

Sejm i Senat wobec wyzwań Unii Europejskiej

Ilona Grądzka, *Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II*

ORCID ID: 0000-0003-0127-4970

Streszczenie

Celem artykułu jest próba przybliżenia skutków członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla funkcjonowania Sejmu i Senatu na poziomie krajowym i ponadnarodowym. Akcesja Polski do Unii Europejskiej powoduje zmiany zakresu kompetencji poszczególnych organów Rzeczypospolitej Polskiej. Związane jest to z faktem przekazania określonych kompetencji organów władzy państwowej na rzecz organizacji międzynarodowej, i dotyczy zwłaszcza parlamentu polskiego (Sejmu i Senatu), który utracił pozycję głównego podmiotu w procesie tworzenia prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. W celu uniknięcia marginalizacji parlamentów narodowych w stanowieniu prawa unijnego wprowadza się stosowne regulacje prawne na poziomie krajowym i międzynarodowym. Ponadto, po wejściu w życie Traktatu z Lizbony parlamenty krajowe uzyskały nowe kompetencje pozwalające im zaistnieć na forum Unii Europejskiej. W artykule stawiana jest teza, że Sejm i Senat utracił pozycję głównego organu prawodawczego na poziomie krajowym i jednocześnie uzyskał nową funkcję europejską, której nie da się zakwalifikować do tradycyjnie rozumianych funkcji ustawodawczej i kontrolnej.

Słowa kluczowe: parlament, Rada Ministrów, opinia, współpraca, kontrola, państwa członkowskie.

Polish Sejm and Senate, and challenges of the European Union

Abstract

The article's goal is to present the consequences of Polish membership in the European Union (EU) for the functioning of the Polish Sejm and Senate at the national and international level. Polish accession to the European Union resulted in changes to the scope of competences of certain organs of the Republic of Poland. This was related to the transfer of specific state competences to an international organization and it applied, in particular, to the Polish Parliament (the Sejm and Senate) which has lost its primary role as legislator of laws applicable in Poland. In order to avoid the marginalization of national parliaments in the EU decision-making process, appropriate legal measures have been introduced at the national and international level. Additionally, after the Treaty of Lisbon entered into force, national parliaments have received new competences which allowed them to exist on the forum of the European Union. The article puts forward the thesis that the Polish Sejm and Senate have lost their position as main legislative bodies at the national level but, at the same time, they have acquired a new European function which can neither be qualified as traditionally understood legislative nor controlling functions.

Keywords: parliament, government, opinion, cooperation, control, member states.

Przedmiotem opracowania jest analiza zmian wprowadzonych przez Traktat z Lizbony w zakresie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej (UE), wpływu przystąpienia Polski do UE na kompetencje prawodawczą Sejmu i Senatu i relacji zachodzących w tym zakresie pomiędzy legislaturą a Radą Ministrów. Nowa rzeczywistość prawna wymusza konieczność usprawnienia działania polskiego aparatu państwowego tak aby, z jednej strony, zapewnić możliwość efektywnego uczestnictwa Polski w procesach decyzyjnych w UE, a z drugiej poprawić i przyspieszyć wykonywanie prawa Unii przez polskie organy władzy publicznej (Wojtyczek 2010: s. 28). Wymaga to wprowadzenia odpowiednich procedur w zakresie przyjmowania stanowiska państwa w instytucjach Unii w taki sposób, aby zapewnić sprawność wewnętrznego mechanizmu decyzyjnego. Oznacza to, iż polski parlament zostaje wyposażony w nieznane do tej pory kompetencje pozwalające mu działać na poziomie międzynarodowym. Ta nowa płaszczyzna do działania prowokuje pytanie, w ramach jakich konstytucyjnie określonych funkcji (kontrolnej, ustawodawczej) są one podejmowane. Zagadnienie jest o tyle istotne, że zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony i wynikające z nich nowe uprawnienia Sejmu i Senatu być może wymagają dokonania nowelizacji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Ponadnarodowe reguły udziału parlamentów krajowych w sprawach Unii Europejskiej

Rola parlamentu narodowego jest najczęściej dyskutowana przy okazji omawiania problemów demokratyzacji procesów integracyjnych, ich legitymizowania, relacji między suwerennością państwową a kompetencjami przekazanymi na rzecz instytucji UE. Traktat z Lizbony ujmuje rolę narodowych ciał przedstawicielskich jako konstruktywną współpracę parlamentów i instytucji unijnych (Grzeszczak 2009: s. 4). Rezerwuje on dla parlamentów krajowych rolę gwarantów poszanowania zasady pomocniczości w prawodawstwie unijnym, potwierdza ich funkcje kontrolne w odniesieniu do realizacji Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości, przyznaje również prawo kontroli stosowania tzw. procedur kładek i zasady elastyczności, określa obowiązki informowania parlamentów o projektach legislacyjnych oraz innych dokumentach i wnioskach akcesyjnych. Traktat wskazuje również na konieczność współpracy parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego (PE).

