

Cezary Mik

## **Opinia w sprawie uprawnień Komisji do Spraw Unii Europejskiej wynikających z art. 3 ust. 2 ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej<sup>1</sup>**

Powers of the European Union Affairs Committee of the Sejm resulting from the provisions of the Act of 8th October 2010 on Cooperation of the Council of Ministers with the Sejm and the Senate in Matters Related to the Membership of the Republic of Poland in the European Union

The subject of this opinion is to discuss the powers of the European Union Affairs Committee of the Sejm addressed to the Council of Ministers under the provisions of the Treaty and the Standing Orders of the Sejm. According to the author, the Committee is entitled to request information from the representative of the Council of Ministers on the draft acts on the agenda of the European Council, whereas it may not request information on the specific position to be taken by the Prime Minister during a meeting of the European Council.

**Keywords:** parliamentary committee, European Union, Council of Ministers, European Council

Przedmiotem opinii jest omówienie kompetencji sejmowej Komisji ds. Unii Europejskiej względem Rady Ministrów na podstawie przepisów traktatowych i regulaminowych. Zdaniem Autora Komisja uprawniona jest do domagania się od przedstawiciela Rady Ministrów informacji o projektach objętych porządkiem obrad Rady Europejskiej, natomiast nie może żądać informacji, jakie konkretnie stanowisko zajmie Prezes Rady Ministrów podczas posiedzenia Rady Europejskiej.

**Słowa kluczowe:** komisja sejmowa, Unia Europejska, Rada Ministrów, Rada Europejska

Profesor doktor hab. nauk prawnych ■  
Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, Wydział Prawa i Administracji,  
Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego, WARSZAWA, POLSKA ■  
c.mik@uksw.edu.pl ■ <https://orcid.org/0000-0002-6758-1909>

<sup>1</sup> *Opinia w sprawie uprawnień Komisji do Spraw Unii Europejskiej wynikających z art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej* sporządzona 10 lipca 2023 r. na zlecenie Przewodniczącego Komisji do Spraw Unii Europejskiej; BAS-WAPEiM-1413/23.

## Przedmiot opinii

Opinia dotyczy określenia zakresu uprawnień Komisji do Spraw Unii Europejskiej (dalej: KSUE lub Komisja) wynikających z art. 3 ust. 2 ustawy z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U. nr 213, poz. 1395; dalej: ustawa), ze szczególnym uwzględnieniem zakresu informacji, o które może wnioskować Komisja od przedstawiciela Rady Ministrów przed posiedzeniem Rady Europejskiej.

## Uzasadnienie

Wyjaśnienie przedstawionego zagadnienia wymaga: 1) wykładni art. 3 ust. 2 ustawy; 2) określenia zakresu kompetencji Komisji; 3) określenia charakteru i sposobu funkcjonowania Rady Europejskiej.

W odniesieniu do pierwszego zagadnienia art. 3 ustawy stanowi, że: „1. Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Senatowi, nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy, informację o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej. 2. Na żądanie Sejmu, Senatu, organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu lub organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu Rada Ministrów przedstawia odpowiednio Sejmowi, Senatowi, organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu lub organowi właściwemu na podstawie regulaminu Senatu informację o sprawie związanej z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”.

Z rozważanej perspektywy szczególnie interesujący jest ust. 2 art. 3, który upoważnia właściwe organy parlamentu do żądania od Rady Ministrów „informacji o sprawie związanej z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”. Przepis ten pozwala zatem wskazanym organom domagać się informacji o sprawie związanej z członkostwem Polski w Unii Europejskiej bez jakiegokolwiek dodatkowej kwalifikacji. *Prima facie* można byłoby to rozumieć, zgodnie z *argumentum lege non distinguente*, w taki sposób, że organ parlamentu, w rozpatrywanym wypadku KSUE, ma prawo domagać się od Rady Ministrów w każdym czasie każdej informacji o każdej sprawie związanej z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Zarazem jednak przepis ten jest regułą ogólną i nie stwierdza jednoznacznie, że Komisja może domagać się wszelkich informacji o nieograniczonym zakresie. Innymi słowy, działanie art. 3 ust. 2 ustawy musi być skorelowane z innymi postanowieniami, w tym odnoszącymi się do kompetencji samej Komisji, jak również natury sprawy związanej z członkostwem Polski w Unii Europejskiej.

