

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP
wybranych regulacji zawartych w projekcie ustawy
o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem
w sprawach związanych z członkostwem
Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej
(druk sejmowy nr 3054)

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-144

LIPIEC 2010

Materiał przygotowany przez Dział Analiz i Opracowań Tematycznych Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Redakcja techniczna:
Robert Stawicki

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska – tel. 022 694 94 32, fax 022 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 022 694 98 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 022 694 98 04, fax 022 694 99 06

**Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP wybranych regulacji zawartych
w projekcie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem
w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej
w Unii Europejskiej
(druk sejmowy nr 3054)**

Przedmiotem niniejszej opinii są odpowiedzi na poniższe pytania:

1. Czy nadawanie formy ustawy aktowi prawnemu (aktowi udzielenia zgody izb parlamentu, o której mowa w art. 13 ust. 1 *in fine* i art. 14 ust. 1 *in fine* projektu ustawy) niemającemu charakteru normatywnego (niezawierającemu w swojej treści normy prawnej, czyli generalnej i abstrakcyjnej normy postępowania) – poza wyjątkami określonymi w art. 25 ust. 4 i 5, art. 89 ust. 1, art. 90 ust. 2 i art. 219 ust. 1 Konstytucji RP – jest zgodne z art. 87 Konstytucji RP oraz z § 11 Zasad techniki prawodawczej?
2. Czy przepisy art. 13 ust. 4 i 14 ust. 4 projektu ustawy mogą być – w kontekście ratyfikacji Traktatu z Lizbony – podstawą do zwlekania przez Prezydenta RP z podjęciem decyzji w sprawie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu aktu prawnego Unii Europejskiej?
3. Czy przepisy art. 7 ust. 4 oraz art. 11 ust. 1 projektu ustawy, zgodnie z którymi, organami właściwymi w sprawach – wydawania opinii o projektach aktów UE, w tym w sprawie ich zgodności z zasadą pomocniczości oraz w sprawie stanowiska dotyczącego tzw. Joanniny, są organy właściwe na podstawie Regulaminu Sejmu oraz organy właściwe na podstawie Regulaminu Senatu (czyli w dotychczasowym rozumieniu właściwe komisje sejmowe i senackie), uniemożliwiają regulaminowe upoważnienie do tych zadań całych Izb parlamentarnych?

Uwagi wprowadzające

Traktat Lizboński, akcentując rolę parlamentów narodowych, umożliwia im jednocześnie wpływanie na decyzje podejmowane w UE. Uzyskują one określone możliwości bezpośredniego udziału (bez rządu) i formalnego wpływania na kształt prawa UE.

Nowy art. 12 Traktatu o Unii Europejskiej określa, w jaki sposób parlamenty narodowe „aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii”. Ponadto Traktat Lizboński modyfikuje m.in. zasady jednomyślnego podejmowania decyzji. Nowe rozwiązania prawa UE implikują konieczność uwzględnienia tego w regulacjach wewnątrz krajowych dotyczących przedstawiania stanowiska RP na forum Unii. Następstwem rozwiązań przyjętych w Traktacie powinno być ustalenie na nowo form współpracy Rady Ministrów i Prezydenta RP z Sejmem i Senatem w sprawach z agendy Unii Europejskiej, które są kluczowe z politycznego, gospodarczego, społecznego i finansowego punktu widzenia. Cel ten realizuje projekt nowej ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, dostosowując regulacje dotyczące kompetencji organów władzy ustawodawczej i wykonawczej w tych sprawach do nowych unormowań traktatowych.

Ad. 1

Art. 13 ust. 1 i art. 14 ust. 1 projektu nowej tzw. ustawy kompetencyjnej zawierają upoważnienie dla Prezydenta RP do podjęcia decyzji w sprawie stanowiska RP dotyczącego projektu aktu prawnego UE, gdy – najogólniej rzecz ujmując – chodzi o realizację zasady jednomyślności w Radzie Europejskiej. Wiąże się to z modyfikacją w Traktacie Lizbońskim przypadków, w których obowiązuje zasada jednomyślności w Radzie Europejskiej. Odejście od niej w przypadkach przewidzianych w Traktacie wymaga stworzenia w prawie wewnętrznym państw członkowskich UE regulacji określających podmiot i tryb rozstrzygania w sprawach, w których decyzja zależy od państwa członkowskiego. To właśnie jest przedmiotem unormowania opiniowanych przepisów.