Traktat z Lizbony rozszerzył i wzmocnił narzędzia oddane do dyspozycji parlamentom krajowym. Przed wszystkim po raz pierwszy parlamenty krajowe zostały uwzględnione w tekście samych traktatów. Na podstawie zmian wprowadzonych przez niniejszy traktat rolę parlamentów krajowych wyznaczają: art. 12 Traktatu o Unii Europejskiej oraz dwa protokoły: Protokół nr 1 w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej (Protokół 2010a) oraz Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Protokół 2010b). Ponadto niektóre przepisy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) również przewidują udział parlamentów krajowych w konkretnych działaniach UE. Jako przykład można wskazać artykuły 70, 85 i 88 TFUE. Pierwszy przewiduje informowanie parlamentów narodowych o wynikach i treści oceny wprowadzania

w życie przez władze państw członkowskich polityki Unii z zakresu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Dwa pozostałe artykuły włączają izby parlamentarne w ocenę działalności Eurojustu i w procedurę kontroli działań Europolu.

Należy wskazać również nowy Tytuł II: „Postanowienia o zasadach demokracji” dodany do Traktatu o Unii Europejskiej, który stanowi, że podstawą funkcjonowania UE jest demokracja przedstawicielska. Zawiera on postanowienia dotyczące demokracji uczestniczącej i inicjatywy obywatelskiej. Traktat podkreśla, że szefowie państw lub rządów oraz rządy państw członkowskich odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami (TUE: art. 10). Dodatkowo art. 12 TUE wylicza kompetencje parlamentów narodowych w sprawach integracyjnych. W literaturze przedmiotu uznaje się artykuły od 9 do 12 TUE za narzędzie do demokratycznej legitymizacji organizacji międzynarodowych, w tym UE (Bogdany 2011: s. 3). W preambule Protokołu nr 1 (Protokół 2010a) przypomniano, że „sposób, w jaki parlamenty narodowe sprawują kontrolę nad swoimi rządami w odniesieniu do działań Unii Europejskiej, należy do organizacji i praktyki konstytucyjnej każdego państwa członkowskiego”. Celem przyjęcia niniejszego protokołu było zwiększenie aktywności parlamentów krajowych w działalności Unii Europejskiej i zwiększenie możliwości wyrażania przez nie swojego zdania (Barcz 2008: s. 453).

W analizowanym Protokole nr 1 (Protokół 2010a) znalazły się również istotne postanowienia dotyczące współpracy międzyparlamentarnej (Tytuł II). Mowa jest tutaj o Konferencji Organów Parlamentarnych Wyspecjalizowanych w Sprawach Unii: COSAC. Jest to forum współpracy i wymiany informacji w szczególności na temat praktycznych aspektów parlamentarnej kontroli spraw unijnych. COSAC może przedkładać uwagi Parlamentowi Europejskiemu (PE), Radzie i Komisji Europejskiej oraz jest uprawniona do wymiany informacji między parlamentami narodowymi a PE, w tym między ich wyspecjalizowanymi komisjami. Ponadto, COSAC może organizować konferencje międzyparlamentarne na wybrane tematy, w szczególności w celu omówienia zagadnień wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony. Uwagi przedłożone przez Konferencję nie wiążą parlamentów narodowych ani nie przesądzają ich stanowiska. Regulacje Protokołu nr 1 (Protokół 2010a) są impulsem do kształtowania różnych wariantów współpracy między parlamentami narodowymi i między parlamentami a PE (Barcz 2008: s. 55).

Protokół nr 2 (Protokół 2010b) ma duży wkład we wzmocnienie mechanizmu monitorowania zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe poprzez tzw. mechanizm wczesnego ostrzegania (kontrola *ex ante*), związany z obowiązkiem uzasadnienia projektów aktów prawodawczych w odniesieniu do zasady pomocniczości i proporcjonalności. Regulacja ta ma istotne znaczenie, ponieważ umożliwia krajowym organom przedstawicielskim wywieranie bezpośredniego wpływu na kształt unijnej legislacji (Dulak 2017: s. 88). Kontrola *ex ante* przewiduje obowiązek uzasadnienia projektów aktów prawodawczych w odniesieniu do zasady pomocniczości i proporcjonalności. Z postanowień Protokołu nr 2 wynika, iż mechanizm wczesnego ostrzegania może obejmować dwa rodzaje postępowań określaných w literaturze mianem żółtej i pomarańczowej kartki

