

Wojciech Odrowąż-Sypniewski

## Ramy prawne poszerzenia uprawnień sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz jej Przewodniczącego w zakresie tzw. dialogu politycznego<sup>1</sup>

Legal framework regarding the extension of the powers of the European Union Affairs Committee of the Sejm and its Chairman in the so-called ‚political dialogue‘

The analysis of the current state of law indicates that the committees of the Sejm and the Senate competent in European affairs could be equipped by the legislator with instruments to allow them to participate in political discourse with the EU institutions and the committees of other national parliaments. The implementation of this objective requires amending the statute and the rules of procedure of both Houses of Parliament. However, the legislature's failure to act cannot stand in the way of the Parliament's exercise of powers relating to the integration process. It is necessary to redefine the interpretative assumptions regarding the relevance of the Constitution in determining the position of the Parliament in the legal order determined not only by national legal provisions but also by the EU law.

**Keywords:** committee, European Union, Standing Orders of the Sejm, Constitution

Analiza obowiązującego stanu prawnego wskazuje, że komisje Sejmu i Senatu właściwe w sprawach europejskich mogłyby zostać wyposażone przez ustawodawcę w instrumenty pozwalające na udział w dyskursie politycznym z instytucjami UE oraz komisjami innych parlamentów narodowych. Realizacja tego celu wymaga zmiany ustawy oraz regulaminów izb. Jednak zaniechanie ustrojodawcy nie może stać na przeszkodzie wykonywaniu przez parlament uprawnień związanych z procesem integracji. Konieczna jest redefinicja założeń interpretacyjnych dotyczących znaczenia ustawy zasadniczej dla określenia pozycji parlamentu w porządku prawnym wyznaczanym nie tylko przepisami krajowymi, ale także przepisami prawa UE.

**Słowa kluczowe:** komisja sejmowa, Unia Europejska, regulamin Sejmu, Konstytucja

Ekspert ds. legislacji Biura Analiz Sejmowych ■  
Kancelaria Sejmu, Biuro Analiz Sejmowych, Wydział Prawa Ustrojowego i Parlamentarnego,  
WARSZAWA, POLSKA ■  
[wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl](mailto:wojciech.sypniewski@sejm.gov.pl) ■ <https://orcid.org/0000-0002-7704-5042>

<sup>1</sup> *Opinia prawna na temat ram prawnych poszerzenia uprawnień Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz jej Przewodniczącego w zakresie tzw. „dialogu politycznego” sporządzona 2 grudnia 2022 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji do Spraw Unii Europejskiej; BAS-WAP-2026/22.*

## Przedmiot opinii

Przedmiotem opinii jest analiza ram ustrojowych poszerzenia uprawnień Komisji do Spraw Unii Europejskiej oraz jej Przewodniczącego w zakresie tzw. dialogu politycznego. Chodzi o ustalenie, „jakich zmian prawnych w krajowym porządku prawnym wymagałoby wyposażenie Komisji do Spraw Unii Europejskiej w uprawnienia postulowane we Wnioskach Grupy Roboczej ds. Roli Parlamentów Narodowych w Unii Europejskiej (COSAC)”.

W szczególności chodzi o ocenę możliwości stworzenia podstaw prawnych dla przyznania:

„– Komisji do Spraw Unii Europejskiej uprawnienia do uchwalania opinii i stanowisk adresowanych bezpośrednio do instytucji UE oraz komisji do spraw europejskich innych parlamentów narodowych w ramach tzw. dialogu politycznego,

– Komisji do Spraw Unii Europejskiej uprawnienia do zapraszania na posiedzenia Komisji komisarzy europejskich, posłów do PE oraz ministrów państwa sprawującego prezydencję,

– Przewodniczącemu Komisji do Spraw Unii Europejskiej uprawnień umożliwiających realizację prawa parlamentarzystów krajowych do zadawania pytań na piśmie instytucjom UE”.

## Podstawy prawne prowadzenia przez parlamenty narodowe i ich organy „dialogu politycznego” z instytucjami UE

1. Traktat z Lizbony poszerzył uprawnienia parlamentów narodowych w zakresie udziału w procesach decyzyjnych w Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie w tym obszarze ma upoważnienie izb parlamentarnych do kontroli zasady pomocniczości w procesie stanowienia aktów ustawodawczych UE. Uprawnienie to przyjmuje formę proceduralną tzw. żółtej lub pomarańczowej kartki [art. 12 lit. b Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), art. 6 protokołu nr 2]. Zastrzeżenia co do zgodności aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości wyrażone w uzasadnionych opiniach parlamentów narodowych rodzą określone skutki prawne uzależnione od liczby zgłaszających je izb parlamentarnych. W sytuacji gdy zastrzeżenia takie zgłasza 1/3 parlamentów narodowych, projektowany akt poddawany jest ponownej analizie przez wnioskodawcę (zwykle Komisję Europejską). Istotne w procesie upodmiotowienia parlamentów narodowych w procesach decyzyjnych UE jest również prawo skargi do Trybunału Sprawiedliwości UE, które może być wykonywane przez izby parlamentarne państwa członkowskiego niezależnie od uprawnień, które w tym zakresie przysługują państwu członkowskiemu i które wykonywane są w jego imieniu przez rząd.

Rozważana w tym kontekście kategoria „dialogu politycznego” nie jest pojęciem prawnym i nie ma swojej definicji legalnej. W praktyce działania instytucji europejskich „dialog polityczny” niejako z założenia utożsamiany jest z odformalizowanym procesem komunikacji parlamentów narodowych z Komisją Europejską (KE). Zarys koncepcji określającej miejsce i rolę tej formy wymiany informacji przedstawiony został w 2009 r. piśmie Przewodniczącego KE J.M. Barroso i Wiceprzewodniczącej KE M. Wallström skierowanym do przewodniczących parlamentów narodowych UE<sup>2</sup> (pismo związane z tzw. inicjatywą Barroso<sup>3</sup>). Autorzy tego wystąpienia, podkreślając w imieniu KE znaczenie nowych mechanizmów z traktatu z Lizbony, deklarowali: „Mechanizm kontroli zasady pomocniczości stosowany będzie równocześnie z dialogiem politycznym, który obejmuje wszystkie aspekty dokumentów przesyłanych do parlamentów narodowych i nie ogranicza się tylko do kwestii stwierdzenia zgodności z zasadą pomocniczości. Komisja zwraca się zatem do parlamentów narodowych, aby w miarę możliwości w swoich opiniach ściśle oddzielały kwestie zasady pomocniczości od uwag na temat meritum wniosku oraz aby oceny dotyczące zgodności wniosków z zasadą pomocniczości były formułowane w sposób niepozostawiający żadnych wątpliwości. Komisja jest jednak oczywiście świadoma tego, że każdy parlament narodowy samodzielnie zdecyduje o swoich metodach pracy oraz formacie, w jakim będzie przysyłał uzasadnione opinie do Komisji”<sup>4</sup>.

Na poziomie prawa UE podstaw prawnych dla dialogu politycznego parlamentów narodowych z instytucjami UE upatrywać można w deklaracjach sformułowanych w art. 12 Traktatu o Unii Europejskiej, który *expressis verbis* przewiduje, że „parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii, zaś instrumentami, które temu służą jest m.in. otrzymanie od instytucji Unii informacji oraz projektów aktów ustawodawczych Unii oraz uczestniczenie we współpracy międzyparlamentarnej między parlamentami narodowymi i Parlamentem Europejskim, zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych”. Wspomniany protokół w preambule wyraźnie odróżnia funkcję kontrolną parlamentów narodowych sprawowaną nad ich rządami w odniesieniu do działań Unii Europejskiej – zgodnie z organizacją i praktyką konstytucyjną każdego państwa członkowskiego – od funkcji wyrażającej się w aktywnym udziale parlamentów narodowych w działaniach UE i zwiększaniu możliwości wyrażania przez nie ich punktu widzenia w sprawie projektów aktów ustawodawczych, a także w innych kwestiach, które mogą stanowić dla nich przedmiot szczególnego zainteresowania. Odrębność obu tych funkcji wyraźnie wskazuje, o czym będzie mowa w dalszej części opinii, że prawo UE zakłada pod-

<sup>2</sup> [Http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/relations/relations\\_other/npo/docs/letter\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/relations/relations_other/npo/docs/letter_pl.pdf).

<sup>3</sup> Szerzej R. Balicki, *Funkcja europejska Sejmu*, Wrocław 2019, s. 166.

