

3/1/A/2005

**WYROK**  
z dnia 12 stycznia 2005 r.  
**Sygn. akt K 24/04\***

**W imieniu Rzeczypospolitej Polskiej**

**Trybunał Konstytucyjny w składzie:**

Andrzej Mączyński – przewodniczący  
Jerzy Ciemniowski  
Teresa Dębowska-Romanowska  
Marian Grzybowski  
Adam Jamróz  
Wiesław Johann – sprawozdawca  
Biruta Lewaszkiwicz-Petrykowska  
Ewa Łętowska  
Marek Mazurkiewicz  
Janusz Niemcewicz  
Marek Safjan  
Jerzy Stępień  
Marian Zdyb  
Bohdan Zdziennicki,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy oraz Sejmu i Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 20 grudnia 2004 r. i 12 stycznia 2005 r., wniosku grupy senatorów o zbadanie zgodności:

art. 9 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 52, poz. 515) w zakresie, w jakim przepis ten wyłącza obowiązek zasięgnięcia przez Radę Ministrów opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej przed jego rozpatrzeniem w Radzie Unii Europejskiej, z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji,

o r z e k a:

**Art. 9 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 52, poz. 515) w zakresie, w jakim pomija obowiązek zasięgnięcia opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, jest niezgodny z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.**

UZASADNIENIE:

---

\* Sentencja została ogłoszona dnia 18 stycznia 2005 r. w Dz. U. Nr 11, poz. 89.

## I

1. Wnioskiem z 21 maja 2004 r. grupa senatorów zwróciła się o stwierdzenie niezgodności art. 9 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 52, poz. 515; dalej: ustawa kooperacyjna) z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wnioskodawca wskazał, że władzę zwierzchnią w Rzeczypospolitej sprawuje Naród, działający bezpośrednio albo przez swoich przedstawicieli. Obie izby parlamentu są organami władzy państwowej i sprawują władzę ustawodawczą – niezależnie od podziału czynności w procesie legislacyjnym i równego, czy też nierównego, podziału uprawnień. Skoro z chwilą przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w istotny sposób ograniczony został zakres materii regulowanych ustawami krajowymi (wobec przeniesienia części kompetencji na poziom wspólnotowy), na rzecz aktów prawnych Unii, to uznać trzeba, że krajowe organy władzy ustawodawczej muszą mieć możliwość brania udziału w tworzeniu tych aktów.

Wnioskodawca – posługując się przykładami innych państw europejskich oraz literatury – wskazał, że w zakresie współpracy parlamentu z Radą Ministrów, w sprawach związanych z polskim członkostwem w Unii Europejskiej, istnieje konieczność partycypacji obu izb parlamentu narodowego. Stwierdził, iż pominięcie którejkolwiek z izb w postępowaniu legislacyjnym byłoby podstawą do uznania przyjętego w ten sposób aktu normatywnego za niekonstytucyjny, niezależnie od tego, jakie czynności w procesie legislacyjnym należą do Sejmu, a jakie do Senatu.

Ustawa kooperacyjna nałożyła na Radę Ministrów obowiązek współpracy z Sejmem i Senatem oraz informowania izb o projektowanych aktach prawnych i prowadzonych w Unii Europejskiej pracach nad nimi. Wnioskodawca przedstawił pełną historię prac nad ustawą, zwracając uwagę na odrzucenie przez Sejm senackiej poprawki, odnoszącej się do art. 9 ust. 1 i 3 ustawy, regulujących kwestie zasięgania przez Radę Ministrów opinii o stanowisku zajmowanym przez Radę Ministrów. Poprawka przewidywała, że obok „organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu” w obu przepisach uwzględniony zostanie również „organ właściwy na podstawie regulaminu Senatu”. Sejm odrzucił poprawkę twierdząc, iż opiniowanie przez Senat projektów stanowisk Rady Ministrów byłoby wykonywaniem funkcji kontrolnej, do której Izba Wyższa nie jest powołana. Wnioskodawca zwrócił uwagę na wewnętrzną sprzeczność stanowiska Sejmu, który za sprawowanie funkcji kontrolnej uznał opiniowanie stanowisk Rady Ministrów (art. 9 ustawy), jednocześnie jednak zgodził się na takie opiniowanie „na wstępnym etapie procedowania” (przyjęcie poprawki dotyczącej art. 6 ustawy). O kontrolnym charakterze działań izby przesądzałby obowiązek uwzględnienia treści senackiej opinii jako podstawy stanowiska Rady Ministrów. Decyduje o tym jednak art. 10 ustawy, nienadający opinii charakteru wiążącego, a Senat nie proponował w swych poprawkach zmiany tego przepisu uznając, że w tym przypadku Rady Ministrów nie można ograniczać.

W podsumowaniu wnioskodawca podkreślił, że uczestnictwo Senatu w opiniowaniu aktów prawnych Unii Europejskiej mieści się w ramach funkcji ustawodawczej parlamentu i nie ma żadnych podstaw do wyłączenia Izby Wyższej z tego procesu.

2. Pismem z 23 sierpnia 2004 r. stanowisko w sprawie zajął Prokurator Generalny stwierdzając, że art. 9 ustawy kooperacyjnej „w zakresie, w jakim pomija obowiązek zasięgania przez Radę Ministrów opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu o projekcie aktu prawnego Unii Europejskiej przed jego rozpatrzeniem w Radzie Unii Europejskiej – nie jest niezgodny z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji”.

Uzasadniając powyższe Prokurator Generalny stwierdził, że podstawową przyczyną bezzasadności wniosku jest niesłuszność twierdzenia o konieczności stosowania konstytucyjnych reguł polskiego procesu ustawodawczego do procedury wypracowywania polskiego stanowiska w procesie stanowienia prawa unijnego. Odwołując się do opinii, zasięgniętych przez Senat w toku prac nad ustawą kooperacyjną, Prokurator Generalny uznał, że „autorzy wniosku (...) z przedstawionych (...) argumentów za konstytucyjnością udziału organu senackiego w opiniowaniu projektów unijnych aktów prawnych także na etapie procedury (...), którego dotyczy art. 9 (...), wywodzą niekonstytucyjność pominięcia organu Senatu w omawianej procedurze”.

Prokurator Generalny zgodził się, że Sejm i Senat utraciły na rzecz organów Unii Europejskiej część swych kompetencji, podkreślił jednak, że nie wynika stąd obowiązek tworzenia mechanizmu „rekompensującego” ową stratę wpływem na kształt prawa unijnego. Utrata kompetencji nastąpiła wyrażoną zgodnie z ustawą zasadniczą wolą Suwerena (Narodu), a Konstytucja nie nakazuje „przeniesienia” mechanizmów stanowienia prawa polskiego na procedurę wypracowywania polskiego stanowiska w procesie stanowienia prawa unijnego, bowiem jest to materia całkowicie odrębna. Prokurator Generalny wskazał na odrębność dwóch systemów prawnych – krajowego i unijnego – z której wysnuł wniosek, że „wypracowanie polskiego stanowiska (...) nie jest elementem realizacji władzy zwierzchniej, w tym ustawodawczej (...), lecz stanowi przejaw uczestnictwa Polski w funkcjonowaniu Unii Europejskiej, która przejęła (...) część kompetencji organów krajowych”. Zdaniem Prokuratora Generalnego wynika stąd, że wzajemne relacje parlamentu i rady ministrów w procesie stanowienia prawa unijnego „nie poddają się konstytucyjnym regułom rządzącym procesem stanowienia prawa w Polsce”. Autor stanowiska dodał, że „ewentualne zastosowanie konstytucyjnych regulacji, dotyczących stanowienia prawa (...) w Polsce, do procedury stanowienia prawa unijnego, wykluczyłoby udział organu władzy wykonawczej (...) w stanowieniu części unijnych aktów prawnych z głosem decydującym”. W opinii Prokuratora Generalnego ustawodawca – w braku odrębnych unormowań konstytucyjnych – może swobodnie kształtować relacje władzy ustawodawczej i wykonawczej w procesie stanowienia prawa unijnego.

Prokurator Generalny dostrzegł pewną niekonsekwencję ustawodawcy, przejawiającą się w wykluczeniu organu senackiego dopiero na ostatnim etapie przed rozpatrzeniem projektu aktu w Radzie Unii Europejskiej. Uznał jednak, że zmiana tego stanu rzeczy jest postulatem natury polityczno-ustrojowej, którego realizacja nie byłaby sprzeczna z Konstytucją, co jednak nie przesądza o niekonstytucyjności rozwiązania przyjętego w ustawie kooperacyjnej.

3. Pismem z 3 grudnia 2004 r. stanowisko w sprawie zajął Marszałek Sejmu wnosząc o uznanie zaskarżonego przepisu za zgodny z Konstytucją. W uzasadnieniu powyższego stwierdził, że uchwalając ustawę Sejm brał pod uwagę okoliczności, omówione przez wnioskodawcę, w tym „deficyt demokracji” w strukturach Unii i we wspólnotowym procesie prawodawczym, opinie i postulaty środowiska naukowego, rozwiązania przyjęte w innych państwach Unii Europejskiej, Protokół o roli parlamentów narodowych w UE z 1997 r. oraz Protokół dołączony do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy.