(Protokół 2010b: art. 7 ust. 2-3). W sytuacji, kiedy parlamenty krajowe lub izby parlamentarne uznają, że projekt danego aktu unijnego jest niezgodny z zasadą pomocniczości, wówczas mogą wydać w określonym terminie uzasadnioną opinię. Na podstawie takich opinii projekt aktu prawnego może być podtrzymany, zmieniony lub wycofany. Podkreśla się, że pozwala to parlamentom narodowym na wywieranie wpływu na bieg procesu prawodawczego na etapie zgłoszenia projektu aktu prawnego (Pawłowski 2008: s. 51). Drugi etap kontroli (kontrola *ex post*) odbywa się przed Trybunałem Sprawiedliwości UE (Protokół 2010b: art. 8). Prawo wniesienia skargi do Trybunału przysługuje państwom członkowskim w trybie art. 263 TFUE (skarga o stwierdzenie legalności aktu), lub skarg przekazanych przez państwa członkowskie zgodnie z ich porządkiem prawnym w imieniu ich parlamentów narodowych lub izby tego parlamentu. Podsumowaniem procedury monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości i proporcjonalności jest art. 9 Protokołu nr 2 (Protokół 2010b), który stwierdza, iż Komisja przedkłada co roku Radzie Europejskiej, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i parlamentom narodowym sprawozdanie w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Początkowo uważano, że łatwiejsze może być przekonanie własnego rządu i zdobycie większości w Radzie niż uzyskanie uzasadnionych opinii jednej trzeciej izb parlamentarnych w UE w ramach procedury monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości. Twierdzono, że instrument ten nie będzie używany w praktyce, a jedynie będzie służył wywieraniu nacisku na Komisję Europejską (Fuksiewicz 2011: s. 14). Praktyka jednak pokazała, że parlamenty krajowe, w tym polski, uruchomiły już trzykrotnie procedurę żółtej kartki w odniesieniu do projektów unijnych: tzw. rozporządzenia Monti II (Rozporządzenie 130/2012), rozporządzenia w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej (Rozporządzenie 534/2013) oraz dyrektywy dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczeń usług (Dyrektywa 128/2016)

Instrumenty prawne przyznane parlamentom krajowym przez Traktat z Lizbony niewątpliwie wzmocniły legitymizację Unii (Balicki 2009: s. 343; Fuksiewicz 2011: s. 4). Efektywne wykorzystanie przyznanych kompetencji wymaga jednak dużej aktywności i sprawności parlamentów narodowych działających zarówno *in pleno*, jak i poprzez swoje wyspecjalizowane organy (Balicki 2009: s. 343).

Rola Sejmu i Senatu w procesie integracji europejskiej

Przedmiotem rozważań w niniejszym rozdziale będzie udział polskich izb parlamentarnych w procesie integracji europejskiej w oparciu o ustawę z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, tzw. ustawę kooperacyjną (Ustawa 2010/1395). Wskazany akt normatywny określa różne formy współdziałania i współpracy Sejmu i Senatu z Radą Ministrów w sprawach europejskich. Wyróżnić można zadania związane ze współpracą w zakresie: 1) stanowienia prawa UE, 2) wniesienia przez Sejm i Senat skarg do Trybunału Sprawiedliwości UE, 3) tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo UE, 4) opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska

w UE, czy 5) w związku ze sprawowaniem przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady.

Do wyłącznej kompetencji każdego państwa członkowskiego należy rozstrzygnięcie, w jakiej formie „jego” parlamenty będą oddziaływały na proces prawotwórczy UE. Spowodowało to wykształcenie się zróżnicowanych modeli współdziałania parlamentu narodowego i rządu od „wiążącego mandatu” udzielanego rządowi działającemu w Radzie po opinie wydawane przez parlament w sprawie aktów będących przedmiotem działań Rady (Grzeszczak 2002: s. 65; Serowaniec 2016: s. 146).

