

Dorota Kaniewska¹

Wpływ procesu integracji europejskiej na konstytucyjne funkcje Parlamentu RP

Streszczenie: W tradycjach konstytucyjnych państw europejskich parlament przedstawiany jest jako instytucja ściśle związana z państwem suwerennym. Nierzadko określany jest on wręcz mianem „emanacji suwerenności Narodu” lub „wyrazicielem woli suwerena”. Akcesja państwa w struktury Unii Europejskiej wywiera znaczący wpływ na całokształt systemu prawnego, a zwłaszcza na funkcjonowanie konstytucyjnych organów państwa.

Czy zatem w związku z przynależnością RP do struktur europejskich, można uznać, że obok tradycyjnych funkcji parlamentu takich jak funkcja ustawodawcza czy kontrolna pojawiła się nowa funkcja - europejska? Czy też może „nowe wyzwania”, z którymi przyszło się zmierzyć krajowej legislaturze mieszczą się w jej tradycyjnych funkcjach?

Analiza procesu wyodrębniania funkcji parlamentu (odmiennych stanowisk przedstawicieli dotyczących tej problematyki) prowadzi do wniosku że wprowadzenie procesu integracji europejskiej w sposób znaczący wpłynęło na funkcjonowanie krajowych legislatur, jednak wyodrębnienie *stricto* europejskiej funkcji parlamentu wydaje się być w obecnym stanie prawnym zbyt daleko idącym rozwiązaniem. Także jednoznaczne skatalogowanie „nowych obowiązków” parlamentu do jednej z jego tradycyjnych funkcji jest obecnie zadaniem praktycznie niemożliwym.

Słowa kluczowe: Parlament RP, Unia Europejska, funkcja ustawodawcza, funkcja kontrolna, integracja europejska, implementacja, transpozycja.

The impact of the European integration process on constitutional Features of the Polish Parliament

Summary: As a result of the accession to the EU new tasks are assigned to a parliament of a Member State. In the literature of the subject, these tasks began to be qualified as a new function of parliament, called the European function. The author examines the issue of assessment of the new tasks of the national parliaments in connection with the ongoing integration processes.

Key words: national parliament, European Union, The Constitution of The Republic of Poland, function of parliament.

¹ Mgr Dorota Kaniewska – Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu.

1. Wstęp

Rola i znaczenie współczesnego parlamentu stanowią konsekwencję wielowiekowej ewolucji tej instytucji. Nieoceniony wkład - zwłaszcza w rozwój koncepcji „mystycyzmu ustawy” - wniosła doktryna francuska. Zbudowany na fundamencie filozofii J.J. Rousseau „mit ustawy”, charakteryzujący ustawę jako wyraz woli powszechnej, uchwalanej większością głosów wszystkich obywateli² oraz wypracowane przez Rewolucję połączenie koncepcji Monteskiusza i Sieyès’a, - w myśl których podstawową formą sprawowania władzy są rządy reprezentacyjne - doprowadziły do, jak określa K. Kubuj, „Połączenia dwóch idei, wzajemnie sprzecznych w ich pierwotnym rozumieniu, ustawy jako wyrazu woli powszechnej i rządów reprezentacyjnych. Rewolucja ukształtowała zasadę, w myśl której decyzja parlamentu jest wyrazem woli Narodu, co tym samym oznacza, iż jest wyrazem woli powszechnej”³. Na gruncie francuskim wykształciła się zasada suwerenności parlamentu, w myśl której władza ustawodawcza uznawana jest za najwyższego reprezentanta Narodu.

Francję można uznać za ojczyznę tzw. „kultu ustawy” oraz idei parlamentu - „wyraziciela woli suwerena”. Mistyczne koncepcje zapoczątkowane na terytorium dawnego germańskiego plemienia Franków - formalnie potwierdzone w obowiązującej do dzisiaj Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r. - znalazły swój wydzźwięk w tradycjach konstytucyjnych państw europejskich. W konsekwencji ciało ustawodawcze przedstawiane jest jako instytucja ściśle związana z państwem suwerennym, nierzadko określane jest wręcz mianem „emanacji suwerenności narodu”. Akcesja państwa do struktur europejskich w sposób szczególnie wpływa na pozycję parlamentów narodowych. Znaczna część uprawnień prawodawczych zostaje przekazana na poziom Unii Europejskiej⁴ - skutek prekluzyjny - ponadto szeroki zakres tzw. kompetencji dzielonych powoduje znaczące zmniejszenie ich kompetencji.