Prezydent podejmuje decyzję dotyczącą projektu aktu prawnego UE w trybie zbliżonym do przewidzianego dla ratyfikacji umowy międzynarodowej. Parlament wyraża w ustawie zgodę na jej podjęcie, ale w myśl rozwiązań przedstawionych przez twórców projektu nowej tzw. ustawy kompetencyjnej Prezydent zachowuje swobodę co do tego, jaką decyzję ostatecznie podejmie. Jedno jest pewne - bez zgody parlamentu nie może jednak podjąć żadnej decyzji, a więc nie może opowiedzieć się ani za przyjęciem projektu aktu prawnego UE, ani za jego odrzuceniem. Z kolei udzielenie w ustawie zgody przez parlament na przyjęcie projektu aktu prawnego nie obliguje Prezydenta do zajęcia stanowiska

realizującego wolę parlamentu. Projektodawca wydaje się uznawać, że Prezydent odgrywa w przypadku realizacji tych kompetencji również samodzielną rolę przyznaną mu w Konstytucji i wypływającą z zasady podziału władz – nie jest tylko notariuszem parlamentu. Tym bardziej, że teoretycznie rzecz biorąc projekt aktu prawnego UE mógłby zostać mu przekazany dopiero po zakończeniu postępowania w parlamencie i wcześniej nie miałby okazji się z nim zapoznać.

Projektodawca nawiązuje w tej konstrukcji niewątpliwie do znanej już Konstytucji ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej przez Prezydenta. Nie wzoruje się jednak w pełni na ustawie tego typu i nie wprowadza wymogu szczególnej większości w obu izbach dla tego typu ustaw wyrażających zgodę, a więc w tym przypadku mają zastosowania przepisy art. 118 - 121 Konstytucji (w tym określające kompetencje Senatu w procesie uchwalania ustaw i trybu rozpatrywania przez Sejm uchwał Senatu dotyczących ustaw uchwalonych przez Sejm). Jest to zrozumiałe, gdyż odstępianie od trybu przewidzianego przez art. 118 -121 Konstytucji możliwe jest wyłącznie na podstawie wyjątku przewidzianego przez samą Konstytucję (art. 90 ust. 2).

Przyjęte przez projektodawcę rozwiązanie koresponduje też z występującym w doktrynie prawa rozróżnieniem między ustawą w sensie materialnym, oznaczającą akt prawny zawierający normy prawne abstrakcyjne i generalne (bez znaczenia jest tu tryb jego wydania), a ustawą w sensie formalnym, oznaczającą akt wydany w szczególnym trybie, ale niekoniecznie zawierający normy abstrakcyjne i generalne. Ustawa wyrażająca zgodę na podjęcie przez Prezydenta decyzji jest bez wątpienia ustawą w sensie formalnym, ale nie ustawą w sensie materialnym. Zgoda wyrażona w ustawie stanowi impuls do dwóch jednorazowych działań organów władzy wykonawczej. Po pierwsze, dopiero po uchwaleniu ustawy wyrażającej tę zgodę Rada Ministrów ma obowiązek wystąpić do Prezydenta z wnioskiem o podjęcie decyzji (art. 13 ust. 3 projektu tzw. ustawy kompetencyjnej), a po drugie, po uchwaleniu tej ustawy i przedłożeniu wniosku rządowego Prezydent podejmuje decyzję. Problem jednak w tym, że w polskiej nauce prawa i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (OTK) przyjęto - oparte na występującym zresztą obecnie w samej Konstytucji - rozumienie ustawy jako aktu ogólnego, który ma ustanawiać „normy prawne o charakterze generalnym (a więc kierowanym do pewnej klasy adresatów wyróżnionych ze względu na jakąś ich wspólną cechę) i abstrakcyjnym (tzn. ustanawiającym pewne wzory zachowań)”, zaś „konsekwencją abstrakcyjności normy jest jej powtarzalność – to że nie

ulega umorzeniu lub skonsumowaniu przez jednorazowe zastosowanie”¹. W tym ujęciu ustawy nie można jej redukować tylko do aktu w sensie formalnym, a wszelkie odstępstwa od zawierania przez ten akt prawny w jego treści normy prawnej, czyli generalnej i abstrakcyjnej normy postępowania, powinny być wyraźnie dopuszczone w Konstytucji (np. ustawa budżetowa, ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej). Wyjątki te mają charakter katalogu zamkniętego. W katalogu tym nie ma ustawy wyrażającej zgodę parlamentu na inne, poza ratyfikacją umowy międzynarodowej, działania Prezydenta. Jest to zrozumiałe, gdyż w chwili uchwalania obowiązującej Konstytucji Polska nie była jeszcze członkiem UE, a sama Unia nie podlegała reformie przewidzianej przez Traktat Lizboński.

