

Studia

PRAWNICZE

KWARTALNIK

W numerze:

- Wpływ integracji z UE na funkcję ustawodawczą Sejmu RP
- Koncepcja europejskiego zaangażowania Senatu RP
- Problemy dostosowania i harmonizacji prawa RCz z prawem WE/UE
- Rola parlamentów narodowych w UE: aspiracje a rzeczywistość
- Konstytucyjne i prawne aspekty Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy
- Wpływ Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego na ustawodawstwo samorządów terytorialnych w Republice Czeskiej
- Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia rządowych projektów aktów prawnych
- Ustawa o lobbingu i perspektywy jej realizacji

3(169)

2006

WARSZAWA 2006

WYDAWNICTWO NAUKOWE SCHOLAR

**POLSKA AKADEMIA NAUK
INSTYTUT NAUK PRAWNYCH**

STUDIA PRAWNICZE

**Zeszyt
3(169) 2006**



**WYDAWNICTWO NAUKOWE SCHOLAR
Warszawa 2006**

KOMITET REDAKCYJNY

ANDRZEJ BIERĆ – redaktor naczelny, JANUSZ BORKOWSKI,
JERZY CIEMNIEWSKI, LECH GARDOCKI, HELENA KOŁAKOWSKA-PRZEŁOMIEC,
EWA ŁĘTOWSKA, MARIA MATEY, JAN SKUPIŃSKI, TADEUSZ SMYCZYŃSKI
– zastępca redaktora naczelnego, ANDRZEJ SZAJKOWSKI, ELŻBIETA TOMKIEWICZ
– sekretarz Redakcji, ROMAN WIERUSZEWSKI, MACIEJ ZIELIŃSKI

Adres Redakcji:

Instytut Nauk Prawnych PAN
ul. Nowy Świat 72, 00-330 Warszawa
Pałac Staszica
tel. 022 826·52·31 w. 181
fax 022 826·78·53
e-mail: inp@inp.pan.pl

Publikacja dofinansowana ze środków Komitetu Badań Naukowych

Redakcja i korekta: Iwonna Olszewska-Głowińska
Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa
tel./fax 022 828·95·63, 022 828·93·91, 022 826·59·21
e-mail: info@scholar.com.pl, scholar@neostrada.pl, www.scholar.com.pl
Nakład: 500 egz. + 20 egz.
Druk i oprawa: Paper & Tinta, Warszawa

SPIS TREŚCI

Słowo wstępne (prof. dr. hab. Jan Wawrzyniak)	5
prof. dr hab. Jerzy Jaskiernia Akademia Świętokrzyska, Kielce; Akademia Finansów, Warszawa	
Wpływ integracji z Unią Europejską na funkcję ustawodawczą Sejmu RP	7
I. Pojęcie funkcji ustawodawczej Sejmu.	8
II. Funkcja ustawodawcza Sejmu w fazie przedakcesyjnej.	10
III. Funkcja ustawodawcza Sejmu po akcesji RP do Unii Europejskiej.	20
IV. Zmodyfikowana funkcja ustawodawcza a inne funkcje Sejmu	30
The influence of the integration with the European Union on the legislative function of the Sejm of the Republic of Poland	35
dr Jarosław Szymanek Uniwersytet Warszawski, Warszawa	
Koncepcja europejskiego zaangażowania Senatu RP jako drugiej izby parlamentu	37
I. Wprowadzenie	37
II. Wyznaczniki Europejskiego zaangażowania drugich izb	40
III. Unijne uprawnienia Senatu RP	60
The conception of European activity of the Polish Senate as a parliamentary second chamber	76
dr Jiří Grospič Instytut Państwa i Prawa Czeskiej Akademii Nauk, Praga	
Problemy dostosowania i harmonizacji prawa Republiki Czeskiej z prawem WE/UE	79
I. Zbliżanie prawa czeskiego do europejskiego prawa wspólnotowego w warunkach stowarzyszenia RCz ze WE.	79
II. Prawnokonstytucyjne zagwarantowanie wejścia RCz do UE	82
III. Przyspieszenie procesu prawodawczego w sprawach harmonizacji prawa RCz z prawem WE/UE, współdziałanie Rządu i Parlamentu	85
IV. Nowe wskazówki metodyczne rządu w sprawie harmonizacji przepisów prawa RCz z prawem UE, obecny stan harmonizacji	87
V. Niektóre problemy stosunku narodowego ustawodawstwa do europejskiego prawodawstwa wspólnotowego	90
Problems of approximation and harmonization of the law of Czech Republic with EC/EU Law	94
dr Ewa Popławska Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego Instytut Nauk Prawnych PAN, Warszawa	
Rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej – aspiracje a rzeczywistość	97
I. Wprowadzenie	97

II. Przepisy Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych	100
III. Uprawnienia parlamentów narodowych przewidziane w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy	105
IV. Konsekwencje odrzucenia Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy	108
<i>The role of national parliaments in the European Union aspiration and reality</i>	112
 dr Dušan Nikodým	
Instytut Państwa i Prawa Słowackiej Akademii Nauk, Bratysława	
<i>Konstytucyjne i prawne aspekty Traktatu ustanawiającego konstytucję dla Europy</i>	113
I. Co wynika z nazwy Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy?	113
II. Podstawy prawne działania władz Republiki Słowackiej w sprawach Unii Europejskiej	117
<i>Towards constitutional characterization of the treaty establishing a Constitution for Europe</i>	118
 dr Tomáš Louda	
Instytut Państwa i Prawa Czeskiej Akademii Nauk, Praga	
<i>Wpływ Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego na ustawodawstwo samorządów terytorialnych w Republice Czeskiej</i>	119
<i>Influence of European Charter of Local Self-Government on the legislation of territorial self-government in the Czech Republic</i>	128
 dr Jacek Krawczyk	
Rządowe Centrum Legislacji, Warszawa	
<i>Rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie tworzenia rządowych projektów aktów prawnych</i>	131
<i>The role of the Government Legislative Centre in the process of creating governmental drafts of legal acts</i>	138
 dr hab. Waldemar J. Wołpiuk	
Instytut Nauk Prawnych PAN	
Wyższa Szkoła Zarządzania i Administracji, Warszawa	
<i>Ustawa o lobbingu i perspektywy jej realizacji</i>	141
I. Ogólna charakterystyka projektów ustaw i unormowań obowiązującej ustawy w sprawie lobbingu	141
II. Przedmiot działalności lobbingowej, podmioty w niej uczestniczące i formy lobbingu	150
III. Formy rejestrowania i kontrolowania działalności lobbingowej	159
<i>The act on lobbying activities and the perspectives of its realisation.</i>	166

SŁOWO WSTĘPNE

Zespół Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich Instytutu Nauk Prawnych PAN od wielu lat współpracuje z odpowiednimi placówkami Czeskiej i Słowackiej Akademii Nauk. Jest to w istocie kontynuacja współpracy istniejącej także wtedy, gdy na południu graniczyliśmy z jednym państwem – Czechosłowacją. Dobrze się stało, że dwustronna kooperacja przeistoczyła się w trójstronną, że utrzymane zostały zainicjowane wcześniej więzi. Pozwala to nam – pomijając szereg innych korzyści – z bliska i bezpośrednio obserwować przemiany ustrojowe i prawne zachodzące zarówno w Republice Czeskiej, jak i na Słowacji. Dzięki temu możemy w sposób bardziej kompetentny i miarodajny podejmować próby zrozumienia i wyjaśnienia swistego fenomenu: narastających w istocie różnic w praktyce funkcjonowania systemów konstytucyjnych w obu państwach, które do niedawna były przecież jedną federacją czechosłowacką.

Oczywiście, ta trójstronna współpraca pozwala podejmować badania różnych problemów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania. W ostatnich latach okazało się, że takim ważnym – w każdym z trzech państw – problemem jest sposób tworzenia prawa i rola w tym władzy ustawodawczej w związku z wejściem Czech, Słowacji i Polski do Unii Europejskiej.

W celu zaprezentowania przemyśleń, ale i doświadczeń dotyczących tej sprawy, zorganizowana została przez wspomniany Zespół Prawa Konstytucyjnego i Badań Europejskich INP PAN (przy współudziale Fundacji Promocji Prawa Europejskiego) trójstronna konferencja „Władza ustawodawcza w państwie członkowskim Unii Europejskiej”.

Konferencja odbyła się 12 i 13 grudnia 2005 roku w Warszawie. Wygłoszono na niej osiem referatów. Jak to najczęściej bywa na konferencjach międzynarodowych, najwięcej referatów było z kraju – gospodarza, czyli z Polski (5). Dwa referaty wygłoszone zostały przez uczestników konferencji z Republiki Czeskiej. Słowację reprezentował jeden referat. Ważnym elementem konferencji była dyskusja, która przede wszystkim dotyczyła wygłoszonych referatów. Stąd prezentowane w „Studiach Prawniczych” teksty różnią się od tych, które były przedmiotem dyskusji. Ich autorzy uwzględnili bowiem treści zawarte w dyskusji.

Teksty referatów dotyczą dość różnorodnej problematyki, z pewnością jednak mieszczą się w temacie konferencji. Wydaje się, że ta różnorodność jest zaletą publikowanych tekstów. Dzięki temu przedstawione zostały zarówno prob-

lemy generalne, jak i dość szczegółowe. Do tych pierwszych należą referaty J. Jaskierni, J. Grospiča, J. Szymanka, E. Popławskiej i D. Nikodýma. Do tych drugich – T. Loudy, J. Krawczyka i W.J. Wołpiuka. Większość tekstów analizuje określony problem na przykładzie konkretnego państwa (Polski albo Czech). Ale są także referaty wznoszące się niejako ponad doświadczenia jednego państwa (E. Popławska, D. Nikodým).

W prezentowanych tekstach na ogół przeważa podejście problemowe do podejmowanych tematów. Nie brak jednak również tekstów w przeważającej mierze informacyjnych (np. J. Krawczyk).

Całość materiału konferencyjnego stanowi dobrą podstawę do pozyskania interesujących informacji dotyczących problemów stanowienia prawa (przede wszystkim w Czechach i w Polsce) w związku z wejściem do Unii Europejskiej. Oczywiście dyskusje wokół tej problematyki będą trwały zapewne jeszcze długo. Będą także obejmowały coraz to nowe zagadnienia szczegółowe. To z kolei stawać się będzie podstawą do nowych uogólnień. Bo przecież – a jest to truizm – zarówno teoria, jak i praktyka stanowienia prawa, zwłaszcza w kontekście: Unia Europejska – państwo członkowskie, to swego rodzaju perpetuum mobile, problem samonapędzający się, mający – co prawda – swój początek, ale z trudnym do wyobrażenia zakończeniem w postaci wyczerpania się tematów do dyskusji.

Jan Wawrzyniak

JERZY JASKIERNIA

**WPŁYW INTEGRACJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ NA FUNKCJĘ
USTAWODAWCZĄ SEJMU RP**

Akcesja Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. jest ukoronowaniem wieloletniego procesu integrowania się Polski ze strukturami europejskimi, który przyniósł szereg istotnych konsekwencji społecznych¹, ekonomicznych², politycznych³ i prawnych⁴. Widoczne są jego skutki dla wielu obszarów polskiej państwowości⁵, m.in. w sferze funkcjonowania administracji państwowej⁶. Nieprzypadkowo więc nauka prawa, w tym również prawa konstytucyjnego, poświęca temu zagadnieniu wiele uwagi. Do istotnych nurtów tych badań należą te, które podejmują problematykę konsekwencji integracji europejskiej dla działalności parlamentów narodowych⁷, a w szczególności dla funkcjonowania polskiego parlamentaryzmu⁸. Wśród tych zagadnień godne analizy są konsekwencje tego procesu dla funkcji ustawodawczej Sejmu.

¹ Zob. T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, A. Szymański (red.), *Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

² Zob. K. Bajan, *Polityka gospodarcza Polski w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Łódź 1999, s. 97; Z. Królak, *Polska wobec wyzwań globalizacji i integracji. Ozdrowieńcze jednoczenie Europy*, Warszawa 2002, s. 167.

³ Zob. M. Czaromski, *Integracja europejska. Ewolucja zjawiska*, Częstochowa 2001, s. 71; K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2003, s. 350.

⁴ Zob. Z.M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska*, Białystok 1999, s. 67; A. Grzelak, *Unia Europejska a prawo karne*, Warszawa 2002; W. Czapliński, *Wybrane regulacje dotyczące obszaru bezpieczeństwa, wolności, sprawiedliwości*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2003; K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11, s. 28; J. Galster, Z. Witkowski, *Akcesja Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Konsekwencje dla sądownictwa*, w: W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały w Konstytucji i praktyce*, Warszawa 2005, s. 143.

⁵ Zob. *Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej – pierwsza próba weryfikacji prognoz, przegląd wniosków z raportów sektorowych*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Doświadczenia pierwszego roku członkostwa*, Warszawa 2005, s. 13; C. Banasiński i in., *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań*, Warszawa 2003, s. 9; E. Kawecka-Wyrzykowska, R. Michalski, W. Mroczek, J. Niemczyk, M. Szwabe, A. Władyniak, *Zmiany w handlu zagranicznym Polski z Unią Europejską w okresie realizacji stowarzyszenia w ramach Układu Europejskiego (1992–2003)*, Warszawa 2005, s. 17.

⁶ Zob. W.J. Wołpiuk (red.), *Administracja polska w zjednoczonej Europie*, Warszawa 2005.

⁷ Zob. *The Influence of National Parliaments on European Policies: an Overview*, Brussels 2002, s. 3 i n.

⁸ Zob. J. Barcz, *Parlament polski w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 3, s. 7.

I. POJĘCIE FUNKCJI USTAWODAWCZEJ SEJMU

Funkcja stanowi generalizację kompetencji i jej wyodrębnienie jest rezultatem wysiłku intelektualnego, który umożliwia porządkowanie wiedzy o charakterystyce danego organu. Jest tedy rzeczą zrozumiałą, że nauka prawa konstytucyjnego poświęca niemało uwagi klasyfikowaniu funkcji Sejmu – organu państwowego o szczególnie doniosłej pozycji w systemie ustrojowym⁹.

Funkcja ustawodawcza, obok funkcji kontrolnej, należy do dwu funkcji Sejmu, które wyróżniała klasyczna doktryna prawa konstytucyjnego, zanim doszło do wzbogacenia parlamentu o nowe środki oddziaływania, które nie mieszczą się w tym tradycyjnym ujęciu¹⁰. Określana jest „najważniejszą funkcją”¹¹. Dotyczy bowiem najważniejszej kompetencji Sejmu, jaką jest „stanowienie ustaw, czyli aktów prawnych uchwalanych przez Sejm i Senat ze współudziałem Prezydenta, przyjmowanych w szczególnym trybie, zawierających normy prawne o charakterze ogólnym, zajmujące najwyższą po konstytucyjnych pozycję w systemie źródeł prawa krajowego”¹². Wskazuje się, że „stanowienie ustaw jest podstawową i najbardziej charakterystyczną funkcją parlamentu”¹³. Aktywność ta jest „rdzeniem działalności parlamentu”¹⁴. Parlament pozostaje bowiem „najważniejszym kreatorem prawa”¹⁵. Funkcja ustawodawcza Sejmu polega na „regulowaniu określonych sfer życia społecznego w formie ustawy”¹⁶.

Funkcja ustawodawcza jest z reguły uwzględniana w klasyfikacjach funkcji Sejmu. Tam natomiast, gdzie zrezygnowano z klasyfikowania funkcji Sejmu, a wyodrębniono jedynie kompetencje tego organu, jej odpowiednikiem staje się „kompetencja ustawodawcza”¹⁷.

Niektórzy autorzy, posługując się pojęciem „funkcja ustawodawcza”, unikają definiowania i przystępują po prostu do jej egzemplifikacji z powołaniem się na art. 10 i art. 95 ust. 1 Konstytucji, w myśl których władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Podkreślają przy tym, że „Konstytucja w sposób wyraźny wskazuje na te organy jako podmiot funkcji

⁹ Por. J. Stembrowicz, *Kilka uwag o klasyfikacji funkcji Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 10; P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.

¹⁰ Zob. P. Tuleja, *Sejm i Senat*, w: P. Tuleja (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995, s. 171.

¹¹ J. Wawrzyniak, *Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego*, Warszawa 1999, s. 102.

¹² W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, wyd. III, Kraków 2002, s. 151.

¹³ Z. Jarosz, *Parlament jako organ władzy ustawodawczej*, w: A. Gwizdź (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 162.

¹⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 179.

¹⁵ S. Sagan, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 122.

¹⁶ M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja). Studium prawno-ustrojowe*, Warszawa 1999, s. 233.

¹⁷ Zob. Z. Witkowski, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, w: Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, wyd. VIII, Toruń 2000, s. 228.

ustawodawczej, ustanawiając domniemanie kompetencyjne tych ciał parlamentarnych do wykonywania tego typu działalności”¹⁸.

Charakterystyczne jest tu nawiązanie zarówno do Sejmu, jak i Senatu¹⁹. Funkcja ta może bowiem być postrzegana w charakterze funkcji ustawodawczej parlamentu, skoro dotyczy materii, w których aktywne są zarówno Sejm, jak i Senat. Nie chodzi tu bowiem o materię zastrzeżoną wyłącznie dla Sejmu, jak to ma miejsce w przypadku funkcji kontrolnej. Tak szerzej ujmowana funkcja ustawodawcza stanowi „podstawową przesłankę określania roli parlamentu jako organu władzy ustawodawczej i polega na stanowieniu aktów prawnych o szczególnej mocy prawnej, najwyższej w systemie prawa wewnętrznego”. Funkcję tę sprawuje parlament na zasadzie wyłączności, co oznacza, iż: 1) żaden inny organ państwowy nie może stanowić aktów o randze ustawy, chyba że konstytucja dopuszcza to w sposób wyraźny; 2) kompetencje prawodawcze innych organów państwowych muszą mieć charakter podporządkowany (stanowienie tzw. aktów podstawowych), być traktowane jako wyjątek i poddawane interpretacji zawężającej²⁰.

Konstytucyjna konstrukcja, zawarta w art. 10 ust. 1 i art. 95 ust. 1, że Sejm i Senat „sprawują władzę ustawodawczą”, ma istotny walor prawny i jest czymś odmiennym od prostego wskazania, że realizują one „funkcję” ustawodawczą. W tym kontekście termin „władza” należy rozumieć jako „wskazanie wyłączności parlamentu do stanowienia ustawodawstwa, a więc jako rzutujący nie tylko na konstrukcję kompetencji parlamentu, ale i na zakres pozostałych organów konstytucyjnych państwa”²¹.

Do rzadkości należą opracowania, które pomijają funkcję ustawodawczą, zastępując ją inną konstrukcją. W klasyfikacji zaprezentowanej przez Marcina Kudej pojawia się „funkcja kształtowania systemu prawnego państwa”²². Nie ulega jednak wątpliwości, co podkreśla sam autor, że jest ona odpowiednikiem klasycznej funkcji ustawodawczej. Proponowana modyfikacja wiąże się jednak z tym, że odniesiono się tu do kompetencji Sejmu związanych z sekwencyjnym procesem ustawodawczym, a więc do kompetencji polegającej na uchwaleniu ustawy (wynikającej łącznie z postanowienia art. 119 ust. 1 Konstytucji, zakładającego rozpatrywanie projektu ustawy, oraz art. 121 ust. 1, stwierdzającego już fakt uchwalenia ustawy), kompetencji zakładającej ustosunkowanie się Sejmu do odmiennych decyzji legislacyjnych Senatu (ustanowionej w art. 121 ust. 3),

¹⁸ E. Gdulewicz, *Sejm i Senat*, w: W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2005, s. 268.

¹⁹ Funkcja tego organu w procesie ustawodawczym jest jednak ograniczona, skoro Sejm może odrzucić jego propozycje bezwzględną większością głosów, a nie ma zastosowania np. system nawetkowy, ani system parlamentarnych komisji mediacyjnych, równoważący pozycje obu izb w procesie decyzyjnym. Zob. E. Popławska, *Bicameralism in Poland and Membership of the European Union*, „Buletin Ştiinţific”, nr 14, Iaşi 2005, s. 93.

²⁰ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 4, Warszawa 2000, s. 335.

²¹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 95 Konstytucji RP*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 2.

²² M. Kudej, *W sprawie klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 103.

a także do kompetencji ponownego ustosunkowania się do ustawy w wyniku wniosku Prezydenta (wynikającej z art. 122 ust. 2)²³.

Logika tej klasyfikacji wiąże się więc z tym, że w przypadku Sejmu mamy do czynienia nie tylko z „dawaniem” (stanowieniem) ustaw, ale też z kompetencjami polegającymi na odniesieniu się do decyzji innych organów (Senatu, Prezydenta) podejmowanych w procesie ustawodawczym. Otwarte pozostaje jednak zagadnienie, jak należałoby to „odniesienie się” zakwalifikować. Nie jest to z pewnością przejaw funkcji kontrolnej, związanej z kontrolą władzy wykonawczej. Nie jest to też „kształtowanie prawa” w oderwaniu od procesu ustawodawczego. Ponadto należy zauważyć, że „dawanie ustawy”, które legło u podstaw pojęcia „ustawodawcza”, nie jest synonimem uchwalania. W pojęciu tym mieszczą się bowiem również inne czynności związane z dochodzeniem ustawy do skutku. Można więc bronić zasadności posługiwania się tradycyjną funkcją ustawodawczą.

Klasyfikacja zaproponowana przez M. Kudeja wydaje się jednak użyteczna z innego punktu widzenia. Daje bowiem ona dodatkowe argumenty na rzecz potrzeby wyodrębnienia funkcji ustawodawczej Sejmu, w odróżnieniu od funkcji ustawodawczej parlamentu. Pomimo że obie izby polskiego parlamentu uczestniczą w uchwalaniu ustaw, to jednak ich rola nie jest jednakowa. Wpływ Sejmu na „dawanie ustaw”, w związku z uprawnieniem do ustosunkowania się do decyzji Senatu i Prezydenta, jest bowiem szerszy. Nie ulega wątpliwości, że w polskiej konstrukcji ustrojowej Sejm odgrywa większą rolę w procesie stanowienia ustaw niż Senat. Przesądza on bowiem o ostatecznym kształcie dokumentu, gdyby nie uwzględnić uprawnienia prezydenta do „pominięcia przepisów” uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją, jeśli TK nie orzeknie, że są „one nierozzerwalnie związane z całą ustawą” (art. 122 ust. 4). W ustawodawstwie polskim nie mamy więc do czynienia ze zbliżoną siłą obu izb w procesie ustawodawczym, co można zaobserwować w odniesieniu do Senatu w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Niewątpliwie jedną z przyczyn jest to, że Polska nie jest państwem federalnym, gdzie istnieje potrzeba szczególnego „dowartościowania ustrojowego” drugiej izby w ramach mechanizmu równoważenia wpływów członków państwa federalnego²⁴.

II. FUNKCJA USTAWODAWCZA SEJMU W FAZIE PRZEDAKCESYJNEJ

Analizę oddziaływania integracji europejskiej na funkcję ustawodawczą Sejmu należy rozpocząć od fazy przedakcesyjnej. Zanim bowiem jeszcze Polska stała się członkiem UE²⁵, zabiegi o członkostwo oddziaływały na proces stanowienia prawa, a w konsekwencji – na funkcję ustawodawczą Sejmu.

²³ Ibidem.

²⁴ Zob. J. Jaskiernia, *Funkcje dwuizbowości Kongresu w systemie ustrojowym USA*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 3, s. 63.

²⁵ Zasada *iunctim* wiąże nierozzerwalnie członkostwo w Unii Europejskiej z członkostwem we Wspólnotach Europejskich. Zob. M. Błażejczyk (współudział M. Jezierska), *Podstawy wiedzy elementarnej o integracji europejskiej w strukturach Unii i Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2002, s. 43.

Nie ulega wątpliwości, że integracja europejska wiąże się z szeregiem konsekwencji dla parlamentów narodowych²⁶, a więc również dla polskiego parlamentu²⁷. Niewątpliwie parlamenty narodowe odegrały istotną rolę w tworzeniu ram prawnych Wspólnot, przyczyniając się do pogłębienia procesu integracji europejskiej²⁸. Miały też wyraźny wpływ na kształtowanie się polityki wspólnotowej²⁹, również w kwestii racjonalnych granic zasięgu Unii³⁰. Formułowana była teza, że „efektywność europejskiego systemu parlamentarnego zależeć będzie w coraz wyższym stopniu od włączenia do wspólnotowych procesów decyzyjnych parlamentów narodowych”³¹.

Proces integracji niesie jednak również efekt w postaci ograniczenia suwerenności państwowej na rzecz UE, czego konsekwencją jest modyfikacja roli parlamentów narodowych³². System polityczny UE wkracza bowiem w obszary, które tradycyjnie były zarezerwowane dla suwerenności państwowej³³, przesuując do domeny władzy wykonawczej coraz więcej spraw, które przed akcesją należały do kompetencji parlamentów narodowych³⁴. Wskazuje się nawet, że „wzajemne zależności między suwerennością narodową a członkostwem w Unii Europejskiej stanowią sedno procesu integracji”³⁵. Trzeba jednak uwzględnić, że państwa wchodzą w struktury integracyjne z własnej woli i inicjatywy, działają zgodnie ze swoim interesem, przekazują swoje kompetencje organom wspólnym w warunkach swobodnego wyrażania woli (na podstawie odpowiednich traktatów), a więc czynią zadość wymaganiom „zasady równości suwerennej”³⁶.

Nie można więc pomijać parlamentów narodowych w analizach procesu integracji europejskiej³⁷. Są one istotnym podmiotem w zakresie dalszego ukierunko-

²⁶ Por. P. Norton (red.), *National Parliaments and the European Union*, London 1996.

²⁷ Zob. C. Mik, M.J. Nowakowski, *Rola i kompetencje Sejmu w procesie integracji europejskiej, w: Rola Sejmu a rola parlamentów narodowych państw członkowskich w procesie integracji z Unią Europejską*, Warszawa 1998, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Sejmu, Informacje i Opinie (IP-78 P), s. 2.

²⁸ Zob. D. Judge, *The Failure of National Parliaments*, „West European Politics” 1995, nr 3, s. 86.

²⁹ Zob. *The Influence of National Parliaments on European Policies: an Overview*, Brussels 2002, s. 34 i n.

³⁰ Zob. S. Weatherill, *Using National Parliaments to Improve Scrutiny of the Limits of EU Action*, „European Law Review” 2003, nr 6, s. 911.

³¹ M. Westlake, *The European Parliament, the National Parliaments and the 1996 Intergovernmental Conference*, „Political Quarterly” 1995, nr 1, s. 72.

³² Zob. W. Urbantschitsch, *National Parliaments in the European Union: The Austrian Experience*, Graz 1998, s. 76.

³³ Zob. A. Albi, P. Elsuwege, *The EU Constitution, National Constitutions and Sovereignty: an Assessment of a „European Constitutional Order”*, „European Law Review” 2004, nr 6, s. 743.

³⁴ Zob. M.V. Agostini, *The Role of the National Parliaments in the Future EU*, „The International Spectator” 2001, nr 4, s. 34.

³⁵ A. Missir di Lusignano, *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność narodowa*, w: E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 35.

³⁶ A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 23.

³⁷ Zob. E. Smith, *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, The Hague 1996, s. 35. Odrębnym zagadnieniem jest rola w procesie integracji europejskiej, w państwach federalnych, legislatur członków tych państw (np. landów w RFN) i zasiadających w nich parlamentarzystów. Zob.

wania tego procesu³⁸. Oddziaływał on na przekształcenia strukturalne dokonujące się w nich³⁹, ukierunkowane na dostosowanie procedur, zwłaszcza ustawodawczych, do wymogów wspólnotowych⁴⁰. Choć osłabienie pozycji parlamentów narodowych w wyniku tego procesu jest niekwestionowanym faktem, to jednak należy zauważyć, że członkostwo w UE rozszerzyło obszar wewnętrznego ustawodawstwa daleko poza obszar, który znajdował się w dotychczasowym polu zainteresowania parlamentów narodowych. Niosło też szereg konsekwencji z punktu widzenia treści prawa, choćby w związku z przywiązywaniem wagi do jego ekologicznych aspektów⁴¹. Skutki procesu integracji europejskiej dotyczyły więc sfery tworzenia prawa⁴², czyli rzutowały na realizację przez parlament funkcji ustawodawczej.

Wpływ procesu integracji europejskiej na działalność prawotwórczą polskiego parlamentu można było odnotować we wszystkich fazach tego procesu⁴³. Rola parlamentu narodowego uwidoczniła się już w fazie przedakcesyjnej, bo warunkiem uzyskania członkostwa w UE było podjęcie decyzji konstytucyjnych i przygotowanie krajowego systemu prawnego do „przyjęcia” przepisów stanowiących przez obcą władzę⁴⁴. Z jednej strony ustawodawca musiał bowiem stworzyć mechanizm, który pozwalał na przekazanie określonych uprawnień na Wspólnotę i jej organy, z drugiej zaś – musiały być stworzone przesłanki prawne do bezpośredniego obowiązywania i stosowania prawa Wspólnot Europejskich⁴⁵.

W fazie stowarzyszenia ze Wspólnotami na państwie polskim, a w konsekwencji w szczególności na jego parlamencie, spoczął obowiązek dokonania **harmonizacji**⁴⁶ i **zbliżenia** prawa polskiego do prawa wspólnotowego w wielu dziedzi-

H.C.H. Hofmann, *Parliamentary Representation in Europe's System of Multi-Layer Constitutions: a Case Study of Germany*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2003, nr 1, s. 42.

³⁸ Zob. A.J. Cygan, *National Parliaments in an Integrated Europe: an Anglo-German Perspective*, The Hague 2001, s. 231 i n.

³⁹ Doświadczenia szwedzkie w tym zakresie zaprezentowano w pracy: R. Czarny, *Szwecja w Unii Europejskiej. Studium polityczno-prawne*, Kielce 2002, s. 153.

⁴⁰ Zob. D.G. Dimitrakopoulos, *Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments*, „Journal of Common Market Studies” 2001, nr 3, s. 408.

⁴¹ Zob. F. Duina, M.J. Oliver, *National Parliaments in the European Union: are there any Benefits to Integration?*, „European Law Journal” 2005, nr 2, s. 189. Por. G. Grabowska, *Poland on the Way to the European Union: From Association to Accession in the Context of Environmental Policy*, w: P.L.C. Torremans (red.), *Legal Convergence in the Enlarged Europe of the New Millennium*, The Hague–Boston–London 2000, s. 4.

⁴² Zob. L. Kaarlop, *National Parliaments in the European Union: the Case of the Nordic Parliaments in the Perspective of Candidate Country: Estonia*, „L'Europe en Formation” 2002, nr 3–4, s. 101 i n.

⁴³ Zob. J. Jaskiernia, *Działalność parlamentu polskiego a proces integracji europejskiej*, w: K. Kik (red.), *Traktat z Amsterdamu a polskie aspiracje prointegracyjne*, Kielce 1998, s. 31 i n.

⁴⁴ Zob. M. Safjan, *The Constitution and the Membership of the Republic of Poland in the European Union*, „Polish Contemporary Law” 2000–2001, nr 1–4, s. 19.

⁴⁵ Zob. J. Barcz, *Stosowanie prawa wspólnot zachodnioeuropejskich w państwach członkowskich (Problemy konstytucyjno-prawne)*, Warszawa 1991, s. 11.

⁴⁶ Zob. P. Czechowski, *Standardy harmonizacji prawa*, w: E. Piontek (red.), *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 45.

nach⁴⁷. W rozdz. II (część V) Układu Europejskiego⁴⁸, zatytułowanym „Zbliżenie systemów prawnych”, za istotny warunek wstępny integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą uznano zbliżenie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie (art. 68)⁴⁹. Polska zobowiązała się, że „podejmie wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty”. Zapewnienie tej zgodności odnosiło się do przepisów już wcześniej obowiązujących w Polsce⁵⁰. Należało też uwzględnić, że włączenie, w momencie akcesji, prawa wspólnotowego do polskiego systemu prawnego obejmie także akty, które powstały przed formalnym przyjęciem Polski do UE⁵¹. W art. 69 Układu Europejskiego wymieniony został katalog dziedzin, które powinien w szczególności objąć proces zbliżenia przepisów prawnych⁵². Ukierunkował on obszary, gdzie uruchomiono ten proces⁵³.

W odniesieniu do procesu dostosowawczego prawa polskiego do prawa wspólnotowego eksponowany jest wszakże, obok aspektu formalnego, wymiar aksjologiczny. Wskazuje się bowiem, że „prawo wspólnotowe jest nośnikiem wartości uniwersalnych, trwale zakorzenionych w kulturze europejskiej”. Jest zbiorem rozwiązań nowoczesnych i gwarantujących postęp, stanowi zatem wartość sa-

⁴⁷ Zob. A. Mayhew, *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge 1998, s. 41.

⁴⁸ Układ Europejski ustanawiający Stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi a Rzeczpospolitą Polską wszedł w życie 1 lutego 1994 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38. Zob. W. Czaplinski, R. Ostriansky, A. Wyrozumska (wybór i red.), *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty*, wyd. III, Warszawa 1996, s. 145 i n.

⁴⁹ Zob. S. Sołtysiński, *Dostosowanie prawa polskiego do wymogów Układu Europejskiego*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 4–5, s. 33.

⁵⁰ Zob. C. Mik, *Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych*, w: C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 14 i n.

⁵¹ Zob. Z. Galicki, *Prawo polskie a normy EWG*, Warszawa, maj 1992 (BSiE KS, I-31), s. 7–8.

⁵² Zob. A. Wasilkowski, *Zbliżenie prawa w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 1995, s. 5 i n.

⁵³ Zob. L. Florek, *Dostosowanie polskiego prawa pracy do prawa Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1994, s. 12; A. Szajkowski, *System patentu europejskiego a dostosowanie prawa polskiego do europejskiego prawa patentowego*, „Państwo i Prawo” 1996, s. 4–5, s. 116; B. Brzeziński, J. Gluchowski, C. Kosikowski, *Harmonizacja prawa podatkowego Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa 1998, s. 23; W. Maruchin, *VAT – harmonizacja polskiego prawa podatkowego z prawem Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 43; L. Mering, *Ochrona środowiska w prawie wspólnotowym i prawie polskim. Harmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska z normami prawa europejskiego*, Sopot 1999, s. 79; A. Lichorowicz, *Kierunki zmian ustawodawczych w polskim prawie rolnym w ramach jego harmonizacji z ustawodawstwem Unii Europejskiej*, w: M. Lipińska (red.), *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej i jej konsekwencje dla polskiego rolnictwa – materiały konferencji naukowej*, Warszawa 2000, s. 97; A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, K. Wójtowicz, *Proces dostosowania polskich podatków pośrednich do standardów Unii Europejskiej*, Lublin 2003, s. 34; P. Czechowski, *Dostosowanie polskiego prawa rolnego i żywnościowego do standardów prawnych Unii Europejskiej*, „Ekonomista” 2003, nr 6, s. 43; L. Wilk, *Dostosowanie polskiego prawa podatkowego do prawa Unii Europejskiej – zagadnienia ogólne*, „Radca Prawny” 2003, nr 6, s. 119; D. Adamski, *Harmonizacja praw Wspólnoty Europejskiej w sferze technicznych warunków dopuszczenia na rynek telekomunikacyjnych urządzeń odbiorczych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis – Przegląd Prawa i Administracji” 2003, nr 55, s. 7; B. Hoza, *Harmonizacja polskich przepisów dotyczących podatku VAT z przepisami Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2004, nr 3, s. 15.

moistną. Polskie prawo wyrasta z tych samych korzeni co prawo wspólnotowe i należy do europejskiego dziedzictwa kulturowego”⁵⁴.

Układ Europejski nie nałożył na Polskę obowiązku wiernej recepcji prawa wspólnotowego, ale jedynie „zbliżenie przepisów prawnych”. Pomimo braku formalnoprawnego obowiązku dokonywania harmonizacji prawa polskiego w okresie stowarzyszenia, w wyniku presji UE zalecającej stronie polskiej przyjęcie określonych rozwiązań prawnych Unii, można było faktycznie mówić o rozpoczętym procesie transpozycji i w konsekwencji dostosowania prawa polskiego do prawa UE. Harmonizacja prawa określana jest jako specjalny tryb scalania lub powiązania systemów prawnych państw członkowskich. Dostosowanie prawa następowało jednak w różnym zakresie i natężeniu. W odniesieniu do niektórych aktów dostosowanie miało znamiona pełnego. Ten typ harmonizacji nazywany jest **harmonizacją twardą**, z powodu pełnego przeniesienia wspólnych standardów do regulacji krajowej. W innych przypadkach standardy prawne są zalecane do wprowadzenia do systemu prawnego, praktyki czy też stają się zwyczajem. Wtedy mowa jest o **harmonizacji miękkiej**⁵⁵. W teorii prawa europejskiego wyróżnia się harmonizację: zupełną, opcyjną, częściową i minimalną⁵⁶.

Istotne jest tu rozgraniczenie „unifikacji”, oznaczającej ujednolicenie, będącej kwalifikowaną formą zbliżenia prawa, skutkującej identycznością normy krajowej z normą międzynarodową (w Unii Europejskiej ma ona miejsce w wypadku wydania rozporządzenia przez Radę, Komisję lub Parlament Europejski działający wspólnie z Radą)⁵⁷, od „zbliżenia” i harmonizacji”, które dopuszczają większe lub mniejsze odstępstwo od wzorca w postaci prawa UE. Zbliżenie prawa państw członkowskich UE, o którym mowa w art. 3(h) i 100(a) TWE – jak twierdzi J. Pajor⁵⁸ – „ma cel konkretniejszy i jednocześnie bardziej ograniczony”, służy bowiem znoszeniu przeszkód w tworzeniu i działaniu wspólnego rynku, a harmonizacja jest procesem intensywniejszym. Pojęcia te traktowane jednak bywają zamiennie⁵⁹ bądź wskazuje się, że mają charakter różnic bardziej semantycznych niż rzeczywistych⁶⁰. W świetle postanowień art. 68 Układu Europejskiego oraz artykułów 100 i 100a TWE, traktujących o „zbliżeniu przepisów prawnych, roz-

⁵⁴ Zob. J. Krawczyk, *Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie administracji do zasad prawa europejskiego*, w: W.J. Wołpiuk (red.), *Administracja polska...*, op. cit., s. 78.

⁵⁵ Zob. P. Czechowski, *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 8–9.

⁵⁶ Zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 595 i n.

⁵⁷ Zob. A. Wasilkowski, *Prawo krajowe – prawo wspólnotowe – prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne*, w: M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 8 i n.

⁵⁸ Zob. C. Banasiński, J.A. Wojciechowski (red.), *Komentarz do Układu Europejskiego*, Warszawa 1994, s. 197.

⁵⁹ Zob. J. Menkes, *Zbliżanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego a Traktat Amsterdamski*, w: C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 73.

⁶⁰ Zob. J. Ciechanowicz, *Harmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska z prawem Wspólnot Europejskich na przykładzie nadzwyczajnych zagrożeń środowiska*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1996, nr 1, s. 65 i n.

porządzeń i działań administracyjnych”, podstawową kategorią jest tu „zbliżanie przepisów”. Próbą wyjścia z tych dylematów terminologicznych jest sięgnięcie po termin **dostosowania prawa**, przez co rozumie się „autonomiczny, jednostronny zespół czynności prawnych i faktycznych, który obejmuje wszelkie reguły należące do *acquis communautaire*, a którego celem jest zapewnienie zdolności do korzystania ze statusu członka Wspólnoty Europejskiej”⁶¹. W ujęciu rozwiniętym dostosowanie obejmuje zbliżenie prawa polskiego do *acquis communautaire*, nie sprowadza się jednak tylko do zbliżenia przepisów, ale uwzględnia też zapewnienie pełnej skuteczności takich dostosowanych norm, prowadzenie polityki sprzyjającej integracji, a także stosowanie i wspieranie wykładni prawa zgodnej z zasadami wykładni stosowanymi w UE⁶².

Proces zbliżenia prawa polskiego do prawa wspólnotowego był rozłożony w czasie⁶³. Układ Europejski nie określał szczegółowego planu prac dostosowawczych, ale jedynie ogólne ramy czasowe. Zbliżenie to odbywało się w trzech etapach: 1) z chwilą wejścia w życie Układu Europejskiego; 2) w okresie pierwszych pięciu lat realizacji układu stowarzyszeniowego; 3) w całym okresie przejściowym, tj. w okresie dziesięciu lat od wejścia w życie układu⁶⁴. Przebieg prac dostosowawczych następował według harmonogramu określonego przez Radę Ministrów⁶⁵.

Proces dostosowawczy, niosący potrzebę podjęcia „wszelkich starań w celu osiągnięcia efektu”⁶⁶, oznaczał nie tylko potrzebę realizacji Traktatu Europejskiego, ale, szerzej ujmując, wynikał z zamiaru przystąpienia Polski do UE⁶⁷, a z tym wiązała się realizacja Białej Księgi⁶⁸ oraz innych elementów

⁶¹ C. Mik, *Problemy dostosowania polskiego systemu prawnego do europejskiego prawa wspólnotowego (w kontekście przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej)*, „Przegląd Legislacyjny” 1998, nr 1–2, s. 71.

⁶² Zob. P. Saganek, *Wybrane problemy dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, w: P. Saganek, T. Skoczny (red.), *Wybrane problemy i obszary dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 36.

⁶³ Zob. P. Czechowski, *Harmonizacja prawa polskiego ze standardami europejskimi. Założenia programu*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1996, nr 25, s. 51; I. Skoczko, *Etapy dostosowania polskiego prawa do UE*, „Prawo i Środowisko” 2003, nr 4, s. 47.

⁶⁴ Zob. A. Wojciechowski, *Dostosowanie prawa polskiego do prawa europejskiego – proces bez końca*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1996, nr 1, s. 8.

⁶⁵ Zob. Załącznik do Uchwały Rady Ministrów Nr 133/95, w: *Narodowa Strategia Integracji*, „Monitor Integracji Europejskiej” (wyd. specjalne), styczeń 1997, s. 46. Por. W. Cimoszewicz, *Harmonizacja prawa polskiego ze standardami europejskimi*, „Kwartalnik Prawno-Ekonomiczny” 1996, nr 1, s. 7–9.

⁶⁶ O charakterze tego procesu pisze T. Skoczny, *Podstawy i problemy prawne dostosowania prawa polskiego do prawa wspólnotowego*, w: *Rezultaty stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami Europejskimi*, Warszawa 1998, s. 96 i n.

⁶⁷ Zob. S. Biernat, *Kilka uwag o harmonizacji polskiego prawa z prawem Wspólnoty Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 1998, nr 1–2, s. 21.

⁶⁸ Zob. M. Górka, *Realizacja Białej Księgi Komisji Europejskiej w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej jako element procesu dostosowania prawa polskiego do standardów Unii Europejskiej*, w: *Polska w Unii Europejskiej – perspektywy, warunki, szanse, zagrożenia*, Toruń 1997, s. 9 i n.

*acquis communautaire*⁶⁹. Nałożyło to na parlament nowe zadania⁷⁰. Pojawiła się potrzeba wypracowania procedur umożliwiających zrealizowanie celu zbliżania przepisów i dostosowania prawa⁷¹. Chodziło o zapewnienie, by nowo tworzone ustawy były zgodne z prawem europejskim⁷². Podnoszona była potrzeba utworzenia swoistego systemu „wczesnego ostrzegania europejskiego”⁷³ po to, by każdy projekt był analizowany pod kątem zgodności z prawem europejskim nie tylko w momencie skierowania do łaski marszałkowskiej, ale we wszystkich stadiach postępowania ustawodawczego⁷⁴. Celem tej propozycji było uniknięcie sytuacji, gdy projekt w punkcie wyjściowym zgodny jest z prawem europejskim, a w toku postępowania ustawodawczego, w wyniku dokonanych w nim zmian i przyjętych poprawek, traci ten walor.

Dokonane w 1999 r. zmiany w regulaminie Sejmu⁷⁵ nałożyły na wnioskodawcę projektu obowiązek złożenia oświadczenia „o zgodności projektu z prawem UE lub o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem albo oświadczenia, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem UE”. Postanowiono też, że projekty ustaw, z wyjątkiem projektów wnoszonych przez Radę Ministrów, są kierowane do ekspertów Kancelarii Sejmu w celu sporządzenia opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem UE⁷⁶. W przypadku stwierdzenia niezgodności projekty były kierowane do Komisji Integracji Europejskiej dla sporządzenia opinii, która udostępniana była wnioskodawcy. Przedstawiciele Komitetu Integracji Europejskiej otrzymali prawo sygnalizowania powstania stanów sprzeczności projektowanych przepisów we wszystkich fazach postępowania ustawodawczego.

Wprowadzone zmiany przyczyniły się do zwiększenia wrażliwości Sejmu w kwestii zgodności projektowanych ustaw z prawem UE⁷⁷. Nowa procedura oznaczała przezwyciężenie braku systemowego mechanizmu badania zgodności projektów ustaw z prawem UE na wszystkich etapach postępowania usta-

⁶⁹ Zob. C. Mik, *Problemy dostosowania...*, op. cit., s. 68.

⁷⁰ Zob. E. Kawecka-Wyrzykowska, *Wdrażanie przez Polskę zobowiązań przyjętych w Układzie Europejskim*, Warszawa 1998, s. 105.

⁷¹ Zob. S. Drabczyk, *Instrumenty wspomagania w sferze prawnej procesu integracji Polski z Unią Europejską*, w: *Dostosowanie polskiego prawa do wymogów Unii Europejskiej*, cz. I, Warszawa 1998, s. 33.

⁷² Zob. A. Kurkiewicz, *Ewolucja procedur związanych z dostosowaniem prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej w latach 1996–2001 ze szczególnym uwzględnieniem Sejmu*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 4, s. 167.

⁷³ J. Jaskiernia, *Regulacja prawna procedur parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 12, s. 27–28.

⁷⁴ Zob. G. Rysiak, *Dostosowanie prawa polskiego do prawa Wspólnot Europejskich a postępowanie legislacyjne*, w: M. Biernat, J. Adamiec, J. Karolczak, G. Rysiak, *Informacja na temat zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym*, Warszawa, grudzień 1992 (BSiE KS, I-159), s. 7–8.

⁷⁵ Zob. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 1999 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 34, poz. 323.

⁷⁶ W tym celu stworzono specjalny zespół w Kancelarii Sejmu. Zob. C. Mik, *Zespół Integracji Europejskiej*, w: *Problemy integracji europejskiej – dostosowanie prawa*, Warszawa 1998 (BSiE KS, Ekspertyzy i Opinie Prawne, nr 3), s. 5.

⁷⁷ Zob. B. Pawłowski, *Rola i uprawnienia polskiego parlamentu w procesie integracji europejskiej*, w: *Problemy integracji europejskiej...*, op. cit., s. 88.

wodawczego. Nie mogła natomiast przyczynić się do zwiększenia tempa prac nad projektami dostosowawczymi⁷⁸ i przeciwdziałać obserwowanym tu zaległościom⁷⁹. Tymczasem oceny formułowane przez Komisję Europejską wskazywały, że opóźnienia w zakresie dostosowania prawa polskiego do prawa UE mogą stać się istotną przesłanką opóźnienia przystąpienia Polski do UE⁸⁰.

W tej sytuacji w gremiach kierowniczych Sejmu zrodziła się inicjatywa powołania komisji nadzwyczajnej, która mogłaby przyspieszyć prace dostosowawcze według **szczegółnej procedury**. Inicjatywę zmiany podjęło Prezydium Sejmu, po uprzednich konsultacjach z kierownictwami klubów poselskich oraz Prezydium Komisji Integracji Europejskiej, we współdziałaniu z rządem⁸¹. Uchwalone w 2000 r. zmiany w Regulaminie Sejmu⁸² stanowiły *novum* w dotychczasowej praktyce regulaminowej, ponieważ tworzyły mechanizmy postępowania nie tylko w odniesieniu do określonych grup spraw, ale też do sposobu procedowania komisji nadzwyczajnej, która miała pracować według innych zasad niż pozostałe komisje nadzwyczajne przewidziane w RS⁸³.

Wprowadzone zostało pojęcie „projektu ustawy dostosowawczej”, przy czym prawo złożenia deklaracji w sprawie określenia takiego charakteru przysługiwało wyłącznie Radzie Ministrów⁸⁴. Komisją właściwą do rozpatrywania projektów dostosowawczych stała się komisja nadzwyczajna – Komisja Prawa Europejskiego⁸⁵, co wyłączyło kompetencję komisji stałych w ważnych obszarach sejmowego postępowania ustawodawczego⁸⁶. Zasadniczą cechą szczególnego trybu było to, że nastąpiła możliwość skrócenia terminów obowiązujących w zwykłej procedurze ustawodawczej. Pierwsze czytanie projektu dostosowawczego mogło się odbyć już trzeciego dnia od dnia doręczenia posłom druku projektu. Doręczenie projektu mogło być zastąpione podaniem do wiadomości, że

⁷⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Badanie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 7, s. 30.

⁷⁹ Zob. P. Czechowski, *Stan i trudności w realizacji dostosowania prawa polskiego do prawa Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny” 1998, nr 1, s. 47 i n.

⁸⁰ Zob. *Stan realizacji działań legislacyjnych, które powinny być zakończone do czerwca i września br., w sposób umożliwiający odnotowanie postępu w Regularnym Raporcie Komisji Europejskiej na rok 2000*, Warszawa, 25 lipca 2000, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, s. 1–3.

⁸¹ Zob. Projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm III kadencji, druk nr 2010.

⁸² Zob. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 21, poz. 428.

⁸³ Odrębności postępowania ustawodawczego analizuje praca: M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 82 i n.

⁸⁴ Por. P. Czechowski, *Administracja państwowa wobec procesu harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej*, w: *Ekonomiczne i społeczne aspekty zarządzania administracją publiczną w obliczu integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 1998, s. 23 i n.

⁸⁵ Działała ona obok Komisji Integracji Europejskiej, mającej charakter komisji stałej, dokonującej m.in. kontroli przebiegu procesu integracji europejskiej i opiniującej zgodność projektów ustaw z prawem UE. Dualizm ten został zlikwidowany u progu IV kadencji Sejmu, kiedy to utworzono jednolity organ: Komisję Europejską. Przejęła ona kompetencje obu zlikwidowanych komisji. Zob. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2001 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 37, poz. 586.

⁸⁶ Zob. M. Laskowska, *The Parliamentary European Legislation Committee in the Approximation of Laws Procedure*, „Polish Year Book of International Law” 2001, vol. 25, s. 58.

druki projektu są wyłożone do odbioru w Kancelarii Sejmu, oraz przekazaniem druku projektu w formie zapisu elektronicznego z jednoczesnym powiadomieniem o tym pocztą elektroniczną. Zaostrzono też rygory składania poprawek: na forum Komisji Prawa Europejskiego mogła ją zgłosić grupa co najmniej trzech posłów, a w trakcie II czytania – grupa co najmniej pięciu posłów – w obu wypadkach obowiązywała forma pisemna.

Tryb ten zawierał pewne elementy trybu uproszczonego i trybu pilnego. Każde odstępstwo od zwykłego trybu ustawodawczego jest wyjątkiem od zasady demokratycznego postępowania ustawodawczego, będącej istotnym elementem zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)⁸⁷. Osłabia to bowiem te wartości demokratycznego postępowania, które sprzyjają urzeczywistnieniu zasady suwerenności Narodu w warunkach demokracji pośredniej. Ten szczególny tryb postępowania z projektami aktów dostosowujących polskie ustawodawstwo do prawa UE wprowadzony jednak został w sytuacji poważnych zaległości w zakresie harmonizacji prawa polskiego z prawem europejskim, które negatywnie oddziaływały na proces przedakcesyjny i mogły opóźnić datę przystąpienia Polski do UE⁸⁸. Ta nadzwyczajna sytuacja, która mogła być postrzegana w kontekście polskiej racji stanu, uzasadniała sięgnięcie po rozwiązania ekstraordynaryjne. Miał tu jednak miejsce konflikt aksjologiczny: z jednej strony były racje wynikające z zabiegów o członkostwo Polski w UE⁸⁹, z drugiej zaś ten szczególny tryb musiał rodzić wątpliwości z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego: przedstawiciele Narodu nie powinni być bowiem, w sposób instytucjonalny i trwały, pozbawieni możliwości rzetelnego wykonywania obowiązków twórców ustaw nawet wówczas, gdy mamy do czynienia ze szczególnymi uwarunkowaniami⁹⁰. Postulowano więc, by szczególny tryb postępowania miał „charakter przejściowy, z wyraźnym określeniem końcowej cezury jego stosowania”⁹¹.

W kontekście tej „szybkiej ścieżki europejskiej” stawiane było pytanie, czy dotyczy ona również ustawy o zmianie konstytucji. Zgodzić się należy z wyrażonym w doktrynie stanowiskiem, że odpowiedź tu powinna być negatywna, gdyż normy konstytucyjne mogą być zmieniane tylko w drodze odrębnego trybu, ustanawiającego wymagania i utrudnienia, które nie obowiązują w przypadku ustaw zwykłych, a szczególny tryb zmiany konstytucji jest zarówno przesłanką, jak i gwarancją najwyższej mocy prawnej tego aktu⁹².

⁸⁷ Zob. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 57.

⁸⁸ Zob. P. Saganek, T. Skoczny (red.), *Wybrane problemy i obszary dostosowania...*, op. cit., s. 137 i n.

⁸⁹ Zob. P. Czechowski, A. Wojciechowski, *Przegląd stanu zaawansowania procesu dostosowania prawa polskiego do prawa UE*, „Podatki i Prawo Gospodarcze Unii Europejskiej” 1998, numer promocyjny, s. 5.

⁹⁰ Zob. J. Jaskiernia, *Tryb postępowania w Sejmie w zakresie dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 10, s. 18–19.

⁹¹ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 92.

⁹² Zob. M. Laskowska, *Procedura dostosowywania ustawodawstwa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 1, s. 31.

Wprowadzone zmiany w zakresie postępowania z projektami ustaw dostosowawczych niewątpliwie przyczyniły się do tego, że polski parlament zdołał wywiązać się z podstawowych zadań z zakresu zbliżenia i harmonizacji prawa polskiego do prawa europejskiego⁹³. Był to jeden z czynników, które utorowały drogę do akcesji Polski do UE w dniu 1 maja 2004 r. Wskazywano bowiem, że przebieg procesu zbliżenia ustawodawstwa polskiego do ustawodawstwa wspólnotowego będzie w negocjacjach akcesyjnych „papierkiem lakmusowym oceny determinacji Polski do sprostania wymogom członkostwa w UE i kartą przetargową przy ustalaniu koncesji okresu dostosowawczego”⁹⁴. Nie oznacza to jednak, że proces zbliżania prawa polskiego do prawa UE został definitywnie zakończony⁹⁵. Ma on bowiem charakter ciągły⁹⁶. Kryterium zgodności pozostaje bowiem aktualne w procesie ustawodawczym⁹⁷, a jego stosowanie w praktyce ustawodawczej będzie napotykać na dylematy regulacyjne⁹⁸ i inne problemy⁹⁹. Stąd szczególnie ważne będą analizy skutków procesu dostosowawczego dla stanu polskiego prawa w różnych dziedzinach¹⁰⁰.

Dokonując oceny całego okresu przedakcesyjnego, liczonego od podjęcia (w lecie 1990 r.) decyzji dotyczącej negocjacji nad Układem Europejskim do daty akcesji Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.), a więc obejmującego lata 1990–2004, można stwierdzić, że nie doszło w nim do zasadniczego podważenia konstrukcji funkcji ustawodawczej Sejmu. Nie spowodowały tego ani uwarunkowania konstytucyjne (Mała konstytucja z 1992 r.¹⁰¹ i Konstytucja RP z 1997 r.¹⁰²), ani konsekwencje płynące z fazy przedakcesyjnej procesu integracji europejskiej. Nie nastąpiła bowiem w tym okresie zmiana zakresu ustawodawstwa. Sejm realizował je w pełnej rozciągłości. Co prawda Mała konstytucja przewidywała instytucję rozporządzeń z mocą ustawy, wydawanych przez Radę

⁹³ Zob. J. Barcz, *Parlament narodowy w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych – zagadnienia wstępne*, w: J. Barcz, A. Gajda, J. Zdeb (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Rola parlamentu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, Opole 2003.

⁹⁴ J. Menkes, *Problemy prawne przystąpienia Polski do UE*, „Kontrola Państwowa” 1998, nr 2, s. 49.

⁹⁵ Zob. A. Pomorska, *Stopień dostosowania polskiego podatku akcyzowego do standardów unijnych*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 3, s. 34; K. Ryszard, *System VAT w 25 krajach Unii Europejskiej. Zróżnicowania i odstępstwa w poszczególnych krajach członkowskich – konieczność harmonizacji*, „Prawo Unii Europejskiej” 2004, nr 7–8, s. 52.

⁹⁶ Zob. T. Zieliński, *Kilka uwag na temat harmonizacji prawa pracy z prawem europejskim*, „Przegląd Legislacyjny” 1998, nr 1–2, s. 42.

⁹⁷ Zob. K. Sachs, R. Namysłowski, *Czy ustawa o VAT jest zgodna z regulacjami unijnymi?*, „Przegląd Podatkowy” 2004, nr 6, s. 24.

⁹⁸ Zob. M. Lijowska, *O kolizyjnoprawnych problemach dostosowania prawa polskiego do europejskiego prawa ochrony konsumenta*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 1, s. 137.

⁹⁹ Zob. R. Markiewicz, J. Barta, *Implementowanie na niby. Prawo autorskie. Nieudany, spreczny z unijnymi normami projekt nowelizacji*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 28.

¹⁰⁰ Zob. J. Jarmul-Mikołajczyk, J. Wrona, H. Zawistowska, *Wpływ procesu harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej na prawo turystyczne. Wyniki badań prowadzonych w latach 2001–2002*, Warszawa 2003, s. 153.

¹⁰¹ Zob. ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426).

¹⁰² Dz.U. Nr 78, poz. 483.

Ministrów, co formalnie oddziaływało na zakres funkcji ustawodawczej, ale w praktyce ustrojowej nie skorzystano z tej możliwości¹⁰³.

Proces integracji europejskiej oddziaływał jednak w tej fazie zarówno na treść ustaw (pojawiła się kategoria ustaw dostosowawczych prawa polskiego do prawa europejskiego), jak również na tryb ich uchwalania (szczególna procedura postępowania z projektami ustaw dostosowawczych). Nastąpiły więc pewne **zmiany jakościowe** w strukturze funkcji ustawodawczej. Część ustawodawstwa nie była już wyrazem swobody decyzyjnej parlamentu, a przybierała kształt zgodny z prawem europejskim (prawem wspólnotowym, prawem UE). Sposób dochodzenia do ustaw, nawet zakładając, że już wcześniej dopuszczalny był tryb pilny i uproszczony, też uległ modyfikacji, skoro znacząca część ustawodawstwa w sposób trwały podlegała „osłabionej” (poprzez wyeliminowanie roli komisji stałych) kontroli ze strony Sejmu. Choć więc nie zmieniła się istota ustawodawczej roli Sejmu, to jednak funkcja ustawodawcza przybrała w tym momencie zmodyfikowany kształt. Nie działało się to jednak w takim zakresie, który by podważał generalną logikę tej funkcji.

III. FUNKCJA USTAWODAWCZA SEJMU PO AKCESJI RP DO UNII EUROPEJSKIEJ

Zasadnicze pytanie, które musi być postawione, wiąże się z kwestią, czy akcesja Polski do Unii Europejskiej spowodowała podważenie konstrukcji funkcji ustawodawczej Sejmu i zrodziła potrzebę jej modyfikacji¹⁰⁴. Czynnikiem, który rodzi takie pytanie, jest fakt, że państwo przystępujące do Unii Europejskiej traci znaczącą część swych kompetencji ustawodawczych na rzecz organów wspólnotowych. Trudno tu jest dokonać jakiegoś precyzyjnego pomiaru, ale szacuje się, że chodzić może o dwie trzecie kompetencji ustawodawczych parlamentu narodowego¹⁰⁵, a według niektórych nawet o ok. 80% ustawodawstwa gospodarczego, finansowego i socjalnego¹⁰⁶. Choć nie zmienia to konstytucyjnej kompetencji Sejmu do stanowienia prawa we wszystkich dziedzinach, to jednak oznacza **poważne zawężenie zasięgu** ustawodawstwa, tym bardziej że w UE przyjmuje

¹⁰³ Zlikwidowanie przez Konstytucję RP z 1997 r. ograniczenia funkcji ustawodawczej Sejmu w postaci instytucji rozporządzeń z mocą ustawy było zgodne z zasadą podziału władzy. Obecnie taka pozaparlamentarna działalność możliwa jest tylko, w szczątkowej formule, w okresie stanu wojennego, w postaci uprawnienia prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Zob. P. Sarnecki, *Przemiany kompetencyjne Sejmu i Senatu dokonane w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 111–112.

¹⁰⁴ W ujęciu porównawczym problem ten analizowany bywa w odniesieniu do „funkcji prawodawczej”. Zob. D. Olejniczak, *Funkcja prawodawcza i kontrolna parlamentów krajowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, w: *Rola Sejmu a rola parlamentów...*, op. cit., s. 8 i n.

¹⁰⁵ Zob. J. Barcz, *Parlament a Unia Europejska. Analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii (wraz z podstawowymi dokumentami)*, Warszawa 1999, s. 11. W przypadku państwa federalnego, takiego jak Austria, ten „uszczerbek kompetencji ustawodawczej” występuje nie tylko na szczeblu parlamentu narodowego, ale też dotyczy parlamentów landów. Zob. J. Barcz, *Austria*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamente a integracja europejska*, Warszawa 2002, s. 122.

¹⁰⁶ Taką ocenę przedstawił były przewodniczący Komisji Europejskiej J. Delors. Zob. P. Czarny, *Bundesrat między niemiecką tradycją a europejską przyszłością*, Warszawa 2000, s. 145.

się, że „ustawodawca krajowy nie powinien duplikować prawa europejskiego w tych wszystkich dziedzinach, w których nadaje się ono do bezpośredniego stosowania”¹⁰⁷. W konsekwencji „pozycja parlamentu będzie mocno zredukowana politycznie”¹⁰⁸.

Istotne znaczenie ma tu też obserwacja, że prawodawstwo Wspólnot znajduje się poza bezpośrednią kontrolą parlamentów narodowych w tym rozumieniu, że nie uczestniczą one w projektowaniu i stanowieniu owych norm, które mają swój początek w obrębie władz wykonawczych państw członkowskich. Niektórzy sugerują wręcz, jak to zrobił Jean-Louis Bergel, że nastąpiło wywłaszczenie parlamentów narodowych z ich kompetencji prawodawczych w procesie budowania Wspólnoty. Parlamente mogą oczywiście oddziaływać na prawo Wspólnoty, wywierając wpływ na rządy swoich krajów, jednakże w tych dziedzinach, w których Rada Wspólnoty (obecnie: Rada Unii – przyp. J.J.) podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów, parlament nie może niczego narzucić swojemu rządowi, gdy ten znalazł się w mniejszości we wspólnotowym procesie decyzyjnym. Jedynym skutecznym środkiem parlamentów narodowych pozostaje ratyfikacja praw Wspólnoty, jeśli jest przewidziana, oraz udział w przekształcaniu prawa Wspólnoty w prawo wewnętrzne. Jednakże większość reguł wiąże kraje członkowskie po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Wspólnoty. Oddziaływanie parlamentów narodowych staje się możliwe dopiero w fazie stosowania owych praw, które może polegać na ich bezpośrednim wykonywaniu, albo też na ich przekształcaniu w normy krajowe. Jednakże wówczas parlament krajowy zobowiązany jest respektować podjęte bez jego udziału zalecenia organów Wspólnoty¹⁰⁹.

Właśnie w sferze tworzenia i stosowania prawa widoczne jest ograniczenie suwerenności państw członkowskich. Wskutek wyposażenia organów Wspólnot w prawo wydawania norm wiążących nie tylko państwa członkowskie, ale także bezpośrednio ich obywateli, nastąpiło w istocie **podzielenie funkcji prawodawczej** w odniesieniu do państw członkowskich. Wykonują ją już nie tylko organy poszczególnych państw, ale także wskazane w traktatach organy Wspólnot. Natomiast „poszanowanie prawa w interpretacji i stosowaniu Traktatu (WE)” zapewnia Europejski Trybunał Sprawiedliwości¹¹⁰. Z kolei rola parlamentów narodowych państw członkowskich UE w tworzeniu jej prawa sprowadza się w zasadzie do opiniowania projektów aktów prawa wspólnotowego oraz do przyjmowania aktów prawa krajowego, wykonującego normy europejskie. Nie

¹⁰⁷ L. Garlicki, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, w: A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 56.

¹⁰⁸ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 812.

¹⁰⁹ Zob. referat J.L. Bergela nt. uczestnictwa parlamentów narodowych w postępowaniu Unii Europejskiej, wygłoszony na II Kongresie EAL w Rzymie (marzec 1995 r.). Cyt. za R. Piotrowski, *Prawotwórstwo krajowe w kontekście europejskim. Zarys problematyki II Kongresu Europejskiego Stowarzyszenia Legislacji (EAL)*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1995, nr 4, s. 46.

¹¹⁰ Zob. K. Wójtowicz, *Warunki przyjęcia do Unii Europejskiej a polskie prawo konstytucyjne*, w: C. Mik (red.), *Polska a Unia Europejska w przededniu Maastricht II*, Toruń 1996, s. 42.

można wszakże pominąć sprawowanej przez legislatywy państw członkowskich następczej kontroli politycznej nad rządami, które określają stanowisko państwa w Radzie UE¹¹¹. Najistotniejsze jest jednak to, że w miejsce dotychczasowego ustawodawstwa krajowego, stanowionego przez parlament narodowy, wchodzi – w odpowiednim zakresie – akty prawne stanowione przez organy UE. ETS podkreślił¹¹², że celem państw założycielskich było stworzenie nowego porządku prawnego. Wspólnoty wykraczają więc poza tradycyjne prawo międzynarodowe, gdyż stanowione przez nie prawo stwarza prawa i nakłada obowiązki nie tylko na państwa, ale bezpośrednio na obywateli. Powstał więc w konsekwencji twór, który określany bywa jako „organizacja ponadnarodowa”¹¹³.

Prawo pierwotne, zwane też prawem traktatowym oraz prawem konstytucyjnym, obejmuje traktaty założycielskie Wspólnot i traktaty bezpośrednio zmieniające postanowienia traktatów założycielskich. Do tego prawa należą też protokoły i oświadczenia przyjęte przez państwa członkowskie, które zostały załączone do każdego z powyższych traktatów oraz stanowią ich integralną część. Wchodzi tu ponadto traktaty o przystąpieniu, zawierane z nowymi państwami członkowskimi od 1973 r. Właściwości prawa pierwotnego mają decydujące znaczenie dla pojmowania prawa wspólnotowego jako rodzaju prawa międzynarodowego albo jako odrębnego rodzaju prawa (ponadnarodowego)¹¹⁴.

Do pochodnego (wtórnego) prawa wspólnotowego należą: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia oraz opinie (art. 249 TWE). **Rozporządzenie** jest aktem ogólnym, obowiązującym w całości i bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich. Nie są tu potrzebne żadne akty oznaczające transpozycję¹¹⁵. Takie „przekształcanie” rozporządzeń na formę aktów prawa wewnętrznego jest wręcz niedopuszczalne, gdyż – jak stwierdził Europejski Trybunał Sprawiedliwości – wprowadzałoby to w błąd adresatów norm co do ich charakteru prawnego (czy geneza norm jest wspólnotowa, czy też krajowa), pozbawiałoby pierwszeństwa przysługującego normom prawa wspólnotowego i pozbawiałoby ETS wyłączności w zakresie interpretacji norm. Natomiast w przypadku **dyrektyw** chodzi o ujednolicenie ustawodawstwa państw członkowskich Unii. Stosownie do postanowień art. 249 (3) TWE kierowane są one do państw członkowskich i wiążą w zakresie założonego celu, pozostawiając organom państwa swobodę w doborze form i metod ich realizacji. Toteż w tych sprawach rolę parlamentu narodowego jest transponowanie prawa wspólnotowego do krajowego

¹¹¹ Zob. E. Popławska, *Europejskie kompetencje Parlamentu Szkockiego*, w: A. Łazowski, R. Ostrowski (red.), *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. rocznicy urodzin Profesora Eugeniusza Pionka*, Kraków 2005, s. 251.