Zdaniem Marszałka Sejmu wzięty został także pod uwagę fakt, że określone w ustawie kooperacyjnej formy uczestnictwa parlamentu w sprawach związanych z procesem stanowienia prawa wspólnotowego stanowią swoistą „rekompensatę” z tytułu przeniesienia pewnej części prerogatyw ustawodawczych parlamentów narodowych do kompetencji organów prawodawczych Unii. Uznał on jednak za błędny pogląd wnioskodawcy, zgodnie z którym opiniowanie stanowiska jest specyficznym rodzajem działalności ustawodawczej, mieszczącym się „w ramach funkcji ustawodawczej parlamentu”. Za „osobliwe” uznał przy tym „przeświadczenie, że analogiczne w swej treści i formie działania «organu właściwego na

podstawie regulaminu Senatu» są przejawem funkcji ustawodawczej, zaś «organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu» – funkcji kontrolnej”.

Marszałek Sejmu stwierdził, że na tle Konstytucji funkcja ustawodawcza parlamentu jest jasno i wyraźnie określona i polega na stanowieniu przez Sejm z udziałem Senatu norm prawa krajowego o mocy powszechnie obowiązującej, w formie ustaw uchwalanych przez te izby w szczególnej procedurze, której zasadnicze zręby są określone w Konstytucji. Podkreślił, że innych przejawów i form realizowania tej funkcji przez parlament Konstytucja nie przewiduje, zatem założenie, że istnieją bądź mogą istnieć również jakieś inne przejawy lub formy jej realizacji, ma charakter zupełnie dowolny. Udział parlamentów krajowych w konsultowaniu aktów prawa wspólnotowego trudno w jakimkolwiek sensie uznać za przejaw działalności ustawodawczej, natomiast jego formy i mechanizmy zbliżone są do form i mechanizmów działalności kontrolnej. Funkcja kontrolna jest – w opinii Marszałka Sejmu – w swych przejawach i formach realizacji o wiele bardziej różnorodna i mniej wyraziście zarysowana. Może obejmować środki bardzo rygorystyczne, łączące się bezpośrednio z egzekwowaniem odpowiedzialności rządu przed parlamentem, może jednak obejmować tylko działania o charakterze ściśle informacyjnym, stwarzające płaszczyznę dialogu i inspiracji, w formach całkowicie prawnie niewiązujących. Sejm musiał zachować ostrożność, by nie przekroczyć cienkiej i niejasnej linii, dzielącej działalność ściśle informacyjną oraz opiniodawczo-inspiracyjną od środków bardziej rygorystycznych, właściwych kontroli parlamentarnej *sensu stricto*. W przekonaniu Marszałka Sejmu, w ustawie kooperacyjnej – przy szeroko zakreślonym udziale Senatu w sprawach związanych z integracją europejską – granica ta została wyznaczona prawidłowo. O ile bowiem art. 3-8 ustawy zapewniają obu izbom parlamentu oraz ich organom pełną informację o aktach i działaniach w dziedzinie unijnego prawodawstwa, z możliwością wyrażenia przez właściwe organy obu izb opinii w tych sprawach, o tyle art. 9 ust. 1 ustawy nakłada na rząd – na etapie ostatecznego formułowania jego stanowiska – obowiązek zasięgnięcia opinii właściwego organu Sejmu, która powinna stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów. Marszałek Sejmu nadmienił, że w tle tych rygorystycznych przepisów kryją się zawsze konstytucyjne instrumenty egzekwowania przez Sejm politycznej odpowiedzialności rządu.

## II

Na rozprawie w dniach 20 grudnia 2004 r. i 12 stycznia 2005 r. uczestnicy postępowania podtrzymali zajęte w pismach stanowiska. Wszyscy zgodnie stwierdzili, że w związku z członkostwem w Unii Europejskiej prawo krajowe reguluje znacząco mniejszy zakres spraw, a prawo unijne w bardzo szerokim zakresie obowiązuje w Rzeczypospolitej bezpośrednio.

Przedstawiciel wnioskodawcy podkreślił, że rozpatrywane zagadnienia stanowią materię konstytucyjną, skoro jednak nie zostały uregulowane w ustawie zasadniczej, to rozstrzygnięcie powstających problemów musi nastąpić w ustawie zwykłej, jednak winno być dokonane z uwzględnieniem „ducha” Konstytucji. Wskazał, że prawo Unii Europejskiej – kształtowane głównie przez władzę wykonawczą – w znacznej mierze zastąpi prawo krajowe, tworzone przez polską władzę ustawodawczą. Podkreślił jednak, że skoro z mocy Konstytucji władzę ustawodawczą sprawują obie izby parlamentu, to Senat – jako izba przedstawicielska – powinien mieć równy z Sejmem wpływ na tworzenie prawa, mającego obowiązywać w Rzeczypospolitej. Zaznaczył, że postulowanych zmian art. 9 ustawy kooperacyjnej nie sposób uznać za ingerujące w funkcję kontrolną, konstytucyjnie zastrzeżoną dla Sejmu. Stwierdził, że jakkolwiek Senat nie jest izbą równorzędną z Sejmem, to jednak jego uprawnienia ustawodawcze są przedmiotowo nieograniczone, z czym brak powodów do limitowania jego uprawnień w zakresie wpływania na kształt prawa mającego obowiązywać obywateli polskich,

powstającego na szczeblu Unii Europejskiej przy udziale polskich organów. Uznał, że wobec tworzenia znacznej części prawa na szczeblu unijnym, konieczne jest szerokie interpretowanie art. 10 i art. 95 Konstytucji i ich rozumienie jako odnoszących się do wszelkiego wpływu na proces tworzenia prawa, które będzie obowiązywało w Rzeczypospolitej.

Przedstawiciel Prokuratora Generalnego stwierdził, że zaskarżona ustawa, choć dotyczy regulacji wewnętrznych – funkcjonowania organów prawa polskiego i ich wzajemnych relacji – to jednak w istocie nie odnosi się do tworzenia prawa wewnętrznego, lecz jest jedynie wyrazem przyjęcia do wiadomości, iż Suweren przekazał organom zewnętrznym część swoich kompetencji. Ustawa kooperacyjna wynika bowiem z uznania podjętej przez Naród w referendum decyzji o przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. W opinii Prokuratora Generalnego doszło do przekazania tej części władzy, o której mowa w art. 90 ust. 1 Konstytucji, a zakres przekazania regulowany jest traktatem akcesyjnym i zobowiązaniami przyjętymi w związku z nim przez Polskę. Cała konstrukcja tworzenia prawa unijnego, oparta na dominacji władzy wykonawczej, stanowi zaprzeczenie procedury stanowienia prawa krajowego. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego zgodził się, że w Unii Europejskiej istnieje niedostatek mechanizmów demokratycznych, uznał jednak, że jest to wynik przyjęcia innych priorytetów, takich jak racjonalizm, pragmatyzm i sprawność funkcjonowania struktur. Ponadto wskazał, że poglądy wnioskodawcy stanowić mogą jedynie postulat *de lege ferenda*, co jednakże nie przesądza o niekonstytucyjności rozwiązań przyjętych w obowiązującej ustawie.

Przedstawiciel Sejmu podkreślił, że wstąpienie do Unii Europejskiej skutkuje przekazaniem części suwerenności „na szczebel decyzyjny w instytucjach Unii”. Uznał jednak, że 54 polskich deputowanych do Parlamentu Europejskiego zapewnia Polsce dostateczny wpływ na zasadnicze decyzje podejmowane przez Unię Europejską. Wskazał też, że nawet brak ustawy kooperacyjnej i brak jakiegokolwiek współdziałania Rady Ministrów z polskim parlamentem nie mógłby być uznany za niekonstytucyjny, ze względu na brak w tym zakresie postanowień Konstytucji. W jego opinii procedura, o której mowa w art. 6 ustawy kooperacyjnej dotyczy norm, które mają zostać implementowane do polskiego systemu na podstawie przepisów uchwalonych przez Unię Europejską. Natomiast procedura normowana artykułem 9 tejże ustawy służy procesowi wypracowywania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej, które prezentowane będzie na forum europejskim. Z tego to względu większe kompetencje przyznano Sejmowi, który dysponuje skutecznymi środkami dyscyplinującymi Radę Ministrów, na wypadek gdyby przedstawiciel rządu w toku prac na forum Unii Europejskiej wyraził stanowisko odmienne od stanowiska Sejmu. Przedstawiciel Sejmu jednoznacznie zakwalifikował kompetencje, o których mowa w art. 9 ustawy, jako przejaw funkcji kontrolnej, nie zaś ustawodawczej. Zgodził się jednak, że zasięgnięcie przez rząd każdej opinii reprezentatywnego organu (również Senatu, o ile prawo tak stanowi), może zawsze jedynie pomagać w akceptacji działań władzy i każdy rząd Rzeczypospolitej powinien wsłuchiwać się w opinie obu izb parlamentu. Przyznał też, że w przepisach prawa europejskiego nie istnieją regulacje uniemożliwiające oparcie stanowiska władzy wykonawczej na stanowiskach obu izb parlamentu.

### III

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiotem orzekania w sprawie niniejszej jest akt prawny ściśle związany ze wstąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej, normujący współpracę Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem. Jest to zagadnienie o bardzo dużym znaczeniu dla funkcjonowania państwa, dla wzajemnych stosunków pomiędzy

poszczególnymi władzami, wreszcie – dla procesu stanowienia prawa o mocy powszechnie obowiązującej, które w znacznej części powstawać będzie na szczeblu europejskim.