Uprawnienia parlamentu do uchwalania ustaw wyrażających zgodę na realizację przez Prezydenta RP przyznanych mu ustawowo kompetencji nie można wywieść z żadnej normy konstytucyjnej, zwłaszcza z art. 90. Czym innym jest zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej, a czym innym zgoda na realizację kompetencji z tej umowy wynikających. Nie można również zakładać, że przekazanie UE niektórych kompetencji organów władzy państwowej stanowi wystarczające uzasadnienie dla szczególnego trybu rozstrzygnięcia przez te organy o sprawach związanych z realizacją tych kompetencji. Istniejącej luki prawnej nie może niestety wypełnić ustawodawca mimo, że we współczesnym demokratycznym państwie prawnym przyznaje się ustawodawcy szeroki zakres swobody w ustalaniu treści ustaw, które stanowią wyraz realizacji określonej polityki państwa (za którą opowiedzieli się wyborcy, dokonując elekcji parlamentu). Zdaniem wielu trybunałów konstytucyjnych, w tym i polskiego, granice tej swobody wyznaczają normy konstytucyjne i tak jest w istocie w tym przypadku.

Zaproponowane przez twórców projektu nowej tzw. ustawy kompetencyjnej rozwiązanie jest na pewno potrzebne i stanowi logiczną konsekwencję zmian wprowadzonych Traktatem Lizbońskim, ale w obecnym stanie należy je uznać za niezgodne z Konstytucją. Nie można odstąpić od konstytucyjnego wymogu ustawy jako aktu ogólnego, jeżeli sama ustawa zasadnicza nie przewiduje od niego wyjątku.

Ad. 2

Art. 13 ust. 4 i 14 ust. 4 projektu nowej tzw. ustawy kompetencyjnej przewidują, że jeżeli w przypadkach określonych w tej ustawie Prezydent nie podjął decyzji, to przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie Europejskiej opowiada się za odrzuceniem projektu aktu prawnego UE. Ustawodawca formułuje tu wymóg otrzymania przez

¹ OTK w 1994 r., cz. II, Warszawa 1995, s. 85.

przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie Europejskiej wyraźnego wyrażenia woli ze strony Prezydenta w postaci decyzji. Jest to konsekwencją przyjęcia przez ustrojodawcę, że Prezydent jest „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 126 ust. 1 Konstytucji RP).

Ustawodawca nie określa jednak żadnych terminów dla głowy państwa na dokonanie tej czynności. Ze sformułowań art. 13 ust. 1 i art. 14 ust. 1 („Decyzję w sprawie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej [...] podejmuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, na wniosek Rady Ministrów [...]”) wynika jednak, że ma on obowiązek podjęcia decyzji pozytywnej lub negatywnej. To, że przepisy te określają wystąpienie Rady Ministrów mianem „wniosku”, wskazuje na jego niewiążący materialnie charakter, nawet jeżeli złożenie wniosku jest koniecznym elementem procedury. Podjęcie decyzji zależy od dyskrejonalnego uznania Prezydenta, ale ta jego kompetencja nie może być traktowana jako jego uprawnienie osobiste (prerogatywa). Na marginesie warto tu dodać, że projektodawca dopuszcza jedynie dwie formuły we wniosku przedłożonym przez Radę Ministrów Prezydentowi (rozwiązanie to jest konsekwencją art. 146 ust. 4 pkt. 1 Konstytucji). Art. 13 ust. 2 i art. 14 ust. 2 używają jednakowo brzmiących sformułowań: „wniosek Rady Ministrów [...] określa, że przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie Europejskiej jest zobowiązany:

- 1/ opowiedzieć się za przyjęciem aktu prawnego Unii Europejskiej albo
- 2/ wstrzymać się od głosu”.