Jeśli chodzi o uprawnienia KSUE, to są one określone przez ustalenie zakresu działania Komisji w załączniku regulaminu Sejmu<sup>2</sup>. W punkcie 3a załącznika stwierdza się: „do Spraw Unii Europejskiej należą sprawy związane z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, w szczególności zajmowanie stanowisk i wyrażanie opinii na temat projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska lub Europejska Wspólnota Energii Atomowej, planów pracy Rady i rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej, formułowanie zaleceń dla Rady Ministrów dotyczących stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu w Radzie oraz rozpatrywanie informacji i innych dokumentów przedkładanych przez Radę Ministrów, a także opiniowanie kandydatur na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej”.

W załączniku określono uprawnienia Komisji szeroko i ogólnie („sprawy związane z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”), precyzując jedynie przykładowo te uprawnienia, które są rozwinięte w art. 148b regulaminu. Można zauważyć, że w zakresie działania Komisji nie wymienia się Rady Europejskiej. Jednakże z uwagi na ogólnie określony zakres działania, nie można *ex definitione* pozbawić Komisji jakichkolwiek uprawnień związanych ze sprawami, jakie Polska przedkłada w Radzie Europejskiej.

Wszakże obowiązek Rady Ministrów odpowiadania na żądania Komisji oraz zakres działania Komisji jeszcze nie przesądzą ostatecznie o zakresie jej uprawnień w związku z działalnością Rady Europejskiej. Niezbędne jest ustalenie charakteru i sposobu działania Rady Europejskiej. Rada ta jest instytucją Unii Europejskiej (art. 13 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej; TUE). Jej pozycję ustrojową i zakres zadań/kompetencji określa art. 15 TUE. Zgodnie z ust. 1–4 tego artykułu<sup>3</sup>:

„1. Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne. Rada Europejska nie pełni funkcji prawodawczej.

2. W skład Rady Europejskiej wchodzi szefowie państw lub rządów Państw Członkowskich, jak również jej przewodniczący oraz przewodniczący Komisji. W jej pracach uczestniczy wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa.

3. Rada Europejska zbiera się dwa razy w ciągu półroczna, zwoływana przez jej przewodniczącego. Jeżeli wymaga tego porządek obrad, członkowie Rady Europejskiej mogą podjąć decyzję, aby każdemu z nich towarzyszył minister,

<sup>2</sup> Uchwała Sejmu z 30 lipca 1092 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2022, poz. 1204; dalej: regulamin. Zob. także art. 148a i n. regulaminu.

<sup>3</sup> Ustępy 5 i 6 dotyczą przewodniczącego Rady Europejskiej.

a w przypadku przewodniczącego Komisji – członek Komisji. Jeżeli sytuacja tego wymaga, przewodniczący zwołuje nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej.

4. O ile Traktaty nie stanowią inaczej, Rada Europejska podejmuje decyzje w drodze konsensusu”.

W ten sposób, mimo że nie pełni funkcji prawodawczej, Rada Europejska jest najważniejszym organem politycznym i decyzyjnym w Unii Europejskiej. W jej zasadniczym składzie znajdują się szefowie państw lub rządów państw członkowskich, a zatem osoby pełniące najwyższe funkcje państwowe, a także przewodniczący Komisji Europejskiej. Osobom tym, na podstawie ich decyzji, może towarzyszyć odpowiednio minister oraz członek Komisji. Rada Europejska co do zasady działa w trybie konsensusu.