W art. 2 zaskarżonej ustawy na Radę Ministrów nałożony został obowiązek współpracy z Sejmem i Senatem oraz przedstawiania im regularnych – nierzadszych niż półroczne – informacji o polskim udziale w pracach Unii Europejskiej (art. 3 ust. 1). Niezależnie od powyższego, ustawodawca nakazał też Radzie Ministrów informowanie każdej z izb (względnie organów właściwych na podstawie ich regulaminów) na jej życzenie o konkretnych sprawach związanych z polskim członkostwem w Unii Europejskiej (art. 3 ust. 2).

Połowa przepisów ustawy kooperacyjnej (art. 4-10) normuje współpracę w zakresie stanowienia unijnego prawa. Wynika to z faktu, że znacząca część obowiązującego w Polsce prawa będzie stanowiona przez instytucje europejskie, co w praktyce oznacza istotne zmniejszenie wpływu parlamentu narodowego na kształt krajowego systemu prawnego. W związku z tym – dla zapewnienia organom sprawującym władzę ustawodawczą w Polsce możliwie pełnego obrazu unijnych działań prawodawczych – Rada Ministrów ma obowiązek przekazywania każdej z izb rozlicznych dokumentów związanych z procesem stanowienia prawa (m.in. planów legislacyjnych Komisji Europejskiej, projektów aktów prawnych Unii Europejskiej, projektów umów międzynarodowych, których stroną ma być Unia Europejska, Wspólnoty Europejskie lub ich państwa członkowskie, aktów Unii Europejskiej mających znaczenie dla wykładni lub stosowania jej prawa czy informacji o przebiegu procedur legislacyjnych UE).

2. Spośród materiałów, które Rada Ministrów winna przekazywać Sejmowi i Senatowi, najistotniejsze znaczenie w aspekcie rozpatrywanej sprawy mają dokumenty, o których mowa w art. 6 ustawy kooperacyjnej, to jest projekty aktów prawnych Unii Europejskiej oraz odnoszące się do nich projekty stanowisk Rady Ministrów. Projekty aktów obie izby powinny otrzymywać niezwłocznie, zaś projekty stanowisk Rady Ministrów – nie później niż w terminie 14 dni od dnia otrzymania przez RM projektów tych aktów. Chodzi tu zatem o najwcześniejszy etap procedury legislacyjnej, będący wstępem do wypracowania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej jako kraju członkowskiego Unii. Obowiązkiem Rady Ministrów jest dołączenie do projektu stanowiska uzasadnienia, zawierającego między innymi tzw. ocenę skutków regulacji (OSR czyli opis przewidywanych konsekwencji unijnego aktu prawnego dla systemu prawa polskiego oraz dla stosunków społecznych, gospodarczych i finansowych) oraz informację o procedurze przyjmowania aktu i trybie głosowania w organach Unii. W ciągu 21 dni (albo 14 dni) od otrzymania projektu stanowiska Rady Ministrów organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu (Komisja do spraw Unii Europejskiej – art. 18 ust. 1 pkt 3a uchwały Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. z 2002 r. Nr 23, poz. 398 ze zm.) oraz organ właściwy na podstawie regulaminu Senatu (Komisja Spraw Unii Europejskiej – art. 15 ust. 1 pkt 11a uchwały Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu; M.P. z 2002 r. Nr 54, poz. 741 ze zm.) mogą wyrazić opinię o przekazanym projekcie aktu prawnego; niewyrażenie takiej opinii w terminie uznawane jest za niezgłoszenie uwag do projektu. Z powyższego w praktyce wynika, że na najwcześniejszym etapie prac właściwe organy Sejmu i Senatu otrzymują po pierwsze projekt aktu prawnego Unii Europejskiej, po wtóre zaś – projekt dotyczącego go stanowiska Rady Ministrów (wraz z OSR) i mają możliwość wyrażenia opinii o samym akcie prawnym. Przedmiotem opiniowania na tym etapie nie jest natomiast projekt stanowiska Rady Ministrów.

Zaskarżony art. 9 ustawy kooperacyjnej odnosi się do końcowego etapu krajowych prac nad projektem aktu prawnego Unii Europejskiej. Wołą ustawodawcy Rada Ministrów (która w międzyczasie prowadziła własne prace, a zapewne również negocjacje z innymi państwami członkowskimi) – przed rozpatrzeniem projektu aktu w Radzie UE – przedstawia sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej informację o stanowisku, jakie zamierza zająć podczas

rozpatrywania tego projektu (wraz z uzasadnieniem zawierającym OSR) i w tym zakresie zasięga jej opinii. Sądzić można, że na tym etapie prac opinia dotyczyć ma stanowiska, które Rada Ministrów zamierza zająć w Radzie UE. Co istotne, obowiązek zasięgnięcia opinii dotyczy tylko spraw, w których Rada UE decyduje jednomyślnie oraz spraw pociągających znaczne obciążenia dla budżetu państwa. W pozostałych przypadkach Rada Ministrów może zająć stanowisko bez zasięgnięcia opinii sejmowej komisji, choć wówczas jej przedstawiciel musi niezwłocznie wyjaśnić powody tego zaniechania (art. 9 ust. 3).

Zestawienie norm zawartych w art. 6 i art. 9 ustawy kooperacyjnej prowadzi do wniosku, że cała konstrukcja konsultowania polskiego stanowiska w sprawie unijnego aktu prawnego z władzą ustawodawczą nie jest w pełni klarowna. Na wstępnym etapie prac (art. 6) Rada Ministrów przekazuje obu izbom projekt unijnego aktu prawnego i projekt swego stanowiska w sprawie (wraz z OSR), a właściwy organ każdej z izb może wyrazić opinię o projekcie aktu (nie zaś o projekcie stanowiska Rady Ministrów). Opinię taką Rada Ministrów konstruująca ostateczne stanowisko bierze pod uwagę albo nie (wówczas musi wyjaśnić przyczyny rozbieżności – art. 10 ust. 2). Natomiast na końcowym etapie prac, Rada Ministrów przekazuje informację o stanowisku, które przygotowała i zamierza zająć w Radzie UE (nie chodzi tu więc o zmodyfikowany – w związku z opinią z art. 6 ustawy – kolejny projekt stanowiska, lecz o gotowe stanowisko – zgodne albo sprzeczne z opinią), zaś organ Sejmu (i tylko on) może wyrazić swoją opinię. Skoro organ ów projekt aktu opiniował już wcześniej (na podstawie art. 6), sądzić należy, że tym razem jego opinia (oparta na art. 9 ustawy) dotyczyć ma samego stanowiska Rady Ministrów, które jednak – jak mogłoby się wydawać – ma już charakter ostateczny. Równocześnie jednak – zgodnie z art. 10 ustawy – również ta opinia organu Sejmu powinna dopiero stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów (jeśli tak nie jest, przedstawiciel RM musi niezwłocznie przedstawić przyczyny rozbieżności – art. 10 ust. 2).

3. Od chwili, w której integracja Europy wyszła poza kwestie ściśle techniczne, a współpraca państw europejskich nabrała charakteru wielokierunkowego, normowanego w dużej mierze przepisami powstającymi na szczeblu ponadnarodowym, szczególnego znaczenia nabrała rola i pozycja parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa. W znacznej części ma ono moc wiążącą bezpośrednio (rozporządzenia), albo co najmniej narzuca ustawodawcom kierunek działań legislacyjnych (dyrektywy).

Do Traktatu o Unii Europejskiej (Maastricht, 7 lutego 1992 r.) dołączona została deklaracja w sprawie roli parlamentów krajowych w Unii Europejskiej. Ten bardzo krótki dokument „zachęcał parlamenty krajowe do większego udziału w działaniach UE” drogą zwiększenia wymiany informacji pomiędzy nimi a Parlamentem Europejskim. Na jego podstawie rządy państw członkowskich miały zapewnić otrzymywanie przez parlamenty krajowe projektów aktów prawnych Komisji „w czasie umożliwiającym zapoznanie się z nimi lub ich ewentualne rozważenie”.

Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie i niektóre związane z nimi akty (z 2 października 1997 r.) opatrzony został Protokołem w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej. Strony przypomniały, że kontrola parlamentów państw członkowskich nad ich rządami w zakresie działań Unii należy do organizacji i praktyki konstytucyjnej każdego państwa, ale dostrzegły potrzebę „zachęcenia” ich do „aktywnego udziału w przedsięwzięciach Unii Europejskiej” i zwiększenia możliwości „wyrażania ich punktu widzenia w kwestiach, które mogą stanowić dla nich szczególny przedmiot zainteresowania”. Dlatego też przyjęta została zasada przekazywania parlamentom dokumentów konsultacyjnych Komisji Europejskiej (białych i zielonych ksiąg, komunikatów), jak również niektórych projektów aktów prawnych „na tyle wcześnie, by rząd każdego Państwa Członkowskiego mógł zapewnić, aby parlament

tego państwa otrzymał je w sposób należyty”. Zasadą stało się, iż (oprócz przypadków szczególnie pilnych) między przedstawieniem propozycji a momentem jej głosowania w Radzie UE powinno minąć przynajmniej sześć tygodni. Ponadto sprecyzowana została rola Konferencji Komisji Wyspecjalizowanych w Sprawach Wspólnotowych (Conference of European Affairs Committees – COSAC), powstałej w 1989 r. i zapewniającej parlamentom narodowym możliwość wzajemnego konsultowania oraz informowania; komisja ta może obecnie zajmować stanowisko wobec szczególnych zagadnień na forum europejskim, nie wiąże jednak swymi opiniami parlamentów narodowych. Z powyższego wynika, że intencją nie było ustanowienie wspólnych reguł kontroli parlamentarnej w Unii, a „aktywny udział” parlamentu może być ukształtowany rozmaicie: od przekazywania informacji przez rząd, przez dialog rządu z parlamentem w ramach procedury konsultacyjnej, aż po wydawanie wiążących opinii.