¹¹² Sprawa 6/64, *Costa v. ENEL* (1964 r.).

¹¹³ W. Czapliński, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1998, s. 11.

¹¹⁴ Zob. L. Leszczyński, *Wspólnoty Europejskie. Instytucje, źródła prawa, proces integracji*, Zamość 2001, s. 89–90.

¹¹⁵ Normom rozporządzeń przypisuje się bezpośredni skutek, zarówno w układzie wertykalnym, jak i horyzontalnym. Do bezpośredniego stosowania potrzebne jest jednak stwierdzenie, że przepisy rozporządzeń odpowiadają wymaganiom bezpośredniej skuteczności, a więc są precyzyjne i bezwarunkowe. Zob. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002, s. 247.

porządku prawnego. Inicjatywę ustawodawczą mogą tu wykonywać wszystkie upoważnione podmioty, ale szczególną rolę będzie odgrywać Rada Ministrów, która – stosownie do obowiązującej w Unii procedury – obowiązana jest do informowania Komisji Europejskiej o sposobie wprowadzenia dyrektywy w życie¹¹⁶. ETS przyjął w swym orzecznictwie¹¹⁷ koncepcję bezpośredniej skuteczności dyrektyw. Uznał bowiem, że państwo członkowskie, które nie przyjęło środków implementujących dyrektywę w wyznaczonym czasie, nie może powoływać się w stosunku do jednostek na własne zaniedbanie. W takiej sytuacji może wystąpić bezpośrednia skuteczność dyrektywy, ale pod określonymi warunkami¹¹⁸.

Według „starego podejścia” dyrektywy, jako instrument harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich, musiały być formułowane szczegółowo i wyczerpująco w zakresie objętego nimi przedmiotu oraz musiały być przyjmowane przez Radę jednomyślnie. Natomiast według „nowego podejścia” harmonizacja powinna być przeprowadzona tylko w takim zakresie, w jakim było to konieczne do usunięcia przeszkód w handlu¹¹⁹. Widoczny jest proces odchodzenia od dyrektyw szczegółowych, a więc „samowykonalnych”. Znalazło to wyraz w Protokole w sprawie stanowienia zasad subsydiarności i proporcjonalności¹²⁰, który nakazuje dać pierwszeństwo „dyrektywie ramowej” przed „środkami bardziej szczegółowymi”. Wskazuje się w związku z tym, że w przyszłości problematyka bezpośredniej skuteczności dyrektyw straci na znaczeniu¹²¹.

Wobec takiego statusu dyrektyw wskazuje się, że otrzymywanie przez parlament krajowy aktów wspólnotowych już po przyjęciu ich przez Radę sprowadza rolę parlamentu jedynie do przegłosowania czegoś, co zostało już uzgodnione na szczeblu rządowym. Teoretycznie istnieje możliwość odrzucenia takiego aktu, ale narażałoby to państwo na wspólnotowe sankcje wynikające z braku dostosowania krajowego ustawodawstwa do *acquis communautaire*. Z tego więc powodu w Wielkiej Brytanii, Włoszech i Hiszpanii transponowanie prawa wspólnotowego w praktyce oddano rządowi, a działalność parlamentów jest prawie mechanicz-

¹¹⁶ Zob. R. Balicki, *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej a funkcjonowanie parlamentu – kilka uwag wstępnych*, w: L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 13–24.

¹¹⁷ W sprawie 91/92 *Paola Faccini Dori v. Recreb Srl*, (ECR 1994, s. I-3325) Trybunał określił trzy warunki, jakie powinny być łącznie spełnione do skutecznego dochodzenia roszczeń: 1) skutkiem wprowadzenia dyrektywy do systemu krajowego prawa jest przyznanie praw jednostkom; 2) zakres tych praw można ustalić na podstawie przepisów dyrektywy; 3) istnieje związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy naruszeniem obowiązku transpozycji dyrektywy a wyrządzoną szkodą. Zob. R. Stefanicki, *Bezpośrednia skuteczność prawa wspólnotowego w porządkach krajowych państw członkowskich*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4, s. 65.

¹¹⁸ Zob. J. Tyranowski, *Prawo europejskie. Zagadnienia instytucjonalne z uwzględnieniem Traktatu Amsterdamskiego*, Poznań 1999, s. 110.

¹¹⁹ Zob. A. Evans, *Prawo integracji europejskiej*. Część pierwsza, Warszawa 1996, s. 197.

¹²⁰ Zob. tłumaczenie protokołu autorstwa P. Saganka, w: D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, wyd. II, Warszawa 1998, s. 311 oraz autorstwa E. Wojtaszek-Mik i C. Mika, w: *Traktaty europejskie*, Kraków 2000, s. 279. Por. E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 96 i n.

¹²¹ J. Tyranowski, *Prawo europejskie...*, op. cit., s. 110.

na. Natomiast we Francji, gdzie wzmocniona jest władza wykonawcza, właśnie udział w tworzeniu prawa europejskiego przydaje znaczenia parlamentowi¹²².

Charakter działań ustawodawcy narodowego dokonującego transpozycji dyrektyw do prawa krajowego nie został jednoznacznie rozstrzygnięty¹²³. W szczególności nie jest jasne, czy mamy tu do czynienia z obszarem „ustawodawczej autonomii parlamentu narodowego”¹²⁴. Wskazuje się, że „przepisy dyrektywy zawierają upoważnienie i zobowiązanie państwa członkowskiego do wykonania dyrektywy poprzez ustanowienie stosownych przepisów powszechnie obowiązujących, nie zaś zobowiązanie do przeniesienia czy przetransponowania jej postanowień do prawa wewnętrznego, a już na pewno nie nadanie dyrektywie mocy bezpośrednio obowiązującej w drodze aktu *quasi-ratyfikacji*”¹²⁵. Z pewnością nie mamy tu do czynienia z „autonomią”, bo takie ujęcie sugerowałoby swobodę ustawodawcy narodowego, a tymczasem niewątpliwie ma tu jednak miejsce istotne związanie go treściami dyrektyw. Bardziej adekwatne może się tu więc okazać pojęcie **ustawodawstwa ograniczonego**, sygnalizujące skutki związania ustawodawcy treścią i regułami wdrożenia dyrektyw.

Transpozycja dyrektywy musi być dokonana zazwyczaj w określonym przez nią czasie, który wynosi z reguły dwa lata. Formułowana jest propozycja, by zmodyfikować tryb przyjmowania ustaw mających na celu transpozycję dyrektywy w taki sposób, aby poprawki zgłaszane przez posłów nie mogły naruszać merytorycznej treści dyrektywy. Podnoszony jest też problem, czy dostosowanie prawa wewnętrznego do wymogów dyrektywy powinno się odbywać przez przyjmowanie ustaw. Pada wręcz pytanie: „Czy nie byłoby racjonalne, również z uwagi na konieczność ograniczenia możliwości decyzyjnych posłów, aby odbywało się to za pomocą rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Radę Ministrów”¹²⁶.

Propozycja ta wymaga, jak się wydaje, pogłębionego przemyślenia i krytycznej analizy – nie tylko dlatego, że wymagałaby zmiany Konstytucji RP. Ważniejszy jest tu kierunek myślenia, który zmierza do ograniczenia roli parlamentu narodowego w procesie stanowienia prawa i wychodzi z filozofii braku zaufania do posłów jako twórców prawa w zakresie możliwości dokonywania właściwego przekształcania dyrektyw unijnych w prawo krajowe. Jak inaczej można zrozumieć postulat „ograniczenia możliwości decyzyjnych posłów”? Takie podejście wynika z niewiary w możliwości przedstawicieli Narodu i, gdyby je uznać za trafne, prowadzić by mogło w ogóle do kwestionowania zasadności systemu tworzenia prawa przez przedstawicieli Narodu, co jest przecież jednym z kanonów demo-

¹²² Zob. M. Borowski, *Rola parlamentów narodowych w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 9.

¹²³ Zob. T. Bergman, *National Parliaments and EU Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competing Explanations*, „Journal of European Public Policy” 1997, nr 3, s. 374 i n.

¹²⁴ Zob. J.H. Jans, *National Legislative Autonomy? The Procedural Constraints of European Law*, „Legal Issues of Economic Integration” 1998, nr 1, s. 26.

¹²⁵ A. Wróbel, *Źródła prawa Wspólnot Europejskich*, w: A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie do Prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2002, s. 109.

¹²⁶ R. Balicki, *Przystąpienie Polski...*, op. cit., s. 14.

kracji. Tymczasem proces marginalizacji parlamentów narodowych w procesie ustawodawczym poszedł już tak daleko, że raczej należy się koncentrować na poszukiwaniu mechanizmów ograniczenia **deficytu demokratycznego**, jaki ta sytuacja niesie¹²⁷ na drodze poszerzania pól aktywności parlamentów narodowych i ich współpracy z Parlamentem Europejskim¹²⁸, bo przecież parlamenty narodowe są w założeniu, obok Parlamentu Europejskiego, elementem „podwójnej legitymizacji” Unii¹²⁹, a dla pośredniej legitymizacji instytucji wspólnotowych mają znaczenie rozwiązania ustrojowe systemów rządów demokratycznych w państwach członkowskich, wyrażające się w formule „demokratycznej formy rządów”¹³⁰. Skoro proces tworzenia prawa w strukturach unijnych następuje poprzez przedstawicieli władzy wykonawczej, zgodnie z zasadą wyłączności krajowych organów wykonawczych do podejmowania decyzji wspólnotowych (organy władzy wykonawczej [egzekutywy] dysponują odpowiednią legitymacją do reprezentowania na forum UE obywateli swych państw)¹³¹, to trudno uznać za trafny postulat, by tę aktywność władzy wykonawczej rozciągać na obszary, gdzie przewidziana jest kompetencja parlamentów narodowych. Postulowanie ograniczenia uprawnień parlamentu wynika z filozofii, że parlament może „zepsuć” projekty, które są transpozycją dyrektyw, ale równie uprawniona jest hipoteza, że parlament może „naprawić” projekt, przygotowany przez rząd, w zgodzie z filozofią dyrektywy. Ponadto w tej procedurze parlament ma możliwość skontrolowania, czy rząd prawidłowo „odczytał” dyrektywę i przedkłada projekt ustawy rzeczywiście niezbędny do jej wdrożenia. Faza przedakcesyjna przyniosła bowiem wiele przypadków „nadgorliwości” rządu w postaci przesyłania do Sejmu projektów, które – z punktu widzenia zobowiązań unijnych – nie były niezbędne bądź zamierzano je wdrożyć wcześniej, niż to wynikało z tych zobowiązań. Kontrola parlamentarna sprzyjała wychwyceniu takich sytuacji i podjęciu stosownych decyzji, czy to w postaci odrzucenia projektu ustawy, czy to opóźnienia jej wejścia w życie, np. z dniem uzyskania przez RP członkostwa w UE¹³².

Funkcja ustawodawcza parlamentu narodowego we wspólnotowym procesie decyzyjnym obejmuje więc m.in. „transpozycję prawa wspólnotowego do porządku krajowego”, stanowiącą element realizacji zobowiązań państwa jako

¹²⁷ Zob. A. Vergés Bausili, *Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments*, Jean Monnet Working Paper 2002, nr 9, s. 12.

¹²⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Parlament polski a Parlament Europejski u progu integracji z Unią Europejską*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamente a integracja...*, op. cit., s. 234.

¹²⁹ Zob. A. Benz, *Path-dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union*, „West European Politics” 2004, nr 5, s. 883.

¹³⁰ Zob. R. Mojak, *Konstytucyjny system rządów a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, w: L. Leszczyński (red.), *Prawne problemy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Lublin 2005, s. 268.

¹³¹ Zob. J. Jaskiernia, *Polityczno-ustrojowe problemy Unii Europejskiej w dobie procesu postniemieckiego*, w: J. Barcz, R. Kuźniar, H. Machińska, M. Popowski (red.), *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2001, s. 70.

¹³² Por. opinię Rady Legislacyjnej: *W sprawie dopuszczalności stosowania w tzw. ustawach dostosowawczych klauzul stanowiących, że przepisy tych ustaw wchodzi w życie z dniem uzyskania przez RP członkostwa w Unii Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 2001, nr 2, s. 122 i n.

członka UE¹³³. Można zauważyć problem: czy ta „transpozycja”, lub – jak wolą inni – „adaptacja”¹³⁴, będąca przenoszeniem prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego, niewątpliwie składająca się na funkcję prawodawczą, może być postawiona na równi z innymi elementami charakterystycznymi dla typowej funkcji ustawodawczej. Choć w obu wypadkach chodzi o stanowienie prawa, to jednak w odniesieniu do tej transpozycji parlament narodowy nie może suwerennie (jak w odniesieniu do innych ustaw) kształtować ich treści, ale w istocie dokonuje przekształcenia prawa wspólnotowego w prawo krajowe¹³⁵. Zaproponowana tu formuła „ustawodawstwa ograniczonego” jest próbą rozwiązania tego dylematu teoretycznego.

W wyniku tych uwarunkowań mamy więc do czynienia z przedmiotowym ograniczeniem znaczenia parlamentów narodowych w zakresie funkcji ustawodawczej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że parlament narodowy państwa członkowskiego UE wykonuje tę funkcję w zasadniczo ograniczonym zakresie merytorycznym, inaczej niż to robił w okresie przed akcesją. W **wymiarze kwantytatywnym** oznacza to więc znaczące pomniejszenie obszaru decyzyjnego parlamentu narodowego, którego uosobieniem jest funkcja ustawodawcza Sejmu. Nie jest to jednak utrata w wymiarze całości „uszczerbku” kompetencyjnego na rzecz organów wspólnotowych, bo – jak już wcześniej odnotowano – wraz z członkostwem w UE, w porównaniu ze stanem sprzed akcesji, zwiększył się zakres faktycznie tworzonego ustawodawstwa o obszary regulacyjne, które uprzednio nie były uwzględniane w działalności ustawodawczej parlamentu narodowego.

Nieco inne wnioski mogą się natomiast nasuwać, gdy weźmiemy pod uwagę **wymiar jakościowy**. Konstytucja RP nie precyzuje, jaki jest zakres merytoryczny funkcji ustawodawczej Sejmu. Nie wynika z niej bowiem zasięg ustawodawstwa. Nie został tam wytyczony również obszar wyłączności ustawowej. Polska ustawa zasadnicza oparta jest bowiem na konstrukcji domniemania kompetencji Sejmu do stanowienia ustaw, w zgodzie z konstytucją, wszędzie tam, gdzie uzna on to za stosowne. W tej sytuacji pomniejszenie obszaru działalności polskiego parlamentu i przekazanie części tych kompetencji na rzecz organów wspólnotowych nie rzutuje na podważenie konstytucyjnej konstrukcji dotyczącej uchwalania ustaw. W wyniku tego procesu Sejm nie przestaje sprawować funkcji ustawodawczej. Aktualne pozostają bowiem kompetencje Sejmu wyartykułowane *expressis verbis* w ustawie zasadniczej zarówno w odniesieniu do uchwalania ustaw, jak też do odnoszenia się do propozycji Senatu i Prezydenta, formułowanych w postępowaniu ustawodawczym. Nieprzypadkowo więc w prowadzonych w nauce prawa konstytucyjnego rozważaniach na temat potencjalnych skutków członkostwa Polski w Unii Europejskiej nie podnoszono potrzeby modyfikacji

¹³³ Zob. R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na Sejm i Senat RP*, w: S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, Warszawa 2003, s. 216.

¹³⁴ Zob. M.T. Fulci, *The Adaptation of National Legislation to Community Law and the New Italian Legislation*, Luxembourg 1991, s. 12 i n.

¹³⁵ Zob. J. Barcz, *Wyzwania stojące przed Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 62.

funkcji ustawodawczej, lecz jedynie wskazywano, że zmiany ustawy zasadniczej mogłyby dotyczyć „kompetencji Sejmu do kontroli wykonywania przez egzekutywę krajową kompetencji wspólnotowych”¹³⁶. Charakterystyczne jest też to, że postulaty *de lege fundamentalne ferenda* nie obejmowały zmiany kompetencji parlamentu narodowego w zakresie stanowienia ustaw. Należy jednak odnotować, że w odniesieniu do ustaw powstających w wyniku potrzeby transpozycji dyrektyw do polskiego systemu prawnego rzeczywisty wpływ parlamentu na przesądzanie o ich treści ulega ograniczeniu, mają one bowiem charakter jedynie wdrażania dyspozycji prawnych Unii do polskiego systemu prawnego. Nie jest to jednak proces automatyczny i niesie pewne pole manewru dla parlamentu narodowego, choć nie jest ono oczywiście tak duże jak w przypadku tworzenia ustaw zwykłych.

Konstytucyjna konstrukcja funkcji ustawodawczej Sejmu w kształcie, jaki może być wyinterpretowany z ustawy zasadniczej, nie uległa więc dezaktualizacji (podważeniu) wskutek akcesji Polski do Unii Europejskiej. W tym więc zakresie niewątpliwie konstytucja polska nie wymaga modyfikacji. Nie można jednak do takiej konstatacji ograniczyć problemu, jaki wiąże się z konsekwencjami akcesji dla konstytucyjnego systemu stanowienia ustaw. W strukturze funkcji ustawodawczej nastąpiły bowiem tak istotne zmiany kwantytatywne i kwalitatywne, że nie można mówić o jej **tożsamości** ani z fazą przedakcesyjną, ani tym bardziej z okresem przed powstaniem stowarzyszenia ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi.

Pojawiły się też, jak się wskazuje, nowe funkcje parlamentu związane z członkostwem RP w UE: 1) udział w modyfikacji traktatów założycielskich i w procesie konstytucjonalizacji UE; 2) udział w związywaniu się umowami międzynarodowymi; 3) udział w procesie prawodawczym w I i III filarze¹³⁷. Należy dostrzec, że nie są to funkcje, ale raczej kompetencje. Powstaje jednak pytanie, do jakich funkcji mogą być przyporządkowane i czy w wyniku ich pojawienia się nie powstaje potrzeba zmiany dotychczasowej klasyfikacji funkcji Sejmu. Pierwsza z tych kompetencji mieści się w funkcji ustrojodawczej, gdyby chcieć ją wyodrębnić z funkcji ustawodawczej, choć przecież w założeniu funkcja ustrojodawcza wiązała się z przesądzaniem kształtu ustroju RP, a nie wspólnoty o charakterze ponadnarodowym, jaką jest UE. W przypadku drugiej z tych kompetencji można przypisać ją do funkcji ustawodawczej, gdzie już wcześniej mieściły się ustawy ratyfikacyjne¹³⁸. W przypadku trzeciej z wymienionych kompetencji powstają problemy sygnalizowane już przy omawianiu pierwszej z nich.

¹³⁶ Zob. M. Kruk, *Konstytucja narodowa a państwo europejskie: czy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymaga zmiany?*, w: E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 184.

¹³⁷ Zob. C. Mik, *Rola parlamentu narodowego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Informacja nr 878 (IP-98 M), s. 2.

¹³⁸ Ustawa ratyfikacyjna jest bowiem „szczególną postacią ustawy”. Zob. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, w: M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe...*, op. cit., Warszawa 1997, s. 93.

Wszystko to świadczy o tym, że choć nie uległa dezaktualizacji pozycja Sejmu w zakresie tworzenia ustaw, to jednak „krajobraz ustawodawczy” uległ po akcesji na tyle licznym zmianom, m.in. wskutek przejścia większości kompetencji ustawodawczych przez organy wspólnotowe i pojawienia się ustawodawstwa ograniczonego (transpozycja dyrektyw do polskiego porządku prawnego), że nie sposób zakładać, iż nie rzutuje to na funkcje tego organu, przynajmniej w zakresie postrzegania ich treści.

Na zagadnienie to można też spojrzeć z punktu widzenia potrzeby ograniczenia **deficytu legitymacji demokratycznej**, który występuje w UE. Zjawisko to ma bezpośredni związek z pomniejszeniem roli parlamentów narodowych we wspólnotowym procesie decyzyjnym¹³⁹. Już dawno zauważono, że legitymacja demokratyczna tworzy się na szczeblu narodowym, podczas gdy wiążące polityczne decyzje zapadają na szczeblu ponadnarodowym¹⁴⁰. Sposobem na ograniczenie tego deficytu może być zwiększenie współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi¹⁴¹. Nie jest to jednak środek wystarczający na wyeliminowanie tego zjawiska¹⁴². Konieczne staje się poszukiwanie możliwości zwiększenia roli parlamentu narodowego w procesie tworzenia prawa.

Kompetencje ustawodawcze w Unii wykonywane są przede wszystkim przez Radę, w skład której wchodzi przedstawiciele władzy wykonawczej (rządów) państw członkowskich. Tym samym sprawy, które według konstytucyjnego porządku państw członkowskich objęte są kompetencją ustawodawczą parlamentu narodowego, po „przekazaniu” ich Unii wymykają się spod parlamentarnego procesu decyzyjnego. Aby umocnić legitymację demokratyczną, niezbędna staje się „pewna kompensata (w sferze wewnątrzpaństwowej) kompetencji parlamentu”¹⁴³, a co za tym idzie, ustalenie, na czym ta „kompensata” mogłaby polegać. Takim obszarem uzasadnionych poszukiwań może być proces kontroli tworzenia prawa wspólnotowego¹⁴⁴.

Nawiązano do tego problemu w trakcie przygotowań Traktatu z Maastricht, ale ostatecznie zdecydowano się jedynie w dołączonej do niego Deklaracji nr 13 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej zobowiązać pań-

¹³⁹ Zob. P. Norton, *National Parliaments and the European Union*, „Talking Politics” 1995, nr 3, s. 171.

¹⁴⁰ Zob. B. Wessels, *Political Representation and Political Integration in Europe: Is it Possible to Square the Circle? Findings from Surveys among Members of the European Parliament and Members from Eleven National Parliaments*, EIoP 1999, nr 9.

¹⁴¹ Zob. K. Neunreither, *The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments*, „Government and Opposition” 1994, nr 3, s. 304.

¹⁴² Zob. A. Neyts-Uyttebroeck (rap.), *Report on the Relations between the European Parliament and National Parliaments*, Luxembourg 1997, s. 5.

¹⁴³ J. Barcz, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.*, w: J. Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 30–31.

¹⁴⁴ Zob. T. Pratt, *The Role of the National Parliaments in the Making of European Law*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 1998 (1999), vol. 1, s. 223.

stwa członkowskie do przedstawiania parlamentom narodowym propozycji legislacyjnych UE z odpowiednim wyprzedzeniem, które pozwoli na zapoznanie się z ich treścią i ewentualne zajęcie stanowiska¹⁴⁵. Z kolei na mocy postanowień Traktatu z Amsterdamu, w dołączonym do Traktatu o Unii Europejskiej i traktatów ustanawiających Wspólnoty Protokole w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej¹⁴⁶, uściślono warunki pozwalające parlamentom narodowym na monitorowanie procesu legislacyjnego na szczeblu wspólnotowym¹⁴⁷, m.in. poprzez wprowadzenie reguły, że projekty legislacyjne Komisji Europejskiej muszą być przekazywane rządów państw z takim wyprzedzeniem, aby parlamenty narodowe miały odpowiedni czas na zapoznanie się z nimi¹⁴⁸. Jeszcze dalej poszedł Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy¹⁴⁹, dając parlamentom prawo do informacji, równocześnie z ustawodawcą unijnym, o projektach aktów, ich zmianie oraz uchwałach legislacyjnych Parlamentu Europejskiego i stanowiskach Rady Ministrów¹⁵⁰. Parlamenty narodowe uzyskały też rolę „strażnika zasady pomocniczości”¹⁵¹. Nawet jeśli ten ostatni traktat nie zaczął obowiązywać, to jednak określa on charakterystyczną tendencję rozwojową poszerzania roli parlamentów narodowych w tym zakresie, w ramach procesu „zbliżania Unii do obywateli”¹⁵².

W polskich warunkach prawidłowość ta, eksponowana wcześniej w piśmiennictwie prawnokonstytucyjnym¹⁵³, została spożytkowana w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹⁵⁴. Z punktu widzenia interesującego nas problemu szczególnie istotne jest postanowienie art. 6 ustawy, że Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi projekty aktów

¹⁴⁵ Postanowienie to doczekało się jednak tylko fragmentarycznej realizacji. Zob. E. Popławska, *Organy i procedura stanowienia prawa wspólnotowego oraz udział państw członkowskich*, w: M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe...*, op. cit., s. 183.

¹⁴⁶ Stanowi on, zgodnie z art. 311 TWE, integralną część traktatów, a więc jest częścią wspólnotowego prawa pierwotnego. Zob. J. Osiński, *Rola Sejmu i Senatu w procesie decyzyjnym w sprawach rozstrzyganych w instytucjach Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 59.

¹⁴⁷ Zob. A. Maurer, *Parlamenty narodowe po Amsterdamie; adaptacja, dostosowanie skali oraz sukcesywna europeizacja*, w: *Rola parlamentów narodowych w perspektywie rozszerzenia UE oraz Konferencji Międzyrządowej 2004*, Warszawa 2002, s. 131. Por. M. Westlake, *The European Union beyond Amsterdam*, London 1998, s. 78.

¹⁴⁸ Zob. L. Jesień, *Po Amsterdamie, przed rozszerzeniem. Panorama polityczna Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 142 i n.; E. Popławska, *Formy współpracy parlamentów w Unii Europejskiej*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamenty a integracja...*, op. cit., s. 210.

¹⁴⁹ Dz.U. UE C 310, z 16 X 2004, t. 47.

¹⁵⁰ Zob. J. Trzeciński, *Konstytucja dla Europy*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 5, s. 7.

¹⁵¹ M. Górka, *Udział Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w procesach legislacyjnych w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 92.

¹⁵² Por. C.B. Blankart, D.C. Mueller, *Bringing the European Union Closer to its Citizens: Conclusions from the Conference*, w: C.B. Blankart, D.C. Mueller (red.), *A Constitution for the European Union*, Cambridge 2004, s. 261.

¹⁵³ Zob. E. Popławska, *Potrzeba stworzenia mechanizmu gwarantującego udział Sejmu, Senatu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, w: J. Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję?...*, op. cit., s. 117.

¹⁵⁴ Dz.U. Nr 52, poz. 515.

prawnych niezwłocznie po ich otrzymaniu. W odniesieniu do obu izb przewidziano prawo do wyrażania opinii na temat aktu prawnego. Obowiązek zasięgania opinii początkowo dotyczył jedynie Sejmu, ale po nowelizacji ustawy, w wyniku zakwestionowania części jej postanowień przez Trybunał Konstytucyjny (sprawa K. 24/04), został rozciągnięty również na Senat. Opinie wypracowane przez obie izby parlamentarne nie będą jednak dla rządu wiążące. Ponadto w sprawach tych, na zasadzie wyjątku, odstąpiono – na drodze nowelizacji Regulaminu sejm¹⁵⁵ – od zasady dyskontynuacji prac parlamentu, tak więc Komisja do Spraw Unii Europejskiej następnej kadencji będzie mogła prowadzić postępowania, które nie zostały zakończone przez Komisję przed upływem poprzedniej kadencji Sejmu¹⁵⁶. Stworzone zostały więc przesłanki instytucjonalne dla współdziałania rządu z obu izbami parlamentarnymi w sferze kształtowania stanowiska państwa jako uczestnika unijnego procesu prawotwórczego¹⁵⁷.

Gdyby uwzględnić klasyfikację zaproponowaną przez A. Maurera, określającą stopień udziału parlamentów narodowych w unijnych procesach decyzyjnych¹⁵⁸, Polskę należałoby zaliczyć do państw **średniego oddziaływania** parlamentu narodowego. Konkluzja taka powstała jednak na tle analizy modelu prawnego¹⁵⁹. Będzie podlegała weryfikacji w praktyce ustrojowej. Wtedy dopiero się okaże, czy pomimo niewiążącego charakteru opinii Sejmu i Senatu władza wykonawcza będzie *de facto* postępowała zgodnie ze stanowiskiem organów parlamentarnych (czynnik większego oddziaływania parlamentu narodowego) oraz czy wyjątki w postaci niekonsultowania parlamentu lub dostarczania projektów aktów prawnych bez zachowania należnych terminów nie staną się powszechnym zjawiskiem (czynnik mniejszego oddziaływania parlamentu narodowego).

IV. ZMODYFIKOWANA FUNKCJA USTAWODAWCZA A INNE FUNKCJE SEJMU

Powstaje pytanie: jak można zinterpretować tę nową (po akcesji RP do UE) aktywność Sejmu i w jakiej relacji pozostaje ona do funkcji ustawodawczej, a także do funkcji kontrolnej? Czy jest to wypełnienie nową treścią dotychczasowych funkcji, czy raczej pojawia się potrzeba skonstruowania nowych funkcji, które bardziej adekwatnie oddawałyby zmiany następujące w rzeczywistej działalności Sejmu i jej formalnych uwarunkowaniach?

¹⁵⁵ Zob. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 12, poz. 182).

¹⁵⁶ Zob. K. Ostrzyniewska, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2004, nr 3, s. 8.

¹⁵⁷ Zob. W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania parlamentu polskiego na prawodawstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8, s. 4.

¹⁵⁸ Zob. A. Maurer, *National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by Process. Paper for Working Group Meeting*, XXIVth COSAC, 8–9 kwietnia 2001, s. 11.

¹⁵⁹ Zob. J. Jaskiernia, *Parlament i proces integracji europejskiej*, w: Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 194.

Może tu być konstruowana **funkcja kontroli tworzenia prawa wspólnotowego**¹⁶⁰. Nie jest ona typowym przejawem funkcji kontrolnej, bo ta wiąże się tradycyjnie z kontrolą władzy wykonawczej realizowaną przez władzę ustawodawczą, a nie z procesem tworzenia prawa. Oczywiście, w pewnym zakresie jest to w dalszym ciągu kontrola egzekutywy, bo to przecież jej przedstawiciele uczestniczą w podejmowanym przez Radę procesie tworzenia prawa, ale ma ona jakościowo inny charakter. Jej istota nie wiąże się bowiem z typową oceną działania władzy wykonawczej w zakresie wykonywania prawa stanowionego przez parlament, a ze swoistym procesem wyrażania opinii o projektach aktów prawnych, które mają być przyjmowane w procedurach wspólnotowych. Choć funkcja ta nie może być utożsamiona z funkcją ustawodawczą, to niewątpliwym jest jej związek z obszarem tworzenia prawa. Jeśli więc w klasycznej funkcji ustawodawczej parlament występuje w roli podmiotu decydującego o kształcie prawa, to w przypadku funkcji kontroli prawa wspólnotowego odgrywa on rolę organu opiniującego akty prawne, gdzie decydem będą przedstawiciele władzy wykonawczej. Wspólnym mianownikiem dla obu funkcji jest jednak proces tworzenia prawa.

W procesie integracji europejskiej następuje więc modyfikacja funkcji parlamentu w tym sensie, że obok klasycznej funkcji ustawodawczej pojawia się funkcja kontroli tworzenia prawa wspólnotowego, która modyfikuje funkcje parlamentu narodowego, gdyż nie jest on już jedynym (głównym) podmiotem tworzenia prawa o najwyższej, poza konstytucją, mocy prawnej (ranga ustawowa), a dzieli te kompetencje z organami wspólnotowymi, sam jednak zachowując uprawnienia do oddziaływania na ten proces poprzez opiniowanie projektów przygotowywanych w organach UE.

Można by tę działalność ująć też w formie **funkcji opiniowania projektów aktów prawnych Unii Europejskiej**. Taka konstrukcja jeszcze bardziej by zbliżała tę funkcję do funkcji ustawodawczej, obie bowiem sytuowałyby się w obszarze szeroko rozumianego ustawodawstwa (tworzenia aktów prawnych wysokiej rangi), a jednocześnie odpadałyby te niebezpieczeństwa, jakie wiążą się z przemieszczaniem funkcji ustawodawczej i funkcji kontrolnej.

W piśmiennictwie prawnokonstytucyjnym można spotkać klasyfikację funkcji Sejmu, w której uwzględniono **funkcję akceptacji prawa międzynarodowego**, przejawiającą się w postaci „działań adaptujących umowy międzynarodowe do warunków polskich”, a także wydawania ustaw swoiście „wykonawczych” do umów o randze podstawowej. Jedną z motywacji wyodrębnienia tej funkcji było występowanie ustaw „formalnych”, dotyczących jedynie wyrażenia zgody na ratyfikację i w celu nadania umowie szczególnej mocy prawnej¹⁶¹. Użyteczność wyodrębnienia takiej funkcji wydaje się jednak ograniczona. Było to możliwe jedynie w klasyfikacji wielofunkcyjnej (obok funkcji: ustrojodawczej, budżetowej,

¹⁶⁰ Zob. J. Jaskiernia, *Akcesja do Unii Europejskiej a konstytucyjny system stanowienia prawa*, w: H. Zięba-Załużka, M. Kijowski (red.), *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2002, s. 21.

¹⁶¹ Zob. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005, s. 96–97.

powoływania i odwoływania organów państwowych, kontrolnej z elementami inspiracji, z dodatkowym wyodrębnieniem autonomicznych kompetencji Sejmu), co wyraźnie odbiega od klasycznego ujęcia dwufunkcyjnego. Dyskusyjne wydaje się też odłączenie „ustaw ratyfikacyjnych” od ustaw zwykłych i lokowanie ich w odrębnej funkcji. Należą one jednak do kategorii ustawodawstwa, choć o nieco innym charakterze. Gdyby przyjąć taką koncepcję, należałoby całe „ustawodawstwo ograniczone”, powstające w wyniku transpozycji dyrektyw unijnych, wyłączyć z funkcji ustawodawczej, co otwierałoby trudny problem klasyfikowania ustaw z punktu widzenia ich „czystości”. Z kolei funkcja ta nie obejmowałaby opiniowania projektów prawa unijnego, bo ta czynność niewątpliwie nie może być uznana za „akceptację prawa międzynarodowego”, skoro prawo to dopiero powstaje i nie można mówić jeszcze o jego ostatecznym kształcie, a ponadto może być klasyfikowane raczej jako „prawo ponadnarodowe” niż międzynarodowe.

Można spotkać się ze stanowiskiem, gdzie obok wyliczenia pięciu „tradycyjnych” funkcji (ustrojodawczej, ustawodawczej, współuczestniczenia w określaniu polityki państwa, kreacyjnej i kontrolnej) wskazuje się na potrzebę wyodrębnienia **funkcji integracyjnej** lub **funkcji „europejskiej”**. Pojęcie „integracyjna” ma przy tym podkreślać, że UE nie jest jedyną formą integracji europejskiej, a ponadto parlament może wykonywać swe kompetencje w sposób przeciwstawiający się procesowi integracji lub utrudniający go czy też opóźniający¹⁶².

Bez względu jednak na to, którą konstrukcję uznamy za bardziej zasadną, nie ulega wątpliwości, że wraz z akcesją Polski do UE uległ modyfikacji obszar kompetencyjny Sejmu, który obejmowała funkcja ustawodawcza. W obszarze stanowienia prawa Sejm jawi się bowiem w podwójnej roli: stanowienia ustaw (w radykalnie zmniejszonym zakresie merytorycznym, wskutek pojawienia się kompetencji prawodawczych UE) i opiniowania projektów prawa UE. Modyfikacja funkcji jest tu oczywistą konsekwencją zmian pozycji ustrojowej parlamentu narodowego po akcesji do UE.

Nie powinno być czynnikiem podważającym ten tok rozumowania to, że w strukturze Sejmu istnieją dwa organy pomocnicze: Komisja Ustawodawcza i Komisja do spraw Unii Europejskiej, co mogłoby wskazywać na odmienną problematykę „ustawodawczej” i „europejskiej”. Nie może to być argumentem przeciwko traktowaniu funkcji ustawodawczej i funkcji opiniowania wspólnotowych aktów prawnych w ramach tej samej kategorii działalności parlamentu, jakim jest tworzenie prawa. Po pierwsze, Komisja Ustawodawcza nie jest jedynym organem pomocniczym Sejmu w zakresie tworzenia prawa, ale ma raczej charakter subsydiarny dla działań podejmowanych przez komisje stałe i nadzwyczajne. Po drugie, wyodrębnienie Komisji do spraw Unii Europejskiej nawiązuje do idei Wielkich Komisji Europejskich¹⁶³, które nie tylko uczestniczą w procesie

¹⁶² Zob. B. Naleziński, *Sejm i Senat*, w: P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 267.

¹⁶³ Zob. J. Jaskiernia, *Wielka Komisja Europejska w parlamencie państwa członkowskiego UE i jej znaczenie w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 4, s. 9 i n.

opiniowania tworzonego prawa wspólnotowego¹⁶⁴, ale też mają inne uprawnienia kontrolne związane z obszarem integracji europejskiej, a w szczególności w sprawach członkostwa Polski w UE. Nie wyłącza to jednak kompetencji innych komisji do podejmowania działań w tym obszarze (np. opiniowanie kandydatury na ambasadora RP przy Unii Europejskiej przez Komisję Spraw Zagranicznych). Niewątpliwie więc struktura komisji nie jest idealnym odwzorowaniem funkcji Sejmu, gdyż różne komisje mogą uczestniczyć w realizacji różnych funkcji Sejmu.

Obok skonstatowania, że funkcja ustawodawcza Sejmu uległa, wskutek akcesji Polski do UE, istotnym modyfikacjom, powstaje pytanie, jak należy zakwalifikować te nowe obszary aktywności Sejmu, które mogą być ujęte w postaci funkcji opiniowania projektów aktów prawnych UE. Czy powinna to być samodzielna funkcja, czy raczej należy poszukiwać możliwości wkomponowania tej problematyki do już istniejących funkcji?

Dla klasyfikacji funkcji Sejmu istotny jest dylemat: czy funkcja opiniowania projektów aktów prawnych UE nie jest zbyt szczegółowa, by stawiać ją obok – bardzo przecież ogólnych – funkcji ustawodawczej i kontrolnej? Z punktu widzenia jakościowego uwzględnia ona co prawda istotne kompetencje Sejmu, ale jednak o bardziej szczegółowym charakterze. Prowadziłoby to do podważenia klasyfikacji dwufunkcyjnej i skłaniało do powrotu do ujęć wielofunkcyjnych. Przy takim rozdrobnionym ujęciu wyodrębnienie takiej szczegółowej funkcji już by nie raziło.

Gdyby jednak próbować ratować ujęcie dwufunkcyjne, to wtedy można by skojarzyć treści składające się na funkcję ustawodawczą i funkcję opiniowania projektów aktów UE w postaci proponowania jednolitej **funkcji stanowienia ustaw i opiniowania projektów aktów prawnych Unii Europejskiej**. To odejście od tradycyjnej funkcji ustawodawczej może być uznane za zbyt radykalne, ale przecież dość wiernie odzwierciedla ono sytuację parlamentu narodowego po akcesji państwa do UE. Następuje w nim istotne zawężenie obszaru klasycznego ustawodawstwa, a zarazem zwiększa się znaczenie opiniowania projektów aktów prawnych UE, co jest w pewnym stopniu „substytutem” dla utraconych kompetencji ustawodawczych. Choć „stanowienie ustaw” i „opiniowanie projektów aktów prawnych” nie są jakościowo tożsamymi kategoriami, to jednak dotyczą one tworzenia aktów wysokiej rangi prawnej, czy to w wymiarze krajowym, czy ponadnarodowym. Parlament narodowy w sprawach wspólnotowych nie może być przecież samodzielnym decydem (nawet gdyby chciano mu przypisać dzisiejsze kompetencje władzy wykonawczej), skoro musi być uwzględniona wola innych państw członkowskich. Umniejszenie jego pozycji w procesie tworzenia norm unijnych ma więc obiektywny charakter i nie powinno się tego efektu ukrywać.

Dodatkowym argumentem za takim ujęciem jest występowanie „ustawodawstwa ograniczonego”, związanego z transponowaniem dyrektyw unijnych do

¹⁶⁴ Zob. *Bodies within National Parliaments Specialising in European Community Affairs*, Luxembourg 1992, s. 8 i n.

ustawodawstwa krajowego. Wraz z opiniowaniem projektów aktów prawnych UE tworzy to wspólny obszar merytoryczny, który może być powiązany, z punktu widzenia konstruowania funkcji Sejmu, z ustawodawstwem klasycznym.

Takie ujęcie, choć narusza dotychczasowe myślenie prawnokonstytucyjne w tej kwestii, wydaje się jednak trafnie sygnalizować przekształcenia w obszarze kompetencyjnym Sejmu, które powinny znaleźć stosowny wyraz w klasyfikowaniu jego funkcji.

Wiąże się z tym kwestia, czy wobec tak istotnego przekształcenia funkcji Sejmu nie powinno to znaleźć odzwierciedlenia w postaci odpowiednich zmian w konstytucji. Aktualny stan regulacji konstytucyjnej¹⁶⁵, a zwłaszcza art. 90 konstytucji¹⁶⁶, umożliwił akcesję, ale jest niewątpliwie niewystarczający z punktu widzenia zakresu zmian, które uwzględnią wszystkie konsekwencje członkostwa Polski w UE. Nie chodzi tu niewątpliwie o kategorię zmian koniecznych, ale **pożądanych**. Omawiane przekształcenia ustrojowe dotyczące pozycji Sejmu w obszarze ustawodawczym są bowiem tak istotne, że ich pomijanie w ustawie zasadniczej niosłoby długofalowo uszczerbek dla jej postrzegania jako „konstytucji rzeczywistej”¹⁶⁷. W koncepcji wielopoziomowej regulacji w ustawie zasadniczej mógłby być rozstrzygnięty obowiązek bezzwłocznego przedkładania dokumentów unijnych parlamentowi i konieczność wysłuchania jego opinii, określenie forum, na którym to będzie się odbywało, i odesłanie do innych uregulowań, w których zawarte byłyby szczegółowe rozwiązania¹⁶⁸. Wskazuje się też na inne uprawnienia parlamentu w stosunkach międzynarodowych, które mogłyby ulec konstytucjonalizacji¹⁶⁹.

Postulat takiej konstytucjonalizacji nie dotyczy oczywiście przenoszenia tam klasyfikacji funkcji Sejmu, bo jest to obszar ustaleń doktrynalnych, a nie regulacji prawnych. Chodzi natomiast o zidentyfikowanie tych treści ustrojowych, które zasługują na konstytucjonalizację i powinny być w tym procesie uwzględnione, gdyby powstały warunki polityczne do dokonania nowelizacji Konstytucji RP bądź podjęta została próba przygotowania nowej ustawy zasadniczej.

¹⁶⁵ Zob. R. Chruściak, *Procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w pracach nad Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 5, s. 53.

¹⁶⁶ Analizę podobnych norm, zwanych „artykułami europejskimi”, w konstytucjach państw Europy Środkowej i Wschodniej zawiera praca: A. Albi, „Europe” Articles in the Constitutions of Central and Eastern European Countries, „Common Market Law Review” 2005, nr 2, s. 402 i n.

¹⁶⁷ Zob. J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP*, Warszawa 2004, s. 73.

¹⁶⁸ R. Balicki, *Przystąpienie Polski...*, op. cit., s. 17–18.

¹⁶⁹ Zob. J. Osiński, *Rola Sejmu i Senatu...*, op. cit., s. 64.

THE INFLUENCE OF THE INTEGRATION WITH THE EUROPEAN UNION ON THE LEGISLATIVE FUNCTION OF THE SEYM OF THE REPUBLIC OF POLAND

The accession of the Republic of Poland to the European Union (1 May 2004) brought several consequences in social, economical, political and legal fields. One of the most important area is functioning of the national parliament. With the accession, national parliament has lost approximately 2/3 of its legislative competences (80% in economical field) to the organs of the European Union.

The author has analyzed consequences of this situation for the legislative function of the Sejm (lower house of the Polish Parliament). He stressed that legislative function was really limited, but at that same time Sejm has got new competences in the area of controlling of the process of creation of law of EU. It may be called as a function of controlling of Community's decision-making process in the field of creation of law. Such an activity is not typical exposure of legislative function (devoted to creation of law), but it is not also typical controlling function (devoted to controlling executive brunch but not in the field of creation of law). So the author proposes the conception of a new function of the Sejm which combine both of those activities: the function of creation of law and opinion-making of the projects of law of the European Union. In such a formula is was noted that typical legislative function was really changed, but in that same time the parliament receive new competences in the area of creation of the law but not exactly of the legislative nature. The new opinion-making competences may be treated as kind of the compensation for loosing majority of the legislative competences by the Sejm. It is very important for national parliament to be appropriately prepared to perform this opinion-making activity while the Committee of Ministers presents to it the positions on the projects of law received from the European Commission. The Sejm should posses alternative sources of information and knowledge on European issues to effectively check the positions offered by the Committee of Ministers in a short time available to prepare an opinion. This activity of parliament may contribute, if performed effectively, to limit "the democratic deficit" which may be observed in the activity of the European Union. One of the important ways to limit this deficit is the strengthening the role of national parliaments, as well as the European Parliament, in the decision-making and opinion-making processes within the UE.

JAROSŁAW SZYMANEK

KONCEPCJA EUROPEJSKIEGO ZAANGAŻOWANIA SENATU RP JAKO DRUGIEJ IZBY PARLAMENTU

I. WPROWADZENIE

Zagadnienie udziału Senatu, jak i szerzej każdej parlamentarnej izby drugiej, w wykonywaniu praw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej należy rozpatrywać co najmniej z kilku punktów widzenia, albo – w innym ujęciu – z kilku co prawda różnych (niekiedy nawet bardzo), ale zawsze komplementarnych względem siebie płaszczyzn, aspektów czy też poziomów.

Pierwszym jest oczywiście poziom, który nazwać można „kompetencyjnym”, a który dotyczy, najogólniej rzecz ujmując, delimitacji uprawnień egzekutywy i legislatywy w sprawach z zakresu Unii Europejskiej. Jest bowiem rzeczą bezsporną, że kompetencje zarówno władzy wykonawczej, jak i władzy ustawodawczej nie są w tym zakresie tożsame, a co więcej zgodnie z prawem unijnym w pełni legitymowanym i kompetentnym reprezentantem interesów państwa członka Unii pozostaje organ władzy wykonawczej. *Ab initio* ogranicza to możliwości legislatywy, czyniąc z niej organ co najwyżej wspomagający, konsultacyjny, w najlepszym zaś razie współdecydujący, ale nigdy nie decydujący czy rozstrzygający¹. Poziom ten ma z pewnością charakter kluczowy, determinujący, a w niektórych przypadkach wręcz warunkujący w zasadzie wszystkie pozostałe poziomy, które w całokształcie swoich skutków określają formę i zakres udziału parlamentu narodowego w wykonywaniu praw, jakie wynikają z członkostwa w Unii Europejskiej.

Drugim poziomem, będącym logiczną konsekwencją pierwszego, jest znacznie szersza i mająca walor ogólności kwestia postrzegania roli parlamentów narodowych przez Unię Europejską. Kwestię tę można w związku z tym nazwać umownie kwestią „unijną” albo „europejską”, gdyż jest ona zarówno podejmowana, jak i regulowana (choć bardzo ogólnie, jeśli wręcz nie ogólnikowo) przez samą Unię. Mówiąc w największym uproszczeniu, poziom drugi sprowadza się do wskazania ogólnej roli parlamentów narodowych w ich sferze kontaktów europejskich, obejmujących z jednej strony obszar *ad intra*, czyli obszar wewnętrzny, którego trzonem jest relacja parlamentu krajowego z odpowiadającymi mu krajowymi organami egzekutywy; z drugiej zaś obszar *ad extra*, czyli obszar „ze-

¹ Por. P.P. Craig, *Democracy and Rule-Making within the EC: An Empirical and Normative Assessment*, „European Law Journal” 1997, nr 2, s. 108.

wewnętrzny”, który dotyczy zarówno relacji parlamentu narodowego z Unią jako taką oraz jej poszczególnymi organami, jak i relacji z parlamentami pozostałych państw członkowskich, w tym relacji bi- i multilateralnych².

Trzecim poziomem zagadnienia partycypacji drugich izb parlamentów narodowych w europejskich procesach decyzyjnych i integracyjnych jest poziom, który skrótowo i niezbyt dokładnie można nazwać „doktrynalnym”, bądź też „funkcjonalnym”. Chodzi w nim generalnie o odpowiedź na pytanie, jaką w zasadzie funkcję czy też funkcje pełnią parlamenty narodowe (w tym także izby drugie), a więc czy funkcją tą lub funkcjami tymi są klasyczne funkcje parlamentów, tj. kontrolna i ustawodawcza³, przy założeniu koniecznej transpozycji w tym zakresie, jaką wymusza ich „europeizacja”, czy też może funkcja związana z europejską partycypacją parlamentów narodowych nie mieści się w żadnej z dotychczasowych czy też klasycznych bądź standardowych funkcji legislatywy, przybierając postać osobnej i odrębnej funkcji, funkcji *sui generis*⁴.

Kolejnym, czwartym poziomem dyskusji jest poziom wzajemnych relacji, jakie przebiegają w ramach ramifikownego parlamentu, czyli parlamentu o złożonej, dwuizbowej strukturze wewnętrznej, co oznacza, że jest to poziom na swój sposób fakultatywny (w porównaniu z wszystkimi pozostałymi poziomami), gdyż ze zrozumiałych względów dotyczy on tylko tych parlamentów, które mają postać bikameralną (złożoną). Umownie można ten aspekt zagadnienia nazwać aspektem „strukturalnym” czy „dwuizbowym”. Jego znaczenie wynika z oczywistego faktu podziału krajowej władzy ustawodawczej, co pociąga za sobą szereg dalszych skutków, w tym zwłaszcza dotyczących wzajemnych powiązań pomiędzy izbami oraz stopnia ich równorzędności, która jak wiadomo może być różna, niekoniecznie jednakowa. Wariantów dyspersji funkcji i kompetencji w obu izbach parlamentu jest bowiem, hipotetycznie rzecz biorąc, co najmniej kilka, poczynając od pełnej czy też doskonałej symetrii izb, a skończywszy na ich daleko posuniętym zwichnięciu. Owa dyspersja (bądź też jej brak) poza typowymi czy też klasycznymi funkcjami legislatywy może również obejmować i funkcje, jakie organ przedstawicielski realizuje z tytułu przynależności państwa do Unii Europejskiej, i stąd właśnie wynika waga owego poziomu „strukturalnego” czy „dwuizbowego” dla prawidłowej diagnostyki roli drugiej izby w wykonywaniu praw związanych z członkostwem w Unii⁵. *Notabene*, na marginesie tego zagadnienia rodzi się niemniej ważne pytanie (a w przypadku naszych rozważań

² Por. N. Ameline, *Le rôle des parlements nationaux dans la construction européenne*, „Rapports d’information de l’Assemblée Nationale”, Paris 1994, nr 1437.

³ Por. R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na Sejm i Senat RP*, w: S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedź (red.), *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, Kraków 2003, s. 216.

⁴ Por. J. Szymanek, „Funkcja europejska” Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej, w: M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 347 i n.

⁵ Por. J. Szymanek, *Udział drugiej izby parlamentu w europejskich procesach integracyjnych*, „Przegląd Europejski” 2004, nr 2, s. 96 i n.; J. Szymanek, *Współpraca drugiej izby parlamentu z rządem w sprawach dotyczących Unii Europejskiej*, Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, OT – 339, luty 2003.

o Senacie RP wręcz pytanie kluczowe): mianowicie, czy ewentualny podział zadań obu izb dualistycznego parlamentu, który w Europie jest pewnym standardem odpowiadającym wzorcowi dwuizbowości nierównoprawnej, może, powinien czy wręcz musi być kontynuowany w zakresie „europejskiego zaangażowania” izb. Innymi słowy, chodzi tu o to, czy reguła asymetryczności izb (w modelu symetryczności sprawa wydaje się być wszak oczywista) stwarza niejako *per se ipse* domniemanie takiej samej asymetryczności w zakresie wykonywania zadań dotyczących kontaktów europejskich, czy też może takiego domniemania nie zakłada, dopuszczając i inne możliwości ułożenia wzajemnych relacji między izbami, włącznie np. z pewnym rekompensowaniem uprawnień izby drugiej w stosunku do klasycznych funkcji i kompetencji parlamentu.

Wreszcie – *last but not least* – piątym poziomem dyskusji nad europejskim zaangażowaniem drugich izb (tak samo jak i całych parlamentów) jest poziom wewnątrzkrajowych regulacji konstytucyjnych, które – nie rozstrzygając sprawy ostatecznie – powinny być, przynajmniej w jakiejś mierze, zgodne z rozstrzygnięciami generalnymi, dyktowanymi przez ustalenia przeprowadzone na wcześniejszych poziomach, czyli poziomie „kompetencyjnym”, „unijnym”, „funkcjonalnym” i w końcu „strukturalnym”⁶. Przy czym sekwencja wskazanych poziomów czy problemów ma tu jedynie znaczenie porządkowe, co oznacza, że nie jest tutaj przesądzony z góry ani stopień ich ważności, ani nawet logiczna kolejność.

W rezultacie więc konkretny udział każdej izby drugiej, jak i szerzej każdej izby parlamentarnej, w realizacji praw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej będzie funkcją tych pięciu kwestii zasadniczych czy wyjściowych, które zadecydują o kształcie, formie i zakresie owego udziału. Kwestie te są bowiem swoistymi punktami wyjścia określającymi, po pierwsze, ogólnoeuropejską perspektywę postrzegania roli parlamentów narodowych w procesach integracyjnych (punkty: pierwszy, drugi, trzeci i czwarty), oraz po drugie, skonkretyzowanie tej roli przez regulacje wewnątrzkrajowe, które co do zasady powinny być zbieżne z duchem czy też może filozofią, jaką *in principio* wyznaczają poszczególne kwestie czy punkty określające założenia europejskiej (unijnej) roli parlamentów narodowych (z konieczności określają wszystkie pięć punktów czy poziomów, ale w postaci najpełniejszej zawarte są one w punkcie piątym, będącym do pewnego stopnia puentą wszystkich pozostałych).

⁶ Wiąże się to zresztą ze znacznie szerszym zagadnieniem, jakim jest sprawa dostosowania krajowego prawa konstytucyjnego państw członkowskich Unii do wymogów i pewnych standardów unijnych. Szerzej na ten temat zob. J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP*, Warszawa 2004; L. Garlicki, *Kilka uwag o konstytucyjnych aspektach przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja. Wybory. Parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 57 i n. Sprawa wpływów standardów czy wzorców unijnych na prawo konstytucyjne państw członkowskich jest dostrzegana wszędzie. Por. np. J. Skala, *Kilka uwag na temat wpływu rozszerzenia Unii Europejskiej na porządek konstytucyjny Republiki Czeskiej*, w: E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 255 i n.; L. Kouroumba, *Cypr: przygotowanie prawa konstytucyjnego do członkostwa w Unii Europejskiej*, w: E. Popławska (red.), op. cit., s. 341 i n.; I. Halász, *Węgierski porządek konstytucyjny wobec przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej*, w: E. Popławska (red.), op. cit., s. 447 i n.

Te pięć punktów *en bloc* wyznacza zatem dwie zasadnicze perspektywy ogłędu europejskiego zaangażowania parlamentów narodowych, tj. perspektywę globalną (odnoszoną do całej Unii) oraz perspektywę lokalną czy też partykularną, którą wyznaczają rozstrzygnięcia krajowe, w odpowiedni sposób instytucjonalizujące europejską rolę parlamentów narodowych. W skrócie można więc powiedzieć, że udział izby parlamentarnej, w tym także izby drugiej, w realizacji praw wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej może być i powinien być analizowany (oczywiście po wcześniejszym uwzględnieniu i zbadaniu owych pięciu rudymenarnych poziomów) raz – w perspektywie ogólnoeuropejskiej, podług swoistego paradygmatu udziału, jaki wyznaczają regulacje wspólnotowe, i dwa – w perspektywie partykularnej, czyli narodowej, która aplikuje ów paradygmat, dostosowując go do okoliczności miejsca i czasu, warunkowanych określonym, endemicznym tłem kontekstowym, na który składają się uwarunkowania *stricto* konstytucyjne, szersze od nich uwarunkowania ustrojowe oraz uwarunkowania historyczne, społeczne, a nawet i kulturowe. Nie trzeba przy tym specjalnie dodawać, że porównywanie obu tych punktów widzenia, tj. ogólnoeuropejskiego oraz krajowego, lokalnego, nie musi prowadzić do wiernej i dokładnej paralelizacji roli parlamentu narodowego w realizacji praw wiążących się z członkostwem w strukturach europejskich. Wynika to z oczywistego faktu niekompetencji prawa wspólnotowego do regulowania, a tym bardziej detalizowania wewnętrznych procedur konstytucyjnych, w tym także tych związanych z członkostwem w Unii Europejskiej. Prawo pierwotne, jak i tym bardziej prawo pochodne stosują w tym względzie regułę *désintéressement*, co zresztą wyraża *eo nomine* ust. 3 art. 6 TUE, zakładający obowiązek poszanowania przez Unię tożsamości narodowej swoich członków, a na nią przecież składają się także regulacje konstytucyjne czy szerzej prawne⁷.

II. WYZNACZNIKI EUROPEJSKIEGO ZAANGAŻOWANIA DRUGICH IZB

Ogólnoeuropejską oraz krajową, czyli partykularną rolę izb parlamentarnych, a więc także i drugich, w wykonywaniu wszelkiego rodzaju praw, jakie wynikają z faktu akcesji do Unii Europejskiej, wyznacza zatem pięć zasadniczych poziomów, aspektów, kwestii czy też problemów, których każdorazowy sposób rozstrzygnięcia decyduje o finalnej roli legislatury w wykonywaniu zadań europejskich.

Jeśli chodzi o poziom pierwszy, czyli poziom „kompetencyjny”, to raz jeszcze trzeba zaznaczyć, iż przewiduje on pełną legitymację krajowej egzekutywy w reprezentowaniu państwa członkowskiego na forum Unii Europejskiej. Oznacza to, że legislatura nie jest w ogóle „kompetentna” do jakichkolwiek kontaktów o charakterze decyzyjnym, wiążącym czy imperatywnym z Unią jako taką oraz

⁷ Na co słusznie zwraca się uwagę w literaturze, por. E. Popławska, *Potrzeba stworzenia mechanizmu gwarantującego udział Sejmu, Senatu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, w: J. Barcz (red.), *Czy zmieniać Konstytucję RP? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 119.

jej poszczególnymi organami czy też instytucjami. W tym zakresie władza wykonawcza każdego państwa członka Unii cieszy się swoistą „presumpcją kompetencyjną”. To m.in. zjawisko generuje zresztą zauważalny efekt „deficytu demokratycznej legitymacji Unii”⁸, jako że krajowe organy przedstawicielskie są we wszelkiego rodzaju unijnych procedurach decyzyjnych wyraźnie marginalizowane. Zjawisko to jest dodatkowo pogłębiane stosunkowo słabą pozycją unijnego organu przedstawicielskiego (widoczne ciągle mimo prób jego dowartościowania i wzmocnienia), czyli Parlamentu Europejskiego, który jak się trafnie, choć może nazbyt przesadnie, zauważa z tradycyjnym, a więc krajowym organem przedstawicielskim łączy jedynie sama nazwa „parlament”⁹.

Niemniej, mimo pewnych redefinicji roli obu parlamentów, tj. tego klasycznego, czyli narodowego¹⁰, i tego nowego, ponadnarodowego¹¹, organami krajowymi biorącymi udział w podejmowaniu decyzji wspólnotowych pozostają wyłącznie organy wykonawcze¹². W ten sposób spetryfikowano zasadę, w myśl której to organy egzekutywy dysponują odpowiednim mandatem reprezentowania na poziomie Unii swoich państw, a zajmowane przez nie stanowisko w poszczególnych sprawach odpowiada polityce państwa przyjętej na szczeblu krajowym przez odpowiednie (właściwe w myśl prawa krajowego) organy, w tym również parlamentarne. W krajowym procesie decyzyjnym parlamenty bowiem cały czas kooperowały z egzekutywą w większości spraw mieszczących się w ramach szerokiego kontekstu unijnego, jednak ich rola ograniczała się wyłącznie do wewnątrz krajowych procedur uzgodnieniowych i nie była (tak jak i nadal nie jest) przenoszona na zewnątrz kraju członkowskiego¹³. W ramach Unii jedynym, w pełni legitymowanym reprezentantem interesów państwa członka Unii pozostaje jednak ciągle organ władzy wykonawczej, niezależnie od tego czy organy legislatury partycypują, a jeśli tak, to w jakim stopniu, w wypracowywaniu oficjalnego stanowiska państwa członkowskiego.

Słaba pozycja parlamentu narodowego, przejawiająca się pozbawieniem go mandatu negocjacyjnego we wszelkiego rodzaju kontaktach europejskich, powoduje jednak, że Unia, zwłaszcza w sytuacji deficytu demokratycznej legitymacji, coraz chętniej i coraz częściej zaznacza rolę legislatury państwa członkowskiego w – ogólnie rzecz biorąc – architekturze europejskiej¹⁴. W ten sposób

⁸ Por. B. Boyce, *The Defmocratic Deficit of European Community*, „Parliamentary Affairs” 1993, t. 46, s. 463.

⁹ Por. J.F. Picard, *Le pouvoir du Parlement européen*, „Pouvoirs” 1977, nr 2, s. 38.

¹⁰ Szerzej na ten temat zob. E. Popławska, *Konwent o roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej*, w: L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 220 i n.

¹¹ Por. M. Kruk, *Uwagi o wybranych zagadnieniach Parlamentu Europejskiego*, w: B. Banaszak (red.), *Parlament Europejski i parlamenty narodowe*, Wrocław 2004, s. 39 i n.

¹² Por. P. Moreau Defarges, *Le déficit démocratique*, „Defense nationale” 2000, nr 12, s. 135 i n.

¹³ Por. P. Norton, *National Parliaments and the European Union*, „Comparative Law Review” 1996, nr 6, s. 46 i n.; J. Genton, *Le fonctionnement parlementaire du traité sur l’Union Européenne*, „Les rapports du Sénat” 1994–1995, nr 339, s. 43 i n.

¹⁴ Por. Ch.F. Nothomb, *The Role of National Parliaments and the European Parliament in Building the European Union*, „The Brussels Review” 1994, nr 4, s. 12 i n.

dotykamy drugiego poziomu analizy udziału parlamentów narodowych w wykonywaniu praw związanych z członkostwem w Unii, tj. poziomu „unijnego”, albo inaczej „europejskiego”. Poziom ten, jeśli można tak powiedzieć, stwarza pewien standard w zakresie uczestnictwa parlamentów narodowych w szeroko rozumianych procedurach europejskich, na które składa się przede wszystkim implementacja prawa unijnego do wewnętrznego obrotu prawnego państwa członka Unii oraz kooperacja z rządem krajowym w sprawie określenia stanowiska państwa członkowskiego prezentowanego na forum Unii i jej organów. W efekcie można powiedzieć, że standard ten stwarza ogólną zasadę „przychylności” wobec parlamentów narodowych. Oznacza to, że Unia, choć nie w sposób wiążący, ale jednak opowiada się za „europeizacją” parlamentów narodowych, przewidując dla nich coraz większą i coraz bardziej znaczącą rolę we wszelkiego rodzaju europejskich procesach integracyjnych. Oczywiście owa „przychylność” nie łamie generalnej zasady legitymacji egzekutywy do reprezentowania państwa członkowskiego w Unii jako takiej, próbuje jednak wytworzyć mechanizm, w którym stanowisko egzekutywy, wypowiadającej się w imieniu państwa członkowskiego, będzie rezultatem kooperacji z narodowym organem przedstawicielskim. W tym celu Unia wyraźnie zachęca krajowego ustrojodawcę do stwarzania takich mechanizmów proceduralnych, które spowodują współudział parlamentu i rządu w ustalaniu stanowiska państwa członkowskiego. Zachęt takich, ze strony Wspólnot/Unii było stosunkowo wiele, wystarczy wskazać rezolucje Parlamentu Europejskiego z lat 1988 i 1991¹⁵ czy też Deklarację nr 13 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej (dalej Deklaracja nr 13), dołączoną do Traktatu z Maastricht, która uznaje pierwszorzędne wręcz znaczenie parlamentów narodowych w działalności Unii. Już bowiem w momencie przyjmowania Traktatu z Maastricht dostrzeżono potrzebę szerszego włączenia parlamentów narodowych w procesy decyzyjne dotyczące Unii jako takiej, a nie tylko – ustalanych samodzielnie przez państwa członkowskie – zasad współuczestnictwa legislatywy z egzekutywą w krajowym procesie decyzyjnym dotyczącym spraw Unii¹⁶. Sam Traktat z Maastricht nie zawiera co prawda stosownych postanowień, rola parlamentów narodowych została jednak dostrzeżona i uwzględniona w dwu deklaracjach przyjętych razem z Traktatem¹⁷. Pierwsza z nich, tj. wspomniana już Deklaracja nr 13, uznaje wręcz za pierwszorzędne znaczenie parla-

¹⁵ Por. B. Banaszak, R. Balicki, *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 134.

¹⁶ Por. P. Norton, *Introduction: Adopting to European Integration*, w: P. Norton (red.), *National Parliaments and the European Union*, London – Portland 1996, s. 7.

¹⁷ Trzeba przy tym zwrócić uwagę, że wyraźnej ekspozycji roli parlamentów narodowych towarzyszy zauważalny proces wzmocnienia samego Parlamentu Europejskiego. Szerzej na ten temat zob. D. Earnshaw, D. Judge, *From Co-operation to Co-decision: The European Parliament's Path to Legislative Power*, w: J.J. Richardson (red.), *European Union: Power and Policy-Making*, London 1996; Ch. Crombez, *Legislative Procedures in the European Community*, „British Journal of Political Science” 1996, nr 26, s. 199–228; Ch. Crombez, *The Co-Decision Procedure in the European Union*, „Legislative Studies Quarterly” 1997, nr 22, s. 97–119.

mentów krajowych w działalności Unii¹⁸. Dlatego m.in. postuluje zintensyfikowanie wymiany informacji między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim, a także zapewnienie warunków do odbywania regularnych spotkań między parlamentarzystami krajowymi a deputowanymi europejskimi, zainteresowanymi podobną tematyką. Ponadto rządy państw członkowskich zostały zobowiązane do przedstawiania parlamentom narodowym propozycji legislacyjnych Komisji z odpowiednim wyprzedzeniem, pozwalającym im na zapoznanie się z ich treścią i ewentualne zajęcie stanowiska. Drugą deklaracją jest Deklaracja nr 14 o konferencji parlamentów, która zachęca Parlament Europejski oraz parlamenty narodowe państw członkowskich do utworzenia wspólnej Konferencji Parlamentów¹⁹. Do Konferencji tej należałoby konsultowanie głównych kierunków działania Unii, bez względu na charakter odpowiednich kompetencji w tym zakresie poszczególnych parlamentów narodowych, przyznanych im przez regulacje wewnątrz krajowe. W myśl tej deklaracji Konferencja Parlamentów miałaby się stać przedstawicielskim odpowiednikiem Rady Europejskiej, choć tylko o konsultatywnym charakterze, ale jednak uprawnionym do zajmowania stanowiska w sprawach głównych kierunków działania Unii. Obydwie deklaracje nie ustanawiają zatem ani obligatoryjnych, ani też w jakikolwiek sposób władczych – z decyzyjnego punktu widzenia – form partycypacji parlamentów narodowych w sprawach dotyczących Unii Europejskiej. Jedyne co postulują, a nie nakazują, ani też bezwzględnie wymagają²⁰, to zainspirowanie ustawodawcy krajowego z jednej strony, i unijnego z drugiej do ustanowienia reguł włączających i zachęcających parlamenty narodowe do szerszego i bardziej intensywnego zaangażowania w sprawy europejskie. Postanowienia obu deklaracji w niczym więc nie naruszają przyjętej reguły generalnej kompetencji władzy wykonawczej (rządu) do ustalania wiążącego i ostatecznego stanowiska państwa członka Unii na forum poszczególnych organów Unii i Unii jako takiej.