Ustawa kooperacyjna w pierwszej wersji z 2004 r. (Ustawa 2004/515) pomijała Senat jako organ wydający opinię o projekcie aktu prawnego UE przed jego rozpatrzeniem w Radzie UE, czego następstwem było skierowanie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego. W wyroku z 12 stycznia 2005 r. (Wyrok 2005) Trybunał podkreślił, że UE wpływa na kształt systemów prawnych państw członkowskich w większości bez udziału ich parlamentów. Dodaje, iż ewolucja prerogatyw parlamentów narodowych ma na celu zapewnienie im możliwie szerokiego uczestnictwa w przygotowaniu i opiniowaniu prawa, które ma obowiązywać we wszystkich państwach członkowskich (Wyrok 2005: pkt 4). Dalej Trybunał wskazał, że skoro po wejściu Polski do Unii parlament krajowy utracił znaczny wpływ na kształt prawa powszechnie obowiązującego, to w ramach funkcji ustawodawczej parlament może, choćby w ograniczonym stopniu, wpływać na treść zajmowanego na forum Rady stanowiska Polski w kwestiach unijnych aktów prawnych. Ostatecznie Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że wydawanie opinii przez izbę parlamentu nie jest wykonywaniem funkcji kontrolnej i nie oznacza to wyłącznego prawa do działania Sejmu. Rozstrzygnięcia Trybunału pozwalają na zaliczenie działalności Sejmu i Senatu w procedurze tworzenia prawa UE do funkcji ustawodawczej. Chociaż nie należy postrzegać tutaj funkcji ustawodawczej w tradycyjnym ujęciu, zdaniem Trybunału „rozwoj Unii Europejskiej w wielu przypadkach wymusza (...) konieczność redefiniowania pewnych – wydawałoby się nienaruszalnych – instytucji i pojęć” (Wyrok 2005: pkt 6).

W literaturze przedmiotu brakuje zgodności co do zagadnienia, w ramach jakich funkcji organy władzy ustawodawczej pracują nad dokumentami rządowymi dotyczącymi projektów prawa unijnego. Zdaniem niektórych autorów właściwszą jest funkcja kontrolna, ponieważ funkcja ustawodawcza odnosi się tylko do prawodawstwa wewnętrznego. Funkcja kontrolna jest jednak rozumiana tutaj szerzej niż w tradycyjnym ujęciu (Sokolewicz 2004: s. 6). Z kolei inni autorzy twierdzą, że funkcja kontrolna nie jest wystarczająca, ponieważ ukierunkowana jest na kontrolę działalności egzekutywy w innych dziedzinach niż prawotwórstwo. Niewłaściwa jest również funkcja ustawodawcza ze względu na przekazanie jej przez państwo polskie Unii Europejskiej. Niektórzy mówią wręcz o nowych zadaniach parlamentu – funkcji kontroli tworzenia prawa unijnego (Barcz 2003: s. 24) i taka kwalifikacja nowej funkcji wydaje się najwłaściwsza a nawet, jak pisze jeden z autorów, powinna mieć nieco szerszy zakres i należałoby ją określić jako funkcję europejską parlamentu (Dobrowolski 2005: s. 152). Zdaniem Szymanka, nowa funkcja europejska „jest jak najbardziej osobną funkcją parlamentu, mając co najwyżej pewne pola wspólne z dotychczasowymi czy też tradycyjnymi funkcjami legislatywy” (Szymanek 2005: s. 351).

Podobne podejście można dostrzec w ustawie kooperacyjnej (Ustawa 2010/1395), która obok podstawowych procedur informowania oraz zasięgania opinii izb, przewiduje dodatkowe elementy kooperacji rządu z legislatywą w sprawach unijnych. Obejmuje ona również współpracę w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo UE oraz współpracę w zakresie opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w Unii. Dzięki temu ustawa kompleksowo reguluje wszystkie kwestie związane z realizacją przez parlament funkcji europejskiej (Szymanek 2005: s. 360; Mojak, Trubalski 2014: s. 938).

Ustawodawca polski zapewnił udział Sejmowi i Senatowi w procedurze wypracowania stanowiska dotyczącego projektów aktów prawnych Unii poprzez wydawanie opinii (Ustawa 2010/1395: rozdział 2). Rodzaj i charakter tychże opinii jest uzależniony od etapu procesu legislacyjnego, podczas którego są wydawane. Dodać należy również, iż w obecnym stanie prawnym w interesie państwa polskiego byłoby wypracowanie takich wewnętrznych reguł proceduralnych w zakresie stanowienia prawa unijnego, aby stanowisko prezentowane w Radzie przez przedstawicieli rządu było zgodne ze stanowiskiem organu przedstawicielskiego w danej sprawie. Czynnikiem legitymizującym egzekutywę do występowania na forum unijnym mogłaby być procedura pociągania do odpowiedzialności politycznej i prawnej. Jednak w obowiązującym systemie rządów odpowiedzialność polityczna członków Rady Ministrów, wywodzących się z większości sejmowej, nie jest w pełni efektywna.

Ustawa kooperacyjna (Ustawa 2010/1395) odnosi się do zasad współpracy izb parlamentarnych z rządem w przypadku wnoszenia skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE w trybie kontroli *ex post*. Obie izby mogą przekazać Prezesowi Rady Ministrów swoje uchwały w sprawie wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości UE skargi dotyczącej naruszenia zasady pomocniczości przez akt ustawodawczy UE (Ustawa 2010/1395: art. 17). W postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości, Rzeczpospolitą Polską reprezentuje Rada Ministrów.