W celu realizacji tego protokołu, COSAC ustanowiła zbiór minimalnych standardów, zwanych „kryteriami kopenhaskimi”, stanowiących wskazówki dla parlamentów, pomagające zapewnić im możliwość aktywnego uczestnictwa i wywierania wpływu na politykę wspólnotową. Zgodnie z owymi kryteriami rząd państwa członkowskiego powinien zapewnić parlamentowi krajowemu niezwłoczne otrzymywanie wszystkich dokumentów i przygotować dla parlamentu jasno sformułowany materiał dotyczący prawodawstwa Unii. Winny być też stworzone możliwości spotkań parlamentów krajowych z właściwymi ministrami, a rząd powinien przedstawić swój stosunek do unijnych propozycji. Parlament krajowy ma być informowany przez rząd z odpowiednim wyprzedzeniem o decyzjach, które mają być podjęte w UE, oraz o propozycjach rządu w tym zakresie.

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy również zawiera Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej. Warto skrótkowo przedstawić jego postanowienia, bowiem obrazują one potencjalny kierunek dalszego rozwoju i wskazują na tendencję wzmocnienia pozycji parlamentów krajowych. Jeśli Traktat wejdzie w życie (co w chwili obecnej nie jest pewne ze względu na plany rozpisania referendum w kilkunastu krajach europejskich), szczególnie istotną zmianą będzie przesyłanie wszelkich dokumentów bezpośrednio parlamentom narodowym, z pominięciem pośrednictwa rządów państw członkowskich. Parlamente będą również otrzymywały wszystkie dokumenty dotyczące planowania legislacyjnego lub strategii politycznej oraz ogół wniosków ustawodawczych przedkładanych Parlamentowi Europejskiemu. Będą też mogły przysyłać na forum Unii uzasadnione opinie co do zgodności wniosku ustawodawczego z zasadą pomocniczości. Ugruntowana zostanie zasada, zgodnie z którą okres między przekazaniem parlamentom narodowym państw członkowskich wniosku ustawodawczego (sporządzonego w językach urzędowych) a datą jego wpisania do porządku obrad w celu przyjęcia lub zajęcia stanowiska w ramach procedury ustawodawczej wynosić będzie sześć tygodni. W ciągu tych sześciu tygodni nie będzie też mogło dojść do żadnego porozumienia w sprawie wniosku ustawodawczego. Zastrzeżono również, że w przypadku parlamentów dwuizbowych, wszystkie postanowienia będą mieć zastosowanie do każdej z izb.

4. Prawo Unii Europejskiej staje się wraz z postępującym procesem integracji coraz bardziej znaczącym – pod względem ilościowym i jakościowym – segmentem prawa obowiązującego w każdym państwie członkowskim. Jednocześnie podkreślić trzeba, że Unia Europejska wpływa na kształt systemów prawnych państw członkowskich w dużej mierze bez udziału ich parlamentów; ów brak udziału krajowych legislatyw przede wszystkim dotyczy etapu tworzenia prawa wspólnotowego, nie można jednak tracić z pola widzenia faktu, że również na etapie późniejszej implementacji – poprzez ustawodawstwo krajowe – podlegają jedynie dyrektywy, ale już nie wiążące bezpośrednio rozporządzenia. Przedstawiona wyżej ewolucja prerogatyw parlamentów narodowych prowadzi do wniosku, że celem jest



zapewnienie im możliwie szerokiego uczestnictwa w przygotowywaniu i opiniowaniu prawa, które ma obowiązywać we wszystkich państwach członkowskich (pojawiała się nawet koncepcja Kongresu Narodów – dodatkowego organu, będącego reprezentacją parlamentów krajowych na szczeblu Unii). Ma to tym istotniejsze znaczenie, że powszechnie dostrzegane jest zjawisko „podwójnego braku demokracji” (zwane też „deficytem demokracji”), polegające z jednej strony na utracie kompetencji prawotwórczych przez parlamenty narodowe, z drugiej zaś na nierównoważeniu tej utraty kompetencjami Parlamentu Europejskiego. Rodzić to może poczucie bezwartościowości głosów wyborczych obywateli państw Unii (zarówno w krajowych wyborach parlamentarnych, jak i w wyborach do Parlamentu Europejskiego), którzy w praktyce tracą wpływ na kierunki rozwoju Unii Europejskiej oraz na kształt rozwiązań prawnych, bowiem prawo unijne w większości powstaje w drodze działań władz wykonawczych, zmiennych konstelacji wspólnych interesów oraz niełatwych do zrozumienia kompromisów. Temu właśnie odczuciu przeciwdziałać ma dążenie do jednoznacznego określenia i zwiększenia udziału parlamentów krajowych w procesie stanowienia wspólnego prawa europejskiego.

5. Organizacja udziału parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa unijnego jest zróżnicowana i należy do konstytucyjnej praktyki każdego z państw. Stopień skrępowania rządów decyzjami (opiniami) parlamentów jest różny, a ich kompetencje mogą obejmować zakres od wymiany informacji i ewentualnych nieformalnych uzgodnień (np. Irlandia, Hiszpania, Włochy) aż po narzucanie wiążącego stanowiska (np. Dania, Austria). Ponadto różny może być zakres przedmiotowy kompetencji, bowiem wszystkie komisje parlamentarne są właściwe w sprawach należących do I filaru (wspólny rynek, unia celna, wspólne reguły konkurencji, liczne wspólne polityki), natomiast w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (II filar – Common Foreign and Security Policy; CFSP) oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych (III filar – dawniej obejmujący całość zagadnień sprawiedliwości i spraw wewnętrznych – Justice and Home Affairs, z których część została włączona do I filaru) właściwe są komisje jedynie w połowie państw członkowskich.

Podkreślenia wymaga też, że nawet w państwach, których parlamenty udzielają rządów mandatów negocjacyjnych, władza wykonawcza mimo wszystko dysponuje pewnym zakresem swobody, niezbędnym do elastycznego reagowania na wyniki prowadzonych negocjacji. W doktrynie wyróżnia się trzy grupy parlamentów:

- podejmujące decyzje polityczne (dysponujące prawem *veta*, a także możliwością wprowadzania zmian i zawierania kompromisów w procesie podejmowania decyzji),
- wpływające na decyzje polityczne (mające prawo zmian projektów, ale bez prawa ich odrzucenia),
- słabe (pozbawione możliwości zmiany czy odrzucenia projektów przedłożonych przez władzę wykonawczą).

Na tym tle za celowe uznać można zwięzłe przedstawienie zasadniczych koncepcji wpływu parlamentów narodowych na rządy w państwach członkowskich Unii Europejskiej, które wchodziły w jej skład przed rozszerzeniem w maju 2004 r. W parlamentach wszystkich państw członkowskich powstały wyspecjalizowane komisje spraw europejskich, których głównym celem działania jest uzyskanie wiedzy (a niekiedy wpływu) na politykę rządów. Biorąc pod uwagę chyba najbardziej reprezentatywne koncepcje, pokrótce omówić warto model duński, niemiecki i brytyjski, a także – z uwagi na stosunkowo największe do Polski podobieństwo ustrojowe – model hiszpański.

Duński rząd ma obowiązek dostarczania ustanowionej przez Folketing komisji (17 członków, 11 zastępców, odzwierciedlona siła partii politycznych w parlamencie) wszechstronnych informacji o projektach aktów prawnych Komisji Europejskiej w zakresie I filaru; w odniesieniu do II i III filaru komisja jest na bieżąco informowana o postępach w

negocjacjach. Kompetencje komisji są szerokie, między innymi określa ona warunki mandatu negocjacyjnego, które następnie muszą być przestrzegane przez rząd, występuje też w charakterze koordynatora spraw Unii Europejskiej. Co do zasady komisja udziela mandatu tylko w sprawach należących do I filaru, jednak konsultowane są z nią również sprawy wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (II filar – rząd nie jest tu zobowiązany do otrzymania mandatu, jednakże w pewnych przypadkach stara się o jego uzyskanie), jak również – choć rzadziej – sprawy należące do III filaru (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych). Właściwi ministrowie sporządzają noty opisujące ważne elementy unijnych propozycji i ewentualny ich wpływ na prawo duńskie (noty zawierać powinny oszacowanie skutków, opisywać przypuszczalne opinie zainteresowanych organizacji oraz możliwą opinię Parlamentu Europejskiego), niemniej noty te nie wyrażają jeszcze planowanego stanowiska negocjacyjnego rządu, które minister przedstawia dopiero w toku prac komisji wraz z przewidywanymi pozycjami, na które może się wycofać w toku negocjacji. Stanowisko rządowe nie jest przedmiotem formalnego głosowania, natomiast przewodniczący komisji podsumowuje, czy akceptuje je ona, i stwierdza, że jest (lub nie ma) większość za udzieleniem mandatu lub że takiej większości nie ma.