W związku z powyższym powstaje pytanie, czy na skutek znacznie zaawansowanego procesu integracji europejskiej można stwierdzić, że powstała

2 J. J. Rousseau zakładał, że władza ustawodawcza ma być wykonywana przez wszystkich obywateli w sposób bezpośredni, a fakt uchwalenia ustawy przez większość uznał za realizację woli powszechnej. Jego koncepcję należały do ideologicznych wyznaczników rewolucji francuskiej, która przejęła je w sposób zmodyfikowany. Por. K. Kubuj, *Priorytetowe pytania prawne francuskich sądów o zgodność z konstytucją*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1(120), s. 80.

3 Tamże, s. 80.

4 Szacuje się, że wskutek przystąpienia do struktur europejskich parlamenty narodowe straciły prawo wydawania ustaw w blisko 70% spraw (są to m.in. kwestie odnoszące się do wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa) oraz do 90% w sprawach gospodarczych. Szerzej na ten temat, A. Frankiewicz, *Pozycja parlamentów narodowych w Traktacie Lizbońskim a deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, [w:] E. Kozerska, P. Malinowski, T. Scheffler (red.), *Prawo i gospodarka po Traktacie Lizbońskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2011, s. 124-150.

nowa *stricte* „europejska” funkcja parlamentu? Czy też może nowe „obowiązki” związane z koniecznością transpozycji i implementacji prawa tworzonych przez Instytucje Unii Europejskiej można zaliczyć do jednej z dwóch tradycyjnych jego funkcji? Jeżeli tak, to czy noszą one znamiona funkcji ustawodawczej, czy też może bardziej trafnym zabiegiem byłoby skatalogowanie ich w ramach funkcji kontrolnej? W artykule podjęta zostanie próba przeanalizowania scharakteryzowanej powyżej problematyki.

2. Pojęcie funkcji parlamentu

Podjętą w artykule analizę należy rozpocząć próbą scharakteryzowania terminu „funkcja parlamentu”, doktryna nie wypracowała bowiem jednego powszechnie akceptowanego ich katalogu. W literaturze przedmiotu odnaleźć można różnorodne ujęcia powyższej problematyki.

Zbigniew Witkowski operując pojęciem „katalogu kompetencji Sejmu”, rozróżnia je następująco:

- ustrojodawcze,
- ustawodawcze,
- kreacyjne,
- kontrolne,
- decyzyjne w niektórych sprawach polityki wewnętrznej i międzynarodowej oraz wewnątrzorganizacyjne⁵.

Leszek Garlicki wskazuje natomiast dwie kluczowe funkcje: ustawodawczą i kontrolną. Zaznaczając jednocześnie, że funkcję ustrojodawczą można wyróżnić w ramach funkcji ustawodawczej. Wymienia także funkcję kreacyjną, podkreślając, że nie wymieniona została w art. 95 Konstytucji⁶. Określa funkcję ustawodawczą i kontrolną mianem funkcji tradycyjnych.

Również A. Chorążewska wskazuje na istnienie dwóch tradycyjnych funkcji, mianowicie prawodawczej – termin ten jest semantycznie szerszy od terminu „funkcja ustawodawcza”, ta druga bowiem wraz z ustrojodawczą stanowią jejsubfunkcje - i kontrolnej. Jak następnie stwierdza Autorka, „można jeszcze co najwyżej wyróżnić funkcję kreacyjną, będącą konglomeratem dwóch poprzednich”⁷.

Należy zauważyć, że w każdym z przytoczonych powyżej przypadków przedstawiciele doktryny wskazują na istnienie dwóch funkcji, ustawodawczej – która sprawuje Sejm wraz z Senatem- oraz funkcji kontrolnej, wykonywanej tylko i wyłącznie przez Sejm. Panująca bezsporność co do zasadności wyodrębnienia funkcji ustawodawczej i kontrolnej, stanowi konsekwencję literalnej

5 Z. Witkowski, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Z. Witkowski (red.), *Prawo Konstytucyjne*, TNOiK, Toruń 2015.

6 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2010, s. 233-257.

7 A. Chorążewska, *Sejm RP*, [w:] R. R. Małajny (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2013, s. 399 i nast.

wykładni postanowień konstytucji. Wprawdzie bezspornym jest, że pozostałe funkcje posiadają umocowanie konstytucyjne jednak fakt, iż nie zostały ujęte w art. 95 Konstytucji przyznaje im poniekąd rolę funkcji drugorzędnych. Ze względu na temat podjętych rozważań, przedmiotem analizy będzie wpływ procesu integracji europejskiej na dwie „konstytucyjne” funkcje parlamentu – kontrolną i ustawodawczą.

3. Wpływ procesu integracji europejskiej na funkcję ustawodawczą

Wpływ procesu integracji europejskiej na funkcję ustawodawczą, można ująć w dwóch najistotniejszych obszarach problemowych.