Postanowienia Deklaracji nr 13 zostały częściowo wcielone w życie. Parlament Europejski i większość parlamentów krajowych utrzymują stałe, zinstytucjonalizowane stosunki polegające m.in. na wymianie informacji²¹. Stałym forum kontaktów, wymiany informacji i współpracy między Parlamentem Europejskim a parlamentami państw członkowskich Unii jest zainaugurowana jeszcze w 1989 r. Konferencja organów wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych (COSAC – *Conférence des organes spécialisés dans des affaires communautaires*)²², odbywająca regularne posiedzenia dwa razy w roku pod przewodni-

¹⁸ Por. E. Popławska, *Organy i procedura stanowienia prawa wspólnotowego oraz udział w niej państw narodowych*, w: M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 182 i n.

¹⁹ Por. ibidem.

²⁰ Co jest oczywiste, skoro przybrały one postać deklaracji, a nie jakiegokolwiek kategorycznego aktu prawnego.

²¹ Por. M. Kruk, *Parlament Europejski: Traktaty i praktyka*, Kancelaria Sejmu. Biuro Stosunków Międzynarodowych, Biuletyn Informacyjny 1997, z. 1(31), s. 43–45.

²² Szerzej na ten temat zob. E. Popławska, *Słownik pojęć europejskich: COSAC (Konferencja organów wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych)*, „Przegląd Legislacyjny” 2002, nr 1, s. 128 i n.

ctwem parlamentu państwa przewodniczącego aktualnie w Unii²³. Najważniejsze jednak postanowienie Deklaracji nr 13, mające w założeniu przeciwdziałać „deficytowi demokratycznej legitymacji”, a dotyczące umożliwienia parlamentom narodowym odpowiednio wczesnego zapoznania się i rozpatrzenia propozycji legislacyjnych Komisji, doczekało się tylko fragmentarycznej realizacji²⁴. O ile bowiem w większości państw Unii propozycje legislacyjne Komisji są przekazywane organom parlamentarnym, o tyle projekty z II i III filaru Unii przekazywane są już sporadycznie i to tylko w niektórych państwach²⁵. Do wyjątków zaś należą te państwa, w których parlamenty informowane są przez rządy o dalszym przebiegu działań prawotwórczych opartych na przedstawionych wcześniej projektach czy założeniach²⁶.

Na poziomie regulacji unijnych ważną rolę w zakresie określenia właściwej pozycji narodowych parlamentów w europejskich procesach integracyjnych spełnia wreszcie Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, dołączony do Traktatu Amsterdamskiego z 1997 roku²⁷. Znaczenie tego dokumentu śmiało można nazwać „przełomowym”²⁸, gdyż po raz pierwszy mocą protokołu, a *via* protokołu Traktatu Amsterdamskiego, kwestie dotyczące bezpośrednio parlamentów narodowych państw członkowskich Unii znalazły miejsce w regulacjach traktatowych²⁹. W Protokole podkreślono z jednej strony fakt, iż kontrola rządu przez parlamenty poszczególnych państw w odniesieniu do działalności Unii jest sprawą konstytucyjnych regulacji każdego państwa członkowskiego z osobna (co odpowiada tradycyjnej zasadzie swoistego *désintéressement* Unii w tym zakresie), z drugiej strony wyrażono życzenie popierania większego udziału parlamentów narodowych w działaniach Unii Europejskiej. Dzięki temu parlamenty otrzymały możliwość zabierania głosu w sprawach o szczególnym dla nich znaczeniu, z czego można wywnioskować, że „narodowym parlamentom, zgodnie z TUE, dano także prawo do wypowiedzania się w sprawach Unii”³⁰. Protokół ten w części pierwszej pt. „informowanie parlamentów państw członkowskich” obligatoryjnie stanowi, że wszystkie dokumenty konsultacyjne

²³ Szerzej na ten temat zob. E. Popławska, *Formy współpracy parlamentów w Unii Europejskiej*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamenty a integracja europejska*, Warszawa 2002, s. 199 i n.

²⁴ W czasie prac parlamentarnej Grupy Refleksyjnej wypracowano wspólne stanowisko parlamentów wszystkich państw członkowskich Unii, w którym zawarto m.in. postulat ustanowienia minimalnego okresu, w którym parlamenty narodowe mogłyby rozpatrywać projekty europejskich aktów prawnych oraz postulat podniesienia do rangi traktatowej Deklaracji nr 13. Por. E. Popławska, *Formy współpracy parlamentów...*, op. cit., s. 209.

²⁵ Por. A. Maurer, *Parlamenty narodowe po Amsterdamie: adaptacja, dostosowanie skali oraz sukcesywna europeizacja*, w: J. Barcz, S. Puzyna (red.), *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004*, Warszawa 2002, s. 131 i n.

²⁶ Szerzej na ten temat zob. R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004, s. 75 i n.

²⁷ Zob. *Protocol (No. 9) on the Role of National Parliaments in the European Union*, w: *European Union. Consolidated Treaties*, Luxembourg 1997.

²⁸ B. Banaszak, R. Balicki, op. cit., s. 134.

²⁹ Por. S. Delmas-Darroze, *Le traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne*, „Revue du Marche Unique Européen” 1999, nr 4, s. 143.

³⁰ R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich...*, op. cit., s. 155.

Komisji są niezwłocznie przekazywane parlamentom państw członkowskich, projekty aktów prawnych Komisji zaś są komunikowane na tyle wcześniej, by rząd każdego państwa członkowskiego mógł zapewnić odpowiednio szybkie ich przesłanie do parlamentu narodowego. W ten sposób protokół wyznacza obowiązek obiegu informacji pomiędzy rządem krajowym a odpowiadającym mu parlamentem, a obok tego „określa podmiot odpowiedzialny za rezultat transferu”³¹ aktów prawodawczych Unii, którym są rządy państw członkowskich. Znaczenie Protokołu jest o tyle istotne, że odchodzi on od dotychczasowej praktyki „zachęcania” czy tylko „inspirowania” państw członkowskich w zakresie właściwej inkluzji legislatur krajowych do procesów unijnych, nakładając obowiązek zapewnienia parlamentom godziwych warunków prowadzenia kontroli procesu podejmowania decyzji przez rządy w sprawach europejskich. Jednak zakres wpływu parlamentu krajowego, poinformowanego o projektach aktów prawotwórstwa europejskiego, na konkretne decyzje rządów krajowych pozostaje już poza zakresem wiążącej ingerencji Unii, będąc cały czas sprawą każdego z państw z osobna. Jest to oczywiste, gdyż ogólna reguła w tym względzie nie zmieniła się, co oznacza, że szczegółowe rozwiązania ustrojowe, konieczne dla stworzenia warunków do korzystania przez parlamenty narodowe z tego rodzaju uprawnień, nie są przedmiotem regulacji prawa unijnego, gdyż to w tym akurat zakresie odznacza się generalną nieskutecznością.

Deklaracje dołączone do Traktatu z Maastricht, a zwłaszcza Protokół nr 9 do Traktatu Amsterdamskiego, wyznaczają więc pewien unijny standard w zakresie udziału w „sprawach unijnych” parlamentów państw członkowskich Unii³², który to standard po pierwsze – jest sposobem „parlamentaryzacji” Unii i „europeizacji” parlamentów narodowych³³, po drugie – jako forma przeciwdziałania demokratycznemu deficytowi w Unii – sposobem „podejmowania decyzji w sposób otwarty i jak najbliżej obywatela”³⁴, wreszcie po trzecie – Protokół ten podkreśla fundamentalne znaczenie zasady suwerenności narodowej, zgodnie z którą parlament reprezentujący suwerena określa główne kierunki polityki już nie tylko w aspekcie *stricte* narodowym czy państwowym, ale także unijnym, czyli europejskim³⁵. Swoją drogą wskazuje to również na wyraźnie widoczny trend „internacjonalizacji” parlamentów narodowych, które w płaszczyźnie obrotu między-

³¹ E. Popławska, *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 117.

³² Przy czym wzmacniają też pozycję Parlamentu Europejskiego, co powoduje, że w ogóle parlament, i ten narodowy, i ten Europejski, został zwłaszcza po Amsterdamzie dowartościowany, co sprawia, że zwłaszcza Parlament Europejski może wreszcie wypełniać swoje rudymenarne funkcje. Por. C. Barbier, *Le Parlement européen après le Traité d'Amsterdam*, „Courrier Hebdomadaire” 1999, nr 1641–1642, s. 3.

³³ Por. M. Kruk, *Koncepcja zaangażowania Senatu w sprawy europejskie po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w Unii Europejskiej*, opinia prawna sporządzona na zlecenie Biura Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa, b.d.w., s. 1.

³⁴ W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania parlamentu polskiego na prawodawstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 8, s. 4.

³⁵ Por. W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego parlamentu na prawodawstwo Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne*, w: M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), op. cit., s. 77.

narodowego zdobywają coraz większe znaczenie, odchodząc od dotychczasowej, tradycyjnej roli organu upoważniającego jedynie do ratyfikacji umów międzynarodowych i kończącego w zasadzie na tym swoją międzynarodową działalność.

Standard europejski wyznaczający parlamentom narodowym aktywną, choć nie decydującą rolę w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych obejmuje jednak nie tylko relacje na linii rząd – parlament, ale również odnosi się do szerszych zewnętrznych kontaktów parlamentu narodowego z Unią, jej różnymi organami i wreszcie – *last but not least* – z innymi parlamentami państw członkowskich. Sygnalizuje to wyraźnie Deklaracja w sprawie przyszłości Unii, dołączona do Traktatu z Nicei, która poza tradycyjną już kwestią wzmocnienia udziału parlamentów narodowych w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach unijnych we wszystkich państwach członkowskich Unii, do kluczowych zagadnień zalicza m.in.: umocnienie współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich Unii w sprawach unijnych, w tym zwłaszcza dowartościowanie COSAC-u; zacieśnienie współpracy między parlamentami narodowymi a Parlamentem Europejskim; włączenie parlamentów narodowych bezpośrednio w proces decyzyjny na szczeblu Unii i w końcu zapewnienie parlamentom narodowym udziału w debacie nad przyszłym kształtem Unii Europejskiej³⁶. Konieczność dowartościowania parlamentów krajowych i mocniejszego podkreślenia ich pozycji w „architekturze europejskiej” zaznacza wreszcie Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej dołączony do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy. Protokół ten, zgodnie z rysującą się tendencją, w jeszcze większym stopniu wzmacnia pozycję narodowych legislatur, zakładając obligatoryjne formy ich uczestnictwa w unijnych procesach decyzyjnych, przewidując m.in. konieczność informowania o wszystkich sprawach z „kontekstu europejskiego” przez rządy państw członkowskich oraz dając inne możliwości bardziej aktywnego zaangażowania europejskiego³⁷. Dążąc do podkreślenia ogólnego znaczenia parlamentów narodowych państw członków Unii, Protokół silnie akcentuje podwójną rolę parlamentów narodowych³⁸, tj. rolę w stosunkach wewnętrznych, których przejawem jest mechanizm koniecznej już, a nie tylko postulowanej współpracy z egzekutywą, wyznaczony przez normy krajowego prawa konstytucyjnego, oraz rolę na forum Unii Europejskiej, gdzie narodowa legislatura staje się coraz bardziej widocznym podmiotem. W konsekwencji na poziomie „unijnym” udział parlamentów narodowych w wykonywaniu praw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej wiąże się dzisiaj z generalną zasadą przychylności, oznaczającą coraz mocniejszą pozycję narodowych ciał przedstawicielskich we wszystkich niemal przejawach działań Unii³⁹. Tym samym stosunkowo mocno zaznaczona pozycja parlamen-

³⁶ Por. J. Barcz, *Rola parlamentu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski dla parlamentu polskiego*, w: J. Barcz, S. Puzyna (red.), op. cit., s. 116.

³⁷ Szerzej na ten temat zob. M. Górka, *Udział Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w procesach legislacyjnych Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 89 i n.

³⁸ Szerzej na ten temat zob. J. Trzeciński, *Rola Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w projekcie Traktatu Konstytucyjnego*, w: B. Banaszak (red.), op. cit., s. 12.

³⁹ Por. Ch. Crombez, *The Co-Decision Procedure...*, op. cit., s. 97 i n.

tów narodowych wiąże się już nie tylko z kooperowaniem z rządem krajowym w sprawach z „kontekstu europejskiego”, ale obejmuje również kooperowanie z samą Unią i jej organami (w tym zwłaszcza z Parlamentem Europejskim) oraz kooperowanie z pozostałymi parlamentami poszczególnych państw członkowskich⁴⁰. Oznacza to, że paradygmatem jest dzisiaj aktywna (co nie oznacza, że decydująca) rola legislatury państwa członkowskiego, która włącza się w coraz większym stopniu i z coraz dalej idącym zasięgiem w sprawy europejskiej integracji. Rozpatrując to pod kątem roli Senatu RP, szczególnie ważne jest jednak to, że Protokół dołączony do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy (choć dzisiaj już nieaktualnego, to jednak z pewnością z czasem reaktywowanego w zbliżonej, a w każdym razie podobnej postaci⁴¹) zakłada wprost, iż wszelkie postanowienia Protokołu dotyczące miejsca i roli narodowych parlamentów państw Unii w przypadku parlamentów dwuizbowych będą miały swoje obowiązkowe zastosowanie do każdej z izb. W ten sposób wykluczono możliwość ewentualnego wykluczenia uprawnień europejskich izby drugiej, zakładając udział obu izb (choć nie przesądzając stopnia ich symetryczności) w wykonywaniu praw wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej.

Regulacje unijne pozostają jednak na pewnym, koniecznym zresztą poziomie ogólności, gdyż – jak to już zostało powiedziane – Unia pozostawia kierunki odpowiednich regulacji decyzjom samych państw członkowskich⁴². Państwa te, jak pokazuje praktyka, bardzo różnie, nie bez wpływu doświadczeń swojej historii oraz dominującej kultury politycznej, definiują po pierwsze – wpływ parlamentu na rząd w sprawach unijnych, i po drugie – szersze zaangażowanie parlamentu w kontekst spraw unijnych. W rezultacie obok państw wykazujących wstrzemięźliwość przy wyposażaniu parlamentu w nowe środki oddziaływania (Belgia, Grecja, Irlandia, Włochy, Portugalia, Hiszpania) są i takie, które praktykują rozwiązania o wiele bardziej ekstensywne, przewidując różnego rodzaju formy nawet decyzyjnych czy też *quasi*-decyzyjnych kompetencji legislatury (np. Austria, Szwecja, Finlandia, Dania)⁴³.

Niemniej, co należy podkreślić, mimo ciągłej akomodacji parlamenty państw członkowskich nie zmieniają zasadniczo swojego charakteru, co oznacza, że pełnią one „funkcję wykonawcy prawa wspólnotowego, a nie jego współtwórcy”⁴⁴, czy tym bardziej twórcy. W zakresie tworzenia prawa unijnego rola parlamentów narodowych jest więc w dalszym ciągu ograniczona, mieszcząc się generalnie w nurcie działań kontrolnych, sprawdzających, i co najwyżej opiniodawczych⁴⁵.

⁴⁰ Por. G. Scoffoni, *Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté*, „Cahiers de Droit Européen” 1992, nr 1/2, s. 22 i n.

⁴¹ Niep powodzenie w ratyfikacji traktatu nie obala przecież chęci ustanowienia jakiegoś jego substitutu.

⁴² Por. J. Barcz, *Wyzwania stojące przed Sejmem RP w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 66.

⁴³ Por. W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego...*, op. cit., s. 76.

⁴⁴ M. Górka, op. cit., s. 87.

⁴⁵ Szerzej na ten temat zob. J. Barcz, *Parlament polski w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 3, s. 7 i n.

Jednak standard europejski, i to jest tutaj rzeczą najważniejszą, wymusza na państwach członkowskich taką regulację europejskiej działalności parlamentów, ukierunkowanej przede wszystkim, ale przecież nie wyłącznie na rząd, aby uczynić zadość ogólnemu postulatowi „europeizacji” parlamentu narodowego.

To, że parlament narodowy państwa członka Unii jest wykonawcą prawa wspólnotowego, a nie jego twórcą czy współtwórcą⁴⁶, w linii prostej oddziałuje na kolejną płaszczyznę oceny formy i zakresu udziału tego parlamentu we wszelkiego typu europejskich (unijnych) procesach decyzyjnych, czyli na poziom „doktrynalny” albo „funkcjonalny”. Jego wagę widać już w tym, że Unia Europejska wraz z wyraźną preponderancją rządu, czy szerzej egzekutywy, nie tylko dewaluuje pozycję narodowego organu przedstawicielskiego, ale – i to jest tutaj kwestią kluczową – redefiniuje zasadę podziału władz. Cały mechanizm oraz logika procesu prawotwórczego na szczeblu unijnym niejako odwraca przecież tradycyjną dystrybucję władz, włącznie z przyporządkowaniem każdej z wydzielonych władz właściwego jej zakresu *imperium*. To wszak egzekutywa, a więc wykonawca, a nie twórca prawa staje się zasadniczym kreatorem prawa unijnego. Dokonywane na poziomie unijnym wzmocnienie władzy wykonawczej nie jest jednak skutkiem tego tylko, że oto rządy krajowe uzyskały legitymację w zakresie reprezentowania państwa i podejmowania w jego imieniu kluczowych decyzji, ale i tego, a może nawet przede wszystkim tego, że w samej infrastrukturze instytucjonalnej Unii odwrócono klasyczne założenia podziału władz. Unijna norma prawna jest wszak dzisiaj produktem nie tylko współudziału poszczególnych rządów państw członkowskich, ale w głównej mierze jest produktem wykonawczego, przynajmniej *ex hypothesi*, organu Unii, jakim jest Komisja, przy zupełnie drugorzędnej roli Parlamentu Europejskiego, czyli organu – w tradycyjnej konwencji – zaliczanego do legislatury. W ten sposób porządek prawny Unii odwraca klasyczne założenia podziału władz, dokonując swoistej permutacji funkcji, a w ślad za nimi i kompetencji poszczególnych organów, najpierw unijnych, a potem, w dalszej kolejności konsekwentnie do tego, krajowych. W ten sposób unijna legislatura staje się egzekutywą, co – choć już nie z taką siłą, ale jednak – ekstrapoluje na szczebel narodowy, w którym parlament zyskuje rangę organu kontrolującego i wykonującego (poprzez implementację prawa unijnego do krajowego obrotu prawnego), rząd zaś, jeśli można tak powiedzieć, współustawodawczego, co *notabene* jest przyczyną „deparlamentaryzacji” procesu decyzyjnego przebiegającego na szczeblu Unii⁴⁷. Powoduje to, że jednym z najważniejszych skutków integracji europejskiej w płaszczyźnie konstytucyjnej, dzisiaj jeszcze w niedostateczny sposób dostrzeganym i ocenianym, jest „nowe rozumienie zasady podziału władz”⁴⁸. Z jednej bowiem strony priorytetowy jest udział rządów krajowych w strukturach i decyzjach unijnych, z drugiej zaś mocno widoczne prawotwórstwo unijnych organów egzekutywy, a wszystko to stanowi swoisty „przewrót kopernikański” w prawie konstytucyjnym, które spotyka

⁴⁶ Por. M. Górka, op. cit., s. 87.

⁴⁷ Por. Ch.F. Nothomb, op. cit., s. 12.

⁴⁸ W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego...*, op. cit., s. 77.

się obecnie z potrzebą nowego zdefiniowania podziału władz, a w jego ramach nowego określenia funkcji, jakie spełniają poszczególne ogniwa w dalszym ciągu przecież podzielonych, ale spełniających już zupełnie inne zadania władz⁴⁹.

Z pewnością sprawą kluczową w tym względzie jest zdefiniowanie funkcji, jakie parlamenty narodowe spełniają, realizując zadania wynikające z członkostwa danego kraju w Unii Europejskiej. Jest wszak rzeczą bezsporną, że zaangażowanie parlamentu narodowego w sprawy europejskie nie jest zbieżne z żadną z dotychczasowych funkcji parlamentu. Rola narodowej legislatury wpisuje się bowiem – mówiąc najogólniej – „w pewien etap realizacji zobowiązań państwa jako członka Unii Europejskiej”⁵⁰, co *per se* nie przesądza żadnego jeszcze kierunku zadań izby, nadaje im jednak charakter wybitnie wykonawczy⁵¹. W efekcie funkcje parlamentu ulegają swoistemu pomieszaniu, a podział na funkcję ustawodawczą, kontrolną i kreacyjną staje się po prostu nieadekwatny do rzeczywistych funkcji, jakie parlament realizuje z tytułu unijnego zaangażowania państwa⁵². Wystarczy przecież wskazać, że w zakresie klasycznej funkcji ustawodawczej parlament, w dziedzinie spraw europejskich, zajmuje się głównie implementacją prawa unijnego, a jego rola jest w dużej części bierna, gdyż *clou* implementacji „obejmuje transpozycję prawa wspólnotowego do porządku krajowego”⁵³, co siłą rzeczy nadaje uprawnieniom legislacyjnym parlamentu charakter egzekucyjny. Z kolei funkcja kontrolna, w przypadku spraw unijnych, ogranicza się w zasadzie do różnego rodzaju procedur informacji, oceny i formułowania wniosków, najczęściej niemających mocy wiążącej. Jest więc ona pozbawiona najbardziej władczych, imperatywnych instrumentów, które w zasadzie definiują funkcję kontrolną na gruncie krajowego prawa konstytucyjnego. W efekcie w obszarze unijnym parlamenty nie wykonują ani typowych zadań legislacyjnych, ani też zadań kontrolnych. Tak samo zresztą wygląda realizacja funkcji kreacyjnej, która przeniesiona na poziom europejski znowu przybiera postać „zwichniętą” czy „ułomną”, tzn. pozbawioną swojego najważniejszego, konstytutywnego trzonu, jakim jest decyzyjny i w pełnym tego słowa znaczeniu władczy charakter działań izby. Parlament na szczeblu unijnym traci w związku z tym swoją onnipotencję, ewoluując ewidentnie w kierunku organu doradczego, konsultacyjnego czy opiniodawczego, ale w żadnym razie i w żadnym obszarze nie rozstrzygającego, co kolejny raz dowodzi konieczności reinterpretacji zasady podziału władz, która – zwłaszcza w modelu kultury europejskiej – wiązała się zawsze z pewnym uprzywilejowaniem właśnie władzy ustawodawczej.

⁴⁹ Choć oczywiście można się zastanawiać, czy w odniesieniu do struktury Unii jest w ogóle właściwe mówienie o podziale władz. Być może na poziomie unijnym należałoby mówić raczej o podziale kompetencji. Nie przesądzając tej kwestii w tym miejscu, kwestią najważniejszą jest to, że zmieniony podział władz (kompetencji) w Unii rzutuje bezpośrednio na koncepcję właściwego podziału władz w państwach członkowskich Unii Europejskiej, gdzie role poszczególnych władz „odwracają się”.

⁵⁰ R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa...*, op. cit., s. 216.

⁵¹ Co raz jeszcze dowodzi konieczności zmodyfikowania tradycyjnych, zastanych sposobów rozumienia zasady podziału władz.

⁵² Por. B. Banaszak, R. Balicki, op. cit., s. 136.

⁵³ R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa...*, op. cit., s. 216.

Nowo projektowane, a wynikające z faktu integracji europejskiej uprawnienia parlamentów nie są zatem zbieżne, ani tym bardziej tożsame z tradycyjnymi funkcjami, jakie kataloguje doktryna prawa konstytucyjnego. Jednak konwencyjne ujmowanie europejskich zadań parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej sprawia, że pośród funkcji, jakie parlamenty te realizują, wymienia się właśnie funkcję ustawodawczą (związaną z implementacją prawa unijnego) oraz funkcję kontrolną (obejmującą kontrolę nad pracami rządu i głównymi kierunkami jego europejskiej polityki)⁵⁴. Wypada jednak powiedzieć, że funkcja, jaką parlament narodowy realizuje z tytułu przynależności państwa do struktur unijnych, nie jest ani funkcją ustawodawczą, ani kontrolną. Funkcja ta jest osobną funkcją, funkcją *sui generis*, „funkcją europejską”⁵⁵. Funkcja ta jest zupełnie odrębna od dwóch pozostałych, a jednocześnie w jakimś stopniu pokrywa się z nimi⁵⁶. Jej istota zawiera się bowiem w implementowaniu norm unijnych do wewnętrznego obrotu prawnego – co niewątpliwie jest przejawem legislacji – ale także w kooperowaniu z rządem w sprawach unijnych – co z kolei wiąże się zawsze z jakąś postacią kontroli. Niemniej „funkcja europejska” jest jak najbardziej osobną funkcją parlamentu, mając co najwyżej pewne pola wspólne z dotychczasowymi, czy też tradycyjnymi funkcjami legislatywy. W zakresie stanowienia prawa parlament bowiem jedynie pośredniczy w przetransponowaniu norm unijnych na grunt prawa krajowego (i to w dodatku nie wszystkich norm⁵⁷), nie działając w tym obszarze ani w sposób w pełni samodzielny, ani tym bardziej w sposób kreatywny. Natomiast w zakresie kontroli nad egzekutywą i jej europejskim ukierunkowaniem parlament dysponuje najczęściej zaledwie dostępem, i to zwykle mocno ograniczonym, do określonych informacji, bez prawa preradzenia tej kontroli w jakiejkolwiek działania władcze, co w odniesieniu do klasycznej funkcji kontrolnej występuje stosunkowo rzadko⁵⁸.

Poziom „doktrynalny” czy „funkcjonalny” pokazuje, jak wielkie zmiany w prawie konstytucyjnym i utartych w nim schematach myślenia wywołuje postępujący proces integracji europejskiej. Z jednej wszak strony uległa zachwianiu, czy może lepiej odwróceniu albo obróceniu, zasada podziału władz, będąca do tej pory aksjomatem konstytucyjnym, z drugiej zaś strony zmianie uległ katalog funkcji parlamentu. W rezultacie – mówiąc w największym skrócie – legislatywa stała się

⁵⁴ Por. D. Olejniczak, *Funkcja prawodawcza i kontrolna parlamentów krajowych państw członkowskich Unii Europejskiej. Analiza porównawcza*, Raport Biura Studiów i Ekspertyz 1998, nr 127, s. 3.

⁵⁵ Por. J. Szymanek, „*Funkcja europejska*” *Sejmu i Senatu...*, op. cit., s. 350, 351.

⁵⁶ Na nazwanie tej funkcji można znaleźć również i inne określenia, np. „funkcja współuczestnictwa w tworzeniu prawa europejskiego” (B. Banaszak, R. Balicki, op. cit., s. 136), choć akurat to określenie nie pokazuje „drugiej strony” funkcji europejskiej, tj. działań kontrolnych. Niezależnie jednak od nazwania tej funkcji podkreśla się jej osobny status, różny od funkcji ustawodawczej i kontrolnej. Por. W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego...*, op. cit., s. 73.

⁵⁷ Szerzej na ten temat zob. M. Laskowska, *Parlamentarne procedury postępowania z projektami ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej*, w: M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), op. cit., s. 141 i n.

⁵⁸ Typowa kontrola parlamentarna zawsze przekształca się w inspirację organów podległych kontroli, ewoluując w stronę nadzoru, a niekiedy nawet współrządzenia. Por. L. Garlicki, *Uwaga 4 do art. 95*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, t. I.

egzekutywą i *vice versa*, co przejawia się w okrojeniu uprawnień prawodawczych parlamentu i ich przesunięciu w kierunku władzy wykonawczej i związanym z tym ściśle poszukiwaniem nowych funkcji legislatury, które to funkcje mieszczą się gdzieś „pośrodku” klasycznych uprawnień ciała przedstawicielskiego.

„Funkcja europejska”, łącząca w sobie dwie rudymentarne funkcje parlamentu, tj. funkcję ustawodawczą i kontrolną w bezpośredni sposób – jak się wydaje – sprowadza nas do kolejnego, czwartego poziomu w dyskusji nad koncepcją europejskiego zaangażowania parlamentu, w tym zwłaszcza jego izby drugiej. Poziomem tym jest poziom „strukturalny”, czy też „dwuizbowy”, który odnosi się do budowy parlamentu. Z pewnością bowiem „czynnik dwuizbowy” modyfikuje model wykonywania przez parlament zadań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. O ile bowiem w przypadku parlamentu jednoizbowego model ten jest w pewien sposób *constans*, tzn. może mieć charakter takich lub innych sposobów czy też mechanizmów wykonywania zadań europejskich przez parlament jako taki, o tyle w odniesieniu do parlamentu dwuizbowego hipotez takich mechanizmów jest już więcej. Wynika to oczywiście z heterogeniczności modelu samej dwuizbowości, która może mieć różne kształty, poczynając od dwuizbowości symetrycznej (egalitarnej, pełnej, równorzędnej albo równoprawnej), a kończąc na dwuizbowości asymetrycznej, nierównorzędnej, względnie nieegalitarnej⁵⁹, przy czym pośrodku mogą się znajdować (i znajdują się) rozwiązania kombinowane, mieszane, zakładające w niektórych sferach aktywności parlamentu model symetrii, w niektórych zaś asymetrii. Można przy tym założyć, że model dwuizbowości zrównoważonej, odznaczającej się równym statusem prawnym i kompetencyjnym obu izb zakładać będzie również taki sam, czyli równy sposób wykonywania przez parlament „funkcji europejskiej”, przy czym – o czym najlepiej świadczy przykład włoski – wcale nie musi to oznaczać jakiegś szczególnie wysokiej pozycji parlamentu w zakresie spraw europejskich⁶⁰. Tak naprawdę bowiem sposób i zakres wykonywania przez parlament praw członkowskich Unii Europejskiej uzależniony jest od sposobu, w jakim regulacje wewnętrzne powiążą parlament z rządem i na ile dopuszczają do kooperatywnego podejmowania przez oba te podmioty decyzji europejskich.

Z kolei w modelu dwuizbowości asymetrycznej izby mogą mieć niejednakowy status. Asymetryczność oznaczająca przyznanie uprzywilejowanej pozycji izbie pierwszej⁶¹ też przecież nie musi mieć jednakowego charakteru w każdej dziedzinie aktywności parlamentu. Reguła asymetryczności jest w związku z tym względna, co oznacza, że w zakresie jednej funkcji pozycje obu izb mogą być rzeczywiście zróżnicowane, w innej zaś zbalansowane, a w każdym razie mniej

⁵⁹ Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Dwuizbowość parlamentu w europejskich systemach politycznych*, „Studia Prawnicze” 2000, nr 3/4, s. 33 i n.

⁶⁰ Parlament włoski odznacza się bowiem raczej słabą pozycją w zakresie „funkcji europejskiej”. Szerzej na ten temat zob. P. Furlong, *The Italian Parliament and European Integration – Responsibilities, Failures and Successes*, w: P. Norton (red.), op. cit., s. 40 i n.

⁶¹ Sytuacją, w której to izba druga ma priorytet, jest chyba tylko Kongres USA.

zachwiane⁶². Asymetryczność może przy tym oznaczać nie tylko rozkład w sposobie, zakresie i charakterze wykonywanych funkcji, ale także może się sprowadzać do niewystępowania niektórych z nich⁶³. Widać z tego, że możliwych wariantów realizacji poszczególnych funkcji parlamentu jest w modelu dwuizbowości nierównorzędnej co najmniej kilka, co w zakresie instytucjonalizacji „funkcji europejskiej” parlamentów dwuizbowych, odznaczających się w dodatku nierównorzędną pozycją izb, stwarza stosunkowo duże pole manewru dla różnego określania stopnia powiązań pomiędzy izbami. Oznacza to, że skala symetryczności izb może wyglądać zupełnie inaczej praktycznie w każdym obszarze funkcjonowania parlamentu, poczynając od sytuacji, w której w danej dziedzinie izby są względem siebie absolutnie równe, poprzez sytuacje zachwiania ich równorzędności za sprawą różnicowania ich pozycji w zakresie innej funkcji, a kończąc na takich sytuacjach, w których symetria izb ulega całkowitemu naruszeniu za sprawą scedowania jakiejś funkcji tylko na jedną z nich i pozostawienia jej poza obszarem zainteresowania pozostałej⁶⁴.

Przełożenie czynnika (poziomu) „dwiuizbowości” na sposób oraz zakres realizacji „funkcji europejskiej” przejawia się jednak jeszcze w jednej, szalenie ważnej kwestii. Jest nią oczywiście pytanie o to, czy właściwy dla dwuizbowości asymetrycznej dualizm funkcji parlamentu powinien być, może być czy też musi być kontynuowany przy okazji „funkcji europejskiej”⁶⁵. Chodzi więc o to, czy reguła asymetryczności izb stwarza, niejako „sama w sobie”, domniemanie takiej samej asymetryczności w zakresie wykonywania zadań z kontekstu europejskiego, czy też może takiego domniemania nie zakłada, dopuszczając i inne możliwości ułożenia wzajemnych relacji między izbami, włącznie np. z pewnym rekompensowaniem uprawnień izby drugiej w stosunku do klasycznych funkcji i kompetencji parlamentu. Jak się wydaje, również i tu nie ma jakiejś reguły, a możliwości jest znowu kilka, determinowanych tradycją, kulturą prawnopolityczną czy wreszcie względami pragmatyki i prakseologii⁶⁶. W ten sposób pośród całej palety parlamentów dwuizbowych są i takie, które stan nierównoprawności izb utrzymują również na poziomie „funkcji europejskiej”, i takie, które ową nierównoprawność pogłębiają, i wreszcie takie, które wydają się ją łamać do tego stopnia, że wprowadzają swoisty rodzaj profesjonalizacji obu izb. Znakomitym przykładem jest tu parlament Wielkiej Brytanii, w którym nastąpił swoisty podział zadań w obrębie izb, w rezultacie czego to Izba Gmin koncentruje się na sprawach krajowych (kumulując potencjał tradycyjnych, czy też klasycznych

⁶² Przykładem są chociażby Belgia, Czechy czy Francja. Szerzej na ten temat zob. R. Scully, *Dealing with Big Brother: Relations with the First Chamber*, w: N.D.J. Baldwin, D. Shell (red.), *Second Chambers*, London – Portland 2001, s. 93 i n.

⁶³ Por. J. Mastias, J. Grangé, *Sur la fonctionnalité des secondes chambres*, w: J. Mastias, J. Grangé (red.), *Les secondes chambres du parlement en Europe Occidentale*, Paris 1987, s. 81 i n.

⁶⁴ Por. G. Tsebelis, J. Money, *Bicameralism*, Cambridge 1997, s. 73 i n.

⁶⁵ Nie ma tu bowiem żadnego z góry założonego rozwiązania, choć oczywiście można przyjąć, że jeśli dwuizbowość ma charakter asymetryczny, to ta asymetryczność zachowana będzie i przy funkcji europejskiej.

⁶⁶ Por. J. Szymanek, *Udział drugiej izby...*, op. cit., s. 106 i n.

funkcji parlamentu), natomiast Izba Lordów przejęła rolę głównego wykonawcy zadań europejskich⁶⁷. Jak się przy tym nieraz zaznacza, ten właśnie tryb pracy w obrębie dwuizbowego parlamentu może być swego rodzaju wzorcem⁶⁸, a jednocześnie sposobem znalezienia nowej roli dla drugiej izby parlamentu, która być może właśnie w perspektywie postępującej integracji europejskiej odnajdzie dla siebie zupełnie nową rolę, nowy motyw i nowe uzasadnienie⁶⁹. W tym układzie profesjonalizacji bowiem izba pierwsza, z założenia przecież dominująca przy wykonywaniu funkcji ustawodawczej i kontrolnej, byłaby izbą ukierunkowaną na sprawy krajowe (szeroko rozumiane), natomiast izba druga, swoiście „wywłaszczona” z realizacji funkcji wewnątrz krajowych, stałaby się na swój sposób „izbą europejską”, co dodatkowo sprzyjałoby z pewnością zwiększeniu pożądanej profesjonalizacji, a w dalszej kolejności efektywności prac parlamentarnych, gdyż izby nie musiałyby się wówczas absorbować nadmiernie wieloma sprawami, które – jeśli izby realizują wszystkie funkcje – z oczywistych powodów rozpraszają ich działania⁷⁰.

Poziom dwuizbowość zakłada więc pewną swobodę w konstruowaniu wzajemnych uprawnień obu izb parlamentu. Jest to o tyle istotne, gdyż pozwala, oczywiście w systemie dwuizbowości nierównoprawnej, na „reorientację” koncepcji dwuizbowości i związaną z nią modyfikację miejsca i roli drugiej izby⁷¹, która za sprawą wykonywania „funkcji europejskiej” nie musi być już izbą subordynowaną, tak jak ma to miejsce z reguły przy wykonywaniu funkcji ustawodawczej i kontrolnej⁷². Oczywiście *a priori* nie ma tu żadnej ustalonej zasady. Zasada nie jest też na pewno taka postulowana reorientacja i redefinicja roli izby drugiej⁷³, która najczęściej w zakresie „funkcji europejskiej” jest rolą analogiczną jak w przypadku funkcji ustawodawczej i kontrolnej. „Funkcja europejska”, a ściślej rzecz biorąc założony mechanizm jej wykonywania przez poszczególne legislatury, petryfikuje więc wzajemną pozycję izb, choć *de lege ferenda* stwarza możliwości korekt w tym względzie.

Jeśli wobec tego czynnik dwuizbowości stwarza szansę modyfikowania ogólnej koncepcji międzyizbowych interakcji, to niestety nie jest ona wykorzystana. Z pewnością jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest przywiązanie do tradycyjnych konstrukcji prawa konstytucyjnego, które tak jak utrudniają lansowanie

⁶⁷ Por. A.J. Cygan, *The United Kingdom Parliament and European Union Legislation*, The Hague–London–Boston 1998, s. 204.

⁶⁸ Por. S. Gebethner, *Rola Senatu RP jako drugiej izby parlamentu w obliczu wyzwań XXI wieku*, w: *Senat w II i III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 54.

⁶⁹ Por. Z. Kiełmiński, *Motywy bikameralizmu we współczesnej Europie*, „Przegląd Europejski” 2004, nr 1, s. 39 i n.

⁷⁰ Trzeba jednak zauważyć, że nawet w Wielkiej Brytanii obie izby angażują się w realizację „funkcji europejskiej” (nie ma tu więc wyłączności jednej z izb), choć zadania obu izb są względem siebie komplementarne. Por. S. Gebethner, *Wielka Brytania*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), op. cit., s. 188.

⁷¹ Por. J. Szymanek, „Funkcja europejska” *Sejmu i Senatu...*, op. cit., s. 353.

⁷² Por. J. Money, G. Tsebelis, *Cicero's Puzzle: Upper House Power in Comparative Perspective*, „International Political Science Review” 1992, vol. 13, nr 1, s. 27 i n.

⁷³ Por. J. Szymanek, *Udział drugiej izby...*, op. cit., s. 105 i n.

„funkcji europejskiej” i „na siłę” starają się „włożyć” kompetencje z zakresu wykonywania praw związanych z członkostwem w Unii Europejskiej do ustawodawczej bądź kontrolnej funkcji parlamentu, tak też uniemożliwiają przełamanie pewnego schematu w ocenie dwuizbowości, która jest zawsze albo symetryczna, albo niesymetryczna⁷⁴.

Należy tu dodać, że czynnik dwuizbowości może też i w inny jeszcze sposób modyfikować prace parlamentu o złożonej, dwuizbowej strukturze wewnętrznej, mianowicie może zakładać współudział obu izb w wykonywaniu zadań europejskich, wymagając w tym zakresie ich ścisłej kooperacji, lub też pozostawiać izby autonomiczne, na zasadzie, że każda z nich osobno wykonuje „funkcję europejską”. Przykładem osobnego wykonywania zadań z kontekstu europejskiego jest chociażby polski parlament, gdzie obie izby samodzielnie realizują swoje unijne uprawnienia, albo parlament Francji, natomiast przykładem, gdzie izby wspólnie wykonują zadania europejskie, jest parlament Irlandii albo hiszpańskie Kortezy Generalne, w których istnieje Komisja Wspólna ds. Unii Europejskiej⁷⁵, co ciekawie łamiącą generalną zasadę odrębności obu izb⁷⁶. To, że dwuizbowość odnoszona do „europejskich kontaktów parlamentu” może zachęcać do poszukiwania niestandardowych rozwiązań, a w każdym razie rozwiązań nieszablonowych, nieznanymi z obszaru klasycznych funkcji parlamentu, pokazują najlepiej prace nad polską ustawą instytucjonalizującą „funkcję europejską” parlamentu, kiedy to nie tylko zgłaszane były postulaty utworzenia wspólnej, poselsko-senatorskiej Komisji ds. Unii Europejskiej, ale także spotykały się one z akceptacją doktryny, dostrzegającej w tym być może „nowy wymiar” już nawet nie tylko Senatu, ale i całej konstrukcji dwuizbowości⁷⁷.

Z pewnością więc czynnik czy też poziom „dwuizbowości”, jeśli nawet nie dokonuje jakichś zasadniczych zmian w pozycji obu izb parlamentu, umożliwia jednak wypracowanie innych (w stosunku do „zwykłych” funkcji parlamentu) mechanizmów ich współpracy. Być może nawet taka współpraca, przejawiająca się np. w scedowaniu uprawnień z zakresu „funkcji europejskiej” na wspólną

⁷⁴ Przy czym należy sobie zdawać sprawę z tego, że jest to schemat nie odpowiadający rzeczywistości. Oczywiście funkcja ustawodawcza i kontrolna wyznacza w największym zakresie stopień czy też skalę równorzędności izb, ale skala ta nie musi mieć charakteru *constans*. W efekcie znane są bardzo liczne przypadki, w których np. izby asymetryczne pod względem ustawodawczym nie są już asymetryczne w zakresie funkcji kontrolnej, a jeszcze częściej kreacyjnej. Asymetryczność może być więc różnie komponowana i może mieć różny stopień „nasilenia”. Poza tym należy pamiętać, że izby drugie często mają własne, endemiczne funkcje, które czasami dowartościowują ich nieegalitarną pozycję. Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Druga izba we współczesnym parlamencie. Analiza porównawcza na przykładzie europejskich państw unitarnych*, Warszawa 2005, s. 217 i n.

⁷⁵ Por. C. Closa, *Spain: The Cortes and the EU – A Growing Together*, w: P. Norton (red.), op. cit., s. 136 i n.

⁷⁶ Por. C. Flores Juberías, *A House in Search of Role: The Senado of Spain*, w: S.C. Patterson, A. Mughan (red.), *Senates: Bicameralism in the Contemporary World*, Ohio State University 1999, s. 274 i n.

⁷⁷ Por. M. Granat, *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 123 i n.

komisję obu izb (która przecież dla dwuizbowości nie jest zjawiskiem nowym⁷⁸). byłąby rozwiązaniem najbardziej pożądanym, zważywszy na generalnie słabszą pozycję legislatury w kontaktach europejskich państwa członkowskiego, gdzie podmiotem ewidentnie dominującym jest rząd. W tym znaczeniu asymetryczność izb, tak dobrze znana, a nawet więcej – będąca pewnym paradygmatem w bikameralizmie⁷⁹, nie musi być w związku z tym przekładana na „funkcję europejską”, skoro cały parlament, parlament *in toto*, jest asymetryczny względem egzekutywy, mającej pełny mandat negocjacyjny w zakresie spraw unijnych. Dlatego też asymetryczność izb, tak często występująca w przypadku funkcji ustawodawczej czy kontrolnej (Austria, Belgia, Czechy, Hiszpania, Irlandia, Polska), traci *de facto* na znaczeniu w momencie wykonywania przez parlament „funkcji europejskiej”. Skoro bowiem uprawnienia parlamentu w ogóle, bez znaczenia czy jego obu izb, czy tylko którejs z nich, mają charakter niewładczy i nie-decyzyjny, i sprowadzają się do różnych form doradztwa, konsultacji i wyrażania opinii⁸⁰, to swoiście pojmowana „rywalizacja” między izbami traci na znaczeniu. W tym właśnie przejawia się relewantność poziomu dwuizbowości, pozwalająca na zupełnie inne projektowanie relacji pomiędzy izbami, które w płaszczyźnie kontaktów zewnętrznych (unijnych) parlamentu nie muszą być już zawsze i wszędzie asymetryczne. Hipotetycznie można przecież sobie wyobrazić i taką sytuację, w ramach której w obrębie wewnątrz krajowych funkcji parlamentu izby będą asymetryczne, natomiast w kontaktach zewnętrznych (europejskich) ich pozycja będzie zbalansowana. Sytuacja taka nie jest zresztą dla teorii i praktyki bikameralizmu czymś zupełnie nieznanym, chociaż – jak na razie – nie przenoszonym na „funkcję europejską”. Zdarzają się wszak rozwiązania, które przewidują równorzędność izb, np. przy wykonywaniu zobowiązań traktatowych (Belgia⁸¹, Czechy⁸²), co stanowi swoisty *lex specialis* względem wszystkich pozostałych funkcji i kompetencji izb. *Casus*, w którym z założenia nierównoprawne izby są kompetencyjnie zrównane (symetryczne), już zatem istnieje i nic w zasadzie nie stoi na przeszkodzie, aby był on stosowany w zakresie funkcji, jakie parlament wykonuje z tytułu przynależności państwa do Unii Europejskiej, tym bardziej

⁷⁸ Por. R. Piotrowski, *Zagadnienia struktury współczesnych parlamentów*, w: A. Gwiżdż (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 100 i n.

⁷⁹ W Europie bowiem izbami symetrycznymi w pełnym tego słowa znaczeniu są jedynie drugie izby parlamentów Włoch, Rumunii i Szwajcarii.

⁸⁰ Szerzej na ten temat na przykładzie Austrii zob. J. Barcz, *Parlament a Unia Europejska. Analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii*, Warszawa 1999, s. 16 i n.; J. Barcz, *Austria*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), op. cit., s. 122 i n.; na przykładzie Niemiec zob. W. Czapliński, *Republika Federalna Niemiec*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), op. cit., s. 163 i n.; albo Francji K. Kubuj, *Francja*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), op. cit., s. 147 i n. Dotyczy to oczywiście również parlamentów jednoizbowych por. M. Grzybowski, *Dania, Finlandia i Szwecja*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), op. cit., s. 130 i n.; J. Osiński, *Rola parlamentów narodowych w sprawach Unii Europejskiej na przykładzie Austrii, Finlandii i Szwecji*, w: J. Barcz, S. Puzyna (red.), op. cit., s. 181 i n.

⁸¹ Por. W. Henrard, *Bicameralism in Belgium. The Role of the Senate*, w: R.C. Tripathi (red.), *Second Chambers. Bicameralism Today*, New Delhi 2002, s. 28.

⁸² Por. P. Pithart, J. Kysela, *The Second Chamber in a Unitary State: The Example of the Czech Senate*, w: R.C. Tripathi (red.), op. cit., s. 87.

że *casus* ten dotyczy sfery stosunków międzynarodowych⁸³. Jego potwierdzenie w przypadku „funkcji europejskiej” byłoby więc niczym innym jak poszerzeniem albo ukonkretnieniem pewnych kompetencji międzynarodowych parlamentu, a zarazem przetransponowaniem specyficznych uprawnień lokalnych (Belgia, Czechy) na inne parlamenty dwuizbowe. Jednocześnie stanowiłoby to też rodzaj dookreślenia roli i specyfiki izby drugiej w warunkach integrującej się Europy, gdzie sieć kontaktów międzynarodowych z coraz większą siłą oddziałuje na poszczególne państwa i ich krajowe porządki prawne.

Niezależnie jednak od każdorazowego sposobu implementacji izby drugiej w procedury wykonywania „funkcji europejskiej” (które jednak nie są ani śmiałe, ani jakieś oryginalne) poziom „dwiuizbowości” stwarza dogodną sytuację dla nadania specyfiki izbie drugiej i wyeliminowania rywalizacji między izbami, tak charakterystycznej dla obu izb ramifikowanego parlamentu w momencie wykonywania przez niego funkcji ustawodawczej i (choć tutaj rzadziej) kontrolnej⁸⁴. Na płaszczyźnie unijnej (oraz szerszej, międzynarodowej, czego dowodzą niektóre, choć niestety rzadkie przykłady) antagonizm obu izb nie wydaje się już ani potrzebny, ani uzasadniony. Dlatego właśnie jakieś formy współpracy izb w wykonywaniu zadań europejskich, sprowadzające się np. do utworzenia wspólnych komisji⁸⁵, byłyby – być może – rozwiązaniem optymalnym, wzmacniającym sam parlament, który już na starcie odznacza się wyraźnie słabszą, wręcz drugorzędną pozycją. Formy takiej współpracy eliminowałyby też spór o to, czy w ogóle wyposażać asymetryczną izbę drugą w możliwość egzekwowania „funkcji europejskiej”⁸⁶, a jeśli tak, to czy utrzymywać asymetryczność dwuizbowego parlamentu w odniesieniu do tej funkcji, czy też nie. Z drugiej strony byłoby to z pewnością potwierdzeniem pewnej stałej już zasady, że „funkcję europejską” wykonują właściwie nie izby *in pleno*, ale wyspecjalizowane organy izb, w postaci specjalnych komisji europejskich, które – jak chyba w przypadku żadnej innej funkcji parlamentu – monopolizują wykonywanie tej funkcji⁸⁷. W efekcie plena izb są w niektórych przypadkach wręcz wyłączone z realizacji „funkcji europejskiej” (przynajmniej co do zasady), co wynika m.in. z potrzeby wyjątkowo dużej profesjonalizacji sposobu wykonywania „funkcji europejskiej”, dyktowanej

⁸³ Symetria nie musi dotyczyć przy tym wyłącznie uchwalania zgody na ratyfikację umów międzynarodowych.

⁸⁴ Por. Y. Weber, *La crise du bicaméralisme*, „Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger” 1972, nr 3, s. 587.

⁸⁵ Skoro dzisiaj to właśnie komisje parlamentarne przejęły w zasadzie wykonywanie funkcji europejskiej. Por. R. Grzeszczak, *Rola parlamentów narodowych w procesie integracji w ramach Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2000, nr 9, s. 5 i n.; J. Jaskiernia, *Wielka Komisja Europejska w parlamencie państwa członka UE i jej znaczenie w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 4, s. 9 i n.

⁸⁶ Przy czym przyszła Konstytucja Europejska pewnie analogicznie, jak robił to Protokół dołączony do Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, przetnie ten dylemat, przewidując konieczność włączenia obu izb parlamentu w mechanizmy egzekwowania „funkcji europejskiej”. W ten sposób hipoteza pozbawiania w ogóle izby drugiej kompetencji europejskich zostanie z góry wyeliminowana.

⁸⁷ Szerzej na ten temat zob. R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich...*, op. cit., s. 127 i n.

przede wszystkim ogromem materiałów, jakie parlament musi „przefiltrować”, chcąc rzeczywiście rzetelnie prowadzić sprawy europejskie⁸⁸. Skutkiem tego jest sytuacja, w której w przeważającej mierze, w ramach podejmowanych działań z zakresu prawa europejskiego, komisje europejskie działają „jako *sui generis* izby parlamentarne”⁸⁹. Dlatego też komisje tego typu odzwierciedlają zazwyczaj układ politycznych sił w izbach, stanowiąc ich lustrzane odbicie, a ich celem jest wypracowanie wspólnego z rządem stanowiska, jakie rząd lub pojedynczy minister będą następnie zajmowali w negocjacjach na właściwym szczeblu unijnym. Tym bardziej więc, uwzględniając skład, cel i sposób pracy parlamentarnych komisji europejskich, można przypuszczać, że w parlamentach dwuizbowych są wyjątkowo dobre warunki ku temu, aby istniały wspólne (mieszane) komisje europejskie, a to z kolei oznacza, że byłyby one już nawet nie tylko *sui generis* izbami parlamentarnymi, ale *de facto* nabrałyby cech *sui generis* trzeciej izby.

W rezultacie zatem drugiej izby, abstrahując zupełnie od tego, czy mają status symetryczny czy też asymetryczny, powinny być włączane w realizację przez parlament „funkcji europejskiej”, przy czym jedną z możliwych alternatyw jest sytuacja wspólnego wykonywania tej funkcji, polegająca nie tyle na jej osobnym wykonywaniu przez obie izby „autonomicznie względem siebie”, co jej koncentracji w jednym, wspólnym dla obu izb organie⁹⁰. Jak jednak wskazuje praktyka, tworzenie takich komisji wspólnych należy do wyjątków, a regułą jest dublowanie się komisji w obu izbach parlamentu⁹¹. Tak czy inaczej, niezależnie od każdorazowych form instytucjonalizacji komisji europejskiej, zasadą jest udział (co jednak nie znaczy, że jednakowy) każdej izby parlamentu dwuizbowego w wykonywaniu „funkcji europejskiej”. W rezultacie poziom „dwiuizbowości” odnoszony do kwestii uczestnictwa drugiej izby w wykonywaniu praw i innych zadań związanych z członkostwem w Unii Europejskiej wskazuje na konieczność europejskiego zaangażowania izby drugiej, choć w żadnym razie nie przesądza ani postaci, ani szczegółowych form tego zaangażowania.

W związku z tym wskazać można jedynie, że pożądane byłoby wspólne egzekwowanie „funkcji europejskiej” przez obie izby, przy czym wspólność oznaczałaby tutaj nie tylko to, że izby są wyposażone (każda z osobna) w możliwości wykonywania zadań europejskich, ale i to, że realizują je wspólnie, a zatem razem i jednocześnie, co najlepiej mogłoby się przejawiać za sprawą prac wspólnej, mieszanej komisji obu izb do spraw Unii Europejskiej. *Toutes proportions gardeés* takie rozwiązanie wychodziłoby też naprzeciw unijnemu standardowi

⁸⁸ Por. J. Osiński, *Udział parlamentu RP ze szczególnym uwzględnieniem Senatu RP w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach Unii Europejskiej*, opinia prawna sporządzona na zlecenie Biura Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa, dnia 29 listopada 2003 r., s. 10, 11.

⁸⁹ R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa...*, op. cit., s. 217.

⁹⁰ Rozwiązanie takie wzmacniałoby niewątpliwie pozycję takiej „wielkiej” komisji europejskiej, jeszcze bardziej podkreślając *sui generis* komisyjny charakter całego unijnego zaangażowania parlamentów narodowych.

⁹¹ Może to dziwić zwłaszcza w tych systemach dwuizbowych, które znają instytucję komisji wspólnej (pojedynczej), której celem jest poszukiwanie rozwiązań wspólnych w momencie, kiedy pomiędzy izbami w czasie procedury ustawodawczej zaistnieją różnice zdań. Wydaje się bowiem, że właśnie w zakresie „funkcji europejskiej” wspólna komisja byłaby organem szczególnie wskazanym.

włączenia parlamentów narodowych w mechanizm szeroko rozumianego uzgadniania stanowiska państwa członkowskiego, którego przecież *telos* wyznacza chęć kooperatywnego wypracowywania takiego stanowiska przez rząd i parlament państwa członkowskiego⁹². Wydaje się więc, że wymóg kooperacji powinien dotyczyć nie tylko jakichś mechanizmów uzgodnieniowych między rządem a parlamentem, ale także między izbami parlamentarnymi w sytuacji, kiedy parlament ma strukturę podzieloną⁹³. Uzgodnienie, które nakazuje Unia, nie ma więc sztywno oznaczonego kierunku z rządu do parlamentu i *vice versa*, ale obejmuje w zasadzie każdą formę uzgodnień i wszystkie podmioty tych uzgodnień, co oznacza, że na poziomie parlamentu dwuizbowego dotyczy ono również obu izb⁹⁴. Taka wewnątrzparlamentarna kooperacja jest tym bardziej wskazana, że za sprawą izby drugiej poszerza się *spectrum* poglądów, ocen i opinii, których inkluzja w mechanizmy współpracy parlamentu z rządem pozwoli wypracować lepsze, bo wyrażające ideę pluralizmu stanowisko. W tym sensie włączenie drugich izb parlamentu w mechanizm kooperacji z izbą pierwszą i z rządem krajowym jest przejawem demokratyzmu, który w swoich bezpośrednich skutkach odnosić się będzie przede wszystkim do samej Unii, przeciwdziałając zjawisku „deficytu demokratycznej legitymacji”⁹⁵. Za sprawą odmiennych (w porównaniu z izbami pierwszymi) wzorców reprezentacji izby drugiej mogą więc poszerzyć zasięg demokratycznego konsensusu, który dzisiaj jest przecież niekwestionowanym standardem wszelkich procesów decyzyjnych, zarówno na tym tradycyjnym, czyli narodowym szczeblu, jak i na szczeblu ponadnarodowym, unijnym⁹⁶, a jednocześnie, który wciąż nie jest przecież satysfakcjonujący i który przynajmniej *prima facie* sprawia wrażenie „wyłączenia krajowej władzy ustawodawczej”⁹⁷ z procedur decyzyjnych przebiegających wewnątrz Unii. W efekcie włączenie drugich izb i ich współdział z izbami pierwszymi we wszelkiego rodzaju procedurach uzgodnieniowych dotyczących Unii zapewnia postulowane *equilibrium*

⁹² Wszelkie przecież zachęty czy inspiracje ze strony Unii (Wspólnot) sprowadzają się do umożliwienia kooperacji legislatywy z rządem. Por. E. Popławska, *Formy współpracy parlamentów...*, op. cit., s. 193 i n. Wymóg takiej kooperacji zakładają również wszystkie mniej lub bardziej konkretne propozycje przyszłościowe w tym względzie. Por. R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich...*, op. cit., s. 200 i n.

⁹³ Poza tym można jeszcze wymienić szereg innych poziomów kooperatywnego podejmowania decyzji, np. pomiędzy organami Unii, czy pomiędzy poszczególnymi parlamentami państw członkowskich. Por. J. Barcz, *Rola parlamentów w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej*, „Raporty i Analizy Centrum Studiów Międzynarodowych”, Warszawa 2002, s. 11 i n.

⁹⁴ Wydaje się, że wskazuje na to również prakseologia mechanizmu uzgodnień. Poza tym skoro szeroko, ekstensywnie należy interpretować mechanizm uzgodnień, to powinno się również zakładać jakiś, przynajmniej minimalny mechanizm kooperacji między izbami.

⁹⁵ Por. J. Szymanek, *Wkład Senatu Rzeczypospolitej Polskiej w demokrację (doktryna, prawo i polityka)*, Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, OT – 430, Warszawa, październik 2005, s. 21.

⁹⁶ Por. M.A. Pollack, *Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making*, „Journal of European Public Policy” 1997, nr 4, s. 581.

⁹⁷ J. Jaskiernia, *Parlament polski a Parlament Europejski u progu integracji z Unią Europejską*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), op. cit., s. 236.

między instytucjami narodowymi a instytucjami europejskimi⁹⁸. Ich partycypacja w mechanizmach kooperacji (nawet bez bliższego określania roli tych izb) demokratyzuje więc zarówno wewnątrz krajowe procedury ustalania stanowiska państwa członkowskiego, jak i unijną procedurę negocjacyjnego podejmowania decyzji, która to procedura, po pierwsze, multiplikuje liczbę uczestników (podmiotów) procesu decyzyjnego, po drugie zaś, poszerza grono różnego rodzaju sił społecznych, politycznych, ekonomicznych, kulturowych etc., co w całości kształcie swoich skutków pozwala zoptymalizować decyzję finalną tak pod względem proceduralnym (prakseologicznym), jak i – a nawet przede wszystkim – społeczno-politycznym⁹⁹.

Wzorcem wyznaczanym przez czynnik „dwuizbowości” powinna być więc jak najpełniejsza inkluzja drugiej izby parlamentu w procedury związane z wykonywaniem praw, jakie wynikają z członkostwa w Unii Europejskiej. Z jednej strony pozwoli to na pełniejszą realizację unijnego postulatu „parlamentaryzacji” Unii Europejskiej, z drugiej zaś na jej demokratyzację poprzez włączenie w mechanizmy decyzyjne narodowych organów przedstawicielskich opartych już nie tylko na modelu reprezentacji politycznej (jak to ma miejsce w izbie pierwszej), ale również na modelu reprezentacji sekcjonalnej czy partykularnej, która jest właściwa dla izby drugiej¹⁰⁰.

Zasadą, przy braku jakichś bardziej konkretnych zasad, jest zatem implementacja drugiej izby w realizację „funkcji europejskiej”, co jednak stanowi zaledwie jeden aspekt „poziomu dwuizbowości”. Drugim jest stworzenie całego wachlarza alternatyw takiego włączenia, które może przewidywać zarówno asymetryczną, jak i symetryczną rolę izb, zarówno podział zadań i swoistą profesjonalizację obu izb, jak i ich paralelną egzekucję przez każdą z nich, i wreszcie wykonywanie europejskich zadań izb zarówno wspólnie (razem i równocześnie), jak i całkowicie oddzielnie i samodzielnie.

Ostatni poziom zaaplikowanego mechanizmu włączenia izby drugiej w wykonywanie praw wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej wiąże się

⁹⁸ Por. P. Kirchhof, *The Balance of Power between National and European Institutions*, „European Law Journal” 1999, nr 3, s. 228.

⁹⁹ Przy czym trzeba zaznaczyć, że tak szeroko zakreślony udział parlamentów narodowych (w tym także drugich izb), choć optymalizuje decyzje pod względem społeczno-politycznym, wychodząc w ten sposób naprzeciw postulatowi przeciwdziałania deficytowi demokratycznej legitymacji, niekoniecznie sprzyja ekonomice i efektywności decyzyjnej. Inkluzja parlamentów narodowych, a *via* parlamenty także najprzeróżniejszych sił społeczno-politycznych w złożony mechanizm kooperatywnego podejmowania decyzji kłóci się w związku z tym z pragmatyką, ekonomiką, a zwłaszcza skutecznością procesu decyzyjnego. W efekcie występuje tutaj sprzeczność dwóch wartości: z jednej strony „parlamentaryzacja”, a dzięki niej i demokratyzacja Unii, a więc poszerzenie palety poglądów, sądów i ocen zaangażowanych w proces podejmowania decyzji, z drugiej zaś strony wydajność struktur i procedur unijnych, które przecież nie mogą zostać zablokowane. Stąd też, jak się wydaje, mimo przychylności wobec parlamentów narodowych zasadą wciąż obowiązującą jest legitymacja egzekutywy, która zapobiega nadmiernej prolongacie procesów decyzyjnych, sprzyjając ich ogólnej efektywności. Por. S. Weil, *La réforme des institutions doit résorber le déficit démocratique*, „Revue des Affaires Européennes” 1991, nr 3, s. 57 i n.

¹⁰⁰ Por. J. Mastias, J. Grangé, *Sur le problème de l'adéquation des secondes chambres*, w: J. Mastias, J. Grangé (red.), op. cit., s. 65 i n.

z kwestią wewnątrz krajowego sposobu europejskiej aranżacji izby drugiej. Z oczywistych względów poziom ten nie odznacza się jakimś jednym, ogólnym i powszechnym paradygmatem, ale jest naznaczony piętnem swoistości, często oryginalności i partykularyzmu. Izby drugie, zgodnie z zasadami wynikającymi z poszczególnych „poziomów” europejskiej roli parlamentów narodowych, są więc, po pierwsze, izbami co najwyżej współdecydującymi i kooperującymi z rządami krajowymi w sprawach z „kontekstu europejskiego”, po drugie, izbami, które włączane są w coraz większym stopniu i zakresie w mechanizm procedur uzgodnieniowych, a co wynika z unijnej zasady „przychylności wobec parlamentów narodowych”, po trzecie, wykonującymi „funkcję europejską”, co oznacza, że zadania, jakie realizują w obszarze europejskim, nie pokrywają się z tradycyjnymi, konwencjonalnie ujmowanymi funkcjami parlamentu i że są one (tak jak i całe parlamenty) organami raczej egzekwującymi niż ustawodawczymi, co niewątpliwie narusza do tej pory niewzruszony dogmat podziału władz i, po czwarte wreszcie, są organami adaptowanymi i akomodowanymi do wymagań, jakie stawia przed parlamentem „funkcja europejska”, co z jednej strony oznacza konieczność ich włączenia w realizację „funkcji europejskiej”, z drugiej jednak zostawia stosunkowo spory margines swobody w dookreśleniu specyfiki izby drugiej w tym akurat zakresie jej funkcjonowania. W rezultacie mamy do czynienia z całą paletą możliwych rozwiązań instytucjonalnych, które z góry nie przesądzają żadnego kierunku „europeizacji” izby drugiej parlamentu.

III. UNIJNE UPRAWNIENIA SENATU RP

W Polsce wachlarz możliwości, jak można sądzić, nie został jednak wykorzystany. Ustawodawca raczej oględnie reglamentuje „funkcję europejską” parlamentu, ustanawiając regulacje schematyczne, mocno ograniczone, nastawione raczej na petryfikację *status quo*, a co za tym idzie, nie wykorzystujące całego potencjału, jaki zawiera w sobie zwłaszcza, choć oczywiście nie tylko, poziom „dwuizbowości”¹⁰¹. Z pewnością jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest brak, jak do tej pory, „euronowelizacji” konstytucji¹⁰². Oznacza to, że kwestia unijnego określenia zasad dotyczących członkostwa Polski w Unii Europejskiej i zwią-

¹⁰¹ Pozostałe wskazane poziomy nie wydają się aż tak „kreacyjne”, w tym sensie, że stwarzające różnego rodzaju możliwości aranżacji parlamentu.

¹⁰² O potrzebie takiej nowelizacji, ale jednocześnie wszystkich problemach z tego wynikających (w tym zwłaszcza politycznych, a dopiero później prawnych) zob. np. M. Saffjan, *Konstytucja a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 1, s. 3 i n.; J. Barcz, *Członkostwo w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.*, w: J. Barcz (red.), op. cit., s. 13 i n.; S. Biernat, *Czy konieczne są zmiany w Konstytucji przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej?*, w: J. Barcz (red.), op. cit., s. 41 i n.; K. Wójtowicz, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej a członkostwo w Unii Europejskiej*, w: E. Popławska (red.), op. cit., s. 155 i n.; M. Kruk, *Konstytucja narodowa a prawo europejskie: czy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymaga zmiany?*, w: E. Popławska (red.), op. cit., s. 175 i n.; P. Winczorek, *Kilka uwag w kwestii dostosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej do wymogów prawa europejskiego*, w: E. Popławska (red.), op. cit., s. 187 i n.; S. Biernat, *Ustrojowe podstawy przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: *Państwo prawa. Administracja. Sądownictwo. Prace dedykowane prof. dr. hab. Januszowi Łętowskiemu*, Warszawa 1999, s. 35 i n.; J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 25 i n.

zanych z tym różnorodnych mechanizmów kooperacji rządu z parlamentem jest przedmiotem regulacji podkonstytucyjnej, w tym zwłaszcza ustawowej oraz regulaminowej (w uchwałach regulaminowych poszczególnych izb, tj. Regulaminie Sejmu i Regulaminie Senatu).