Projektodawca w art. 13 ust. 1 i art. 14 ust. 1 jednoznacznie wskazuje, że Prezydent nie może odmówić podjęcia decyzji lub w jakikolwiek sposób uchylić się od uczynienia tego, uzależnić tego od spełnienia jakichś warunków, przekazać decyzji do podjęcia innemu organowi itp.

Należy tu podkreślić, że zarówno w Konstytucji oraz w ustawodawstwie polskim (w ustawach innych niż nowa tzw. ustawa kompetencyjna) nie istnieją żadne prawnie określone terminy zobowiązujące Prezydenta do podjęcia decyzji. Terminów takich nie można też wyprowadzić z prawa Unii Europejskiej, a niektóre jego przepisy (np. art. 42 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej) wyraźnie odsyłają do prawa wewnętrznego, mówiąc o przyjmowaniu decyzji zgodnie z wymogami konstytucyjnymi państw członkowskich.

W tym kontekście należy stwierdzić, że wyprowadzanie z ustaw zwykłych ograniczeń terminowych dla podejmowania decyzji przez Prezydenta RP stanowiłoby w istocie naruszenie zasady podziału władzy. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że „zakaz ingerencji w istotę danej władzy wyznacza nie tylko zasady kształtowania zakresu kompetencji organów państwowych w ustawodawstwie, ale również sposób

korzystania z kompetencji przyznanych poszczególnym organom państwowym”². Tym samym ograniczenia takiego nie mogłaby formułować ani tzw. ustawa kompetencyjna, ani ustawa wyrażająca zgodę na podjęcie decyzji przez Prezydenta. W tym ostatnim przypadku odwołać się można do podobieństwa ustawy wyrażającej zgodę na podjęcie decyzji do ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej. Żaden przepis Konstytucji nie przewiduje wprost ograniczeń przedmiotowych ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej uchwalanej w trybie art. 90 Konstytucji ani ograniczeń takich nie wywiedziono w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, ale sprawa niedopuszczalności regulowania w niej jakichkolwiek treści wychodzących w istocie poza wyrażenie zgody na ratyfikację konkretnej umowy międzynarodowej nie budziła dotychczas kontrowersji.

Z formalnego punktu widzenia można przyjąć, że skoro ustrojodawca zdecydował o poświęceniu ustawie o wyrażeniu zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej odrębnego przepisu Konstytucji, to nie uczynił tego wyłącznie dla rozstrzygnięcia o szczególnym trybie jej uchwalania, ale także o jej zakresie przedmiotowym wyraźnie określonym w art. 90 ust. 2 Konstytucji. Argumentację tę wzmacnia dodatkowo wykładnia systemowa i powiązanie treści art. 90 ust. 2 z treścią następnego ustępu 3 tego artykułu. Ustrojodawca stanowi tam wyraźnie, że to co miało być treścią ustawy uchwalonej przez parlament może być również poddane pod referendum. Przedmiotem tego referendum miałyby być „wyrażenie zgody”, a nie uchwalanie szerszej treściowo ustawy ratyfikacyjnej. Nie można tu zastosować wykładni rozszerzającej, wychodzącej poza samo wyrażenie zgody oznaczające akceptację lub jej brak dla zawartej już umowy poddanej ratyfikacji.

Art. 13 ust. 4 i 14 ust. 4 projektu nowej tzw. ustawy kompetencyjnej nie wpływają w niczym na sytuację Prezydenta w trakcie prac nad podjęciem decyzji w sprawie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącego aktu prawnego UE, nie tworzą nowych kompetencji głowy państwa itp. Przepisy te mogą więc nie tyle być podstawą do zwlekania przez Prezydenta z podjęciem decyzji, co rozstrzygają o tym, jak zachować powinien się przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie Europejskiej, gdy Prezydent nie podjął decyzji. Powinien opowiedzieć się za odrzuceniem projektu aktu prawnego UE.

Ad. 3

Art. 7 ust. 4 projektu nowej tzw. ustawy kompetencyjnej określa, kiedy organy właściwe na podstawie regulaminów obu izb powinny wydać opinię o projektach aktów UE

² J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Zakamycze 2000, s. 192.

po przekazaniu przez Radę Ministrów tych projektów obu izmom. Z kolei art. 11 ust. 1 stanowi, że przed przedstawieniem w Radzie Europejskiej stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów zasięga opinii organów właściwych na podstawie regulaminów obu izb. W obu przypadkach są to właściwe komisje sejmowe lub senackie.