- I. Transpozycja i implementacja norm stanowionych przez Instytucję UE do systemu prawnego RP
- II. Zakaz tworzenia norm sprzecznych z prawem unijnym

I. Należy odróżnić proces transpozycji prawa stanowionego przez Instytucję UE od procesu jego implementacji. Implementacja jest bowiem terminem semantycznie szerszym.

Desmond Dinan definiuje implementację jako proces złożony z trzech etapów:

- transpozycji prawa stanowionego przez Instytucję UE do krajowego porządku prawnego, poprzez stanowienie prawa w drodze procesów legislacyjnych,
- stosowania prawa przez upoważnione organy państw członkowskich,
- zapewnienia jego przestrzegania, obejmującego również kary za jego naruszenie⁸.

Transpozycja stanowi zatem pierwszy z etapów implementacji. Implementacja to podejmowanie wszelkiego rodzaju działań prowadzących do efektywnego stosowania i przestrzegania unijnego prawa oraz zapewnienia prawidłowego jego funkcjonowania w ramach rodzimego systemu prawnego. Jak zaznacza E. Łętowska „akt ten wykonywany powinien realnie kształtować stosunki obrotu”⁹ - zasada *effet utile*.

W konsekwencji przyjętej przez ustrojodawcę koncepcji budowy systemu prawa, proces wdrażania stanowionego przez Instytucję Unii Europejskiej prawa do krajowego porządku zwykle odbywa się w drodze uchwalenia usta-

8 D. Dinan, *Encyclopedia of European Union*, Palgrave Macmillan, s. 271. Tłumaczenie, K. Kubuj, *Implementacja prawa wspólnotowego na tle doświadczeń Francji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006, s. 24.

9 E. Łętowska, *Implementacyjne grzechy przeciw effet utile*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 1, s. 53.

wy. Pogłębianie się procesu integracji (rozszerzanie kompetencji Wspólnot a następnie UE) powoduje coraz częstsze potrzeby zarówno uchwalania nowych, jak i nowelizowania materii zawartych w istniejących już ustawach. Przewartościowaniu ulega m.in. zasada prymatu ustawy czy też zasada jej wyłączności. Ustawa staje się materią pomocniczą, służącą wdrażaniu prawa UE do systemu prawnego RP¹⁰. Proces jej tworzenia zostaje podporządkowany terminom narzuconym przez instytucje zewnętrzne w stosunku do organów państwa.

Za głównego inicjatora procesu ustawodawczego w RP uważa się Radę Ministrów¹¹. Taki stan rzeczy stanowi konsekwencję funkcji jakie przyznała temu organowi konstytucja. W świetle art. 146 ustawy zasadniczej Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto zespół ekspertów, jakimi dysponuje Rząd podczas procesu opracowywania projektu ustawy, działalność Rady Legislacyjnej – organu opiniodawczego i doradczego Rady Ministrów oraz Rządowego Centrum Legislacji, czynią z Rady Ministrów podmiot, któremu można przypisać największą efektywność legislacyjną. Powierzchna analiza uregulowań zawartych w ustawie kooperacyjnej – zwłaszcza art. 18 - prowadzi do wniosku, że to Rząd posiada wyłączność na wnoszenie projektów ustaw wykonujących prawo UE. Postanowienia rozdziału 5a, art. 95a ust. 3 Regulaminu Sejmu wskazują jednak, że z takim projektem wystąpić mogą także inne podmioty konstytucyjnie wyposażone w prawo do występowania z inicjatywą ustawodawczą. Jak podkreśla E. Tkaczyk „przepis artykułu 18 ma na jedynie na celu nałożenie na Radę Ministrów jako organ prowadzący politykę wewnętrzną i zagraniczną obowiązku dbania o terminowe wykonywanie prawa Unii Europejskiej”¹².

W związku z powyższym, w świetle aktualnych uregulowań prawo do występowania z projektem ustawy mającym na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej posiada zarówno Rada Ministrów, Senat, 15 posłów oraz Komisja Sejmowa. Praktyka ukazuje jednak, że to Rząd inicjuje proces ustawodawczy mający na celu implementację prawa unijnego. Taki stan rzeczy jednak jest w pełni uzasadniony, a wręcz konieczny dla sprawnego oraz jak najbardziej „fachowego” procesu wdrażania prawa UE do systemu prawnego RP.

II. Zakaz tworzenia norm sprzecznych z prawem UE ma na celu zapewnienie harmonizacji porządków prawnych. Zgodnie z art. 34 ust. 9 Regulaminu Sejmu, Marszałek po otrzymaniu projektu ustawy - z wyjątkiem projektów wnoszonych przez Prezydenta oraz Radę Ministrów - zarządza sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej. Podkreślić jednak należy, że konsekwencje związa-

10 Szerzej na ten temat, M. Federowicz, *Ustawa po akcesji Polski do Unii Europejskiej (zagadnienia wybrane)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2.