Taki stan rzeczy, choć dopuszczalny, powoduje niestety szereg negatywnych skutków, na czele z brakiem, oczywiście poza art. 90 Konstytucji, tego, co nazywamy opcją integracyjną, czy szerzej: zasadą konstytucyjnej przychylności wobec Unii Europejskiej¹⁰³. Zasada ta oznacza przecież nie tylko samą procedurę akcesji do Unii Europejskiej, bo tę określa szczegółowo „klauzula europejska”¹⁰⁴, ale szersze mechanizmy działania państwa w obrębie struktur unijnych i zmian, jakie uczestnictwo w Unii wywiera na funkcjonowanie całego aparatu państwowego, w tym zwłaszcza jego strukturę i proces decyzyjny¹⁰⁵. Stąd konstytucje niektórych przynajmniej państw członkowskich zawierają stosowne postanowienia, często wyodrębnione w osobne części czy rozdziały, które tworzą zręby zasad i procedur określających podstawy uczestnictwa państwa w tworach o charakterze ponadnarodowym. Postanowienia takie, zwłaszcza w momencie zacieśniającej się współpracy międzynarodowej, wydają się zresztą niezbędne i na dłuższą metę nieuniknione¹⁰⁶. Dlatego, jak się wydaje, konstytucjonalizacja zagadnień unijnych, w tym także, jeśli nie przede wszystkim, roli izb parlamentarnych w procedurach kooperacji i koordynacji z rządem w szeroko pojmowanym obszarze unijnym, jest prędzej czy później konieczna¹⁰⁷. Po pierwsze, i chyba najważniejsze, ze względów symbolicznych. Konstytucyjne umocowanie działań izb parlamentarnych w obrębie spraw europejskich podkreśla bowiem znaczenie tych zadań, a jednocześnie stanowi wyraz pewnej rekompensaty z tytułu strat spowodowanych utratą części prerogatyw legislatur krajowych na rzecz organów Unii. Po drugie, konstytucyjne ujęcie europejskich zadań parlamentu, ze względu na swoją wagę, pozwoliłoby *explicite* wyodrębnić „funkcję europejską” parlamentu, co likwidowałoby wszelkie spory na temat tego, czy europejskie zaangażowanie

¹⁰³ Por. J. Galster, *Tzw. opcja integracyjna konstytucji państw członkowskich a przychylność polskiego ustawodawcy konstytucyjnego wobec przystąpienia do Unii Europejskiej*, w: C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999, s. 135 i n.

¹⁰⁴ W tym akurat fragmencie „spraw unijnych” konstytucja zawiera niezbędne regulacje (tj. art. 90). Por. M. Masternak-Kubiak, *Konstytucyjnoprawne podstawy procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 43 i n. Na temat tego, że art. 90 od samego początku miał się odnosić do procesu integracji europejskiej szerzej zob. R. Chruściak, *Procedury przystąpienia do Unii Europejskiej w pracach nad Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 2003, nr 5, s. 44 i n.

¹⁰⁵ Por. R. Mojak, *Konstytucyjne podstawy integracji Polski z Unią Europejską (zarys problematyki)*, w: *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, Lublin 2000, s. 165 i n.

¹⁰⁶ Co wynika m.in. z ograniczenia suwerenności państwowej, która jest nieuchronna w momencie przystąpienia do Unii, a następnie postępującej integracji europejskiej. Szerzej na ten temat zob. A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwa*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4/5, s. 20, 21.

¹⁰⁷ Choć oczywiście można założyć, iż nie będzie przeprowadzona, a wówczas europejska rola izb i w ogóle – organów państwa, jak i państwa jako takiego, będzie wynikiem odpowiedniego odczytania konstytucji. Szerzej na ten temat zob. K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 11, s. 28 i n.

parlamentu mieści się w funkcji kontrolnej czy ustawodawczej, a może nawet i – choć w mniejszym zakresie – kreacyjnej¹⁰⁸. Po trzecie wreszcie, konstytucyjne ujęcie europejskiej funkcji parlamentu nadałoby tej funkcji (i procedurom w niej zawartym) tak bardzo potrzebne poczucie pewności i stabilności, co dla każdego porządku prawnego jest wartością samą w sobie¹⁰⁹. Niemniej nawet przy braku „europejskiego dopasowania” konstytucji zdaje się obowiązywać nakaz prounijnej wykładni ustawy zasadniczej¹¹⁰, wymagający m.in. maksymalnego włączenia parlamentu w europejskie procesy integracyjne, co wynika z unijnego standardu nakazującego przychylność względem europejskiego zaangażowania parlamentów narodowych. Dyrektywa „prounijnej wykładni konstytucji” jest więc dzisiaj, przy braku szerszego europejskiego dopasowania ustawy zasadniczej, swoistym paradygmatem tworzenia oraz interpretacji wszelkich regulacji unijnych w krajowym porządku prawnym, również tym o charakterze konstytucyjnym, a dotyczącym włączenia Sejmu i Senatu w procedury uzgodnieniowe związane ze sprawami z zakresu członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

Brak konstytucjonalizacji europejskiej roli Sejmu i Senatu ma jeszcze jeden ujemny skutek, tym razem jednak odnoszący się już bezpośrednio do Senatu. Jak się bowiem wydaje, konstytucjonalizacja „funkcji europejskiej” mogłaby spowodować o wiele śmielsze projektowanie roli Senatu¹¹¹. To z kolei mogłoby przynieść rozciągnięcie uprawnień kontrolnych, zawierających się przecież w pojemnej „funkcji europejskiej”, tej izby na rząd, a nawet pewnego rodzaju równouprawnienie obu izb, po pierwsze, w procesach implementacji prawa europejskiego, po drugie zaś, w kooperowaniu z rządem w ustalaniu oficjalnego stanowiska RP, prezentowanego następnie na forum Unii. Oba te zadania muszą przecież niejako *per se* przewidywać jakieś rudymentalne choćby formy czy postaci kontroli, która jak na razie *de lege lata* nie znajduje się w gestii Senatu. Z tego m.in. powodu konstytucyjne wyznaczenie pozycji obu izb w ich relacjach z rządem w zakresie spraw unijnych, jak też ich bezpośrednich relacji z instytucjami samej Unii wydaje się, wcześniej czy później, konieczne, choćby dlatego, że zawsze relacje te, zarówno o charakterze *ad intra*, czyli z rządem, jak i *ad extra*, czyli z Unią, zmieniają prawnoustrojowy status parlamentu (jego izb), a to jest zastrzeżoną domeną konstytucji¹¹². Tym bardziej w przypadku Polski, gdzie

¹⁰⁸ Szerzej na temat kontrowersji w tym względzie zob. W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego...*, op. cit., s. 72 i n.

¹⁰⁹ Por. J. Szymanek, „Funkcja europejska” Sejmu i Senatu..., op. cit., s. 351.

¹¹⁰ Por. K. Działocha, *Uwagi dotyczące pytań przygotowanych przez Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu w związku z projektem ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, opinia prawna sporządzona na zlecenie Biura Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, Warszawa, dnia 18 lutego 2004 r., s. 2.

¹¹¹ Por. J. Szymanek, *Rola Senatu RP w wykonywaniu kontroli parlamentarnej. Uwagi de lege lata i de lege ferenda*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 1, s. 32, 33.

¹¹² Z tego choćby powodu nie istnieje dzisiaj pytanie, czy zmieniać konstytucję, ale kiedy ją zmieniać, a zwłaszcza w jakim zakresie zmiany konstytucyjne są niezbędne z racji członkostwa w Unii Europejskiej. Do tego należałoby dodać jednak pytanie nie tylko o niezbędność zmian, ale i o ich racjonalność oraz prakseologiczną i ustrojową (konstytucyjną) użyteczność. Por. J. Osiński, *Konstytucja*

konstytucja wydaje się (co nie jest wcale sprawą przesądzoną¹¹³) dzielić funkcje parlamentu na ustawodawczą, wykonywaną wspólnie przez Sejm i Senat, i na kontrolną, zarezerwowaną wyłącznie dla Sejmu, konstytucyjna redefinicja funkcji obu izb jest konieczna. „Funkcja europejska”, aby była skutecznie egzekwowana, musi przecież zakładać jakieś minimalne choćby procedury kontrolne, a te, póki nie zostaną przewidziane wprost w konstytucji, mają w przypadku Senatu co najwyżej charakter *praeter legem*¹¹⁴. W efekcie brak „euronowelizacji” konstytucji ogranicza zasięg możliwych zmian, w tym zwłaszcza w zakresie europejskiej charakterystyki obu izb i związanej z tym reorientacji ogólnej koncepcji polskiej dwuizbowości. Można by było przecież zakładać, że ewentualna zmiana konstytucji pociągnęłaby za sobą specjalizację izb, a co za tym idzie, przyznanie pierwszeństwa Senatowi w realizacji „funkcji europejskiej”¹¹⁵. Pewnym wzorcem mogłyby się tu stać doświadczenia brytyjskie, gdzie właśnie Izba Lordów zdominowała europejskie zaangażowanie parlamentu, zostawiając Izbie Gmin sprawy wewnętrzne krajowe¹¹⁶. W ten sposób konstytucja mogłaby (choć oczywiście wcale by nie musiała, bo żadnego determinizmu tutaj nie ma) ustanowić mechanizm balansowania pozycji obu izb. Sejm byłby wówczas, tak jak jest, izbą dominującą w zakresie funkcji ustawodawczej, kontrolnej i kreacyjnej, natomiast Senat uzyskałby eksponowany status w zakresie wykonywania „funkcji europejskiej”. Taka zmiana roli obu izb jest jednak jak na razie niedopuszczalna, a podkonstytucyjna regulacja europejskiego zaangażowania Sejmu i Senatu wymaga przyjęcie skromniejszej, niżby to mogło być, roli Senatu, którego zadania europejskie muszą się mieścić w dość wąskich, dotychczasowych ramach funkcji obu izb przewidzianych *explicite* w ustawie zasadniczej.

Choć więc konstytucyjne zdefiniowanie „funkcji europejskiej” oraz sposobu i zakresu partycypacji izb w tej funkcji jest wcześniej czy później konieczne, to przynajmniej na razie ramy udziału polskiego parlamentu w szeroko pojmowanych sprawach europejskich wyznaczane są przez unormowania ustawowe i regulaminowe. Dla Senatu ma to ten skutek, że zakres jego udziału w sprawach europejskich musi być ograniczony do takich ram, jakie wyznacza tej izbie konstytucja. To zaś oznacza, że Senat w dalszym ciągu nie będzie mógł prowadzić działań typowo kontrolnych, a mówiąc ściślej: takich działań kontrolnych, które niosłyby jakąkolwiek postać imperatywną. Przejawy kontrolnej aktywności Senatu, bez zmienienia konstytucji, muszą się więc w dalszym ciągu mieścić w ramach środków niewładczych, a zatem pozostawać w zakresie innym ani-

a mechanizm udziału Sejmu i Senatu w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach Unii Europejskiej, w: J. Barcz (red.), op. cit., s. 116; szerzej na ten temat zob. E. Popławska, *Potrzeba stworzenia mechanizmu...*, op. cit., s. 117 i n.

¹¹³ Kwestia kompetencji kontrolnych Senatu jest ciągle sporna. Szerzej na ten temat zob. P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 9 i n.; L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 28 i n.

¹¹⁴ Por. W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania parlamentu...*, op. cit., s. 10.

¹¹⁵ Por. S. Gebethner, *Rola Senatu RP jako drugiej izby...*, op. cit., s. 52 i n.; J. Szymanek, *W sprawie reformy Senatu*, „Dziś. Przegląd Społeczny” 2005, nr 2, s. 93.

¹¹⁶ Por. S. Gebethner, *Wielka Brytania...*, op. cit., s. 184 i n.

żeli kwalifikowane procedury kontrolne, w jakie konstytucja wyposażyla Sejm. Oczywiście nie oznacza to, że kontrola jako taka, a więc kontrola w ogóle, pozostaje poza zasięgiem Senatu¹¹⁷. Dość wspomnieć możliwość prowadzenia debaty plenarnej, która prawie zawsze ma przecież elementy kontroli, a zawsze zwrócenia uwagi na istotną kwestię, angażującą opinię publiczną. Kontrola parlamentarna, co do zasady, sprowadza się wszak do tych wszystkich działań, które służą pozyskiwaniu i przetwarzaniu informacji o działaniach i zaniechaniach podmiotów kontrolowanych oraz przekazywaniu tym podmiotom poglądów, ocen, opinii i sugestii parlamentu¹¹⁸. Odpowiednie mechanizmy dostępu do informacji mają zatem, z punktu widzenia jakiegokolwiek kontroli, znaczenie rudymenarne, gdyż uruchamiają kontrolę „w ogóle”, co dopiero w następnej kolejności pozwala (ale już nie wymaga) zastosować bardziej dolegliwe środki kontrolne, a właściwie pokontrolne¹¹⁹. W kontekście zaś unijnym odpowiednie instrumentarium pozyskiwania i przetwarzania informacji jest właściwie (przy założeniu legitymacji decyzyjnej organów egzekutywy) jedyną postacią kontroli, a w konsekwencji także i kooperatywnego udziału parlamentu w konstruowaniu stanowiska państwa członkowskiego¹²⁰.

Chcąc w związku z tym stworzyć efektywne narzędzia realizacji przez Senat „funkcji europejskiej”, należałoby wprost przyznać Senatowi pewną (niekoniecznie imperatywną) sferę działań kontrolnych, bez których jakakolwiek kooperacja z rządem jest po prostu niemożliwa. Wiadomo przecież, że tzw. prawo żądania informacji jest nie tylko nieodłącznym elementem kontroli parlamentarnej, czy nawet kontroli w ogóle, ale ponadto jest w zasadzie warunkiem *sine qua non* jakiegokolwiek kontroli, której bardziej konkretne kształty, w tym „prawo żądania obecności” i „prawo żądania wyjaśnień”, są już elementami wyraźnie następczymi, chronologicznie późniejszymi względem pierwotnego i rudymenarnego prawa do informacji. Dlatego też włączenie Senatu – nawet jakiegokolwiek, bez bliższego sprecyzowania charakteru tego włączenia – w realizację „funkcji eu-

¹¹⁷ Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w bardzo wielu opracowaniach poświęconych prawu konstytucyjnemu lub parlamentowi raczej powszechnie przyjmuje się, że Senat został całkowicie wyłączony z realizacji zadań kontrolnych. Por. np. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 216; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Komentarz*, Kraków 1998, s. 91.

¹¹⁸ Stąd też rozmaite postaci kontroli występują niemalże we wszystkich izbach drugich niezależnie od ich pozycji prawoustrojowej, choć oczywiście najczęściej środki takie są pozbawione wszelkich znamion imperatywności, co z kolei odpowiada z reguły słabszej pozycji, jaką zajmuje izba druga. Szerzej na ten temat zob. J. Szymanek, *Kontrola rządu przez izby wyższe (drugie)*, Biuro Informacji i Dokumentacji Kancelarii Senatu, OT – 340, luty 2003.

¹¹⁹ Wszelkie imperatywne formy kontroli, takie np. jak: wotum zaufania, wotum nieufności czy głosowanie w przedmiocie absolutionum, są wszak nie tyle środkami kontroli, co raczej sankcjami uruchamianymi w postępowaniu pokontrolnym. Uchwalenie np. wotum nieufności nie jest przecież *per se* kontrolą, jest sankcją za to, że właściwa kontrola wykazała rozbieżność pomiędzy stanem zakładanym czy oczekiwanym przez większość parlamentarną a stanem istniejącym.

¹²⁰ Por. J. Osiński, *Udział parlamentu RP ze szczególnym uwzględnieniem Senatu...*, op. cit., s. 10.

ropejskiej”, musi się wiązać z jakąś postacią kontroli, kontroli¹²¹, która dzisiaj – i to jest kwestią kluczową – nie jest wprost odniesiona do tej izby parlamentu, a można nawet zadać pytanie, czy nie jest tej izbie w ogóle odebrana¹²². Fakt ten, bez „euronowelizacji” konstytucji i przy założeniu uregulowania zagadnień unijnych na poziomie wyłącznie ustawowym oraz regulaminowym został w pewien sposób zignorowany przez polskiego ustawodawcę, który przeszedł nad tym kluczowym przecież zagadnieniem do porządku dziennego, wyposażając obie izby w odpowiednie uprawnienia w zakresie wykonywania „funkcji europejskiej”. *Notabene* – wyprzedzając nieco tok rozważań – zemściło się to na ustawodawcy, którego stosowna ustawa spotkała się z dezaprobatą Trybunału Konstytucyjnego, gdyż uznał ją za niezgodną z ustawą zasadniczą.

Najważniejszym aktem normującym zasady wykonywania przez drugą izbę praw wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹²³. Już *prima facie* widać, że ustawa ta nie reguluje całej problematyki wpływu parlamentu narodowego na „sprawy europejskie”, które – jak wiadomo – obejmują co najmniej trzy płaszczyzny aktywności parlamentu, tj. udział w przyjmowaniu ustawodawstwa wspólnotowego, wykonywanie kontroli nad rządem w kontekście jego „działalności europejskiej” oraz współpracę międzyparlamentarną¹²⁴, przy czym ta ostatnia obejmuje współpracę zarówno z Parlamentem Europejskim, jak i z parlamentami państw członkowskich. Oczywiście uchwalenie i wejście w życie ustawy wymusiło również odpowiednią nowelizację Regulaminu Senatu,

¹²¹ Należy przypomnieć, że pojęcie kontroli jest w prawie konstytucyjnym rozumiane dwojako: tj. jako przeprowadzanie analizy stanu faktycznego i formułowanie na jej podstawie ocen działalności podmiotu kontrolowanego oraz jako formułowanie na podstawie działań sprawdzających różnego rodzaju postulatów, wniosków, opinii itp., które stanowią różne formy mniej lub bardziej skutecznego (wiążącego) oddziaływania na podmiot kontrolowany (zwłaszcza rząd). Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 168, 169. Z powyższego widać najlepiej, że kontrola (przynajmniej w tym pierwszym, mniej imperatywnym znaczeniu) musi być nieodłącznym w zasadzie elementem działań parlamentu, w tym także Senatu. Trudno sobie wszak wyobrazić funkcjonowanie jakiegokolwiek izby parlamentarnej (a zatem i izby drugiej) bez przeprowadzania jakichkolwiek, choćby najmniejszych działań sprawdzających. Dlatego stan *de lege lata fundamentalis*, nie mówiący nic o senackim prawie do kontroli (a mówiący o kontroli w odniesieniu do Sejmu), jest nie tylko stanem stwarzającym trudności interpretacyjne, a zwłaszcza proceduralne, ale w zasadzie stanem, który *de facto* uniemożliwia Senatowi prawidłowe wykonywanie jego funkcji (wszystkich). Każde przecież działanie Senatu, wiążące się np. z uchwaleniem ustawy, musi však zawierać w sobie choćby minimum działań o charakterze sprawdzającym, stąd odmawianie Senatowi kontroli (jakiegokolwiek, sprowadzonej choćby do pozyskiwania informacji) jest zupełnie nielogiczne, pozbawione choćby najmniejszego, prakseologicznego sensu. Izba druga musi więc mieć prawo oceny działania danego podmiotu i formułowania opinii na jego temat, bo to stanowi *clou* jej działań.

¹²² Część przedstawicieli doktryny stwierdza wprost, że sensem całego art. 95 było przyporządkowanie funkcji ustawodawczej obu izbom parlamentu, Sejmowi i Senatowi, funkcji kontrolnej zaś wyłącznie Sejmowi. Szerzej na ten temat zob. R. Chruściak, *Sejm i Senat w Konstytucji z 1997 r. (pozwstawanie przepisów)*, Warszawa 2002, s. 46, 47.

¹²³ Dz. U. Nr 52, poz. 515.

¹²⁴ Por. M. Borowski, *Rola parlamentów narodowych w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 10.

co nastąpiło uchwałą przyjętą dnia 22 kwietnia 2004 r.¹²⁵ Według Regulaminu Senat powołuje Komisję Spraw Unii Europejskiej, która z jednej strony odpowiada ogólnej tendencji tworzenia wyspecjalizowanych organów o charakterze komisyjnym, przejmujących w zasadzie „europejską rolę” izb¹²⁶, z drugiej zaś wyczerpuje znamiona „organu właściwego na podstawie Regulaminu Sejmu (Senatu)”, którym to zwrotem kilkakrotnie posługuje się ustawa z 11 marca 2004 r. na oznaczenie organów kompetentnych wobec Rady Ministrów, w sprawach z zakresu materii uregulowanej przez ustawę. W ten sposób polski ustawodawca nawiązał do swoistego unijnego wzorca kooperacji legislatywy z egzekutywą w dziedzinie europejskiej, przekazując zasadnicze kompetencje w tej sprawie nie izmom parlamentarnym, ale właśnie „organom właściwym na podstawie regulaminu” obu izb, co jednak nie zdejmuje w żadnym razie ogólnej zasady współdziałania Rady Ministrów z Senatem (i odpowiednio z Sejmem). Podkreślone to zostało zresztą nie tylko w przepisach ogólnych ustawy (rozdział I, art. 1–3), które *expressis verbis* mówią o współpracy z Sejmem i Senatem, ale także w wielu postanowieniach szczegółowych, w których destynatariuszem ustanowionych praw nie są „organy właściwe na podstawie Regulaminu Sejmu (Senatu)”, lecz właśnie Sejm i/lub Senat (por. np. art. 6, 7, 11). Jednak nawet i w tych przypadkach, kiedy ustawa wskazuje wprost na Sejm i Senat, w znakomitej większości sytuacji realnym wykonawcą rzeczonych uprawnień będą „organy właściwe” izb, czyli – w odniesieniu do Senatu – Komisja Spraw Unii Europejskiej, co odpowiada ogólnej tendencji przejmowania przez komisje parlamentarne uprawnień „europejskich” i swoistego wyłączenia w tym względzie izb *in pleno*¹²⁷. Oznacza to, że również w polskim parlamencie odpowiednie komisje europejskie, tak jak i w innych państwach członkowskich, stały się *sui generis* izbami parlamentarnymi, wyspecjalizowanymi w zakresie kooperacji z rządem w prowadzeniu „spraw unijnych”¹²⁸.

Tytuł ustawy wskazuje wprost, że jej *telos* stanowi ustanowienie współpracy Rady Ministrów z izbami parlamentarnymi przy wykonywaniu praw członkowskich Unii, przy czym należy wskazać, że współpraca ta obejmuje nie tylko „sprawy polskie” w ramach Unii Europejskiej, jako że przedmiot regulacji ustawowej został rozciągnięty na cały kompleks spraw związanych z Unią, bez ich odniesienia czy zawężenia jedynie do „spraw polskich” czy też „polskiej racji stanu”. Oznacza to, że „przedmiotem współpracy powinna być całość aktywności UE w zakresie, jaki winien interesować izby parlamentarne, bez względu na stopień jej związania z partykularnym interesem Polski”¹²⁹. Z pewnością taki stan rzeczy wychodzi naprzeciw ogólnej tendencji „parlamentaryzacji” Unii¹³⁰, oznaczającej nie tylko, i nie przede wszystkim, włączenie parlamentów narodowych w pro-

¹²⁵ M.P. Nr 18, poz. 302.

¹²⁶ Por. J. Jaskiernia, *Wielka Komisja Europejska w parlamencie...*, op. cit., s. 9 i n.

¹²⁷ A. Maurer, op. cit., s. 150 i n.

¹²⁸ Por. R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa...*, op. cit., s. 217.

¹²⁹ P. Sarnecki, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem przy wykonywaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 12.

¹³⁰ Por. M. Kruk, *Koncepcja zaangażowania Senatu...*, op. cit., s. 1.

cedury krajowe odnoszące się w jakimś sensie do Unii Europejskiej, ale także zainteresowanie parlamentów narodowych działalnością Unii jako takiej, bez korelowania tej działalności jedynie ze sprawami lokalnymi, krajowymi. W ten sposób parlamenty narodowe „wychodzą” poza dotychczasową, zastrzeżoną dla nich strefę wpływów, obejmującą jedynie sprawy krajowe i co najwyżej ich związek ze sprawami Unii, i stają się organami zaangażowanymi w działalność samej Unii i jej polityki¹³¹.

Tytułowa współpraca Rady Ministrów z Senatem (oraz Sejmem) w sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej obejmuje, zgodnie z systematyką ustawy, trzy główne bloki zagadnień, tj. stanowienie prawa Unii Europejskiej (rozdział II), tworzenie prawa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej (rozdział III) oraz opiniowanie kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej (rozdział IV). Do tych trzech podstawowych kompleksów spraw można dodać jeszcze jeden, mianowicie informowanie przez Radę Ministrów o działalności i biegu wszelkich spraw w strukturach Unii, co ze zrozumiałych względów ma znaczenie rudymentarne dla całej treści ustawy i co w związku z tym zostało ujęte w grupie przepisów ogólnych z rozdziału pierwszego ustawy¹³². Można przy tym „wyciągnąć wniosek, że to informowanie odbywać się winno nie tylko w ramach szczególnych procedur, specjalnie stworzonych do tego celu, lecz również przy okazji wszelkich kontaktów gremiów rządowych i parlamentarnych, jeśli powstanie wówczas celowość odnoszenia się do spraw UE”¹³³.

Sprawa informowania obu izb jest, z punktu widzenia prakseologicznego, najważniejszą sprawą, warunkującą w zasadzie wszelkie, konkretniejsze już formy współpracy Rady Ministrów z izbami w wykonywaniu praw wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej. Rozwijając postanowienie ustawy, nakazujące przekazywanie stosownych informacji Senatowi, Regulamin Senatu zleca Marszałkowi Senatu niezwłoczne przesyłanie do Komisji Spraw Unii Europejskiej „dokumentów” (wszystkich), przedkładanych Senatowi, a związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej (art. 87a), i ich rozpatrywanie przez tę Komisję. Jest to – jak łatwo zauważyć – klauzula najbardziej ogólna, mieszcząca w sobie, po pierwsze, wszystkie dokumenty, o których mówi ustawa, po drugie zaś, nie przesądzająca charakteru owego rozpatrywania, a zwłaszcza jego skutków. Regulamin Senatu nie mówi np. nic o możliwości uchwalenia uchwały o przyjęciu, względnie odrzuceniu (albo nieprzyjęciu) informacji, ani o innych formach ustosunkowania się izby do tej informacji, np. jej oceny, zaopiniowania etc. Brak konkretyzacji w tym względzie nie wyklucza – jak się wydaje – stosowania analogicznych jak w Sejmie czy chociażby zbliżonych instrumentów zajmowania stanowiska przez izbę, włącznie np. z możliwością przyjęcia

¹³¹ Por. A. Maurer, op. cit., s. 141 i n.

¹³² Najważniejszy jest tu z pewnością art. 3 ustawy z 11 marca 2004 r., według którego „Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Senatowi, nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy, informację o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej”.

¹³³ P. Samecki, *Współpraca Rady Ministrów...*, op. cit., s. 13.

uchwały w sprawie akceptacji (bądź nie) przedłożonych przez Radę Ministrów informacji. Paralelne kompetencje obu izb w tym zakresie zdają się wynikać wprost z treści art. 3 ustawy, który w tym akurat zakresie traktuje i Sejm, i Senat jednakowo. Stąd też trudno założyć, że stosowne informacje do Senatu byłyby kierowane jedynie w celu „rozpatrzenia”, bez możliwości zajęcia wobec nich jakiegokolwiek stanowiska, natomiast w Sejmie wiązałyby się z ich przyjęciem bądź odrzuceniem. Ustawowe potraktowanie izb w sposób jednolity nie powinno więc różnicować na poziomie regulaminowym zakresu przysługujących izmom uprawnień, co z jednej strony nakazuje unijna zasada przychylności względem parlamentów narodowych (nakazująca ich maksymalne włączenie w te procedury), z drugiej zaś czynnik dwuizbowości, który *per se* nie różnicuje obu izb, co oznacza, że dopuszcza (a nieraz uznaje się nawet, że wręcz każe¹³⁴) traktowanie ich w ten sam, równy sposób. Prawo uchwalenia przez Senat stosownej uchwały, oceniającej przedkładane przez Radę Ministrów informacje, wynika zresztą z charakteru Senatu jako organu parlamentarnego i przedstawicielskiego¹³⁵. Inna sprawa, że uchwała aprobowająca bądź negująca takie informacje (bez konstytucyjnej zmiany charakteru Senatu) miałaby jedynie znaczenie polityczne i nie mogłaby wywierać żadnych prawnych konsekwencji¹³⁶.

Drugi kompleks spraw objętych regulacją ustawową dotyczy „współpracy w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej” (rozdz. II). Z pewnością jest to też najważniejszy blok regulacji ustawowej, w największym stopniu „otwierający” polski parlament na Unię Europejską i w największym stopniu zakładający, postulowany przez samą Unię, mechanizm kooperatywnego współdziałania parlamentu narodowego z odpowiadającym mu rządem. Art. 4 ustawy zobowiązuje Radę Ministrów do przekazywania Senatowi (i Sejmowi) dokumentów podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi, w tym zwłaszcza białych i zielonych ksiąg oraz komunikatów, a obok nich także oceny tych aktów sformułowanej przez właściwe instytucje lub inne organy Unii. Obok tego Rada Ministrów, na podstawie art. 6 ustawy, ma obowiązek przekazywania Senatowi (tak jak i Sejmowi) projektów aktów prawnych Unii oraz projektów stanowisk Rady Ministrów wobec nich. Na podstawie art. 7 z kolei Rada Ministrów zobligowana jest do przekazywania Senatowi (Sejmowi) projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być: Unia Europejska, Wspólnoty lub ich państwa członkowskie; dalej projektów decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie Unii Europejskiej; następnie projektów aktów Unii Europejskiej niemających mocy prawnej i wreszcie aktów Unii mających znaczenie dla wykładni lub stosowania prawa Unii Europejskiej. Art. 8 do wskazanych

¹³⁴ Por. P. Sarnecki, *Czy w Polsce istnieje konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu?*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 43.

¹³⁵ Por. W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego...*, op. cit., s. 77.

¹³⁶ W przeciwieństwie do Sejmu, gdzie odrzucenie informacji Rady Ministrów w uchwale izby mogłoby się już wiązać z uruchomieniem procedur odpowiedzialności parlamentarnej (a w niektórych przypadkach nawet i konstytucyjnej). Por. P. Sarnecki, *Współpraca Rady Ministrów...*, op. cit., s. 15. Niemniej *per se* odrzucenie informacji nie pociąga za sobą takiej odpowiedzialności i jeśli byłaby ona nawet egzekwowana, to na pewno nie na zasadzie automatyzmu, ale *casu ad casum*.

wyżej obowiązków Rady Ministrów dodaje jeszcze obowiązek przekazywania Senatowi (Sejmowi) informacji o przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej oraz stanowiskach Rady Ministrów zajmowanych w trakcie tych procedur. Opinie senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej, przewidziane m.in. w art. 67 Regulaminu Senatu, odnośnie do przedkładanych dokumentów mają i mogą mieć tylko charakter niewiążący. Pozostając bowiem „w obrębie konstytucyjnej konstrukcji kontroli parlamentarnej nad rządem, ani ustawa, ani tym bardziej regulamin nie mogą przyznawać Senatowi intensywnych środków wpływania na działalność rządu na forum Unii Europejskiej”¹³⁷. W tym zakresie po raz kolejny widać, że brak „euronowelizacji” konstytucji blokuje przyznanie szerszych, a zwłaszcza bardziej kreatywnych uprawnień izbie drugiej, które muszą się mieścić w takich ramach funkcji i ogólnych zadań Senatu, jakie co do zasady wyznacza (albo nie wyznacza, *vide* funkcja kontrolna) konstytucja. To m.in. spowodowało, że art. 9 i 10 ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej pozbawił Senat możliwości tytułowej współpracy, cedując wszystkie uprawnienia w tym względzie na izbę pierwszą, czyli Sejm. Art. 9 zobowiązuje Radę Ministrów do zasięgnięcia opinii sejmowej Komisji Unii Europejskiej dotyczącej stanowiska, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej. Mechanizm ten, z punktu widzenia kooperacji parlamentu z rządem, wydaje się kluczowy, gdyż wyposaża komisję sejmową w prawo (obowiązek) formułowania opinii, która co prawda nie ma charakteru bezwzględnie wiążącego, ale która dotyczy mandatu negocjacyjnego rządu na forum Unii¹³⁸ i która „powinna stanowić podstawę stanowiska Rady Ministrów”¹³⁹. Pod tym względem opinia z art. 9 ustawy jest formą włączenia parlamentu polskiego (a dokładnie Sejmu) w procedurę wstępnego (uprzedzającego) oddziaływania legislatury na kształt prawa unijnego, które później, jak gdyby w procedurze zwrotnej, będzie przedmiotem implementacji do prawa krajowego¹⁴⁰.

Art. 9 i art. 10 (uznający *quasi*-wiążący charakter opinii sejmowej Komisji Unii Europejskiej, jeśli chodzi o projekty aktów prawnych w Radzie Unii Europejskiej) odnosi się więc tylko do Sejmu. Oznacza to, że ustawa z 11 marca 2004 r. wyposaża Senat jedynie w „miękkie”¹⁴¹ narzędzia kontrolne w postaci prawa do otrzymywania dokumentów unijnych podlegających konsultacjom

¹³⁷ W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania parlamentu...*, op. cit., s. 11.

¹³⁸ W literaturze podkreśla się, że jest to kluczowy element zaangażowania legislatury w procedurę uzgodnieniową, chociaż różnie się kształtują skutki prawne takich opinii, raz mają więc one charakter w pełni wiążący, innym zaś razem jedynie konsultacyjny, wybitnie doradczy.

¹³⁹ P. Samecki, *Współpraca Rady Ministrów...*, op. cit., s. 21.

¹⁴⁰ Co swoją drogą pokazuje najlepiej „podwójny” charakter włączenia parlamentów narodowych w procedury prawodawcze Unii. Z jednej strony dotyczą one bowiem kwestii tworzenia prawa unijnego (i tutaj parlamenty oddziałują w sposób uprzedni), z drugiej zaś mechanizmu transponowania prawa unijnego do krajowego porządku prawnego (gdzie działania parlamentu mają charakter następczy, wtórny względem prawotwórstwa unijnego). Szerzej na ten temat zob. Ch. Crombez, *Legislative Procedures...*, op. cit., s. 199 i n.

¹⁴¹ W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego...*, op. cit., s. 79.

z państwami członkowskimi, projektów aktów prawnych Unii i stanowisk Rady Ministrów wobec nich, a także uzyskiwania ogólnych informacji o sprawach związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Narzędzia imperatywne, na czele z opiniami, które „powinny stanowić podstawę stanowiska” negocjacyjnego rządu, są już *explicite* zarezerwowane dla Sejmu, co jest świadomą decyzją ustawodawcy, uwzględniającą przede wszystkim brak konstytucyjnego dopasowania w zakresie szeroko rozumianych „spraw unijnych” oraz ogólne usytuowanie obu izb, włącznie z przyporządkowaniem im poszczególnych klasycznych funkcji legislatywy, tj. ustawodawczej dla Sejmu i Senatu i kontrolnej dla Sejmu. Zwłaszcza przepis art. 95 ust. 2 konstytucji, stwierdzający otwarcie, że kontrolę nad Radą Ministrów sprawuje Sejm (i tylko Sejm), stał się bezpośrednią przyczyną pozbawienia Senatu (a dokładnie senackiej Komisji Spraw Unii Europejskiej) uprawnienia do ustalania opinii, które następnie miałyby być „podstawą stanowiska” Rady Ministrów. Ustawodawca zwykły wyszedł tu – jak się wydaje – ze słusznego założenia, że opinie takie (zwłaszcza jeśli mają one w jakiś sposób wiązać rząd) stanowią substytut tradycyjnych środków kontroli parlamentarnej, a co za tym idzie, mogą być *in spe* przesłanką pociągnięcia rządu (lub ministra) do odpowiedzialności parlamentarnej, którą w całości w polskich warunkach egzekwuje izba pierwsza, czyli Sejm. Tym bardziej że opinie te dotyczą nie projektów aktów prawnych (co mogłoby sugerować ich legislacyjny, albo choćby para-legislacyjny charakter), ale stanowiska Rady Ministrów względem tych aktów, co – przy założeniu nieistnienia „funkcji europejskiej” i dopasowywaniu nowych kompetencji do starych, klasycznych, *ergo* konstytucyjnych funkcji – musi prowadzić do uznania właśnie kontrolnego charakteru uprawnień przewidzianych przez przepis art. 9 ustawy. Ten argument – wydaje się, że w pełni zasadny – zadecydował o zróżnicowaniu uprawnień obu izb i pozbawieniu Senatu (jego komisji) możliwości działań na podstawie art. 9. Skoro bowiem kontroli (ocenie) komisji podlega stanowisko Rady Ministrów, to ze stanowiska tego Rada może zostać również i „rozliczona” przez Sejm w trybie właściwym dla egzekwowania kontroli parlamentarnej, a tę – jak wiadomo – na zasadzie wyłączności sprawuje Sejm, zwłaszcza jeśli z kontrolą taką miałyby się wiązać jakieś polityczne sankcje (np. dymisja rządu czy ministra).

Tymczasem przepis art. 9 (i w związku z nim również 10) ustawy został zakwestionowany przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2005 r.¹⁴² Trybunał, działający na wniosek grupy senatorów, uznał niezgodność art. 9 ustawy z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji RP. W ocenie Trybunału procedura z art. 9 ustawy (tak samo zresztą jak i z całego rozdziału II ustawy) dotyczy funkcji ustawodawczej, co oznacza, że partycypować w niej winny zarówno Sejm, jak i Senat, gdyż obie izby mocą wyraźnego postanowienia konstytucji są organami władzy ustawodawczej (por. art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1). Trybunał uznaje wszak wprost, że „opinie, o których mowa w art. 9 ustawy kooperacyjnej, nie stanowią środka kontroli, a skoro ich wydawanie nie jest wykonywaniem funkcji kontrol-

¹⁴² Por. wyrok z dnia 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04, OTK ZU 2005, nr 1, poz. 3, s. 19 i n.

nej, to nie jest również zastrzeżone wyłącznie dla Sejmu¹⁴³. W efekcie charakter opinii jest – jak to mówi Trybunał – „nie-kontrolny”¹⁴⁴. To, zdaniem Trybunału, stanowi wystarczającą przesłankę niekonstytucyjności art. 9 ustawy z 11 marca 2004 r. W opinii Trybunału bowiem „pominięcie Senatu (organu właściwego na podstawie jego regulaminu) godzi w wyrażoną w obu wzorcach kontroli [tj. art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 konstytucji – J.Sz.] 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”¹⁴⁵. Celem wzmocnienia swojego stanowiska Trybunał odwołał się jeszcze do trzech innych argumentów. Pierwszym jest ogólna zasada „tracenia” przez parlamenty narodowe części swoich uprawnień, zwłaszcza prawotwórczych, na rzecz Unii jako takiej. To zaś zmusza do przyjęcia środków (instrumentów) częściowo przynajmniej rekompensujących utracone kompetencje Sejmu i Senatu¹⁴⁶ w tej dziedzinie. W opinii Trybunału powinno to zachęcać do ustanawiania mechanizmów wzmacniających rolę izb we wszelkiego rodzaju procedurach kooperacji czy konsultacji¹⁴⁷. Zasada rekompensaty miałaby więc tutaj być swoistą dyrektywą tworzenia wszelkich regulacji określających współudział parlamentu i rządu w wykonywaniu praw związanych z członkostwem w Unii. Drugim argumentem jest unijny postulat „aktywnego udziału” parlamentów narodowych w przedsięwzięciach Unii Europejskiej i „zwiększenia możliwości wyrażania ich punktu widzenia w kwestiach, które mogą stanowić dla nich szczególnie przedmiot zainteresowania”¹⁴⁸. Standard unijny nakazujący „przychyłość” wobec implementacji legislatur krajowych w procedury decyzyjne dotyczące Unii ma być tu więc elementem nakazującym taką samą „przychyłość” względem implementacji izby drugiej, która powinna być traktowana na równi z izbą pierwszą. Ponadto w opinii Trybunału zasada przychyłości przeciwdziała deficytowi demokratycznej legitymacji Unii, gdyż „partycypacja parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa unijnego jest czynnikiem wzmacniającym wiarygodność i demokratyczny charakter organów Unii Europejskiej”¹⁴⁹, co tym bardziej nakazuje równe traktowanie obu izb, skoro są one elementarnymi częściami parlamentu i wyrażają w takim samym stopniu jak i izby pierwsze suwerenność narodową. Skoro więc włączenie izby pierwszej (Sejmu) zmniejsza deficyt demokracji w Unii, to tym bardziej zmniejsza go włączenie obu izb parlamentarnych, gdyż obie w takim samym stopniu stanowią przedstawicielstwo narodu. Trzecim

¹⁴³ Ibidem, s. 30.

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ Ibidem, s. 31, 32.

¹⁴⁶ Zauważa się, że na skutek przystąpienia do Unii Europejskiej parlament traci uprawnienia ustawodawcze, gdyż akcesja powoduje, że 60%, a w niektórych szacunkach nawet 80% ustawodawstwa, tworzone jest poza parlamentem narodowym. Por. J. Barcz, *Wyzwania stojące przed Sejmem RP...*, op. cit., s. 61.

¹⁴⁷ Do czego być może Trybunał będzie się jeszcze odwoływał w późniejszych swoich orzeczeniach.

¹⁴⁸ Wyrok z dnia 12 stycznia 2005 r..., op. cit., s. 25.

¹⁴⁹ Ibidem, s. 29.

wreszcie argumentem mającym poprzeć tok wyводу Trybunału jest sama zasada dwuizbowości, zakładająca *a priori* wymóg równego (jednakowego) traktowania izb, oznaczająca, że „dopóki wołą ustrojodawcy istnieją dwie izby parlamentu, dopóty obie winny mieć zapewniony jednakowy udział w pracach nad kształtowaniem polskiego stanowiska w zakresie tworzenia prawa unijnego”¹⁵⁰, co w rezultacie prowadzi do konstatacji, że „Senat jest pełnoprawnym uczestnikiem procesu stanowienia prawa, co do zasady współodpowiedzialnym za jego treść i formę”¹⁵¹, a co oznacza, że zasadę „pełnoprawności” Trybunał wywodzi jedynie z zasady dwuizbowości.

Konkluzje, jakie wyprowadził Trybunał i jakie spowodowały w ostateczności uznanie 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, nie są jednak przekonujące¹⁵². Po pierwsze dlatego, iż nie istnieje konstytucyjny wzorzec oceny poprawności art. 9 ustawy, co wynika z oczywistego faktu pozostawiania całej problematyki unijnej, a zwłaszcza minimalnych choćby mechanizmów kooperacji, poza obszarem regulacji konstytucyjnej¹⁵³. Skoro więc brak wzorca w tej materii w konstytucji, to nie można orzekać o niekonstytucyjności ustawy, zwłaszcza że Trybunał Konstytucyjny powinien respektować zawsze domniemanie konstytucyjności ustawy. Po drugie dlatego, że – jak się wydaje – ustawa w kwestionowanym art. 9 odnosi się nie tyle do uprawnień Sejmu (i nie odnosi się do uprawnień Senatu), co do organów „właściwych na podstawie przepisów regulaminowych”, czyli sejmowej Komisji Unii Europejskiej. Nie da się w związku z tym utożsamiać zadań organu pomocniczego, jakim jest komisja, z uprawnieniami konstytucyjnego organu państwa, na rzecz którego organ ten działa (czyli Sejmu i Senatu). 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”¹⁵⁴, gdyż *de iure* oba przepisy dotyczą zupełnie innych podmiotów, raz Sejmu i Senatu, innym zaś razem organów pomocniczych Sejmu (Senatu). Po trzecie dlatego, że uprawnienia z art. 9 nie należą gatunkowo do dziedziny funkcji ustawodawczej, lecz mieszczą się w sferze kontrolnej. Funkcja ustawodawcza polega wszak na stanowieniu aktów prawnych o randze ustawy, w dodatku „działania, poprzez które realizowana jest władza ustawodawcza, podobnie jak i inne rodzaje władzy, muszą zawierać element władczego charakteru podejmowanych czynności”¹⁵⁵, stąd też „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

¹⁵⁰ Ibidem, s. 31, 32.

¹⁵¹ Ibidem, s. 31.

¹⁵² Na uwagę zasługuje zresztą fakt, że do wyroku zgłoszono trzy zdania odrębne (sędziów Ewy Łętowskiej, Jerzego Ciemnińskiego i Janusza Niemcewicza).

¹⁵³ Zdanie odrębne sędzi TK E. Łętowskiej do wyroku TK z dnia 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04, OTK ZU 2005, nr 1, s. 33–35.

¹⁵⁴ Zdanie odrębne sędziego TK J. Ciemnińskiego do wyroku TK z dnia 12 stycznia 2005 r., op. cit., s. 32, 33.

¹⁵⁵ Ibidem, s. 33.

państwowego w znaczeniu konstytucyjno-prawnym¹⁵⁶. Działania przewidziane w art. 9 ustawy mieszczą się więc całkowicie w pojęciu funkcji kontrolnej, której istotą jest „uzyskiwanie informacji o działalności rządu i podległej mu administracji oraz przekazywanie mu opinii i sugestii”¹⁵⁷. Tym bardziej więc dziwić musi teza Trybunału, zgodnie z którą uprawnienia z art. 9 nie mają charakteru kontrolnego, dlatego że nie nakładają na Radę Ministrów „obowiązków” ani też w inny sposób nie są dla niej wiążące¹⁵⁸. Oznaczałoby to, że dla Trybunału kontrola parlamentarna pozostaje kontrolą tak długo, jak długo ma ona (albo jej skutki) imperatywny charakter. W innym razie dane uprawnienia mieszczą się w obrębie innej funkcji, np. prawodawczej, nawet jeśli sprowadzają się do oddziaływania „w możliwie najszerszym zakresie na obowiązujące (...) prawo”¹⁵⁹. Ta konstrukcja wywodów Trybunału jest chyba najbardziej karkołomna. Podług niej działalnością prawodawczą są nawet nie wiążące i nie decyzyjne kompetencje, o ile tylko dotyczą „praw w ogóle”, kompetencje kontrolne zaś, niezależnie od swojego przedmiotu, muszą mieć zawsze postać imperatywną i wiążącą, gdyż w innym razie z kontrolą nie mają nic wspólnego (*sic!*). Po czwarte wreszcie, stanowisko Trybunału jest nieprzekonywające dlatego, że Trybunał, wychodząc z założenia pełnoprawności Sejmu i Senatu w zakresie funkcji ustawodawczej, ignoruje w zasadzie fakt asymetryczności polskiego modelu dwuizbowości. Izby są co prawda w takim samym stopniu „organami władzy ustawodawczej” (art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 konstytucji), co stanowi główną oś wywodów Trybunału, ale nie oznacza to jeszcze, że przy wykonywaniu tej funkcji mają równe prawa. Sekwencje trybu ustawodawczego wskazują przecież wprost, że Senat jest izbą wyraźnie zwicznęta, ograniczoną w swoim władztwie legislacyjnym. Oznacza to, że nawet zakwalifikowanie uprawnień z art. 9 ustawy do funkcji ustawodawczej (co do zasady przecież sporne) *per se* nie może jeszcze prowadzić do uznania jednakowości sposobu wykonywania tych uprawnień, gdyż te, zgodnie z wzorcem ogólnego trybu ustawodawczego, mogą podlegać zróżnicowaniu.

Wydaje się, że błędność stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wynika zatem z kilku co najmniej powodów. Ocenę pozycji parlamentu narodowego (i jego izb) w kontekście europejskiego zaangażowania legislatywy należy bowiem oceniać przy uwzględnieniu owych płaszczyzn czy poziomów, tj. płaszczyzny „kompetencyjnej”, „unijnej”, „funkcjonalnej” i w końcu „dwiuizbowej”, na co zresztą zwrócił uwagę sam Trybunał, odwołując się do unijnego standardu „zachęcającego” do włączania parlamentów narodowych we wszelkiego rodzaju mechanizmy związane z procesem decyzyjnym dotyczącym Unii Europejskiej. Niestety innych poziomów Trybunał w swoim orzeczeniu już nie uwzględnił. Zwłaszcza najważniejszego w tym zakresie, tj. funkcjonalnego. Trybunał stoi bowiem cały czas na stanowisku, że zadania obu izb zawarte w ustawie (zwłaszcza jej rozdzia-

¹⁵⁶ Ibidem, s. 33.

¹⁵⁷ Zdanie odrębne sędziego TK J. Niemcewicza do wyroku TK z dnia 12 stycznia 2005 r., op. cit., s. 35.

¹⁵⁸ Por. wyrok z dnia 12 stycznia 2005 r., op. cit., s. 30.

¹⁵⁹ Ibidem, s. 29.

le II) dotyczą funkcji ustawodawczej, przyjmując *a priori*, że „w rozpatrywanej sprawie chodzi o nową szczególną postać realizacji kompetencji mieszczących się w prerogatywach władzy ustawodawczej”¹⁶⁰. Co więcej, cały wywód Trybunału sprowadza się w istocie do balansowania funkcjami i wskazania, że w art. 9 chodzi o funkcję ustawodawczą, a nie kontrolną, co w konsekwencji doprowadza Trybunał do uznania wadliwości rzeczonego przepisu. Tymczasem funkcje, jakie wprowadza dla obu izb ustawa z 11 marca 2004 r., nie mieszczą się ani w klasycznej funkcji kontrolnej, ani w klasycznej funkcji ustawodawczej, gdyż konstytuują nową funkcję, funkcję *sui generis*, mianowicie „funkcję europejską”, co *notabene* raz jeszcze pokazuje brak konstytucyjnego wzorca kontroli zarówno w art. 9, jak i w całej ustawie. Drugim poziomem istotnym dla interpretacji ustawy z 11 marca 2004 r. jest poziom dwuizbowości. Polski Trybunał Konstytucyjny wychodzi zresztą z założenia dwuizbowości, wiążąc jednak z tym faktem (chyba na wyrost) nakaz w zasadzie jednakowego traktowania izb, zwłaszcza w sferze ustawodawczej¹⁶¹. Tymczasem czynnik dwuizbowości nic takiego nie nakazuje. Mało tego, w warunkach kiedy izby są asymetryczne w wykonywaniu funkcji ustawodawczej, kontrolnej oraz kreacyjnej, zachęca on raczej do takiej samej, czyli asymetrycznej interpretacji roli Senatu w innych, nie wskazanych *eo nomine* polach jego aktywności (funkcji czy zadań). Skoro bowiem Senat jest izbą wyraźnie nierównoprawną, to trudno domniemywać, przy braku jednoznacznych postanowień konstytucyjnych lub/i ustawowych, by był on izbą zrównaną w prawach z izbą pierwszą (Sejmem)¹⁶², gdyż taka równoprawność stanowiłaby ewidentny „wyjątek” od „reguły”. Przy czym z oczywistych powodów „wyjątek” taki powinien być ustanowiony wyraźnie, a nie domniemany, a co więcej, powinien być ustanowiony w samej konstytucji, a nie np. w ustawie. Dlatego też należy uznać, iż czynnik „dwuizbowości” nie wprowadza jakichś apriorycznych relacji pomiędzy izbami, dopuszczając swobodę w ułożeniu wzajemnych kontaktów izb, jednak przy petryfikowaniu ogólnych relacji (a przy braku konstytucyjnej redefinicji koncepcji dwuizbowości z takim petryfikowaniem mamy przecież do czynienia) zakłada kontynuowanie takich powiązań, jakie występują w przypadku klasycznych czy też „normalnych” funkcji i kompetencji izb¹⁶³. Skoro więc zasadą jest asymetryczność izb, to należy zakładać, że jest ona utrzymana również i w zakresie spraw europejskich, skoro nie było w tym względzie wyraźnej woli ustawodawcy konstytucyjnego, inaczej określającego wzajemne położenie izb.

¹⁶⁰ Ibidem, s. 32.

¹⁶¹ Co przecież może tym bardziej dziwić, gdyż nierównoprawność Senatu RP jest w zakresie funkcji ustawodawczej bardzo widoczna na tle swoistej „omnipotencji” ustawodawczej Sejmu. Na ową szczególną (dominującą) pozycję Sejmu w procesie ustawodawczym zwrócił uwagę w jednym ze swoich wcześniejszych orzeczeń sam Trybunał Konstytucyjny, nazywając go „gospodarzem” każdej ustawy. Orzeczenie z 22 IX 1997 r., sygn. akt K. 25/97, OTK ZU 1997, nr 3–4, poz. 35, s. 300.

¹⁶² Szerzej na temat interpretacji konstytucyjnej zasady „dwuizbowości parlamentu” zob. M. Dobrowolski, *Dwuizbowość parlamentu jako zasada Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 4, s. 47 i n.; J. Szymanek, *Konstytucyjna zasada dwuizbowości parlamentu (jej aplikacja i znaczenie normatywne)*, „Studia Prawnicze” 2004, nr 2, s. 29 i n.

¹⁶³ Por. W. Sokolewicz, *W sprawie utworzenia wspólnej (poselsko-senatorskiej) komisji ds. europejskich*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 140.

Oczywiście krytyka stanowiska Trybunału Konstytucyjnego nie oznacza, że nie należałoby dążyć do zmiany relacji pomiędzy izbami w ogólnym „kontekście europejskim”. Kwestionowanie niekonstytucyjności ustawy nie jest wszak równoznaczne z aprobatą istniejącego stanu rzeczy. Przy utrzymywaniu się stanu nijakości polskiego Senatu¹⁶⁴ stworzenie nowych rozwiązań instytucjonalnych w tym względzie wydaje się szczególnie potrzebne. Nie można jednak na siłę tworzyć czy też rekonstruować w drodze zabiegów wykładniczych pewnych mechanizmów rekompensujących asymetryczną pozycję Senatu wówczas, kiedy podstaw do takiej rekompensaty najzwyczajniej brak. Raz jeszcze wskazuje to na konieczność „otwarcia” konstytucji na kompleks spraw europejskich, które to otwarcie może w sposób śmiały zaprojektować nową rolę Senatu, modyfikując tym samym asymetryczną, nierównorzędną pozycję obu izb. Dotychczasowa rola Senatu jest bowiem rolą więcej niż skromną, o czym świadczą choćby dalsze parcie ustawy z 11 marca 2004 r., w części dotyczącej współpracy w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej (art. 11), które nie stanowią bynajmniej jakiegos *lex specialis* względem zwykłego trybu ustawodawczego (co swoją drogą neguje pogląd Trybunału, wedle którego „kompetencje ustawodawcze muszą być obecnie pojmowane z uwzględnieniem zasadniczo nowych warunków tworzenia prawa”¹⁶⁵), i w części dotyczącej współpracy w zakresie opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej (co pokrywa się częściowo z funkcją kreacyjną, jednak przy założeniu, że parlament działa tu tylko jako organ opiniujący), która to część wyklucza całkowicie Senat, a organem opiniującym czyni wyłącznie Sejm.

Udział Senatu w wykonywaniu praw związanych z członkostwem Polski w UE jest więc stosunkowo skromny, co odpowiada polskiemu modelowi dwuizbowości, zawierającemu się w modelu bikameralizmu asymetrycznego, nierównoprawnego czy nieegalitarnego. Dopóki kwestia „unijnego zaangażowania” Polski nie stanie się przedmiotem konstytucjonalizacji, dopóty nie należy też oczekiwać zmian w tym względzie. Ewentualne zmiany muszą być jednak koherentne, a przede wszystkim konsekwentne, tzn. muszą uwzględniać wszystkie poziomy unijnego zaangażowania parlamentów narodowych, tj. poziom „kompetencyjny”, poziom „europejski”, poziom „funkcjonalny” i wreszcie poziom „dwiuizbowy”. Syntezą wymienionych poziomów powinien być poziom „wewnątrz krajowej” regulacji konstytucyjnej, która stworzy optymalny wzorzec partycypacji Senatu w zakresie wykonywania praw wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

¹⁶⁴ Por. J. Szymanek, *W sprawie reformy Senatu...*, op. cit., s. 88. Wzmaga to postulaty dotyczące reformy Senatu, szerzej na ten temat zob. W. Sokolewicz, *O potrzebie reformy Senatu*, „Państwo i Prawo” 2001, nr 11, s. 3 i n.; M. Granat, M. Dobrowolski, *Jaka reforma Senatu?*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 5, s. 77 i n.

¹⁶⁵ Wyrok z dnia 12 stycznia 2005 r., op. cit., s. 29.

THE CONCEPTION OF EUROPEAN ACTIVITY OF THE POLISH SENATE AS A PARLIAMENTARY SECOND CHAMBER

The subject of the article is the matter of the „european commitment” of the Polish Senate as the so-called second chamber of the parliament. Starting point is the statement that the matter of participation of the Senate, and wider of every parliamentary second chamber, in the execution of the rights referring to the European Union membership, should be looked into from at least several points of view.

The first is tier which can be referred to as „competency” because it concerns delimitation of the rights of the Executive and the Legislative branch with regard to the matters referring the European Union. It is contained in the recognition that the competencies of the parliament in the widely understood „european relations” are limited *ab initio* while the second chamber or even wider – the parliament, is brought down to the role of a counselling, advisory body, where the Executive is the leading body.

The second tier is a much wider matter, having a global value – namely the perception of national parliaments by the European Union. This matter may therefore conventionally be referred to as the „union matter” or the „european matter”, because it is both undertaken and regulated, even though rather generally, by the European Union. It boils down to the indication of a general role of the national parliaments in the sphere of their european contacts, which on the one hand includes the area *ad intra* – the internal area, whose core is the relationship of the national parliament with respective national executive bodies. On the other hand, it is the area *ad extra* – the external area which refers to both the relationship of the national parliament with the Union as such and its individual bodies, and the relationship with the parliaments of the other member states.

The third tier can briefly and not very precisely be referred to as „doctrinal” or alternatively „functional”. It mainly is about an answer to the question what function or functions national parliaments actually have (including the second chamber). Therefore, is this function, or functions, a classic function of the parliaments, i.e. supervisory and legislative, with the assumption of a necessary transposition in this respect which is imposed by their „europeisation”. Or perhaps the function associated with the european participation of the national parliaments does not fit in any of the insofar existing or classic or even standard functions of the legislative branch, adopting the form of a separate and independent function – function *sui generis*.

Another tier, the fourth one, is the tier of mutual relations which take place with a divided parliament, the parliament with a complex, two-chamber internal structure. Conventionally, this aspect of the matter may be referred to as „structural” or „bicameral”. Its importance results from the obvious fact of division of the national legislative authority which results in a series of subsequent affects, including in particular those associated with mutual relations between the cham-

bers as well as the extent of their equivalence which may obviously vary and not necessarily be the same. Thus, the variants of dispersion of functions and competencies in both chambers of the parliament are at least a few, starting from the full or perfect symmetry of the chambers through to their seriously advanced sprain.

Finally, the fifth tier is the tier of intranational constitutional regulations which – without ultimately arbitrating the matter – should at least into a certain extent be consistent with the general adjudications dictated by the decisions executed at the previous tiers, namely the „competency”, the „union”, „functional” and eventually the „structural” tier.

Consequently, particular participation of every second chamber, and wider – every chamber of the parliament, in the execution of the rights referring to the European Union membership, will be the function of the above five fundamental or initial matters which will decide on the shape, form and extend of the said participation. Therefore, the concept of the european commitment of the second chamber of the parliament has a somewhat resultant nature, being the form of compilation and mutation of many overlapping problems, circumstances and effects, which results in the actual lack of a single, universal model of fulfilling the „european function” by the second chamber.

JIRÍ GROSPÍČ

**PROBLEMY DOSTOSOWANIA I HARMONIZACJI PRAWA
REPUBLIKI CZESKIEJ Z PRAWEM WE/UE****I. ZBLIŻANIE PRAWA CZESKIEGO DO EUROPEJSKIEGO PRAWA
WSPÓLNOTOWEGO W WARUNKACH STOWARZYSZENIA RCZ Z WE**

Proces zbliżania prawa RCz do przepisów prawa WE rozpoczął się jeszcze w czasach istnienia czechosłowackiej federacji na podstawie Umowy o Handlu, Współpracy Handlowej i Gospodarczej z maja 1990 r. i powinien być kontynuowany na podstawie Tymczasowego Porozumienia między Wspólnotą Europejską a CSRF z grudnia 1991 r., które nie weszło jednak w życie z powodu rozpadu CSRF i powstania samodzielnej Republiki Czeskiej i samodzielnej Republiki Słowackiej.

Wyraźnym impulsem do dostosowania porządku prawnego RCz do europejskiego prawa wspólnotowego stała się Umowa Stowarzyszeniowa (US), ustanawiająca stowarzyszenie między Republiką Czeską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej, która weszła w życie 1 lutego 1995 r. Z umowy tej wynikały całkiem konkretne zobowiązania RCz dotyczące harmonizacji prawa narodowego z prawem WE. Zbliżanie prawa narodowego do przepisów prawa Wspólnot stało się znaczącym warunkiem integracji gospodarczej RCz z WE. Harmonizacja przepisów prawa nie dotyczy jedynie prawa obowiązującego, ale również przyszłych przepisów i ma istotny wpływ na tworzenie prawa na wszystkich płaszczyznach integracji RCz ze strukturami europejskimi.

Umowa Stowarzyszeniowa (w art. 69), jak wynikało z ówczesnego, realnego poziomu ekonomicznego, politycznego i prawnego rozwoju RCz, stanowiła wymóg stopniowej kompatybilności przepisów prawa narodowego z przepisami prawa WE, tj. opierała się na realnych przesłankach, że w wielu dziedzinach nie uda się od razu osiągnąć pełnej harmonizacji czeskiego prawa, ale stopniowo, krok po kroku, osiągnie się nie tylko realny poziom harmonizacji prawa, ale również gwarancję jego implementacji.

Umowa Stowarzyszeniowa stanowiła ogólnie wymóg zbliżania porządku prawnego RCz do prawa wspólnotowego w artykule 70. Zbliżanie to powinno dotyczyć przede wszystkim przepisów prawa umożliwiających integrację ekonomiczną, do jakich należą w szczególności: prawo celne, prawo o zakładaniu firm, prawo bankowe, podatki i prowadzenie rachunku spółek handlowych, własność intelektualna, ochrona pracowników w miejscu pracy, usługi finansowe, zasady

przeprowadzania przetargów w sferze gospodarczej, reguły techniczne i normy, ustawodawstwo w sferze energii jądrowej i ochrony środowiska naturalnego, ochrona zdrowia i życia ludzi, zwierząt i roślin, ochrona konsumenta.

Ważnym czynnikiem harmonizacji prawa RCz z prawem wspólnotowym był art. 67 US, zgodnie z którym RCz zobowiązała się do poprawy ochrony praw własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej tak, by do pięciu lat od wejścia w życie US osiągnięto poziom ochrony podobny do poziomu istniejącego w WE, wraz z porównywalnymi środkami przeznaczonymi na forsowanie takich praw. Przytoczony artykuł US zobowiązał RCz również do przystąpienia w tym samym terminie do Traktatu Monachijskiego z 5 października 1973 r. w sprawie przyznawania patentów europejskich, jak również do wielu innych traktatów i umów dotyczących praw własności intelektualnej, przemysłowej i handlowej.

Z art. 75 US wynikał dla RCz obowiązek współpracy z WE w celu osiągnięcia pełnej zgodności z przepisami technicznymi Wspólnot, z Europejską Normalizacją oraz procedurą oceny zgodności.

Republika Czeska zobowiązała się m.in. do stopniowego dostosowywania swoich przepisów prawa, w tym zasad administracyjnych i technicznych, do przepisów prawnych WE w zakresie transportu lotniczego i lądowego, na ile służy to celom liberalizacji i wzajemnego dostępu do rynków stron w tym uczestniczących oraz ułatwia przepływ podróżnych i towarów.

Kolejne zobowiązania zmierzały do przedsięwzięcia odpowiednich środków umożliwiających wykorzystanie zasad Wspólnot o wolnym przepływie kapitału, m.in. do prawnego zagwarantowania przetargów w sferze gospodarczej bez ograniczeń i bez wsparcia ze środków publicznych.

Zobowiązania dostosowania prawa RCz do prawa wspólnotowego przyczyniły się również do usunięcia luk w porządku prawnym, jak świadczy o tym wymóg prawnego zabezpieczenia prewencji i skutecznego ścigania wykorzystywania systemów finansowych do prania dochodów z działalności przestępczej, w szczególności w przypadku przestępstw związanych z narkotykami (art. 86 US). Zgodnie z art. 92 US ochrona prawna konsumenta wymagała pełnego dostosowania do systemu ochrony konsumenta we Wspólnotach.

Koncepcyjne oddziaływanie na proces zbliżania narodowych porządków prawnych do prawa wspólnotowego przebiegało tak na poziomie WE, jak i na poziomie państw stowarzyszonych. Strategię zbliżania narodowego ustawodawstwa do prawa WE wsparła z jednej strony Biała Księga przyjęta przez Radę Europejską w grudniu 1994 r. w Essen, z drugiej zaś Narodowy Program przygotowania RCz do członkostwa w UE.

Narodowy program przygotowania RCz do członkostwa w UE został wypracowany przez rząd na rok 1999, a w 2000 r. był ciągle aktualizowany. Program obejmował wszystkie zadania, które należało rozwiązać po to, by RCz była przygotowana do przystąpienia do UE. Program, o którym mowa, określał następujące zadania prowadzące do wytyczonego celu:

- a) osiągnięcie kompatybilności prawa narodowego z prawem WE/UE,
- b) spełnienie warunków integracji z rynkiem wewnętrznym UE,

- c) odpowiednie funkcjonowanie właściwych organów państwa i instytucji w celu podjęcia integracyjnych środków i kroków, harmonizacji przepisów prawa i ich egzekwowanie,
- d) włączenie RCz do strukturalnych polityk UE.

Patrząc z horyzontu czasowego, chodziło jednak o zadania krótkookresowe oraz o zadania o charakterze średniookresowym związane z zakładaną datą przystąpienia do UE. Z prawodawczego punktu widzenia do Programu Narodowego nawiązywały plany roczne prawodawczej działalności rządu.

Z punktu widzenia prawa wspólnotowego ważne jest pojęcie tzw. dyrektyw (wytycznych). Z punktu widzenia ogólnie przyjętej zasady pomocniczości szczególne znaczenie ma jej wpływ na tworzenie prawa wspólnotowego. W celu racjonalnego zastosowania narodowego porządku prawnego szczególne znaczenie ma ramowe pojęcie wspólnotowych przepisów prawa w postaci dyrektyw, umożliwiające ich elastyczną konkretyzację w specyficznych warunkach poszczególnego państwa członkowskiego. Natomiast szczegółowa regulacja prawna przez wspólnotowe dyrektywy wywołuje wątpliwości co do sensu tej reformy europejskiego przepisu prawa, w ten sposób bowiem staje się faktycznie bezpośrednio obowiązującym przepisem, niewymagającym transpozycji.

Osiągnięcie kompatybilności prawa RCz z prawem WE przewidziano w Programie Narodowym w postaci kompleksowo ujętych zadań, które należy rozwiązać przed wejściem do UE, a zwłaszcza należy spełnić warunki integracji z wewnętrznym rynkiem UE, poprzez instytucjonalne zabezpieczenie implementacji środków integracyjnych i harmonizacyjnych.

W takim szerokim kontekście pojmowano również zadania w zakresie integracji i harmonizacji, wiążąc je ściśle z reformą sądownictwa i reformą administracji publicznej. Przyswajania *acquis communautaire* nie można sobie wyobrazić jedynie jako prostej transpozycji przepisów wspólnotowych do porządku prawnego RCz czy adaptacji narodowego porządku prawnego do europejskich przepisów prawa, ale również jako zagwarantowanie odpowiednich, instytucjonalnych i personalnych, możliwości praktycznej realizacji *acquis*. Harmonizację narodowych przepisów prawa z prawem wspólnotowym, wraz z przyswajaniem sobie polityk UE, rozumiano jako całościowe tworzenie politycznych i prawnych przesłanek do wejścia RCz do UE, tzn. wszechstronny i kompleksowy proces, którego celem jest osiągnięcie pełnej zgodności z *acquis communautaire*. Przy czym z prawnego punktu widzenia chodzi z jednej strony o zgodną z założonym celem transpozycję dyrektyw WE, z drugiej zaś o regularne stosowanie elementów prawa wspólnotowego przy tworzeniu nowych przepisów prawa.

W celu zapewnienia zbliżania porządku prawnego RCz do prawa wspólnotowego w strukturze centralnych organów administracji państwowej w minionych latach stworzono odpowiednie możliwości wsparcia informacyjnego.

