotować pisemne uzasadnienie (wniosek) oraz przekazać je do Komisji Europejskiej.

2. Należy wskazać, że kwestii procedur notyfikacyjnych odnoszących się do projektu ustawy dotyczyły opinie Biura Analiz Sejmowych (BAS) z: 4 lutego 2013 r.², 14 czerwca 2013 r.³ oraz 19 sierpnia 2014 r.⁴. W przywołanych opiniach poruszono zagrożenie notyfikacji projektu ustawy w trybie art. 114 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz dyrektywy 98/34/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 22 czerwca 1998 r. ustanawiającej procedurę udzielania informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (dalej: dyrektywa 98/34/WE). Poniższe uwagi stanowią podtrzymanie oraz uzupełnienie poglądów wyrażonych w tych opiniach.

3. Na wstępie wymaga podkreślenia, że w polskim prawie brakuje kompleksowej regulacji dotyczącej wykonania obowiązków notyfikacyjnych wynikających z prawa Unii Europejskiej. W przepisach nie ma zwłaszcza regulacji dotyczącej udziału Sejmu w różnych procedurach notyfikacyjnych. Wykonywanie przez Sejm obowiązków notyfikacyjnych, które spoczywają na nim na podstawie prawa UE, wymaga stworzenia kompleksowych rozwiązań proceduralnych, w tym dokonania odpowiednich zmian w regulaminie Sejmu. Potrzebę takich zmian sygnalizowano wielokrotnie w pismach BAS (m.in. w przywołanych wyżej opiniach dotyczących projektu ustawy). Biorąc pod uwagę obecny stan prawny, sposób postępowania w przedstawionej sprawie może zostać oparty wyłącznie na bardzo ograniczonej regulacji krajowej dotyczącej procedur notyfikacyjnych oraz przede wszystkim na ogólnych przepisach kompetencyjnych, wyznaczających właściwość organów władz publicznych w sprawach wiążących się z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, przy uwzględnieniu dotychczasowej praktyki.

4. Na podstawie art. 114 ust. 5 TFUE Polska jest zobowiązana do notyfikowania środków krajowych wykraczających poza unijny standard harmonizacyjny, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu, tzn. poza unijne środki dotyczące zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich, które mają na celu ustanowienie i funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Adresatem takiej notyfikacji jest Komisja Europejska, podmiotem zaś, na którym ciąży ten obowiązek – państwo członkowskie, przy czym w prawie pol-

² T. Jaroszyński, *Opinia o zgodności projektu z prawem UE*, BAS-WAPEiM-3407/12.

³ T. Jaroszyński, Z. Cieślak, *Notatka na temat projektu pisma do Ministra Gospodarki w sprawie notyfikacji poselskiego projektu ustawy – Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych*, BAS-WAPEiM-1555/13.

⁴ Z. Cieślak, *Notatka na temat pisma Ministra Gospodarki w sprawie notyfikacji poselskiego projektu ustawy – Prawo o organizmach genetycznie zmodyfikowanych*, BAS-WAPEiM-1725/14.

skim nie ma przepisów szczegółowych odnoszących się do tego obowiązku notyfikacyjnego, w tym reguł proceduralnych określających organy przekazujące wymagane informacje adresatowi notyfikacji. W związku z brakiem przepisów określających wprost organ właściwy w sprawie notyfikacji trzeba przyjąć, że notyfikacja może zostać przeprowadzona przez Radę Ministrów, jako organ, który konstytucyjnie odpowiada za prowadzenie polityki zagranicznej państwa (art. 146 ust. 1 Konstytucji). Marszałek Sejmu może natomiast – działając na podstawie art. 110 ust. 2 Konstytucji – przekazać notyfikowany dokument Radzie Ministrów, a za jej pośrednictwem Komisji Europejskiej. Wobec braku podstaw konstytucyjnych angażowania się przez Marszałka Sejmu w działania z zakresu prowadzenia polityki zagranicznej państwa, należy uznać za nieprawidłowe przesyłanie przez ten organ dokumentów notyfikacyjnych bezpośrednio Komisji Europejskiej. Kwestia włączenia w tę procedurę właściwego ministra (w tym przypadku Ministra Środowiska) stanowi wyłącznie element postępowania wewnątrzrządowego – następującego po przekazaniu przez Marszałka Sejmu dokumentów notyfikacyjnych Radzie Ministrów.