11 Szerzej na ten temat, E. Tkaczyk, *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014, s. 112 i nast.

12 Tamże, s. 146.

ne z procesem implementacji odczuwalne są jeszcze przed jego formalnym rozpoczęciem. Już bowiem w okresie poprzedzającym implementację ustawodawca ma „obowiązek negatywny”, polegający na powstrzymaniu się od przyjmowania przepisów, których charakter poważnie zagraża osiągnięciu celu dyrektywy¹³. Wnioskując z treści orzeczeń TSUE, ustawodawca ma obowiązek nie tylko dokładnego zapoznania się z treścią dyrektywy - co najistotniejsze z jej celem - lecz także wywnioskowania jakie czynności legislacyjne podejmowane w okresie przedimplementacyjnym mogłyby w poważnym stopniu utrudnić jej prawidłowe funkcjonowanie w ramach rodzimego systemu prawnego¹⁴.

4. Wpływ członkostwa RP w UE na funkcję kontrolną Sejmu

Jak podkreślają przedstawiciele doktryny zjawisko europeizacji tradycyjnych funkcji polskiego parlamentu odcisnęło swoje piętno nade wszystko w zakresie uprawnień kontrolnych nad Radą Ministrów w sferze realizacji polityki europejskiej. Mając na uwadze postanowienia ustawy kooperacyjnej należy stwierdzić, że „proces europeizacji tradycyjnych funkcji organów władzy ustawodawczej w procedurze stanowienia prawa Unii Europejskiej zasadniczo realizowany jest przez działania o charakterze informacyjnym oraz opiniodawczym”¹⁵.

Analiza postanowień ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, prowadzi do wniosku, że obowiązki, które Rząd wykonuje względem Parlamentu można skatalogować w następujące grupy:

- obowiązki o charakterze informacyjnym m.in. konieczność przedstawiania na plenum Sejmu i Senatu, nieraz częściej niż raz na 6 miesięcy, rzetelnej informacji o aktualnych działaniach podejmowanych na forum UE,
- zobowiązania nakierunkowane na czynności o charakterze konsultacyjnym, m.in. nakaz niezwłocznego przekazywania przez Rząd dokumentów Unii Europejskiej podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi, współpraca w zakresie opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej,
- obowiązek przekazywania wskazanych w ustawie dokumentów, np. niezwłocznego dostarczenia planów prac Rady oraz ocen rocznych planów

13 Por. E. Łętowska, *Zwrot nadpłaconej akcyzy czyli między zasadą effet utile i redukcjonizmem interpretacyjnym sądów krajowych (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 12, s. 4; Por. J. Maliszewska - Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, TNOiK, Toruń 2010, s. 279.

14 Sprawa C-212/04-Adeneleri in. p. Ellinikos Organismos Galaktos [2006] I-06057, pkt. 121, Sprawa C-129/96 Inter - Environnement Wallonie ASBL p. Region Wallone [1997] I-07411, pkt. 45.

15 M. Serwaniec, *Europeizacja tradycyjnych funkcji polskiego parlamentu w świetle postanowień Traktatu z Lizbony oraz ustawy kooperacyjnej z 8 października 2010 r.*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2014, Tom XIV, s. 342.

legislacyjnych Komisji Europejskiej sporządzanych przez Parlament Europejski i Radę.

Status Komisji do Spraw Unii Europejskiej w sposób znaczący różni się od statusu klasycznych komisji parlamentarnych. Szczególna pozycja tej Komisji wyraża się już poprzez „nietypowy” sposób ustalania jej składu osobowego - ma on odzwierciedlać proporcjonalnie reprezentację w Sejmie klubów i porozumień liczących co najmniej 15 posłów. Postępowania prowadzone przez Komisję do Spraw Unii Europejskiej, niezakończone przed upływem kadencji Sejmu, zostały wyłączone spod zasady dyskontynuacji prac Parlamentu¹⁶.

W związku z powyższym powstaje pytanie, czy „nowe wyzwania” którym sprostać musi Parlament RP można zaliczyć do jego tradycyjnych funkcji, czy też można stwierdzić, że obok funkcji ustawodawczej i kontrolnej pojawiła się nowa funkcja - funkcja europejska?

