



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 5 września 2023 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (druk nr 1083)

I. Cel i przedmiot ustawy

W art. 1 nowelizacji wprowadza się zmiany w ustawie z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz. U. z 2023 r. poz. 1356), dalej zwanej „ustawą o lasach”. W pierwszej kolejności projektodawcy proponują dodanie preambuły do ustawy o lasach. Dalsze zmiany w ustawie o lasach przewidują:

- 1) że minister właściwy do spraw środowiska będzie przedstawiał corocznie do dnia 31 marca Sejmowi sprawozdanie za poprzedni rok kalendarzowy z realizacji nadzoru nad gospodarką leśną oraz celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej (proponowany art. 5c);
- 2) dodanie rozdziału 1a, zatytułowanego „Kompetencje w zakresie gospodarowania lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa”, którego uregulowania stanowią, że:
 - a) Rzeczpospolita Polska zachowuje wyłączną kompetencję w zakresie kształtowania i realizacji polityki związanej z ochroną i gospodarowaniem lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa (proponowany art. 6a),
 - b) władze publiczne są obowiązane do kształtowania polityki leśnej mającej na celu zachowanie dziedzictwa narodowego lasów stanowiących własność Skarbu Państwa (proponowany art. 6b),
 - c) władze publiczne są obowiązane do niepodejmowania działań zmierzających do nadawania Unii Europejskiej kompetencji w zakresie ochrony lasów stanowiących

własność Skarbu Państwa i gospodarowania nimi oraz do sprzeciwiania się takim działaniom (proponowany art. 6c).

W art. 2 omawianej ustawy dokonuje się nowelizacji ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. poz. 1395), dalej zwanej także „ustawą kooperacyjną”. Proponowane zmiany przewidują wyłączenie stosowania art. 11–13 ustawy kooperacyjnej w odniesieniu do projektów aktów prawnych Unii Europejskiej (dalej także: UE) dotyczących leśnictwa (dodawany do ustawy kooperacyjnej art. 13a ust. 1). Tym samym w odniesieniu do dotyczących leśnictwa:

- 1) projektów aktów ustawodawczych UE;
 - 2) projektów aktów UE przyjmowanych na podstawie art. 352 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE)
- ustawa wyłącza dotychczasową procedurę przedstawienia właściwym organom Sejmu i Senatu pisemnej informacji o planowanym stanowisku Rady Ministrów, które ma zostać przedstawione w Radzie (wraz z jego uzasadnieniem i oceną przewidywanych skutków systemowo-prawnych, społecznych, gospodarczych i finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej) oraz zasięgnięcia opinii tych organów Sejmu i Senatu (art. 11 ust. 1 i 2 ustawy kooperacyjnej).

Wyłącza również, w odniesieniu do tychże aktów:

- 1) obowiązek niezwłocznego przedstawienia właściwym organom Sejmu i Senatu zajętego stanowiska i przyczyn niezasięgnięcia opinii, gdy nie było to możliwe z uwagi na organizację pracy organów UE (art. 11 ust. 3 i art. 12 ust. 3 ustawy kooperacyjnej);
- 2) co do zasady wiążący charakter opinii właściwego organu Sejmu (która „powinna (...) stanowić podstawę stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej”) i obowiązek wyjaśnienia Sejmowi przyczyn ewentualnej rozbieżności (art. 13 ustawy kooperacyjnej).

Zgodnie z wprowadzanymi uregulowaniami w sprawie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej odnoszącego się do projektu aktu prawnego UE dotyczącego leśnictwa – Sejm, na wniosek Rady Ministrów, będzie podejmował uchwałę większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (dodawany art. 13a ust. 2 ustawy kooperacyjnej). Wniosek Rady Ministrów wraz z dołączonym uzasadnieniem i oceną przewidywanych skutków aktu prawnego UE dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej – określał będzie,

czy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie lub Radzie Europejskiej będzie zobowiązany opowiedzieć się za przyjęciem projektu czy też wstrzymać się od głosu (dodawany art. 13a ust. 2–4 ustawy kooperacyjnej). W przypadku niepodjęcia uchwały przez Sejm przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej będzie obowiązany opowiedzieć się za odrzuceniem projektu aktu prawnego UE (dodawany art. 13a ust. ust. 5 ustawy kooperacyjnej).