Kolejna sfera współdziałania Sejmu i Senatu dotyczy tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo UE. Proces wprowadzania w życie aktów unijnych unormowany został w rozdziale 4 ustawy kooperacyjnej (Ustawa 2010/1395), który jest konsekwencją konieczności implementacji prawa UE na poziomie krajowym (Mik 1998: s. 29). Rada Ministrów, we wskazanym terminie, wnosi do Sejmu projekt ustawy wykonującej prawo UE. Określenie „wykonanie” prawa UE należy rozumieć jako obowiązek państwa członkowskiego do działania prawotwórczego, przyjęcia przepisów regulujących jakąś dziedzinę życia czy wyznaczenia organu właściwego za działania przewidziane w akcie prawa UE (Mik, Pawłowski 2005: s. 94). Ponadto nazwa „projekt ustawy wykonującej prawo UE” ma być świadomym, zamierzonym przez autorów projektu wykonaniem prawa Unii, a nie przypadkową zbieżnością projektu z zakresem prawa Unii (Mik, Pawłowski 2005: s. 93). Ustawodawca kładzie szczególny nacisk na odpowiednie terminy do wniesienia projektu ustawy czy przedstawienia informacji o pracach legislacyjnych związanych z wykonywaniem aktów prawa UE. Ma to na celu stworzenie warunków dla Sejmu i Senatu do przyjęcia ustaw w terminach wynikających z prawa Unii i uniknięcie ujemnych skutków prawnych z powodu nieterminowej implementacji.

Ustawa kooperacyjna, poza działalnością legislacyjną, angażuje izby parlamentu we współpracę z Radą Ministrów podczas sprawowania przez przedstawicieli rządu prezydencji składów Rady (Ustawa 2010/1395: art. 21). Współpraca w zakresie opiniowania kandydatów na najwyższe stanowiska w UE dotyczy już jedynie Sejmu i Rady Ministrów (Ustawa 2010/1395: art. 19).

Status prawny parlamentarnych komisji do spraw europejskich oraz formy ich oddziaływania na unijny proces decyzyjny

Swoboda każdego państwa członkowskiego do określania zasad udziału parlamentu narodowego w procesie integracyjnym skutkuje różnorodnością rozwiązań. Niemniej jednak ich wspólnym mianownikiem jest powoływanie wyspecjalizowanych komisji parlamentarnych do spraw europejskich, które ze względu na ich ważną rolę należą do tzw. pierwszoligowych (Grzeszczak 2009: s. 5). Ustawa kooperacyjna (Ustawa 2010/1395) włącza komisje do spraw europejskich w obszar europejskiej działalności parlamentu w poszczególnych formach jego aktywności na forum UE. Wprowadzie ustawa stanowi o współpracy izb z rządem, jednak w praktyce jest ona realizowana głównie przez parlamentarne komisje do spraw europejskich. Rozwinięciem ustawy są postanowienia regulaminów izb: regulamin Sejmu (Uchwała 2018/729) i regulamin Senatu (Uchwała 2018/846). Na ich podstawie została w Sejmie powołana Komisja do Spraw Unii Europejskiej a w Senacie Komisja Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej. Utworzenie specjalnych komisji związane jest z tempem podejmowania decyzji w Unii. Niezbędny jest mniejszy organ decyzyjny, który zastępowałby całą izbę i reprezentowałby układ sił w parlamencie.

Wspomniane powyżej komisje parlamentarne do spraw europejskich mają szczególny charakter, który wyraża się m. in. w specyfice regulacji prawnej, procedurze ustalania składu osobowego oraz w odmiennym trybie działania (Lis-Staranowicz 2006: s. 14). Zakończeniem ich prac nie jest przygotowanie sprawozdania, jak w przypadku pozostałych komisji stałych, ale sporządzenie opinii, której adresatem jest Rada Ministrów. Opinia może dotyczyć: projektu aktu prawnego UE, stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej zajmowanego w trakcie procedury stanowienia prawa UE, informacji Rady Ministrów o stanowisku RP, które Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie. Opinia zawiera stanowisko komisji w postaci akceptacji lub braku stanowiska Rady Ministrów. Opinia może również zawierać zalecenia dla rządu. Ponadto prace komisji są ograniczone określonym terminem o charakterze zawitym (Uchwała 2018/729: art. 148c; Uchwała 2018/846: art. 75b-75c). Kompetencja Rady Ministrów do prezentowania stanowiska państwa członkowskiego na forum organów Unii opiera się na domniemaniu, że jest ono wypracowane przy współudziale parlamentu krajowego (Masternak-Kubiak 2004: s. 110).