W Niemczech każda z izb parlamentu (Bundestag i Bundesrat) ma własną komisję do spraw Unii, a rząd ma obowiązek informowania obu w sposób wszechstronny i jak najrychlejszy. Komisja Bundestagu (33 deputowanych do Bundestagu i 14 deputowanych do Parlamentu Europejskiego) jest ośrodkiem podejmowania decyzji politycznych i może podejmować je w zastępstwie pełnej izby, formułuje też zalecenia dla Bundestagu. W zakresie I filaru otrzymuje informacje i może reagować na projekty legislacyjne, w przypadku pozostałych dwóch filarów jest jedynie informowana, z tym że podczas posiedzeń poświęconych II filarowi obecny musi być przedstawiciel rządu. Po przekazaniu dokumentacji właściwy minister opracowuje raport wyjaśniający, który określa interes narodowy i szacuje skutki projektowanego rozwiązania. Obowiązkiem rządu jest wysłuchanie opinii parlamentu oraz oparcie na niej stanowiska negocjacyjnego i „zwrotne” poinformowanie o zakresie wzięcia owej opinii pod uwagę. Dopuszczalne jest działanie rządu wbrew opinii parlamentu, musi on jednak wówczas poinformować o przyczynach rozbieżności. Niemiecki system udzielania mandatów nie jest dla rządu wiążący – procedury odzwierciedlają konstytucyjne prawo parlamentu do wyrażania opinii, ale rząd nie ma obowiązku zgodnego z nimi działania, niemniej musi uzasadnić ewentualne poczynania z nimi niezgodne. Komisja Bundesratu (16 przedstawicieli rządów krajów związkowych – landów) może formułować zalecenia w sprawie opinii przekazywanych rządowi. W przypadkach gdy opinia Bundesratu winna być uwzględniona, zajęte stanowisko wiąże rząd federalny w negocjacjach.

W obu izbach parlamentu Wielkiej Brytanii istnieją komisje do spraw Unii Europejskiej. Komisja Izby Gmin (16 członków) bada i kontroluje dokumenty, może żądać dodatkowych informacji i publikuje okresowe sprawozdania. Członkowie rządu nie mogą zaakceptować żadnej propozycji unijnej do czasu jej szczegółowego rozważenia przez komisję, która może składać zastrzeżenia (tzw. procedura *scrutiny reserved*). Kontrolą objęte są dokumenty UE dotyczące wszystkich trzech filarów Unii, ale rząd może – według własnego uznania – dołączyć także inne dokumenty (np. propozycje UE niemające jeszcze wersji oficjalnej). Komisja pracuje wraz z trzema stałymi komisjami, z których każda zajmuje się określoną grupą zagadnień. Właściwi ministrowie mają obowiązek przedkładania memorandumów wyjaśniających, wówczas komisja ocenia dokument pod kątem znaczenia politycznego (implikacje finansowe, związane z bezpieczeństwem lub szczególnym wpływem dokumentu na Zjednoczone Królestwo) i prawnego (wątpliwa podstawa prawna, spór pomiędzy Komisją Europejską a państwami członkowskimi). Niektóre dokumenty – ze względu na ich szczególną wagę – stają się przedmiotem debaty w parlamencie, większością zajmują się jednak tylko komisje. Efektem prac jest albo uzgodnienie ostatecznej wersji

stanowiska rządu, albo jego odrzucenie. Procedura składania zastrzeżeń powoduje, że żaden z ministrów rządu nie może wyrazić zgody na propozycje UE, które nie zostały jeszcze omówione przez komisje parlamentarne. Gdy jednak debata parlamentarna zostanie zakończona, rząd nie jest formalnie zobowiązany do postępowania zgodnie z opinią parlamentu, ani nawet do uzasadnienia odmiennego stanowiska. Komisja Izby Lordów (20 członków i 56 członków dokooptowanych) bada i ocenia projekty dotyczące polityki i prawa europejskiego oraz opracowuje sprawozdania, na które rząd musi odpowiedzieć.

W Hiszpanii istnieje Komisja Wspólna do Spraw Europejskich (26 członków Kongresu Deputowanych i 21 senatorów), która bada i ustala rangę projektów legislacyjnych, omawia je (może wnioskować o debatę plenarną z udziałem przedstawiciela rządu) i przygotowuje sprawozdania. Otrzymuje ona sprawozdania rządowe o treści projektów, a następnie formułuje wobec rządu wnioski o zajęcie określonego stanowiska.

6. Rozwój Unii Europejskiej w wielu przypadkach wymusza nowe podejście do zagadnień i instytucji prawnych, które zostały w toku wieloletniej (a niekiedy wielowiekowej) tradycji ukształtowane, wzbogacone orzecznictwem i doktryną, które wreszcie zakorzeniły się w świadomości pokoleń prawników. Konieczność redefiniowania pewnych – wydawałoby się nienaruszalnych – instytucji i pojęć wynika z faktu, że w nowej sytuacji prawnej, wynikającej z integracji europejskiej, może niekiedy dochodzić do konfliktu pomiędzy utartym rozumieniem niektórych przepisów konstytucyjnych a nowo powstałymi potrzebami skutecznego, jednocześnie zgodnego z konstytucyjnymi pryncypiami, oddziaływania na forum Unii Europejskiej. Przedstawiona konieczność idzie w parze z coraz bardziej zacierającymi się granicami pomiędzy sferą bieżącej polityki zagranicznej (zastrzeżoną dla władzy wykonawczej) a sferą stanowienia prawa (tradycyjnie przynależną – choć nie wyłącznie – władzy ustawodawczej).

Polska Konstytucja nie zawiera przepisów bezpośrednio regulujących rolę Sejmu i Senatu w procesie stanowienia prawa Unii Europejskiej (ustrojodawca powinien rozważyć celowość wprowadzenia regulacji tej materii). Problem sprowadza się do pytania, czy występuje w tym zakresie rzeczywista luka prawna w ramach regulacji konstytucyjnych, czy też przeciwnie – wykładnia Konstytucji, jej zasad i wartości, pozwala na poszukiwanie punktu zaczepienia dla owego współuczestnictwa w istniejącym porządku konstytucyjnym. Przyjęcie istnienia luki konstytucyjnej miałyby daleko idące negatywne konsekwencje. Trybunał Konstytucyjny stoi na stanowisku, że niezbędne jest podjęcie próby takiej interpretacji norm konstytucyjnych, które umożliwi wkomponowanie wpływu organów państwa polskiego (w tym parlamentu) na stanowienie prawa unijnego w istniejące ramy ustrojowe Rzeczypospolitej. Takie podejście zgodne jest zresztą z zasadą wykładni Konstytucji w sposób przyjazny integracji europejskiej. Rozważenia wymaga więc kwestia, w jakim stopniu z treści konstytucyjnych unormowań dotyczących sprawowania władzy ustawodawczej da się wyprowadzić wnioski co do roli, jaką organy tę władzę sprawujące mają odgrywać w procesie stanowienia prawa Unii Europejskiej, mającego wszak obowiązywać również w Polsce.

W powszechnie przyjętym i utartym rozumieniu wykonywanie funkcji ustawodawczej ogranicza się wyłącznie do stanowienia prawa wewnętrznego – wydawania aktów normatywnych rangi ustawowej. W przedakcesyjnym porządku prawnym sprawowanie tej funkcji oznaczało, że parlament, którego źródłem władzy jest bezpośrednio wyrażona w wyborach powszechnych wola Suwerena – panował praktycznie nad całokształtem prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, gdyż bezpośrednio tworzył ustawy, pośrednio zaś – m.in. poprzez wytyczne – panował nad rozporządzeniami. Zachowywał też w dużym stopniu kontrolę nad ratyfikacją umów międzynarodowych, która – zgodnie z art. 89 ust. 1 Konstytucji – w wielu przypadkach wymaga „uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie”; oznacza to, że zgodę musi wyrazić każda z izb, a tym samym każda z nich ma w jednakowym stopniu wpływ

na wprowadzenie do polskiego porządku prawnego aktów prawnych powstałych poza Polską. Stan ten uznać trzeba za oczywisty, wynikający z samej istoty władzy ustawodawczej, i zgodny z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), zwierzchnictwa Narodu i przedstawicielstwa (art. 4 Konstytucji), legalizmu (art. 8 Konstytucji) oraz podziału i równowagi władz (art. 10 Konstytucji). Sytuacja diametralnie zmieniła się po 1 maja 2004 r., z tym bowiem dniem polski parlament utracił w znaczącym stopniu wpływ na kształt prawa powszechnie obowiązującego w Polsce. Należy przyjąć, że 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.

Kompetencje ustawodawcze muszą być obecnie pojmowane z uwzględnieniem zasadniczo nowych warunków tworzenia prawa. Skoro regulacje przyjmowane przez organy Unii będą obowiązywały 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 owemu opiniowaniu krajowa władza ustawodawcza uzyskuje pewien wpływ na proces rozwoju całej Unii Europejskiej. Jednocześnie partycypacja parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa unijnego jest czynnikiem wzmacniającym wiarygodność i demokratyczny mandat organów Unii Europejskiej.