<sup>4</sup> Zob. przypis 2.

miotowy status parlamentów narodowych w procesie dialogu politycznego z instytucjami UE, a zatem rolę wykraczającą poza klasyczne założenia ustrojowe, w których państwo reprezentowane jest w stosunkach zewnętrznych przez organ władzy wykonawczej. Protokół powierza również Parlamentowi Europejskiemu oraz parlamentom narodowym wspólne określenie sposobu organizacji i wspierania skutecznej i systematycznej współpracy międzyparlamentarnej w ramach Unii (art. 9), a także na nowo określa pozycję prawną Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC). Zgodnie z art. 10 COSAC może przedkładać wszelkie uwagi, które uzna za właściwe, pod rozważę Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji. COSAC wspiera ponadto wymianę informacji i najlepszych praktyk między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, w tym między ich wyspecjalizowanymi komisjami. Może także 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.

Mimo upływu lat od wejścia w życie traktatu z Lizbony komunikacja między parlamentami narodowymi a Komisją Europejską w ramach dialogu politycznego nie uzyskała bardziej sprecyzowanych form instytucjonalnych. Próba odpowiedzi na ten deficyt proceduralny są propozycje przedstawione przez Grupę Roboczą ds. roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (dalej: Grupa Robocza COSAC), która powołana została 14 stycznia 2022 r. przez przewodniczących Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej. Postulaty te obejmują szeroki wachlarz zagadnień, a w szczególności:

- propozycję ustanowienia zbiorowego prawa inicjatywy pośredniej, opartego na modelu, z którego obecnie korzysta Parlament Europejski (art. 225 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej),
- poszerzenie zaangażowania parlamentów narodowych w proces podejmowania decyzji już na etapie poprzedzającym proces legislacyjny (postulat organizowania przez KE wraz z prezydiami parlamentarnymi konferencji międzyparlamentarnych *ad hoc*, przed przedstawieniem projektów głównych aktów prawnych lub pakietów legislacyjnych, na podstawie rocznego programu Komisji, a także propozycję, by Komisja zamieszczała krótkie streszczenia wszystkich istotnych uwag parlamentów narodowych w uzasadnieniach wniosków legislacyjnych),
- poszerzenie warunków nadzoru parlamentów narodowych nad przestrzeganiem zasady pomocniczości (obniżenie progu uruchamiającego „żółtą kartkę” do ¼ głosów parlamentów narodowych, wydłużenie do dziesięciu tygodni terminu, w którym parlamenty narodowe muszą przeprowadzić kontrolę pomocniczości projektu aktu legislacyjnego, promowanie wśród wszystkich instytucji europejskich i państw członkowskich wspólnej kultury [zasad interpretacyjnych] w zakresie zasady pomocniczości i zasady proporcjonalności),

- wzmocnienie uprawnień kontrolnych roli parlamentów narodowych wobec Rady poprzez poszerzenie przejrzystości jej prac prowadzonych w ramach rozmów trójstronnych (dostęp przewodniczących komisji do spraw europejskich każdego parlamentu narodowego do wstępnych konkluzji przygotowanych przez prezydencję Rady oraz „czterokolumnowych tabel” rozmów trójstronnych),
- wzmocnienie roli kontrolnej parlamentów narodowych przez prawo do zadawania pytań na piśmie (prawo zadawania pytań instytucjom europejskim miałyby przysługiwać wszystkim parlamentarzystom, jednak wykonywane byłyby przez przewodniczących komisji do spraw europejskich parlamentów narodowych, którzy uczestniczą także w spotkaniach przewodniczących COSAC. Parlamentarzyści krajowi mieliby kierować pytania wyłącznie do Komisji Europejskiej, zaś COSAC mogłaby zbiorowo kierować pisemne pytania do Rady i Przewodniczącego Rady Europejskiej),
- wzmocnienie dialogu między parlamentami narodowymi a instytucjami europejskimi (postulat zwiększonego udziału komisarzy europejskich, eurodeputowanych lub ministrów państwa przewodniczącego Radzie w pracach parlamentów narodowych lub COSAC).

Propozycje przedstawione we wnioskach Grupy Roboczej COSAC mają charakter ogólny i będą wymagały w przyszłości dalszego uszczegółowienia. Wdrożenie tych postulatów wiąże się, w zależności od ich charakteru, z potrzebą zmiany praktyki działania instytucji UE, zmiany prawa UE (m.in. traktatów założycielskich, w tym protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych czy regulaminu COSAC), a także zmiany regulacji krajowych określających podstawy działania organów parlamentów narodowych. Wstępny charakter wniosków grupy roboczej powoduje, że mogą być one traktowane wyłącznie jako jeden z punktów odniesienia dla refleksji nad podstawą prawną uczestnictwa Sejmu i jego organów w europejskim dyskursie politycznym.

## **Podstawy prawne w krajowym porządku prawnym uczestnictwa Sejmu i jego organów w dialogu politycznym z instytucjami UE**

Dialog polityczny na forum UE nie sprowadza się wyłącznie do komunikacji rządów reprezentujących państwa członkostwie, lecz zakłada, niejako równolegle, aktywny udział parlamentów tych państw, a nawet ich organów. Istotne jest przy tym, że prezentacja stanowisk parlamentów narodowych z założenia ma mieć charakter wielopoziomowy. Upodmiotowienie, rozumiane jako prawo do wyrażania własnego stanowiska, dotyczy nie tylko izb parlamentarnych, ale także zakłada, że w dyskursie politycznym są one reprezentowane przez ich organy wewnętrzne – „komisje wyspecjalizowane w sprawach europejskich”. Propozycje Grupy Roboczej COSAC zakładają nawet przyznanie szczególnych uprawnień przewodniczącym tych organów.

Ogólny charakter podstaw normatywnych, które w europejskim systemie prawnym wyznaczają ramy dialogu politycznego, zderza się w polskich warunkach ustrojowych z niemal całkowitym brakiem przepisów, które określałyby zasady udziału organów polskiego parlamentu w tym procesie. Z jednej strony procedury traktatowe i praktyka instytucjonalna UE zakładają istnienie ogólnych uprawnień parlamentów narodowych i ich organów do wyrażania politycznego stanowiska w sprawach stanowiących przedmiot obrad organów UE, z drugiej zaś – założenia ustrojowe przyjęte w polskim porządku prawnym nie przewidują aktywnej roli Sejmu w prowadzeniu polityki zagranicznej, a także milczą na temat możliwości podejmowania działań na zewnątrz przez sejmową Komisję do Spraw Unii Europejskiej. Źródłem rysujących się dylematów ustrojowych pozostają, jak się wydaje, dwie cechy charakteryzujące polski system prawny. Po pierwsze, Konstytucja z 1997 r., poza ogólną klauzulą integracyjną (art. 90 ust. 1) oraz unormowaniem określającym miejsce prawa stanowionego przez organizację międzynarodową, której RP jest członkiem (art. 91 ust. 3), nie zawiera żadnych przepisów, które zakotwiczyłyby w ustawie zasadniczej specyficzne kompetencje konstytucyjnych organów państwa, a które zostały im nadane mocą postanowień traktatowych. W szczególności uprawnienie parlamentu do prezentowania własnego stanowiska na forum UE nie ma w obowiązującym stanie prawnym wyraźnych podstaw konstytucyjnych. Po drugie, zgodnie z zasadą proklamowaną w art. 7 Konstytucji organy władzy publicznej zobowiązane są działać w granicach i na podstawie prawa. Zasada ta rozumiana jest w sposób, który zakłada, że wymóg istnienia podstawy prawnej odnosi się nie tylko do podejmowanych przez organy państwa aktów władczych, ale również do całej sfery działań niewładczych.