5. Proces wyodrębniania funkcji

Koncepcja funkcji Sejmu, jest nie łatwa w konstruowaniu, powinna się jednak opierać na możliwie jasnych zasadach, odnoszących się na równi do każdej z funkcji (poniższa klasyfikacja sformułowana została przez A. Bałabana)¹⁷:

1. Funkcja znajdować musi wyraźne oparcie kompetencyjne w postanowieniach konstytucji.
2. Funkcja winna cechować się dostatecznym stopniem ogólności i obejmować ważną sferę funkcjonowania państwa.
3. Funkcje powinny stanowić zbiory kompetencji, a nie być tożsame z pojedynczymi kompetencjami.
4. Na koncepcję funkcji oprócz kompetencji merytorycznych (swoista właściwość rzeczowa) składać się powinna właściwa danej funkcji forma (formy) działania i właściwe jej procedury. Może się zdarzyć, że jedna forma działania (np. ustawa) służyć będzie kilku funkcjom, ale każdorazowo w innym charakterze, procedurze i w odrębnym celu.
5. Przyjmując wysoki stopień ogólności funkcji, trzeba pogodzić się z istnieniem kategorii autonomicznych kompetencji Sejmu, niepasujących do żadnej funkcji i jako takie pełniących specjalną rolę.
6. W ramach koncepcji funkcji Sejmu można ująć jedynie te jego działania, które mają wyraźnie zaznaczoną formę prawną. Oznacza to, że na liście funkcji nie znajdują się działania polityczne w obrębie i otoczeniu Sejmu

16 M. Serowaniec, Rozprawa doktorska *Status prawny parlamentarnych komisji ds. europejskich i formy ich oddziaływania na unijny proces decyzyjny w świetle Traktatu z Lizbony*, maszynopis w posiadaniu Katedry Prawa Konstytucyjnego UMK Toruń, s. 168 i nast.

17 A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa. funkcje Sejmu RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011, s. 42.

- w wykonaniu partii, klubów i kół poselskich, ani też indywidualne działania posłów w ich kontaktach z wyborcami.

Powyższe zestawienie rozpoczyna stwierdzenie, że funkcja musi znajdować wyraźne oparcie kompetencyjne w postanowieniach konstytucji. Czy zatem członkostwo RP w strukturach europejskich posiada walor konstytucyjny? Czy polska konstytucja zawiera postanowienia potwierdzające członkostwo państwa w UE?

Stosując wyłącznie wykładnię literalną postanowień konstytucji dochodzi się do wniosku, że członkostwo RP w strukturach europejskich nie posiada waloru konstytucyjnego, ponieważ w polskiej ustawie zasadniczej nie znajdujemy ani jednego sformułowania, które bezpośrednio by na to wskazywało. Podejmując kompleksową analizę wpływu procesu integracji europejskiej na funkcję oraz pozycję parlamentu w systemie organów państwa należy stosować nie tylko wykładnię literalną postanowień konstytucji. Należy także przeanalizować postanowienia ustawy zasadniczej mając na uwadze funkcję jakie faktycznie pełnią one w multicyntycznym systemie prawa (wykładnia funkcjonalna). A także zwrócić uwagę na cel jaki ustrojodawca zamierzał osiągnąć nadając określonym uregulowaniom konstytucyjnym określony kształt (wykładnia celowościowa).

Artykuł 90 konstytucji pełni rolę „klauzuli integracyjnej”. W literaturze bywa także często określany mianem „klauzuli europejskiej”, co w moim przekonaniu nie stanowi trafnego zabiegu. Mianem „klauzuli europejskiej” bowiem należy określać przepisy konstytucyjne których jedynym i wyłącznym celem jest dopuszczenie przekazania wykonywania niektórych kompetencji organów państwowych na płaszczyznę UE, tzw. transfer suwerenności oraz związane z tym otwarcie systemu prawnego danego państwa na prawo tworzone przez (UE). Natomiast termin „klauzula integracyjna” jest pojęciem semantycznie szerszym, nie zawężającym procesu integracyjnego jedynie do UE. W związku z powyższym należy go uznać za bardziej trafny w stosunku do wybranego przez polskiego ustrojodawcę sposobu zredagowania art. 90¹⁸.

Artykuł 90 jak wskazuje M. Masternak - Kubiak „stanowi *lex specialis* wobec ogólnej zasady przystępowania Polski do organizacji międzynarodowej (wyrażonej w art. 89 ust 1 pkt 3). Oznacza to, że ustawodawca konstytucyjny uznał, iż wejście do organizacji o charakterze integracyjnym jest z prawnego punktu widzenia aktem innym niż stanie się członkiem klasycznej organizacji międzynarodowej”¹⁹. Rozwiązanie zastosowane przez polskiego ustrojodawcę (brak bezpośredniego odniesienia do członkostwa w Unii Europejskiej oraz wskazanie przekazywania kompetencji na „organizację międzynarodową”) nie stanowi odosobnionego przypadku. Nawet ustrojodawcy państw współzałoży-

18 Por. A. Kustra, *Przepisy i normy integracyjnych konstytucjach wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej*, TNOiK, Toruń 2009, s. 45.

19 M. Masternak - Kubiak, *Konstytucyjnoprawne podstawy procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5(58), s. 43.

cieli Wspólnot często nie zdecydowali się na bezpośrednie „ukonstytuowanie” faktu członkostwa w UE.