Zasadnicza zmiana w procedurach tworzenia prawa obowiązującego w Rzeczypospolitej od chwili przystąpienia do Unii Europejskiej uzasadnia wniosek, że wykonywanie władzy ustawodawczej objęło swym zakresem również możliwość wywierania choćby nawet tylko pośredniego wpływu na treść aktów prawa unijnego. Wynika to również z faktu, że konstytucyjny status prawa stanowionego przez organy Unii Europejskiej jest zbliżony do statusu norm zawartych w ratyfikowanych umowach międzynarodowych, określonego w art. 91 Konstytucji.

7. Podstawowym powodem nieprzyznania Senatowi (organowi właściwemu na podstawie jego regulaminu) prawa do opiniowania, o którym stanowi art. 9 ustawy kooperacyjnej, była obawa, iż w ten sposób Senat przejąłby w pewnym zakresie zastrzeżoną dla Sejmu kontrolę nad działalnością Rady Ministrów. Niezależnie od przedstawionego wyżej związku kompetencji parlamentu w procesie stanowienia prawa unijnego z wykonywaniem funkcji ustawodawczej (nie zaś kontrolnej), stwierdzić należy, co następuje.

Kontrola nad działalnością organów państwa obejmuje wszelkie działania związane z badaniem oraz analizą stanów faktycznych i ich przyrównywaniem (subsumpcją) do stanu idealnego, pożądanego, czy też zgodnego z prawem. Na tym tle sejmowa kontrola działalności Rady Ministrów przejawia się w możliwości pozyskiwania wiedzy o stanie faktycznym oraz dokonania oceny podjętych działań, prowadzącej przede wszystkim do wyegzekwowania odpowiedzialności politycznej (rządziej prawnej).

Istotnie – zgodnie z art. 95 ust. 2 Konstytucji – kontrolę nad działalnością Rady Ministrów sprawuje Sejm. Dopuszczalna jest ona jedynie w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. Tym samym dostępne Sejmowi instrumentarium kontrolne jest ściśle określone. Obejmuje ono przede wszystkim instytucję wotum nieufności (art. 158 i art. 159 Konstytucji), możliwość powołania sejmowej komisji śledczej (art. 111 Konstytucji), interpelacje i zapytania poselskie (art. 115 ust. 1 Konstytucji), pytania w sprawach bieżących (art. 115 ust. 2 Konstytucji), wreszcie prawo oceny wykonania ustawy budżetowej i udzielenia (albo nieudzielenia) absolutorium (art. 226 Konstytucji). Za szczególny środek kontroli uznaje

się niekiedy uprawnienie Sejmu do stawiania najwyższych urzędników państwowych przed Trybunałem Stanu.

8. Trybunał Konstytucyjny – zgadzając się z wnioskodawcą oraz opierając na ustaleniu, że współdecydowanie polskiego parlamentu o kwestiach związanych z kształtowaniem polskiego stanowiska negocjacyjnego należy do wykonywania funkcji ustawodawczej – stwierdza, że opinie, o których mowa w art. 9 ustawy kooperacyjnej, nie stanowią środka kontroli, a skoro ich wydawanie nie jest wykonywaniem funkcji kontrolnej, to nie jest również zastrzeżone wyłącznie dla Sejmu. Ten „nie-kontrolny” charakter omawianych opinii wynika z samej ich istoty – żadna z nich bowiem nie wiąże organu, do którego jest adresowana, nie nakłada nań obowiązków ani też nie musi być podstawą oceny działań organu opiniowanego. Niewładczy charakter opinii znajduje również potwierdzenie w przedstawionych w punkcie drugim uzasadnienia wątpliwościach co do klarowności ich ustawowej konstrukcji.

Konstatacja, iż opiniowanie, o którym mowa, jest przejawem sprawowania funkcji ustawodawczej, stanowi dopiero przesłankę rozważenia, czy pominięcie organu Senatu jako opiniodawcy w procedurze, o której mowa w art. 9 ustawy kooperacyjnej, stanowi naruszenie powołanych jako wzorce kontroli art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji.

Jak wyżej stwierdzono, współpraca parlamentu z rządem w zakresie działalności prawodawczej Unii Europejskiej jest w istocie wykonywaniem kompetencji władzy ustawodawczej. Podkreślić należy, że rząd i parlament są partnerami, nie zaś oponentami – ich wspólnym zadaniem jest wypracowanie stanowiska, które w najwyższym stopniu odpowiadałoby racji stanu, czyli dobru Rzeczypospolitej. Bez znaczenia pozostaje, czy parlament jedynie w sposób niewiążący opiniuje przedstawiane projekty aktów i rządowe stanowiska, czy też udziela władzy wykonawczej mandatu opatrzonego szczegółową instrukcją. Cel pozostaje ten sam. Nie ulega ponadto wątpliwości, że z punktu widzenia międzynarodowej pozycji Polski wskazane jest, by reprezentujący Ją wobec organów Unii rząd miał aprobatę parlamentu dla swego stanowiska. Bardzo ważne jest zatem, by polskie stanowisko – w każdym przypadku, gdy jest to możliwe – było efektem współpracy władz ustawodawczej i wykonawczej, bo tylko wówczas można go przekonująco bronić i dążyć do przekonania doń partnerów w negocjacjach.

Osią stanowiska Prokuratora Generalnego jest twierdzenie o bezzasadności stosowania konstytucyjnych reguł odnoszących się do polskiego procesu ustawodawczego do procedury służącej wypracowaniu stanowiska w procesie tworzenia prawa unijnego. Twierdzi on bowiem, iż skoro utrata przez parlament części kompetencji na rzecz organów Unii Europejskiej nastąpiła z woli Suwerena i w zgodzie z Konstytucją, to nie jest konieczne rekompensowanie owego uszczerbku jakimkolwiek mechanizmem. Stwierdzić należy, że stanowisko to idzie zbyt daleko. Oczywiście jest, że nie istnieje konstytucyjny wymóg „przeniesienia” reguł tworzenia prawa krajowego na tok wypracowywania stanowiska w procesie stanowienia prawa unijnego. Niemniej jednak nikt tego nie postuluje, a ustawodawca w ustawie kooperacyjnej tego w najmniejszym nawet stopniu nie uczynił. Podążając tokiem rozumowania Prokuratora Generalnego, można byłoby dojść do przekonania, że zgodne z Konstytucją byłoby całkowite pominięcie polskiego parlamentu w pracach nad przygotowywaniem stanowiska Polski w sprawach związanych z tworzeniem prawa unijnego. Choć bowiem kolejne protokoły w sprawie roli parlamentów krajowych „zachęcają” te instytucje do „aktywnego udziału w przedsięwzięciach”, to jednak niezmiennie podkreślają, iż współudział parlamentów państw członkowskich w pracach w zakresie działań prawodawczych Unii należy do organizacji i praktyki konstytucyjnej każdego z nich. Tym samym gdyby teza Prokuratora Generalnego – o braku konstytucyjnego wymogu zapewnienia parlamentowi udziału w tworzeniu polskiego stanowiska – była prawdziwa, wówczas nawet

całkowite pominięcie Sejmu i Senatu w procesie opiniowania projektów prawa unijnego pozostawałoby zgodne z Konstytucją.

Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej oparty jest na podziale i równowadze trzech władz – ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej, przy czym władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat (art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji). Zwrócić należy uwagę, że oba powołane wzorce kontroli – art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji – w istotnym dla sprawy zakresie – mają niemal jednakową treść, dlatego też wszelkie uwagi co do niezgodności zaskarżonego przepisu z jednym ze wzorców kontroli pozostają aktualne w odniesieniu do drugiego wzorca. Oba przepisy stanowią wyraźnie, że władzę ustawodawczą (w Rzeczypospolitej Polskiej) sprawują Sejm i Senat i to obu tym izbom ustrojodawca powierzył kompetencje w zakresie tworzenia prawa. Skoro Senat jest jedną z izb ustawodawczych, to uznać trzeba, że wszystko, co wiąże się ze stanowieniem prawa lub też wpływaniem na jego treść, należy do jego konstytucyjnych kompetencji. Na tę konstatację nie ma wpływu określony podział owych kompetencji w ramach samej władzy ustawodawczej, ani też niewątpliwy brak równowagi pomiędzy uprawnieniami Sejmu a uprawnieniami Senatu w procesie stanowienia prawa. Na gruncie Konstytucji nie ulega wątpliwości ani konstytucyjna pozycja Senatu jako jednego z dwóch organów władzy ustawodawczej, ani też jego współodpowiedzialność za kształt polskiego prawa. Odpowiedzialność ta w pewnych sytuacjach jest ograniczona (trudno obarczać nią Senat, np. w sytuacji gdy jego poprawki zostały odrzucone przez Sejm albo też gdy Sejm wprowadził zasadnicze zmiany w senackiej inicjatywie ustawodawczej), co nie zmienia jednak faktu, że Senat jest pełnoprawnym uczestnikiem procesu stanowienia prawa, co do zasady współodpowiedzialnym za jego treść i formę.