W konsekwencji w tym kontekście formułowana jest wątpliwość, „czy Sejm w ogóle dysponuje (poza szczególnymi i wąsko określonymi uprawnieniami, które wynikają wprost z traktatów) kompetencją do formułowania i prezentowania na forum UE własnego stanowiska, odmiennego od stanowiska innych organów władzy państwowej, przede wszystkim Rady Ministrów”<sup>5</sup>. Wskazuje się, że prezentowanie takiego stanowiska przez Sejm – rozumiane jako forma prowadzenia polityki zagranicznej państwa – stałoby w sprzeczności z art. 146 ust. 1 Konstytucji, który zadania takie powierza Radzie Ministrów. Z pytaniami tymi wiążą się również dalsze dylematy, w szczególności czy prezentowanie „na zewnątrz” stanowiska Sejmu lub komisji sejmowej przez inne organy niż Marszałek Sejmu jest do pogodzenia z zasadą, że to ten organ reprezentuje Sejm na zewnątrz (art. 110 ust. 2 *in fine* Konstytucji)<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Z. Cieślak, *Wybrane zagadnienia prawne dotyczące udziału Sejmu w stanowieniu prawa Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, t. LXXXII, nr 2, s. 88.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

W 2014 r. w celu rozstrzygnięcia tych wątpliwości Biuro Analiz Sejmowych skonfrontowało grupę ekspertów z pytaniem o podstawy prawne udziału Sejmu w dialogu politycznym na forum UE<sup>7</sup>. W sporządzonych wówczas opiniach dominował pogląd, że uczestnictwo Sejmu w europejskim dyskursie politycznym stanowi przejaw swoistej funkcji europejskiej (integracyjnej), która nie mieści się w klasycznej typologii funkcji parlamentu<sup>8</sup>. Funkcję europejską wiązano głównie z funkcją ustawodawczą, której zakres i treść zmieniają się w warunkach członkostwa w UE. Działania podejmowane przez Sejm w tym wymiarze nie stanowią w ścisłym znaczeniu „prowadzenia polityki zagranicznej RP”, choć w niektórych szczególnych sytuacjach mogą się z nią łączyć. Wskazywano również, że określenie czytelnych podstaw udziału Sejmu w dialogu politycznym wymaga uzupełnienia ustawy zasadniczej o regulacje dotyczące uczestnictwa parlamentu w prowadzeniu polityki RP w Unii. Ustaleniom takim towarzyszył zarazem pogląd, że zmiana Konstytucji nie jest konieczna pod warunkiem nowelizacji ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii

<sup>7</sup> Patrz opinie P. Czarnego, A. Szmyta, D. Dudka i I. Grądzkiej, R. Mojaka oraz K. Wójtowicza opublikowane w „Przeglądzie Sejmowym” 2014, nr 3, s. 147–192. Ekspertcy odpowiadali na pytania:

„1. Jakie są krajowe podstawy prawne podejmowania przez Sejm działań w ramach dialogu politycznego (Konstytucja RP, ustawy, regulamin Sejmu)? Czy udział Sejmu w dialogu politycznym stanowi przejaw wykonywania przez Sejm jego konstytucyjnych funkcji (jakich?), czy też powinien być postrzegany w kontekście prowadzenia polityki zagranicznej państwa w rozumieniu art. 146 Konstytucji RP?

2. Jak jest ukształtowana procedura uczestnictwa Sejmu w dialogu politycznym, w szczególności:

a) czy stanowiska formułowane w ramach dialogu politycznego mogą być określane przez Sejm *in pleno*, (określone) organy Sejmu, (indywidualnych) posłów;

b) czy stanowiska formułowane w ramach dialogu politycznego mogą być przesyłane bezpośrednio organom UE przez Marszałka Sejmu lub inne organy Sejmu, ewentualnie przez (indywidualnych) posłów, czy też konieczne jest w tej mierze współdziałanie z Radą Ministrów;

c) w czym imieniu – i na podstawie jakiego upoważnienia – są formułowane i przesyłane organom UE stanowiska w ramach dialogu politycznego (w imieniu Polski, Sejmu, komisji sejmowych, innych podmiotów)?

3. Jakie ewentualne zmiany prawne (konstytucyjne, ustawowe, regulaminowe) byłyby wymagane, aby dialog polityczny mógł się odbywać bez przeszkód?”

*Opinia w sprawie niektórych aspektów udziału Sejmu RP w dialogu politycznym w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3.

<sup>8</sup> A. Czarny, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 152; A. Szmyt, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 163; D. Dudek, I. Grądzka, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 170; R. Mojak, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 184–185.

Europejskiej (Dz.U. nr 213, poz. 1395; dalej: ustawa kooperacyjna)<sup>9</sup>. Zmiana taka powinna polegać na pośredniej akceptacji udziału Sejmu i jego organów w dialogu politycznym przez wskazanie, jakie konkretne wymagania wynikają w tym zakresie z zasady współdziałania władz, z konstytucyjnie określonej roli Rady Ministrów. W tym zakresie postulowano nałożenie na organy Sejmu obowiązku informowania Radę Ministrów o wszelkich rozpatrywanych przez Sejm i jego organy dokumentach UE, jak również wymogu współdziałania przedstawicieli Rady Ministrów w tych pracach<sup>10</sup>. Rozstrzygnięcia wymagałoby również, czy Radzie Ministrów przysługiwać będą środki prawne służące przeciwdziałaniu przekazaniu KE stanowiska Sejmu niezgodnego z celami politycznymi ustalonymi przez Radę Ministrów<sup>11</sup>. Podnoszono również potrzebę zmiany regulaminu Sejmu, polegającą na ustanowieniu wyraźnej kompetencji Komisji do Spraw Unii Europejskiej do wyrażania opinii w sprawach mieszczących się w ramach dialogu politycznego oraz wskazującą procedurę ustalania, kiedy określona sprawa winna stać się przedmiotem obrad Sejmu, a kiedy wystarczające byłoby jej rozpatrzenie przez Komisję ds. UE wraz z ewentualnym udziałem komisji branżowych<sup>12</sup>.

Autorzy tych opinii uznawali, że stanowisko Sejmu w dialogu politycznym na forum UE powinno przyjmować formę uchwały całej izby. Komisje sejmowe, które zgodnie z regulaminem Sejmu są organami pomocniczymi Sejmu, nie mogą w tym zakresie zastępować Sejmu. Podkreślano przy tym, że Sejm nie uczestniczy w dialogu politycznym w roli organu wyrażającego oficjalne stanowisko RP w określonej sprawie, ale we własnym imieniu jako organu państwa członkowskiego UE, który zgodnie z ogólną klauzulą zawartą we wstępie do protokołu nr 1 ma możliwość wyrażania swojego stanowiska w kwestiach związanych z integracją europejską<sup>13</sup>.

Poglądy wyrażone w opiniach sporządzonych w roku 2014 nie straciły na aktualności i, mimo iż nie rozstrzygają wszystkich dylematów wiążących się z analizowanym zagadnieniem, stanowią istotną próbę wyznaczenia granic dopuszczalnych unormowań określających zasady uczestnictwa Sejmu i jego organów w dialogu politycznym na forum UE. Jakkolwiek trudno przecenić znaczenie tych ustaleń, to zarazem wydaje się, że niezbędne pozostaje usystematyzowanie założeń, które determinują zakres potencjalnych rozwiązań ustawowych i regulaminowych. Trafna wydaje się konstatacja, że brak regulacji konstytucyjnej odnoszącej się do pozycji Sejmu i Senatu w strukturze instytu-

<sup>9</sup> A. Czarny, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 155; A. Szmyt, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 160; D. Dudek, I. Grądzka, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 174–175; R. Mojak, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 184; K. Wójtowicz, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 189.

<sup>10</sup> P. Czarny, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 156, 158.

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> P. Czarny, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 158; A. Szmyt, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 165.

<sup>13</sup> A. Czarny, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 153, 157; A. Szmyt, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 165; D. Dudek, I. Grądzka, *Opinia w sprawie*, *op. cit.*, s. 171.



cji UE powoduje, że rozważane konstrukcje obciążone będą immanentną skazą niespójności systemowej. Źródłem kompetencji organów konstytucyjnych stają się bowiem przepisy organizacji międzynarodowej, której RP stała się członkiem, nie zaś przepisy ustawy zasadniczej. Względy pragmatyczne nakazują jednak uznać, że zaniechanie ustrojodawcy nie może stać na przeszkodzie wykonywaniu przez parlament uprawnień związanych z procesem integracji, a zatem konieczna jest redefinicja założeń interpretacyjnych dotyczących znaczenia ustawy zasadniczej dla określenia pozycji parlamentu w porządku prawnym wyznaczanym nie tylko przepisami krajowymi, ale także przepisami prawa UE. Trzeba zarazem zauważyć, że podejście takie stanowi obecnie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego trwałe założenie interpretacyjne. W wyroku z 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04 (OTK-A 2005, nr 1, poz. 3), sąd konstytucyjny, konstatując brak w polskiej ustawie zasadniczej przepisów bezpośrednio regulujących rolę Sejmu i Senatu w procesie stanowienia prawa Unii Europejskiej, uznał, że „niezbędne jest podjęcie próby takiej interpretacji norm konstytucyjnych, która umożliwi wkomponowanie wpływu organów państwa polskiego (w tym parlamentu) na stanowienie prawa unijnego w istniejące ramy ustrojowe Rzeczypospolitej”.