Jeżeli chodzi o odwleknięcie przyjęcia, a następnie odkładanie wejścia w życie ustawy o służbie cywilnej, ostatnio na dzień 1 stycznia 2007 r., świadczy to o istnieniu poważnej i dotychczas jeszcze nie przezwyciężonej luki w tworzeniu przepisów europejskiego, kompatybilnego prawa i ich kwalifikowanej komplementacji.

W okresie dostosowywania prawa RCz do prawa WE wyraźnie uwidoczniła się potrzeba rozwiązania dwóch poważnych problemów: 1) **prawnokonstytucyjnego zagwarantowania wejścia RCz do UE**, jak również konstytucyjnego uregulowania stosunku prawa narodowego do przepisów prawa wspólnotowego; 2) **uelastycznienia, przyspieszenia procesu ustawodawczego w sprawach zbliżania prawa narodowego RCz do europejskiego prawa wspólnotowego**.

II. PRAWNOKONSTYTUCYJNE ZAGWARANTOWANIE WEJŚCIA RCZ DO UE

Aż do 2000 r. Konstytucja Republiki Czeskiej nie regulowała stosunku prawa wewnętrznego do międzynarodowego. Wraz ze zbliżającym się przystąpieniem RCz do WE/EU pojawiła się kwestia stosunku wewnętrznych przepisów prawa do wspólnotowych.

Na podstawie nowelizacji Konstytucji (ustawa konstytucyjna Nr 395/2001 Sb.) art. 10 Konstytucji RCz otrzymał nowe brzmienie i stanowi, że ogłoszone umowy międzynarodowe, na których ratyfikację Parlament RCz wyraził zgodę i którymi RCz jest związana, stają się elementem wewnętrznego porządku prawnego i mają pierwszeństwo przed prawem krajowym. Z punktu widzenia prawnokonstytucyjnego zagwarantowania wejścia RCz do WE/UE nowy, dodany artykuł 10a Konstytucji państwa umożliwia na mocy umowy międzynarodowej przeniesienie pewnych kompetencji organów narodowych na międzynarodową organizację lub instytucję. Równocześnie to postanowienie konstytucyjne umożliwia, by specjalna ustawa konstytucyjna stanowiła, że do ratyfikacji umowy tego rodzaju potrzebna jest zgoda wyrażona w referendum.

Nowelizacja konstytucji stworzyła również prawne podwaliny do współdziałania rządu i parlamentu wobec organizacji i instytucji międzynarodowych, co jest praktycznie sprawą najpoważniejszą w stosunku do organów WE/UE. W art. 10b Konstytucji Republiki Czeskiej w sposób zdecydowany zleca się rządowi regularne i wczesne informowanie parlamentu o sprawach związanych ze zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa państwa w organizacji lub instytucji międzynarodowej, na które zostały przeniesione, na mocy międzynarodowych umów, pewne kompetencje organów narodowych. Praktycznym spełnieniem tej regulacji konstytucji jest współdziałanie rządu z parlamentem przy omawianiu spraw związanych ze zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa RCz w międzynarodowej organizacji lub instytucji, na którą zostały przeniesione pewne suwerenne kompetencje państwa, co dotyczy przede wszystkim Unii Europejskiej. Cytowane postanowienie konstytucji nakłada na rząd obowiązek regularnego i wczesnego informowania parlamentu o wymienionych sprawach.

Jest rzeczą oczywistą, że w demokratycznym systemie parlamentarnego rządu nie chodzi jedynie o wyodrębnienie i podział władz, ale także o ich **wzajemne działanie i współdziałanie**, które w procesie tworzenia europejskiego prawa okazują się niezbędne. Mechanizm tego współdziałania regulują z jednej strony regulaminy posiedzeń obu izb parlamentu, a z drugiej, jeżeli chodzi o postępowanie

nie organów centralnych administracji państwowej, określają je wytyczne (przepisy wewnętrzne) rządu.

Należy wspomnieć również o możliwości, którą przynosi nowelizacja konstytucji w art. 10b ust. 3. Polega ona na tym, że wtedy gdy obie izby Parlamentu mają zająć stanowisko wobec przygotowywanych decyzji międzynarodowej organizacji, w naszym przypadku aktu prawnego organów UE, sprawy te zostają powierzone, na mocy ustawy o zasadach postępowania i kontaktu obu izb, wspólnemu organowi obu izb. Jak dotychczas możliwości przewidziane w Konstytucji RCz nie zostały wykorzystane, a prognozy odnośnie do ustawy o zasadach postępowania i kontaktu obu izb są bardzo sceptyczne.

Zasady techniki prawodawczej rządu (dalej Zasady) w obowiązującym brzmieniu, regulujące proces prawodawczy w sferze centralnej administracji państwowej, ustanawiają odpowiedzialność ministerstw i pozostałych urzędów centralnych za stan harmonizacji prawa RCz z europejskim prawem wspólnotowym w zakresie ich kompetencji i działania. Wśród ogólnych wymogów co do tworzenia przepisów prawa zgodnie z art. 2 ust. 2 ww. Zasad jest również wymóg zagwarantowania podczas opracowywania przepisu prawa „zgodności z prawem Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej” (w dokumentach rządowych używa się skrótu tego terminu – „prawo Unii Europejskiej”).

Zgodnie z art. 4 ust. 1 i 3 Zasad, przygotowując proces prawodawczy, resort jest zobowiązany zagwarantować zgodność projektowanej regulacji prawnej z zobowiązaniami wynikającymi dla RCz z jej członkostwa w UE, przez wskazanie w składanym merytorycznym projekcie legislacyjnym (1 faza rządowego projektu ustawy) które akty prawne UE dotyczą danej dziedziny regulacji prawnej, jakie są ich główne zasady i jaki jest termin, do którego Republika Czeska powinna owe akty przenieść do swojego porządku prawnego lub przystosować do nich swój porządek prawny.

W uzasadnieniu do projektu ustawy centralny urząd administracji powinien dokonać oceny możliwości kompatybilności projektu ustawy z aktami prawa UE i uzasadnić ewentualne odstępstwa (art. 9 ust. 2 Zasad).

W Urzędzie Rządu RCz (odp.: Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) został powołany departament ds. kompatybilności, który dokonuje oceny wszystkich projektów ustaw pod względem ich dostosowania do prawa UE (art. 8 ust. 2 Zasad).

Zasady techniki prawodawczej rządu zawierają również wskazówki i instrukcje dla ministerstw i innych centralnych organów administracji państwowej co do sposobu wykazywania kompatybilności projektowanych ustaw z prawem WE/UE. Ustanawiają także procedurę dla prowadzenia wstępnych konsultacji projektów ustaw z Komisją ds. Europejskich Izby Poselskiej Parlamentu RCz. Powiązanie projektowanej ustawy z prawem UE jest wykazywane przez podkreślenie postanowień projektowanej ustawy zapewniających transpozycję lub adaptację. O ile to możliwe, harmonizację projektu z prawem WE/UE wykazuje się, sporządzając tablicę porównawczą. Przepisy prawa UE oznacza się numerem identyfikacyjnym systemu informacyjnego CELEX.

Proces dostosowania prawa RCz przebiegał w kilku etapach, jego początek tkwi jeszcze w czasach federacji czechosłowackiej, a o jego intensyfikacji świadczą również liczba dotyczących go uchwał rządowych. Wyraźnym impulsem była wspomniana już Umowa Stowarzyszeniowa między RCz a Wspólnotami Europejskimi oraz ich państwami członkowskimi. Przyspieszenie oddziaływania rządu na proces zbliżania porządku prawnego RCz do prawa WE/UE jest oczywiste z prostego faktu, że w latach 1995–1997 rząd przyjął tylko w tej sprawie 8 uchwał, natomiast w latach 1998–2004 (do 30 kwietnia 2004 r., tj. do chwili przyjęcia RCz do UE) uchwał rządowych było już 34. Regularnie zaczęto sporządzać np. kwartalne sprawozdania Rady Legislacyjnej Rządu o stanie i problemach zbliżania prawa narodowego do prawa wspólnotowego.

Najdonioślejszym, pod względem koncepcyjnym i metodycznym, dokumentem rządu z okresu dostosowawczego były **Wskazówki metodyczne rządu RCz w sprawie zapewniania prac nad zbliżaniem przepisów prawa RCz do prawa WE** (uchwała rządu RCz nr 1212/1999). Wskazówki te obowiązywały także przy harmonizacji przepisów prawa RCz z przepisami technicznymi UE. Wskazówki metodyczne mają być odpowiednio stosowane przy opracowaniu aktów prawnych w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i polityki bezpieczeństwa oraz w zakresie współpracy policji i wymiaru sprawiedliwości.

Podstawowymi metodami zbliżania przepisów prawa RCz do przepisów WE są transpozycje i adaptacje.

Transpozycja jest rozumiana jako przeniesienie dyrektywy WE do porządku prawnego RCz w celu przewidzenia w regulacji prawnej takich samych skutków, jakie w regulacji prawnej WE mają relewantne postanowienia dyrektywy WE, czy to przez zmianę obowiązującego, czy też wydanie nowego przepisu prawa.

Adaptacja oznacza zmianę obowiązującego lub wydanie nowego przepisu prawa w taki sposób, by regulacja prawna RCz nie była sprzeczna z bezpośrednio obowiązującymi przepisami prawa WE i by udzielono im stosownego instytucjonalnego wsparcia.

Wskazówki metodyczne rządu w sprawie zbliżania prawa RCz do prawa WE były godne uwagi również dlatego, że traktowały ten proces kompleksowo, łącznie z respektowaniem ogólnych zasad prawa WE (zasada równości, proporcjonalności itp.), ustanowieniem pierwotnego prawa europejskiego i przepisów prawa WE o charakterze przekrojowym, ew. konkretyzujących zasady ogólne.

Wskazówki metodyczne w procesie dostosowania kładły również nacisk na znajomość praktyki interpretacyjnej i aplikacyjnej Komisji WE, Trybunału Sprawiedliwości WE i Sądu Pierwszej Instancji.

Wskazówki metodyczne w zasadzie wymagały od resortów przedkładania w pełni zharmonizowanych projektów przepisów prawa. Wymagały, by np. brak kompatybilności był uzasadniony i równocześnie określono termin, w którym przedłożony projekt przepisu prawnego będzie w pełni kompatybilny z prawem WE.

Wskazówki metodyczne rządu były koncipowane w warunkach stopniowej kompatybilności porządku prawnego RCz z prawem UE, zakładały więc nie tyl-

ko całkowitą kompatybilność, ale także jej niższy stopień: częściową kompatybilność i przeważającą kompatybilność.

III. PRZYŚPIESZENIE PROCESU PRAWODAWCZEGO W SPRAWACH HARMONIZACJI PRAWA RCZ Z PRAWEM WE/UE, WSPÓŁDZIAŁANIE RZĄDU I PARLAMENTU

Wielka aktywność prawodawcza spowodowana zobowiązaniami w kwestii zharmonizowania prawa RCz z prawem WE prowadziła do **uelastycznienia i przyspieszenia procesu prawodawczego w parlamencie**, gdzie średni okres rozpatrywania ustawy wynosi od 6 do 8 miesięcy. Temu celowi powinna służyć nowelizacja regulaminu posiedzeń Izby Poselskiej (ustawa nr 47/2000 Sb.), która umożliwia właśnie w przypadku projektów ustawodawczych, gwarantujących spełnianie zobowiązań państwa wynikających z umów międzynarodowych, a więc także zobowiązań w stosunku do WE/UE, istotne przyspieszenie parlamentarnej procedury ustawodawczej. W takim przypadku oszczędność czasu polega na tym, że odpada drugie czytanie, w ramach którego na rozpatrzenie projektu ustawy przez komisję lub komisje Izby Poselskiej był ustanowiony dwumiesięczny termin. Uproszczenie procedury legislacyjnej polega również na tym, że w czasie szczegółowej debaty nie można wносить poprawek lub innych zmian, można jedynie zaproponować zmianę daty wejścia w życie projektowanej ustawy, lub też zaproponować poprawienie błędów legislacyjnych i technicznych, gramatycznych czy drukarskich. W takim przypadku możliwe jest przyjęcie ustawy w pierwszym czytaniu.

Usiłowano (na podstawie rządowego projektu nowelizacji Konstytucji RCz) również przyspieszyć harmonizację prawa narodowego z prawem WE/UE i przekazać część kompetencji ustawodawczych rządowi przez wprowadzenie w tym celu rozporządzeń rządowych z mocą ustawy. Parlament odrzucił takie rozwiązanie, a w warunkach konstytucyjno-politycznych RCz taki wniosek czy projekt nie ma szans na przyjęcie. System konstytucyjny RCz charakteryzuje się tym, że pewna materia może być regulowana wyłącznie w drodze ustawy. Zwykle krucha większość rządowa w Izbie Poselskiej nie zapewnia koalicji rządowej bezpiecznego forsowania przyjęcia rządowych projektów ustaw. Opozycja wykorzystuje występujące w koalicji rządowej niezgodności czy konflikty, by wywierać wpływ na działanie władzy ustawodawczej.

Uelastycznienie procesu legislacyjnego w sprawach harmonizacji prawa RCz z prawem WE nie podążało jednak wyżej wyznaczonymi drogami, ale nastąpiło dzięki nawiązaniu współpracy między rządem a parlamentem. Na mocy uchwały rządu nr 257/2000, w której ustanawia się sposób wykazywania kompatybilności projektowanych ustaw z prawem WE, określono równocześnie procedurę zakładającą współdziałanie resortów z Komisją ds. Europejskich Izby Poselskiej. Bez konsultacji z ww. komisją resort nie może przedłożyć projektu ustawy na posiedzeniu rządu.

Jeżeli chodzi o udział RCz w podejmowaniu decyzji przez organy UE, zwłaszcza w zakresie prawodawstwa europejskiego, nowelizacja regulaminu posiedzeń Izby Poselskiej zinstytucjonalizowała procedurę w sprawach europejskich (ustawa nr 282/2004 Sb.), polegającą na wprowadzeniu do regulaminu Izby Poselskiej specjalnego rozdziału zatytułowanego „Rozpatrywanie spraw Unii Europejskiej”.

Zgodnie z postanowieniami ww. rozdziału regulaminu Izby Poselskiej rząd przedkłada Izbie Poselskiej za pośrednictwem Komisji ds. Europejskich projekty aktów WE i UE. Przy tym rząd załącza do tych projektów swoje wstępne stanowisko. Izba Poselska zobowiązuje rząd do przedkładania projektów aktów prawnych WE i UE w tym samym czasie, kiedy są przedkładane Radzie UE. Omawianiem projektów aktów innych dokumentów WE i UE zajmuje się bezzwłocznie Komisja ds. Europejskich Izby Poselskiej na podstawie wstępnego stanowiska rządu.

Przewodniczący Komisji ds. Europejskich lub przewodniczący merytorycznie właściwej komisji może zwrócić się z prośbą do przewodniczącego Izby Poselskiej o wprowadzenie uchwały Komisji w wymienionych sprawach do porządku obrad posiedzenia Izby Poselskiej, o co może poprosić także rząd. Jeżeli uchwała Komisji ds. Europejskich czy merytorycznie właściwej komisji nie zostanie wprowadzona do porządku dziennego posiedzenia Izby Poselskiej, jest to traktowane jako stanowisko Izby Poselskiej.

Uchwała Izby Poselskiej lub uchwała komisji w sprawach projektów aktów i innych dokumentów WE i UE jest przesyłana rządowi, który z niej korzysta przy prezentowaniu swojego stanowiska w negocjacjach z WE i UE.

Podobnie nowelizacja Regulaminu posiedzeń Senatu (ustawa nr 172/2004 Sb.) ustanawia zasady współpracy Senatu z rządem w sprawach związanych z zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa RCz w UE. W rozdziale dwunastym Regulaminu posiedzeń Senatu (§ 119a–119h) ustanawia się, że na podstawie informacji przekazywanych przez rząd Senat rozpatruje w szczególności:

- sprawozdanie na temat rozwoju UE w minionym okresie i jej dalszego rozwoju; przedkładane przez rząd co najmniej raz w roku,
- sprawozdanie na temat przejmowania do porządku prawnego zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej, przede wszystkim informacje o wykonaniu aktów legislacyjnych wymagających transpozycji; przedkładane przez rząd co najmniej raz w roku,
- wstępną informację rządu o programie posiedzenia Rady Europejskiej, a następnie informację o wynikach posiedzenia,
- informację rządu o rozpoczęciu i przebiegu posiedzenia w sprawie zmiany umów, na których opiera się UE,
- projekty aktów legislacyjnych UE, które rząd przedkłada bezzwłocznie po przekazaniu ich przez Komisję Europejską lub inny organ UE,
- wstępne stanowiska, które rząd przedkłada do projektów aktów legislacyjnych UE.

Następnie Senat zgodnie ze swym regulaminem posiedzeń rozpatruje projekty wiążących działań podejmowanych przez organy UE, aktualne informacje i sta-

nowiska rządu wobec aktów legislacyjnych lub innych dokumentów UE, wraz z informacją o stanie ich rozpatrywania – przedkładane Senatowi przez rząd z własnej inicjatywy lub na prośbę Senatu lub jego komisji, której powierzono rozpatrzenie projektów aktów legislacyjnych i wiążących działań podejmowanych przez organy UE. Senat rozpatruje również dokumenty przedłożone mu bezpośrednio przez organy UE oraz dokumenty o charakterze komunikującym.

Nowelizacja Regulaminu posiedzeń Senatu wprowadziła współdziałanie z rządem przy rozpatrywaniu spraw nie tylko z punktu widzenia europejskiego prawodawstwa wspólnotowego, ale z szerszego punktu widzenia omawiania spraw europejskich UE. Jednakże współdziałanie z rządem jest gwarantowane przez obie izby Parlamentu Republiki Czeskiej.

IV. NOWE WSKAZÓWKI METODYCZNE RZĄDU W SPRAWIE HARMONIZACJI PRZEPISÓW PRAWA RCZ Z PRAWEM UE, OBECNY STAN HARMONIZACJI

W 1994 r. zbiór wszystkich przepisów prawa WE/UE tworzących *acquis communautaire* wynosił ponad 31 000 przepisów obejmujących około 2200 dyrektyw, 11 500 rozporządzeń, 11 600 decyzji i 6400 pozostałych przepisów. Od połowy lat 90. Komisja Europejska stopniowo określała wspólne, obligatoryjne ramy dla państw kandydujących, zawierające wybór najważniejszych aktów. Na tej podstawie do dnia 30 kwietnia 2004 r. dla RCz przeprowadzono monitoring ogółem 22 016 przepisów, z czego 1808 dyrektyw, 7766 rozporządzeń, 8386 decyzji i 4056 pozostałych przepisów¹.

W dniu przystąpienia RCz do UE (1 maja 2004 r.) stan dostosowania czeskich przepisów prawa do przepisów WE pokazał, że wymogi kompatybilności zostały spełnione w przypadku 79% przepisów, częściową kompatybilność osiągnięto w przypadku 6,6% przepisów i 14,3% przepisów należało z punktu widzenia rozwiązań dostosowawczych jeszcze wyjaśnić.

W tym samym czasie stwierdzono również, że przepisy prawa WE zostały zaimplementowane za pośrednictwem 1292 przepisów prawa opublikowanych w Dzienniku Ustaw RCz, co oznacza, biorąc pod uwagę 11 458 wszystkich obowiązujących przepisów prawnych, że udział czeskich przepisów transponujących czy adaptujących prawo WE wynosi 11,3% ich ogólnej liczby². Udział ten nie pomniejsza jednakże znaczenia tej części porządku prawnego RCz implementującego prawo WE, dotyczy bowiem wszystkich kodeksów prawnych i ważnych dziedzin oraz gałęzi prawa.

W nowych warunkach, jakie powstały z chwilą przystąpienia RCz do UE, rząd na mocy uchwały nr 1304/2005 zatwierdził 12 października 2005 r. nowe **Wskazówki metodyczne dotyczące zagwarantowania prac podczas reali-**

¹ J. Palivec, *Kvantifikační analýza procesu aproximace práva v České republice s právem Evropských společenství* (Analiza ilościowa procesu dostosowania prawa w Republice Czeskiej do prawa Wspólnot Europejskich), „Právník” 2005, nr 1, s. 31.

² J. Palivec, op. cit., s. 47 i n.

zacji zobowiązań legislacyjnych wynikających z członkostwa RCz w UE. Wskazówki te weszły w życie z dniem 1 stycznia 2006 r. Nowe wskazówki metodyczne uściślają z jednej strony przedmiot zobowiązań legislacyjnych wynikających z członkostwa w UE, z drugiej zaś postępowanie organów państwa podczas realizacji tych zobowiązań, szczególnie przy ocenie kompatybilności przepisów prawa z prawem UE, jak również postępowanie przy ewidencjonowaniu stanu i przebiegu realizacji zobowiązań legislacyjnych wynikających z członkostwa RCz w UE za pośrednictwem systemów informacyjnych ISAP.

W nowych wskazówkach metodycznych uchyla się istotną część wcześniejszych wytycznych, które uznano za przestarzałe. Do nowych elementów należy zwłaszcza samo pojęcie implementacji wspólnotowych przepisów prawa do porządku prawnego RCz, przez co rozumie się cały proces przygotowania i przyjmowania przepisów prawa narodowego kompatybilnych z prawem UE i nawiązujących do podjętych działań koniecznych do zapewnienia należytego stosowania prawa UE.

We wspomnianych nowych wskazówkach metodycznych sprecyzowano pojęcie ogólnych zasad prawnych, związanych z koncepcją państwa prawa, w tym zasady prawnej gwarancji, ochrony okresu oczekiwania na wejście w życie, zasady proporcjonalności, uznanych przez orzecznictwo.

Z członkostwa RCz dla dziedziny harmonizacji prawa powstają również pewne obowiązki, szczególnie obowiązki referencyjne wynikające z dyrektywy europejskiej, a więc obowiązek wskazania na tę dyrektywę w przepisie prawnym, który ją transponuje. Następnie, obowiązek notyfikacji, tj. obowiązek powiadomienia Komisji Europejskiej o przepisach prawa RCz przystosowujących unijną dyrektywę.

Tak transpozycja, jak i adaptacja przepisów prawnych RCz do prawa wspólnotowego jest trudną procedurą pod względem czasowym i specjalistycznym. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń w nowych wskazówkach metodycznych bardzo precyzyjnie opracowano tę procedurę. Kluczową rolę odgrywa tu departament ds. kompatybilności Urzędu Rządu RCz (odp. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów). W szczególności chodzi o przydzielanie gestorów do przepisów UE, ocenę wpływów projektów przepisów prawa UE na porządek prawny RCz w procesie ich przyjmowania. Chodzi także o analizę i ocenę przepisów UE ogłoszonych w Biuletynie Urzędowym UE.

Departament ds. kompatybilności Urzędu Rządu RCz (odp. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów) gromadzi wszelkie informacje o przepisach prawa i ich opracowaniu pod względem ich harmonizacji z prawem UE i wprowadza je do odpowiedniej bazy danych (ISAP). I wreszcie, nowa metodyka umożliwia racjonalne uproszczenie legislacyjnego procesu harmonizacji, i to przez kompatybilność projektów przepisów prawa, z których jasno wynika, że odpowiednie europejskie przepisy prawa zostaną w następnych 6 miesiącach znowelizowane.

Resort gestora projektów przepisów prawa UE i umów międzynarodowych negocjowanych w ramach UE przeprowadza analizę wpływu przepisów UE na porządek prawny RCz, w której bardzo precyzyjnie podaje się, jakie czeskie prze-

pisy prawne należy koniecznie uzupełnić, zmienić, uchylić czy zastąpić innymi. Naturalnie dotyczy to także analizy przepisów UE ogłoszonych w Biuletynie Urzędowym UE, i to również pod kątem przepisów implementacyjnych, które koniecznie należy przyjąć do ogłoszonego przepisu prawnego UE. Dyrektywy rządu określają techniczne szczegóły dotyczące wyżej wymienionej procedury.

Notyfikacją przepisów transpozycyjnych Komisji Europejskiej zajmuje się departament ds. kompatybilności Urzędu Rządu RCz (odp. Kancelarii Prezesa Rady Ministrów).

Podczas implementacji prawa UE podejmuje się wszelkie odpowiednie środki do realizacji zobowiązań legislacyjnych, wynikających z członkostwa RCz w UE. Z porządku prawnego państwa usuwa się również postanowienia sprzeczne z ww. zobowiązaniami, jak to wynika zwłaszcza z art. 10 Traktatu Założycielskiego Wspólnoty Europejskiej. Następnie, podczas implementacji prawa WE/UE należy zadbać o to, by przepisy prawa wspólnotowego dały się odpowiednio i należycie zastosować, tj. by wykonanie praw i obowiązków wynikających z prawa UE było zagwarantowane instytucjonalnie. Przy tym sankcje za naruszenie praw i obowiązków wynikających z prawa UE muszą być wystarczająco skuteczne i nie mogą być mniej surowe od sankcji za naruszenie podobnych praw i obowiązków, których regulacja należy do wyłącznej kompetencji RCz. Wnioskodawca przepisu implementacyjnego opracuje i przedłoży jego projekt tak, by wszedł w życie najpóźniej w dniu przewidzianym w stosownym przepisie UE w celu jego należytej implementacji.

W odróżnieniu od wcześniejszego okresu, gdy dostosowywanie prawodawstwa narodowego do prawa wspólnotowego przebiegało jeszcze w warunkach stowarzyszenia RCz z WE/UE i możliwa była częściowa kompatybilność narodowego prawa z prawem UE, obecnie, po wejściu RCz do UE, resort, będący gestorem, przedkłada rządowi tylko projekty przepisów prawnych całkowicie kompatybilnych.

Nowe wskazówki metodyczne rządu szczegółowo określają sposób, w jaki podczas implementacji prawa wspólnotowego uwzględnia się orzecznictwo europejskich organów sądowych oraz ogólne zasady prawa. Regulują również szczegółowo procedurę podczas transpozycji dyrektyw WE/UE do prawa RCz, jak i adaptacji przepisów prawnych RCz do rozporządzeń WE/UE.

Z dniem 1 stycznia 2006 r. wskazówki metodyczne rządu dotyczące zagwarantowania prac podczas realizacji zobowiązań prawodawczych wynikających z członkostwa RCz w UE stały się organiczną częścią Zasad techniki prawodawczej rządu, regulujących proces legislacyjny w ramach centralnych organów administracji państwowej. W projektach ustaw, które z punktu widzenia europejskiego prawodawstwa mają charakter implementacyjny, rząd zwraca się z wnioskiem do Izby Poselskiej, by wyraziła ona zgodę na taki projekt już w pierwszym czytaniu.

V. NIEKTÓRE PROBLEMY STOSUNKU NARODOWEGO USTAWODAWSTWA DO EUROPEJSKIEGO PRAWODAWSTWA WSPÓLNOTOWEGO

W programach prawodawczych i rozważaniach zawartych w literaturze specjalistycznej w okresie stowarzyszenia RCz z WE/UE w pełni przeważały stanowiska popierające osiągnięcie całkowitej kompatybilności tej części narodowego porządku prawnego, której dotyczyły przepisy prawa wspólnotowego. Problemy zdefiniowania narodowych i wspólnotowych kompetencji prawodawczych, kwestie stopnia autonomii prawodawstwa narodowego podczas transpozycji dyrektyw europejskich, krytyczne badanie stosowania powszechnie uznawanej zasady pomocniczości w stosunku do prawodawstwa narodowego i europejskiego prawodawstwa wspólnotowego pozostawały poza kręgiem zainteresowania.

Rozwój pierwotnego i wtórnego prawa WE/UE bez wątpienia prowadził do stworzenia europejskiego obszaru prawnego, co na poziomie państw członkowskich odzwierciedla się w europeizacji narodowych porządków prawnych. Europeizacja prawa przejawia się szczególnie w rozszerzaniu regulacji prawnej poprzez przepisy prawa wspólnotowego, w harmonizacji istotnej części systemów prawnych państw członkowskich UE, w stosowaniu priorytetu prawa wspólnotowego w zakresie jego działania w państwach członkowskich UE³. Istnieją specjalistyczne prace zajmujące się analizą europeizacji poszczególnych dziedzin prawnych, np. prawa administracyjnego⁴.

Od dłuższego czasu podlega krytyce instytucjonalne uporządkowanie i procedury podejmowania decyzji UE ze względu na brak demokratycznej legitymizacji. Krytyka ta dotyczy przede wszystkim tworzenia europejskich przepisów prawa. Ze struktury UE wynika dualna zasada legitymizacji jej organów. Legitymizację Parlamentu Europejskiego gwarantują demokratyczne, bezpośrednie wybory, legitymizacja pozostałych organów UE, szczególnie Rady Europy, Europejskiej Komisji i pozostałych stanowi pochodną legitymizacji konstytucyjnych organów państw członkowskich UE.

Wzmocnienie legitymizacji Parlamentu Europejskiego i decydowanie o europejskich przepisach prawa ma dwa podstawowe aspekty:

a) wzmocnienie kompetencji prawodawczej Parlamentu Europejskiego, który dotychczas posiada przeważnie kompetencje konsultacyjne. Obecnie europejski wspólnotowy przepis prawny może zostać przyjęty również wbrew woli Parlamentu Europejskiego;

b) legitymizacja Rady Europejskiej i Komisji Europejskiej, odgrywających decydującą rolę w stanowieniu i przyjmowaniu wspólnotowych aktów legislacyjnych, stanowi pochodną konstytucyjnych organów państw członkowskich UE,

³ J. Grospič, *K některým otázkám evropské ústavy*, in: *Pocta Františku Šamalíkovi* (Niektóre kwestie europejskiej konstytucji, w: Wspomnienie o Františku Šamalíku), ASPI Publishing, Praha 2003, s. 55.

⁴ K.H. Ladeur (red.), *The Europeanisation of Administrative Law, Transforming national decision-making procedures* (Europeizacja prawa administracyjnego, Transformacja procedur narodowych), Ashgate, Dartmouth 2002.

których legitymizacja wypływa z parlamentów narodowych. Wynika z tego, że wzmocnienie uczestnictwa parlamentów narodowych w procesie prawodawczego podejmowania decyzji organów UE może wspomóc legitymizację ich aktów.

Z tym związana jest problematyka ujęcia UE w ramy konstytucyjne. Kwestie te są przedmiotem szeregu prac monograficznych i studiów, m.in. znanej polskiej specjalistki w dziedzinie prawa konstytucyjnego Marii Kruk⁵.

W procesie ratyfikacji Traktatu o Unii Europejskiej kraje członkowskie UE z wielkim naciskiem forsowały wzmocnienie roli narodowych parlamentów. W konsekwencji do Traktatu z Maastricht dodano Deklarację nr 13 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, która została zatwierdzona jako załącznik do Traktatu Amsterdamskiego. Tendencja zwiększenia roli parlamentów narodowych w rozpatrywaniu i omawianiu spraw UE, zwłaszcza legislacyjnych, znalazła odzwierciedlenie w postanowieniach konstytucyjnych państw członkowskich UE (tzw. europejskich nowelizacjach – euronowelach) i nawiązujących do nich postanowieniach proceduralnych w parlamentarnych regulaminach posiedzeń, zapewniających w szczególności:

punktualne poinformowanie parlamentów narodowych o sprawach UE, zwłaszcza o przygotowywanym prawodawstwie wspólnotowym, stosowanie odpowiedzialności rządu za forsowanie stanowiska parlamentu narodowego przy rozpatrywaniu i uchwalaniu przepisów prawa UE.

Zwiększenie roli parlamentów narodowych w europejskich sprawach wspólnotowych znalazło odzwierciedlenie w powołaniu wyspecjalizowanych organów parlamentarnych (komisji) do spraw UE. Przy czym w każdym państwie członkowskim UE wszystkie owe konstytucyjne, ustawowe zmiany organizacyjne zostały przeprowadzone zgodnie ze specyficznymi cechami jego systemu konstytucyjnego⁶.

W związku ze wspomnianym rozwojem można zauważyć również krytyczne podejście do oceny europejskiego prawodawstwa wspólnotowego. Poddawano go krytyce już od lat 80. XX wieku, zarzucając, że przepisy prawne UE są niedostatecznie elastyczne i szkodzą konkurencyjności europejskiej przedsiębiorczości, wzrostowi ekonomicznemu i zatrudnieniu obywateli Europy. Krytyce podlega głównie nadmiar uregulowań, które są zbyt szczegółowe i nakazowe, dlatego też wymaga się w tej dziedzinie reformy prawa wspólnotowego. Ważnym etapem tej reformy powinna być deregulacja, jednak nie poprzez usunięcie wszystkich skrajnych ograniczeń, ale raczej przez ich wymianę na metody i formy o mniej interwencyjnym charakterze⁷. Inicjatywy w zakresie deregulacji zmierzają ku uproszczonej i bardziej przejrzystej regulacji prawnej, która powinna spowodować

⁵ M. Kruk, *Tworzenie konstytucji europejskiej (przegląd wybranych projektów)*, w: „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 1 (35), s. 38.

⁶ Szczegółowa analiza tej problematyki zawarta w artykule Lenki Pitrovej i in. *Úloha národních parlamentů v legislatívnim procese v Európskej únii* (Rola parlamentów narodowych w procesie legislacyjnym w Unii Europejskiej), „Právník” 2002, nr 10, s. 1013 i n.

⁷ T. Burns, *Better law-making? An evaluation of law making in the European Community*, w: P. Craig, C. Harlow (red.), *Law-making in the European Union*, ILAS, Kluwer Law International, London-Hagu-Boston 1998, s. 449 i n.

wać zredukowanie liczby przepisów prawnych i prowadzić do bardziej ramowych dyrektyw europejskich. W analitycznych rozważaniach okazuje się, że parlamenty narodowe dążą do zdobycia wystarczających kompetencji jako prawdziwej przeciwwagi wobec wpływu Rady Europejskiej na proces tworzenia prawa wspólnotowego. Wyższa efektywność prawodawstwa europejskiego powinna być osiągana dzięki większej elastyczności dyrektyw europejskich, będącej bardziej kompatybilną z zasadą pomocniczości⁸.

Przystąpienie Republiki Czeskiej do Unii Europejskiej (w dniu 1 maja 2004 r.) wówczas, kiedy rozwój europejskiego prawodawstwa wspólnotowego trwał już od wielu dziesięcioleci – równocześnie z pozycji jego transpozycji i adaptacji w narodowym porządku prawnym – wyraźnie odsłoniło rozbieżności prawodawstwa wspólnotowego na pewnych jego odcinkach. Czeskie doświadczenia z harmonizacją prawa narodowego z prawem WE/UE do 1 maja 2004 r. pokazują, że do jednego przepisu czeskiego istnieje średnio ponad 7,8 odniesień do przepisów WE/UE. W niektórych przypadkach chodzi o skrajne dane, np. ustawa nr 169/1999 Sb. (ustawa weterynaryjna) rozwiązała transpozycję i adaptację w stosunku do 1061 przepisów UE, ustawa nr 13/1993 Sb. (ustawa celna) wobec 190 przepisów UE itp.⁹ Dlatego też konieczność oczyszczenia i kodyfikacji europejskiego prawa wspólnotowego jest w pełni zrozumiała.

Dla europejskiego prawodawstwa wspólnotowego w stosunku do narodowego prawodawstwa państw członkowskich UE specjalne znaczenie mają zasady pomocniczości i proporcjonalności (stosowności). Zasada pomocniczości jest zapisana w pierwotnym prawie wspólnotowym w stosunku do rozróżnienia kompetencji WE i państw członkowskich. Należy zarazem zaznaczyć, że w nowoczesnym prawie konstytucyjnym europejskich państw demokratycznych zasada pomocniczości stała się powszechnie uznawaną zasadą, zwłaszcza z punktu widzenia poziomego podziału kompetencji poszczególnych szczebli sprawowania władzy państwowej, wykonywania administracji publicznej i samorządowej. Najbardziej wprost zasada pomocniczości w pozytywnym prawie konstytucyjnym została prawdopodobnie zapisana w Ustawie Zasadniczej RFN, i to tak w stosunku do WE/UE (art. 23 ust. 1 U.Z.), jak i w ustroju federalnym (zwl. art. 72 ust. 1, 2 i 3 U.Z.).

W relacjach państw członkowskich ze Wspólnotą (UE) zasada pomocniczości jest pojmowana przede wszystkim jako zasada wykonywania ich kompetencji, a nie jako zasada decydująca przy podziale kompetencji, których rzeczywisty zakres wynika z praktycznej realizacji umów między państwami członkowskimi WE/UE ustanawiających ramowe kompetencje Wspólnot, stwarzająca przesłanki również do zastosowania zasady suwerenności państw członkowskich WE/UE. Te jednak są wynikiem politycznej woli państw członkowskich, przy czym umocowanie traktatowe realizowane jest w celu *effect utile*.

⁸ L. Woods, Ch. Villiers, *The Legislative Process and the Institutions of the European Union. A Case Study of the Development of European Company Law*, w: P. Craig, C. Harlow (red.), *Law-making...*, op. cit., s. 529 i n.

⁹ J. Palivec, op. cit., s. 46.

Przy tym Wspólnocie Europejskiej właściwa jest idea regulacji europejskiego dobrobytu, która stanowi coś więcej niż jedynie wypadkową interesów państw członkowskich, i dlatego posiada odrębne znaczenie¹⁰.

Zgodnie z art. 5 ust. 3 Europejskiego Traktatu Założycielskiego zasada pomocniczości została uzupełniona zakazem nieproporcjonalności przy osiąganiu celów ustanowionych w niniejszym traktacie.

Pojawiają się jednak zarzuty, że zasada pomocniczości ze względu na swoją abstrakcyjność i zależność od konkretnego kontekstu jej stosowania budzi wątpliwości co do tego, czy jej moc prawna może efektywnie obowiązywać, czy należy ją zastosować do orzekania w prawie wspólnotowym jako miernik jurysdykcji. Można zgodzić się z tym, że pogląd taki jest z punktu widzenia znaczenia i zasięgu zasady pomocniczości ograniczający. Zasada ta oddziałuje na wszystkie elementy składowe władzy – ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, i na dodatek ma wewnętrzne znaczenie etyczne¹¹.

Zdaniem niektórych autorów ekspansja głosowania większościowego w WE spowodowała kryzys legitymizacji; państwa członkowskie postrzegały bowiem ten rozwój jako ograniczenie swoich kompetencji i suwerenności, co prowadziło do zapisania zasady pomocniczości w Traktacie Założycielskim WE. Państwa członkowskie dążyły zwłaszcza do zobowiązania WE za pośrednictwem pomocniczości do zbadania stosowania tej zasady przez Europejski Trybunał Sądowy. Kompetencja Europejskiego Trybunału Sądowego dotycząca zbadania przyjętych przez WE środków legislacyjnych na podstawie zasady pomocniczości stałaby się fundamentalnym mechanizmem do wiarygodnego zobowiązania UE w stosunku do pomocniczości. Zobowiązanie to jednak zawiodło ze względu na nieprzeprowadzenie przez Europejski Trybunał Sądowy implementacji pomocniczości, a jeśli tak, to nie w takim stopniu, w jakim się spodziewano¹².

Znaczącym kryterium europejskiego prawodawstwa wspólnotowego jest również zasada proporcjonalności (stosowności). Zasada ta spełnia ważne funkcje w stosunku do tworzenia prawa WE/UE, i to jako ogólna dyrektywa, a zarazem jako granica prawodawstwa wspólnotowego. Komisja Europejska przy wypracowaniu projektu rozporządzenia lub dyrektywy musi zgodnie z wymienioną zasadą osiągać praktyczną zgodność indywidualnych interesów państw członkowskich i Wspólnoty¹³.

Warto również zaznaczyć, że dla nowych państw członkowskich UE w Europie Środkowo-Wschodniej włączenie ich do obszaru prawnego prawa wspólnotowego oznaczało równocześnie konieczność demokratycznej transformacji porządku

¹⁰ J. Isensee, *Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Zweite Auflage mit Nachtrag*, Die Zeotperspektive 2001, Subsidiarität – das Prinzip und seine Pramissen, Duncker und Humblot – Berlin 2001, s. 357.

¹¹ Ibidem, s. 381.

¹² A. Estella, *The EU Princip of Subsidiarity and Its Critique*, Oxford University Press 2005, s. 178 i n.

¹³ A. Emerich-Fritsche, *Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit las Direktive und Schranke der EG- Rechtsetzung*, Duncker & Humblot, Berlin 2000, s. 266.

prawnego, przy czym reżim przystępowania do WE/UE jednocześnie przyspieszył i poprawił tę demokratyczną transformację¹⁴.

Pozostaje jeszcze jedna ważna dziedzina prawnej problematyki związanej ze stosunkiem narodowego prawodawstwa do wspólnotowego, która zasługiwałaby na odrębne potraktowanie. Projekt europejskiego traktatu konstytucyjnego wprowadza podejście do rozwiązania całego szeregu kwestii. Niezależnie od dalszych losów tego projektu podział kompetencji między Unię a państwa członkowskie, zwłaszcza w zakresie prawodawstwa, zasługuje na kolejne teoretyczne i praktyczne opracowania. Znaczące jest także rozwiązanie dotyczące form aktywnego uczestnictwa państw członkowskich i ich organów konstytucyjnych w prawodawstwie wspólnotowym oraz zagwarantowania jego optymalnego stopnia i intensywności, z uwzględnieniem zasady pomocniczości i proporcjonalności. Jak już wskazaliśmy na to w niniejszej pracy, wspólnotowy porządek prawny koniecznie wymaga znacznego uproszczenia i oczyszczenia, jak również koncepcyjnej kodyfikacji swoich podstawowych regulacji prawnych.

PROBLEMS OF APPROXIMATION AND HARMONIZATION OF THE LAW OF CZECH REPUBLIC WITH EC/EU LAW

The approximation of the law of the Czech Republic with Community law took place in the conditions of CR association with EC defined by the European Agreement, establishing the association between the Czech Republic on the one hand and the European Communities and their member states on the other hand, which entered into force on 1 February 1995. The preparation of the Czech Republic for its entry to EC/EU was governed by the Programme of CR Preparation for EU Membership, drafted and updated by the Government of the CR in 1999 and 2000 respectively. For this purpose it defined in particular the tasks aimed at the achievement of the compatibility of CR law with EC/EU law, the compliance with the conditions of CR integration in EU common market, the assurance of integration measures, the harmonization of legal regulations and their enforcement as well as the involvement of the Czech Republic in EU structural policies. In the course of CR association with EU also the constitutional background of CR entry in EU was assured. Art. 10a of the Constitution of the Czech Republic makes it possible to transfer some sovereign powers of CR organs to an international organization or institution by an international treaty and the new wording of Art. 10 provides that the promulgation of such an international treaty ratified by the Parliament forms part of the national legal system and is superior to laws.

¹⁴ Szczegółowe informacje na temat tych kwestii zob. M.A. Dauzes (red.), *Rechtstransformation in Mittel und Osteuropa*, Juristische Rahmenbedingungen der EU-Osterweiterung Deutscher Universitäts – Verlag 2002.

The necessary changes in legislation and organization resulted in an acceleration of the legislative process concerning the harmonization of CR law with EC/EU law particularly due to the close co-operation of the Government with the Parliament.

With regard to the accession of CR to EU (on 1 May 2005) the procedural rules of both the Chamber of Deputies and of the Senate were so amended as to enable the CR Parliament to join effectively in the decision-making of EU organs, in particular the Community legislation. Also new Methodological Instruction of the Government for the assurance of the works related to the fulfilment of the obligations arising from CR membership in EU were adopted (on 12 October 2005).

In conclusion the author points out some problems of the relation of national legislation and EU legislation. Apart from positive features the Europeization of national legal systems has also some shortcomings. Community legislation is obviously rightly criticized for its fragmentary character and insufficient flexibility due to inconsistent application of the principle of subsidiarity. The legal system of EU requires the codification of its fundamental legal principles and vast simplification and purification of its legal regulations. In this respect the draft of the European Constitution, regardless of its further fate, has brought about a number of proposals for the division of legislative competences between the Union and its member states as well as for effective participation of member states in the making of Community law in accordance with the principles of subsidiarity and proportionality.

EWA POPLAWSKA

ROLA PARLAMENTÓW NARODOWYCH W UNII EUROPEJSKIEJ – ASPIRACJE A RZECZYWISTOŚĆ

I. WPROWADZENIE

Stan integracji europejskiej pozwala na stwierdzenie, że rola parlamentów narodowych w Unii Europejskiej nie ogranicza się do rozwiniętych, zwłaszcza w latach dziewięćdziesiątych i później, form udziału parlamentów w konsultowaniu tworzonego prawa europejskiego. Na kwestię tę należy bowiem spojrzeć nieco szerzej, gdyż Unia Europejska stanowi twór prawny *sui generis*, którego pomyślne i skuteczne funkcjonowanie zależy od lojalnego wykonywania zobowiązań państw członkowskich, wynikających z traktatów założycielskich i akcesyjnych, w czym mieści się kooperatywna postawa krajowych organów konstytucyjnych wobec realizacji celów Unii¹. Jest to konsekwencją zasady *pacta sunt servanda*.

Wprawdzie w kontekście roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej zazwyczaj podkreśla się uszczuplenie ich kompetencji, a ściślej zakresu rzeczowego właściwości prawodawczej (rozmiar owego uszczuplenia szacuje się na około 60% materii ustawowej, w tym około 80% zakresu regulacji w dziedzinie gospodarki), to nie można zapominać o nowych, rozbudowanych zadaniach parlamentów krajowych, związanych z integracją europejską, takich jak wykonywanie prawa unijnego poprzez implementację dyrektyw i decyzji ramowych, wspomniane już wyżej opiniowanie projektów aktów prawa europejskiego, a w izbach sprawujących kontrolę nad rządem – objęcie ową kontrolą nowych obszarów aktywności egzekutywy².

Zaistnienie nowej funkcji „europejskiej” parlamentów wiąże się teoretycznie z utratą bezwzględnej wolności decyzyjnej poprzez ograniczenie zakresu swobodnie dotąd (w granicach naznaczonych formalnie jedynie ustawą zasadniczą) stanowionego prawa przez organ reprezentujący suwerena – naród, jednakże *de*

¹ Por. m.in. rozdziały Jana Barcza, Stanisława Biemata, Marii Kruk i Krzysztofa Wójtowicza w: J. Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002; A. Nowak-Far (współpraca A. Michoński), *Krajowa administracja w unijnym procesie podejmowania decyzji*, Warszawa 2004, s. 13–30.

² C. Mik, *Rola parlamentu narodowego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Kancelaria Senatu, Informacja nr 878 (IP-98 M), maszynopis powielany; R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na Sejm i Senat RP*, w: *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, Kraków 2003, s. 215–230; E. Popławska, *Potrzeba stworzenia mechanizmu gwarantującego udział Sejmu, Senatu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, w: J. Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? ...*, op. cit., s. 117–125.

facto owo klasyczne pojmowanie suwerenności państwowej jako „nieograniczonej” od dawna straciło aktualność wraz z rozwojem sieci powiązań prawnomiedzynarodowych, a zwłaszcza w związku z globalizacją i zjawiskiem integracji ponadnarodowej oraz uznaniem podstawowych wolności i praw jednostki za bezwzględnie obowiązujące normy międzynarodowe³.

To ostatnie w innym świetle przedstawia pojęcie suwerenności narodowej. Tradycyjnie suwerenność miała wyraźną konotację „odgraniczającą”, czy wręcz konfrontacyjną. Teraz definiujemy konsekwencje członkostwa w Unii Europejskiej raczej jako „wspólne wykonywanie kompetencji” niż „wyzbycie się suwerennych uprawnień władz państwowych na rzecz podmiotu obcego”. Stąd wynika postrzeganie roli organów krajowych w – nie bójmy się tego stwierdzenia – funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Nie można zapomnieć o roli parlamentów narodowych w procesie przystąpienia państwa do Unii Europejskiej. Kształtuje się ona różnie, zależnie od reżimu konstytucyjnego państwa, jest jednak regułą, iż parlamenty są obecne w procesie podejmowania tej niezwykle istotnej ustrojowo decyzji, a także sprawują kontrolę nad rządem negocjującym warunki akcesji⁴. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej decyzja o przyjęciu trybu wyrażenia zgody na ratyfikację traktatu akcesyjnego należy do Sejmu (art. 90 ust. 4), który w 2004 r. wybrał drogę referendum ogólnonarodowego (art. 90 ust. 3), a więc formę demokracji bezpośredniej, zapewniającą wzmocnioną legitymizację aktu przystąpienia do Unii Europejskiej⁵. Jednocześnie Sejm zrezygnował z wykorzystania alternatywnie przewidzianego w art. 90 ust. 2 Konstytucji prawa uchwalenia ustawy upoważniającej do ratyfikacji o podwyższonym progu większości – 2/3 w obu izbach, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby – odpowiednio – posłów i senatorów.

W założeniu, a także coraz bardziej w praktyce, Unia Europejska jest organizacją wielopoziomową, dla realizacji zadań której niezbędna jest aktywność władz krajowych, w tym legislatywy. Wymaga jej nie tylko skuteczność Unii Europejskiej, ale też nakaz stosowania zasady demokracji z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej. Ustęp ten wymienia obok demokracji także wolność, poszanowanie praw człowieka i podstawowych wolności oraz rządów prawa – zasady wspólne dla państw członkowskich – jako te, na których jest zbudowana Unia.

Podkreślono już wyżej, że nie można bezpośrednio, bez pewnego zniuansowania, stosować wobec Unii Europejskiej zasad ustrojowych i kryteriów właściwych dla państw. Ewoluuje ona wprawdzie być może w kierunku federalizmu, nadal

³ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2000, s. 267; rozdziały Torstena Steina, Joe Verhoevena, Rainera Arnolda, Daniela Vignes w: W. Czapliński, I. Lipowicz, T. Skoczny, M. Wyrzykowski (red.), *Suwerenność i integracja europejska*, Warszawa 1999; W. Wołpiuk (red.), *Spór o suwerenność*, Warszawa 2001.

⁴ J. Barcz, *Udział parlamentów w procedurze ratyfikacyjnej traktatów akcesyjnych. Analiza na podstawie konstytucji państw członkowskich*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamenty a integracja europejska*, Warszawa 2002, s. 105–121.

⁵ E. Popławska, *Constitutional Change in Poland. Adjustment in anticipation: legal and democratic dilemmas*, w: A. Dimitrova (red.), *Driven to Change: The European Union Enlargement Viewed from the East*, Manchester 2004, s. 59–76.

jednak daleko jej do państwa⁶. Jak zatem należy rozumieć zasadę demokracji w Unii Europejskiej, skoro potencjalny piastun władzy, „lud (czy inaczej – naród polityczny) europejski”, jest tworem sztucznym, konstrukcją prawną, w niewielkim stopniu popartą identyfikacją z nią zainteresowanych, czy też – w istocie – słabo zainteresowanych, jednostek. Paradoksalnie poczucie tożsamości europejskiej wzrasta w państwach aspirujących do członkostwa wraz z koniecznością wypełnienia wyśrubowanych kryteriów akcesyjnych⁷. Wśród nich jest także, jeśli nie przede wszystkim, wymóg demokratyzmu reżimu krajowego i w tym przejawia się pierwsza płaszczyzna demokratyzmu Unii – poprzez respektowanie tej zasady przez państwa członkowskie.

Drugi aspekt demokratyzmu Unii Europejskiej wiąże się z jej strukturą instytucjonalną i trybem stanowienia prawa. Wyraża się głównie w instytucji Parlamentu Europejskiego, która nie tylko nie jest faktyczną legislatywą, lecz jedynie jednym z ogniw decyzyjnych, zdominowanym *de facto* przez organy – tak unijne, jak krajowe – egzekutywy, ale także z punktu widzenia reprezentatywności pozostawia wiele do życzenia. Na tę sceptyczną ocenę składają się: stosunkowo niska frekwencja w wyborach do Parlamentu Europejskiego, dość dowolna i niekiedy wręcz egzotyczna przynależność przedstawicieli partii krajowych do frakcji w PE, specyficzne kryteria doboru kandydatów na członków PE przez krajowe gremia partyjne. Na budowanie pozycji PE jako organu przedstawicielskiego w świadomości zwłaszcza nowych obywateli UE nie wpływa także dodatnio słaba, z reguły wybiórcza, informacja w mediach o działalności tego organu⁸.

Mimo rozrostu kompetencji Parlamentu Europejskiego uznano, że nie na nim spocząć musi ciężar przeciwdziałania deficytowi demokratycznemu w Unii Europejskiej, który – jak twierdzi profesor Jan Barcz – owocuje rozwojem nacjonalizmu i populizmu w państwach członkowskich Unii Europejskiej⁹. Poczucie alienacji wobec zapadających „w Brukseli” decyzji, kształtujących warunki życia Europejczyków, skuteczniej – przynajmniej teoretycznie – można pokonać, włączając w europejski proces prawotwórczy działające bliżej obywatela parlamenty krajowe, tradycyjnie obecne w jego świadomości politycznej i prawnej¹⁰.

Począwszy od Deklaracji nr 13 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, Deklaracji nr 14 o konferencji parlamentów narodowych i Parlamentu Europejskiego, przyjętych przez sygnatariuszy Traktatu z Maastricht,

⁶ J. Galster, *Konstytucyjnoprawne zapożyczenia w systemie instytucjonalnym WE*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1996, nr 1.

⁷ A. Szerbiak, *Spadek i stabilizacja. Zmieniające się wzorce poparcia dla członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, w: E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 408–427.

⁸ E. Popławska, *Future of the European Union – Polish Point of View*, „Revista Electrónica de Estudios Internacionales” 2006, nr 11.

⁹ J. Barcz, *Aspekty prawne procedury wejścia w życie Traktatu konstytucyjnego i ewentualne konsekwencje prawno-polityczne jego odrzucenia*, opinia dla Instytutu Spraw Publicznych, www.isp.org.pl.

¹⁰ A. Maurer, *Parlamenty narodowe po Amsterdamzie: adaptacja, dostosowanie skali oraz sukcesywna europeizacja*, w: J. Barcz, S. Puzyna (red.), *Rola parlamentów narodowych w perspektywie poszerzenia Unii Europejskiej oraz Konferencji Międzyrządowej 2004*, Warszawa 2002; R. Grzeszczak, *Parlamenty państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004.

prawo europejskie – tak obowiązujące, jak zwłaszcza to, które nie weszło w życie, kładzie nacisk na stworzenie ram dla obecności parlamentów krajowych w europejskim procesie legislacyjnym. Rola ta, przypisana przez traktaty, nie ma charakteru władczego *sensu stricto*, lecz konsultacyjny, pozostawiając ewentualną sankcję nieufności wobec rządu krajowym regulacjom konstytucyjnym.

II. PRZEPISY PROTOKOŁU W SPRAWIE ROLI PARLAMENTÓW NARODOWYCH

Przedstawione zostaną tu w największym skrócie obowiązujące przepisy Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej, dołączonego przez Traktat Amsterdamski do Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej i Traktatu o Unii Europejskiej, co stanowić będzie punkt wyjścia do analizy wybranych problemów związanych z ich realizacją oraz przedstawienia kierunków reform przewidzianych w Traktacie o ustanowieniu Konstytucji dla Europy.

Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej obejmuje dwie odrębne części. Pierwsza z nich poświęcona jest informowaniu parlamentów państw członkowskich. Przewiduje ona niezwłoczne przekazywanie parlamentom państw członkowskich wszystkich dokumentów Komisji o charakterze konsultacyjnym, takich jak zielone księgi, białe księgi i komunikaty. Protokół nakazuje także przekazywanie projektów aktów prawnych Komisji z takim wyprzedzeniem, by rządy państw członkowskich mogły zapewnić ich odpowiednio szybkie przesłanie do parlamentów. Ta część Protokołu pozostawia niejasność co do podmiotu bezpośrednio zobowiązanego do przesyłania projektów aktów prawnych parlamentom narodowym, ustanawiając jednakże podmiot odpowiedzialny za „rezultat” tego transferu, są nim rządy państw członkowskich. Protokół ustanawia termin sześciotygodniowy, od daty przedłożenia przez Komisję Parlamentowi Europejskiemu i Radzie projektu aktu prawnego lub propozycji podjęcia środka w zastosowaniu tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej do dnia, w którym zostaną one wpisane do porządku dziennego obrad Rady. Dopuszczone są przy tym odstępstwa od terminu w sytuacji pilnej, a ich przyczyny powinny być przedstawione w danym akcie lub we wspólnym stanowisku. Protokół nie narzuca zatem rządowi sztywnego kalendarza transferu dokumentów do parlamentów, pozostawiając ustalenie właściwego rytmu ich przekazania do uzgodnienia zainteresowanym stronom zgodnie z praktyką konstytucyjną. Jest to wyrazem poszanowania dla poszczególnych zwyczajów ustrojowych i lokalnych warunków współdziałania instytucji w państwach członkowskich.

Pierwsza część Protokołu jest istotna dla parlamentów narodowych indywidualnie, stwarzając im gwarancje godziwych warunków do kontroli procesu podejmowania decyzji w sprawach europejskich przez rządy. Druga część Protokołu natomiast dotyczy utworzonej w Paryżu w listopadzie 1989 r. Konferencji organów wyspecjalizowanych w sprawach wspólnotowych (czyli komisji europejskich parlamentów państw członkowskich UE), tzw. COSAC od skrótu francuskiej

nazwy. Protokół przewiduje w szczególności, że Konferencja może przedłożyć instytucjom Unii Europejskiej każdą propozycję, jaką uzna za właściwą, w szczególności dotyczącą projektów aktów prawnych przekazanych Konferencji za zgodą przedstawicieli państw członkowskich ze względu na charakter sprawy.

COSAC może w szczególności rozpatrywać każdy projekt aktu prawnego lub inicjatywę prawodawczą związaną z ustanowieniem obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, które mogą mieć bezpośredni wpływ na prawa i wolności jednostek, przy czym są o tym informowane Parlament Europejski, Rada i Komisja. Konferencja może także przedłożyć Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji każdą propozycję odnoszącą się do działań prawodawczych Unii, w szczególności dotyczącą stosowania zasady pomocniczości, dotyczącą obszaru wolności, bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości, jak również praw podstawowych. Propozycje przedłożone przez COSAC nie wiążą parlamentów narodowych i nie przesądzają o ich stanowisku¹¹.

Znaczenie tej drugiej, z pozoru bardziej nowatorskiej części Protokołu było początkowo trudniejsze do określenia. Dyspozycje Protokołu ujęte w kolejnych paragrafach wydają się powtarzać i wzajemnie przenikać w taki sposób, że można odnieść wrażenie, że praktycznie COSAC może przedstawiać swoje stanowisko we wszystkich sprawach¹². W rzeczywistości Protokół nie przewiduje obowiązku zwracania się do Konferencji przez instytucje unijne, ale jedynie wspomina o możliwości podejmowania odpowiednich działań przez COSAC z własnej inicjatywy, co w pewnym stopniu nie sprzyja mobilizacji teje do działania.

Uprawnienia parlamentów narodowych, przewidziane w Protokole, nie uczyniły radykalnego przełomu w zakresie wzmocnienia ich roli w procesie integracyjnym. Część pierwsza Protokołu jest realizowana ze zróżnicowanym skutkiem – w poszczególnych państwach członkowskich konsekwencje informowania parlamentów o legislacyjnych projektach europejskich zależą od istniejących (ewentualnie wtórnie wobec Protokołu przyjętych) zasad współdziałania krajowych legislatyw i egzektyw. Niektóre z państw członkowskich uregulowały je w ustawach zasadniczych (m.in. RFN, Francja i Finlandia)¹³, inne – w ustawach

¹¹ Za: Akty podstawowe prawa Unii Europejskiej, Dziennik Ustaw, Załącznik nr 2 do nru 90 z 30 kwietnia 2004 r., poz. 864, T.U., s. 595–596.

¹² Trudno zgodzić się ze stanowiskiem Jean-Dominique Nuttensa i François Sicarda, że zwykła modyfikacja regulaminu COSAC, przewidująca przyjmowanie wniosków przy zachowaniu określonej procedury, miałaby takie samo znaczenie, choć bez zmiany regulaminu COSAC postanowienia Protokołu pozostałyby martwym zapisem (nie przewidywał on zresztą *expressis verbis* takiej zmiany). Podniesienie regulacji działalności COSAC do rangi prawa pierwotnego ma znaczenie nie tylko prestiżowe, ale także implikuje jej odpowiednie umiejscowienie w systemie prawa wspólnotowego. Tymczasem odpowiednie dyspozycje regulaminu wewnętrznego COSAC pozostawałyby jedynie normami *soft law*. Wątpliwość autorów pozostaje tym bardziej akademicka, że Konferencja jednak odpowiednio zmienia regulaminu przyjęła. Por. J.D. Nuttens, F. Sicard, *Assemblées parlementaires et organisations européennes*, „Notes et études documentaires” 2000, nr 5106, s. 103.

¹³ Por. m.in. art. 23.2 zd. 2 Ustawy Zasadniczej RFN, przewidującej obowiązek rządu federalnego do szerokiego i możliwie najwcześniejszego informowania Bundestagu i Bundesratu o sprawach związanych z integracją europejską oraz uwzględniania ich stanowiska przez rząd przy podejmowaniu decyzji odnośnie do stanowiska w ramach UE. Szerzej W. Czapliński, *Republika Federalna Niemiec*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamenty a integracja europejska*, op. cit., s. 163–173. Podobnie

zwykłych (m.in. Rzeczpospolita Polska, Węgry), jeszcze inne – w regulaminach parlamentarnych (m.in. Republika Czeska)¹⁴. Zróżnicowaniu form regulacji towarzyszy podobne zróżnicowanie aktywizmu parlamentów krajowych i stopień ich wpływu na stanowisko zajmowane przez rząd w Radzie UE. Z inicjatywy grupy roboczej Konwentu UE ds. parlamentów narodowych COSAC opracowała rekomendację w sprawie zasad współdziałania rządów i parlamentów narodowych w sprawach wspólnotowych. Tzw. kopenhaski kodeks postępowania dla parlamentów został przyjęty na posiedzeniu COSAC w październiku 2002 r. i opublikowany w Dzienniku Urzędowym UE w części C, zawierającej dokumenty niewiążące prawnie, takie jak komunikaty i informacje¹⁵.

Kopenhaski kodeks postępowania to zbiór zasad podstawowych, czy też norm minimalnych, które mają na celu zapewnić parlamentom narodowym aktywny udział w polityce wspólnotowej. COSAC uznała, że ów wpływ kształtują trzy elementy: ilość i jakość informacji przekazywanych parlamentom krajowym, czas wymiany informacji oraz możliwości wykorzystania owych informacji dla wywarcia wpływu na politykę wspólnotową. W związku z tym przyjęto trzy zasady podstawowe: 1) bezzwłoczne przekazywanie parlamentom, tak przez rządy, jak przez instytucje wspólnotowe, wszelkich informacji, w taki sposób, by umożliwić parlamentom zapoznanie się z nimi, zanim zapadną odpowiednie decyzje; 2) realny wpływ parlamentu narodowego na politykę europejską jego państwa, w tym na wspólne decyzje przyjmowane na szczeblu europejskim; 3) możliwość kontrolowania przez parlamenty konsekwencji decyzji przyjętych przez rząd krajowy w systemie wspólnotowym.

Dla osiągnięcia powyższych celów przyjęto zbiór zaleceń szczegółowych, skierowanych głównie do rządów państw członkowskich UE. Powinny one m.in. zapewnić niezwłoczne dostarczanie parlamentom wszystkich dokumentów legislacyjnych Wspólnoty i dotyczących innych inicjatyw, przygotowywać dokumentację w dostępnej formie na temat prawodawstwa wspólnotowego również w celu przedstawienia jej parlamentom (opatrywać dokumenty europejskie wyjaśniającymi komentarzami), umożliwiać spotkania właściwych ministrów z parlamentarzystami z możliwie dużym wyprzedzeniem wobec decydujących posiedzeń gremiów europejskich w celu przedyskutowania stanowiska rządowego m.in. w Radzie UE, wcześniej informować parlament o tematyce posiedzeń organów

art. 88–84 zd. 1 Konstytucji Republiki Francuskiej, nakazujący rządowi przedkładanie Zgromadzeniu Narodowemu i Senatowi propozycji aktów wspólnotowych zawierających przepisy o znaczeniu ustawowym, z chwilą ich przekazania Radzie Wspólnot. Szerzej K. Kubuj, *Francja*, ibidem, s. 147–163. Z kolei paragraf 54b fińskiego Aktu o Parlamencie stanowi, iż rząd zobowiązany jest do przekazania przewodniczącemu Eduskunty (parlamentu) propozycji projektów aktów prawnych oraz umów i innych przedsięwzięć podejmowanych na forum Rady UE, jeżeli wkraczają one w sferę konstytucyjnie przypisaną Eduskuncie, której organ kierowniczy, Rada Przewodniczących, może uczynić ów projekt przedmiotem obrad plenarnych parlamentu. Szerzej M. Grzybowski, *Dania, Finlandia i Szwecja*, ibidem, s. 139–147.

¹⁴ I. Halasz, *Euronowelizacja konstytucji węgierskiej na tle zmian przepisów konstytucyjnych w krajach tzw. Grupy Wyszehradzkiej a problem suwerenności narodowej*, w: M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 199–211.

¹⁵ Dz. Urz. UE C 154/01 z 2 lipca 2003 r.

UE oraz o decyzjach i inicjatywach rządowych, a także o powziętych decyzjach. Kopenhaski kodeks postępowania zaleca jednocześnie parlamentom zadbanie o odpowiednią infrastrukturę administracyjną i techniczną, by zapewnić sprawną realizację zaleceń¹⁶.

Niewątpliwie trafne i pożyteczne przedsięwzięcie, jakim było przyjęcie kodeksu kopenhaskiego, nie może zmienić generalnie sceptycznej oceny znaczenia COSAC jako mechanizmu wpływu parlamentów krajowych na kształtowanie polityki unijnej. Sama natura tego ciała, grupującego przedstawicieli europejskich komisji parlamentarnych, których stanowisko nie wiąże ani parlamentów jako całości, ani innych władz państw macierzystych, ani wreszcie adresatów stanowisk – instytucji UE, stanowi o jego pozycji. Osłabiały ją ponadto przyjęte pierwotnie i obowiązujące do niedawna zasady głosowania na posiedzeniach Konferencji. W łonie samej COSAC liczne delegacje początkowo były zdecydowanie przeciwne ustanowieniu systemu głosowania większościowego nad stanowiskiem Konferencji, argumentując to niemożnością przyjęcia za nie odpowiedzialności przez reprezentowane przez nie parlamenty¹⁷. Ślady dyskusji nad sposobem głosowania nad stanowiskiem COSAC w toku prac nad Traktatem Amsterdamskim dostrzec można było w postanowieniach regulaminu Konferencji, który stosował pierwotnie zasadę konsensu w sposób mniej rygorystyczny. Przyjmował on mianowicie głosowanie większościowe nad decyzją o opracowaniu stanowiska COSAC. Według regulaminu jednomyślność w głosowaniu nad stanowiskiem dotyczyła delegacji reprezentowanych na Konferencji, a nie jej uczestników. Przyjęto także zasadę „konstruktywnego wstrzymania się od głosu”, tzn. powstrzymanie się od głosu nie jest przeszkodą w przyjęciu stanowiska COSAC.

Ocena funkcjonowania pierwszej części Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w odniesieniu do poszczególnych parlamentów narodowych przekracza rozmiary tego rozdziału; źródłem wiedzy na ten temat jest dokument sporządzony w związku z posiedzeniem COSAC w Sztokholmie w 2001 r.¹⁸ Zarówno to spotkanie, jak i poprzedzająca je COSAC w Wersalu w październiku 2000 r. poświęcone były pogłębionej refleksji nad rolą parlamentów narodowych w Unii Europejskiej w kontekście jej nieodległego rozszerzenia i reformy. Zakończyły się przyjęciem, po raz pierwszy w historii Konferencji, dokumentów o zasadniczym ustrojowym przesłaniu, skierowanych do instytucji unijnych.