W myśl postanowień art. 3 noweli w terminie 30 dni od dnia jej wejścia w życie minister właściwy do spraw środowiska przedstawi Sejmowi sprawozdanie z realizacji nadzoru nad gospodarką leśną oraz celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej za poprzedni rok kalendarzowy, tj. w przypadku wejścia ustawy w życie w roku 2023 za rok 2022.

Ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy o zmianie ustawy o lasach oraz ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej został wniesiony z inicjatywy obywatelskiej (druk sejmowy nr 3291). Pierwsze czytanie odbyło się na posiedzeniach Sejmu w dniach 7 i 13 lipca 2023 r. W trakcie pierwszego czytania projektu ustawy został zgłoszony wniosek o jego odrzucenie. Wniosek ten nie uzyskał poparcia. Następnie Marszałek Sejmu skierowała projekt ustawy do prac w Komisji Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa. Komisja po rozpatrzeniu projektu na posiedzeniu w dniu 27 lipca br., wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3530).

Na etapie prac w Komisji w art. 1 i art. 3 (dot. ustawy o lasach) opiniowanej nowelizacji wprowadzono poprawki o charakterze redakcyjnym. Nadano także nowe brzmienie art. 2 projektowanej ustawy, na mocy którego wprowadza się zmiany w ustawie z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. W odniesieniu do przedłożenia obywatelskiego w szczególności zawężono projekt w zakresie regulacji przewidujących obowiązek uzyskania pozytywnej opinii właściwej komisji sejmowej przed przedstawieniem przez Radę Ministrów w Radzie stanowiska Polski w sprawie projektu aktu prawnego UE dotyczącego leśnictwa.

Podczas drugiego czytania projektu opiniowanej ustawy, które odbyło się na 81. posiedzeniu Sejmu w dniu 16 sierpnia 2023 r., zgłoszono wniosek o odrzucenie projektu ustawy oraz jedną poprawkę. Poprawka przewidywała uzupełnienie nowelizacji o zmiany w ustawie z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi przewidujące uchylenie ust. 3 i 4 w art. 46 tej ustawy (wskazane przepisy m.in. wprowadzają możliwość nałożenia w drodze rozporządzenia obowiązku szczepień ochronnych na osoby inne niż określone na podstawie art. 17 ust. 10 pkt 2 oraz przeciw innym zakażeniom i chorobom zakaźnym, o których mowa w art. 3 ust. 1 tej ustawy). Komisja zarekomendowała odrzucenie wniosku oraz poprawki.

W trzecim czytaniu w dniu 17 sierpnia 2023 r., na tym samym 81. posiedzeniu, Sejm opowiedział się za przyjęciem ustawy w brzmieniu rekomendowanym przez Komisję.

W ostatecznym głosowaniu projekt ustawy poparło 237 posłów, 180 było przeciw, zaś 29 osób wstrzymało się od głosu.

III. Ocena zgodności przyjętych rozwiązań z prawem UE

Proponowany przepis art. 6a ustawy o lasach przewiduje, iż Rzeczpospolita Polska zachowuje wyłączną kompetencję w zakresie kształtowania i realizacji polityki związanej z ochroną i gospodarowaniem lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Z uwagi na to, że we wskazanej regulacji mowa jest o wyłącznej kompetencji, jaka miałyby przysługiwać Polsce w określonej dziedzinie, niezbędnym jest przeprowadzenie oceny pod kątem przepisów prawa UE określających podział kompetencji pomiędzy Unią a państwem członkowskim. Podkreślenia wymaga, że analiza uregulowań projektu zawartego w druku sejmowym nr 3291 w przedmiotowym zakresie została dokonana przez Biuro Analiz Sejmowych (BAS). Jak wskazuje BAS w opinii z dnia 17 maja 2023 r. w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej obywatelskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o lasach kluczowe postanowienia traktatowe odnośnie do podziału kompetencji określają, że granice kompetencji Unii wyznacza zasada przyznania (art. 5 ust. 1 i 2 Traktatu o Unii Europejskiej, dalej „TUE”). Zgodnie z zasadą przyznania UE działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Natomiast w stosunku do kompetencji państw członkowskich, nie ma potrzeby ich pozytywnego określenia, ponieważ w razie nieprzyznania danych kompetencji Unii przysługują one państwom członkowskim.