Opinia sejmowej komisji do spraw europejskich nie ma charakteru bezwzględnie wiążącego, jednak powinna stanowić podstawę stanowiska rządu. Bezwzględnie wiążący charakter opinii dający możliwość samodzielnego i ostatecznego wypowiedziania się w stosunku do stanowiska rządu wobec projektów aktów europejskich kolidowałby

z tradycyjnym rozumieniem zasady podziału władzy (Konstytucja 1997/483: art. 10 ust. 2) i wykraczałoby poza zakres kompetencji ustawodawcy zwykłego. Takie uprawnienia komisji sejmowej nie mieszczą się w tradycyjnych uprawnieniach organu pomocniczego (Masternak-Kubiak 2004: s. 112). Z drugiej jednak strony podkreśla się w literaturze, że nie jest to typowa niewiążąca opinia, gdyż na każdym etapie procedury opinie komisji sejmowej powinny stanowić podstawę stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej (Serowaniec 2016: s. 226-227, Balicki 2019: s. 120). W tym kontekście należy podkreślić, iż współpraca parlamentu z Radą Ministrów oparta jest na analizie dokumentów unijnych i opinii komisji jako względnie wiążącej (Ostrzyniewska 2004: s. 8), gdzie ostateczna decyzja należy do rządu. Jeżeli jednak stanowisko rządu nie uwzględnia opinii komisji do spraw europejskich obu izb, wówczas jest on zobowiązany niezwłocznie wyjaśnić im przyczynę rozbieżności (Ustawa 2010/1395: art. 8, art. 11-13). Wydaje się, iż brak porozumienia na linii parlament-rząd może być przyczyną wyegzekwowania konstytucyjnej odpowiedzialności politycznej rządu.

Traktat z Lizbony wprowadził uprawnienia dla parlamentów krajowych, czego skutkiem było dodanie nowych rozwiązań do regulaminu Sejmu i Senatu (Uchwała 2018/729: art. 148ca-148cb, Uchwała 2018/846: art. 75f-75g), polegających na zgłaszaniu przez izby sprzeciwu wobec decyzji Rady o zmianie sposobu głosowania. Kierując dokumenty do komisji do spraw europejskich, marszałkowie izb ustalają termin na zgłoszenie sprzeciwu.

Komisje parlamentarne rozpatrują dokumenty w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w UE. Szczególny status komisji podkreśla w tym zakresie regulamin, który stanowi, iż Marszałek Sejmu kieruje do komisji niezwłocznie po otrzymaniu od Rady Ministrów wszystkie projekty aktów prawnych UE wraz ze stanowiskiem rządu. Następnie komisja podejmuje decyzję w imieniu Sejmu, a co za tym idzie, reprezentuje izbę przed rządem w sprawach europejskich (Uchwała 2018/729: art. 148b). Tak szeroki zakres delegowanych uprawnień Sejmu na rzecz jego organu wewnętrznego – komisji uzasadniony jest ograniczeniami czasowymi. Jednak jak wskazuje P. Sarnecki, ustawa powinna przewidywać możliwości zajmowania stanowiska przez plenarne posiedzenie izby przynajmniej w najważniejszych projektach prawa europejskiego (Sarnecki 2004: s. 21).

W polskiej procedurze krajowej organami zaangażowanymi w poszanowanie zasady pomocniczości są obie izby *in pleno*, komisje odpowiedzialne za sprawy UE oraz komisje branżowe. Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (Protokół 2010b) przewiduje udział parlamentów krajowych w postaci formułowania opinii stwierdzającej brak zgodności projektu aktu prawnego z zasadą pomocniczości (kontrola *ex ante*) oraz możliwość zainicjowania wniesienia skargi do Trybunału Sprawiedliwości w sprawie naruszenia przez unijny akt prawny zasady pomocniczości (kontrola *ex post*). Skargę taką mogą wnieść państwa członkowskie działając samodzielnie lub w imieniu parlamentu krajowego tudzież izby. Art. 17 ustawy kooperacyjnej (Ustawa 2010/1395) określa zasady współpracy Sejmu i Senatu z Radą Ministrów w przypadku wnoszenia skargi w wyżej opisanym trybie. W postępowaniu przed Trybunałem Sprawiedliwości UE Sejm jest reprezentowany przez pełnomocnika, którego wyznacza Marszałek Sejmu.

Regulamin Senatu przewiduje z kolei, że jeżeli komisja uchwali opinię, w której uzna, iż rozpatrywany projekt aktu prawnego UE nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, składa do Marszałka Senatu wnioski o podjęcie inicjatywy uchwałodawczej wraz z projektem opinii Senatu o niezgodności projektu z zasadą pomocniczości. Marszałek Senatu kieruje projekt opinii Senatu do właściwych komisji, w tym do Komisji Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej (Uchwała 2018/846: art. 75d).