¹⁶ *Europejska współpraca międzyparlamentarna. Kierunki rozwoju*, „Zeszyty OIDE” 2005, nr 5, s. 74–77.

¹⁷ Propozycja przedstawiciela Senatu francuskiego, by przyjąć system głosowania większościowego nad stanowiskiem COSAC, co usprawniłoby pracę Konferencji i sprzyjałoby umocnieniu jej pozycji jako organu opiniotwórczego Unii, spotkała się z wyraźnym oporem ze strony delegacji państw nordyckich, Wielkiej Brytanii i RFN, które obstawały przy działaniu COSAC na zasadzie konsensu. Jacques Genton skwitował ten opór następująco: „Oczekiwanie jednomyślności od organu złożonego z 96 parlamentarzystów najrozmaitszych orientacji politycznych, pochodzących z 15 różnych krajów, to skazywanie tego organu na bezczynność”. Por. „Actualités de la délégation française pour l’Union européenne” 1997, nr 2, s. 22–23.

¹⁸ A. Maurer, op. cit.

Z pewnością na większą produktywność posiedzeń wpłynęła wyższa ranga oświadczeń COSAC, wynikająca z ich uwzględnienia w Traktacie Amsterdamskim, a także korekty wprowadzone do regulaminu Konferencji w 1999 r. i zastosowane po raz pierwszy podczas XXII COSAC w Lizbonie w maju 2000 r., które ułatwiły uzyskanie wymaganej do przyjmowania stanowisk jednomyślności¹⁹. Podczas COSAC w Wersalu przyjęto z inicjatywy gospodarza reguły i kalendarz prac przygotowawczych do Konferencji, które zdyscyplinowały delegacje, pomogły w uporządkowaniu działań i w uzyskaniu rezultatów – stanowisk Konferencji²⁰.

Przełom nastąpił dopiero jednak wraz z przyjęciem w Atenach w maju 2003 r. nowego Regulaminu COSAC. Regulamin wszedł w życie wraz z jego ogłoszeniem w Dzienniku Urzędowym UE 4 listopada 2004 r. i przewiduje nowe zasady głosowania w COSAC²¹. Jego art. 10.5. głosi, iż w zasadzie COSAC dąży do przyjmowania opinii przy szerokim konsensie, a gdy nie jest to możliwe, opinię przyjmuje się większością kwalifikowaną co najmniej 3/4 oddanych głosów. Większość ta musi zarazem stanowić co najmniej połowę oddanych głosów, przy czym każda delegacja ma dwa głosy. Od wejścia w życie nowych zasad głosowania posiedzenia Konferencji częściej kończy przyjmowanie stanowisk, a nie – jak poprzednio – wniosków prezydencji, które miały niewspółmiernie niższy status.

Inną okolicznością osłabiającą COSAC jest dyskusyjne założenie, na jakim ciału to się opiera. Jego twórcy przyjęli, iż łatwiej będzie uzyskać jednomyślne stanowisko parlamentów (izb) państw członkowskich w sprawach europejskich, które wniesie nową jakość w procesie decyzyjnym UE. W rzeczywistości stanowiska parlamentów są z reguły zbieżne z polityką europejską prowadzoną przez ich rządy, zasadą bowiem pośród państw członkowskich jest system rządów parlamentarny, przewidujący odpowiedzialność polityczną egzekutywy przed organem przedstawicielskim²². Trudno sobie w tej sytuacji wyobrazić zasadnicze różnice między poglądem parlamentu w danej sprawie a stanowiskiem

¹⁹ Owe reguły przewidywały branie pod uwagę w głosowaniu delegacji, a nie ich członków, mechanizm „konstruktywnego wstrzymania się od głosu”; nie przeszkadzało ono w uznaniu stanowiska Konferencji za przyjęte oraz umożliwieniu delegacjom dołączania do stanowiska Konferencji swoich spostrzeżeń i komentarzy.

²⁰ Schemat postępowania, opracowany przez deputowanych Zgromadzenia Narodowego Huberta Haenela i Alain Barrau, został przedłożony „trojce” i Parlamentowi Europejskiemu, które go zaaprobowwały. Przewidywał on zasady składania i rozpatrywania projektów stanowisk Konferencji. Określił termin (ponad miesiąc przed posiedzeniem) składania projektów stanowisk, ich objętość (jedna strona) oraz sugerowany temat (jeden z tematów przewidzianych w porządku obrad).

Po umieszczeniu projektów stanowisk w Internecie delegacjom wyznaczono termin na składanie do prezydencji ewentualnych komentarzy. Przestrzeganie wyznaczonych terminów umożliwiło prezydencji opracowanie projektu stanowiska Konferencji, który udostępniono delegacjom przed rozpoczęciem posiedzenia. Poddany dyskusji w gronie przewodniczących delegacji, a potem – na plenum Konferencji, dokument został przyjęty z uwzględnieniem poprawek. *Rapport d'information nr 2668 du 19 octobre 2000 déposé par la délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne sur la XXIIIe Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) tenue à Versailles les 16 et 17 octobre 2000, et présenté par M. Alain Barrau, Député*, s. 16–20.

²¹ Dz. Urz. UE C 270/01 z 4 listopada 2004 r.

²² E. Popławska, *Formy współpracy parlamentów w Unii Europejskiej*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamenty a integracja europejska*, op. cit., s. 229–231.

ządu, reprezentowanym w Radzie UE. O ile jest to prawidłowość w państwach monokameralnych (jest ich 13 w UE), o tyle do pewnych rozbieżności między izbami może dojść w państwach o parlamencie bikameralnym (12), przy czym opozycyjne wobec rządowego stanowisko zajmowałyby tu izby o słabszym politycznym statusie.

Nic dziwnego, iż dorobek merytoryczny pierwszego okresu działania COSAC nie był imponujący (większość stanowisk zajmowano w sprawach oczywistych), a prawdziwe ożywienie Konferencja zanotowała w okresie przygotowania do reformy Unii Europejskiej i dyskusji nad statusem parlamentów narodowych w jej przyszłej architekturze. Jak się wydaje, dopiero teraz COSAC zaczyna odgrywać bardziej znaczącą rolę jako forum koordynacji działań parlamentów narodowych, a nie tylko ich komisji europejskich. Konkludując, należy jednak stwierdzić, w zgodzie ze stanowiskiem Grup Roboczych I i IV Konwentu UE, iż rola kolegiального reprezentanta organów parlamentów narodowych jest drugorzędna i wtórna wobec kontroli sprawowanej przez te parlamenty nad rządami. W tym kierunku poszły zmiany przewidziane w traktacie konstytucyjnym.

III. UPRAWNIENIA PARLAMENTÓW NARODOWYCH PRZEWIDZIANE W TRAKTACIE USTANAWIAJĄCYM KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY

Podpisany w Rzymie w listopadzie 2004 r. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy przewiduje jeszcze dalej niż dotychczas idące uprawnienia dla parlamentów narodowych, a w państwach o systemie bikameralnym – dla odrębnie działających w tym zakresie izb, na zasadzie równouprawnienia bez względu na wewnątrzstrukturalne zróżnicowanie ich statusu. Stosownie do propozycji sformułowanych w raportach Grup Roboczych oraz w nawiązaniu do Deklaracji nr 23 o przyszłości Unii Europejskiej, przyjętej przez Konferencję Międzyrządową w Nicei, Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy²³ przewiduje rozwiązania prawne mające zapewnić pełniejsze włączenie parlamentów narodowych w pracę Unii Europejskiej, co miałyby skutkować wzrostem ich wpływu na tworzone prawo i przeciwdziałać, czy choćby osłabiać, zjawisko deficytu demokratycznego²⁴.

Najważniejszą nowością jest zaanonsowana w art. I-11 ust. 3 projektu Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy procedura włączenia parlamentów narodowych w czuwanie nad przestrzeganiem zasady pomocniczości, co jest zgodne z sugestiami sformułowanymi przez Grupę Roboczą I Konwentu ds. zasady pomocniczości oraz Grupę Roboczą IV Konwentu ds. parlamentów narodowych. Dołączony do Traktatu Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej przewiduje, iż jeżeli jednoizbowy parlament narodowy (lub izba parlamentarna) w państwie członkowskim uznałby przekazany mu projekt aktu prawnego Komisji za niezgodny

²³ Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy, Dz. Urz. UE C 310 z 16 grudnia 2004 r., tom 47.

²⁴ J. Barcz, *Parlamenty narodowe w projekcie Traktatu konstytucyjnego*, w: J. Barcz (red.), *Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE*, Warszawa 2004, s. 122–154; H. Machińska, *Umocnienie aksjologii przyszłej UE*, ibidem, s. 204–210.

z zasadą pomocniczości, miałyby prawo skierować do przewodniczących Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów (nowa nazwa instytucji) i Komisji opinię w tej kwestii wraz z uzasadnieniem w terminie sześciu tygodni od daty przekazania projektu. Jeśli zachodzi taka potrzeba, parlament narodowy bądź izba parlamentarna przeprowadzić mają odpowiednie konsultacje z parlamentami regionalnymi, posiadającymi uprawnienia ustawodawcze.

Parlament Europejski, Rada Ministrów i Komisja powinny brać pod uwagę umotywowane stanowiska parlamentów narodowych. Gdyby opinie w kwestii niezgodności propozycji legislacyjnej Komisji z zasadą pomocniczości stanowiły co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym (parlamenty jednoizbowe dysponują dwoma głosami, każda z izb parlamentów dwuizbowych – jednym), Komisja jest zobowiązana do powtórnego rozpatrzenia projektu. W przypadku gdy projekt dotyczy obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a projekt aktu zgłosiła Komisja lub grupa państw członkowskich (por. art. III-264), próg jest niższy, wynosi co najmniej jedną czwartą głosów przyznanych parlamentom. Wynikiem powtórnego rozpatrzenia projektu przez Komisję może być jego podtrzymanie, wprowadzenie zmian lub jego wycofanie. Komisja jest zobowiązana do uzasadnienia swojego stanowiska w tej sprawie.

Z inicjatywy COSAC przeprowadzono pilotażowy test dotyczący korzystania przez parlamenty państw członkowskich z owych przyszłych i *de facto* niepewnych instrumentów wywierania wpływu na kształt prawa europejskiego. Na XXXII spotkaniu w Hadze w październiku 2004 r. COSAC zdecydowała o przeprowadzeniu „projektu pilotażowego” na przykładzie „trzeciego pakietu kolejowego” w celu sprawdzenia, jak w praktyce może działać zapisany w traktacie konstytucyjnym mechanizm wczesnego ostrzegania w sprawie stosowania zasady pomocniczości.

„Trzeci pakiet kolejowy” został przyjęty przez Komisję Europejską 3 marca 2004 r.²⁵ COSAC ustaliła, iż pakiet kolejowy należy przeanalizować w taki sposób, jak gdyby Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności dołączony do traktatu konstytucyjnego wszedł w życie. Zgodnie z Protokołem parlamenty narodowe miały na zbadać wnioski sześć tygodni od daty przekazania im przez Komisję projektów aktów ustawodawczych. COSAC zdecydowała, że projekt pilotażowy należy rozpocząć 1 marca, co oznacza, iż parlamenty narodowe powinny zakończyć pracę nad pakietem do 12 kwietnia. Ponieważ

²⁵ „Trzeci pakiet kolejowy” składał się z 1 komunikatu oraz 4 projektów aktów prawnych:

- 1) Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej Dyrektywę Rady 91/440/EWG w sprawie rozwoju kolei Wspólnoty (COM (2004)139);
- 2) Komunikat Komisji „Dalsza integracja Europejskiego systemu kolejowego: 3. pakiet kolejowy” (COM (2004)140);
- 3) Wniosek w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej udzielania świadczeń załogom obsługującym lokomotywy i pociągi w obrębie sieci kolejowej Wspólnoty (COM (2004)142);
- 4) Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie praw i obowiązków pasażerów w kolejowym ruchu międzynarodowym (COM (2004)143);
- 5) Wniosek dotyczący Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie odszkodowań w przypadkach niezgodności z wymaganiami jakości wynikającymi z umów o kolejowy przewóz towarów (COM (2004)144).

traktat konstytucyjny nie wszedł (jeszcze?) w życie, Komisja Europejska zdecydowała się nie przekazywać dokumentów pakietu kolejowego bezpośrednio do parlamentów narodowych. Zgodziła się jednak przekazać wszystkie istotne dokumenty do sekretariatu COSAC, skąd pocztą elektroniczną zostały przesłane na ręce urzędników kontaktowych w parlamentach narodowych. Wszystkie dokumenty były również dostępne na stronie internetowej COSAC.

Zgodnie z art. 6 Protokołu każdy parlament narodowy (lub każda izba parlamentu narodowego) mógłby w ciągu sześciu tygodni przesłać przewodniczącym Komisji Parlamentu Europejskiego i Rady uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznałby, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Jeżeli w ramach projektu pilotażowego parlament narodowy decydował się sformułować taką uzasadnioną opinię na temat pakietu, przesyłał ją do sekretariatu COSAC.

Zgodnie z Protokołem dołączonym do traktatu konstytucyjnego, każdy parlament narodowy dysponować ma 2 głosami. W systemie dwuizbowym każda izba dysponuje jednym głosem. Jeśli parlamenty narodowe reprezentujące co najmniej jedną trzecią wszystkich głosów wydałyby uzasadnione opinie o niezgodności danego projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości, wówczas Komisja musiałaby poddać projekt ponownemu przeglądowi. Ponieważ jednak traktat konstytucyjny nie wszedł jeszcze w życie, Komisja nie miała takiego obowiązku w przypadku projektu pilotażowego. Przewodniczący COSAC uzgodnili, iż po zakończeniu prac nad pakietem kolejowym parlamenty narodowe przygotowują krótkie raporty, w których podsumują swoje doświadczenia – jak się przygotowywały do projektu pilotażowego i jakie wnioski wyciągnęły z jego przebiegu. Przewodniczący uzgodnili, że raporty należy przesyłać do sekretariatu COSAC do dnia 1 maja 2005 r. Na podstawie nadesłanych odpowiedzi sekretariat opracował na XXXIII spotkanie COSAC w Luksemburgu jeden wspólny materiał, ułatwiający wymianę poglądów i najlepszych praktyk między delegacjami narodowymi. Raporty uwzględniać miały następujące kwestie: udział komisji w procesie badania pakietu kolejowego i rolę każdej z nich, przedmiot zainteresowania zgromadzenia plenarnego izby, udział innych służb parlamentarnych, przebieg całej procedury z uwzględnieniem roli poszczególnych komisji i innych uczestników oraz chronologii wydarzeń. Ponadto parlamenty miały poinformować, czy rząd przygotował jakąś informację w ramach procesu kontroli, czy parlament narodowy konsultował parlamenty regionalne, które mają uprawnienia ustawodawcze, czy w procesie badania brali udział uczestnicy z zewnątrz? W przypadku systemu dwuizbowego – czy izby koordynowały między sobą przebieg prac? Czy procedura zastosowana w projekcie pilotażowym jest zgodna z procedurą, którą wasz parlament zamierza stosować po wejściu traktatu konstytucyjnego w życie? Raporty miały posłużyć do sformułowania wniosków, czy doszło do złamania zasady pomocniczości? Czy przygotowano uzasadnioną opinię o niezgodności projektu z zasadą pomocniczości? Czy uzasadnienie przedstawione przez Komisję Europejską w odniesieniu do zasady pomocniczości jest wystarczające?

Notabene test funkcjonowania „zasady wczesnego ostrzegania” przeprowadzono zarówno w Sejmie, jak i w Senacie RP, przy czym właściwe komisje obu izb (w Senacie wspólnie obradujące: Komisja Spraw Unii Europejskiej oraz Komisja Skarbu Państwa i Infrastruktury) nie współpracowały ze sobą w uzgodnieniu stanowiska, nie stało się ono także przedmiotem obrad plenarnych obu izb. Na posiedzeniu w dniu 12 kwietnia 2005 r. właściwa komisja senacka dokonała analizy zgodności z zasadą pomocniczości projektów aktów prawnych wchodzących w skład pakietu kolejowego, konstatując ich częściową niezgodność z tą zasadą²⁶. Z punktu widzenia niniejszych rozważań istotne wydaje się wskazanie, iż – przynajmniej w tym testowym przypadku – stworzenie możliwości takiej oceny nie spotkało się ze szczególnym zainteresowaniem ani zrozumieniem ze strony parlamentarzystów polskich. W rzeczywistości przyjęte stanowisko było efektem nieco pasywnej akceptacji stanowiska zajętego przez Radę Ministrów. Jak się wydaje, ta pierwsza próba zastosowania systemu wczesnego ostrzegania, ważnego przyszłego mechanizmu wpływu izb na kształt regulacji unijnych z punktu widzenia doboru właściwego szczebla decyzyjnego, wykazała wprawdzie, iż aktualnie parlamenty nie są w pełni przygotowane do kontrolowania prawa europejskiego, ale właśnie dlatego była przydatna, bo uświadomiła senatorom nowe – w razie późniejszego ewentualnego wejścia w życie postanowień traktatu konstytucyjnego – uprawnienia. Jednocześnie powinna była uzmysłowić wagę systematycznego informowania obu izb o planach legislacyjnych Wspólnoty (Unii), co umożliwia obu izmom odpowiednie przygotowanie zawczasu do dyskusji nad założeniami przygotowywanych projektów legislacyjnych. W kontekście opisanego doświadczenia sformułować można wniosek, iż wpływ parlamentów narodowych na kształt legislacji europejskiej – w skromnych granicach obecnych i przyszłych, ewentualnych uprawnień – jak na razie nie jest wykorzystywany, co prawdopodobnie jest rezultatem krótkiego doświadczenia działania w warunkach członkostwa w UE, a także odzwierciedla uświadomioną sobie przez deputowanych ich drugorzędną pozycję w europejskim procesie ustawodawczym.

IV. KONSEKWENCJE ODRZUCENIA TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY

Odrzucenie traktatu konstytucyjnego w zasadzie oznacza zamknięcie drogi do rychłego wprowadzenia w życie systemu wczesnego ostrzegania przez parlamenty narodowe przed naruszeniami zasady pomocniczości. Z inicjatywy konferencji przewodniczących parlamentów państw środkowoeuropejskich wysunięto inicjatywę, która była przedmiotem konsultacji międzyrządowych pod Prezydencją austriacką, by wprowadzić postanowienia Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, dołączonego do traktatu konstytucyjnego, na

²⁶ *Senat RP. Komisja Spraw Unii Europejskiej. Raport w sprawie projektu pilotażowego sprawdzającego, na przykładzie Trzeciego Pakietu Kolejowego, funkcjonowanie mechanizmu wczesnego ostrzegania, opisanego w protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności załączonym do Traktatu konstytucyjnego*, Warszawa, 28 kwietnia 2005 r.

drodze porozumienia międzyinstytucjonalnego. Jakkolwiek w zasadzie nie jest kwestionowana przydatność tego nowego mechanizmu kontrolnego, umacniającego znaczenie zasady pomocniczości, to zastosowanie planowanego instrumentu prawnego wydaje się niewłaściwe. Pragmatyzm nie powinien przeważać nad poprawnością systemową regulacji, które mają zastąpić odrzucony traktat.

W zasadzie formalne niespełnienie wymogów przewidzianych do wejścia w życie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy oznacza brak wymaganej zgody uprawnionych podmiotów na związanie się jego postanowieniami. Ta okoliczność jest aktualna bez względu na to, czy narody państw członkowskich odrzuciły – w sposób wiążący bądź konsultacyjny – ratyfikację traktatu, czy też z powyższego względu zaniechały działań mających prowadzić do ostatecznego związania się traktatem. O ile postanowienia obecnie obowiązujących regulacji prawa pierwotnego, powtórzone w traktacie, pozostają oczywiście w mocy, o tyle elementy nowe, wprowadzone dopiero w traktacie konstytucyjnym, a wśród nich m.in. rozszerzenie zakresu dokumentów, których komunikowanie parlamentom krajowym miałyby stać się obowiązkowe, oraz „system wczesnego ostrzegania”, mogą zostać wprowadzone w życie jedynie wówczas, kiedy znajdzie się po temu podstawa prawna w obowiązujących przepisach traktatowych, nawet jeśli będzie miała ona charakter bardzo ogólny. Można bowiem przypuszczać, że brak akceptacji dla traktatu wynika z odrzucenia owych nowych elementów. Wprowadzenie ich kuchennymi drzwiami, np. na mocy porozumienia międzyinstytucjonalnego, bez takowej podstawy bądź wręcz wbrew postanowieniom traktatów, byłoby ich wyraźnym pogwałceniem, a także stworzeniem niebezpiecznego precedensu ignorowania suwerennej woli państw członkowskich w sprawie zmiany zasad funkcjonowania UE. Rozważania powyższe – jak wspomniałam – mają charakter teoretyczny, gdyż niewątpliwie postanowienia dotyczące wzmocnienia wpływu parlamentów krajowych na tworzone prawo europejskie należą do najmniej kontrowersyjnych i kontestowanych.

Idea przeniesienia wybranych nowych postanowień Protokołów w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej do porozumienia międzyinstytucjonalnego pociąga za sobą wyłączenie – do momentu ich prawdopodobnego przyszłego włączenia do regulacji traktatowej – państw członkowskich z ich przyjęcia, jeśli nie liczyć stanowiska Rady UE jako organu reprezentującego państwa członkowskie. W zasadzie porozumienie międzyinstytucjonalne ze swej natury rodzi zobowiązania wzajemne między jego sygnatariuszami – instytucjami UE, które wobec siebie zobowiązują się przestrzegać ustalonych zasad i stosować uzgodnione praktyki. Porozumienie międzyinstytucjonalne nie może zawierać postanowień nakładających obowiązki na państwa członkowskie, może natomiast formułować apele do ich władz. Wobec powyższego należy przeanalizować charakter wybranych postanowień Protokołów z punktu widzenia ich skutków – zobowiązań i uprawnień poszczególnych zaangażowanych podmiotów i instytucji.

Rozszerzenie zakresu dokumentów, które miałyby być komunikowane parlamentom państw członkowskich przez Komisję, nie wymaga regulacji rangi trak-

tatowej. Podjęcie odpowiedniego zobowiązania przez Komisję w formie prawnej porozumienia międzyinstytucjonalnego nie budzi zastrzeżeń. Ryzykownym precedensem wydaje się jednak wybór podmiotu, wobec którego zobowiązanie to Komisja podejmuje – Rady UE, która uosabia w tym przypadku państwa członkowskie. Wola jak najszybszego wprowadzenia w życie przeciwdziałających deficytowi demokratycznemu procedur wglądu w europejski proces legislacyjny przez parlamenty krajowe jest chwalebna, jednak utożsamienie stanowiska Rady UE w tej sprawie ze stanowiskiem ogółu państw członkowskich może stanowić niebezpieczny precedens na przyszłość. Zwłaszcza że w przedmiotowej sprawie w grę wchodzi uprawnienie na rzecz organów ustawodawczych państw członkowskich, zgodnie z parlamentarnym systemem rządów obowiązującym we wszystkich zainteresowanych państwach, sprawujących polityczną kontrolę nad organami egzekutywy, reprezentowanymi w Radzie UE. Regułą faktyczną jest jednolitość polityczna stanowisk w poszczególnych sprawach obu członów władz krajowych – legislatywy i egzekutywy, jednak sama idea konsultacji parlamentów narodowych w europejskim trybie legislacyjnym opiera się na wątpliwości co do pełnej i doskonałej reprezentacji interesów narodowych przez władzę wykonawczą, reprezentowaną w Radzie UE. Tym bardziej więc przyjęcie Rady UE jako adresata zobowiązania Komisji wobec parlamentów narodowych wydaje się wątpliwe logicznie.

Nie ma wątpliwości, że brak wyraźnych traktatowych podstaw do kierowania przez parlament narodowy – za pośrednictwem właściwych organów krajowych – skargi do ETS na pogwałcenie zasady pomocniczości przez przyjęty akt legislacyjny wyklucza jej stosowanie w obecnym stanie regulacji przez prawo pierwotne.

Wprowadzenie w życie „systemu wczesnego ostrzegania” w takim kształcie, jaki przewiduje Protokół traktatu konstytucyjnego, jest uzależnione od aktualnie obowiązujących przepisów prawa pierwotnego, w szczególności Protokołu w jego obecnym brzmieniu. Pomijając problem terminów, przewidziany w nowym Protokole nakaz ponownego rozpatrzenia przez Komisję propozycji legislacyjnej kwestionowanej ze względu na niezgodność z zasadą pomocniczości może być realizowany na gruncie obowiązujących przepisów. Zgodnie z art. 250 ust. 2 TWE, dopóki Rada nie podjęła działań, Komisja może zmienić swój projekt w toku procedur prowadzących do przyjęcia aktu wspólnotowego. Komisja pozostaje dotąd „gospodarzem” projektu, zatem konsultacje z parlamentami krajowymi pozostają w jej gestii. Poszanowanie art. 3 obowiązującego Protokołu w sprawie roli parlamentów narodowych w UE oraz zawarcie ewentualnego odpowiedniego porozumienia międzyinstytucjonalnego z Radą UE zagwarantowałyby wstrzymanie się Rady od podjęcia działań w sprawie projektu.

Pojawia się problem, które z działań Komisji na rzecz parlamentów narodowych może być podjęte bez wyraźnej podstawy traktatowej, skoro instytucje Wspólnoty wykonują swoje kompetencje zgodnie z warunkami i celami przewidzianymi w postanowieniach traktatów założycielskich i późniejszych (art. 5 TUE), a Wspólnota działa w granicach powierzonych kompetencji (art. 5 zd. 1

TWE). Czy akt prawa *de facto* wewnętrznego UE może rodzić zobowiązania instytucji UE na rzecz podmiotów pozaunijnych, w szczególności zobowiązanie do powtórnego rozpatrzenia projektu legislacyjnego wobec znacznego ilościowo oporu wobec niego, wyrażonego przez parlamenty narodowe?

W świetle obowiązującego Protokołu w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności rodzi się pytanie o charakter konsultacji projektu legislacyjnego z parlamentami narodowymi. Protokół w art. 4, a także art. 9 pkt 1 (konsultacje) i 2 (uzasadnienie) przewiduje wymóg prowadzenia szerokich konsultacji projektów oraz szczegółowego uzasadnienia przez Komisję zgodności propozycji legislacyjnej z zasadą pomocniczości z uwzględnieniem wskaźników jakościowych i ilościowych. Być może na tym etapie – opracowania projektu legislacyjnego – stanowiska parlamentów krajowych winny być przede wszystkim uwzględniane. Etap po sformułowaniu i przekazaniu innym instytucjom i parlamentom projektu aktu prawnego wymagałby oficjalnego jego wycofania dla uwzględnienia obiekcji parlamentów narodowych. Ponadto jest on siłą rzeczy mniej pomyślny dla uwzględniania w nim zmian, czego wyrazem jest nawet wysoko postawiony w niedoszłym traktacie konstytucyjnym próg proporcji kontestujących projekt parlamentów krajowych, aby Komisja miała rozważyć jego rewizję.

Za sceptycznym podejściem do wprowadzenia pożądanych reform w oddziaływaniu parlamentów krajowych na legislację europejską na drodze porozumienia międzyinstytucjonalnego przemawia niższa rangą, a przez to potencjalnie „demobilizująca”, czy też – ściślej mówiąc – „niemobilizująca”, jak się wydaje, podstawa prawna. O ile odpowiednie przepisy traktatowe mogłyby bardziej zaktywizować niektóre, jak dotąd dość pasywne, parlamenty krajowe, o tyle porozumienie tej roli może nie spełnić.

Konkludując, należy jeszcze raz podkreślić doskonalszą, przynajmniej potencjalnie, formę kontroli indywidualnej parlamentów narodowych nad rządem w zakresie polityki europejskiej w porównaniu z oddziaływaniem COSAC. Na dość słabą pozycję tej ostatniej składa się bowiem nie tylko jej status organu czysto konsultacyjnego, nie reprezentującego plenów legislatyw, lecz jej komisje, ale także błędne założenie o jej odrębnym od rządowego widzeniu spraw europejskich. W rzeczywistości wobec relatywnie niewielkiego zainteresowania parlamentów narodowych ćwiczebnym „programem pilotażowym” trudno liczyć na ich aktywizację w ogóle, a zwłaszcza w łonie COSAC. Jeśli zatem uznamy za bardziej wartościowy mechanizm rozwiniętej kontroli parlamentarnej, czy – szerzej rzecz ujmując – rozbudowanie „funkcji europejskiej” parlamentów krajowych, pamiętać należy o tym, iż o użyteczności informacji przekazywanych im przez rządy i instytucje europejskie decydują narodowe rozwiązania ustrojowe: zależności kompetencyjne między legislatywą a egzekutywą, np. obowiązujący – bądź nie – mandat negocjacyjny dla rządu. Wiąże się to ze sposobem pojmowania zasady podziału władz w każdym z państw członkowskich.

Nie znając przyszłości traktatu konstytucyjnego, a zwłaszcza jego postanowień o „mechanizmie wczesnego reagowania”, nie sposób przesądzić o jego

faktycznym wpływie na umocnienie pozycji parlamentów krajowych w UE. Po doświadczeniu z sondażowym „programem pilotażowym” można jednak pokusić się o nieco pesymistyczną refleksję, iż rozwiązanie to ma charakter pozornie legitymizujący UE, bez realnych szans na faktyczną likwidację, czy choćby ograniczenie deficytu demokracji.

THE ROLE OF NATIONAL PARLIAMENTS IN THE EUROPEAN UNION. ASPIRATION AND REALITY

The role of national parliaments in the European Union is not limited to developed especially in nineties and later forms of their participation in the consultation process by creation of European law. Successful functioning of the European Union depends also on the loyal fulfillment of obligations laid on member states that are coming from the Treaties. Although the area of activity of national parliaments has shrunken they received new functions related to the European integration.

The turning point for the recognition of the role of national parliaments in European Union took place in the Protocol to Amsterdam Treaty. It brought guaranties for fair conditions for parliaments to influence governmental decisions concerning the European Union. It also institutionalized the COSAC – Conference of European Commissions of National Parliaments, as advisory body within the European Union structure. As the practice showed the first part of the Protocol had bigger influence on so far modest re-parliamentization of the European Union. Its deepening could take place together with coming into force of the Treaty establishing the Constitution for Europe. The Treaty could introduce a system of early warning by national parliaments against a violation of principle of subsidiarity. The introduction of the system without a ratification of the Constitutional Treaty seems to be possible but problematic.

DUŠAN NIKODÝM

KONSTYTUCYJNE I PRAWNE ASPEKTY TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY

Zgodnie z Konstytucją Republiki Słowackiej (art. 7 ust. 2) Republika Słowacka może na mocy traktatu międzynarodowego, który został ratyfikowany i ogłoszony w sposób stanowiący przez ustawę lub na podstawie takiego traktatu, przenieść wykonanie części swoich praw na Wspólnotę Europejską lub Unię Europejską. Prawnie obowiązujące akty Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej mają pierwszeństwo przed ustawami Republiki Słowackiej.

Przyjęcie takiego traktatu międzynarodowego wymaga zgody Rady Narodowej Republiki Słowackiej (jednoizbowy parlament RS – przyp. tłum.), co najmniej trzech piątych wszystkich posłów Rady (art. 84 ust. 4 Konstytucji RS).

Powstaje pytanie, czy treść Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, zwanego dalej traktatem lub traktatem konstytucyjnym, nie oznacza formy zrzeszania się państw typu federacyjnego i w jakim stopniu wpływa to na suwerenność państw członkowskich. Jeżeli chodziłoby o przystąpienie do związku państw, to zatwierdzenie traktatu wymagałoby przyjęcia ustawy konstytucyjnej, którą następnie należałoby potwierdzić w referendum (art. 7 ust. 1 Konstytucji RS).

I. CO WYNIKA Z NAZWY TRAKTATU USTANAWIAJĄCEGO KONSTYTUCJĘ DLA EUROPY?

Tytuł dokumentu jest nowy i w zasadzie odzwierciedla dwie wartości całego dokumentu oraz powinien wyrażać jego podstawową charakterystykę. Słowo traktat oznacza, że chodzi o międzynarodową umowę, która zostaje przyjęta dzięki równoprawnej woli wszystkich przystępujących do niej państw. Odwrotnie, słowo konstytucja wyraża, że byt, który powstaje dzięki umowie, ma charakter podobny w pewnej mierze do charakteru państwa.

W jakiej mierze dokument ten ma wpływ na suwerenność, która obecnie nabiera nowej jakości. Państwo suwerenne nie może istnieć, kiedy wykonanie jego funkcji zależy od innego państwa. Państwo suwerenne może jednak na drodze konstytucyjnej zdecydować o swojej kompetencji i w swoim własnym interesie zrezygnować z części kompetencji lub je delegować. W przypadku Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy będzie chodzić o ocenę odpowiedniego zakresu tej delegacji, na temat której prowadzone są polemiki. Dyskusje dotyczą charakteru państwowo-prawnego Unii. Bezwzględna suwerenność jest sprzeczna z suwerennością innych. U. Beck i A. Giddens wskazują na to, że

„Unia Europejska jest obszarem, na którym faktem stała się możliwość zrzeczenia się formalnej suwerenności i wymiany jej za władzę dla swojego kraju, wzmocnienie własnych tradycji i poprawę ramowych warunków gospodarczych. Unia Europejska jest bardziej zdolna do wzmocnienia interesów poszczególnych krajów niż każdy z nich samodzielnie: w handlu, imigracji, praworządności i jej przestrzeganiu oraz w wielu innych dziedzinach”¹.

Chodzi o to, by prawo międzynarodowe – międzynarodowe zobowiązania ograniczające suwerenność państwa, delegowanie części wykonywania suwerenności na organy ponadnarodowe, zmierzało ku wzajemnej spójności, współpracy między państwami, a zatem zmniejszało napięcie w walce o wpływ i panowanie państw w stosunkach międzynarodowych. W takim duchu Unia Europejska powinna wykorzystywać swoje oddziaływanie. Taką właśnie wartość mają niektóre postanowienia projektu traktatu w cz. I rozdz. I.: „Wyrażając wolę obywateli i państw Europy budowania wspólnej przyszłości niniejszym Traktatem ustanawia się Unię Europejską, której państwa członkowskie przekazują pewne kompetencje, by osiągnąć wspólne dla nich cele (art. I-1). Unia szanuje równość państw członkowskich przed konstytucją oraz ich tożsamość narodową, polegającą na ich podstawowych systemach politycznych i konstytucyjnych, łącznie z lokalnym i regionalnym samorządem. Respektuje podstawowe funkcje państwa, w szczególności te, które wiążą się z zapewnieniem terytorialnej integralności, utrzymaniem ładu publicznego i bezpieczeństwa narodowego” (art. I-5 ust. 1).

Prawdą jest, że wiele kwestii zależy również od praktyki stosowania traktatu konstytucyjnego, ingerującej w obszerną sferę życia społecznego i gospodarczego państw członkowskich. W związku z tym ważne będzie, jak państwa członkowskie Unii Europejskiej, zwłaszcza po przystąpieniu do niej dziesięciu państw, mających za sobą istnienie w innym systemie niż państwa założycielskie, będą respektować trend wzajemnego dostosowania.

Sama nazwa Unia Europejska nie oznacza luźnego związku państw o pewnym, dokładnie określonym celu. W UE realizuje się obecnie władza państw członkowskich, a równocześnie organy Unii wydają normy do bezpośredniego stosowania w państwach członkowskich. Chodzi o politykę Unii.

Traktat zawiera elementy federacyjne, co prowadzi do tego, że dokument ten uważany jest za traktat międzynarodowy *sui generis*. Jest to także wyzwanie dla nauki prawnej, by poradzić sobie z nowoczesnymi elementami zawartymi w tym Traktacie, w szczególności ze skonfrontowaniem ich z poszczególnymi rodzajami kompetencji UE. Zdaniem A. Tokára z punktu widzenia prawa międzynarodowego sama nazwa dokumentu nie ma skutków prawnych, może jednak służyć jako wskazówka orientacyjna dla jego treści. Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy jest takim samym traktatem jak każdy inny, np. jak obecnie obowiązujące traktaty ustanawiające WE/UE. Nie znaczy to jednak, że nauki prawne mogą zadowolić się odsunięciem problemów definicji konstytucji i narodu – z punktu

¹ U. Beck, A. Giddens, *Na troskách už nikdy nič nevystaviame (Na ruinach już nigdy więcej niczego nie wybudujemy)*, dziennik Sme z 8 października 2005 r., s. 11.

widzenia prawnego pozytywizmu – na boczny tor teorii politycznej. Odwrotnie, również teoria pozytywistyczna musi uświadomić sobie zakotwiczenie nie tylko porządków prawnych, ale również prawnych teorii w konkretnych warunkach historycznych i społecznych².

Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy ma charakter wielodyscyplinarny. Pierwotne prawo europejskie nie jest jedynie prawem konstytucyjnym. Chodzi o międzynarodową umowę, która reguluje „konstytucyjny ustrój” szczególnego bytu międzynarodowego, oraz o dokument regulujący wszystkie dziedziny prawa należące do kompetencji Unii, co wymaga analizowania wpływu traktatu na rozległe spektrum problematyki resortowej.

O tym, że Unia Europejska nie zamierza przekształcić się w federację, może w pewnym stopniu świadczyć fakt, że w odróżnieniu od wstępnego projektu Traktatu Konstytucyjnego z dnia 28 października 2002 r. (CONV 369/02) z obecnego wykreślono jako zbyt federalistyczną część postanowienia art. I-1, która zakładała, że UE będzie wykonywała wspólne kompetencje na bazie federalnej. J.J.M. Tromm charakteryzuje Unię Europejską jako poziomą, różnorodną pod względem form, funkcjonalną korporację wyposażoną w system podejmowania decyzji, oparty na koordynacji i harmonizacji, i której zostanie powierzone wiele wydzielonych zadań³.

Uchwałą Parlamentu Europejskiego (2004/2129(INI)) z 12 stycznia 2005 r. w sprawie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy w pkt 2 lit. i, stwierdza, że Unia Europejska nigdy nie stanie się państwem scentralizowanym; podkreśla się w niej decentralizację, obowiązek szanowania tożsamości narodowych państw członkowskich, zasadę delegowanych kompetencji, pomocniczości i proporcjonalności oraz udział państw członkowskich w systemie podejmowania decyzji Unii Europejskiej.

Można wywnioskować, że nie chodzi o państwo federalne⁴, ponieważ Unia Europejska nie posiada bezpośredniej władzy wykonawczej, przynajmniej nie takiej, która pozostaje w państwach członkowskich. Jest jednak limitowana treścią wydawanych aktów normatywnych, będących częścią składową porządku prawnego państw członkowskich. Między Radą a Parlamentem Europejskim nie istnieje stosunek odpowiedzialności; członkowie Rady są odpowiedzialni za swoją działalność przed parlamentem państw członkowskich. Unii Europejskiej brakuje jednego z elementów ustanawiających, tj. europejskiego narodu. Odwrotnie, Unia Europejska przywłaszcza sobie pewien fragment funkcji ustawodawczej państwa, co stosowano jeszcze przed powstaniem projektu tego dokumentu. W tekście traktatu konstytucyjnego nie znajdziemy jednoznacznego postanowienia stanowiącego, że Unia Europejska staje się państwem złożonym.

² Zob. A. Tokár, *Vitáh Európskej únie a členských štátov v zrkadle navrhovanej zmluvy zakladajúcej Ústavu pre Európu (Stosunek Unii Europejskiej i państw członkowskich w zwierniadle proponowanego Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy)*, „Právny obzor” 2004, nr 5, s. 438–440.

³ Zob. J.J.M. Tromm, w: J. Syllová, L. Pitrová, M. Svobodová i in., *Ustava pre Európu, komentár (Konstytucja dla Europy – komentarz)*, Praga 2005, C.H. Beck, s. IX–XV.

⁴ Odmienne poglądy jest R. Procházka, *Európska únia ako štátny zväzok (Unia Europejska jako związek państw)*, „Justičná revue” 2005, nr 1, s. 96–103.

A. Tokár stwierdza, że chociaż Unia w rzeczywistości ma pewne cechy państwa – przede wszystkim obywatelstwo i symbole, w żadnym razie nie posiada jednak władzy suwerennej, ta bowiem jest pochodną suwerenności państw członkowskich, które przenoszą na nią konkretne kompetencje. Posiadają one godny uwagi zakres, lecz Unia nie ma żadnego własnego mechanizmu, by wymusić pełnienie zobowiązań prawnych. W terminologii czystej nauki prawnej Hansa Kelsera można by powiedzieć, że wprawdzie hipotetycznie Unia mogłaby się stać państwem w szerokim tego słowa znaczeniu, tj. porządkiem prawnym, ale wyraźnie brakuje jej cech państwa w wąskim znaczeniu, tj. konkretnego aparatu administracyjnego wykonującego funkcje państwa⁵.

Być może podstawowym problemem nie jest zdefiniowanie charakteru państwo-prawnego Unii Europejskiej, chociaż sprawa ta jest obecnie u nas przedmiotem skargi konstytucyjnej złożonej do Trybunału Konstytucyjnego, w której skarżący domagają się przy uchwaleniu traktatu zastosowania art. 93 ust. 1 Konstytucji Republiki Słowackiej⁶. Przy ocenie ważna jest treść traktatu, która stała się przedmiotem dyskusji (deficyt demokracji, ważne głosy, prawo weta, jednomyślność w podejmowaniu decyzji, zasada pomocniczości i proporcjonalności, problematyka mniejszości blokującej, system hamulca bezpieczeństwa – możliwość przesunięcia przyjęcia projektu do Rady Europejskiej, problematyka wczesnego ostrzegania – jeżeli 1/3 parlamentów narodowych sprzeciwia się naruszeniu zasady pomocniczości KE musi zmienić projekt, środki przejściowe itp.).

Wśród politologów krąży pogląd definiujący UE następująco: jak na konfederację jest już zbyt zintegrowaną wspólnotą państw, z kolei jak na federację jest za mało zintegrowana⁷. Na pewno nie jest to państwo. Instytucje UE nie kopiu-

⁵ A. Tokár, *Zmluva o Ústave pre Európu – symbol zjednocujúcej sa Európy?, Aktuálne otázky tvorby práva v Slovenskej republike a Českej republike (Traktat ustanavujúcy Konštitúciu dla Europy – czy symbol jednoczącej się Europy? Aktualne zagadnienia tworzenia prawa w Republice Słowackiej i Republice Czeskiej)*, Zbiór referatów z konferencji ÚšaP SAV (IPIP SAN), SAP Bratislava, s. 23.

⁶ Trybunał Konstytucyjny RS uchwałą II TK 171/05-08 odroczył wykonanie uchwały Rady Narodowej RS nr 1596 z 11 maja 2005 r., którą Rada Narodowa RS wyraziła zgodę na Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy i podjęła decyzję, że Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy jest umową międzynarodową, zgodnie z art. 7 ust. 2 w połączeniu z art. 7 ust. 5 Konstytucji RS, i umowa ta ma pierwszeństwo przed ustawami. Trybunał Konstytucyjny RS wydał orzeczenie na podstawie skargi grupy obywateli złożonej zgodnie z art. 127 Konstytucji, zarzucających naruszenie podstawowych praw i wolności, regulowanych art. 30 ust. 1 Konstytucji RS.

⁷ 1. Za charakterystyczne rysy konfederacji można uważać:

- a) konfederacja ma międzynarodowo-prawną podstawę swojego powstania,
- b) suwerenność państwową w konfederacji mają państwa członkowskie, które wyłącznie decydują o sprawach państwowo-prawnych na swoim terytorium, zmiany terytorium państwa są wyłączną sprawą państw członkowskich,
- c) wspólne sprawy konfederacji są podejmowane przez wspólne organy, składające się z przedstawicieli państw członkowskich konfederacji, w zakresie umowy powołującej do życia konfederację,
- d) ustawodawstwo należy do państw członkowskich konfederacji; konfederacja nie może wydawać przepisów prawnych, które bezpośrednio zobowiązywałyby obywateli państw członkowskich,
- e) nie istnieje obywatelstwo państwa konfederacji, ale tylko obywatelstwo państw członkowskich,

ją klasycznego modelu dystrybucji władzy w państwie – władza w UE jest podzielona w bardzo skomplikowany sposób pomiędzy odrębne instytucje. Istnieje tu wprawdzie wybierany parlament, ale nie przyjmuje on ustaw, istnieje rząd (Komisja Europejska), ale nie rządzi, istnieje także organ reprezentantów władzy wykonawczej państw członkowskich (Rada), ale odgrywa on raczej rolę ustawodawczą. Brak tu działania z pozycji siły, co prowadzi do poglądu, że UE stanowi system polityczny *sui generis*, jedyny w swoim rodzaju, i możliwe, że jest pierwszym prototypem nowych systemów politycznych XXI wieku. Wydaje się, że chyba najbardziej poprawne jest określenie UE definicją funkcjonalistyczną⁸. Należy jednak zauważyć, że Komisji Europejskiej nie można, zgodnie z art. I-26 projektu traktatu, charakteryzować jako rządu.

Można się zgodzić z poglądem, że traktat konstytucyjny przesuwą wprawdzie projekt integracji europejskiej dalej w kierunku ponadnarodowym, co wcale nie oznacza, że przez przyjęcie traktatu konstytucyjnego Unia Europejska stałaby się formacją państwową. Unia Europejska nie tworzy takiej wspólnoty politycznej, która mogłaby być ustawodawcą i sprawcą suwerennej władzy. Dysponuje kompetencjami w konkretnych dziedzinach. Przez budżet, którego wysokość waha się ok. 1% całkowitego PKB Unii, nie tworzy przesłanek do wykonywania funkcji nowoczesnego państwa. W dalszym ciągu chodzi o międzynarodową organizację o licznych elementach ponadnarodowych, której istnienie jest możliwe, a funkcjonowanie zależne od suwerennych państw, będących jej członkami⁹.

II. PODSTAWY PRAWNE DZIAŁANIA WŁADZ REPUBLIKI SŁOWACKIEJ W SPRAWACH UNII EUROPEJSKIEJ

Co do współpracy Rady Narodowej Republiki Słowackiej i rządu Republiki Słowackiej w sprawach Unii Europejskiej parlament przyjął ustawę konstytucyjną nr 397/2004 Z.z. (Dz.U.).

Zgodnie z wyżej wymienioną ustawą rząd lub pełnomocny członek rządu przedkłada w Radzie Narodowej Republiki Słowackiej projekt prawnie obowiązujących aktów oraz innych aktów Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, o których będą rokować przedstawiciele rządów państw członkowskich Unii Europejskiej, oraz informuje Radę Narodową RS o pozostałych sprawach związanych z członkostwem Republiki Słowackiej we Wspólnotach Europejskich i Unii Europejskiej.

f) państwa członkowskie konfederacji mają nieograniczone prawo secesji, tj. prawo do jednostronnego wystąpienia z konfederacji. W odróżnieniu od luźniejszych związków międzynarodowych, tzw. przymierzy, konfederacje mają jednak ciągle wspólne organy.

Cytowane za V. Pavličkem i in., *Ústavní právo a státověda (Prawo konstytucyjne i nauka o państwie)*, t. I, Linde Praga Spółka Akcyjna 1998, s. 126.

Uwaga D. Nikodýma: Traktat Konstytucyjny uznaje jak dotychczas w teorii dyskutowane prawo państwa członkowskiego do wystąpienia z Unii Europejskiej.

⁸ P. Sýkora, *Národný štát v integrácii (Państwo narodowe w integracji)*, http://www.fges.uniba.sk/staff/sykora/EU/t-thm/TEMY/1_TEGR/Syk_nar.htm.

⁹ A. Tokár, *Zmluva...*, op. cit., s. 23–24.

Do projektu tych aktów rząd lub pełnomocny członek rządu przedkłada Radzie Narodowej Republiki Słowackiej z wystarczającym wyprzedzeniem czasowym projekt stanowiska Republiki Słowackiej, którego częścią jest w szczególności oszacowanie ich wpływu i zasięgu na Republikę Słowacką.

Jeżeli Rada Narodowa Republiki Słowackiej zatwierdzi projekt stanowiska Republiki Słowackiej, stanowisko to jest obowiązujące dla członka rządu reprezentującego Republikę Słowacką we właściwym organie Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej.

Rada Narodowa Republiki Słowackiej może ustawą upoważnić komisję Rady Narodowej do prowadzenia działań w sprawie przyjmowania stanowisk.

Na tej podstawie Rada Narodowa Republiki Słowackiej dokonała nowelizacji regulaminu obrad, przyjmując ustawę nr 253/2005 Z.z., która w § 58a ustanawia działania i kompetencje Komisji ds. Europejskich.

TOWARDS CONSTITUTIONAL CHARACTERIZATION OF THE TREATY ESTABLISHING A CONSTITUTION FOR EUROPE

Author considers which form of association of EU states the Treaty establishing a Constitution for Europe reflects.

The word treaty means that one has to deal with the international treaty adopted by the will resulting from equality in law of all EU states. On the other hand the word constitution expresses that the entity established by the treaty has a character which in some respects resembles to that of a state.

The EU bears some features of a state – namely citizenship and symbols, nevertheless it does not have its own sovereign power because this is derived from the sovereignty of member states. The EU institutions don't present a copy of classical division of power in the state and in this context one may say that the EU doesn't have its own mechanism of enforcement of legal obligations.

In the text of the treaty we don't find an explicit statement that the EU becomes a composed state. Hereafter one has to deal with the international organization with several elements of supranationality whose existence is possible and whose functioning depends on its sovereign member states. Perhaps it seems as most correct to refer to the EU by a functionalist definition.

TOMÁŠ LOUDA

WPLYW EUROPEJSKIEJ KARTY SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA USTAWODAWSTWO SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH W REPUBLICE CZESKIEJ

I

Znany bon mot „Władzy potrzebna jest wiedza, tak jak pijakowi latarnia, ale nie po to, by mogła lepiej widzieć, ale by mogła się na czymś oprzeć”, używany najczęściej jako ironiczny, powszechnie znany, pogardliwy stosunek „władzy” do ścisłego poznania, obowiązywał paradoksalnie w Czechosłowacji i w Republice Czeskiej podczas przeprowadzania reformy administracji publicznej, a szczególnie podczas procesu odnowy demokratycznego samorządu terytorialnego, w całej krasie i bez odcienia ironii. Wyjątkowy wpływ i znaczenie dla reformy miała Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, przyjęta przez Radę Europy w Strasburgu 15 października 1985 r. Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, zwana dalej Kartą, przez większą część lat dziewięćdziesiątych była bowiem podstawowym argumentem i instrumentem, stanowiącym dla nas faktycznie jedyne oparcie przy forsowaniu europejskiego tradycyjnego modelu samorządu terytorialnego. Karta ta dobrze służyła i pomagała podczas konfrontacji z modelem jednostronnie ekonomicznym lub transformacją społeczną, ukierunkowaną na gospodarkę.

II

Jeżeli twierdzilibyśmy, że wiek XX, a zwłaszcza jego druga połowa – a więc okres po II wojnie światowej, jest jedną wielką reformą administracji, nasze twierdzenia łatwo dałyby się obalić. W tym okresie powstawały i zanikały merytoryczne, czasem bardzo dziwaczne modele administracji, i nawet rozpatrując to zgodnie z teorią administracji, nie można by wówczas zaprzeczyć, że charakter reformy administracji jest z reguły subiektywny i niestety w znacznym stopniu upolityczniony. „Reformatorzy” zawsze zakładają, że proponowane przez nich zmiany – a więc reformy – będą tą ostateczną, zdecydowaną i zasadniczą naprawą istniejącego stanu i – w odróżnieniu od innych reformatorów (zwłaszcza poprzedników) – jedynie wynik, jakiego się spodziewają, będzie wart, jako jedyne, wszystkich wysiłków i nakładu środków. Ich założeń nie da się jednak z góry udowodnić, a zatem trudno je nawet dokładnie skalkulować.

Adresaci reform administracyjnych, a nawet niektórzy reformatorzy, są z reguły świadomi również tego smutnego faktu, że oprócz innych prawidłowości i prawa – czy nam się to podoba, czy nie – obowiązują „Prawa Murphy’ego”, a więc również prawo, które brzmi inspirująco, stwierdza, że „każda zmiana prowadzi ku gorszemu”, tak samo jak to, które głosi, że „to, co można popsuć, zostanie popsute”.

A więc reformy administracyjne bez wątpienia potrzebują mnóstwa instrumentów bazowych i pomocy naukowych, by można je z sukcesem przeforsować.

Pomimo wszelkich zdobytych dotychczas doświadczeń w zakresie kształtowania procesów społecznych i wariantowo ustawianych parametrów (patrz: Klub Rzymski itp.), nie ma obecnie, przynajmniej według dostępnych mi danych, takiego kompleksowego programu umożliwiającego przetwarzanie i opracowanie wszelkich informacji w zakresie administracji, wszelkich wniosków i decyzji otrzymywanych i wydawanych przez administrację, wszelkich wymogów i potrzeb administracyjnych będących podstawą do opracowania optymalnego projektu reformy.

Istnieje więc rzeczywiście wystarczająco wiele przeszkód, które stają na drodze reformom administracyjnym i z którymi trzeba sobie poradzić.

Wiele z tych przeszkód ma, jak się wydaje, charakter uniwersalny, jak na przykład intensywny konflikt socjalny, brak środków, technologii, inicjatywy, obawy przed innowacjami, zbytnia tolerancja wobec niewłaściwej administracji publicznej, a więc przeszkód, w których pleni się korupcja, brak zainteresowania i obojętność, brak praworządności, ignorancja, brak kompetencji, konserwatywność, skostniałość, nadmierna skrytość, arogancja. Wyliczenie negatywnych zjawisk w wielkim stopniu charakteryzuje poziom administracji publicznej na początku transformacji. Inne przeszkody są specyficzne dla pewnego historycznego, geograficznego, społecznego, ekonomicznego i politycznego bytu.

Zdecydowanie korzystne w takiej sytuacji jest oparcie się na pozytywne, a w ostateczności także na negatywne doświadczeniach i analizach; zdecydowanie racjonalne jest wyciągnięcie wniosków z otrzymanej nauki, przynajmniej wtedy, gdy jest to możliwe, i niepowtarzanie błędów swoich poprzedników, wzorów i sąsiadów.

Przy rozwiązywaniu takich kluczowych i złożonych problemów reformy administracji publicznej, do jakich należały: odnowa samorządu terytorialnego, koncipowanie stosunku administracji państwowej do samorządu, wyznaczenie zakresu i stopnia decentralizacji i dekoncentracji, stworzenie drugiego stopnia samorządu, zastosowanie zasady pomocniczości, nowy terytorialny podział administracyjny, i nawet regulacja prawna służby cywilnej, względnie pozycji urzędników jednostek samorządu terytorialnego – Europejska Karta odegrała rolę inspirującą i rzeczywiście była argumentem i oparciem. Jednym słowem, jej wpływ na ustawodawstwo samorządów terytorialnych w Republice Czeskiej był bardzo znaczący.

III

Administracja publiczna jest jednym z decydujących czynników zapewniających zewnętrzną konkurencyjność ekonomiczną i społeczną społeczeństwa czeskiego, jest również – rzutując swymi działaniami na funkcjonowanie całego sektora publicznego – ważnym czynnikiem utrzymania wewnętrznej zgody społecznej. Administracja publiczna w RCz nie rozwijała się i nie rozwija w próżni. Zewnętrzne ramy mają dla niej dwupłaszczyznowe znaczenie.

Po pierwsze, zawsze jest konfrontowana z naciskami, które przynosi globalizacja świata, rozwój technologii informacyjnych, rozwój działań w zakresie uczestnictwa (opierających się na wzroście wykształcenia i rozszerzeniu ogólnych horyzontów obywateli) ale również indywidualizacja życia, wzrastający stopień złożoności i umożliwienia wpływu jednostki na zarządzanie sprawami publicznymi, wzrost stopnia manipulowania opinią publiczną itp. O ile można wnioskować z trendów oczywistych w rozwiniętym świecie, systemy administracji publicznej reagują na owe naciski rozwojowe przez decentralizację administracji polegającą na przesunięciu odpowiedzialności za regulacje społeczne na tych, których dotyczy ona bezpośrednio; przez regionalizację administracji, reagującej na wycofywanie się państwa narodowego; poprzez rozwój działalności mediacyjnych, w których ulega uzupełnieniu zwierzchnia rola administracji publicznej przy regulacji życia społecznego; poprzez ogólniejsze pojęcie służby obywatelom, przede wszystkim w roli organizatora dialogu społecznego.

Zarazem żaden z tych trendów nie ma charakteru bezwzględnej konieczności i w systemie administracji publicznej poszczególnych krajów przejawia się w bardzo zróżnicowanym stopniu i formie – w zależności od takich zjawisk, jak dojrzałość kulturalna danego społeczeństwa, tradycje zarządzania, stan kultury politycznej, możliwości ekonomiczne danego kraju, jego wielkość, wewnętrzna jednorodność itp.

Po drugie, chodziło o konfrontację z praktycznymi wymogami co do harmonizacji treści i organizacji czeskiej administracji publicznej z powszechnie uznanymi żądaniami co do funkcjonowania administracji publicznej w krajach UE, do jakich należy wymóg służby na rzecz społeczeństwa oraz rozliczania się przed społeczeństwem (*accountability*) i związany z tym nacisk na efektywność społeczną i wewnętrzną gospodarność administracji publicznej.

Przez ponad 15 lat transformacji społecznej realizowano szereg cząstkowych reform administracji publicznej. Odnowiony został samorząd terytorialny, z większym lub mniejszym sukcesem rozpoczęto, względnie zakończono, reformę socjalną, podatkową, służby zdrowia, oświaty i sądownictwa.

Jednakże pełnej i kompleksowo pojmowanej reformy administracji publicznej, potrzebnej nie tylko z punktu widzenia procesu harmonizacji prawa RCz z prawem UE, ale również z punktu widzenia modernizacji i efektywnego funkcjonowania państwa, dotychczas nie ukończono.

W szczególności na szczeblu centralnych organów administracji państwowej dotychczasowe (częste) zmiany reorganizacyjne nie przyniosły oczekiwanego efektu. Przyczyn tego było wiele, przytoczmy przynajmniej te najistotniejsze.

Niewłaściwie zdefiniowane cele reorganizacji. Zdefiniowanie celów skupia się zwykle na aspekcie ilościowym, a nie jakościowym (poprawa działalności ministerstwa). Osiągnięte wprowadzie zostają cele ilościowe, ale w rzeczywistości chodzi jedynie o przesunięcie personelu ze szczebla centralnego (wyższego) na szczebel (niższy) urzędów ministerialnych.

Na konsekwentne przeprowadzenie reorganizacji nie pozwala również to, że reorganizowane jednostki decydują lub współuczestniczą w tworzeniu planu reorganizacji.

Negatywnym czynnikiem wpływającym na strukturę centralnych organów administracji państwowej jest także lobbing. Poszczególne organy centralne administracji państwowej przy tworzeniu zakresu kompetencji i działań funkcjonują jak konkurujący ze sobą rywale. Zmiany struktur ministerstw były dotychczas (z reguły) przeprowadzane tak, że projekty zmian struktury organizacyjnej ministerstwa realizowało samo ministerstwo (lub przynajmniej uczestniczyło w projekcie). W konsekwencji nowe struktury organizacyjne stawiały w pozycji uprzywilejowanej potrzebę zachowania danej instytucji, a nie jej funkcyjności. Reorganizacja organów centralnych administracji państwowej jest w zasadzie traktowana jako przede wszystkim przesuwanie krzeseł. Menadżerowie poszczególnych ministerialnych placówek w pierwszym rzędzie zwracają uwagę na zachowanie osiągniętej już pozycji.

Głębsza analiza istotnych cech całości rozwoju administracji publicznej za ostatnie lata ujawnia jednak wciąż istnienie podstawowych problemów:

- niski poziom (ilościowy i jakościowy) działań w zakresie uczestnictwa,
- niewystarczająca dojrzałość organizacyjną i reprezentatywność sieci organizacji zawodowych i związkowych,
- niski poziom zaufania społeczeństwa do instytucji administracji państwowej i samorządowej,
- względnie wysoki (i tak to jest odbierane) brak stabilności, prowizoryczność organizacyjnych, instytucjonalnych i informacyjnych powiązań w ramach systemu administracji publicznej,
- nieprzejrzysty dla obywateli, skomplikowany organizacyjnie i ekonomicznie oraz nieefektywny system administracyjny,
- anachroniczne, silnie centralistyczne tendencje w administracji publicznej,
- niejasny podział pracy i odpowiedzialności między politykami a urzędnikami w administracji publicznej,
- brak profesjonalnego menadżmentu administracji publicznej,
- niski poziom odpowiedzialności gospodarczej za podejmowane decyzje (tradycja zbiorowego podejmowania decyzji, przewaga decyzji *ad hoc* z lekceważeniem długookresowych wpływów na budżet i mienie),
- nadmiernie rozwinięty aparat administracyjny systemu administracji publicznej o złożonych wewnętrznych stosunkach organizacyjnych i informacyjnych (któremu paradoksalnie towarzyszy brak wybitnych specjalistów w zakresie administracji publicznej),

wyraźny nacisk na legalizm w działalności administracji publicznej (z konsekwencjami przejawiającymi się w wielkiej przewadze branżowo ukierunkowanych struktur nad strukturami przekrojowymi, w niskim poziomie koordynacji zewnętrznej ze światem biznesu i z pozostałymi szczeblami administracji publicznej oraz w silnym nacisku na bieżący, rutynowy tryb, ze szkodą dla zarządzania strategicznego),

wysoka fluktuacja w aparacie wykonawczym administracji państwowej,

niski status społeczny i niedostateczna ocena pracy urzędnika administracji publicznej,

niski poziom kultury administracyjnej aparatu wykonawczego administracji publicznej (w stosunku do społeczeństwa oraz wobec przedsiębiorców i inwestorów),

niedostateczny stopień i sposoby informowania społeczeństwa o działaniach administracji publicznej,

wysoki stopień centralizacji fiskalnej i solidarności międzyregionalnej wbudowany w obecny system podatkowy RCz oraz jego skostniałość, uniemożliwiająca wykorzystanie podatków jako instrumentów stymulujących współpracę sektorów prywatnego i publicznego,

wysoka liczba organizacji budżetowych i dotowanych oraz przedsiębiorstw publicznych, których straty eksploatacyjne stanowią trudną do rozpoznania i z trudem dającą się regulować roszczeniową pozycję w wydatkach z budżetów publicznych,

brak długookresowego gospodarowania budżetowego.

Do podstawowych czynników ryzyka reformy sektora publicznego należy niesystemowe zdefiniowanie współczesnych kompetencji i działań centralnych organów administracji państwowej. Ustawa określa je jedynie opisowo, bez funkcyjnych powiązań. Niesystemowy sposób definiowania kompetencji przejawia się także w braku funkcyjnego wyznaczenia związków poziomych między poszczególnymi ministerstwami. W konsekwencji nie określono w dostatecznym stopniu związków koordynacyjnych między poszczególnymi ministerstwami.

Jak wynika z analitycznych dokumentów dotyczących reformy administracji publicznej, obecna struktura centralnych organów administracji państwowej naznaczona jest wysokim stopniem centralizacji. Na podstawie analizy tzw. ustawy kompetencyjnej i analizy zakresu rzeczywistej działalności poszczególnych ministerstw można wyciągnąć wniosek, że działalność centralnych organów administracji państwowej ma przede wszystkim charakter operatywny (a nie koncepcyjny). Odpowiada temu również struktura organizacyjna poszczególnych ministerstw i ich skład personalny. Konsekwencją tego są zakłócenia systemowe przejawiające się np. w tym, że centralne organy administracji państwowej nie skupiają się w swych działaniach na funkcjach koncepcyjnych, strategicznych, koordynacyjnych i menadżerskich, ale na funkcjach operatywnych (wykonawczych), które pod względem treści należą do niższej płaszczyzny zarządzania. Równocześnie istnieje słaba koordynacja pozioma między poszczególnymi działami danego ministerstwa. Istniejąca dotychczas struktura poszczególnych mini-

sterstw (nie uwzględniająca rzeczywistych potrzeb występujących przy realizacji zadań administracji państwowej w danej dziedzinie) powoduje kłopoty w komunikowaniu się między poszczególnymi ministerstwami.

Nie wykorzystuje się np. możliwości standaryzacji metod pracy w zarządzaniu i wykonywaniu administracji państwowej poszczególnych ministerstw (i to tak w ramach danego ministerstwa, jak i pomiędzy ministerstwami).

Z powodu braku ustawy o służbie cywilnej bardzo trudno wchodzi w życie standardowe metody przepływu siły roboczej oraz planowania i kierowania karierą zawodową (rozwój kariery, wzrostu) pracowników administracji publicznej tak na szczeblu centralnym, jak i regionalnym i lokalnym. Istniejące problemy nadal się pogłębiają.

Poszczególne ministerstwa, organy centralnej administracji państwowej i pozostałe szczeble administracji publicznej niestety wciąż nie ponoszą odpowiedzialności za własną politykę kadrową i rozwój zasobów ludzkich. Sytuacja ta stwarza cały szereg problemów, kiedy obok nadzwyczajnie intensywnego upolitycznienia ciągle dochodzi do rozbieżności między urzędami i do pokrywania się działań departamentów w zakresie przygotowania i kształcenia pracowników nie tylko w poszczególnych ministerstwach. Obecny stan otwarcie pociąga za sobą marnotrawstwo i to w wielkiej skali. Bez realizacji radykalnych zmian nie będzie możliwe stopniowe przygotowanie administracji publicznej Republiki Czeskiej do osiągnięcia jakościowego poziomu wymaganego po przystąpieniu do UE.

Charakter reformy administracji publicznej – zasadnicze przeobrażenie

Z powyższych rozważań wynika, że współczesna administracja publiczna w RCz jest pod wieloma względami niefunkcjonalna, i to zarówno ze względu na podstawy prawne działania, jak i na nieprzejrzystą organizację, koszty i niski poziom jakości usług. Podstawowa reforma całego systemu administracji publicznej w RCz jest nadal aktualna. Reforma ta powinna polegać na wprowadzeniu szeregu zasadniczych zmian w stosunku do administracji charakterystycznej dla państwa totalitarnego. Przy tym tylko częściowo można opierać się na starszej, własnej tradycji (np. przedwojenna Czechosłowacja, Austro-Węgry).

Tuż po 1989 r. udało się zbudować zewnętrzne instytucjonalne ramy demokratycznej administracji społeczeństwa (demokratycznie wybrany parlament, zastąpienie systemu rad narodowych instytucjami samorządu terytorialnego itp.). Po owym wstępnym kroku kolejne etapy reformy uległy na dłuższy czas zahamowaniu, głównie z powodu braku woli politycznej. Polityczne zamówienie dotyczące sensu reformy administracji publicznej, którym jest zagwarantowanie „małego, ale silnego” państwa oraz równoczesne wzmocnienie roli samorządu regionalnego i lokalnego, rodziło się więc bardzo długo, powoli i połowicznie, w następstwie czego zmiany realizowane w systemie administracji publicznej straciły jednoznaczny wyznaczony cel i dyktowane były raczej aktualną potrzebą polityczną niż przemyślaną i konsensualną strategią.

Przełomem z tego punktu widzenia było przyjęcie w 1997 r. ustawy konstytucyjnej (odpowiadającej wymowie Konstytucji z 1993 r.) o terytorialnych jednostkach samorządowych wyższego szczebla, która zakładała powstanie samorządów *krajских* (pol. wojewódzkich) w 2000 r. (lub z dniem 1 stycznia 2001 r.). Nowy, pomyślny sygnał stanowiła uchwała rządu, przyjęta w marcu 1998 r. (203/1998), o dalszym postępowaniu rządu wobec reformy administracji publicznej, wymuszona m.in. masową krytyką ze strony UE. Właściwą reformę administracji publicznej rozpoczęto jednak dopiero w 1999 r. Polega ona na przebudowie administracji publicznej i obejmuje reformę samorządu gminnego i *krajского*, reformę centralnej i terytorialnej administracji państwowej, regulację prawną służby cywilnej, system kształcenia w służbie publicznej oraz dokończenie tworzenia sądownictwa administracyjnego. Zrealizowano to za pomocą 13 zasadniczych norm prawodawczych, uzgodnionych i zatwierdzonych w 2000 r. przez Parlament RCz. Wszystkie przyjęte normy opierają się na modelu połączonej administracji publicznej, a więc organizacyjnym przenikaniu się wykonywania administracji państwowej i samorządowej na wszystkich szczeblach.