BAS we wspomnianej opinii podkreśla, że co prawda w przepisach TUE oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej „TFUE”) nie zamieszczono postanowień, które określałyby prowadzenie polityki związanej z ochroną lasów lub gospodarowania lasami, co nie oznacza jednak, że tak rozumiana dziedzina może zostać automatycznie uznana za objętą wyłączną kompetencją państw członkowskich. Zauważyć należy, że pojęcia „ochrona lasów” nie można uznać za autonomiczne względem „ochrony środowiska”. W tej dziedzinie UE na mocy Traktatów ma określone kompetencje. Zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. e TFUE dziedzina „środowisko” objęta jest kompetencją dzieloną między UE a państwami członkowskimi. W myśl art. 2 ust. 2 TFUE w takim przypadku: UE i Państwa Członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie, zaś państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji. Państwa członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji.

Podstawowymi przepisami traktatowymi w dziedzinie „środowiska” są art. 191–193 TFUE, na podstawie których są przyjmowane akty prawa pochodnego dotyczące różnych aspektów ochrony środowiska. Ponadto w opinii BAS wskazuje się, że mając na względzie zakres przedmiotowej ustawy nowelizującej powinno się zwrócić uwagę na akty prawne, których celem jest ochrona przyrody m.in. na terenach leśnych, tj. na:

- dyrektywę Rady 92/43/EWG z dnia 21 maja 1992 r. w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory (dyrektywa siedliskowa),
- dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/147/WE z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie ochrony dzikiego ptactwa (dyrektywa ptasia).

BAS w konkluzji swojej opinii stwierdza, że projektowany art. 6a ustawy o lasach może zostać uznany za niezgodny z prawem UE, ponieważ zmierza on do przyznania Polsce wyłącznej kompetencji w zakresie należącym do dziedziny „środowiska”, w której kompetencje są dzielone między UE a państwami członkowskimi. Propozycja, aby Polska miała wyłączną kompetencję do kształtowania i realizacji polityki związanej z ochroną i gospodarowaniem lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa, może skutkować tym, że w odniesieniu do części terytorium kraju podważone zostałyby podstawy prawne obowiązywania prawa UE w dziedzinie ochrony środowiska. Takie rozwiązanie może zostać uznane za niezgodne z art. 2 ust. 2 TFUE w związku z art. 4 ust. 2 lit. e i art. 191–193 TFUE. Ponadto przyjęcie art. 6a w proponowanym nowelą brzmieniu mogłoby zagrozić realizacji

celów UE w zakresie ochrony środowiska, wobec czego mogłoby zostać uznane za naruszenie zasady lojalnej współpracy w rozumieniu z art. 4 ust. 3 TUE.

Mając na uwadze, że merytoryczna treść przepisu art. 6a w trakcie sejmowego procesu legislacyjnego nie podlegała modyfikacjom, stanowisko zawarte w przywoływanej powyżej opinii BAS jest w pełni aktualne. Jednocześnie należy podkreślić, iż brak jest argumentów na podważenie słuszności tez w niej zawartych.

IV. Uwagi szczegółowe

1. Art. 1 pkt 2 (dodawany art. 5c w ustawie o lasach) – wskazany przepis obliguje ministra właściwego do spraw środowiska do przedkładania Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej corocznego sprawozdania z realizacji nadzoru nad gospodarką leśną oraz celów trwale zrównoważonej gospodarki leśnej. W art. 5c proponuje się wprowadzenie poprawki o charakterze redakcyjnym, ujednolicającej sposób formułowania w ustawie o lasach, nazwy indywidualnej izby niższej polskiego parlamentu. Proponuje się przywołanie nazwy analogicznie jak w dotychczasowym art. 52 ust. 2 ustawy o lasach.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 2, w art. 5c we wprowadzeniu do wyliczenia skreśla się wyrazy „Rzeczypospolitej Polskiej”.