Punktem wyjścia analizy statusu ustrojowego europejskich uprawnień Sejmu i Senatu, w tym uprawnień do udziału w dialogu politycznym z instytucjami unijnymi, powinno być rozstrzygnięcie dylematu, czy uprawnienia te postrzegać należy jako wykonywanie konstytucyjnych uprawnień tych organów, czy też stanowią one kompetencje niemieszczące w zakresie regulacji ustawy zasadniczej. Argumentem przemawiającym na rzecz tezy, że uprawnienia parlamentu wynikające z traktatu z Lizbony wiążać należy z wykonywaniem przez Sejm i Senat funkcji ustawodawczej, znajduje wsparcie w ustaleniach Trybunału Konstytucyjnego zawartych w przywołanym wyroku. Sąd konstytucyjny, na tle ustawy kooperacyjnej z 2004 r.<sup>14</sup>, uznał, że jakkolwiek w klasycznym rozumieniu wykonywanie funkcji ustawodawczej ogranicza się wyłącznie do stanowienia prawa wewnętrznego – wydawania aktów normatywnych rangi ustawowej, to jednak kompetencje ustawodawcze Sejmu i Senatu po ratyfikacji traktatu akcesyjnego muszą być pojmowane z uwzględnieniem nowych warunków tworzenia prawa. Skoro regulacje przyjmowane przez organy Unii obowiązują na obszarze Polski po części bezpośrednio, po części zaś po uchwaleniu przez polski parlament ustaw implementacyjnych, to wyrażanie przezeń opinii o projektach aktów prawnych Unii staje się istotną formą współuczestnictwa w tworzeniu prawa unijnego. Dzięki takiemu opiniowaniu krajowa władza ustawodawcza uzyskuje pewien wpływ na proces rozwoju całej Unii Europejskiej. Oznacza to, że w poakcesyj-

<sup>14</sup> Ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz.U. nr 52, poz. 515; dalej: ustawa kooperacyjna z 2004 r.

nym porządku prawnym wykonywanie władzy ustawodawczej objęło swym zakresem również możliwość wywierania choćby nawet tylko pośredniego wpływu na treść aktów prawa unijnego. Zdaniem Trybunału „skoro istotą wykonywania przez parlament funkcji ustawodawczej jest możliwość oddziaływania w możliwie najszerszym zakresie na obowiązujące w kraju prawo, to do tej właśnie funkcji zaliczyć trzeba uprawnienia parlamentu związane z wpływaniem – choćby w ograniczonym stopniu – na treść zajmowanego na forum Rady Unii Europejskiej stanowiska Polski w kwestiach unijnych aktów prawnych”.

Jeżeli Trybunał Konstytucyjny wiąże uprawnienia Sejmu i Senatu w procesie stanowienia prawa UE z wykonywaniem funkcji ustawodawczej, to być może podobnie należy oceniać uprawnienia tych izb do udziału w europejskim dyskursie politycznym. Jeśli wykładnia taka jest trafna, to jej konsekwencją musi być pogląd, że formy realizacji tych uprawnień mogą być podobne. Zauważyć zatem należy, że zawarty w ustawie kooperacyjnej z 2004 r. mechanizm oddziaływania polskiego parlamentu na działalność prawodawczą UE, czyli konstrukcja legislacyjna oceniana przez Trybunał Konstytucyjny, nie angażowała w ten proces Sejmu i Senatu, a jedynie zakładała udział ich właściwych komisji. Sąd konstytucyjny nie zakwestionował „istoty” konstrukcji konsultowania polskiego stanowiska w sprawie unijnego aktu prawnego z władzą ustawodawczą, zakładającej, że w procesie tym uczestniczą wyłącznie komisje parlamentarne, a jedynie uznał, że uprawnienia komisji senackiej powinny odpowiadać uprawnieniom komisji sejmowej. Po zmianie ustawy kooperacyjnej, służącej wykonaniu omawianego wyroku, ukształtował się stan, który, w analizowanym obszarze, przejęty został przez obecnie obowiązującą ustawę kooperacyjną. Funkcja ustawodawcza w zakresie oddziaływania przez polski parlament na proces stanowienia prawa UE nie jest wykonywana przez Sejm i Senat w trakcie obrad plenarnych, lecz sprowadza się do wykonywania uprawnień ustawowych przez właściwe komisje tych izb. Innymi słowy, to organy wewnętrzne Sejmu i Senatu, w imieniu tych izb, realizują uprawnienia zakwalifikowane przez sąd konstytucyjny jako wykonywanie funkcji ustawodawczej.

Trzeba podkreślić, że w powszechnie przyjętym rozumieniu realizacja tej funkcji ustrojowej parlamentu wiąże się z aktami władczymi Sejmu i Senatu i nie może być zastąpiona działaniami ich organów. To Sejm i Senat uchwalają ustawy, nie zaś ich komisje. Sąd konstytucyjny, kwalifikując przyjętą w ustawie kooperacyjnej konstrukcję jako formę wykonywania funkcji ustawodawczej, uznał zatem, że w porządku poakcesyjnym, „w nowych warunkach tworzenia prawa”, oddziaływanie polskiego parlamentu na prawo stanowione przez organy UE może ograniczać się do działań podejmowanych przez komisje Sejmu i Senatu. Jeśli zatem uprawnienia izb w zakresie dialogu politycznego na forum UE wiązać należy z wykonywaniem funkcji ustawodawczej Sejmu i Senatu, ta zaś w obszarze prawa UE może być realizowana przez komisje bez udziału izb, to logiczny wydaje się wniosek, że „europejskie” komisje parlamentarne mogłyby w imieniu

swoich macierzystych izb uczestniczyć w dialogu politycznym. Pozytywna ocena takiej konstrukcji wydaje się uprawniona szczególnie w takim wypadku, gdy działania podejmowane przez komisje na forum UE ograniczałyby się wyłącznie do prezentowania ich własnych stanowisk w europejskim dialogu politycznym. Zasadność takiej kwalifikacji rozciąga się jednak również na sytuacje, w której komisje prezentowałyby na forum UE stanowisko polityczne w imieniu swoich izb. Skoro bowiem sąd konstytucyjny nie widział przeszkód, by komisje sejmowa i senacka reprezentowały w procesie stanowienia prawa UE stanowisko swoich macierzystych izb – i wiązał to z wykonywaniem władzy ustawodawczej – to wydaje się, że ustawa mogłaby wyposażyć właściwe organy Sejmu i Senatu w uprawnienie do prezentowania w dialogu politycznym stanowisk obu tych zgromadzeń. Konsekwencją wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego dotyczącej procesu kształtowania się stanowiska RP w europejskim procesie prawotwórczym jest bowiem teza, że w zmienionych po akcesji warunkach ustrojowych uprawnienia prawodawcze izb polskiego parlamentu mogą, w jakimś zakresie, być wykonywane wyłącznie przez ich komisje.

Wątpliwości ustrojowe, rysujące się na tle takiego ujęcia, uzasadniają rozważenie drugiej ewentualności. Uprawnienia komisji Sejmu i Senatu w zakresie dialogu politycznego na forum UE oceniać można jako kompetencje niezależne od funkcji ustawodawczej. Stanowisko takie zakładałoby, że uprawnienia te, zakotwiczone w sposób ogólny w przepisach prawa UE, odnoszą się do kwestii nieuregulowanej przepisami ustawy zasadniczej (materia „pozakonstytucyjna”). Założenie takie wymaga jednak oceny, czy ustawa mogłaby upoważniać organy wewnętrzne parlamentu do wykonywania uprawnień pozakonstytucyjnych, czyli uprawnień niewynikających z konstytucyjnych funkcji Sejmu i jego organów. Trzeba podkreślić, że rozstrzygnięcie tego dylematu tylko w części ma charakter precedensowy. W polskich realiach ustrojowych utrwalona jest praktyka powierzenia Marszałkowi Sejmu różnych pozakonstytucyjnych uprawnień, które nie wiążą się kierowaniem obradami Sejmu, strzeżeniem jego praw czy reprezentacją izby w stosunkach zewnętrznych. Przykładami mogą być kompetencje do ogłaszania jednolitych tekstów ustaw (art. 16 ustawy z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1461), obowiązek odbioru oświadczenia o stanie majątkowym od członków Rady Mediów Narodowych (art. 9 ust. 2 ustawy z 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 692) oraz posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej (art. 3a ust. 3 ustawy z 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 187, poz. 1925, ze zm.), czy uprawnienia związane z wyborem członków Krajowej Rady Sądownictwa wybieranych spośród sędziów (art. 11a–11d ustawy z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, t.j. Dz.U. 2021, poz. 269). W piśmiennictwie wskazuje się, że w wykonywaniu takich kompetencji Marszałek Sejmu działa jednoosobowo, we własnym imieniu i na włas-

ną odpowiedzialność, a jego działań nie można traktować jako podejmowanych w imieniu Sejmu<sup>15</sup>.