Jednakże, czy użyte przez polskiego ustrojodawcę w art. 90 sformułowanie „organizacja międzynarodowa”, „organy międzynarodowe” jest wystarczające? Czy będąc świadomym faktu, że Unia Europejska stanowi nową jakość prawną nie spotykaną przedtem w stosunkach międzynarodowych²⁰, wciąż można wnioskować, że art. 90 odnosi się bezpośrednio do członkostwa Polski w UE?

Konstytucja RP nie rozróżnia rodzajów organizacji międzynarodowych²¹. Mając na uwadze brak jednolitej, powszechnie akceptowanej definicji „organizacji ponadnarodowej” wprowadzenie do ustawy zasadniczej rozróżnienia na „organizację międzynarodową” organizację o charakterze ponadnarodowym, byłoby niczym nie uzasadnionym, wręcz bezprzedmiotowym zabiegiem. Istotnym jest, że konstytucja RP nie wyklucza przystępowania do organizacji o takim charakterze²².

Analizując przyjęte przez polskiego ustrojodawcę sformułowanie należy także odnieść się do tzw. orzeczenia akcesyjnego²³, bowiem jeden ze sformułowanych przez wnioskodawców zarzutów koncentrował się wokół stwierdzenia, że „zarówno UE jak i WE to organizacje ponadnarodowe a takiej kategorii nie przewiduje Konstytucja RP”²⁴. Trybunał Konstytucyjny oddalił jednak powyższy zarzut stwierdzeniem, że „Traktat akcesyjny odpowiada cechom umowy międzynarodowej z art. 90 ust. 1 (...) Wprawdzie Konstytucja RP nie precyzuje nazwy własnej organizacji, o których mowa w art. 90 ust.1 i art. 91 ust. 3 (...), niemniej konstytucyjne kryteria takich organizacji spełniają aktualnie - w odniesieniu do członkostwa Polski - tylko Wspólnoty i Unia Europejska. Traktaty powołujące do życia WE oraz UE (jak też akty stanowionego prawa pochodnego) nie posługują się pojęciem organizacji ponadnarodowej”. Istotnym jest, że TK zaznaczył, że art. 90 ust. 1 i art. 91 ust. 3 odnoszą się bezpośrednio do członkostwa RP w Unii Europejskiej. Należy także zauważyć, że TK odniósł się także przy tym do wyjątkowego charakteru Unii Europejskiej, jednocześnie wskazując na multientryczność polskiego systemu prawa²⁵. Dalsza część orzeczenia, zwłaszcza część dot. stwierdzenia o nieadekwatności użytej przez wnioskodawcę terminologii „organizacja ponadnarodowa”, wywołała liczne komentarze przedstawicieli doktryny²⁶. Trudno jednak - wobec braku jednoznacznej akceptowalnej definicji

20 Szerzej na ten temat, K. Wojtyczek, *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4 (99), s. 23-40.

21 Por. Tamże.

22 Por K. Wojtyczek, *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4 (99), s. 23-40.

23 Zob. Wyrok TK z dnia 11 maja 2005, sygn. K18/04.

24 Zob. Tamże.

25 Zob. K. Wójtowicz, *Glosa do wyroku TK z dnia 11 maja 2005 r.*, sygn. K18/04 „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6 (71), s. 190-196.

26 Patrz, m.in. D. Lis - Staranowicz, M. Dobrowolski, *Podstawowe zasady ustroju RP w europejskich orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1(78), s. 16.

organizacji ponadnarodowej - odmówić słuszności przyjętemu przez TK rozstrzygnięciu wskazanej we wniosku problematyki.

Mając na uwadze wskazywany przez przedstawicieli doktryny wyjątkowy charakter art.90 Konstytucji RP, potwierdzony w orzecznictwie TK oraz intencje, którymi kierował się ustrojodawca podczas ostatecznego konstruowania treści tego artykułu, można stwierdzić, że uczestnictwo RP w strukturach europejskich posiada walor konstytucyjny. W konsekwencji czego można stwierdzić, że „funkcja europejska” posiada oparcie kompetencyjne w przepisach konstytucji. Jednakże hipoteza ta jest praktycznie niemożliwa do obronienia, ponieważ stwierdzenie, iż funkcja posiada oparcie kompetencyjne w postanowieniach ustawy zasadniczej zdecydowanie jest niewystarczające, bowiem musi ona posiadać wyraźne zakotwiczenie w przepisach konstytucji. W związku z czym dla wyodrębnienia określonej funkcji parlamentu nie wystarczy odwołanie się do wykładni celowościowej czy też doktrynalnej określonej normy konstytucyjnej. Próba wyodrębnienia funkcji europejskiej parlamentu już na samym początku wydaje się skazana na niepowodzenie, pierwsze przyjęte na samym początku kryterium nie zostało spełnione - nie posiada ona wyraźnego zakotwiczenia w przepisach konstytucji.