2. Art. 1 pkt 3 (dodawany rozdział 1a w ustawie o lasach). Proponowany art. 6a ustawy o lasach przewiduje, iż Rzeczpospolita Polska zachowuje wyłączną kompetencję w zakresie kształtowania i realizacji polityki związanej z ochroną i gospodarowaniem lasami stanowiącymi własność Skarbu Państwa. Redakcja wskazanego przepisu budzi wątpliwości w zakresie dochowania wymogów dostatecznej określoności przepisów prawa, w szczególności formułowania ich w sposób precyzyjny i jasny. Już w trakcie postępowania legislacyjnego w Sejmie podnoszono, że „w ten sposób opisana kompetencja jest zarówno złożona, jak i niejednoznaczna prawnie. W jej skład wchodzi pojęcie „kształtowania i realizacji polityki”, które zostaje odniesione do „ochrony lasów” i „gospodarowania lasami”, a na dodatek jest to ograniczone do „lasów stanowiących własność Skarbu Państwa”. Tak sformułowany zakres kompetencji nie pozwala na określenie jej normatywnego znaczenia”.

Regulacje dodawanych art. 6b i art. 6c nakładają natomiast obowiązki na władze publiczne, w zakresie odpowiednio:

- kształtowania polityki leśnej mającej na celu zachowanie dziedzictwa narodowego lasów stanowiących własność Skarbu Państwa,
- niepodejmowania działań zmierzających do nadawania Unii Europejskiej kompetencji w zakresie ochrony lasów stanowiących własność Skarbu Państwa i gospodarowania nimi oraz do sprzeciwiania się takim działaniom.

Należy podkreślić, że ani art. 6b, ani inne przepisy ustawy o lasach nie precyzują w jaki sposób wskazane obowiązki dotyczące kształtowania polityki leśnej miałyby być wypełniane przez władze publiczne. Ponadto zauważenia wymaga, że do ustawy o lasach nie wprowadza się żadnych instrumentów prawnych umożliwiających wyegzekwowanie wykonania przez władze publiczne ciężących na nich obowiązków, o których mowa w art. 6b i art. 6c. Tym samym niewykonanie wskazanych w ustawie obowiązków nie będzie skutkowało żadnymi represjami.

Mając powyższe na uwadze mogą powstać wątpliwości czy tak sformułowane przepisy (art. 6a– 6c) nadają się do realizacji zakładanego przez ustawodawcę celu.

3. Art. 2 ustawy wyłącza stosowanie art. 11–13 ustawy kooperacyjnej, w odniesieniu do „projektów aktów prawnych [UE] dotyczących leśnictwa” (dodawany do ustawy kooperacyjnej art. 13a ust. 1). Tym samym w odniesieniu do „dotyczących leśnictwa”:

- 1) projektów aktów ustawodawczych UE;
 - 2) projektów aktów UE przyjmowanych na podstawie art. 352 ust. 1 TFUE
- ustawa wyłącza dotychczasową procedurę przedstawienia właściwym organom Sejmu i Senatu pisemnej informacji o planowanym stanowisku Rady Ministrów, które ma zostać przedstawione w Radzie (wraz z jego uzasadnieniem i oceną przewidywanych skutków systemowo-prawnych, społecznych, gospodarczych i finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej) oraz zasięgnięcia opinii tych organów Sejmu i Senatu (art. 11 ust. 1 i 2 ustawy kooperacyjnej).

Wyłącza również, w odniesieniu do tychże aktów:

- 1) obowiązek niezwłocznego przedstawienia właściwym organom Sejmu i Senatu zajętego stanowiska i przyczyn niezasięgnięcia opinii, gdy nie było to możliwe z uwagi na organizację pracy organów UE (art. 11 ust. 3 i art. 12 ust. 3 ustawy kooperacyjnej);

- 2) co do zasady wiążący charakter opinii właściwego organu Sejmu (która „powinna (...) stanowić podstawę stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej”) i obowiązek wyjaśnienia Sejmowi przyczyn ewentualnej rozbieżności (art. 13 ustawy kooperacyjnej).