5. Procedura notyfikacyjna dotycząca przepisów technicznych, prowadzona w trybie postanowień dyrektywy 98/34/WE, cechuje się pewnymi odrębnościami w porównaniu z notyfikacją na podstawie art. 114 TFUE. Przede wszystkim w polskim prawie wskazano krajowy organ notyfikacyjny, którym jest minister właściwy ds. gospodarki (art. 9 ust. 5 ustawy o działach administracji rządowej oraz § 1 ust. 3 rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych). W świetle powyższego można uznać, że – mimo braku uregulowania dotyczącego projektów ustaw wnoszonych przez posłów – organem właściwym do podjęcia działań w tym zakresie jest obecnie Minister Gospodarki. Marszałek Sejmu może skierować dokumenty notyfikacyjne do tego ministra bezpośrednio lub, ewentualnie, za pośrednictwem Rady Ministrów.

6. W świetle powyższego należy stwierdzić, że Marszałek Sejmu nie ma kompetencji w zakresie udzielania pełnomocnictwa dla osoby, która miałaby występować w ramach postępowania notyfikacyjnego przed Komisją Europejską. Sugerowane w piśmie posła udzielenie pełnomocnictwa do reprezentowania rządu Rzeczypospolitej Polskiej jest wykluczone nie tylko w kontekście rozpatrywanej sprawy, lecz generalnie z uwagi na oczywisty brak kompetencji Marszałka Sejmu do udzielania pełnomocnictw do działania w imieniu Rady Ministrów. Co się tyczy pełnomocnictwa do reprezentowania Sejmu, to jego udzielenie w omawianym postępowaniu jest także niedopuszczalne, ponieważ – jak wskazano powyżej – organem właściwym do występowania w imieniu Polski w postępowaniu notyfikacyjnym, o którym mowa w art. 114 TFUE, jest Rada Ministrów lub organ upoważniony przez Radę Ministrów w ramach procedur wewnątrzrządowych, w wypadku zaś postępowania notyfikacyjnego dotyczącego przepisów technicznych jest to Minister Gospodarki.

7. Dodatkowo warto odnotować, że zgodnie z konstytucyjną zasadą działania organów władzy publicznej na podstawie i w granicach prawa, sprawa udzielenia pełnomocnictwa do występowania w imieniu tych organów powinna mieć swoje umocowanie w przepisach prawa. Tytułem przykładu, ustawa z 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. nr 39, poz. 443, ze zm.) stanowi, że w przypadku gdy jest wymagane pełnomocnictwo do prowadzenia negocjacji oraz przyjęcia tekstu umowy międzynarodowej, pełnomocnictwa udziela minister właściwy do spraw zagranicznych na wniosek organu właściwego do prowadzenia negocjacji (art. 9), a w przypadku gdy jest wymagane pełnomocnictwo do podpisania umowy międzynarodowej, pełnomocnictwa udziela Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 10). Z kolei w myśl art. 17 ust. 2 ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. nr 213, poz. 1395) do uchwały Sejmu (lub Senatu) w sprawie wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy Unii Europejskiej zasady pomocniczości, Marszałek Sejmu (lub Marszałek Senatu) załącza dokument potwierdzający udzielenie pełnomocnictwa do reprezentowania odpowiednio Sejmu lub Senatu w postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie skargi.

W polskim prawie nie ma analogicznych przepisów, które upoważniałyby Marszałka Sejmu do udzielenia pełnomocnictwa do występowania w ramach procedur notyfikacyjnych przed Komisją Europejską.

8. Ponadto trzeba wyjaśnić, że w rozpatrywanej sprawie nie ma znaczenia fakt, iż osoba, której miałoby zostać udzielone pełnomocnictwo, jest przedstawicielem wnioskodawców upoważnionym do reprezentowania ich w pracach nad projektem ustawy. Status przedstawiciela wnioskodawcy określają przede wszystkim przepisy regulaminu Sejmu⁵, a z nich nie wynika żadne uprawnienie do występowania w charakterze pełnomocnika w postępowaniach notyfikacyjnych.

9. Co się tyczy drugiego wątku poruszonego w piśmie posała, tzn. oświadczenia o gotowości projektodawców do przygotowania pisemnego uzasadnienia (wniosku), należy uznać, że ich współudział w tym zakresie procedury notyfikacyjnej jest dopuszczalny, a nawet pożądanym.