Trzeba w tym kontekście przypomnieć, że omawiane zagadnienie stało się przedmiotem analizy Trybunału Konstytucyjnego w sprawie dotyczącej dopuszczalności ustawowego upoważnienia Marszałka Sejmu do nadawania statutu Najwyższej Izbie Kontroli. W wyroku z 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98 (OTK 1998, nr 7, poz. 116), Trybunał Konstytucyjny, oceniając regulację, która nadawała Marszałkowi taką kompetencję, odniósł się do kwestii, czy konstytucyjne funkcje organów Sejmu mogą być rozszerzane przez ustawodawcę o inne uprawnienia. Sąd konstytucyjny w pierwszej kolejności zauważył, że zgodnie z wcześniej obowiązującym ustawodawstwem uprawnienie do nadawania statutu NIK przysługiwało Prezydium Sejmu. Zmiana ustawy zasadniczej prowadząca do pozbawienia tego organu statusu organu konstytucyjnego (tzw. dekonstytucjonalizacja Prezydium Sejmu<sup>16</sup>) spowodowała, że ustawodawca przeniósł na Marszałka Sejmu uprawnienia przysługujące wcześniej Prezydium Sejmu. Zdaniem sądu konstytucyjnego zmiana ustawy zasadniczej, polegająca na przekazaniu Marszałkowi Sejmu roli kierowniczego organu Sejmu i pozbawieniu Prezydium Sejmu statusu organu konstytucyjnego, nie musiała w konsekwencji powodować zmiany polegającej na przeniesieniu kompetencji Prezydium Sejmu na Marszałka Sejmu. W ocenie Trybunału nie było to konieczne, choć mieściło się w zakresie swobody ustawodawcy: „Ani dekonstytucjonalizacja Prezydium Sejmu ani konstytucjonalizacja instytucji Marszałka Sejmu nie mogą stać na przeszkodzie w zleceniu ustawą określonych zadań organowi Sejmu, pod warunkiem jednak, że zadania te będą mieściły się tak co do treści jak i formy w formule działania organu Sejmu (wewnętrznego organu Sejmu)”. Przykładem, który, zdaniem sądu konstytucyjnego, dobrze ilustrował tę tezę, był przepis obowiązującej wówczas ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, który pozostawiał Prezydium Sejmu prawo przedstawiania kandydatów na stanowisko sędziego Trybunału. W opinii Trybunału jedynie wyraźne postanowienie Konstytucji określające, jaki podmiot stanowi statut dla NIK, mogłoby tę kwestię rozstrzygnąć jednoznacznie, tzn. uniemożliwić ustawodawcy (przy spełnieniu wymienionych warunków) rozstrzygnąć kwestię inaczej niż ją rozstrzyga Konstytucja.

W omawianym orzeczeniu Trybunał Konstytucyjny badał również, czy zmiana art. 21 ust. 1 ustawy o NIK, polegająca na przyznaniu Marszałkowi Sejmu prawa powoływania wiceprezesów NIK na wniosek Prezesa NIK, oraz zmiana art. 22 ust. 2 i 6 tejże ustawy, polegająca na przyznaniu Marszałkowi Sejmu pra-

<sup>15</sup> L. Garlicki, Uwaga 8 do art. 110 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.

<sup>16</sup> Prezydium Sejmu jest organem Sejmu nie wymienianym w przepisach Konstytucji z 1997 r.

wa powoływania i odwoływania na wniosek Prezesa NIK członków Kolegium NIK, nie narusza konstytucyjnych kompetencji Sejmu jako organu władzy ustawodawczej oraz zasady demokratycznego państwa prawnego. Sąd konstytucyjny uznał, że zatwierdzanie wniosków Prezesa NIK, mających za przedmiot powołanie wewnętrznych organów NIK, nie wiąże się z konstytucyjną zasadą podległości NIK Sejmowi. Zasadę tę, w zakresie funkcji kreacyjnej, wyczerpuje konstytucyjny tryb powoływania Prezesa NIK. Nie ma zatem przeszkód, by ustawodawca zwykły powierzył podejmowanie decyzji personalnych w zakresie wewnętrznych organów NIK Marszałkowi Sejmu. Sposób powoływania innych, poza Prezesem, organów NIK jest elementem organizacji NIK, którą art. 207 Konstytucji odsyła do regulacji ustawowej. Określenie tego sposobu, także od strony podmiotu dokonującego tej czynności, mieści się więc w materii ustawowej dotyczącej organizacji oraz trybu działania NIK. W konsekwencji Trybunał Konstytucyjny uznał, że powierzenie Marszałkowi Sejmu kompetencji do powoływania i odwoływania wiceprezesów NIK oraz członków Kolegium NIK nie narusza zasady podległości NIK Sejmowi i mieści się w dyspozycji art. 207 Konstytucji.

Udział Marszałka Sejmu w nadawaniu statutu NIK oraz procedurze kreacji organów wewnętrznych NIK nie wiąże się z jego kompetencjami sejmowymi. Ustawodawca mógłby powierzyć wykonywanie tych uprawnień innym organom Sejmu (Prezydium Sejmu lub komisji sejmowej), ale także mógłby unormować te zagadnienia w sposób, który nie przewidywałby zaangażowania żadnego z tych organów. Ustalenia Trybunału Konstytucyjnego tylko pozornie mogą wydawać się odległe od przedmiotu niniejszej opinii. Wskazują one, że ustawodawca może zlecać ustawą wykonywanie określonych, pozakonstytucyjnych zadań organowi Sejmu, pod warunkiem że zadania te mieszczą się co do treści i formy w formule działania wewnętrznego organu Sejmu i nie kolidują z kompetencją Marszałka Sejmu do reprezentowania Sejmu na zewnątrz<sup>17</sup>.

Należy uznać, że powierzenie przez ustawodawcę komisji sejmowej (senackiej) prawa do prezentowania własnego stanowiska instytucjom unijnym (bez uszczerbku dla kompetencji Sejmu) mieściłoby się w granicach wyznaczonych przez sąd konstytucyjny. W takim ujęciu komisje europejskie izb polskiego parlamentu nie wykonywałyby żadnych funkcji konstytucyjnych (w szczególności nie reprezentowałyby macierzystych zgromadzeń), lecz z mocy upoważnienia ustawowego uzyskiwałyby prawo do udziału w dialogu politycznym. Należy w tym kontekście przypomnieć, że uwagi przedkładane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji przez COSAC, zgodnie z założeniem przyjętym w protokole w sprawie roli parlamentów narodowych, nie wiążą parlamentów narodowych ani nie przesądzają ich stanowiska (art. 10).

<sup>17</sup> Na temat zewnętrznych ustawowych kompetencji Prezydium Sejm, zob. L. Garlicki, Uwaga 11 do art. 110 [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.

Podsumowaniem tej części rozważań jest pogląd, że niezależnie od tego, czy udział komisji Sejmu i Senatu w dialogu politycznym na forum UE kwalifikowany byłby jako wykonywanie funkcji ustawodawczej, czy też jako aktywność niemieszcząca się w sferze regulacji ustawy zasadniczej, to należy uznać, że ustawodawca może określić zasady wykonywania tych uprawnień przez parlamentarne organy właściwe w sprawach europejskich. Kierując się ustaleniami sądu konstytucyjnego, należałoby przyjąć, że ustawa zasadnicza umożliwia powierzenie organom wewnętrznym Sejmu i Senatu uprawnień do przedstawiania ich stanowisk instytucjom unijnym. Konieczność rewizji interpretacji norm konstytucyjnych, która pozwalałaby na wkomponowanie europejskich uprawnień parlamentu w istniejące ramy ustrojowe RP, a także możliwość zlecenia przez ustawodawcę organom wewnętrznym izb parlamentarnych pozakonstytucyjnych zadań, prowadzi do przekonania, że ustawodawca może wyposażyć organy właściwe na podstawie regulaminów izb w sprawach europejskich w kompetencję do przedstawiania ich stanowiska instytucjom UE w zakresie przewidzianym w prawie UE.