Zamiast utartej, ustawowej procedury zasięgnięcia opinii właściwych organów Sejmu i Senatu, ustawa przewiduje, że – w sprawie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej odnoszącego się do projektu aktu prawnego UE „dotyczącego leśnictwa” – Sejm, na wniosek Rady Ministrów, będzie podejmował uchwałę większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (dodawany art. 13a ust. 2 ustawy kooperacyjnej). Ów wniosek Rady Ministrów – uzasadniony i opatrzony oceną przewidywanych skutków systemowo-prawnych, społecznych, gospodarczych i finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej – miałby określać, czy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie lub Radzie Europejskiej będzie zobowiązany opowiedzieć się za przyjęciem projektu czy też wstrzymać się od głosu (dodawany art. 13a ust. 2–4 ustawy kooperacyjnej); innymi słowy, Rada Ministrów wnioskowałaby o opowiedzenie się przez Sejm za jednym z dwóch rozwiązań. Ustawa stanowi zarazem, że w razie niepodjęcia uchwały przez Sejm przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej byłby zobowiązany opowiedzieć się za odrzuceniem projektu aktu prawnego UE (dodawany art. 13a ust. 5 ustawy kooperacyjnej).

Można sądzić, że obywatelski projekt ustawy nakierowany jest na przeciwdziałanie objęciu leśnictwa tzw. kompetencją dzieloną UE (czyli zapobieżenie odjęciu Państwom Członkowskim wyłącznej kompetencji w tej dziedzinie), co pozwoliłoby jej regulować jakieżś kwestie, a w przyszłości, być może, stworzyć „wspólną politykę leśną”. Niemniej jednak uchwalona przez Sejm ustawa całkowicie pomija Senat, odbierając mu nawet rolę opiniodawcy działań podejmowanych przez Państwo Polskie na forum UE. Dotyczyć ma to w dodatku tylko jednej – dość arbitralnie wybranej, choć niewątpliwie istotnej – dziedziny spraw (leśnictwa).

Przypomnieć zatem należy, że z preambuły Konstytucji, ustanowionej przez Suwerena „jako prawa podstawowe dla państwa oparte na (...) współdziałaniu władz”, jasno wynika jednoznaczny nakaz kształtowania wszystkich aktów normatywnych oraz postrzegania wszystkich działań władz publicznych właśnie w perspektywie współdziałania władz. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej oparty jest zaś na podziale i równowadze wszystkich władz, przy czym władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat (art. 10 ust. 1 i 2 oraz niemal jednobrzmiący art. 95 ust. 1 Konstytucji). W świetle postanowień Konstytucji, Sejm i Senat

są równorzędnymi (w znaczeniu ważności), choć nierównoprawnymi podmiotami władzy ustawodawczej, co oczywiście nie oznacza tożsamości, czy równości ich kompetencji (skoro sama Konstytucja zastrzega, że kontrolę nad działalnością Rady Ministrów sprawuje tylko Sejm; art. 95 ust. 2). Dwuizbowość traktuje się w literaturze przedmiotu „jako dodatkowy element »mechanizmu hamulców i równowagi«, wmontowany w wewnętrzną strukturę władzy ustawodawczej” (Leszek Garlicki, uwaga 8 do Rozdziału IV, s. 4, [w:] red. idem, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 1999–2007; edycja kołoblokowa).

Podkreślenia wymaga, że art. 2 nowelizowanej ustawy kooperacyjnej nakłada na Radę Ministrów jednoznaczny obowiązek współpracy – w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w UE – nie tylko z Sejmem, ale i z Senatem. Zatem pominięcie Senatu w opiniowanej ustawie stanowić będzie jawną niekonsekwencję ustawodawcy. Co jednak znacznie istotniejsze, opiniodawcza funkcja Senatu w procesie formułowania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektów „unijnych” aktów prawnych, była przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego – co prawda na gruncie wcześniej obowiązującej ustawy (z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej). W wyroku z 12 stycznia 2005 r. (sygn. akt K 24/04, OTK ZU nr 1/A/2005, poz. 3) jednoznacznie przesądził on wówczas, że przepis, który „pomija obowiązek zasięgnięcia opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, jest niezgodny z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji”.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, współpraca parlamentu z rządem w zakresie działalności prawodawczej UE jest w istocie wykonywaniem kompetencji władzy ustawodawczej, a opiniowanie „nie jest wykonywaniem funkcji kontrolnej”, przeto nie jest zastrzeżone wyłącznie dla Sejmu; „»nie-kontrolny« charakter (...) opinii wynika z samej ich istoty”, czyli niewiążącego charakteru. W tym kontekście Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że „rząd i parlament są partnerami, nie zaś oponentami – ich wspólnym zadaniem jest wypracowanie stanowiska, które w najwyższym stopniu odpowiadałoby racji stanu, czyli dobru Rzeczypospolitej”. Polskie stanowisko – zawsze, gdy tylko jest to możliwe – powinno być efektem współpracy władz ustawodawczej i wykonawczej, „bo tylko wówczas można go przekonująco bronić i dążyć do przekonania doń partnerów w negocjacjach”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „pominięcie Senatu (organu właściwego na podstawie jego