Kluczowym krokiem prawnym w procesie racjonalizacji nieprzejrzystego, trudnego do skontrolowania i nieefektywnie funkcjonującego systemu organów administracji publicznej było powołanie organów samorządu *krajского* (2000 r.). Przepis tego artykułu wprowadza likwidację wydzielonych placówek ministerstw w poszczególnych *krajach* oraz redukcję liczby terytorialnych organów administracji państwowej mających w swych kompetencjach sprawy socjalne. Dziś już wiadomo, że o realizację *krajского* ogniwa administracji trzeba będzie jeszcze stoczyć walkę polityczną.

Treścią drugiego etapu procesu instytucjonalnej przebudowy administracji publicznej w Republice Czeskiej (w horyzoncie czasowym lat 2002 – 2003) stała się stopniowa „likwidacja” urzędów powiatowych poprzez przekazywanie ich kompetencji z jednej strony w górę na szczebel kraju (województwa), z drugiej zaś w dół na szczebel wybranych, pełnomocnych urzędów o rozszerzonych kompetencjach.

I wreszcie trzecim, najtrudniejszym krokiem będzie przebudowa gminnej struktury (mniej więcej do 2010 r.). Jako główny instrument przewiduje się motywację ekonomiczną gmin do łączenia działań (drogą powszechnych i celowych związków gmin), bez utraty przez gminy ich prawnej samodzielności.

Reforma administracji publicznej podkreśla rolę państwa jako „zamawiającego”, a nie jako władzy państwa i niższych szczebli administracji publicznej. Stanowi więc przede wszystkim reformę działalności. W tym znaczeniu chodzi o wzmocnienie strategicznego zarządzania i działań koordynacyjnych, podniesienie jakości działań prawodawczych, udoskonalenie procesów regulacyjnych oraz rozszerzenie partnerskiej komunikacji w stosunku do społeczeństwa.

IV

W całej Europie administracja terytorialna funkcjonuje na podstawie wspólnych zasad, wynikających z długofalowego dążenia europejskich państw do jej zjednoczenia. Proces ten został zakończony 15 października 1985 r., kiedy państwa członkowskie Rady Europy w Strasburgu przyjęły Europejską Kartę Samorządu Terytorialnego, zwaną dalej Kartą. Już w latach 40. ubiegłego stulecia rodziły się idee dotyczące utworzenia Unii Starostów i Burmistrzów oraz Unii Gmin w Europie, po których powstaniu sporządzono pierwszy dokument w tej dziedzinie, a mianowicie Kartę Swobód Gmin. Następnie Stała Konferencja Władz Regionalnych i Lokalnych (chodzi o organ działający w ramach Rady Europy) opracowała projekt zasad administracji lokalnej, który po kilku regulacjach zmienił się w ostateczną wersję Karty. Rada Ministrów Rady Europy najpierw zastanawiała się, czy dokument ten przyjąć jedynie jako zalecenie dla państw członkowskich, czy wybrać formę umowy. Ostatecznie zdecydowano, że stosunki te regulować będzie międzynarodowa umowa, do której przystąpiła większość państw europejskich, w tym także Republika Czeska, która Kartę podpisała w dniu 28 maja 1998 r.

Karta stanowi wyraz demokratycznej zasady, wyrażającej z jednej strony prawo obywateli do uczestnictwa w administrowaniu sprawami publicznymi, z drugiej zaś gwarantuje administracji terytorialnej podstawowe i niezastąpione miejsce w społeczeństwie demokratycznym. W naszym porządku prawnym miejsce administracji terytorialnej zostało zagwarantowane w art. 8 i 99 Konstytucji, kolejną regulację wprowadziła ustawa nr 128/2000 Sb. o gminach (o ustroju gmin), zgodnie z późniejszymi zmianami. Jeżeli chodzi o ustrój *krajów* (województw) regulowany ustawą nr 129/2000 Sb. o *krajach* (o ustroju *krajów*) zgodnie z późniejszymi zmianami, nie został jak dotychczas przyjęty żaden inny międzynarodowy dokument o charakterze podobnym do Karty – *de lege ferenda*, dobrze by było i w tej dziedzinie przeprowadzić prace dostosowawcze do prawodawstwa europejskiego.

Pojęcie administracji terytorialnej Karta tłumaczy jako „prawo i zdolność lokalnych społeczności, w granicach określonych przez prawo, na własną odpowiedzialność i w interesie miejscowej ludności do regulowania i zarządzania istotną częścią spraw publicznych”, przy czym prawo to powinny wykonywać rady lub zgromadzenia, których członkowie są wybierani przez obywateli na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa, w tajnym głosowaniu. Działalność organów samorządu terytorialnego opiera się na zasadzie, że dotyczy ona wszystkich spraw, które nie zostały wyłączone z ich kompetencji lub powierzone innym organom, a także wykonywana jest zgodnie (z tą zasadą blisko powiązana) z zasadą pomocniczości. Jej podstawą jest podział zadań, kompetencji i odpowiedzialności za określoną dziedzinę pomiędzy różne poziome szczeble społeczeństwa i jest forsowana zasada: poszczególne zadania najpierw rozwiązuje ogniwo niższego stopnia, i tylko wówczas, kiedy nie poradzi sobie z zadaniem lub nie jest w stanie dobrze sobie z nim poradzić, przejmuje go

ogniwo stopnia wyższego. Dopiero wtedy, kiedy nie ma możliwości realizacji zadań nawet na szczeblu samorządu wyższego stopnia (np. regionalnego), sprawę przejmuje administracja państwowa. Taką procedurę można teoretycznie zastosować na każdym szczeblu działalności administracyjnej. Praktycznie jednak procedura w granicach porządku prawnego RCz wygląda następująco: gmina w ramach kompetencji samorządowych wykonuje wszystko to, z czym daje sobie radę, a czego nie jest w stanie samodzielnie zrealizować w ramach samorządu, należy do samorządowych kompetencji *kraju* (województwa), i wreszcie to, czego nie jest w stanie zapewnić *kraj*, wykonuje administracja państwowa, przy czym jej wykonanie zostanie ponownie powierzone, obok centrum, również organom terytorialnym, mającym obowiązek odpowiedniego konsultowania ważnych kwestii ze wspólnotami lokalnymi, o ile kwestie te ich dotyczą. System ten ma kolejną zaletę – tam, gdzie kompetencje przeniesiono z centralnych lub regionalnych organów na wspólnoty lokalne, pozwala się, by ich wykonanie przystosowano, według decyzji, do miejscowych warunków.

W postanowieniach Karty poświęcono także uwagę problematyce ochrony granic terytorialnych jednostek administracyjnych, a także strukturze miejscowych wspólnot i zasobów ludzkich działających w danej dziedzinie. W szczególności chodzi o zobowiązanie do zagwarantowania warunków dla działalności wybieranych reprezentantów tak, by umożliwiały one swobodne pełnienie przez nich funkcji, przewidywały zobowiązanie do ustanowienia zasady niemożności łączenia pewnych funkcji lub też zobowiązanie do zapewnienia dostatecznej finansowej rekompensaty wydatków związanych z tą działalnością. W sprawie zasobów ludzkich w dziedzinie administracji terytorialnej (lokalnej) Republika Czeska zobowiązuje się do zagwarantowania możliwości podnoszenia kwalifikacji, rozwoju zawodowego i odpowiedniego finansowego wynagrodzenia. Ważną częścią Karty jest część poświęcona finansowaniu działalności wspólnot lokalnych. Wspólnoty dysponują własnym majątkiem i mogą nim dowolnie rozporządzać. Co najmniej część dochodów wspólnoty tworzą lokalne opłaty i podatki. Dodatkowo jeszcze wspólnoty otrzymują dotacje od państwa, które nie są związane z konkretnymi projektami, a mają zagwarantować ochronę podmiotów słabszych finansowo. Kolejne postanowienia Karty są skierowane na zagwarantowanie innych praw i obowiązków wspólnot lokalnych, do których zaliczono również prawo swobodnego zrzeszania, prawo do wolnego wykonywania kompetencji i przestrzegania zasad samorządu terytorialnego, zapisanych w wewnętrznym ustawodawstwie Republiki Czeskiej, wraz z gwarancjami prawa do korzystania z sądów.

V

Jak już wspomniano wyżej, Republika Czeska przystąpiła do Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego w 1998 r. – ściślej mówiąc, w imieniu Republiki Czeskiej Karta Samorządu Terytorialnego została podpisana w Strasburgu 28 maja 1998 r., kiedy Parlament RCz wyraził zgodę na jej brzmienie i ratyfikował ją Prezydent Republiki (w Republice Czeskiej weszła w życie z dniem 1 września

1999 r.). Jednakże ostateczny, pozytywny rezultat poprzedzał długi okres debat i reakcji odmownych, kiedy kilkakrotnie przedkładano Kartę w Parlamencie RCz, nawet jeszcze za czasów istnienia federacji, a którą odrzucano z rozmaitych, mniej lub bardziej zrozumiałych, powodów, bardzo rzadko związanych z legitymizacją, ale głównie z przyczyn ideowych. Reakcje odmowne opierały się przeważnie na całkowicie negatywnym, pogardliwym stosunku części politycznego spektrum do decentralizacji i umocnienia roli samorządu z jednej strony, a do rozszerzenia uczestnictwa obywateli w zarządzaniu sprawami publicznymi i bezpośredniej demokracji z drugiej strony. Ze względu na to, że chodziło o podstawowe zasady Karty, nietrudno zrozumieć, że Karta mogła być zaakceptowana dopiero pod koniec lat dziewięćdziesiątych, kiedy owe przeszkody ideologiczne były już częściowo przełamane.

Warto dodać, że Karta została udostępniona czeskim specjalistom w przekładzie na język czeski już w maju 1990 r., kiedy jej zasady były prezentowane przez ekspertów Rady Europy na konferencji w Pradze, a którą autor niniejszych słów miał zaszczyt organizować, będąc przedstawicielem praskiego Ratusza. W ten sposób już wtedy Karta mogła wywrzeć pozytywny wpływ na powstanie historycznie pierwszego odrodzonego ustroju gminnego, tj. ustawy nr 367/1990 Sb. o gminach, aczkolwiek nie całkiem w sposób konsekwentny i zasadniczy. Niemniej jednak już na konferencji mógł się ujawnić ów doceniony przez nas w niniejszych słowach „wspierający efekt” Karty.

INFLUENCE OF EUROPEAN CHARTER OF LOCAL SELF-GOVERNMENT ON THE LEGISLATION OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN THE CZECH REPUBLIC

Public administration is one of the decisive factors of assurance of external economic and social competitiveness of Czech society as well as – in the projection of its activities into the operation of the whole public sector – a significant factor of maintaining inner social peace in its framework.

In the first place public administration in the Czech Republic is always controlled by analogous pressures as public administrations in other countries brought about by globalization, the development of information technology, the evolution of citizens' participation as well as by the individualization of life, increasing complexity and intermediation of the influence of the individual on the administration of public affairs and the growth of the possibilities of influencing public opinion. Contemporary public administration systems react to these pressures particularly by decentralization and regionalization of administration, opposing the restrictions of the role of the national state by the development of mediating activities in which the superior role of public administration in the regulation of social life is supplemented with the more general concept of service to citizens as an organizer of social dialogue.

Secondly it involves the confrontation with the practical requirements of harmonization of the content and the system of the Czech public administration with the generally recognized requirements imposed on the operation of public administration in European countries, such as the requirements of good governance, public service, accountability to the public and the emphasis on social effectiveness, cost effectiveness and transparency of public administration connected therewith.

Of extraordinary impact on and significance for the restoration of democratic territorial self-government in particular in Czechoslovakia and subsequently in the Czech Republic was the European Charter of Local Self-Government ("the Charter"), adopted by the Council of Europe in Strassbourg on 15 October 1985. In the Czech Republic the Charter contributed to the assertion of the traditional model of European territorial administration in the confrontation with the instrumentarium of onesidedly economically oriented transformation of society of which public administration reform formed a considerable and continuously neglected part.

In the Czech Republic the Charter entered into force on 1 September 1999. Its adoption was preceded by a long period of debates and opposing reactions in the course of which the Charter was submitted to the legislative assembly several times even during the federal period. The negative reactions were based mostly on the generally contrary attitude of the decisive part of the political spectrum to decentralization and enhancement of the role of self-government on the one hand and to the broadening of citizens' participation in the administration of public affairs and direct democracy on the other hand. That is why the Charter could be adopted only towards the end of the nineties when these obstacles had been partly overcome.

However, the Charter exercised positive influence already on the origin and conception of the historically first restored communal order, viz. the Act No. 367/1990 Coll. (The Communal Act).

The topic important at present is the research of the extent at which the principles of the Charter are really applied in legislative practice. Particularly poor application on local level can be observed in the proportion of direct and representative democracy. The new Communal Act (Act No. 128/2000 Coll.) extended significantly the possibilities of active citizens participation in the decision-making of communal self-government. The actual exercise of the citizens' legal rights, however, is made difficult by the procedural rules of a number of communal and city councils. Analogously the new codification of local referendum (Act No. 222/2000 Coll.) has made the organization of local referenda significantly more difficult by increasing the required number of citizens entitled to voting in the referendum from one quarter to one half of all citizens entered in voters' registers and the consent of more than half of participating voters for the referendum result to be valid. The first amendment of the Regional Act (Act No. 129/2000 Coll.) eliminated the possibility of regional referendum altogether.

JACEK KRAWCZYK

ROLA RZĄDOWEGO CENTRUM LEGISLACJI W PROCESIE TWORZENIA RZĄDOWYCH PROJEKTÓW AKTÓW PRAWNYCH

Rządowe Centrum Legislacji, w skrócie zwane RCL, utworzone zostało 1 stycznia 2000 r. na podstawie znowelizowanej między innymi w tym celu ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tekst jedn. Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 z późn. zm.), jako państwowa jednostka organizacyjna podlegała Prezesowi Rady Ministrów (art. 14a ustawy). Rządowe Centrum Legislacji jest jednostką samodzielną pod względem organizacyjnym i finansowym, finansowaną bezpośrednio z budżetu państwa, tak samo jak ministerstwa i urzędy centralne (art. 14h).

Najogólniej rzecz biorąc, RCL zostało utworzone w celu ograniczenia (przewycięzenia) negatywnych skutków zjawiska „resortowości” w rządowym procesie tworzenia prawa. Nie zakładano natomiast pełnego przejęcia legislacji rządowej z resortów do nowo tworzonej jednostki centralnej usytuowanej przy premierze – przynajmniej w pierwszym okresie jej funkcjonowania.

Tak więc do dzisiaj RCL zapewnia koordynację działalności legislacyjnej Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów i innych organów administracji rządowej (art. 14b) oraz zapewnia obsługę prawną Rady Ministrów (art. 14c), a w szczególności:

- 1) opracowuje stanowiska prawno-legislacyjne do rządowych projektów aktów prawnych;
- 2) koordynuje przebieg uzgodnień rządowych projektów aktów prawnych, w tym sporządzania ocen skutków społeczno-gospodarczych projektowanych regulacji;
- 3) opracowuje pod względem legislacyjnym rządowe projekty aktów prawnych skierowane do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, w tym poprzez ich ocenę pod względem prawnym i redakcyjnym przez Komisję Prawniczą prowadzoną przez Centrum;
- 4) opracowuje rządowe projekty aktów prawnych w zakresie ustalonym przez Prezesa Rady Ministrów;
- 5) redaguje Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej oraz Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”;
- 6) współdziała z Komitetem Integracji Europejskiej w sprawie harmonizacji prawa polskiego z wymogami prawa Wspólnot Europejskich;

- 7) współdziała z Radą Legislacyjną w zakresie opiniowania rządowych projektów aktów normatywnych pod względem ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej oraz spójności z systemem prawa;
- 8) kontroluje wydawanie przez organy administracji rządowej przepisów wykonawczych do ustaw;
- 9) wykonuje inne zadania określone w odrębnych przepisach lub wskazane przez Prezesa Rady Ministrów.

Przedstawiony wyżej ustawowy katalog zadań RCL został uszczegółowiony i doprecyzowany w uchwale Nr 49 Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2002 r. Nr 13, poz. 221 z późn. zm.), którego przepisy określiły konkretne zadania RCL na poszczególnych etapach rządowego procesu legislacji.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że Rada Ministrów działa na podstawie programów prac Rządu ustalonych przez Prezesa Rady Ministrów na okres danego roku lub krótsze okresy. Opierając się na programie prac Rządu, Prezes Rady Ministrów może ustalać programy szczegółowe, w tym program prac legislacyjnych Rządu oraz harmonogramy realizacyjne programów.

Projekty tych programów oraz harmonogramy opracowuje, z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, na podstawie zgłoszeń i wniosków ministrów właściwych i kierowników urzędów centralnych oraz przy uwzględnieniu planów pracy organów Unii Europejskiej i terminów wdrożenia prawa Unii Europejskiej.

Program prac legislacyjnych Rządu podlega zaopiniowaniu przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów.

Projekty aktów normatywnych, programów, sprawozdań, informacji, analiz problemowych, ocen realizacji zadań, stanowisk, decyzji lub innych rozstrzygnięć Rządu, jak również projekty innych materiałów i przedłożeń przewidzianych w obowiązujących przepisach albo zleconych przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów lub przygotowywanych za jego zgodą w celu przedstawienia Radzie Ministrów, opracowują członkowie Rady Ministrów oraz Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, każdy w zakresie swojej właściwości, i uzgadniają je z członkami Rady Ministrów.

Przy czym jeżeli, na podstawie odrębnych przepisów, opracowanie określonego rodzaju projektu dokumentu rządowego należy do właściwości innych podmiotów, podmioty te opracowują i uzgadniają te projekty bezpośrednio.

Prezes Rady Ministrów może jednak, w każdym czasie, postanowić o opracowaniu, uzgodnieniu i wniesieniu projektu każdego dokumentu rządowego w odrębnym trybie.

Ten odrębny tryb opracowania, uzgodnienia i wniesienia projektu dokumentu rządowego może polegać m.in. na powierzeniu opracowania, uzgodnienia i wniesienia projektu dokumentu rządowego lub niektórych z tych czynności **Rządowemu Centrum Legislacji** (§ 8 regulaminu). Jest to pierwsze z realizowanych zadań RCL, jeszcze w fazie przygotowania projektu aktu prawnego.

Kolejne zadanie RCL jest związane z tzw. oceną skutków regulacji. Zgodnie bowiem z § 9 regulaminu organ wnioskujący jest obowiązany dokonać oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) społeczno-gospodarczych regulacji przed opracowaniem projektu aktu normatywnego.

Zakres dokonywania oceny określa się w zależności od przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanego aktu normatywnego.

Oceny takiej dokonuje się zgodnie z określonymi odrębnie przez Radę Ministrów zasadami dokonywania oceny przewidywanych skutków (kosztów i korzyści) projektów rządowych aktów normatywnych, a koordynację sporządzania tych ocen oraz zakresu konsultacji społecznych projektów rządowych aktów normatywnych zapewnia **Rządowe Centrum Legislacji**.

Należy pamiętać, że projekt aktu normatywnego opracowuje się zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, a do projektu aktu normatywnego dołącza się uzasadnienie, obejmujące:

- 1) przedstawienie istniejącego stanu rzeczy w dziedzinie, która ma być unormowana, oraz wyjaśnienie potrzeby i celu wydania aktu;
- 2) wykazanie różnic między dotychczasowym a proponowanym stanem prawnym;
- 3) charakterystykę i ocenę przewidywanych, związanych z wejściem w życie aktu, skutków prawnych, w tym w szczególności dotyczących ograniczenia uznaniowości i uproszczenia stosowanych procedur;
- 4) informację, czy projekt aktu normatywnego podlega notyfikacji zgodnie z trybem przewidzianym w przepisach dotyczących sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych – w przypadku projektów zawierających przepisy techniczne.

Uzasadnienie projektów ustaw powinno odpowiadać także wymaganiom określonym w ustawach oraz w Regulaminie Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.

Natomiast uzasadnienie do projektu ustawy dostosowującej polskie prawo do prawa Unii Europejskiej obok powyższych wymogów powinno zawierać:

- 1) tabelaryczne zestawienie przepisów prawa Unii Europejskiej, których wdrożenie jest celem projektu ustawy dostosowawczej i projektowanych przepisów prawa polskiego;
- 2) wyjaśnienie dotyczące terminu wejścia w życie ustawy dostosowawczej lub niektórych jej przepisów, określające przyczyny wejścia w życie ustawy dostosowawczej lub niektórych jej przepisów w danym terminie oraz zawierające informacje, czy proponowany termin wejścia w życie uwzględnia założenia strategii akcesyjnej i wymogi procesu dostosowawczego.

Odrębną część uzasadnienia stanowi syntetyczne przedstawienie wyników oceny skutków regulacji (OSR).

Do projektu aktu normatywnego powinna być także dołączona, opracowana przez organ wnioskujący, wstępna opinia o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, a jeżeli projekt przewiduje wydanie aktów wykonawczych, należy dołączyć projekty takich aktów o podstawowym znaczeniu dla proponowanej regulacji.

Projekt aktu normatywnego, przed skierowaniem do uzgodnienia lub zaopiniowania, opracowuje, pod względem prawnym i redakcyjnym, właściwa w sprawach legislacji komórka organizacyjna sprawująca obsługę organu wnioskującego (§ 10 ust. 8).

Tak przygotowany projekt wraz z uzasadnieniem – przed skierowaniem do uzgodnień z członkami Rady Ministrów – organ wnioskujący przesyła **Rządowemu Centrum Legislacji** do zaopiniowania pod względem zakresu OSR i zakresu konsultacji społecznych.

W przypadku zgłoszenia przez RCL uwag do projektu w zakresie przedstawionej oceny skutków regulacji organ wnioskujący zajmuje stanowisko odnośnie do zgłoszonych uwag i dołącza je wraz z uwagami Rządowego Centrum Legislacji i ewentualnym OSR sporządzonym przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych do projektu aktu normatywnego kierowanego do uzgodnień.

Należy podkreślić, że organ wnioskujący jest obowiązany uzgodnić projekt dokumentu rządowego z członkami Rady Ministrów oraz Szefem Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a pod względem prawnym i formalnym – z **Rządowym Centrum Legislacji**.

Po rozpoczęciu procesu uzgodnień dokumentu rządowego Rządowe Centrum Legislacji wypełnia także inne zadanie.

Organ wnioskujący, kierując do uzgodnień projekt ustawy lub projekt innego aktu normatywnego o szczególnej doniosłości społecznej, ekonomicznej lub prawnej, jest bowiem obowiązany wystąpić z wnioskiem do Szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Sekretarza Rady Ministrów albo **Prezesa Rządowego Centrum Legislacji** o skierowanie projektu do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów. W razie wyrażenia opinii przez Radę Legislacyjną organ wnioskujący ma obowiązek odniesienia się do opinii Rady oraz dołączenia tej opinii wraz z zajęтым wobec niej stanowiskiem do projektu aktu normatywnego kierowanego do rozpatrzenia przez stały komitet Rady Ministrów oraz przez Radę Ministrów.

W trakcie uzgodnień projektu aktu normatywnego, w uzasadnionych przypadkach, tzn. m.in. w przypadku zgłoszenia wielu uwag lub uwag o zasadniczym znaczeniu, w celu właściwego przygotowania projektu dokumentu rządowego, organ wnioskujący organizuje międzyministerialne konferencje uzgodnieniowe, w których są obowiązani uczestniczyć przedstawiciele organu wnioskującego oraz organów administracji rządowej, które zgłosiły uwagi do projektu. W konferencjach takich bierze także udział przedstawiciel RCL.

Opierając się na wnioskach i ustaleniach przyjętych w czasie konferencji, organ wnioskujący dokonuje autopoprawek albo opracowuje nowy tekst projektu dokumentu rządowego lub sporządza protokół rozbieżności.

Jeżeli mimo odbycia konferencji nie zostały usunięte rozbieżności stanowisk, organ wnioskujący kieruje projekt dokumentu rządowego, wraz z protokołem rozbieżności, do rozpatrzenia przez stały komitet Rady Ministrów. Komitet stara się rozstrzygnąć istniejące rozbieżności. Zdarza się jednak, że rozbieżności są zasadnicze i trudne do rozstrzygnięcia lub wymagają podjęcia decyzji politycznej.

W takim przypadku projekt może być – mimo istnienia rozbieżności – wniesiony pod obrady Rady Ministrów.

O wniesieniu do rozpatrzenia przez Radę Ministrów takiego projektu dokumentu rządowego decyduje przewodniczący komitetu. Wniosek przewodniczącego komitetu o rozpatrzenie projektu przez Radę Ministrów wymaga szczegółowego omówienia nieusuniętych rozbieżności, ze wskazaniem ich przyczyn, przedstawienia stanowiska członków komitetu oraz sformułowania jednoznacznej propozycji rozstrzygnięcia sprawy przez Radę Ministrów.

Jest to też moment, w którym ważną rolę odgrywa RCL. **Rządowe Centrum Legislacji** w porozumieniu z sekretarzem komitetu ustala bowiem, pod względem prawnym i formalnym, treść propozycji, którą Sekretarz Rady Ministrów przedstawia Radzie Ministrów do rozpatrzenia i rozstrzygnięcia.

Należy zwrócić uwagę, że projekty dokumentów rządowych związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, w tym projekty ustaw dostosowawczych, są rozpatrywane przez Komitet Europejski Rady Ministrów. Rola RCL jest w takim przypadku taka sama jak w przypadku rozpatrywania projektu przez Komitet Rady Ministrów.

Po ostatecznym uzgodnieniu merytorycznej treści projektu aktu normatywnego, przed wniesieniem go do rozpatrzenia przez Radę Ministrów, organ wnioskujący kieruje projekt do **Rządowego Centrum Legislacji**, w celu rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą.

Komisja Prawnicza bada i ocenia projekt pod względem prawnym i redakcyjnym, w tym ocenia zgodność przepisów projektu z obowiązującym systemem prawa, zasadami techniki prawodawczej, opinią Rady Legislacyjnej oraz ocenia poprawność językową przepisów projektu. W wyniku prac Komisja Prawnicza ustala brzmienie projektu pod względem prawnym i redakcyjnym.

Decyzja o skierowaniu projektu pod obrady Komisji Prawniczej należy do Prezesa Rządowego Centrum Legislacji lub upoważnionego przez niego kierownika właściwej komórki organizacyjnej w Rządowym Centrum Legislacji.

Te same osoby mogą w uzasadnionych przypadkach, na wniosek organu wnioskującego lub z własnej inicjatywy, zwolnić projekt aktu normatywnego z obowiązku rozpatrzenia przez Komisję Prawniczą.

Trzeba zwrócić uwagę, że Prezes Rządowego Centrum Legislacji może zwrócić projekt aktu normatywnego organowi wnioskującemu, jeżeli projekt ten nie został uzgodniony lub nie odpowiada wymogom określonym w § 10 Regulaminu pracy Rady Ministrów.

Prezes Rządowego Centrum Legislacji lub upoważniony przez niego kierownik właściwej komórki organizacyjnej w Rządowym Centrum Legislacji ustala skład Komisji Prawniczej, wskazując ministerstwa i urzędy centralne, których przedstawiciele z komórek prawnych mają obowiązek wziąć udział w posiedzeniu Komisji Prawniczej. Do udziału w pracach Komisji Prawniczej można zaprosić, w miarę potrzeby, przedstawicieli innych urzędów oraz instytucji.

Komisja obraduje pod przewodnictwem przedstawiciela Rządowego Centrum Legislacji wyznaczonego przez Prezesa tego Centrum.

Zagadnienia prawne, które wyłoniły się w trakcie rozpatrywania projektu, Komisja Prawnicza rozstrzyga w drodze uzgodnienia. W razie rozbieżności opinii przewodniczący może poddawać zagadnienie prawne pod głosowanie i rozstrzygnąć je, uwzględniając opinię popartą przez większość członków Komisji Prawniczej, z tym że zagadnienia prawne dotyczące zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, na wniosek przewodniczącego, rozstrzyga przedstawiciel Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej.

Z posiedzenia Komisji Prawniczej sporządza się protokół, obejmujący jej podstawowe ustalenia, do którego załącza się ustalony w wyniku prac Komisji Prawniczej tekst projektu aktu normatywnego.

Dopiero taki projekt aktu normatywnego – zgodny z ustaleniami Komisji Prawniczej – organ wnioskujący kieruje do Sekretarza Rady Ministrów w celu skierowania do rozpatrzenia przez Radę Ministrów.

Kolejne zadania RCL wiążą się z decyzjami podjętymi przez Radę Ministrów. Należy podkreślić, że na posiedzeniu Rady Ministrów nie podlegają rozpatrzeniu wniesione do projektu dokumentu rządowego uwagi o charakterze legislacyjnym lub redakcyjnym. Uwagi te Sekretarz Rady Ministrów przekazuje do właściwego wykorzystania odpowiednio **Rządowemu Centrum Legislacji** oraz właściwym komórkom organizacyjnym Kancelarii Prezesa Rady Ministrów obsługującym posiedzenia Rady Ministrów.

Jednocześnie Rada Ministrów, przyjmując projekt dokumentu rządowego, powierza sporządzenie tekstu ostatecznego dokumentu rządowego, zgodnego z postanowieniami Rady Ministrów, organowi wnioskującemu lub innemu wskazanemu, w uzgodnieniu z **Rządowym Centrum Legislacji** i właściwą komórką organizacyjną Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

Poprawki techniczno-legislacyjne RCL może nanosić na każdy projekt (aż do jego podpisania) bez odrębnego w tym względzie upoważnienia, działając w tym zakresie w porozumieniu z sekretarzem Rady Ministrów, do którego obowiązków należy m.in. ostateczna redakcja dokumentów rządowych i ich przedkładanie do podpisu premiera.

Zgodność i poprawność pod względem prawnym redakcji każdego przedkładanego do podpisu Prezesowi Rady Ministrów rządowego aktu normatywnego stwierdza swoim podpisem prezes RCL lub inna upoważniona przez niego imieniem osoba (wiceprezes lub także dyrektorzy departamentów w RCL).

Należy także wskazać, że **Prezes Rządowego Centrum Legislacji** uczestniczy stale w pracach stałego komitetu Rady Ministrów.

Reasumując, można stwierdzić, że na czoło zadań RCL wysuwa się koordynacja działalności legislacyjnej rządu. RCL opracowuje także akty normatywne w pełni samodzielnie ale tylko na formalne polecenie Prezesa Rady Ministrów albo, działającego z upoważnienia premiera, szefa Kancelarii Prezesa Rady Ministrów.

W praktyce zadanie opracowania projektu aktu normatywnego jest powierzane RCL, jeżeli z przyczyn natury prawnej, np. potrzeby rozwiązania występujących w projekcie złożonych i skomplikowanych problemów natury prawnej, rzadziej

z innych powodów, wystąpiły trudności w opracowaniu projektu przez właściwego ministra. Najczęściej chodzi o opracowywane przez właściwych ministrów rozporządzenia Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów, rzadziej projekty ustaw.

W praktyce legislacyjnej RCL udziela także (w coraz szerszym zakresie, w miarę budowy własnych kadr legislatorów) wszechstronnej pomocy służbom legislacyjnym ministerstw i urzędów centralnych, opracowując na ich prośbę (wniosek) konkretne przepisy, których sformułowanie rodzi zasadnicze problemy natury prawnej. Także sami ministrowie lub kierownicy urzędów centralnych zwracają się o opracowanie przepisów lub poprawienie ich wstępnej („roboczej”) wersji przed ich formalną prezentacją jako projektu „resortowego”. W ten sposób realizowany jest w praktyce wskazany wcześniej postulat stopniowego przejmowania przez RCL ciężaru rządowych prac legislacyjnych.

Zestawienie wpływu aktów normatywnych i opinii prawnych

Nr wg Instrukcji Kancelaryjnej	Nazwa	2002	2003	2004	2005 do dn. 6.12.2005	Razem
10	ustawy z inicjatywy Rządu	329	269	261	197	1056
110	rozporządzenia Rady Ministrów	341	240	375	249	1205
111	uchwały Rady Ministrów	266	384	354	358	1362
120	rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów	183	114	130	126	553
121	zarządzenia Prezesa Rady Ministrów	150	160	149	142	601
140	akty prawne Sejmu i Senatu	157	140	197	137	631
142	rozporządzenia Ministrów	2111	2199	2651	1998	8959
24	dokumenty rządowe	Brak danych	461	630	505	1597
1601, 1602, 1603, 1604, 1605, 1606, 1607	opinie prawne	580	1207	760	712	3259
0103	dokumenty na posiedzenie KIE	Brak danych	779	858	746	2383
	Razem:	4117	5953	6365	5170	

Wykształciła się także praktyka ścisłych, „roboczych” kontaktów RCL oraz prawników-legislatorów ministerstw i urzędów centralnych. Niejednokrotnie, we wspomnianym trybie „roboczym”, legislatorzy RCL wspólnie z przedstawicielami właściwych służb prawnych ministerstw redagują przepisy projektu budzące istotne wątpliwości natury prawnej czy nawet całe jego fragmenty, a tak zredagowany tekst jest następnie kierowany przez właściwego ministra do dalszych etapów rządowego procesu legislacyjnego, z powołaniem się na stanowisko prawne RCL (uzgodnienie tekstu pod względem prawnym).

Podejmując próbę oceny przyjętej w Polsce rządowej (pozaparlamentarnej) procedury tworzenia prawa, można stwierdzić, że w aspekcie formalnym nie odbiega ona od standardów europejskich. Procedura ta ma bowiem charakter sformalizowany (formalna regulacja ustawowa oraz regulaminowa) i zinstytucjonalizowany (istnienie RCL jako jednostki formalnie, ale nie politycznie, odpowiedzialnej za rządowy proces legislacyjny). Jest ona zdolna gwarantować praworządność tworzenia prawa z wymogami racjonalności instrumentalnej¹.

THE ROLE OF THE GOVERNMENT LEGISLATIVE CENTRE IN THE PROCESS OF CREATING GOVERNMENTAL DRAFTS OF LEGAL ACTS

The Government Legislative Centre (GLC) was established on 1 January 2000 on grounds of *inter alia* for that purpose modified Act on Council of Ministers of 8 August 1996 (Journal of Laws No 24, item 199, as amended). It is a state organizational unit governed by the Prime Minister. Government Legislative Centre is a organizationally independent and self-financing unit, financed from the national budget directly, as well as ministries and central offices.

GLC was established with the purpose to overcome negative consequences of “departmentalization” in governmental proceeding of creating law, yet not with the aim to take over the whole governmental legislation from the departments.

GLC ensures the coordination of legislation activity of the Council of Ministers, the Prime Minister and the others governmental administration offices, and provides legal services to the Council of Ministers, in particular: works out legal and legislative positions to governmental drafts of legal acts; coordinates the setting process of governmental drafts of legal acts, including the assessment of socio-economic effects of proposed regulations; works out in legislative respect governmental drafts of legal acts, which are referred to examine by the Council of Ministers, including their assessment in legal and editorial respect, done by the Legal Commission headed by GLC; works out governmental drafts of legal acts within the scope stipulated by the Prime Minister; edits the Journal of Law of Republic of Poland and ‘Polish Monitor’ Official Gazette of the Republic of

¹ A. Proksa, *Miejsce i rola Rządowego Centrum Legislacji w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny. Dwumiesięcznik Rady Legislacyjnej”, Warszawa 2003, nr 1(35), s. 57–68.

Poland; operates together with the Committee of European Integration on harmonizing Polish law with the requirements of the law in European Communities; operates together with the Legislative Council on providing opinions on the conformity of governmental drafts of legal acts with the Constitution of Republic of Poland and the cohesion with the legal system; controls rules laid down by governmental administration offices for implementation of legal acts; executes other tasks stipulated in separate provisions or indicated by the Prime Minister.

The coordination of legislative activity of the Government leads the tasks of GLC. GLC also devises fully autonomously normative acts, yet only on the official order of the Prime Minister or the Chef of the Chancellery of the Prime Minister acting on his behalf.

GLC is entrusted with drafting a normative act usually when - due to legal reasons, e.g. need to resolve in the project complex and complicate problems of legal nature or, less often, due to other reasons - difficulties appeared while the draft was worked out by a competent Minister.

In legislation practice GLC provides assistance to legislative services in ministries and central offices by working out, on their request, particular regulations, which formulations give rise to problems of legal nature.

Ministers or heads of central offices request GLC to draft regulations or correct their preliminary version before they present it officially as a "departmental" project.

A practice of direct "working" contacts is evaluated between GLC and legislators in ministries and central offices.

It can be said that the procedure of creating law on governmental level does not differ in a formal aspect from European standards, since this procedure has a formalized (official legal regulation and by-law) and institutional (existence of GLC as a unit which is formally but not politically responsible for the governmental legal process) character.

WALDEMAR J. WOŁPIUK

USTAWA O LOBBINGU I PERSPEKTYWY JEJ REALIZACJI

I. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA PROJEKTÓW USTAW I UNORMOWAŃ OBOWIĄZUJĄCEJ USTAWY W SPRAWIE LOBBINGU

Po upływie półrocznego *vacatio legis*, dnia 7 marca 2006 r. weszła w życie uchwalona przez Sejm ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa¹. Przypomnijmy, że wymieniona ustawa jest wynikiem realizacji drugiej z kolei próby uregulowania przez Sejm zasad działalności lobbingowej w Polsce.

Pierwsza próba została podjęta w Sejmie III kadencji. W poselskim projekcie ustawy („o jawności procedur decyzyjnych, grupach interesów i publicznym dostępie do informacji”), wniesionym do Sejmu III kadencji dnia 20 lipca 2000 r.², działalność „*lobbyingową*” zdefiniowano jako „**każde działanie**, którego celem jest w ramach obowiązującego prawa – **wywarcie wpływu** na organy władzy i administracji publicznej, **zmierzające do przekonania do pewnej racji – swojej lub wyrażanej przez grupę interesów**, w szczególności w zakresie:³

- stanowienia prawa,
- kształtowania polityki państwa, przyjmowania planów lub programów strategicznych, w tym lokalnych,
- rozstrzygania sporów, z wyłączeniem sporów rozstrzyganych przez organy wymiaru sprawiedliwości,
- mianowania na stanowiska,
- przyznawania szczególnych uprawnień,
- zawierania umów,
- gwarantowania kredytów, wydawania innych decyzji administracyjnych”.

Pracy nad wymienionym projektem nie zakończono do czasu upływu kadencji Sejmu. Ze względu na zasadę dyskontynuacji zaprzestano wykonywania pracy nad projektem ustawy.

W Sejmie IV kadencji postanowiono uregulować działalność lobbingową na podstawie projektu wniesionego przez Radę Ministrów. Projekt rządowy (druk nr 2188), wniesiony dnia 28 października 2003 r. do Sejmu IV kadencji („o działalności lobbingowej”), nawiązywał do niektórych fragmentów poprzednio

¹ Ustawa została opublikowana w Dz.U. z dnia 6 września 2005 r. Nr 169, poz. 1414. Jej art. 24 przewidywał wejście w życie po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia.

² Por. druk sejmowy nr 2153/III kad.

³ Art. 3 pkt 5 cyt. projektu poselskiego.

rozpatrywanego projektu poselskiego III kadencji i ustalał⁴, że „w rozumieniu ustawy działalnością lobbingową jest **każde działanie** prowadzone metodami prawnie dozwolonymi, wykonywane w formach określonych w niniejszej ustawie **zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w celu uwzględnienia w podejmowanych rozstrzygnięciach racji i interesów określonych grup społecznych lub zawodowych**, dotyczące:

- 1) stanowienia prawa;
- 2) kształtowania polityki państwa oraz praktyki organów władzy na szczeblu centralnym i lokalnym, w szczególności w zakresie:
 - a) przyznawania przywilejów w formie:
 - koncesji, zezwoleń, licencji, ulg i umorzeń,
 - ograniczenia lub zwolnienia z obowiązków publicznoprawnych,
 - gwarancji lub poręczeń,
 - dotacji,
 - kontyngentów,
 - b) zawierania umów, których stroną jest Skarb Państwa albo jednostka samorządu terytorialnego reprezentowana przez organ władzy publicznej”.

Charakterystycznymi cechami obydwu definicji lobbingu – jako przedmiotu przyszłej regulacji ustawowej – było zwłaszcza to, że **po pierwsze**: ujmowały działalność lobbingową w sposób bardzo szeroki (z treści definicji miało nią być każde działanie, którego szczególne, przykładowe postacie wymienione zostały odrębnie), **po drugie**: według projektowanych definicji lobbingiem miała być działalność dotycząca nie tylko prawotwórczej aktywności organów publicznych (bez określenia szczebla tej aktywności), lecz także decyzji w sprawach indywidualnych (enigmatycznie nazwanych w rządowym projekcie ustawy o lobbingu „praktyką” organów władzy na szczeblu centralnym i lokalnym, która *de facto* oznaczać mogła decyzje w zakresie przyznawania przywilejów i zawierania umów z udziałem Skarbu Państwa i organów władzy publicznej), z których korzyść wynika z reguły dla podmiotów zbiorowych i jednostkowych, **po trzecie**: pojmowanie lobbingu jako wywieranie wpływu na korzystne decyzje organów władz publicznych dla podmiotów zbiorowych i indywidualnych świadczyć mogło o intencji zalegalizowania pośrednictwa w zakresie usług lobbingowych i upodobnienia działalności profesjonalnego lobbingu w Polsce do wzorców wytworzonych w innych państwach, **po czwarte**: zaakcentowanie w treści obu definicji zapewniania wpływu na decyzje indywidualne (na drodze lobbingu) w sprawach o charakterze gospodarczym (koncesji, zezwoleń, licencji, ulg, umorzeń itp.) mogło być rozumiane jako preferowanie tego rodzaju interesów przed interesami ogólnymi, o charakterze społecznym, które z reguły są reprezentowane przez organizacje pozarządowe i inne podmioty działające na rzecz pożytku publicznego.

Zaproponowany w rządowym projekcie ustawy o lobbingu sposób pojmowania go był zasadniczo odmienny od upowszechnionego dotąd wzorca. Poprzednio

⁴ Art. 2 ust. 1 cyt. projektu rządowego.

bowiem w doktrynie prawno-ustrojowej lobbing utożsamiany był z realizacją interesów grup społecznych, zawodowych i innych podmiotów w postaci wpływu na treść stanowionego prawa. W wymienionym projekcie ustawy o lobbingu mówiło się wprawdzie, że działalnością lobbingową jest działanie zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej, m.in. w celu uwzględnienia interesów określonych grup społecznych lub zawodowych w zakresie stanowionego prawa, jednakże projekt odmawiał możliwości wywarcia tego wpływu bezpośrednio przez zainteresowany podmiot. Według treści art. 4 pierwotnego projektu gwarantowane przez ustawy uprawnienia grup społecznych lub zawodowych (np. organizacji pracodawców lub pracobiorców) do uczestniczenia w procesie stanowienia prawa nie miały mieć przymiotu lobbingu. *A contrario* lobbingiem – według projektu ustawy wniesionej przez rząd w 2003 r. – miało być natomiast wywieranie wpływu przez wymienione podmioty nie bezpośrednio, **ale przez pośredników** – zarejestrowanych lobbystów. Mogło to być odczytane jako chęć objęcia regulacją i kontrolą zawodowych, komercyjnych form działalności lobbingowej. W ten sposób związki zawodowe, stowarzyszenia i inne podmioty należące do tzw. trzeciego sektora byłyby pozbawione legitymacji do działania o charakterze lobbingowym i zmuszone do korzystania z pośrednictwa zawodowych lobbystów. Nie można nie zauważyć, że tego rodzaju koncepcja byłaby sprzeczna zarówno z obowiązującymi ustawami, jak i wolnościami gwarantowanymi przez Konstytucję, a także z zobowiązaniami Polski wynikającymi z międzynarodowych paktów praw człowieka i obywatela.

Od rozpoczęcia prac nad projektem ustawy „o działalności lobbingowej” było oczywiste, że uregulowanie tej sfery aktywności publicznej będzie przedsięwzięciem złożonym i nieefektywnym legislacyjnie ze względu na wielopostaciowość i niekoherentny charakter zjawiska lobbingu. Należy odnotować, że w latach dziewięćdziesiątych, i ze szczególną intensywnością od początku XXI w., pojawiały się w polskiej publicystyce i w wypowiedziach przedstawicieli doktryny nauk społecznych postulaty uregulowania („ucywilizowania”) działalności lobbingowej, traktowane przede wszystkim jako remedium na wykorzystywanie swobody oddziaływania na procesy decyzyjne władz publicznych w celach korupcyjnych. W mniejszym stopniu postulat uregulowania działalności lobbingowej uzasadniany był potrzebą stworzenia mechanizmów umożliwiających jednostkom i przedstawicielom społeczeństwa wpływanie na stanowienie prawa oraz wpływanie na przedmiot unormowań i ich jakość. Ustawa o działalności lobbingowej była w informacjach publicznych wymieniana jako jeden z najważniejszych aktów prawnych o doniosłym znaczeniu społecznym, który powinien być uchwalony przez Sejm IV kadencji⁵. Rozważając motywy, które skłoniły ustawodawcę do podjęcia pracy nad przedmiotową ustawą, można wymienić zarówno chęć zapewnienia

⁵ W artykule *Ustawy pierwszej potrzeby. Legislacja*, który ukazał się na początku 2005 r., dziennik „Rzeczpospolita” sugerował, co posłowie powinni uchwalić jeszcze w IV kadencji. Czytamy w nim m.in.: „Ustawa o działalności lobbingowej. Afery, w których wychodziło na jaw zjawisko lobbingu przy stanowieniu prawa, pokazują, jak bardzo potrzebna jest ta ustawa”, „Rzeczpospolita” z 20 stycznia 2005 r.

społeczeństwu wpływu na stanowienie prawa, jak i zamiar przeciwdziałania zjawisku korupcji w zakresie wpływania na decyzje władz publicznych. Przeważała jednakże motywacja przeciwdziałania korupcji⁶. Uchwalenie ustawy miało zatem stanowić wyraźny sygnał skierowany przez legislaturę do społeczeństwa, świadczący o woli – nie bacząc na skuteczność – przeciwdziałania zjawisku korupcji w sferze lobbingu za pomocą instrumentów prawnych.

Biorąc pod uwagę względy celowościowe, ustawodawca miał możliwość osiągnięcia celów regulacji albo w drodze znowelizowania ustaw pozostających w mocy, albo w drodze uchwalenia nowej ustawy. Należy bowiem zwrócić uwagę na fakt, że obowiązująca ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej⁷ zapewnia każdemu prawo dostępu do informacji publicznej, w szczególności art. 6 ust. 1 pkt 1 tej ustawy gwarantuje udostępnianie informacji publicznej o polityce wewnętrznej i zagranicznej, w tym o zamierzeniach działań władzy ustawodawczej oraz wykonawczej i o projektowaniu aktów normatywnych. Tę samą materię, ale w sposób szczegółowy, unormowano w ustawie „o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa”. Z kolei obowiązująca ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁸ obejmuje swoim zakresem różne formy zarobkowej działalności gospodarczej, w tym działalności usługowej, zawodowej, wykonywanej w sposób zorganizowany i ciągły (art. 2). Nie można nie zauważyć, że lobbing zawodowy, mający cechy specyficznej działalności usługowej i zarobkowej⁹, mieści się w zakresie regulacji będących treścią wymienionej ustawy. Pewne swoiste jego cechy, w przypadku znowelizowania ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i dodania doń przepisów normujących lobbing zawodowy, mogły być uwzględnione i uregulowane w niezbędnej formie przewidującej m.in. kontrolę wykonywania zawodowego lobbingu. Mogłoby to być przedsięwzięcie racjonalne, zwłaszcza dlatego że swoboda działalności gospodarczej regulowana byłaby w jednym akcie, a także dlatego że obowiązująca ustawa precyzyjniej ujmuje przedmiot unormowań działalności gospodarczej (art. 1) oraz dlatego że uwzględnia aspekty swobody świadczenia usług wynikające z przynależności Polski do Unii Europejskiej, czego nie czyni ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa¹⁰.

⁶ Zdaniem jednego z uczestników seminarium zorganizowanego przez Instytut Spraw Publicznych (A. Zawiszy) w Sejmie IV kadencji panowało wyobrażenie, że istnieje swoista wspólnota między lobbingiem a korupcją, w związku z czym uporządkowanie lobbingu spowoduje ograniczenie korupcji, a przynajmniej ograniczy możliwości korupcyjne. Według A. Zawiszy, dla członków parlamentu nieuchwalenie ustawy oznaczało znalezienie się w „obozie zwolenników korupcji, a przynajmniej osób na nią przyzwalających”. Por. Seminarium: *Lobbing i działalność rzecznicza organizacji pozarządowych w świetle nowych regulacji prawnych*, Warszawa, 10 stycznia 2006 r. Materiał rozpowszechniony drogą internetową, s. 6–7.

⁷ Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198.

⁸ Dz.U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807.

⁹ Tak o charakterze lobbingu m.in. M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa. Uwagi na tle sytuacji organizacji pozarządowych*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2006, s. 2.

¹⁰ Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa nie przewiduje żadnych wyłączeń w stosunku do podmiotów zagranicznych mających siedzibę w państwach członkowskich UE oraz w stosunku do obywateli UE. Ustawa nie przewiduje również ograniczeń dla świadczenia usług

Sprawa uregulowania problematyki lobbingu w ramach obowiązującego (przed uchwaleniem ustawy o działalności lobbingowej) porządku prawnego wymagałaby jednakże osobnej analizy.

W związku z podjętym wątkiem na uwagę zasługuje natomiast fakt, że w środowisku prawniczym od dłuższego czasu toczy się dyskusja, w której podnoszone są problemy jakości prawa¹¹, adekwatności regulacji ustawowych do rzeczywistych potrzeb, „inflacji” prawa, zjawisk „nadregulacji”, regulacji pozornych i potrzeby wdrożenia instrumentów służących poprawie legislacji stosowanych w niektórych państwach demokratycznych¹² i promowanych m.in. przez OECD¹³. Wśród wielu wysuwanych postulatów zgłaszane są dezyderaty regulowania nowych problemów nie w sposób doraźny, ale umożliwiający stworzenie stabilnych rozwiązań, zgodnych z obowiązującymi zasadami ogólnymi w określonej dziedzinie, wykorzystując do tego ramy istniejących już ustaw¹⁴. Jeżeli wcześniej

lobbingowych przez podmioty zagraniczne ze względu na przedmiot działalności. Przypomnijmy jednakże, że Traktat o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej (TWE) w art. 45 przewiduje możliwość wyłączenia stosowania przepisów o swobodzie przedsiębiorczości w stosunku do działalności, która „w jednym z państw członkowskich jest związana, choćby przejściowo, z wykonywaniem władzy publicznej”. Nie wydaje się jednak możliwe uznanie usług pośrednictwa w zakresie lobbingu za działalność związaną z wykonywaniem władzy publicznej, ponieważ sferą usług jest jedynie pośredniczenie między podmiotem zainteresowanym wywieraniem wpływu na stanowione prawo a podmiotem, który podejmuje decyzje prawotwórcze. W tym sensie podmiot zawodowo uprawiający lobbing nie wykonuje funkcji władzy publicznej. Przyjmując powyższe rozumowanie za uzasadnione, można uznać, że wobec usług w sferze zawodowego lobbingu ma zastosowanie podstawowa zasada określająca swobodę świadczenia usług w państwach UE, wyrażona w art. 49 TWE. Zgodnie z jej treścią „ograniczenia w swobodnym świadczeniu usług wewnątrz Wspólnoty są zakazane w odniesieniu do państw członkowskich mających swe przedsiębiorstwo w państwie Wspólnoty innym niż państwo odbiorcy świadczenia”. Należy również odnotować, że zniesienie między państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie usług należy do podstawowych celów Wspólnot wyrażonych w art. 3 TWE, którego sens został skonkretyzowany w art. 14 TWE jako istnienie obszaru „bez granic wewnętrznych, w którym jest zapewniony swobodny przepływ towarów, osób, usług i kapitału”. Domniemanie o intencji wyłączenia podmiotów zagranicznych spod działania przepisów ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa może powstać w świetle treści art. 201b Regulaminu Sejmu, który przewiduje obowiązek podania przez osobę ubiegającą się o wykonywanie zawodowej działalności lobbingowej na terenie Sejmu numeru ewidencyjnego PESEL (który obejmuje ewidencję obywateli polskich). Jeszcze dalej w tej sprawie idzie § 3 ust. 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, w którym dla skuteczności zgłoszenia do rejestru osób fizycznych uważa się za niezbędne dołączenie kserokopii stron dowodu osobistego, potwierdzonych za zgodność. Z kolei umieszczenie w załączniku nr 1 do cyt. aktu rubryki 9 zatytułowanej: „kraj” przemawiałoby za możliwością zgłaszania do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, mających siedzibę w innym kraju niż Polska.

¹¹ Por. *Jakość prawa*, Praca zbiorowa, INP PAN, Warszawa 1994; J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Warszawa 2005.

¹² Chodzi m.in. o stosowanie w toku działalności legislacyjnej metod ujętych skrótową nazwą OSR (ocena skutków regulacji).

¹³ W ramach upowszechniania dobrych praktyk działania administracji publicznej i zapewniania wysokiej jakości prawa, OECD opracowała w 1997 r. metodologię oceny jakości i skutków regulacji (*Regulatory Impact Analysis*). Szerzej na ten temat P. Rymaszewski, P. Kurek, P. Dobrowolski, *Regulacja życia gospodarczego sprzyjająca aktywności*, w: B. Błaszczuk (red.), *Kierunki niezbędnych zmian gospodarczych w Polsce. Raport syntetyczny*, Warszawa 2006, s. 14 i 21.

¹⁴ Zdaniem S. Wronkowskiej źródłem wad procesu prawotwórczego jest m.in. to, że „zamiast tworzenia stabilnych norm posługujemy się prawem do rozwiązywania konkretnych, doraźnych spraw. Wprowadzamy w życie ustawy, które naruszają wszelkie przyjęte w danej gałęzi prawa zasady ogóln-

zauważyliśmy, że dwa węzłowe problemy (dostęp do informacji o zamierzeniach prawotwórczych i zasady świadczenia zawodowych usług w zakresie lobbingu), będące przedmiotem unormowań ustawy o działalności lobbingowej, mogły być uregulowane w drodze nowelizacji obowiązujących ustaw, to rozważenia wymaga sprawa czynników, które wywarły wpływ na uregulowanie działalności lobbingowej w postaci odrębnej ustawy¹⁵. Przyjmując, że możliwe było osiągnięcie celów regulacji na drodze nowelizacji obowiązujących ustaw (oraz zmiany Regulaminu Sejmu), uzasadniona wydaje się konstatacja, że przeważający wpływ na decyzję legislatury miało dążenie do doprowadzenia do skutku unormowania działalności lobbingowej w sposób wyrazisty. Niewątpliwie uchwalenie odrębnej ustawy było z tego punktu widzenia przedsięwzięciem bardziej efektywnym i oddziaływającym na opinię publiczną niż nowelizowanie obowiązujących ustaw. W tym sensie można mówić o preponderacji pożytku politycznego nad korzyścią normatywną¹⁶.

W toku pracy Komisji Nadzwyczajnej Sejmu nad projektem ustawy rządowej (trwającej niemal dwa lata) w ostatniej fazie tej pracy diametralnie zmieniono koncepcję zakresu regulacji ustawowych. O ile bowiem – jak pierwotnie projektowano – unormowaniem miały być objęte wszelkie działania „prowadzone metodami prawnie dozwolonymi, wykonywane w formach określonych w niniejszej ustawie, zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w celu uwzględnienia w podejmowanych rozstrzygnięciach racji i interesów określonych grup społecznych lub zawodowych”, to w przyjętej przez Sejm ostatecznej wersji ustawy za działalność lobbingową uznano działania zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa (art. 2 ust. 1) lub do uwzględnienia interesów określonych podmiotów w procesie stanowienia prawa (art. 2 ust. 2). Decyzję o ograniczeniu zakresu regulacji do sfery stanowienia prawa należy ocenić jako działanie racjonalne. Zarówno biorąc pod uwagę genezę lobbingu, jak i ze względu na fakt, że objęcie regulacjami lobbingu zbyt wielu sfer działalności publicznej mogłoby się przyczynić do *sui generis* nobilitacji pośrednictwa w różnych sprawach (nie wyłączając płatnej protekcji) pod nazwą lobbingu¹⁷. W związku ze zmianą koncepcji uregulowań ustawa utraciła pierwotny tytuł: „o działalności lobbingowej”, a uzyskała tytuł: „o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa” (dalej ustawa lub u.d.l.p.). Oznaczało to wyraźne zawężenie przedmiotu regulacji do działalności

ne, pod pretekstem, że oto tworzymy kolejną regulację specjalną. Przy czym ilość owych uregulowań specjalnych stawia pod znakiem zapytania obowiązywanie zasad ogólnych”. S. Wronkowska, *Na czym polega dobra legislacja*, w: *Legislacja w praktyce*. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2002, s. 23–24.

¹⁵ Szerzej na ten temat W.J. Wołpiuk, *Lobbing a demokratyczne formy wpływu na stanowienie prawa*, w: J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość...*, op. cit., s. 242 i n.

¹⁶ Na tle analizy rozwiązań ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa M. Zubik formułuje wniosek, że ze strony ustawodawcy mamy do czynienia w dużej mierze z pozorną regulacją i stworzeniem ustawy dysfunkcjonalnej. Por. M. Zubik, *Ustawa o działalności lobbingowej...*, op. cit., s. 12.

¹⁷ Por. W.J. Wołpiuk, *Lobbing. Próba ustalenia treści pojęcia i funkcji prawnopublicznych*, w: „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 4 (63), s. 35.

lobbingowej w sferze stanowienia prawa, jednakże nie prawa *sensu largo*, ale części porządku prawnego w postaci ustaw i rozporządzeń. Odnosząc się do tytułu ustawy, uprawnione wydaje się twierdzenie, że ustawodawcy zabrakło determinacji, aby zakresem unormowań objąć wyłącznie zawodowe (zarobkowe) wykonywanie usług o charakterze lobbingowym w sferze stanowienia prawa. Konsekwencją tego jest nieadekwatność tytułu ustawy – który może być rozumiany jako zapowiedź objęcia normami prawa całokształtu działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa – w stosunku do treści jej przepisów, których przeważająca część reguluje zawodową działalność lobbingową. Relatywnie do tego można mówić o pewnej niekoherencji zakresu unormowań ustawowych. Ustawodawca postanowił bowiem uregulować zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej, nie rezygnując całkowicie z umieszczenia w ustawie norm mogących mieć zastosowanie do lobbingu społecznego, nie zawodowego. W art. 2 ust. 1 u.d.l.p. postanowiono, że w rozumieniu ustawy „działalnością lobbingową jest **każde** działanie (...) zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”. W ten sposób zaakcentowano możliwość prowadzenia działalności lobbingowej przez nienazwane podmioty, jednakże inne niż te, które prowadzą tę działalność jako zawodową i zarobkową. O statusie tych drugich mówią art. 2 ust. 2 i ust. 3 u.d.l.p. W art. 2 ust. 2 ustalono, że w rozumieniu ustawy „**zawodową** działalnością lobbingową jest **zarobkowa** działalność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób”. Z treści art. 2 ust. 3 wynika, że: „Zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej”. Niezbędne wydaje się zauważenie, że czyniąc różnicowanie między lobbingiem niezawodowym a zawodowym, ustawa ustala, że w obu przypadkach celem lobbingu jest działanie w zakresie stanowienia prawa.

Ustawa składa się z sześciu rozdziałów. Dwa spośród nich zawierają przepisy ogólne (rozdział 1), zmiany w przepisach obowiązujących¹⁸, przepisy przejściowe i końcowe (rozdział 6). Pozostałe to: „Zasady jawności działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa” (rozdział 2), „Rejestr podmiotów wykonujących

¹⁸ Ustawa dokonała zmian w następujących ustawach: ustawie z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz.U. z 2003 r. Nr 221, poz. 2199, Dz.U. z 2004 r. Nr 116, poz. 1202 i Nr 210, poz. 2135 oraz Dz.U. z 2005 r. Nr 48, poz. 446); ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199 i Nr 80, poz. 717 oraz Dz.U. z 2004 r. Nr 238, poz. 2390 i Nr 273, poz. 2703) oraz ustawie z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 z późn. zm.). W ustawie o wykonywaniu mandatu posła i senatora przewidziano obowiązek ujawnienia przez przewodniczącego klubu lub koła, odpowiednio Marszałkowi Sejmu albo Marszałkowi Senatu, danych o pracownikach biura klubu lub koła oraz o społecznych współpracownikach klubu lub koła; natomiast na posłów lub senatorów nałożono obowiązek ujawnienia, odpowiednio Marszałkowi Sejmu albo Marszałkowi Senatu, danych o pracownikach biura poselskiego lub senatorskiego oraz danych o społecznych współpracownikach. W ustawie o Radzie Ministrów zobowiązano ministrów do podania Prezesowi Rady Ministrów, celem publicznego ujawnienia w Biuletynie Informacji Publicznej, danych dotyczących pracowników zatrudnionych w gabinecie politycznym ministra. W ustawie o działach administracji rządowej do obowiązków nałożonych na ministra właściwego do spraw administracji publicznej dodano obowiązek prowadzenia rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową.

zawodową działalność lobbingową oraz zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej” (rozdział 3), „Kontrola zawodowej działalności lobbingowej” (rozdział 4) i „Sankcje za naruszenie przepisów ustawy” (rozdział 5).

Jak już powiedzieliśmy, rozdział 1 definiuje zgodnie z kryteriami materialnymi zakres działalności lobbingowej oraz dokonuje podziału tej działalności z punktu widzenia podmiotowego na tę, która obejmuje ogół działań urzeczywistnianych przez nieokreślone kategorie podmiotów, i tę, która wykonywana może być przez zawodowych lobbystów.

Wspólne dla obu rodzajów lobbingu (niezawodowego i zawodowego) są zasady jawności działalności lobbingowej określone w przepisach rozdziału 2 u.d.l.p.¹⁹ (art. 3–9). Po to, aby odnieść korzyść z instrumentów umożliwiających wywarcie wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa, przewidzianych w przepisach rozdziału 2, podmioty chcące nie dla zysku wpływać na stanowienie prawa, podobnie jak podmioty zajmujące się lobbingiem zawodowo, są zobowiązane poddać się rygorom polegającym na ujawnieniu zainteresowania pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia (w formie zgłoszenia na urzędowym formularzu). Każdy podmiot (niezależnie od jego statusu), zgłaszający zainteresowanie pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia, ma obowiązek ujawnienia swoich danych identyfikacyjnych i zmian w tych danych. Zgłoszenie zainteresowania zapewnia możliwość wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, w Sejmie – gdy wysłuchanie dotyczy projektu ustawy, w siedzibie organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu rozporządzenia – gdy wysłuchanie dotyczy projektu tego aktu. Formalną podstawą udziału w pracach nad projektem ustawy lub rozporządzenia przez zainteresowane tym podmioty jest zgłoszenie, o którym mówi art. 7 ust. 1 u.d.l.p.²⁰. Zasada jawności obejmuje zarówno władze publiczne, jak i podmioty uczestniczące w działalności lobbingowej. Rozdział 2 u.d.l.p. ustala zasady jawności nie tylko w przedmiocie udostępniania programów prac legislacyjnych i konkretnych projektów, ale czyni to w odniesieniu do szczególnych form działalności lobbingowej, jakimi są wysłuchanie publiczne dotyczące projektu ustawy i projektu rozporządzenia.

Przepisy ustalone w rozdziale 2 mają podstawowe znaczenie z punktu widzenia realizacji celów ustawy. Podstawą wykonywania lobbingu *sensu largo* (jednakże w zakresie przewidzianym przez ustawę, tzn. w procesie stanowienia prawa), w tym także lobbingu zawodowego, jest bowiem jawność procesu stanowienia ustaw i rozporządzeń (począwszy od planowania poprzez wszystkie etapy prawotwórcze). Działalność lobbingowa – w znaczeniu, w jakim ją rozumie ustawa – byłaby niemożliwa, gdyby władze publiczne nie wypełniały obowiązku ujawniania informacji o planach prawotwórczych i sposobach ich realizacji. W tym sensie informacje udostępnione przez władze publiczne stają się tworzywem służącym do podejmowania

¹⁹ W odróżnieniu od postanowień rozdziału 2 ustawy, których treść odnosi się do obu rodzajów lobbingu, rozdziały 3, 4 i 5 zawierają przepisy regulujące głównie zawodową działalność lobbingową.

²⁰ Odpowiednio do treści art. 7 ust. 1 u.d.l.p., zasadę zgłoszenia zainteresowania ustawą wniesioną do Sejmu reguluje art. 70b ust. 1 Regulaminu Sejmu.

wania działalności lobbingowej. Na drugim biegunie sytuuje się jawność działania lobbystów i przejawianie przez nich wpływu na stanowione prawo. Sprawne działanie tak pojętego (dwustronnie korzystnego) mechanizmu może mieć miejsce tylko wówczas, gdy jego zasady będą *bona fide* przestrzegane przez obie strony stosunków. Jawność działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, o której mówi tytuł rozdziału 2 u.d.l.p., nie powinna być zatem rozumiana wyłącznie jako zasada odnosząca się do działalności lobbystów, ale również jako zasada określająca postępowanie władz publicznych, umożliwiające publiczny dostęp do informacji o planach legislacyjnych i o procesie stanowienia ustaw i rozporządzeń, a przez to wpływanie na proces prawotwórczy. Należy zauważyć, że ustawodawca nie ograniczył dyrektywy jawności do przepisów rozdziału 2, ale objął nią przepisy innych rozdziałów, w tym także przepisy nie pozostające w bezpośrednim związku z działalnością lobbingową i procesem prawotwórczym (art. 22 i 23)²¹. Na podstawie treści przepisów rozdziału 2 i niektórych przepisów rozdziału 3 (art. 14 ust. 1 i 2) można określić stosunek władz publicznych do działalności lobbingowej jako stosunek formalnej przychylności (wyrażającej się w ustawowym dopuszczeniu do uprawiania zawodowego lobbingu w legalnych formach i stworzeniu warunków prawnych i materialnych do rozwijania działalności). Zmaterializowanie owego stosunku przychylności zależeć będzie jednak od sposobu stosowania postanowień u.d.l.p. w praktyce²². Szczególnie doniosłym instrumentem służącym urzeczywistnianiu zasady jawności informacji we współczesnych warunkach globalnej informatyzacji jest niewątpliwie system przekazywania danych. Jednakże gwarancję powszechnego dostępu do informacji publicznej stwarza nie tylko istnienie publicznego systemu informowania, lecz także sposób zarządzania nim, w tym m.in. niektóre jego cechy decydujące o pełności informacji, aktualności danych, dostępności do nośników, jasność w zakresie posługiwania się stronami publikatorów teleinformatycznych. W związku z wejściem w życie u.d.l.p. pewnym problemem w zakresie uproszczonego dostępu do informacji może być istnienie zdecentralizowanego systemu informatycznego, w postaci Biuletynu Informacji Publicznej i oddzielnego Systemu Informacyjnego Sejmu²³ (w Senacie została zachowana podmiotowa strona Biuletynu Informacji Publicznej²⁴).