### **Kompetencja Marszałka Sejmu do reprezentacji Sejmu w stosunkach zewnętrznych a udział komisji sejmowej w europejskim dialogu politycznym**

Odrębnym zagadnieniem wymagającym analizy jest problem znaczenia konstytucyjnej kompetencji Marszałka Sejmu do reprezentacji Sejmu w stosunkach zewnętrznych (art. 110 ust. 2 Konstytucji; zgodnie z art. 124 przepis ten należy stosować odpowiednio do Senatu). Chodzi o to, czy z zasady tej wynikają ograniczenia w zakresie bezpośredniego udziału organów Sejmu w europejskim dialogu politycznym. Gdyby bowiem uznać, że działania „europejskich” komisji Sejmu i Senatu, związane z uczestnictwem w dyskursie politycznym, wiązać należy z wykonywaniem funkcji ustawodawczej, a organy te przedstawiają w tym dialogu stanowisko swoich macierzystych izb, wówczas rysuje się realny problem, czy podejmowanie takich działań nie stoi w sprzeczności z zasadą, zgodnie z którą to marszałkom Sejmu i Senatu przysługują wyłączne kompetencje do reprezentowania tych izb na zewnątrz. Można wprawdzie utrzymywać, że procedura ustalania stanowiska RP dotyczącego projektu aktu prawnego, zakładająca kompetencje opiniodawcze organów właściwych na podstawie regulaminu Sejmu i Senatu, wiąże się wyłącznie z czynnościami tych organów i nie przewiduje żadnej aktywności marszałków izb, którą można by utożsamiać z realizacją kompetencji „reprezentacyjnych” (marszałkowie Sejmu i Senatu nie pośredniczą w przekazywaniu Radzie Ministrów opinii wyrażonych na podstawie art. 8 ust. 2 ustawy kooperacyjnej). Być może zatem komunikacja podejmowana w ramach dialogu politycznego między komisją działającą w imieniu macierzystej izby a organem

UE również nie wymaga „pośrednictwa” jej organu kierowniczego. Analogia taka nie uchyla jednak wszystkich wątpliwości, trudno bowiem o bardziej jaskrawy przykład działań „zewnętrznych” podejmowanych w imieniu izby parlamentu niż prezentowanie jej stanowiska organom organizacji międzynarodowej.

Omawiany problem rozstrzygnąć można inaczej, jeśli uznać, że udział komisji Sejmu i Senatu w dialogu politycznym na forum UE nie wiąże się z wykonywaniem konstytucyjnych zadań parlamentu, lecz ma swoje źródło w przepisach prawa UE, które przyznają im takie kompetencje. Praktyka ustrojowa wskazuje, że kompetencja Marszałka Sejmu nie obejmuje uprawnień do reprezentowania organów Sejmu w sytuacji, gdy wykonują one uprawnienia przysługujące im z mocy ustawy. Analiza rozwiązań angażujących organy parlamentarne w rozmaite procedury prawne prowadzi do wniosku, że przy braku wyraźnego zastrzeżenia ustawodawcy wykonywanie „zewnętrznych” kompetencji ustawowych nie wiąże się z „pośrednictwem” Marszałka Sejmu (Senatu), mimo iż adresatem tych czynności są podmioty zewnętrzne.

Sejmowa komisja śledcza uprawniona jest do wzywania świadków w celu złożenia zeznań, może domagać się od organów władzy publicznej złożenia pisemnych wyjaśnień lub przedstawienia dokumentów będących w ich dyspozycji, a także może wystąpić do Prokuratora Generalnego o przeprowadzenie określonych czynności. Komisję śledczą – zgodnie z art. 10 ust. 2 ustawy z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1024) – „na zewnątrz” reprezentuje oraz działa w jej imieniu przewodniczący komisji lub, z jego upoważnienia, zastępca przewodniczącego, przy czym podejmowanie niektórych, enumeratywnie wskazanych w ustawie działań wymaga uchwały komisji. Analogiczna konstrukcja zawarta jest w ustawie z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (t.j. Dz.U. 2022, poz. 762), który powierza Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej uprawnienia śledcze związane z rozpatrywaniem wstępnego wniosku o postawienie w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, a zarazem przewiduje, że „na zewnątrz Komisję Odpowiedzialności Konstytucyjnej reprezentuje oraz działa w jej imieniu przewodniczący Komisji lub, z jego upoważnienia, zastępca przewodniczącego” (art. 9c ust. 1). Można starać się wykazywać, że szczególne unormowania zawarte w ustawie o sejmowej komisji śledczej stanowią wykonanie dyspozycji ustawy zasadniczej, która powierza ustawodawcy określenie trybu działania komisji śledczej (art. 111 ust. 2 Konstytucji). Trudno jednak uznać, by to upoważnienie pozwalało na unormowanie w ustawie zasad stojących w kolizji z innymi postanowieniami Konstytucji. Omawianego argumentu nie można również odnieść do art. 9c ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu. Konstytucja nie przewiduje określenia w ustawie trybu działania Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej, a jedynie organizację Trybunału Stanu oraz tryb postępowania przed tym organem (art. 201 Konstytucji).

Innym przykładem „zewnętrznych” czynności organów wewnętrznych Sejmu i Senatu, które dokonywane są bez „pośrednictwa” marszałków tych izb, są

uprawnienia stałych komisji parlamentarnych związane z pozyskiwaniem informacji od podmiotów zewnętrznych. Zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1339) stałe i nadzwyczajne komisje sejmowe i senackie mogą żądać przedstawienia informacji i wyjaśnień w sprawach będących przedmiotem ich zakresu działania od członków Rady Ministrów oraz przedstawicieli właściwych organów i instytucji państwowych.

Trzeba zarazem podkreślić, że wykonywanie przewidzianych w regulaminie Sejmu uprawnień kontrolnych komisji sejmowych – przybierających formę dezyderatów i opinii kierowanych do członków Rady Ministrów, Prezesa NIK, Prezesa NBP, Prokuratora Generalnego oraz Głównego Inspektora Pracy – dokonuje się w procedurze zakładającej pośrednictwo Marszałka Sejmu. Rola Marszałka Sejmu nie sprowadza się wyłącznie do czynności technicznej, jaką jest przekazanie adresatowi uchwały komisji zawierającej dezyderat lub opinię, ale zakłada możliwość merytorycznej oceny tego dokumentu. Przed przekazaniem adresatowi uchwały Marszałek Sejmu może zwrócić go komisji z umotywowanym zaleceniem ponownego rozpatrzenia (art. 159 i art. 160 regulaminu Sejmu). Trzeba jednak podkreślić, że granice kompetencji Marszałka Sejmu wynikające z tych przepisów są wyraźnie określone w regulaminie Sejmu i uprawnień tych nie można odnosić do wykonywania przez komisje sejmowe instrumentów ustawowych.

Istotne znaczenie dla analizy zewnętrznych uprawnień organów Sejmu mają również kompetencje Komisji Finansów Publicznych związane z wprowadzaniem zmian w planach finansowych państwa. Zgodnie z ustawą z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. 2022, poz. 1634, ze zm.) sejmowa komisja właściwa do spraw budżetu wyraża opinię o zmianach w planie finansowym agencji wykonawczej (art. 21 ust. 5), w planie finansowym państwowego funduszu celowego (art. 29 ust. 12) oraz zmianie przeznaczenia rezerwy celowej w budżecie państwa (art. 154 ust. 9). Pozytywna opinia Komisji Finansów Publicznych jest warunkiem niezbędnym dla dokonania takich zmian przez uprawnione organy. Omawiana ustawa uzależnia również od pozytywnej opinii sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu możliwość innego sfinansowania przez Radę Ministrów zwiększonego wydatku na wpłatę środków własnych UE do jej budżetu niż przewidziana w ustawie budżetowej (w sytuacji gdy w trakcie roku budżetowego, w wyniku zmian wprowadzonych w budżecie ogólnym Unii Europejskiej, wpłata środków własnych ulegnie zwiększeniu i nie będzie możliwe pokrycie zwiększonych środków z rezerw celowych, art. 167 ust. 2), a także czyni pozytywną opinię tego organu warunkiem przekazania przez Ministra Obrony Narodowej dodatkowych środków do Funduszu Wsparcia Sił Zbrojnych (art. 167a ust. 2a). Wykonywanie tych uprawnień przez organ wewnętrzny Sejmu – komisję właściwą do spraw budżetu – nie wymaga zaangażowania Marszałka Sejmu.