9. Zasadnicze znaczenie ma fakt, że uprawnienia i sam charakter Senatu wynikają wprost z zasady przedstawicielstwa, a pośrednio również – suwerenności Narodu. Jak stanowi art. 4 Konstytucji, władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej należy do Narodu – to On jest Suwerenem, sprawującym swą władzę bezpośrednio (referendum, obywatelska inicjatywa ustawodawcza) lub przez swoich przedstawicieli, zgromadzonych w Sejmie i Senacie Rzeczypospolitej. Zwierzchnictwo Narodu (pojmowanego jako ogół obywateli, nie zaś w sensie etnicznym) oznacza podporządkowanie Jego woli wszystkich organów władzy publicznej, każdy z nich winien bowiem wykonywać przyznane kompetencje w imieniu i interesie całego Narodu. Wynika stąd, że obowiązkiem, ale i prawem Senatu jest reprezentowanie Narodu. Choć bezpośrednio (w referendum unijnym) wyrażoną wolą Suwerena było przekazanie części kompetencji prawodawczych instytucjom Wspólnot Europejskich, nie wynika stąd jednak, iż polski parlament – w tym Senat – mógłby i powinien utracić wszelki wpływ na materię przekazaną, a tym samym, że powinien on, w zakresie przekazanych kompetencji, zrezygnować z odgrywania roli przedstawiciela Narodu uczestniczącego – choćby w ograniczonym stopniu – w kreowaniu prawa wspólnotowego.

Regulacje unijne odnoszące się do kompetencji i procedur tworzenia prawa wspólnotowego nie rzutują na sposób, w jaki prawo wewnętrzne poszczególnych krajów członkowskich normuje mechanizmy wypracowania stanowiska krajowego, nie mogą też narzucać partycypacji poszczególnych organów państwa w tym procesie. Powierzenie organom Wspólnot Europejskich kompetencji w zakresie tworzenia prawa nie może być jednak rozumiane jako wyzbycie się przez konstytucyjnie określone organy państwa ich prerogatyw prawotwórczych, które ulegają jedynie modyfikacji i wyrażane są w innej formie. W tym zakresie w pełni aktualny pozostaje jednak nakaz respektowania podstawowej zasady podziału władzy i konstytucyjnie określonej pozycji każdego z organów.

10. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pominięcie Senatu (organu właściwego na podstawie jego regulaminu) godzi w wyrażoną w obu wzorcach kontroli zasadę sprawowania

władzy ustawodawczej przez Sejm i Senat. Dopóki wolą ustrojodawcy istnieją dwie izby parlamentu, dopóty obie winny mieć zapewniony jednakowy udział w pracach nad kształtowaniem polskiego stanowiska w zakresie tworzenia prawa unijnego. Nie jest tu argumentem fakt, że uprawnienia obu izb w „krajowym” procesie legislacyjnym są zróżnicowane. Skoro rola wybranego w wyborach bezpośrednich parlamentu została w praktyce sprowadzona do niewiążącego opiniowania poglądów władzy wykonawczej, to dalej idące ograniczenie którejkolwiek z izb nie tylko nie znajduje uzasadnienia, ale też musi być uznane za godzące w fundamentalną – w panującym ustroju konstytucyjnym – zasadę dwuizbowości.

11. Rekapitulując powyższe rozważania, stwierdzić trzeba, że sprawa niniejsza ma zasadnicze znaczenie dla kształtowania na przyszłość zakresu partycypacji polskich organów prawodawczych w procesie tworzenia prawa Unii Europejskiej. Przyjmowane w tej dziedzinie rozwiązania prawne muszą konsekwentnie uwzględniać zasadniczą zmianę, która dokonała się z dniem 1 maja 2004 r., tj. w chwili przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. W pierwszym rzędzie musi być wzięty pod uwagę fakt, że istotna część tworzonego i obowiązującego od tej chwili prawa będzie determinowana regulacjami wspólnotowymi – także w zakresie ustaw krajowych (ponieważ stanowiąc będą one w znaczącej mierze implementację uregulowań europejskich). Do tej jakościowo zmienionej sytuacji prerogatywy konstytucyjnych organów tworzących władzę ustawodawczą powinny być odpowiednio dostosowane; muszą się one wyrażać w formie zapewniającej tym organom wpływ na treść prawa europejskiego co najmniej przez współkształtowanie polskiego stanowiska wobec projektów aktów prawnych Unii Europejskiej. Przyjęta argumentacja w pełni uzasadnia tezę, że w rozpatrywanej sprawie chodzi o nową szczególną postać realizacji kompetencji mieszczących się w prerogatywach władzy ustawodawczej. Teza ta prowadzi zaś do przyjętego w rozstrzygnięciu TK stanowiska, że rozwiązania kwestionowanej ustawy nie respektują konstytucyjnie określonych zasad sprawowania władzy ustawodawczej określonych w art. 10 ust. 2 oraz art. 95 ust. 1 Konstytucji.

12. Wyrok niniejszy wchodzi w życie z dniem ogłoszenia w Dzienniku Ustaw. Trybunał zdecydował, że niekonstytucyjność art. 9 ustawy kooperacyjnej odnosi się do pominięcia w nim powinności zasięgnięcia opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, w takim samym zakresie, w jakim jest to przewidywane w stosunku do organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu. Ze względu na wymóg precyzji i jednoznaczności przepisów obowiązującego prawa, art. 9 ustawy kooperacyjnej powinien być możliwie szybko poddany stosownym zabiegom ustawodawczym, dostosowującym literalne jego brzmienie do rozstrzygnięcia zawartego w sentencji. Jednakże nie ma prawnych przeszkód, a nawet jest pożądane, by do czasu nowelizacji Rada Ministrów przedstawiała informację o swym stanowisku w przedmiocie projektowanego unijnego aktu prawnego również właściwemu organowi Senatu oraz zasięgała w tej sprawie jego opinii. Tego rodzaju praktyka zapewni stan zgodny z Konstytucją bezpośrednio po wejściu wyroku Trybunału Konstytucyjnego w życie.

Z tych względów Trybunał Konstytucyjny orzekł, jak na wstępie.

**Zdanie odrębne**  
Sędziego TK Jerzego Ciemnińskiego  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r. w sprawie K 24/04 stwierdzającego niezgodność art. 9 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 52, poz. 515) z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji RP, ponieważ uważam, że art. 9 powołanej ustawy nie jest niezgodny ze wskazanymi we wniosku przepisami Konstytucji.

Ustawa stanowiąca przedmiot oceny w niniejszym postępowaniu nosi tytuł ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Pojęcie współpraca nie jest pojęciem, w którym zawarte są określone treści praw i obowiązków podmiotów, do których ustawa jest adresowana. Jest to bardziej kategoria opisowa o charakterze prakseologicznym, niż kategoria prawa. Zgodnie z charakterem zjawiska, którego dotyczy, ustawa w znacznej mierze opisuje praktykę parlamentarną i odnosi formy kontaktów między rządem i izbami w systemie parlamentarno-gabinetowym do działań organów państwowych wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a nie ustala praw i obowiązków określonych organów. Na marginesie można dodać, że treści prawne zawarte w tych rozwiązaniach stanowią winny, zgodnie z art. 112 i art. 124 Konstytucji, przedmiot unormowania w regulaminach izb parlamentarnych, a nie w ustawie.

Prakseologiczne, a nie prawno-instytucjonalne, ujęcie relacji między Radą Ministrów, a Sejmem i Senatem w obszarze spraw związanych z udziałem Polski w Unii Europejskiej spowodowało nie dość wyraźne rozgraniczenie kompetencji organów konstytucyjnych i funkcji wypełnianych na rzecz tych organów przez ich ciała pomocnicze. To pomieszanie kategorii ustrojowych znajduje odzwierciedlenie w sformułowaniu zarzutu niezgodności art. 9 ustawy z zasadą udziału Senatu w sprawowaniu władzy ustawodawczej. Niezależnie bowiem od tego czy opiniowanie projektu aktu prawnego zostanie zakwalifikowane jako realizacja funkcji ustawodawczej czy funkcji kontrolnej, należy mieć na uwadze, że art. 9 ustawy nie reguluje kompetencji organów konstytucyjnych państwa (Sejmu czy Senatu), lecz odnosi się do działań ich organów pomocniczych jakimi są właściwe komisje. Zasady poprawnej wykładni przepisów konstytucyjnych nie dają podstaw do utożsamienia zadań organu pomocniczego z uprawnieniami konstytucyjnego organu, na którego rzecz on działa. Dlatego wzorce zawarte w art. 10 ust. 2 i w art. 95 ust. 1 nie mogą stanowić odniesienia dla oceny zgodności z Konstytucją art. 9 ustawy.

Nie znajduję również podstaw, do oceny przepisu dotyczącego opiniowania projektu aktu prawnego, z punktu widzenia zgodności z normą konstytucyjną statującą Senat organem władzy ustawodawczej. Działania, poprzez które realizowana jest władza ustawodawcza, podobnie jak i inne rodzaje władzy muszą zawierać element władczego charakteru podejmowanych czynności. Opiniowanie aktu, które nie rodzi żadnych skutków prawnych, a nawet nie ma w swym tle wyraźnie określonych skutków politycznych, nie może być uznane za realizację władztwa państwowego w znaczeniu konstytucyjno-prawnym.