W związku z powyższym powstaje pytanie czy „nowe zadania” parlamentu RP związane z procesem integracji europejskiej należy przypisać wykonywaniu funkcji ustawodawczej czy też kontrolnej?

Przedstawiciele doktryny wskazują, że uprawnienia i obowiązki Parlamentu RP związane z procesem integracji europejskiej głównie wyczerpują znamiona funkcji kontrolnej²⁷. Trudno odmówić słuszności powyższemu stwierdzeniu. Analiza orzeczenia TK - K 24/04 prowadzi jednak do innych wniosków. Trybunał orzekł, że współdecydowanie polskiego parlamentu o kwestiach związanych z kształtowaniem polskiego stanowiska negocjacyjnego należy nie do wykonywania funkcji kontrolnej (art. 95 ust. 2 Konstytucji), lecz do wykonywania funkcji ustawodawczej (art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji)²⁸. Podkreślając, że zgodnie z postanowieniami konstytucji - art.95- funkcja kontrolna wykonywana może być tylko i wyłącznie przez Sejm.

Stanowisko TK spotkało się z olbrzymią krytyką ze strony przedstawicieli doktryny. Pierwsze negatywne opinie uzasadniające niemożność jednoznacznego skatalogowania procesu współdecydowania polskiego parlamentu o kwestiach związanych z kształtowaniem polskiego stanowiska negocjacyjnego w ramach funkcji ustawodawczej wyrażone zostały już w zdaniach odrębnych do analizowanego orzeczenia²⁹.

27 Por.m.in. R. Grzeszczak, *Parlamente państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004; K. Wójtowicz, *Funkcja kontrolna Sejmu w zakresie integracji europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3(86).

28 Zob. Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r., sygn. K 24/04.

29 Zob. zdanie odrębne, J. Ciemieniewski, Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r., sygn. K 24/04,

6. Zakończenie

Uczestnictwo RP w „europejskim systemie konstytucyjnym” w sposób znaczący wpłynęło na wykonywanie przez parlament tradycyjnych jego funkcji. Dokonywany w okresie przedakcesyjnym proces dostosowywania systemu prawnego RP do członkostwa w Unii Europejskiej, a także wciąż aktualna konieczność implementacji prawa unijnego, spowodowały znaczne przekształcenie procesu ustawodawczego. Choć impuls inicjujący proces uchwalania ustawy wciąż bierze swój początek od podmiotów konstytucyjnie wyposażonych w prawo do występowania z inicjatywą ustawodawczą, to faktyczny asumpt zapoczątkowujący proces ustawodawczy wywodzi się od podmiotów zewnętrznych w stosunku do konstytucyjnych organów państwa.

Pomimo znacznego oddziaływania procesu integracji europejskiej na konstytucyjne funkcje parlamentu wyodrębnienie *stricte* europejskiej jego funkcji w obecnym stanie prawnym jednak byłoby niedostatecznie uzasadnionym, zbyt daleko idącym zabiegiem³⁰. W Konstytucji RP ustrojodawca nie zawarł ani jednego stwierdzenia wskazującego na fakt członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Artykuł 90 ustawy zasadniczej bywa czasami określany mianem „klauzuli europejskiej”, co jednak nie stanowi trafnego zabiegu. Określenie to powinno się bowiem odnosić do norm, które wprost wskazują na uczestnictwo państwa w strukturach europejskich, wymieniają Unię Europejską „z nazwy”. W związku z powyższym art. 90 Konstytucji RP jest klauzulą integracyjną.

Przeprowadzona w artykule analiza prowadzi do wniosku, że w obecnym stanie prawnym wyodrębnienie europejskiej funkcji parlamentu stanowiłoby konsekwencję dokonania daleko idącej wykładni celowościowej i funkcjonalnej. Funkcja ta zatem nie posiada wystarczającego umocowania w przepisach konstytucji.

Niewątpliwym jest, że proces integracji europejskiej w znacznym stopniu determinuje sposób wykonywania przez parlament jego konstytucyjnych funkcji. Aktualny stan prawny nie pozwala jednak na stwierdzenie istnienia *stricte* europejskiej funkcji parlamentu. W artykule podjęta została także próba udzielenia

Opiniowanie projektu aktu prawnego nie mieści się w zakresie sprawowania władzy ustawodawczej, ponieważ nie ma charakteru władczego. Opiniowanie, które nie rodzi żadnych skutków prawnych, a nawet nie ma w swym tle wyraźnie określonych skutków politycznych, nie może być uznane za realizację władztwa państwowego w znaczeniu konstytucyjnoprawnym. Zob. też zdanie odrębne, E. Łętowska, Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r., sygn. K 24/04, Kompetencja, o którą chodzi w niniejszej sprawie, nie jest czystą kompetencją ustawodawczą. Zakwestionowany przepis dotyczy opinii, jak ma się zachować rząd (kontrolna funkcja parlamentu) w procedurze tworzenia prawa wspólnotowego (funkcja tworzenia prawa).