Jeśli używamy sformułowań mówiących o zobowiązaniu władz publicznych w zakresie udostępniania planów legislacyjnych, to podkreślenia wymaga umow-

²¹ Chodzi o ujawnianie danych dotyczących pracowników biura klubu lub koła w Sejmie albo Senacie, ujawnianie danych pracowników biura posłów i senatorów oraz ich społecznych współpracowników, a także danych dotyczących pracowników zatrudnionych w gabinecie politycznym ministrów (miejsce poprzedniego zatrudnienia, źródła poprzednich dochodów, informacja o działalności gospodarczej przed zatrudnieniem w gabinecie politycznym).

²² Możliwe jest istnienie sytuacji formalnego nienaruszania prawa i jednoczesnego braku przejawiania inicjatywy w zakresie udostępniania informacji publicznej. Por. M. Wojtuch, *Rząd z jawnością się nie spieszy*, „Gazeta Prawna” z 13 marca 2006 r.

²³ Art. 201a Regulaminu Sejmu przewiduje utworzenie prowadzonego w formie elektronicznej Systemu Informacyjnego Sejmu, przeznaczonego do gromadzenia, przetwarzania i udostępniania danych związanych z działalnością Sejmu i jego organów oraz Kancelarii Sejmu.

²⁴ Tak postanowiono w § 19 Zarządzenia nr 2 Marszałka Senatu z dnia 22 marca 2006 r., w sprawie dostępu do informacji publicznej oraz zasad wstępu na posiedzenia Senatu i komisji senackich.

ny charakter tych zobowiązań²⁵. Ustawa ustala bowiem jedynie kierunek działań administracji rządowej w zakresie udostępniania danych o legislacji i jego formy. Ten rodzaj wypowiedzi prawnych, których użyto do konstrukcji przepisów ustawy, można zaliczyć do kategorii *soft law*. Z brzmienia przepisów ustawy nie wynikają bowiem obowiązki, których spełnienie może być egzekwowane w prosty sposób, zwłaszcza biorąc pod uwagę wyrażenia, jakich użyto do zredagowania norm prawnych (np. Rada Ministrów przygotowuje... [art. 3 ust. 1], Program... podlega udostępnieniu... [art. 3 ust. 4], Projekty ustaw i rozporządzeń podlegają udostępnieniu... [art. 5]). W szczególności ustawa nie precyzuje terminu udostępnienia programu prac legislacyjnych dotyczącego projektów ustaw.

II. PRZEDMIOT DZIAŁALNOŚCI LOBBINGOWEJ, PODMIOTY W NIEJ UCZESTNICZĄCE I FORMY LOBBINGU

Jak już powiedzieliśmy, przedmiotem działalności lobbyingowej jest proces stanowienia prawa. Ustawa wprowadzie nie określa szczebli stanowienia prawa (pojęcie organy władzy publicznej jest z tego punktu widzenia nieprecyzyjne i bardzo pojemne) i nie ustala *explicite* katalogu aktów objętych wywieraniem wpływu, ale jednak z treści jej unormowań wynika, że działalność lobbyingowa dotyczyć ma niektórych organów centralnych państwa i stanowionych przez nie aktów prawnych. Z treści przepisów ustawy można wnioskować, że organami zobowiązanymi do przychylnego traktowania działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa są Sejm, Senat, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie oraz urzędy obsługujące organy władzy publicznej²⁶. W kontekście zobowiązania do świadczenia informacji o projektach ustaw i rozporządzeń, ustawa pomija inne konstytucyjne organy państwa dysponujące inicjatywą ustawodawczą i właściwe w zakresie stanowienia źródeł prawa: Senat (w zakresie inicjatywy ustawodawczej), urząd Prezydenta RP (w zakresie ustaw i rozporządzeń) i Krajową Radę Radiofonii i Telewizji (w zakresie rozporządzeń). Nie wymienione zostały także organy właściwe w zakresie stanowienia prawa miejscowego, administracji rządowej i samorządu terytorialnego²⁷. Pominięta została też obywatelska inicjatywa ustawodawcza. Lobbyingiem mogą być zatem objęte krajowe akty prawne tworzone na szczeblu centralnym. Lobbying na podstawie przepisów u.d.l.p. nie ma natomiast zastosowania do aktów skutecznych w kra-

²⁵ Inaczej A. Garbacik, która jest zdania, że ustawa nakłada na Radę Ministrów **obowiązek** przygotowania programu prac legislacyjnych rządu co najmniej raz na pół roku, w związku z czym tych programów w okresie półrocznym może być więcej. Por. A. Garbacik, *Ustawa o działalności lobbiningowej*, „Służba Pracownicza” 2005, nr 12, s. 1.

²⁶ Enigmatycznie brzmiącą nazwę, którą posłużyła się ustawa w art. 14, 15, 16 i 18, należy odnieść – jak się wydaje – przede wszystkim do Kancelarii Sejmu i Senatu. Rozszerzając tę nazwę na inne podmioty, do urzędów obsługujących organy władzy publicznej można zaliczyć np. Kancelarię Prezydenta i Kancelarię Prezesa Rady Ministrów.

²⁷ Zakres przedmiotowy regulacji ustawowych jest rozumiany niejednoznacznie. Według interpretacji gazetowej, przepisy ustawy mają zastosowanie do prawotwórczych funkcji samorządu terytorialnego i stanowionego przez samorząd prawa miejscowego. Por. M. Wojtuch, *Oficjalny lobbysta w urzędzie*, „Gazeta Prawna” z 8 marca 2006 r.

jowym porządku prawnym, powstających w wyniku współpracy: z jednej strony instytucji wspólnotowych, kompetentnych w sprawie stanowienia prawa wtórne-go (pochodnego) Wspólnot Europejskich, z drugiej zaś strony Rady Ministrów i polskiego parlamentu²⁸.

Należy zauważyć, że w przepisach ustawy stopień zobowiązania organów państwa do przychylnego traktowania działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa nie został wyrażony w dostatecznie jasny sposób. Instrumenty służące urzeczywistnianiu lobbingu (udostępnianie informacji o projektach ustaw i rozporządzeń, udostępnianie dokumentów dotyczących prac nad projektami ustaw i rozporządzeń, organizowanie wysłuchań publicznych, dostęp do siedzib organów władzy publicznej) przez podmioty zainteresowane wpływem na legislację mogą być stosowane przez organy państwa w sposób fakultatywny, w związku z czym w wysokim stopniu od organu władzy publicznej zależy, w jaki sposób wykonywane będą postanowienia ustawy²⁹.

W obecnym stanie prawnym zostały spełnione warunki formalne niezbędne do stosowania ustawy w postaci: zmiany w Regulaminie Sejmu³⁰ (zgodnie z treścią

²⁸ Chodzi o akty prawne objęte procedurą przewidzianą w ustawie 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. z 2004 r. Nr 52, poz. 515).

²⁹ W art. 3 ust. 1 postanowiono, że Rada Ministrów przygotowuje, co najmniej raz na 6 miesięcy, program prac legislacyjnych tego organu dotyczący projektów ustaw; powyższe ustalenie nie określa jednak żadnych zawitych terminów realizacji dyspozycji. W związku z tym Rada Ministrów nie jest związana konkretnym terminem wykonania zobowiązania udostępnienia programu w Biuletynie Informacji Publicznej – o czym mówi art. 3 ust. 4. W art. 4 zawarta jest dyspozycja, według której Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów i ministrowie przygotowują swoje programy prac legislacyjnych dotyczące projektów rozporządzeń. W tym przypadku nie określono żadnych rygorów czasowych udostępniania programów. Może to mieć naturalny związek z faktem, że rozporządzenia są aktami wykonawczymi ustaw. Wydaje się jednak, że ustawodawca mógł przynajmniej określić terminy graniczne udostępniania programów prac legislacyjnych dotyczące projektów rozporządzeń. Kolejna dyspozycja w sprawie udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej projektów aktów prawnych dotyczy projektów ustaw i rozporządzeń i jest zawarta w treści art. 5 ustawy. Ustawodawca celem określenia terminu publicznego udostępniania projektów ustaw i rozporządzeń posłużył się formułą mówiącą, że udostępnienie może nastąpić „z chwilą przekazania projektów do uzgodnień z członkami Rady Ministrów”. Owa formuła nie oznacza zobowiązania do niezwłocznego udostępniania projektów, w związku z czym udostępnienie może nastąpić po przekazaniu projektów do uzgodnień, wybór konkretnego terminu należy zaś do podmiotu udostępniającego projekt aktu. Ustawa wprowadziła też zasadę, uzależniającą od woli organów państwa stosowanie nowego instrumentu służącego urzeczywistnianiu lobbingu – jakim jest wysłuchanie publiczne. W art. 8 ust. 1 postanowiono, że wysłuchanie publiczne w Sejmie ma charakter fakultatywny, co oznacza, że „może zostać przeprowadzone, na zasadach określonych w regulaminie Sejmu” (ten zaś uzależnia zorganizowanie wysłuchania od podjęcia uchwały przez komisję). Podobnie, na podstawie art. 9 ust. 1, „podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia może przeprowadzić wysłuchanie publiczne dotyczące tego projektu”. Podmiot organizujący wysłuchanie publiczne może także zmienić termin lub miejsce wysłuchania publicznego albo odwołać wysłuchanie publiczne (art. 9 ust. 4 pkt 1 i 2). Na podstawie Regulaminu Sejmu (zmienionego uchwałą Sejmu RP z dnia 24 lutego 2006 r.) liczba podmiotów zgłaszających chęć wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym może zostać ograniczona z przyczyn lokalowych lub technicznych (art. 70d ust. 1). Termin lub miejsce wysłuchania publicznego w Sejmie może być zmienione ze względów lokalowych lub technicznych oraz ze względu na liczbę osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym (art. 70 ust. 1 pkt 1). Z tych samych przyczyn wysłuchanie publiczne może zostać odwołane (art. 70 ust. 1 pkt 2).

³⁰ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. 2002 Nr 23, poz. 398. W toku ostatnio wprowadzanych zmian,

art. 8 ust. 1 i 2 o wysłuchaniu publicznym w Sejmie oraz art. 14 ust. 3 u.d.l.p.); zmiany w Regulaminie Senatu³¹ (zgodnie z dyspozycją art. 14 ust. 3 u.d.l.p.); rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych (zgodnie z dyspozycją art. 7 ust. 7 u.d.l.p.) i rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń (zgodnie z dyspozycją art. 9 ust. 6 u.d.l.p.). Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał ponadto rozporządzenie w sprawie rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową, którego wydanie zostało przewidziane w art. 11 ust. 10 u.d.l.p.

Zarówno przepisy u.d.l.p. (art. 7 ust. 1–7) w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektem ustawy i rozporządzenia, jak i wydane na ich podstawie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2006 r. w sprawie zgłaszania zainteresowania pracami nad projektami aktów normatywnych³², w sposób formalny porządkują procedurę ewidencjonowania podmiotów deklarujących chęć udziału w pracach legislacyjnych³³. Zainteresowane podmioty są zobowiązane

Regulamin został uzupełniony m.in. o rozdział 1a „Wysłuchanie publiczne” (art. 70a–70i), dział IVa „Dostęp do informacji publicznej” (art. 202a–202c) i przepisy regulujące niektóre aspekty działalności Kancelarii Sejmu w zakresie działalności lobbingsowej (art. 201a–201c).

³¹ Uchwala Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 23 listopada 1990 r. – Regulamin Senatu, M.P. z 2002 r. Nr 54, poz. 741. Na podstawie art. 8 ust. 1 pkt 16, art. 37 ust. 1 oraz w związku z art. 37a wymienionego regulaminu, Marszałek Senatu wydał cyt. poprz. Zarządzenie nr 2 w sprawie dostępu do informacji publicznej oraz zasad wstępu na posiedzenia Senatu i komisji senackich.

³² Dz.U. z 2006 r. Nr 34, poz. 236.

³³ Każdy podmiot, niezależnie od jego statusu prawnego, jest zobowiązany (na podstawie art. 7 ust. 4 pkt 1–4 u.d.l.p.) podać swoje dane osobowe, ujawnić interes, który w odniesieniu do określonej regulacji zamierza chronić, oraz wyszczególnić rozwiązanie prawne, o którego uwzględnienie będzie zabiegać. Podmioty te, jeżeli występują na rzecz osoby prawnej, są ponadto zobowiązane do podania nazwy i siedziby tej osoby. Natomiast jeżeli występują na rzecz innego podmiotu niż osoba prawna, są zobowiązane do podania imienia, nazwiska i adresu albo danych o nazwie i siedzibie. Identyczne zobowiązanie – w stosunku do podmiotów zgłaszających zainteresowanie pracą legislacyjną, w trybie art. 70b ust. 1 Regulaminu Sejmu – przewiduje art. 70c ust. 3 pkt 1–4 tego aktu. Podmioty dokonujące zgłoszeń są zobowiązane (na podstawie art. 7 ust. 5 pkt 1–2 u.d.l.p.) – w zależności od ich statusu prawnego – załączyć dokument określający charakter ich działalności. W przypadku gdy podmiot dokonujący zgłoszenia ma status zawodowego lobbysty, załącza zaświadczenie o wpisie do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową – prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej. Natomiast w przypadku gdy podmiot dokonujący zgłoszenia występuje na rzecz osoby prawnej zarejestrowanej w Krajowym Rejestrze Sądowym, załącza wyciąg z Krajowego Rejestru Sądowego dotyczący tej osoby prawnej. Przypomnijmy, że ustawa z dnia 20 sierpnia 2001 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (Dz.U. z 2001 r. Nr 17, poz. 209 z późn. zm.) w art. 49 ust. 1 przewiduje, że obowiązkowi wpisu do Rejestru podlegają stowarzyszenia, inne organizacje społeczne i zawodowe, fundacje oraz zakłady ochrony zdrowia. Ponadto na podstawie art. 49a ust. 1 wpisem do rejestru są objęte organizacje pożytku publicznego. Odnosząc to do dyspozycji art. 7 ust. 4 i ust. 5 pkt 2, należy przyjąć, że reprezentowanie interesu określonego podmiotu spośród wymienionych w art. 49 ust. 1 i w art. 49a ust. 1 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym przez osobę, która jest organizacyjnie związana ze stowarzyszeniem, fundacją lub inną organizacją społeczną, wymagać będzie potwierdzenia tego faktu w formie przedstawienia wyciągu z Krajowego Rejestru Sądowego. Takie same wymagania, które obowiązują podmioty wnoszące zgłoszenie w trybie art. 7 ust. 5 pkt 1–2 u.d.l.p., zostały ustalone w art. 70c ust. 4 pkt 1–2 Regulaminu Sejmu wobec podmiotów wnoszących zgłoszenie do Marszałka Sejmu. Podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia w trybie art. 7 ust. 1 u.d.l.p., mają obowiązek zgłosić organowi odpowiedzialnemu za opracowanie projektu ustawy lub rozporządzenia zmiany danych podlegających zgłoszeniu w terminie 7 dni od dnia ich wystąpienia. Procedurę zmiany danych i uzupełniania braków

wnieść zgłoszenie na urzędowym formularzu (którego wzór stanowi załącznik do cyt. rozporządzenia) do organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu ustawy albo rozporządzenia. Przewidywanymi skutkami prawnymi zgłoszenia są: po pierwsze, możliwość wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym w Sejmie dotyczącym projektu ustawy albo wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu rozporządzenia (w tym sensie zgłoszenie legitymizuje podmiot do udziału w pracach legislacyjnych), po drugie, utworzenie zbioru danych informacyjnych o podmiotach przejawiających zainteresowanie udziałem w pracach legislacyjnych i o podmiotach, które przejawiają interes prawny rozwiązaniami będącymi przedmiotem projektowanych uregulowań, po trzecie, gromadzone dane stanowią podstawę upublicznienia faktu uczestniczenia określonego podmiotu w działalności lobbingowej i zainteresowania reprezentowanych podmiotów konkretnym projektem aktu prawnego, po czwarte zaś, gromadzone dane stanowią podstawę do urzeczywistniania zadań kontroli zawodowej działalności lobbingowej, o której mowa w art. 16 i 18 u.d.l.p.

W § 5 cyt. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2006 r. postanowiono, że zgłoszenia wniesione wobec projektu aktu normatywnego przekazuje się organowi uprawnionemu do przeprowadzenia wysłuchania publicznego dotyczącego konkretnego projektu³⁴. Należy wszakże zwrócić uwagę na fakt, że Regulamin Sejmu, w art. 70b ust. 1, przewiduje możliwość odrębnego zgłaszania zainteresowania projektem ustawy (również na urzędowym formularzu) do Marszałka Sejmu (art. 70c ust. 1 Regulaminu). Podmioty wnoszące zgłoszenie w tym trybie (których status prawny nie został określony, z czego można wnosić, że każdemu przysługuje prawo wniesienia zgłoszenia) korzystają formalnie z tych samych uprawnień co podmioty, które wniosły zgłoszenie, gdy projekt został udostępniony przez Radę Ministrów, chociaż art. 70b ust. 2 Regulaminu Sejmu mówi, że podmioty, które wniosły zgłoszenie w trybie przewidzianym w u.d.l.p., mają **również** prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym. Fakt wniesienia zgłoszenia w trybie przewidzianym w art. 7 ust. 2 u.d.l.p., jak i w trybie przewidzianym w art. 70c ust. 1 Regulaminu Sejmu podlega udostępnieniu w odrębnych systemach informacyjnych. Zgłoszenia wnoszone w trybie przewidzianym w art. 7 ust. 2 u.d.l.p. podlegają udostępnieniu (z wyjątkiem adresów osób fizycznych) w Biuletynie Informacji Publicznej (art. 7 ust. 3 u.d.l.p.) – jako dokument dotyczący prac nad projektem ustawy albo rozporządzenia, ujawniający zainteresowanie określonego podmiotu pracą legislacyjną nad konkretnym projektem. Natomiast zgłoszenia wnoszone w trybie przewidzianym w art. 70c ust. 1

formalnych ustala § 3 i 4 cytowanego poprzednio rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 24 stycznia 2006 r. Odpowiednio podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy w trybie art. 70b ust. 1 Regulaminu Sejmu, mają na podstawie art. 70c ust. 5 Regulaminu Sejmu obowiązek poinformowania (poprzez wypełnienie i wniesienie nowego formularza) o zmianie danych zgłoszonych do Marszałka Sejmu.

³⁴ Art. 34 ust. 4b Regulaminu Sejmu zawiera dyspozycję, zgodnie z którą Rada Ministrów przesyła wraz z wniesionym przez siebie projektem ustawy zgłoszenia podmiotów, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, dołączając jednocześnie informację o kolejności wniesienia tych zgłoszeń.

Regulaminu Sejmu podlegają (z wyjątkiem adresu osób fizycznych) udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu (art. 70c ust. 2 Regulaminu Sejmu)³⁵.

Z treści przepisów regulujących tryb zgłaszania zainteresowań nie wynika, aby ten etap działalności lobbingowej służył bezpośrednio wpływowi na projekty aktów legislacyjnych. Podmioty dokonujące zgłoszenia są tylko zobowiązane do ujawnienia interesu, który w odniesieniu do danej regulacji mają zamiar chronić, oraz rozwiązania prawnego, o którego uwzględnienie będą zabiegać (art. 7 ust. 4 pkt 4 u.d.l.p. i art. 70c ust. 3 pkt 4 Regulaminu Sejmu). Ujawnienie uzasadnień zainteresowań stanowić może natomiast pożyteczne źródło informacji (dla organów odpowiedzialnych za opracowanie projektu ustawy albo rozporządzenia oraz dla uczestników działalności lobbingowej) o zakresie zainteresowań i o projektowanych przedsięwzięciach legislacyjnych.

Powyższe rozważania prowadzą do konkluzji, że wniesienie zgłoszenia stwarza formalną możliwość udziału w pracy nad projektem ustawy lub rozporządzenia, ale nie może być traktowane jako forma gwarancji udziału w tej pracy.

Podstawowym stadium działalności lobbingowej jest – w świetle rozwiązań ustawowych – wysłuchanie publiczne. Ta nowa instytucja, znana w państwach demokratycznych, ale nie stosowana dotąd w polskiej praktyce tworzenia prawa, była przedstawiana w literaturze jako możliwość uspołecznienia procesu legislacyjnego i konfrontowania pluralistycznych stanowisk zarówno w fazie przygotowywania projektów ustaw, jak i w okresie prac parlamentarnych³⁶. Według unormowań ustawowych, wysłuchanie publiczne może być przeprowadzone w stosunku do projektów ustaw tylko w Sejmie (art. 8 ust. 1 u.d.l.p. i art. 70a ust. 1 Regulaminu Sejmu), w stosunku do projektów rozporządzeń zaś może być przeprowadzone przez podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia (art. 9 ust. 1 u.d.l.p.).

Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa nie przewiduje wysłuchania publicznego nad projektem ustawy na etapie jej powstawania, ale dopiero gdy projekt ustawy został wniesiony do Sejmu. Stwarza to sytuację, że przedmiotem debaty staną się w wysokim stopniu projekty, które powstały poza Sejmem (zostały wniesione przez rząd, Senat, Prezydenta lub powstały w wyniku inicjatywy obywatelskiej). Z praktyki legislacyjnej Sejmu IV kadencji wynika, że tylko 29,3% projektów ustaw zostało wniesionych przez posłów i komisje sejmowe, natomiast 66,2% projektów ustaw wniósł rząd. Przyjmując, że taka praktyka może być kontynuowana, wynikać z niej może wniosek, że debaty w postaci wysłuchania publicznego w Sejmie dotyczyć będą zwłaszcza projektów, których autorami nie są posłowie i komisje, ale w większej części władza wykonawcza. Niewątpliwie wysłuchanie publiczne w Sejmie może dostarczyć tej izbie wielu danych przydatnych w toku podejmowania decyzji legislacyjnych. Nie pozbawione racji jest jednakże przekonanie, że racjonalne byłoby rozwiązanie przewidujące wysłuchanie publiczne nad projektami ustaw we wcześniej-

³⁵ Art. 70c ust. 6 Regulaminu Sejmu stanowi, że zgłoszenie, które nie zawiera wymaganych danych, uznaje się za bezskuteczne i nie podlega udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu.

³⁶ Por. W.J. Wołpiuk, *Lobbing a demokratyczne...*, op. cit., s. 264–265.

szym stadium, organizowane przez podmiot opracowujący projekt. Tego rodzaju postępowanie mogłoby powodować, że projekty wpływające do Sejmu miałyby dojrzałą postać. Ustawa nie przewiduje przeprowadzenia wysłuchania publicznego w Senacie nad ustawami uchwalonymi przez Sejm. Wysłuchanie publiczne nie może być więc stosowane w stadium projektowania i konstruowania ustaw ani w stadium postępowania w sprawie ustaw uchwalonych przez Sejm.

Sejm jako władza ustawodawcza odpowiedzialna za tok postępowania ustawodawczego jest związana projektami wniesionymi do tej Izby, także w zakresie wysłuchania publicznego. Urzeczywistnianie wysłuchania publicznego jest zatem częścią sejmowego postępowania legislacyjnego. Ustawa o lobbingu nie ogranicza możliwości wysłuchania publicznego ze względu na zakres unormowań objętych projektem ustawy. Z procedury wysłuchania nie są wyłączone projekty ustawy budżetowej i innych planów finansowych państwa oraz tzw. pilne projekty ustaw³⁷. Sejm nie jest zobligowany do przeprowadzenia wysłuchania publicznego ani w stosunku do ogółu projektów ustaw, ani do ich określonych kategorii. Przeprowadzenie wysłuchania publicznego nad projektem ustawy wymaga podjęcia uchwały przez komisję, do której projekt został skierowany do rozpatrzenia (art. 70a ust. 2 Regulaminu Sejmu). Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego podejmowana jest na pisemny wniosek złożony komisji przez posła (art. 70a ust. 3 Regulaminu Sejmu). Uchwała o przeprowadzeniu wysłuchania publicznego może zostać podjęta dopiero po zakończeniu pierwszego czytania projektu, ale przed rozpoczęciem jego szczegółowego rozpatrywania (art. 70a ust. 4 i art. 70f ust. 1 Regulaminu Sejmu). W przypadku zaistnienia kolizji między wnioskiem o przeprowadzenie wysłuchania publicznego a wnioskiem o odrzucenie projektu ustawy, wniosek o odrzucenie projektu ustawy jest rozpatrywany w pierwszej kolejności. To oznacza, że wniosek o przeprowadzenie wysłuchania publicznego jest rozstrzygany jedynie w przypadku odrzucenia przez Sejm przedstawionego w sprawozdaniu komisji wniosku o odrzucenie projektu ustawy (art. 70a ust. 7 Regulaminu Sejmu).

Wysłuchanie publiczne odbywać się może tylko na jednym posiedzeniu komisji, przy czym porządek dzienny tego posiedzenia nie może obejmować innych punktów (art. 70f ust. 2 i 3 Regulaminu Sejmu). Przewodniczący komisji kierujący obradami wysłuchania publicznego ustala kolejność oraz czas wystąpienia podmiotu biorącego udział w wysłuchaniu publicznym. W art. 70h ust. 1 Regulaminu Sejmu postanowiono, że w szczególnie uzasadnionych przypadkach przewodniczący komisji może przerwać posiedzenie, na którym przeprowadzane jest wysłuchanie publiczne. Przerwane posiedzenie może zostać wznowione, ale komisja nie jest związana żadnym rygorem wynikającym z postanowień Regulaminu Sejmu.

Komisji i jej prezydium przysługują uprawnienia w sprawie ograniczenia liczby podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym, zmiany terminu lub miejsca wysłuchania publicznego i odwołania wysłuchania publicznego.

³⁷ Por. art. 73 ust. 2a i art. 105 pkt 1 Regulaminu Sejmu.

Prezydium komisji może ograniczyć liczbę podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym z przyczyn lokalowych i technicznych (art. 70d ust. 1 Regulaminu Sejmu). Z tych samych względów, oraz z powodu liczby osób chętnych do wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, prezydium komisji może zmienić termin³⁸ lub miejsce wysłuchania publicznego (art. 70e ust. 1 pkt 1 Regulaminu Sejmu). Komisja może natomiast odwołać wysłuchanie publiczne (art. 70e ust. 1 pkt 2 Regulaminu Sejmu). Przepisy Regulaminu zobowiązują prezydium i komisję do podejmowania decyzji na podstawie uzasadnionych kryteriów stosowanych jednolicie wobec wszystkich podmiotów. Jednakże art. 70d ust. 1 zawiera sugestię, że decyzja o ograniczeniu liczby podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym może być w szczególności podejmowana na podstawie kolejności zgłoszeń. Decyzje w sprawie ograniczenia liczby podmiotów biorących udział w wysłuchaniu publicznym, zmiany terminu lub miejsca wysłuchania publicznego i odwołania wysłuchania publicznego powinny być podawane do publicznej wiadomości w Systemie Informacyjnym Sejmu (art. 70d ust. 2 i art. 70e ust. 1 pkt 1 i 2 Regulaminu Sejmu).

Postanowienia Regulaminu Sejmu, normujące zasady przeprowadzania wysłuchania publicznego, nie ustalają procedury wykorzystania w toku działalności legislacyjnej materiałów i dokumentów pochodzących z posiedzenia komisji obejmującego wysłuchanie publiczne. Zgodnie z zasadami ogólnymi z każdego posiedzenia komisji sporządza się protokół i biuletyn³⁹. Jednakże protokół stanowi jedynie urzędowe stwierdzenie przebiegu obrad komisji (art. 166 Regulaminu Sejmu). Nie jest on zatem dokumentem zobowiązującym do szczególnego potraktowania zawartych w nim informacji w pracach legislacyjnych⁴⁰. Za uzasadnione można uznać więc twierdzenie, że zgromadzone w drodze wysłuchania publicznego informacje mogą być uwzględniane w toku prac legislacyjnych w tym samym stopniu co inne informacje gromadzone przez komisję. Natomiast o wykorzystaniu informacji pochodzących z wysłuchania publicznego komisja decyduje w drodze uchwały, zgodnie z zasadami regulującymi posiedzenia komisji sejmowych.

³⁸ W art. 70e ust. 2 Regulaminu Sejmu postanowiono, że prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, którego termin został zmieniony, mają jedynie te podmioty, które uprzednio zgłosiły, na zasadach określonych w art. 70b Regulaminu, zainteresowanie pracami nad projektem ustawy (co oznacza, że wniosły zgłoszenie do Marszałka Sejmu lub w trybie przewidzianym u.d.l.p.).

³⁹ W art. 70i ust. 1 Regulaminu Sejmu ustalono, że podmiot, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem ustawy i bierze udział w wysłuchaniu publicznym, może na posiedzeniu, na którym przeprowadza się wysłuchanie publiczne, złożyć do protokołu tekst niewygłoszonego na posiedzeniu wystąpienia. Teksty niewygłoszone umieszczane są w biuletynie z posiedzenia komisji, który podlega udostępnieniu w Systemie Informacyjnym Sejmu. Podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem ustawy, ale nie wzięły udziału w wysłuchaniu publicznym, mogą zgodnie z art. 70i ust. 2 złożyć tekst niewygłoszonego wystąpienia do dnia, w którym ma miejsce wysłuchanie publiczne.

⁴⁰ Według interpretacji przepisów u.d.l.p. dokonanej przez J. Pilczyńskiego, zgłoszone w publicznej dyskusji uwagi i postulaty **muszą** być rozpatrzone i **będą** brane pod uwagę w trakcie prac nad ustawami w Sejmie. Por. J. Pilczyński, *Lobbing jawny i kontrolowany*, „Rzeczpospolita” z 6 marca 2006 r.

Nową instytucją w praktyce legislacyjnej jest – oprócz wysłuchania w Sejmie – także wysłuchanie publiczne w sprawie projektów rozporządzeń. Należy zauważyć, że wartość prawotwórcza rozporządzeń, jako wykonawczych aktów prawotwórczych, jest zgoła inna niż ustaw. Wpływ na formalną i materialną stronę rozporządzeń jest ograniczony przez art. 92 ust. 1 i 2 Konstytucji i w każdym konkretnym przypadku przez treść upoważnienia zawartego w ustawie. Jak zauważają S. Wronkowska i M. Zieliński, zgodnie ze stanowiskiem doktryny i orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, upoważnienie to powinno być wyraźne. „Akt normatywny wydany na podstawie upoważnień domyślnych, nie sformułowanych wprost w ustawie, nie jest aktem wykonawczym. Zgodnie bowiem z podstawową zasadą państwa prawnego organ państwa nie jest władny dokonywać określonych czynności konwencjonalnych, w szczególności stanowić norm prawnych, jeśli nie uzyskał upoważnienia do ich dokonania; upoważnień zatem się nie domniemywa”⁴¹. Swoistą cechą rozporządzeń jest zwłaszcza to, że służą one wykonaniu ustawy, tzn. „unormowaniu spraw objętych regulacją ustawową, ale mających charakter techniczny, organizacyjny, wymagających częstych zmian. Akt taki uszczegółowia postanowienia ustawy”⁴². W świetle powyższej wypowiedzi rozważenia wymaga sprawa pożytku, jaki może wynikać z wysłuchań publicznych w zakresie projektów rozporządzeń. *Prima facie* można wymienić dwa obszary działania lobbingowego zgodnego z zasadami tworzenia rozporządzeń. Po pierwsze, w zakresie kontroli zgodności projektów rozporządzeń z treścią upoważnienia zawartego w ustawie, i po drugie, zgłaszania propozycji racjonalizujących wykonywanie ustawy, w granicach upoważnienia ustawowego.

Przedsięwzięcia zmierzające do przeprowadzenia wysłuchania publicznego w sprawie projektu rozporządzenia mają charakter fakultatywny i konkretno-indywidualny. Inicjatywa w zakresie zorganizowania wysłuchania publicznego należy do podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie projektu rozporządzenia, który nie jest wyraźnie związany obowiązkiem przeprowadzenia wysłuchania publicznego (w art. 9 ust. 1 u.d.l.p. ustanowiono zasadę, według której „podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia **może** przeprowadzić wysłuchanie publiczne) ani w stosunku do ogółu projektów rozporządzeń, ani określonych ich kategorii. Wysłuchanie publiczne dotyczy może konkretnego, indywidualnie wybranego projektu rozporządzenia. Przy czym wybór projektu rozporządzenia – który ma być poddany wysłuchaniu publicznemu – należy do podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie projektu. Informacja o wysłuchaniu publicznym, jego przedmiocie, terminie i miejscu jego odbycia podlega udostępnieniu w Biuletynie Informacji Publicznej (BIP)⁴³. Podmiot uprawniony do orga-

⁴¹ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz*, Warszawa 1997, s. 137.

⁴² Ibidem.

⁴³ § 4 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego, dotyczącego projektów rozporządzeń, nawiązujący do art. 9 ust. 2 u.d.l.p. w którym ustalono sposób informowania o wysłuchaniu publicznym, nie określa podmiotów odpowiedzialnych za udostęp-

nizacji wysłuchania publicznego może zmienić termin lub miejsce wysłuchania publicznego lub go odwołać⁴⁴.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń ustala w § 2 możliwość przeprowadzania wysłuchania publicznego w dwóch formach. Wysłuchanie publiczne może mieć postać samodzielnego spotkania podmiotu odpowiedzialnego za opracowanie projektu rozporządzenia⁴⁵ z podmiotami, które zgłosiły zainteresowanie projektem rozporządzenia w trybie określonym w art. 7 ust. 2 u.d.l.p.⁴⁶, albo może być zrealizowane łącznie z międzyministerialną konferencją uzgodnieniową dotyczącą projektu rozporządzenia objętego wysłuchaniem. Wysłuchanie publiczne przygotowuje i prowadzi przedstawiciel komórki organizacyjnej urzędu, która opracowała projekt rozporządzenia. W § 3 ust. 1 przewidziane zostały także inne, szczegółowe możliwości organizacyjne przygotowania i prowadzenia wysłuchania publicznego przez przedstawicieli administracji rządowej⁴⁷.

Podmiot prowadzący wysłuchanie publiczne jest zobowiązany umożliwić jego uczestnikom przedstawienie ich racji i argumentów i spowodować bieżące ustosunkowanie się do nich organizatorów (§ 6 i § 7 ust. 1 cyt. poprz. rozporządzenia Rady Ministrów)⁴⁸.

Przebieg wysłuchania publicznego dokumentuje się w formie protokołu albo utrwała za pomocą urządzeń rejestrujących dźwięk i obraz. Protokół wysłuchania publicznego jest publikowany w BIP, na stronie podmiotowej organu odpowiedzialnego za opracowanie projektu rozporządzenia.

nianie informacji i nie wskazuje stron podmiotowych BIP, na których ten rodzaj informacji powinien być udostępniany.

⁴⁴ Art. 9 ust. 4 u.d.l.p. wymienia jako przykładowe powody zmiany terminu lub miejsca wysłuchania publicznego względy lokalowe lub techniczne, w szczególności zaś liczbę osób chętnych do wzięcia w nim udziału. Podanie w BIP przyczyn zmiany terminu i miejsca wysłuchania oraz przyczyn jego odwołania należy do podmiotu organizującego wysłuchanie publiczne.

⁴⁵ Zgodnie z brzmieniem § 5 ust. 2 cyt. poprz. rozporządzenia Rady Ministrów, „w wysłuchaniu publicznym, ze strony jego organizatora, biorą udział osoby, które uczestniczyły w opracowaniu projektu rozporządzenia pod względem merytorycznym i prawnym”.

⁴⁶ § 5 ust. 1 cyt. poprz. rozporządzenia Rady Ministrów ustala, że w wysłuchaniu publicznym uczestniczą osoby wskazane imiennie w zgłoszeniu, jako „uprawnione do reprezentowania podmiotu zainteresowanego pracami nad projektem rozporządzenia”, co zmienia brzmienie art. 7 ust. 4 pkt 1 u.d.l.p. Z tego punktu widzenia należy zwrócić uwagę na fakt, że w art. 9 ust. 3 u.d.l.p. postanowiono wyrazić, że: „Prawo wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym, o którym mowa w ust. 1, ma **każdy podmiot**, który zgłosił zainteresowanie pracami nad projektem rozporządzenia co najmniej na 3 dni przed dniem wysłuchania publicznego”. Czytelnym kryterium wzięcia udziału w wysłuchaniu publicznym jest zatem według ustawodawcy fakt dokonania zgłoszenia zainteresowania, z zachowaniem trzydniowego terminu.

⁴⁷ Według § 3 ust. 2 cyt. poprz. rozporządzenia Rady Ministrów, w przypadku gdy wysłuchanie publiczne jest przeprowadzane łącznie z międzyministerialną konferencją uzgodnieniową, może je prowadzić również przedstawiciel komórki organizacyjnej urzędu właściwej do spraw prawnych, jeżeli koordynuje ona prace legislacyjne w urzędzie.

⁴⁸ W § 7 ust. 2 cyt. poprz. rozporządzenia Rady Ministrów przewidziano, że: „W przypadkach wymagających przeprowadzenia szczegółowej analizy lub dodatkowych konsultacji stanowisko wobec racji i argumentów prezentowanych przez uczestników wysłuchania publicznego może być przedstawione w terminie późniejszym, nie dłuższym niż 14 dni kalendarzowych, w formie pisemnej”.

Zarówno u.d.l.p., jak i cytowane rozporządzenie nie ustosunkowują się do kwestii rezultatów wysłuchania publicznego. W szczególności nie formułują obowiązków podmiotów odpowiedzialnych za opracowanie projektu rozporządzenia w zakresie wykorzystania lub uwzględnienia informacji pochodzących z wysłuchania publicznego. Rozporządzenie Rady Ministrów nie nakłada na podmiot odpowiedzialny za opracowanie projektu rozporządzenia obowiązku udostępnienia w BIP danych o stopniu wykorzystania rezultatów wysłuchania publicznego. Uprawnione wydaje się zatem twierdzenie, że administracja rządowa może wykorzystać rezultaty wysłuchania publicznego w sposób nie reglamentowany, rezerwując do swojego uznania podejmowanie decyzji w przedmiocie uwzględnienia albo nieuwzględnienia w treści rozporządzenia racji i argumentów lobbyistów.

Z punktu widzenia przyszłej realizacji ustawy – oprócz mechanizmów służących urzeczywistnianiu działalności lobbingowej – istotne znaczenie ma uregulowanie pozycji podmiotów wykonujących działalność lobbingową. Niektóre przepisy ustawy, mówiące o lobbingu w szerokim znaczeniu, którego realizacja mieści się w wolnościach i prawach jednostek i zbiorowości, posługują się pojęciami niedookreślonymi, np.: „każdy”, „podmiot dokonujący zgłoszenia”, „każdy podmiot, który zgłosił zainteresowanie”. Należy w związku z tym zauważyć, że u.d.l.p. – o czym już mówiliśmy – dokonuje, niekiedy w sposób mało precyzyjny, rozróżnienia między podmiotami, które zajmują się lobbingiem niezawodowo, a podmiotami wykonującymi zawodową, zarobkową działalność lobbingową. Skoro ustawodawca za cel unormowań przyjął uregulowanie zasad lobbingu zawodowego w sferze stanowienia prawa, to naturalną tego konsekwencją stało się bezpośrednie lub pośrednie uregulowanie różnych aspektów zawodowej działalności lobbingowej w przeważającej liczbie przepisów ustawy⁴⁹.

III. FORMY REJESTROWANIA I KONTROLOWANIA DZIAŁALNOŚCI LOBBINGOWEJ

Przypomnijmy, że ustawa definiuje zawodową działalność lobbingową (jako zarobkową działalność lobbingową prowadzoną na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób)⁵⁰ i w nawiązaniu do tej definicji określa podmioty, które mogą tę działalność wykonywać (zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną niebędącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cy-

⁴⁹ Z tego punktu widzenia niezrozumiałe wydaje się umieszczenie w rozdziale 6 u.d.l.p. (Zmiany w przepisach obowiązujących, przepisy przejściowe i końcowe) postanowień niemających bezpośredniego związku z działalnością lobbingową, a zwłaszcza z zawodowym lobbingiem. Zgodnie bowiem z zasadami techniki prawodawczej, ustawa nie powinna zmieniać lub uchylać przepisów normujących sprawy, które nie należą do jej zakresu przedmiotowego albo się z nim nie wiążą. Por. S. Wronkowska, M. Zieliński, *Zasady techniki...*, op. cit., s. 11.

⁵⁰ Według brzmienia art. 2 ust. 2 u.d.l.p.

wilnoprawnej)⁵¹. Zawodowa działalność lobbingowa może być wykonywana po uzyskaniu wpisu do rejestru (art. 12 u.d.l.p.). Oznacza to, że oprócz wymienionych poprzednio kryteriów, podmiot przystępujący do działalności lobbingowej ma obowiązek poddania się wpisowi do rejestru. Wpis do rejestru stanowi legitymację w zakresie stosunków z organami władzy publicznej i warunek uzyskania określonych świadczeń (w postaci wykonywania działalności lobbingowej w siedzibie urzędu obsługującego organ władzy publicznej, dostępu do urzędu w celu umożliwienia właściwego reprezentowania interesów podmiotów, na rzecz których jest wykonywana zawodowa działalność lobbingowa)⁵². O fakcie wykonywania działalności lobbingowej przez podmiot niewpisany do rejestru – w przypadku ujawnienia go – właściwy organ władzy publicznej jest obowiązany poinformować ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 17 u.d.l.p.). Wykonywanie zawodowej działalności lobbingowej bez wpisu do rejestru podlega karze pieniężnej (która może być nakładana wielokrotnie, jeżeli czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej są kontynuowane bez wpisu do rejestru)⁵³. Zawodowa działalność lobbingowa podlega kontroli ze strony organów władzy publicznej, w postaci, po pierwsze: ustalania legalności jej wykonywania (sprawdzania, czy jest wykonywana na podstawie wpisu do rejestru, ujawniania i informowania o faktach wykonywania jej bez wpisu do rejestru), po drugie: dokumentowania podejmowanych kontaktów z lobbystami, i po trzecie: publicznego, corocznego ujawniania (w BIP) informacji o działaniach podejmowanych przez zawodowych lobbystów wobec organów władzy publicznej⁵⁴.

Należy zauważyć, że status zawodowego lobbysty nie ma charakteru trwałego. Wprawdzie wpis do rejestru jest bezterminowy, jednakże w art. 11 ust. 8

⁵¹ Według brzmienia art. 2 ust. 3 u.d.l.p. ustawa nie posługuje się skrótowym pojęciem lobbysta zawodowy, ale w wielu wypadkach posługuje się sformułowaniami opisowymi, wynikającymi z kontekstu przedmiotu regulacji. Najczęściej zawodowy lobbysta określany jest jako „podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową” (art. 14 ust. 1, art. 15 i art. 18 ust. 1) albo bardziej szczegółowo jako „podmiot wykonujący zawodową działalność lobbingową wpisany do rejestru” (art. 14 ust. 2). W związku z wpisem do rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową desygnatem zawodowego lobbysty jest „podmiot wpisany do rejestru” (art. 11 ust. 7). Przez przeciwieństwo do przedmiotu regulacji w art. 17 i 19 ust. 1 można rozumieć, że zawodowym lobbystą jest „podmiot, który wykonuje czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingowej”.

⁵² Art. 14 i 15 u.d.l.p.

⁵³ Sankcje za naruszenie przepisów ustawy ustalone zostały w art. 19 i art. 20 u.d.l.p. Ustawa nie ustala, czy nałożenie kary stanowi przeszkodę w dokonaniu wpisu do rejestru.

⁵⁴ Artykuły 15, 16, 17 i 18 u.d.l.p. Na podstawie art. 18 ust. 1 kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej mają opracowywać raz w roku, do końca lutego, informację o działaniach podejmowanych wobec tych organów w roku poprzednim przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingową (przez co należy rozumieć tylko legalne działanie). Według dyspozycji zawartej w art. 18 ust. 2 pkt 4, informacja ma zawierać dane określające wpływ, jaki wywarł zawodowy lobbysta w konkretnej sprawie. Nie wydaje się stosowne, aby tego rodzaju oceny należały do właściwości urzędu obsługującego organ władzy publicznej. Z kolei zawarta w art. 18 ust. 3 dyspozycja udostępniania corocznych informacji w BIP pozostaje w kolizji z Regulaminem Sejmu, w którym ustalono, że Sejm posługuje się odrębnym systemem informacyjnym. Ustawodawca nie określił, w jakim trybie będzie egzekwowane terminowe udostępnianie informacji, i nie określił celu, jakiemu ma służyć wymieniona coroczna informacja.

u.d.l.p. postanowiono, że zaświadczenie o wpisie do rejestru jest ważne 3 miesiące od dnia wydania. Podmiot wpisany do rejestru ma zatem formalną legitymację prawną do wykonywania zawodowej działalności (wynikającą z art. 12 u.d.l.p.), ale nie mógłby jej skutecznie wykonywać bez ważnego zaświadczenia (art. 15 u.d.l.p. przewiduje obowiązek doręczenia organowi władzy publicznej lub pracownikowi obsługującemu organ władzy publicznej zaświadczenia o wpisie do rejestru⁵⁵, przez co należy rozumieć zaświadczenie ważne). Wprowadzone rozwiązanie może powodować niepewność w sprawie statusu podmiotu zajmującego się zawodową działalnością lobbingową i może stanowić istotne utrudnienie w jej prowadzeniu. Podmiot wpisany do rejestru może być wykreślony na własny wniosek (art. 11 ust. 9 u.d.l.p.)⁵⁶ albo na drodze decyzji administracyjnej, w przypadku zaistnienia przesłanek uniemożliwiających wykonywanie zawodu lobbysty (art. 13 u.d.l.p.)⁵⁷. Instytucja rejestru nie przewiduje odmowy wpisu ze względów merytorycznych (także w przypadku gdyby przesłanki uniemożliwiające wykonywanie zawodu lobbysty, o których mówi art. 13 u.d.l.p., zaistniały przed datą wniesienia zgłoszenia), ale tylko ze względów formalnych⁵⁸.

Wpis do rejestru – o którym była mowa – nie jest jednakże procedurą o wyłącznie formalnym charakterze, skoro stwarza lobbystom podstawę do legalnego działania, a także dlatego, że służy organom władzy publicznej jako instrument kontroli w ich stosunkach z lobbystami.

Niezbyt zrozumiała jest decyzja ustawodawcy odnośnie do umieszczenia w rozdziale 3, regulującym zasady rejestracji lobbystów, norm (art. 14 ust. 1 i 2) zapewniających dostęp do urzędu obsługującego organ władzy publicznej i wykonywanie w siedzibie tego urzędu zawodowej działalności lobbingowej. W tym samym rozdziale zostały określone zasady wykonywania zawodowej działalności lobbingowej na terenie Sejmu i Senatu przez ich regulaminy (art. 14 ust. 3). Również w tym rozdziale, a więc poza rozdziałem 4, normującym kontrolę zawodowej działalności lobbingowej, został umieszczony przepis ustalający zasady kontrolowania (przez organ władzy publicznej lub pracownika urzędu obsługującego organ władzy publicznej) legalności działania zawodowych lobbystów. Formy kontroli zawodowej działalności lobbingowej zostały określone

⁵⁵ Regulamin Sejmu w art. 201b przewiduje, że osobom wykonującym zawodową działalność lobbingową umożliwia się wykonywanie ich działań na wniosek, do którego powinno być dołączone zaświadczenie o wpisie do rejestru. W § 16 ust. 4 cyt. poprz. zarządzenia Marszałka Senatu ustalono, że lobbysta może uczestniczyć w posiedzeniu komisji senackiej po okazaniu m.in. zaświadczenia o wpisie do rejestru.

⁵⁶ Według § 6 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 lutego 2006 r. w sprawie rejestru podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową wniosek o wykreślenie powinien wskazywać na zaprzestanie działalności lobbingowej. Rozporządzenie nie ustala trybu udostępniania danych zawartych w rejestrze, o czym mowa w dyspozycji umieszczonej w art. 10 ust. 5 u.d.l.p.

⁵⁷ § 6 ust. 1 pkt 2 cyt. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji nie określa formy decyzji administracyjnej, ale stwierdza, że wykreślenie z rejestru w przedmiotowej sytuacji następuje na podstawie przekazanego przez sąd prawomocnego orzeczenia zakazującego wykonywania zawodowej działalności lobbingowej.

⁵⁸ Por. art. 11 ust. 3–5 u.d.l.p.

w art. 16–18 u.d.l.p. Trudno jest jednoznacznie zakwalifikować treść tych przepisów do form kontroli lobbystów, ponieważ poszczególne przepisy mają różny charakter i przeznaczenie. Np. art. 16 zawiera dyspozycję zamieszczania w BIP informacji o działaniach podejmowanych wobec organów władzy publicznej przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbingsową (wraz ze wskazaniem oczekiwanego przez te podmioty sposobu rozstrzygnięcia), jednakże inne przepisy ustawy już wcześniej przewidywały zamieszczanie w BIP podobnych informacji w kontekście zainteresowania projektem ustawy lub rozporządzenia⁵⁹. Z kolei w art. 16 ust. 2 umieszczona została dyspozycja nakazująca kierownikom urzędów obsługujących organy władzy publicznej określenie szczegółowego sposobu postępowania pracowników podległego urzędu z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingsową oraz z podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru „czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingsowej”. Wykonanie tej dyspozycji oznaczać może powstanie przepisów pozbawionych jednolitych procedur postępowania, a zatem pewną dowolność w układaniu stosunków z lobbystami albo też promowanie postaw oportunistycznych wśród pracowników urzędów wobec lobbystów. Trzeba także zauważyć, że dwa spośród przepisów (art. 15 i art. 17 u.d.l.p.) regulujących kwestię kontroli działalności lobbingsowej, i pozostające ze sobą w ścisłym związku, umieszczone zostały w dwóch różnych rozdziałach⁶⁰.

Zarówno przepisy w sprawie umożliwiania działalności zawodowym lobbystom, jak i przepisy w sprawie kontroli ich działalności adresowane są do pewnej klasy podmiotów (organ władzy publicznej, kierownik, pracownik urzędu i urząd obsługujący organ władzy publicznej), których nazwy nie są w ustawie wymieniane⁶¹. Oznaczać to może, że *pro futuro* regulacje ustawy będą adresowane do podmiotów obecnie dokładnie nie określonych.

Wśród podmiotów zobowiązanych do wykonywania niektórych zadań w zakresie działalności lobbingsowej na osobną uwagę zasługuje urząd ministra właściwego do spraw administracji publicznej (identyfikowanego z urzędem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji). Rola tego urzędu jest doniosła, zważywszy liczbę obowiązków spoczywających na ministrze właściwym do spraw administracji publicznej w sprawach objętych regulacją u.d.l.p. Po pierwsze więc, minister właściwy do spraw administracji publicznej jest odpowiedzialny za funkcjonowanie systemu stron Biuletynu Informacji Publicznej⁶², na których – zgodnie

⁵⁹ Wykonanie tej dyspozycji, zawartej w cytowanym przepisie, narażone jest na kolizję z postanowieniami Regulaminu Sejmu w sprawie funkcjonowania osobnego systemu informacyjnego.

⁶⁰ Art. 15 zawiera dyspozycję w sprawie kontroli (dokonywanej przez organ władzy publicznej lub pracownika urzędu obsługującego organ władzy publicznej) legalności działalności lobbingsowej, natomiast art. 17 nakazuje odpowiednie zachowanie organu władzy publicznej w przypadku stwierdzenia nielegalności działania lobbingsowego.

⁶¹ Do wyjątków należy wymienienie: Sejmu, Senatu i ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

⁶² Zadania w zakresie organizowania i funkcjonowania systemu stron Biuletynu Informacji Publicznej (urzędowego publikatora teleinformatycznego) zostały nałożone na ministra właściwego do spraw administracji publicznej w art. 9 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2001 r. Nr 112, poz. 1198).

z postanowieniami ustawy – zamieszczane mają być informacje umożliwiające realizowanie jawnego lobbingu. Po drugie, podobnie jak inni ministrowie, jest zobowiązany do informowania na stronach BIP o programach prac legislacyjnych dotyczących projektów rozporządzeń oraz udostępniania wszelkich dokumentów dotyczących prac nad projektami rozporządzeń (art. 4 i 6 u.d.l.p.). Po trzecie, minister właściwy do spraw administracji publicznej, na takich samych zasadach jak inne podmioty odpowiedzialne za opracowanie projektu rozporządzenia, może przeprowadzić wysłuchanie publiczne dotyczące konkretnego projektu rozporządzenia (art. 9 u.d.l.p.). Po czwarte, na ministrze właściwym do spraw administracji publicznej spoczywa obowiązek prowadzenia rejestru (w postaci bazy danych zapisanej na informatycznych nośnikach danych) podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingową, prowadzenia wpisów zgłoszeń, odmawiania wpisu na drodze decyzji administracyjnej, dokonywania zmian danych o podmiotach podlegających rejestracji, wydawania zaświadczeń o wpisie do rejestru oraz wykreślenia z rejestru wpisanego doń podmiotu, na jego wniosek albo w drodze decyzji administracyjnej⁶³ (art. 10, 11 i 13 u.d.l.p.). Po piąte, minister właściwy do spraw administracji publicznej jest adresatem pisemnych informacji, które są zobowiązane kierować do niego organy władzy publicznej w przypadku stwierdzenia, że czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingowej są wykonywane przez podmiot nie wpisany do rejestru (art. 17 u.d.l.p.)⁶⁴. Zapewne status adresata tego rodzaju informacji pozostaje w związku z zadaniem stosowania sankcji przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej wobec podmiotu, który wykonuje czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingowej bez wpisu do rejestru. Karę pieniężną (w wysokości od 3000 zł do 50 000 zł) za wykonywanie wymienionych czynności ma

⁶³ Art. 13 u.d.l.p. przewiduje możliwość wykreślenia z rejestru, w drodze decyzji administracyjnej, podmiotu wpisanego do rejestru, w przypadku wydania prawomocnego orzeczenia zakazującego wykonywania zawodowej działalności lobbingowej, na podstawie art. 41 kodeksu karnego (zgodnie z brzmieniem art. 41 § 1 sąd może orzec zakaz zajmowania określonego stanowiska albo wykonywania określonego zawodu, jeżeli sprawca nadużył przy popełnieniu przestępstwa stanowiska lub wykonywanego zawodu albo okazał, że dalsze zajmowanie stanowiska lub wykonywanie zawodu zagraża istotnym dobrom chronionym prawem. Natomiast w § 2 postanowiono, że sąd może orzec zakaz prowadzenia określonej działalności gospodarczej w razie skazania za przestępstwo popełnione w związku z prowadzeniem takiej działalności, jeżeli dalsze jej prowadzenie zagraża istotnym dobrom chronionym prawem) albo na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 5 ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary (Dz.U. Nr 197, poz. 1661 z późn. zm.). W cytowanym poprzednio przepisie postanowiono, że wobec podmiotu zbiorowego można orzec zakaz prowadzenia określonej działalności podstawowej lub ubocznej. Art. 9 ust. 2 cyt. ustawy postanawia, że zakazy, o których mowa w ust. 1 pkt 1–5, orzeka się na okres od 1 roku do lat 5; orzeka się je w latach.

⁶⁴ W art. 17 literalnie postanowiono, że „w przypadku stwierdzenia, że czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingowej są wykonywane przez podmiot niewpisany do rejestru, właściwy organ władzy publicznej niezwłocznie informuje o tym na piśmie ministra właściwego do spraw administracji publicznej”. W związku z cytowanym brzmieniem wymienionego przepisu można przewidywać trudności z jego stosowaniem. Ustawa nie definiuje bowiem katalogu czynności wchodzących w zakres zawodowej działalności lobbingowej. Wobec tego stwierdzenie, że określony podmiot wykonuje tego rodzaju czynności, mogłoby mieć charakter uznaniowy. Stwarzać to może pewne niebezpieczeństwo zawiadamiania o faktach mało istotnych przez organ władzy publicznej o wysokiej randze państwowej (np. Sejm lub Senat).

prawo nakładać na drodze decyzji administracyjnej minister właściwy do spraw administracji publicznej (art. 19 u.d.l.p.).

Pozostając na gruncie problematyki nakładania kar, niezbędne wydaje się zwrócenie uwagi na dwie kwestie, istotne z punktu widzenia przyszłego stosowania ustawy. Pierwsza z nich dotyczy tytułu rozdziału 5 u.d.l.p., noszącego nazwę: „Sankcje za naruszenie przepisów ustawy”. Z brzmienia tytułu tego rozdziału można wnosić, że ustawa przewiduje oprócz sankcji w postaci kary pieniężnej także inne sankcje. Ponadto użyta w tytule formuła: „naruszenie przepisów ustawy”, jest bardzo szeroka i może sugerować, że sankcjami mogą być objęte również inne czyny deliktowe (np. działania i zaniechania ze strony funkcjonariuszy państwa uniemożliwiające dostęp do informacji publicznej⁶⁵) niż ten, który został opisany w art. 19 ust. 1 u.d.l.p. Druga kwestia dotyczy procedury ustalania wysokości kary pieniężnej. Art. 19 ust. 3 u.d.l.p. przewiduje, że na wysokość kary nakładanej na drodze decyzji administracyjnej mogą mieć wpływ wymienione w tym przepisie czynniki. Należą do nich: po pierwsze, wpływ podmiotu wykonującego czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingowej, bez wpisu do rejestru, na określone rozstrzygnięcia organu władzy publicznej dotyczące stanowienia prawa, i po drugie, charakter podjętych przez ten podmiot czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej. Okazuje się więc, że wysokość kary nie jest określana wyłącznie na podstawie obiektywnie istniejących faktów (wykonywanie w celach zarobkowych usługi zawodowej bez wpisu do rejestru), lecz także na podstawie czynników o niejasnym charakterze, wynikających z faktu wykonywania czynności „wchodzącej w zakres zawodowej działalności lobbingowej” (art. 19 ust. 1 u.d.l.p.). Należy zauważyć, że ustawa nie definiuje cytowanego poprzednio pojęcia. *Prima facie* można rozumieć tę wypowiedź jako istnienie pewnego *quantum* czynności zarezerwowanych wyłącznie dla zawodowych lobbystów. Nie wiadomo jednak, o jakie czynności dokładnie chodzi. W tym kontekście można wyrazić obawę o to, czy w powyższy sposób nie została dokonana nieuzasadniona reglamentacja prawa do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa. Owa obawa wydaje się uprawniona w świetle wyraźnie sformułowanej dyspozycji art. 7 ust. 1 u.d.l.p., według której „każdy może zgłosić zainteresowanie pracami nad projektem ustawy lub rozporządzenia”, co w konsekwencji oznacza, że również każdy podmiot (np. osoba uprawniona do reprezentowania stowarzyszenia) może wziąć udział w konkretnych etapach wywierania wpływu na proces stanowienia prawa. Zauważmy zatem, że w przypadku organu wydającego decyzję administracyjną o ukaraniu organ ten będzie zmuszony kierować się przesłankami, które mogą być oceniane w sposób subiektywny. Należy też zauważyć, że kara, o której mowa w art. 19 ust. 1, obejmuje czyny ujawniane *ex post* – jako popełniane przez osoby wykonujące działalność lobbingową bez wpisu do rejestru. Możliwość udokumentowania tego rodzaju zdarzeń i dokonania ich oceny, ze

⁶⁵ Warto wspomnieć, że art. 23 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej stanowi, że „kto, wbrew ciążącemu na nim obowiązkowi, nie udostępni informacji publicznej, podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku”.

względu na stopień skomplikowania strony materialnej czynów, wydaje się nie mieścić w zwyczajnej procedurze administracyjnej związanej z wydaniem decyzji. Nie wiadomo zatem, w jakim trybie realizowane byłyby czynności, które miałyby być skuteczne celem wykonania dyspozycji zawartej w art. 19 ust. 1 w związku z art. 19 ust. 3 u.d.l.p.

Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa niewątpliwie stanowi eksperyment legislacyjny, ale w związku z wejściem jej przepisów w życie będzie stanowił także eksperyment w zakresie stosowania jej w praktycznych stosunkach prawno-publicznych i politycznych.

Jedną z fundamentalnych zasad, którą można wyinterpretować z przepisów u.d.l.p., jest dobra wola współistniejąca z lojalnością uczestników stosunków lobbingowych, z jednej strony organów władzy publicznej, z drugiej zaś zawodowych lobbystów i ich zleceniodawców. Zachętą do przejawiania dobrej woli i lojalności ze strony organów władzy publicznej mogą być korzyści wynikające z dobrodziejstw wpływu lobbingu na jakość prawa, adekwatność stanowionego prawa w stosunku do oczekiwań społecznych i dobra wspólnego. Natomiast zachętą do przejawiania dobrej woli i lojalności ze strony zawodowych lobbystów i ich zleceniodawców (a także lobbystów społecznych) stanowić mogą korzyści wynikające ze swobody wpływu na stanowione prawo, którego normy będą uwzględniały interesy zleceniodawców. Elementem wiążącym te oczekiwania jest realizowanie stosunków lobbingowych w warunkach transparentności. Naruszenie skomplikowanej konstrukcji stosunków jawności – na jakiej oparte są regulacje ustawy – może zniweczyć jej cele. Nie trudno nie zauważyć, że organy władzy publicznej są silniejszą stroną stosunków lobbingowych. Od organów władzy publicznej zależeć więc będzie, w jakim stopniu będą przejawiały potrzebę wykorzystywania w procesie stanowienia prawa mechanizmów wprowadzonych przez przepisy ustawy oraz w jakim stopniu będą respektowały zasady jawności w stosunku do całego procesu decyzyjnego w zakresie projektowania i stanowienia prawa⁶⁶. Lobbyści jako słabsza strona stosunków lobbingowych mają na podstawie ustawy niewielkie możliwości egzekwowania jej zasad. Ustawa bowiem nie przewiduje środków, które mogłyby służyć do skutecznego realizowania jej postanowień.

Należy zauważyć, że ustawa kreuje nowy rodzaj stosunków między organami władzy publicznej a zawodowymi lobbystami oraz że ten nowy rodzaj stosunków pociąga za sobą – jako skutek – zwiększenie obowiązków organów władzy ustawodawczej i ich administracji oraz organów administracji rządowej (w perspektywie także władzy sądowniczej w zakresie orzecznictwa administracyjnego). Relatywnie do rozwoju stosunków lobbingowych i uznania ich efektywności w sferze stanowienia prawa oraz przyjmując kierowanie się organów władzy publicznej dobrą wolą realizacji zasad ustawy, następować powinno zwiększenie wysiłków organizatorskich, nakładów materialnych koniecznych z punktu widzenia

⁶⁶ Po wejściu w życie ustawy w gazetach sygnalizowano podawanie w BIP niepełnych, sprzecznych i zbyt lakonicznych, w stosunku do wymagań jej przepisów, informacji o planach legislacyjnych rządu. Por. M. Wojtuch, *Do jawności jeszcze daleko*, „Gazeta Prawna” z 14 marca 2006 r.

zapewniania zasady jawności i związanego z tym działania systemów informacyjnych, funkcjonowania mechanizmów lobbingowych (m.in. wysłuchań publicznych), a także dokumentowania przebiegu kontaktów lobbingowych. Niezbędne może się także okazać przełamywanie barier mentalnościowych i oportunistów, obecnego w nastawieniu niektórych funkcjonariuszy państwa wobec lobbingu jako nowego zjawiska w sferze stosunków publiczno-prawnych.

Obecnie jest jeszcze za wcześnie, aby mówić o praktycznym stosowaniu ustawy i skuteczności jej przepisów, zwłaszcza z perspektywy celów, jakim według koncepcji jej twórców miała ona służyć. Trudno jest przewidzieć, w jakim stopniu ustawa przyczyni się do eliminacji lobbingu wykonywanego *contra legem*, szczególnie tego rodzaju działań, które nie mają związku ze stanowieniem prawa i znajdują się na pograniczu pośrednictwa w sprawach o różnym charakterze i płatną protekcją.

THE ACT ON LOBBYING ACTIVITIES AND THE PERSPECTIVES OF ITS REALISATION

In the legislative process, on 7 July 2005 the Sejm (the lower chamber of the Polish parliament) passed the Act on Lobbying Activities, which came into force on 7 March 2006. In the article are analysed the circumstances which brought about preparations in the Sejm of III and IV term of the bills regulating the principles of lobbying activities and in this context was examined the legislative object of the passed bill. Further is discussed the range of regulations contained in the six chapters of the act. Analysed in detail are the transparency principles of lobbying activities and the mechanisms which function in their realisation, among other things are discussed making drafts of legislative acts available to public and carrying out public hearings. The legal articles which regulate the principles of professionally conducted lobbying activities, the control over them and the act which provides for sanctions for violations, are elaborated. Next, the catalogue of issues which may hinder application of the act and achieving anticipated objectives is formulated. Since, as the author claims, the Act on Lobbying Activities constitutes legislative experiment, then when its regulations come into force, it will become an experiment itself in the scope of its application in the practical, public and political relations.

WARUNKI PRENUMERATY „RUCH” SA

Prenumerata krajowa

Przez „RUCH” SA – wpłaty na prenumeratę przyjmują jednostki kolportażowe „RUCH” SA właściwe dla miejsca zamieszkania. Termin przyjmowania wpłat na prenumeratę krajową do 5 każdego miesiąca poprzedzającego okres rozpoczęcia prenumeraty.

Prenumerata opłacana w złotych ze zleceniem wysyłki za granicę

Informacji o warunkach prenumeraty i sposobie zamawiania udziela „RUCH” SA **Oddział Krajowej Dystrybucji Prasy, 01-248 Warszawa, ul. Jana Kazimierza 31/33**, Warszawa, telefony 022 5328-731 – prenumerata płatna w walucie obcej; 022 5328-816, 022 5328-734, 022 5328-819 – prenumerata płatna w PLN; infolinia 0-800-1200-29, wpłaty w PLN na konto w banku

**PEKAO SA IV O/Warszawa
68124010531111000004430494**

lub kasie Oddziału.

Dokonując wpłaty na prenumeratę w banku czy też w urzędzie pocztowym, należy podać: nazwę zamawiającej firmy, nazwę banku, numer konta, czytelny pełny adres odbiorcy za granicą, okres prenumeraty, rodzaj wysyłki (pocztą priorytetową czy ekonomiczną) oraz zamawiany tytuł.

Warunkiem rozpoczęcia wysyłki prenumeraty jest dokonanie wpłaty na nasze konto.

Prenumerata opłacana w dewizach przez odbiorcę z zagranicy

przelewem na nasze konto w banku

SWIFT banku: PKOPPLPWWA4

w USD PEKAO SA IV O/Warszawa IBAN PL54124010531787000004430508

w EUR PEKAO SA IV O/Warszawa IBAN PL46124010531978000004430511

po dokonaniu przelewu prosimy o przesłanie kserokopii polecenia przelewu z podaniem adresu i tytułu pod numer faksu +48 22 532-87-32.

Opłaty za prenumeratę można dokonać **czekiem** wystawionym na firmę „**RUCH SA OKDP**” i przesłanym razem z zamówieniem listem poleconym na nasz adres jw.

Informujemy, że klienci płacący z zagranicy mogą też dokonać wpłaty na prenumeratę **kartami kredytowymi VISA i MASTERCARD** w Internecie **<http://www.ruch.pol.pl>**.

Poza prenumeratą bieżące i archiwalne egzemplarze kwartalnika „Studia Prawnicze” dostępne są w Księgarni Naukowej „Resursa” (ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa, tel./fax 48 22 828-18-16, www.resursa.com.pl; e-mail: info@resursa.com.pl) oraz w innych księgarniach naukowych i w sprzedaży wysyłkowej prowadzonej przez wydawcę (WN „Scholar”, ul. Krakowskie Przedmieście 62, 00-322 Warszawa; tel. 022 826-59-21, 022 828-95-63, www.scholar.com.pl, tam też pełne spisy treści zeszytów archiwalnych). Płatność przelewem po otrzymaniu przesyłki wraz z fakturą.

VAT 0% – rozporządzenie Ministra Finansów z 22.12.2000, Dz.U. Nr 121, poz. 1297, pkt 1289.

15-11-1991

ISSN 0039-3312



9 770039 331000