Warto tu przypomnieć, że w myśl art. 17 Regulaminu Sejmu, rozwijającego postanowienia Konstytucji, komisje są organami powołanymi do rozpatrywania i przygotowywania spraw stanowiących przedmiot prac Sejmu, wyrażania opinii w sprawach przekazywanych pod ich obrady przez Sejm, Marszałka Sejmu lub Prezydium Sejmu, a także są organami kontroli sejmowej w zakresie określonym Konstytucją i ustawami. Mają one charakter wewnętrznych organów pomocniczych i opiniodawczych Sejmu i są mu podporządkowane. W Polsce nie występują zaś komisje zastępujące parlament lub jedną z jego izb w niektórych czynnościach i wyposażone w pewien zakres samodzielności i niezależności, a także w kompetencje decyzyjne (komisje takie występują w niektórych krajach UE - np. we Włoszech). Ich powołanie wymagałoby nie tylko zmiany regulaminów obu izb, ale i zmiany Konstytucji, gdyż ona określa w swoich postanowieniach kompetencje poszczególnych izb, a nie ich organów. Komisje traktuje zaś jako organy wewnętrzne izby, ponieważ „jedną z cech odróżniających organ państwa od organu wewnętrznego jest możliwość stanowienia decyzji o charakterze władczym”³. Godzi się w tym miejscu zwrócić uwagę na następujące stwierdzenie TK: „Ani dekonstytucjonalizacja Prezydium Sejmu ani konstytucjonalizacja instytucji Marszałka Sejmu nie mogą stać na przeszkodzie zlecenia ustawą określonych zadań organowi Sejmu pod warunkiem jednak, że zadania te będą mieściły się tak co do treści jak i co do formy w formule działania organu Sejmu (wewnętrznego organu Sejmu)”⁴. Stanowisko to można bez przeszkód odnieść też do komisji sejmowych. Te same zasady odnoszą się do komisji senackich na podstawie art. 124 Konstytucji.

Podkreślić należy, że w wielu parlamentach państw członkowskich UE utworzono tzw. komisje europejskie będące organami wyspecjalizowanymi parlamentu, umożliwiającymi mu szybkie zajęcie merytorycznego stanowiska w odniesieniu do spraw związanych z integracją europejską. Doświadczenia państw członkowskich dowodzą, że próba zajmowania się problemami europejskimi przez parlament *in pleno* nie sprawdza się, gdyż tempo decyzyjne nie jest zbyt duże. Potrzebny jest więc jakiś mniejszy organ decyzyjny, który zastępowałby cały parlament i byłby reprezentacją układu sił w parlamencie.

³ OTK ZU 7/1998, poz. 116.

⁴ OTK ZU 4/A/2002, poz. 55.

Sejmowa Komisja do Spraw Unii Europejskiej odzwierciedla proporcjonalnie reprezentację klubów oraz porozumień liczących co najmniej 15 posłów i, podobnie jak inne komisje sejmowe, jest organem opiniodawczym. Unormowania dotyczące senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej, w regulaminie Senatu są mniej rozbudowane niż w regulaminie Sejmu. Komisja ta powoływana jest na takich samych zasadach jak inne komisje stałe.

W świetle powyższych uwag nie można przyjąć, że przepisy art. 7 ust. 4 oraz art. 11 ust. 1 projektu nowej tzw. ustawy kompetencyjnej uniemożliwiają regulaminowe upoważnienie do tych zadań całych Izb parlamentarnych. Należy też dla uzasadnienia tego stanowiska powołać poglądy TK, który uważa, że normy Konstytucji „ustanawiają zasadę wyłączności regulaminów Sejmu i Senatu w regulowaniu spraw w nich określonych, wykluczając tym samym normowanie tych zagadnień w formie ustawy. Zasada autonomii parlamentu tłumaczy w tym przypadku wprowadzenie wyjątku od zasady nieograniczonego zakresu przedmiotowego ustawy”, z czego wynika, że „regulacja ustawowa jest dopuszczalna na zasadzie wyjątku”⁵. Wyjątek taki powinien mieć jednak swoją podstawę w Konstytucji. Nie można jej dostrzec w przypadku powołanych regulacji art. 7 ust. 4 oraz art. 11 ust. 1 projektu nowej tzw. ustawy kompetencyjnej.

⁵ OTK ZU 3/1999, poz. 41.