Trybunał Konstytucyjny obowiązany jest do respektowania domniemania zgodności ustawy z Konstytucją. Przedstawione zarzuty, w świetle norm konstytucyjnych wskazanych jako wzorce dla oceny zgodności zaskarżonych przepisów ustawy, nie podważyły owego domniemania ponieważ nie pozostawały z nimi w systemowym związku.



**Zdanie odrębne**  
sędzi TK Ewy Łętowskiej  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04

Nie zgadzam się z sentencją i motywacją podaną w rozstrzygnięciu. Uważam, że zaskarżony przepis art. 9 ustawy 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) nie narusza podanych we wniosku wzorców: art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji.

Uzasadnienie:

1. Zarzut niekonstytucyjności art. 9 ustawy 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) dotyczy niewłaściwego – zdaniem wnioskodawców – określenia zasad partycypacji parlamentu w procesie opiniodawczym na potrzeby Rady Ministrów, w związku z uczestnictwem tej ostatniej w Radzie Unii Europejskiej, rozpatrującej projekt aktu prawnego. Zdaniem wnioskodawców pominięcie w procedurze opiniodawczej senatu narusza zasadę podziału władzy ustawodawczej (art. 10 ust. 2 Konstytucji), jak i zasadę podziału władzy ustawodawczej między Sejm i Senat (art. 95 ust. 1).

2. Podzielam pogląd wyrażony w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, iż koncepcja konsultowania z władzą ustawodawczą polskiego stanowiska w sprawie unijnego aktu prawnego nie jest w pełni klarowna. Podzielam także pogląd, iż polskie współuczestnictwo – w tym udział parlamentu – w procesie stanowienia praw Unii Europejskiej nie jest obecnie regulowane normami rangi konstytucyjnej. Wyciągam stąd jednak odmienny wniosek, niż to uczyniono w wyroku, do którego zgłaszam zdanie odrębne. W wyroku bowiem z konstatacji „luki prawnej na najwyższym poziomie” wyciągnięto wniosek, iż „konstatacja ta oznacza ... konieczność albo pogodzenia się z istnieniem luki ... albo też nakaz poszukiwania <punktu zaczepienia> owego współuczestnictwa w istniejącym porządku prawnokonstytucyjnym”. Takie postawienie sprawy uważam za fałszywe co do zasady. Istnienie luki konstytucyjnej (tu mój pogląd jest zgodny ze zdaniem większości TK) wskazuje na brak wzorca, z którym sprzeczność mogłaby decydować o niekonstytucyjności. Fakt zbudowania takiej opozycji wskazuje m. zd. na to, że doszedłszy do tego wniosku Trybunał powinien stwierdzić nieadekwatność wzorca, tj. opowiedzieć się za brakiem sprzeczności zaskarżonego przepisu z Konstytucją.

3. Oczywiście wzorzec konstytucyjny nie musi być wyrażony w Konstytucji *à la lettre*. Można go rekonstruować z kilku przepisów konstytucyjnych. Wtedy jednak:

- Po pierwsze, trzeba dokonać całego procesu takiej rekonstrukcji normy mającej zawierać wzorzec konstytucyjny. Tego jednak Trybunał nie dokonał, a ja także nie dostrzegam możliwości intelektualnej przypisania Konstytucji istnienia normy nakazującej Senatowi przyznania „lustrzanych” wobec Sejmu kompetencji, na wzór kompetencji ustawodawczych. Brak jest moim zdaniem zarówno przesłanek, jak i wyводу w wyroku, który prowadziłby do wniosku, iż „dopóki istnieją dwie izby parlamentu, dopóty obie winny mieć zapewniony jednakowy udział w pracach nad kształtowaniem polskiego stanowiska w zakresie kształtowania prawa unijnego”. Takie kompetencje być może Senat mieć powinien, ale oceniając obecny stan rzeczy – z Konstytucji takiej normy wyprowadzić się – m. zd. – nie da. Dlatego obecnie określenie zasad kooperacji obu izb w rozważanym zakresie jest domeną ustawodawcy zwykłego.

- Po drugie, gdyby Trybunał taki wzorzec jednak zrekonstruował, to nie mógłby stawiać wstępnie alternatywy – luka lub poszukiwanie konstytucyjnego „punktu zaczepienia”. W takim bowiem wypadku luki po prostu by nie było. Rozumowanie wykorzystujące alternatywę zawiera m.zd. wewnętrzne pęknięcie.

4. Uważam, że istniejący w ustawie kooperacyjnej model może być krytykowany z wielu punktów widzenia – także – choć z pewnością nie jest to najważniejsze – z powodu braku uprzejmości kooperacyjnej obu izb parlamentu. Jednakże nie uzasadnia to obecnie zarzutu niekonstytucyjności. Trzeba bowiem bardzo wyraźnie odróżniać ten ostatni zarzut od zarzutów niespójności legislacyjnej, braku efektywności, kontrproduktywności, nieoperacyjności stworzonego mechanizmu, wadliwości legislacyjnej polityki itd.

5. Oba wskazane we wniosku wzorce jako wzorce kontroli dotyczą relacji Sejm – Senat w procesie ustawodawczym. Tymczasem kompetencja, o którą chodzi, nie jest czystą kompetencją ustawodawczą. W najlepszym razie ma charakter mieszany, obejmując funkcje kontrolne, gdzie Senat z racji art. 95 ust. 1 nie jest angażowany na szczeblu konstytucyjnym. Związek z ustawodawstwem ma tu bowiem charakter pośredni. Zakwestionowany przepis dotyczy opinii jak ma się zachować Rząd (kontrolna funkcja parlamentu) w procedurze tworzenia prawa wspólnotowego (funkcja tworzenia prawa – wszak prawo unijne jest jednocześnie prawem polskim). Tymczasem oba wskazane wzorce konstytucyjne dotyczą udziału obu izb w procesie bezpośredniego tworzenia prawa polskiego. Uważam, że zasada domniemania konstytucyjności, jaka powinna przyświecać Trybunałowi, gdy dokonuje kontroli konstytucyjności ustaw, przemawia w rozważanym wypadku za uznaniem wskazanych wzorców za nieadekwatne.

6. Z tych przyczyn składam niniejsze zdanie odrębne.

**Zdanie odrębne**  
sędziego TK Janusza Niemcewicza  
do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 12 stycznia 2005 r. w sprawie K 24/04

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym zgłaszam zdanie odrębne do wyroku, ponieważ uważam, że art. 9 ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej nie jest niezgodny ze wskazanymi we wniosku wzorcami konstytucyjnymi.

Moje zdanie odrębne uzasadniam w sposób następujący:

Zaskarżona ustawa nakłada na Radę Ministrów obowiązek współpracy z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Obowiązek ten obejmuje m.in. współpracę z organami władzy ustawodawczej przy kształtowaniu polskiego stanowiska w sprawie projektu aktu prawnego Unii Europejskiej. Konstrukcja tej współpracy przewidziana w zaskarżonej ustawie – jak podkreślił Trybunał – „nie jest w pełni klarowna”.

W fazie uregulowanej w art. 6 ustawy przedmiotem opinii organów Sejmu i Senatu jest projekt aktu prawnego Unii Europejskiej wraz z przekazanym Sejmowi i Senatowi przez Radę Ministrów projektem stanowiska.

W fazie uregulowanej w zaskarżonym art. 9 ustawy przedmiotem opiniowania jest – jak stwierdza Trybunał, z czym się zgadzam – przyjęte już przez Radę Ministrów, ostateczne stanowisko.

Przesłanką uznania art. 9 ustawy za niezgodny z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji było ustalenie, że kompetencja przewidziana w kwestionowanym przepisie jest elementem funkcji ustawodawczej parlamentu, której podmiotami są zarówno Sejm jak i Senat, a nie funkcji kontrolnej, przysługującej tylko Sejmowi. Z tym poglądem Trybunału się nie zgadzam.

Funkcja ustawodawcza polega na stanowieniu aktów prawnych o randze ustawy. Funkcja kontrolna, to uzyskiwanie informacji o działalności rządu i podległej mu administracji oraz przekazywanie mu opinii i sugestii.

Można się zgodzić, że praca organów władzy ustawodawczej nad dokumentami rządowymi dotyczącymi projektów prawa europejskiego pozostaje na pograniczu funkcji ustawodawczej i kontrolnej. Uważam jednak, że kompetencje organów Sejmu i Senatu przewidziane w art. 6 ustawy bliższe są funkcji ustawodawczej, bo umożliwiają wpływanie na treść stanowiska Rady Ministrów w sprawie projektu aktu prawnego Unii Europejskiej, a tym samym pośrednio na kształt tego aktu prawnego.

Kompetencja przewidziana w art. 9 ustawy, która sprowadza się do uzyskania informacji o już przyjętym przez Radę Ministrów stanowisku i ewentualnego wyrażenia opinii w tej sprawie mieści się moim zdaniem w funkcji kontrolnej.

Ponieważ powołane we wniosku artykuły 10 ust. 2 i 95 ust. 1 Konstytucji dotyczą funkcji ustawodawczej obu izb, której wykonywania zaskarżony art. 9 ustawy nie reguluje, nie stanowią one właściwych dla oceny tego przepisu wzorców konstytucyjnych.