Zgodnie z art. 114 ust. 5 TFUE przedmiot notyfikacji stanowią projektowane środki oraz powody ich wprowadzenia. Należy uznać, że powody, o któ-

⁵ Por. W. Odrowąż-Sypniewski, *Opinia prawna z 20 listopada 2013 r. na temat zmiany przedstawiciela wnioskodawców projektu ustawy oraz zakresu przysługującego mu mandatu (zagadnienia związane projektami zawartymi w drukach 565, 607, 1264, 1647)*, BAS-WAUiP-2626-2629/13.

rych mowa w tym przepisie, powinny obejmować przede wszystkim uzasadnienie konieczności wprowadzenia nowych przepisów krajowych opartych na nowych dowodach naukowych dotyczących ochrony środowiska naturalnego lub środowiska pracy ze względu na specyficzny problem tego państwa, który pojawił się po przyjęciu środka harmonizacyjnego. Wskazana przesłanka określa – na gruncie art. 114 ust. 5 TFUE – zakres dopuszczalnych zmian wprowadzanych do zharmonizowanego na poziomie unijnym prawa krajowego. Uzasadnienie powinno koncentrować się zatem na kwestiach faktycznych, ale może odnosić się również do zagadnień prawnych. W związku z tym rozstrzygnięcia wymaga kwestia organu właściwego do przygotowania i skompletowania dokumentacji związanej z notyfikacją (w szczególności uzasadnienia notyfikacji). W polskim prawie brakuje wyraźnych wskazań dotyczących tej kwestii. Z systemowej analizy tego problemu wynika, że do Marszałka Sejmu, jako organu, który jest uprawniony do przekazywania w ramach procedur notyfikacyjnych dokumentacji organom administracji rządowej, należy ostateczna decyzja co do zakresu tej dokumentacji. Wydaje się przy tym, iż mimo że nie istnieją przepisy nakładające taki obowiązek na podmiot wykonujący inicjatywę ustawodawczą (w tym grupę posłów), może on opracować i przekazać Marszałkowi Sejmu materiał, w którym odnosi się do kwestii związanych z notyfikacją projektu ustawy.

W myśl art. 8 dyrektywy 98/34/WE przedmiot notyfikacji stanowią projekty przepisów technicznych. W omawianym przypadku przesłaniu podlega zatem projekt ustawy. W prawie UE nie przewidziano obowiązku załączania do niego żadnych dodatkowych materiałów. W praktyce do projektowanych przepisów technicznych jest jednak załączany – opublikowany na stronach Komisji Europejskiej – formularz notyfikacyjny (oraz ewentualnie określone w nim załączniki). Zgodnie z tym, co odnotowano wyżej, nie ma regulacji prawnej, z której wynikałby obowiązek opracowania formularza przez podmiot wykonujący inicjatywę ustawodawczą, jednak nie można wykluczyć udziału takiego podmiotu w jego opracowaniu.

Można zatem uznać, że udział wnioskodawcy projektu ustawy w realizacji przedmiotowego zakresu obu procedur notyfikacyjnych, mimo braku regulacji nakładających na niego obowiązki w tym względzie, jest racjonalnym rozwiązaniem, opierającym się przede wszystkim na założeniu, że autorzy projektu ustawy – na których spoczywa przecież obowiązek dołączenia do niego uzasadnienia – są najwłaściwszym podmiotem do jego rozbudowania o elementy wymagane w unijnych postępowaniach notyfikacyjnych.

Powyższy wniosek nie zmienia natomiast poczynionych wyżej ustaleń co do podmiotowego zakresu kompetencji w ramach procedur notyfikacyjnych. Udział wnioskodawców projektu ustawy jest więc ograniczony do przekazania wskazanych dokumentów Marszałkowi Sejmu, który przesyła je następnie właściwym organom administracji rządowej.

Podsumowanie

1. W świetle obowiązujących przepisów Marszałek Sejmu nie może udzielić pełnomocnictwa posłowi, przedstawicielowi wnioskodawców projektu ustawy, do reprezentowania rządu oraz Sejmu w postępowaniu notyfikacyjnym przed Komisją Europejską.

2. Wnioskodawcy projektu ustawy mogą przygotować dokumentację związaną z jego notyfikacją Komisji Europejskiej, jednak ostateczna decyzja co do zakresu tej dokumentacji oraz jej przekazania należy do Marszałka Sejmu.