Rada Europejska dysponuje własnym regulaminem. Obecnie obowiązuje w tej sprawie decyzja Rady Europejskiej (2009/882/UE) z 1 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego z załącznikiem zawierającym regulamin wewnętrzny (Dz.Urz. UE L 315 z 2009 r., s. 51, dalej: regulamin RE). Porządek obrad Rady Europejskiej ustala jej przewodniczący w ścisłej współpracy z przedstawicielem państwa sprawującego prezydencję oraz z przewodniczącym Komisji. Projekt porządku obrad jest przedkładany Radzie do Spraw Ogólnych z uwagami. To samo dotyczy opracowania projektu wytycznych do konkluzji Rady Europejskiej, jak również projektów konkluzji i decyzji Rady Europejskiej. W ten sposób przedstawiciel Rady Ministrów ma dostęp do wymienionych dokumentów. Terminy związane z przygotowaniem i przyjmowaniem projektów wskazanych dokumentów są określone przez regulamin i są bardzo krótkie (wkłady poszczególnych rad ministrów są przekazywane Radzie do Spraw Ogólnych dwa tygodnie przed posiedzeniem Rady Europejskiej, ostatnie posiedzenie Rady do Spraw Ogólnych przyjmujących projekty dokumentów Rady Europejskiej odbywa się „w ciągu pięciu dni poprzedzających posiedzenie Rady Europejskiej”. Sam porządek obrad jest jednak przyjmowany dopiero na początku posiedzenia Rady Europejskiej (art. 3 regulaminu RE).

Godne podkreślenia jest, że posiedzenia Rady Europejskiej nie są jawne (art. 4 ust. 3 regulaminu RE). Można to rozumieć jako zasadę poufności obrad. Decyzje Rady Europejskiej (dotyczy to także jej konkluzji) podejmowane są w drodze konsensusu, chyba że traktaty będące podstawą działania Unii Europejskiej stanowią inaczej (art. 6 ust. 1 regulaminu RE).

W kontekście omówionych przepisów traktatowych i regulaminowych należy stwierdzić, że niezbędne jest rozróżnienie dokumentów, które stanowią projekty porządku obrad, konkluzji i decyzji Rady Europejskiej, które co do zasady nie są objęte niejawnością, a tym, co dzieje się podczas obrad Rady Europejskiej (co będzie podczas tych obrad prezentowane, także na bieżąco modyfikowane) przez przedstawiciela państwa członkowskiego (szefa państwa lub rządu).

## Podsumowanie

Należy przyjąć, że KSUE może domagać się od przedstawiciela Rady Ministrów informacji o projektach porządku obrad Rady Europejskiej, jak również o projektach konkluzji i decyzji, jakie ewentualnie mają być przyjęte przez Radę Europejską, o ile tylko terminy ich przyjmowania na to pozwolą, jak również o dokumentach oficjalnych przyjętych przez Radę Europejską. Natomiast nie może oczekiwać, że dostarczone zostaną jej informacje o tym, jakie konkretnie stanowisko zajmie Prezes Rady Ministrów podczas posiedzenia Rady Europejskiej. Naruszałoby to bowiem zasadę niejawności posiedzeń Rady Europejskiej. Stanowisko Polski (podobnie jak innych państw członkowskich) może być zresztą modyfikowane podczas obrad Rady Europejskiej, stosownie do rozwoju dyskusji. Ponadto zasada poufności obejmuje również stanowisko innych osób uczestniczących w posiedzeniach Rady Europejskiej.

## Bibliografia

### Akty prawne

#### ■ Prawo krajowe

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.

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, t.j. M.P. 2022, poz. 990.

#### ■ Prawo unijne

Traktat o Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – wersja skonsolidowana, Dz.Urz. UE C 202 z 7 czerwca 2016 r.

Decyzja Rady Europejskiej (2009/882/UE) z 1 grudnia 2009 r. w sprawie przyjęcia regulaminu wewnętrznego z załącznikiem zawierającym Regulamin wewnętrzny, Dz.Urz. UE L 315 z 2009 r., s. 51.