Zakończenie

Jednym z najistotniejszych problemów procesu integracji europejskiej stało się zagadnienie „deficytu legitymacji demokratycznej”. Zauważalne jest, że integracja europejska i traktatowe poszerzanie zakresu kompetencji instytucji unijnych spowodowały marginalizację parlamentów krajowych w stanowieniu prawa. Parlamenti, jako główne organy prawodawcze, traciły wpływ na obowiązujące ustawodawstwo na rzecz instytucji unijnych i dlatego koniecznością wydawało się umocnienie pozycji ustrojowej parlamentów narodowych na szczeblu krajowym, a zwłaszcza sprawnego ułożenia w tej dziedzinie relacji pomiędzy Sejmem i Senatem a Radą Ministrów.

Członkostwo Polski w UE wymagało m.in. stworzenia odpowiednich ram prawnych dla współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem. Na skutek braku stosownych regulacji w Konstytucji RP, podstawą takiej współpracy jest jedynie ustawa kooperacyjna (Ustawa 2010/1395), która określa obowiązki rządu wobec izb parlamentarnych w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej w Unii. Przekazanie części kompetencji ustawodawczych na rzecz UE wpłynęło na organizację wewnętrzną Sejmu i Senatu „wyostrzając” działalność komisji powołanych do rozpatrywania spraw związanych z integracją europejską. Ustawa kooperacyjna przyznała obu komisjom prawo do angażowania się w politykę unijną poprzez wyrażanie opinii związanych z działalnością państwa. Rozwiązanie takie wykracza jednak poza tradycyjne uprawnienia komisji parlamentarnych. Ponadto izby parlamentarne uzyskały nowe zadania, które uzasadniają tworzenie się nowej funkcji europejskiej, której nie da się zakwalifikować do tradycyjnie rozumianej funkcji ustawodawczej i kontrolnej.

Zmiany wprowadzone Traktatem z Lizbony włączyły parlamenti krajowe w proces prawodawczy UE. Obecnie parlamenti otrzymują bezpośrednio od instytucji unijnych projekty aktów prawnych (Protokół 2010a), jak również czuwają nad poszanowaniem zasady pomocniczości (Protokół 2010b). Należy podkreślić, że monitorowanie przestrzegania zasady pomocniczości pozwala na aktywny udział parlamentów krajowych w unijnym procesie legislacyjnym. W przypadku parlamentów bikameralnych każda z izb dysponuje jednym głosem i może przedstawić odrębną opinię (Protokół 2010b: art. 7 ust. 1). W rezultacie można wskazać, że Traktat z Lizbony odnosi się w równym stopniu do obu izb parlamentarnych. Określa się to jako upodmiotowienie drugiej izby (względem pierwszej) na podstawie prawa traktatowego w „sprawach Unii Europejskiej”. Jest to oryginalne rozwiązanie szczególnie, że nie istnieje ono w przypadku wykonywania przez drugą izbę tradycyjnych funkcji parlamentu przewidzianych na podstawie prawa krajowego

(Pudło 2011b: s. 49). Traktat z Lizbony nadał zatem drugim izbom parlamentów krajowych (w Polsce Senatowi) pozycję samodzielnego podmiotu w stosunku do pierwszej izby w procedurze monitorowania przestrzegania zasady pomocniczości (Pudło 2011a: s. 308).

Ilona Grądzka – adiunkt w Katedrze Prawa Konstytucyjnego Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II. Uzyskała stopień naukowy doktora nauk prawnych na podstawie rozprawy doktorskiej nt. *Konsekwencje członkostwa Polski w Unii Europejskiej dla funkcjonowania Parlamentu i systemu prawnego*.

Adres e-mail: ilonag@kul.pl

Ilona Grądzka – assistant professor in the Department of Constitutional Law at the John Paul II Catholic University of Lublin. She has obtained PhD degree in Legal Sciences based on a doctoral dissertation on the *Consequences of Poland's membership in the European Union for the functioning of the Parliament and the legal system*.