W rozważaniach dotyczących zewnętrznych działań organów Sejmu warto przywołać także uprawnienie Prezydium Sejmu związane z kreacją składu rady



fundacji Centrum Badania Opinii Społecznej. Zgodnie z art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20 lutego 1997 r. o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej (Dz.U. nr 30, poz. 163) w skład rady fundacji CBOS wchodzi przedstawiciel Sejmu i przedstawiciel Senatu, których powołują odpowiednio prezydya Sejmu i Senatu. Innym przykładem zewnętrznych uprawnień, w tym wypadku organu komisji sejmowej, jest prawo Przewodniczącego Komisji do Spraw Służb Specjalnych do uczestniczenia w posiedzeniach Kolegium do Spraw Służb Specjalnych, czyli organu opiniodawczo-doradczego Rady Ministrów w sprawach programowania i nadzorowania służb specjalnych (art. 12 ust. 3 pkt 5 ustawy z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. Dz.U. 2022, poz. 557, ze zm.). Wykonywanie tych obowiązków, podobnie jak w wyżej omówionych przypadkach, dokonuje się bez „pośrednictwa” Marszałka Sejmu.

Przegląd unormowań ustawowych wskazuje, że zasada reprezentacji Sejmu przez Marszałka Sejmu z art. 110 ust. 2 Konstytucji w stosunkach zewnętrznych nie ma charakteru uniwersalnego w tym znaczeniu, że nie odnosi się do działań organów wewnętrznych Sejmu związanych z wykonywaniem ich ustawowych uprawnień. Konstrukcje normatywne, które określają sposób wykonywania przez komisje sejmowe kompetencji „zewnętrznych”, nie zakładają udziału w tych procedurach Marszałka Sejmu. Nawet jeśli rodzić się może wątpliwość, czy zasada wynikająca z art. 110 ust. 2 Konstytucji jest w wystarczającym stopniu respektowana przez ustawodawcę, to trzeba stwierdzić, że omawiane regulacje ustawowe chronione są domniemaniem zgodności z ustawą zasadniczą, a zarazem w doktrynie nie jest formułowany zarzut ich niekonstytucyjności. W konsekwencji trudno wskazać racje, które ograniczałyby możliwość poszerzenia katalogu tego rodzaju przypadków o nowe możliwości podejmowania przez komisje sejmowe działań zewnętrznych bez pośrednictwa Marszałka Sejmu. Uprawnienie organów parlamentarnych właściwych na podstawie regulaminów izb w sprawach europejskich do komunikowania organom UE w ramach dialogu politycznego stanowiska tych organów nie odbiegałoby swoim charakterem od innych konstrukcji ustawowych pozwalających tym organom na podejmowanie działań zewnętrznych. Kompetencje przewodniczących takich organów do reprezentowania ich w stosunkach zewnętrznych nie różniłyby się zasadniczo od uprawnień przysługujących przewodniczącym komisji śledczej czy Komisji Odpowiedzialności Konstytucyjnej. Ustawowe prawo przewodniczącego Komisji ds. UE do uczestnictwa w obradach COSAC nie różniłoby się w swej ustrojowej istocie od kompetencji przewodniczącego Komisji do Spraw Służb Specjalnych do uczestnictwa w obradach Kolegium do Spraw Służb Specjalnych. Należy, jak się wydaje, uznać, że dotychczasowa praktyka ustawodawcy w zakresie kreowania uprawnień zewnętrznych organów Sejmu wyznacza model reprezentacji zewnętrznej Sejmu i jego organów. W sytuacji, w której działania organu Sejmu nie są podejmowane w imieniu całej izby, ustawodawca nie wiąże ich z obowiązkiem korzystania z pośrednictwa Marszałka Sejmu. Jeśli ustawodawca może uzależnić

dopuszczalność dokonywania zmian w planach finansowych państwa od aprobaty sejmowej komisji właściwej do spraw budżetu (działania sejmowej komisji w takim wypadku nie są wszak działaniami Sejmu, a tym bardziej nie mogą być utożsamiane z „działaniami” władzy ustawodawczej), to może także upoważnić komisje Sejmu i Senatu właściwe w sprawach europejskich do przedstawiania ich stanowiska w dialogu politycznym z instytucjami UE, przy założeniu, że wykonywanie tego uprawnienia nie wymaga zaangażowania Marszałka Sejmu.

### **Zakres niezbędnych zmian w ustawie o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej i w regulaminie Sejmu**

Upoważnienie komisji polskiego parlamentu do udziału w dialogu politycznym z organami UE wymaga stworzenia w polskim systemie prawnym wyraźnych podstaw prawnych. Analiza uwarunkowań ustrojowych prowadzi do konstatacji, że udzielenie przez ustawodawcę upoważnienia organom właściwym na podstawie regulaminów izb do przedstawiania własnych stanowisk instytucjom UE będzie się mieścić w ramach wyznaczonych przez ustawę zasadniczą. Unormowania ustawowe dotyczące omawianej problematyki, z natury rzeczy, powinny mieć charakter komplementarny wobec uprawnień organów parlamentarnych wynikających z prawa UE i wiążącej się z nimi praktyki instytucjonalnej. Trudno zakładać, by polski ustawodawca mógł „wyprzedzać” tworzonymi regulacjami proces ewolucji uprawnień parlamentów narodowych na gruncie prawa UE. Unormowania krajowe mogą co najwyżej operacjonalizować sposób wykonywania praw przyznanych parlamentom narodowym i ich organom na poziomie regulacji UE. W konsekwencji, mając na uwadze wstępny charakter postulatów sformułowanych przez Grupę Roboczą COSAC, wydaje się, że ich implementacja na poziomie krajowym powinna nastąpić po ostatecznym ukształtowaniu treści nowych uprawnień organów parlamentów narodowych.

Należy zarazem uznać, że praktyka instytucjonalna organów UE już na gruncie obowiązującego stanu prawnego pozwala polskiemu ustawodawcy na sformułowanie w przepisach ustawy uprawnień komisji Sejmu i Senatu do przedstawiania Komisji Europejskiej opinii w sprawach obejmujących „wszystkie aspekty dokumentów przesyłanych do parlamentów narodowych”. Jak wskazuje przywołane wyżej stanowisko Komisji Europejskiej, kompetencje parlamentów związane z kontrolą przestrzegania zasady pomocniczości nie ograniczają możliwości uczestnictwa w szerszym rozumianym dialogu politycznym. Konstrukcja ustawy, która miałaby na celu wyznaczenie ram działania organów parlamentarnych w tym zakresie, powinna określać przedmiot uchwał komisji (np. jako stanowisko dotyczące dokumentów przekazanych przez KE parlamentom narodowym

w sprawach innych niż zgodność z zasadami pomocniczości i proporcjonalności), a także tryb kształtowania treści (należałoby rozważyć sformalizowanie trybu zgłoszenia projektu uchwały komisji, a także podstawowych zasad jego rozpatrywania). Ustawodawca mógłby również określić, w analogiczny sposób, zasady tworzenia stanowiska „europejskich” komisji Sejmu i Senatu, których adresatem byłyby organy innych parlamentów narodowych wyspecjalizowane w sprawach europejskich.

Prezentowanie stanowiska w dialogu politycznym na forum UE przez komisje parlamentarne jest aktywnością zbliżoną do prowadzenia polityki zagranicznej. Realizacja zadań polskiego państwa w tym zakresie spoczywa, jak już wspomniano, na Radzie Ministrów (art. 146 ust. 1 Konstytucji). To ten organ sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji). Dialog polityczny na forum UE z udziałem komisji polskiego parlamentu może mieć zatem wpływ na realizację konstytucyjnych zadań Rady Ministrów.

Procedura kształtowania się stanowiska organu parlamentarnego, które ma zostać zaprezentowane instytucjom UE, powinna zakładać wysłuchanie głosu Rady Ministrów. Założenie takie znajduje dodatkowe uzasadnienie na gruncie konstytucyjnej zasady współdziałania władz (preambuła do Konstytucji). Ustawa kooperacyjna mogłaby zatem określać reguły współpracy Rady Ministrów z parlamentarnymi organami właściwymi w sprawach europejskich w zakresie ustalania ich stanowisk, które zamierzają zaprezentować w ramach dialogu politycznego. Ustawodawca mógłby nałożyć na komisje parlamentarne obowiązek zasięgnięcia opinii Rady Ministrów na temat projektu uchwały zawierającej takie stanowisko, a także upoważnić przedstawicieli rządu do udziału w posiedzeniu organu Sejmu (Senatu), na którym rozpatrywany jest taki projekt.