regulaminu) godzi w (...) zasadę sprawowania władzy ustawodawczej przez Sejm i Senat”, wynikającą z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji; „[d]opóki wolą ustrojodawcy istnieją dwie izby parlamentu, dopóty obie winny mieć zapewniony jednakowy udział w pracach nad kształtowaniem polskiego stanowiska w zakresie tworzenia prawa unijnego” i nie ma tu znaczenia fakt, że uprawnienia każdej z izb są w krajowym procesie legislacyjnym zróżnicowane. Trybunał Konstytucyjny uznał też, że „[s]koro rola wybranego w wyborach bezpośrednich parlamentu została w praktyce sprowadzona do niewiążącego opiniowania poglądów władzy wykonawczej, to dalej idące ograniczenie którejkolwiek z izb nie tylko nie znajduje uzasadnienia, ale też musi być uznane za godzące w fundamentalną (...) zasadę dwuizbowości”.

Należy stwierdzić, że nawet jeśli – mającą wynikać z opiniowanej ustawy – wolą ustawodawcy miałyby być zarazem zwiększenie roli Sejmu w sprawach dotyczących leśnictwa, jak i wzmocnienie polskiej pozycji negocjacyjnej w tym zakresie przez jej bezpośrednie zakotwiczenie w jego decyzji, to – w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego i twierdzeń zawartych w jego uzasadnieniu – Senat nie może być w nowo kształtowanej procedurze pominięty. Wydaje się, że rozwiązaniem legislacyjnym pozwalającym uniknąć zarzutu niekonstytucyjności regulacji jest włączenie Senatu w proces uchwałodawczy Sejmu, przez zobowiązanie tego ostatniego do zasięgnięcia, z istoty rzeczy niewiążącej, opinii Senatu.

Propozycja poprawki:

w art. 2, w art. 13a:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W sprawie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu aktu prawnego Unii Europejskiej dotyczącego leśnictwa, Sejm – na wniosek Rady Ministrów i po zasięgnięciu opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu – podejmuje uchwałę większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.”;

b) po ust. 4 dodaje się ust. 4a w brzmieniu:

„4a. Organ właściwy na podstawie regulaminu Senatu może wyrazić opinię, o której mowa w ust. 2, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia o nią. W przypadku niewyrażenia opinii w terminie, wymóg jej zasięgnięcia uważa się za spełniony.”.

ALBO

„4a. Organ właściwy na podstawie regulaminu Senatu może wyrazić opinię, o której mowa w ust. 2, w terminie 14 dni od dnia otrzymania wystąpienia o nią. W przypadku niewyrażenia opinii w terminie, uznaje się, że organ właściwy na podstawie regulaminu Senatu wyraził pozytywną opinię o wniosku Rady Ministrów.”.

4. Opiniowana nowelizacja ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej nie uwzględnia, że w dniu 31 sierpnia 2023 r. przekazana została do podpisu Prezydentowi ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich. Wskazany akt prawny m. in. modyfikuje tytuł ustawy z dnia 8 października 2010 r. (ustawy kooperacyjnej). Zgodnie z art. 1 pkt 1 tej nowelizacji w tytule ustawy kooperacyjnej ogólne określenie przedmiotu ustawy otrzymuje brzmienie:

„o współpracy Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”.

Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

W celu zapewnienia skuteczności wprowadzanych zmian oraz spójności systemu prawnego, należy dokonać w art. 2 opiniowanej ustawy korekty tytułu ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, uwzględniającej zmianę wprowadzaną nowelizacją z dnia 28 lipca 2023 r.

Propozycja poprawki:

w art. 2 w poleceniu nowelizacyjnym po wyrazach „o współpracy Rady Ministrów z” dodaje się wyrazy „Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz”.

Główny ekspert

Michał Pruszyński

Główny legislator

Mirosław Reszczyński