E-mail: ilonag@kul.pl

➔ Bibliografia

- ARMIN von Bogdany (2011), *The European Lesson for International Democracy The Significance of Articles 9 to 12 EU Treaty for International Organizations*, „The Jean Monnet Working Papers”, nr 2.
- BALICKI Ryszard (2009), *Parlament narodowy w systemie decyzyjnym Unii Europejskiej (po wejściu w życie postanowień Traktatu z Lizbony)*, w: Jan Wawrzyniak, Marzena Laskowska (red.), *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, Warszawa.
- BALICKI Ryszard (2019), *Funkcja Europejska Sejmu RP*, http://www.bibliotekacyfrowa.pl/Content/94556/Funkcja_europejska_Sejmu_RP.pdf (10.05.2019).
- BARCZ Jan (2003), *Parlament narodowy w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych – zagadnienia wstępne*, w: Jan Barcz, et al., *Polska w Unii. Rola parlamentu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, Opole.
- BARCZ Jan (2008), *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa.
- BOGDANY Armin von (2011), *The European Lesson for International Democracy The Significance of Articles 9 to 12 EU Treaty for International Organizations*, „The Jean Monnet Working Papers”, nr 2.
- DOBROWOLSKI Marek (2005), *Głosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2005r. (sygn. akt K 24/04)*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3.
- DULAK Michał (2017), *Legitymizacja polskiej polityki europejskiej. Analiza systemowa*, Kraków.
- DYREKTYWA 128/2016/UE Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotyczącą delegowania pracowników w ramach świadczenia usług.
- FUKSIEWICZ Aleksander (2011), *Sejm i Senat rok po wejściu w życie traktatu lizbońskiego – dostosowanie do reformy instytucjonalnej*, Warszawa.
- GRZESZCZAK Robert (2002), *Rola parlamentów narodowych w procesach integracji europejskiej w perspektywie wysiłków Unii Europejskiej w przełamywaniu zjawiska deficytu demokratycznego*, „Studia Europejskie”, nr 1.

- GRZESZCZAK Robert (2009), *Subsydiarna demokracja. Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w Traktacie z Lizbony*, „Raport Fundacji Konrada Adenauera w Polsce”, nr 10.
- KONSTYTUCJA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ (1997) Dz. U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.
- LIS-STARANOWICZ Dorota (2006), *Komisja śledcza i komisja ds. Unii Europejskiej w systemie organów Sejmu*, XLVIII Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego, Serock - maszynopis.
- MASTERNAK-KUBIAK Małgorzata (2004), *Opinia w sprawie statusu prawnego „wielkiej” sejmowej komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy”, nr 2.
- MIK Cezary (1998), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń.
- MIK Cezary, PAWŁOWSKI Bartosz (2005), *Głosa do wyroku Trybunatu Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2005 r. (sygn. akt K 24/04)*, „Przegląd Sejmowy”, nr 3.
- MOJAK Ryszard, TRUBALSKI Artur (2014), *Rola ustrojowa i zadania Senatu w procesie integracji RP z Unią Europejską*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, tom XXXI.
- OSTRZYNIIEWSKA Karolina (2004), *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie”, nr 3.
- PAWŁOWSKI Bartosz (2008), *Kontrola przestrzegania zasady pomocniczości przez parlamenty narodowe państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Zeszyty Prawnicze BAS”, nr 2.
- PROTOKÓŁ (2010a) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 83/205.
- PROTOKÓŁ (2010b) w sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności, Dz. Urz. UE C 83/206.
- PUDŁO Anna (2011a), *Rola drugich izb parlamentów państw członkowskich w sprawach Unii Europejskiej w świetle regulacji krajowych i unijnych*, Warszawa.
- PUDŁO Anna (2011b), *Umocnienie statusu RP na podstawie Traktatu z Lizbony*, „Przegląd Sejmowy”, nr 6.
- ROZPORZĄDZENIE 130/2012/UE Rady w sprawie wykonywania prawa do podejmowania działań zbiorowych w kontekście swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług.
- ROZPORZĄDZENIE 534/2013/UE Rady w sprawie ustanowienia Prokuratury Europejskiej.
- SARNECKI Paweł (2004) *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem przy wykonywaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy”, nr 5.
- SEROWANIEC Maciej (2016), *Parlamentarne Komisje do spraw Europejskich*, Warszawa.
- SOKOLEWICZ Wojciech (2004), *Formy oddziaływania parlamentu polskiego na prawodawstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo”, z. 8.
- SZYMANEK Jarosław (2005), *Funkcja europejska Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej*, w: Maria Kruk, Jan Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego Wierzbica, 3-5 czerwca 2004 r., Zakamycze.
- UCHWAŁA (2018/846) z dnia 23.11.1990 r. *Regulamin Senatu*, M.P. 2018, poz. 846.
- UCHWAŁA (2018/729) z dnia 30.07.1992 r. *Regulamin Sejmu*, M.P. 2018, poz. 729.
- USTAWA (2004/515) z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz. U. 2004 nr 52, poz. 515.

USTAWA (2010/1395) 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. 2010 nr 213, poz. 1395.

WOJTYCZEK Krzysztof (2010), *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, „Przegląd Sejmowy”, nr 4.

WYROK (2005) Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04, OTK ZU 2005/1A/3.