Zmiana ustawy kooperacyjnej dotycząca rozważanej problematyki powinna także precyzować zasady udziału przedstawicieli komisji sejmowych i senackich w COSAC. Udział posłów i senatorów w pracach tego gremium nie powinien prowadzić się do przedstawienia ich własnych stanowisk. COSAC jest platformą współpracy komisji parlamentarnych wyspecjalizowanych w sprawach europejskich. Stanowisko przedstawiane przez parlamentarzystów reprezentujących taką komisję, powinno, jak się wydaje, być poprzedzone dyskusją na forum komisji. Organ parlamentarny, którego przedstawiciele uczestniczą w pracach COSAC, mógłby dysponować możliwościami proceduralnymi, które pozwalałyby na zobowiązanie członków, działających w jego imieniu, do przedstawienia stanowiska określonego przez ten organ. Brak reguł proceduralnych w prawie krajowym, które precyzowałyby zasady reprezentacji komisji sejmowych i senackich, stanowi jaskrawy przykład luki ograniczającej efektywne uczestnictwo tych organów w dialogu politycznym na forum UE.

Ustawodawca mógłby również upoważnić przewodniczących komisji Sejmu i Senatu właściwych w sprawach europejskich do podejmowania działań na ze-

wnątrz. Niezbędne wydaje się rozróżnienie, w jakich sytuacjach przewodniczący komisji mógłby podejmować działania „zewnętrzne” z własnej inicjatywy, a w jakich wymagałoby to uchwały komisji (wzorcem normatywnym dla takiej regulacji mogłyby być, omówione wyżej, art. 10 ust. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej oraz art. 9c ust. 1 ustawy o Trybunale Stanu). Trzeba podkreślić, że konkretyzacja ustawowa nowych uprawnień przewodniczących komisji do spraw europejskich każdego parlamentu narodowego przewidzianych we wnioskach Grupy Roboczej COSAC może nastąpić dopiero z chwilą konkretyzacji tych postulatów na poziomie prawa UE (dostęp przewodniczących do wstępnych konkluzji przygotowanych przez prezydencję Rady i „czterokolumnowych tabel” rozmów trójstronnych oraz prawo zadawania pytań instytucjom europejskim „przysługujące wszystkim parlamentarzystom”, które jednak miałyby być wykonywane przez przewodniczących komisji spraw europejskich parlamentów narodowych).

W odróżnieniu od omówionych wyżej zagadnień problematyka udziału w posiedzeniu komisji polskiego parlamentu komisarzy europejskich, posłów do PE czy ministrów państwa sprawującego prezydencję stanowi materię regulaminową. Kwestia obecności na posiedzeniu stałej sejmowej komisji osób spoza jej składu normowana jest co do zasady przepisami regulaminu Sejmu (art. 153–154), ponieważ jako element trybu działania organu Sejmu jest objęta autonomią regulaminową (art. 112 Konstytucji). Zasadę tę odczytywać należy w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego, który w wyroku z 14 kwietnia 1999 r. (sygn. akt K 8/99) uznał, że na gruncie ustawy zasadniczej wyróżnić można: 1) sferę wyłączności ustawy, w którą nie mogą wkraczać regulaminy parlamentarne, 2) sferę wyłączności regulaminów Sejmu i Senatu, w którą nie może wkraczać ustawa oraz 3) sferę spraw, które mogą być regulowane w ustawie i, w sposób uszczegóławiający, w regulaminach parlamentarnych. Zdaniem sądu konstytucyjnego zasada autonomii regulaminowej parlamentu w sprawach określonych w art. 112 Konstytucji stanowi ogólną regułę, od której wyjątki muszą mieć podstawę w innych normach lub zasadach konstytucyjnych. Trudno byłoby uznać, że omawiane wyżej konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów w sprawowaniu ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi wyznaczają zasadę przełamującą monopol parlamentu w określaniu trybu działania jego organów oraz ustalaniu zasad zapraszania do udziału w tych obradach osób spoza składu komisji, nawet w przypadku gdy przedmiot obrad mógłby mieć wpływ na dziedzinę stosunków zewnętrznych RP. Określenie zasad zapraszania do udziału w posiedzeniu komisji Sejmu i Senatu właściwych w sprawach europejskich ministrów państwa sprawującego prezydencję, komisarzy europejskich czy wybranych poza RP posłów do PE<sup>18</sup> powinno nastąpić w regulaminach izb. Wzorem takiego unormowania mógłby się stać art. 153 ust. 2 regulaminu Sejmu,

<sup>18</sup> Zgodnie z art. 154 ust. 1a regulaminu Sejmu posłowie do PE wybrani na terytorium RP mogą uczestniczyć w posiedzeniach komisji, a także zabierać głos w dyskusji.

który przewiduje, że prezydium komisji lub jej przewodniczący może zaprosić osoby spoza składu komisji do wzięcia udziału w posiedzeniu w celu złożenia informacji i wyjaśnień w sprawach będących przedmiotem obrad lub badań komisji.

## Podsumowanie

- Określenie w polskim porządku prawnym podstaw udziału komisji Sejmu i Senatu w europejskim dyskursie politycznym jest warunkiem niezbędnym dla efektywnego realizowania przez te organy uprawnień zakotwiczonych w praktyce instytucjonalnej UE oraz znajdujących ogólne podstawy w prawie UE. Analiza obowiązującego stanu prawnego wskazuje, że komisje Sejmu i Senatu, właściwe w sprawach europejskich, mogłyby zostać wyposażone przez ustawodawcę w instrumenty pozwalające na udział w dialogu politycznym z instytucjami UE oraz komisjami innych parlamentów narodowych. Realizacja tego celu wymaga zmiany ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz regulaminów izb w zakresie wskazanym w treści opinii.
- Brak regulacji konstytucyjnej odnoszącej się do pozycji Sejmu i Senatu w strukturze instytucji UE powoduje, że rozważane konstrukcje obciążone będą immanentną skazą niespójności systemowej. Źródłem kompetencji organów konstytucyjnych stają się bowiem przepisy organizacji międzynarodowej, której RP stała się członkiem, nie zaś przepisy ustawy zasadniczej. Względy pragmatyczne nakazują jednak uznać, że zaniechanie ustrojodawcy nie może stać na przeszkodzie wykonywaniu przez parlament uprawnień związanych z procesem integracji, a zatem konieczna jest redefinicja założeń interpretacyjnych dotyczących znaczenia ustawy zasadniczej dla określenia pozycji parlamentu w porządku prawnym wyznaczanym nie tylko przepisami krajowymi, ale także przepisami prawa UE.

## Bibliografia

### Akty prawne

#### ■ Prawo krajowe

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483, ze zm.

Ustawa z 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu, t.j. Dz.U. 2022, poz. 762.

Ustawa z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, Dz.U. 1995, nr 13, poz. 59.

Ustawa z 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1339.

Ustawa z 20 lutego 1997 r. o fundacji – Centrum Badania Opinii Społecznej, Dz.U. nr 30, poz. 163, ze zm.

- Ustawa z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz.U. nr 102, poz. 643.
- Ustawa z 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej, t.j. Dz.U. 2016, poz. 1024.
- Ustawa z 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, t.j. Dz.U. 2019, poz. 1461.
- Ustawa z 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu, t.j. Dz.U. 2022, poz. 557, ze zm.
- Ustawa z 30 lipca 2004 r. o uposażeniu posłów do Parlamentu Europejskiego wybranych w Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 187, poz. 1925, ze zm.
- Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, t.j. Dz.U. 2022, poz. 1634, ze zm.
- Ustawa 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.
- Ustawa z 12 maja 2011 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa, t.j. Dz.U. 2021, poz. 269.
- Ustawa z 22 czerwca 2016 r. o Radzie Mediów Narodowych, t.j. Dz.U. 2021, poz. 692.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2022, poz. 990.

#### ■ Prawo unijne

- Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.Urz. UE C 306 z 13 grudnia 2007 r., s. 1.
- Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r., s. 13.

#### Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 grudnia 1998 r., sygn. akt K 21/98.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 8/99.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04.

#### Literatura

- Balicki R., *Funkcja europejska Sejmu*, Wrocław 2019.
- Cieślak Z., *Wybrane zagadnienia prawne dotyczące udziału Sejmu w stanowieniu prawa Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2020, t. LXXXII, nr 2, <https://doi.org/10.14746/rpeis.2020.82.2.6>.
- Czarny P., Szmyt A., Dudek D., Grądzka I., Mojak R., Wójtowicz K., *Opinia w sprawie niektórych aspektów udziału Sejmu RP w dialogu politycznym w Unii Europejskiej*, „Przeгляд Sejmowy” 2014, nr 3.
- Garlicki L. [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 2000.

#### Inne

- Pismo Przewodniczącego KE J.M. Barroso i Wiceprzewodniczącej KE M. Wallström, [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/reasons/reasons\\_other/npdocs/letter\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/reasons/reasons_other/npdocs/letter_pl.pdf).