³⁰ Należy jednak podkreślić, że niektórzy przedstawiciele doktryny uznają, że w obecnym stanie prawnym wyodrębnienie europejskiej funkcji parlamentu jest zabiegiem uzasadnionym. Szerzej na ten temat A. Pudło, *Funkcja europejska parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 1(126), s. 13-26.

odpowiedzi na pytanie której z konstytucyjnych funkcji można przypisać „nowe obowiązki” parlamentu?

Udzielenie jednoznacznej odpowiedzi na sformułowane pytanie obecnie także jest zadaniem praktycznie niemożliwym. Przedstawiciele doktryny wskazują, że wykonywane przez parlament zadania związane z procesem integracji europejskiej głównie noszą znamiona funkcji kontrolnej. Wprawdzie trudno odmówić temu stwierdzeniu słuszności, jednak sformułowane przez TK w wyroku K24/04 tezy wskazują na przynależność tych zadań do funkcji ustawodawczej.

Bibliografia

- Bałaban A., *Pozycja ustrojowa. funkcje Sejmu RP*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2011.
- Chorążewska A., *Sejm RP*, [w:] Małajny R. R. (red.), *Polskie prawo konstytucyjne na tle porównawczym*, Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa 2013.
- Dinan D., *Encyclopedia of European Union*, Palgrave Macmillan, 2004.
- Federowicz M., *Ustawa po akcesji Polski do Unii Europejskiej (zagadnienia wybrane)*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2004, nr 2.
- Frankiewicz A., *Pozycjaparlamentów narodowych w Traktacie Lizbońskim a deficyt demokracji w Unii Europejskiej*, [w:] Kozerska E., Malinowski P., Scheffler T. (red.), *Prawo i gospodarka po Traktacie Lizbońskim*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2011.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne*, Wydawnictwo Liber, Warszawa 2010.
- Grzeszczak R., *Parlamente państw członkowskich w Unii Europejskiej*, Wrocław 2004.
- Kubuj K., *Implementacja prawa wspólnotowego na tle doświadczeń Francji*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2006.
- Kubuj K., *Priorytetowe pytania prawne francuskich sądów o zgodność z konstytucją*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 1 (120).
- Kustra A., *Przepisy i normy integracyjne w konstytucjach wybranych państw członkowskich Unii Europejskiej*, TNOiK, Toruń 2009.
- Lis - Staranowicz D., Dobrowolski M., *Podstawowe zasady ustroju RP w europejskich orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1(78).
- Łętowska E., *Implementacyjne grzechy przeciw effetutile*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 1.
- Łętowska E., *Zwrot nadpłaconej akcyzy czyli między zasadą effetutile i redukcjonizmem interpretacyjnym sądów krajowych (cz. I)*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2011, nr 12.
- Masternak - Kubiak M., *Konstytucyjnoprawne podstawy procedury*

- przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5(58).
- Maliszewska - Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, TNOiK, Toruń 2010.
 - Pudło A., *Funkcja europejska parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2015, nr 1(126).
 - Serowaniec M., *Europeizacja tradycyjnych funkcji polskiego parlamentu w świetle postanowień Traktatu z Lizbony oraz ustawy kooperacyjnej z 8 października 2010 roku*, „Studia IuridicaToruniensia” 2014, Tom XIV.
 - Serowaniec M., Rozprawa doktorska, *Status prawny parlamentarnych komisji ds. europejskich i formy ich oddziaływania na unijny proces decyzyjny w świetle Traktatu z Lizbony*, maszynopis w posiadaniu Katedry Prawa Konstytucyjnego UMK Toruń.
 - Tkaczyk E., *Realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej w polskim prawie konstytucyjnym*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2014.
 - Witkowski Z., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] Witkowski Z. (red.), *Prawo Konstytucyjne*, TNOiK, Toruń 2015.
 - Wojtyczek K., *Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4(99).
 - Wójtowicz K., *Glosa do wyroku TK z dnia 11 maja 2005 r.*, sygn. akt K 18/04, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6 (71).
 - Wójtowicz K., *Funkcja kontrolna Sejmu w zakresie integracji europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 3(86).
 - Sprawa C-129/96 Inter - EnvironnementWallonieASBL p. Region Wallone [1997] I-07411.
 - Sprawa C-212/04 - Adeneleri in. p. EllinikosOrganismosGalaktos [2006] I-06057.
 - Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04.
 - Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04.