

KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Dział Analiz i Opracowań Tematycznych

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

OPINIE I EKSPERTYZY

OE-146

LIPIEC 2010

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

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

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

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

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

©Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Redakcja techniczna:
Robert Stawicki

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

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

Przedmiotem niniejszej opinii są odpowiedzi na zawarte w tekście pytania:

I. Czy nadawanie formy ustawy aktowi prawnemu (aktowi udzielenia zgody izb parlamentu, o której mowa w art. 13 ust. 1 in fine i art. 14 ust. 1 in fine projektu ustawy) niemającemu charakteru normatywnego (niezawierającemu w swojej treści normy prawnej, czyli generalnej i abstrakcyjnej normy postępowania) – poza wyjątkami określonymi w art. 25 ust. 4 i 5, art. 89 ust. 1, art. 90 ust. 2 i art. 219 ust. 1 Konstytucji RP – jest zgodne z art. 87 Konstytucji RP oraz z § 11 Zasad techniki prawodawczej ?

1. Art. 13 i 14 projektu ustawy przewiduje, że decyzję w sprawie stanowiska Rzeczypospolitej we wskazanych w tych przepisach sprawach europejskich podejmuje Prezydent RP, na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w ustawie. Jeżeli Prezydent RP nie podjął decyzji, to przedstawiciel Rzeczypospolitej opowiada się za odrzuceniem projektu aktu prawnego Unii Europejskiej.

Projektowany model podejmowania decyzji w tych sprawach jest niezgodny z Konstytucją RP. Projektodawca upoważnia Prezydenta RP do działań sprzecznych z ustawą zasadniczą.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, chociaż stosunki Polski z Unią Europejską nie mają charakteru jednorodnego, to „jednak, jako całość, zamykają się w pełni w ramach „polityki zagranicznej i wewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 146 ust. 1 Konstytucji)

oraz „polityki państwa” (art. 146 ust. 2 Konstytucji)”¹. Skoro zatem „jest zasadą, że prowadzenie stosunków zagranicznych jest domeną władzy wykonawczej, a w ramach władzy wykonawczej należy do Rady Ministrów; to konsekwencje takiej regulacji są jednoznaczne – wszystkie pozostałe organy władzy wykonawczej mogą realizować tylko takie zadania i kompetencje, jakie wynikają z Konstytucji bądź ustaw, a ponadto muszą uznawać polityczną odpowiedzialność rządu za kierowanie sprawami zagranicznymi”². Ustawy kreujące zadania i kompetencje Prezydenta RP w stosunkach zagranicznych muszą być zgodne ze standardem konstytucyjnym.

Wprawdzie – jak zauważa Trybunał Konstytucyjny - Rada Ministrów sprawuje „ogólne kierownictwo” „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”, a więc tym samym sam ustrojodawca założył i zapowiedział dookreślenie zarówno zasad jak i zakresu sprawowania istotnego tu „ogólnego kierownictwa”, to jednak „prowadzenie polityki zagranicznej i sprawowanie w tym obszarze „ogólnego kierownictwa” (art. 146 ust. 1 i 4 pkt 9 Konstytucji) oraz pozostawanie organem właściwym w sprawach „nie zastrzeżonych dla innych organów państwowych” (art. 146 ust. 2) obejmuje ustalanie treści stanowiska Rzeczypospolitej we wszystkich zakresach jej stosunków zewnętrznych, w tym we wszystkich zakresach i formach relacji z Unią Europejską. Z tego powodu ustalenie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na każde posiedzenie Rady Europejskiej stanowi, zgodnie z art. 146 ust. 2 Konstytucji, obszar wyłącznej właściwości Rady Ministrów. Rada Ministrów, jej Prezes i podległe organy administracji rządowej odpowiadają też – zgodnie z art. 146 ust. 2 – za przygotowanie wspomnianego stanowiska, wynegocjowanie niezbędnych uzgodnień z rządami innych państw członkowskich i z instytucjami Unii. Rada Ministrów, działając przez reprezentującego ją Prezesa Rady Ministrów i wyznaczonego ministra, władna jest zadecydować o treści, miejscu i formie oraz zakresie prezentowania tego stanowiska (m.in.) na posiedzeniu Rady Europejskiej. Może też samodzielnie upoważnić Prezesa Rady Ministrów i wyznaczonego ministra do dokonywania koniecznych modyfikacji stanowiska w ramach ustalonej przez siebie polityki zagranicznej (zwłaszcza europejskiej) pod wpływem bieżących potrzeb, wynikających z przebiegu obrad Rady Europejskiej”³. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego – ze względu na postanowienia Konstytucji – to właśnie Rada Ministrów, a nie Prezydent RP może „sprecyzować treść i sposób prezentacji stanowiska

¹ Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (sygn. Kpt 2/08).

² Ibidem.

³ Ibidem.

Polski i dopuszczalne jego modyfikacje zarówno w czasie posiedzenia Rady, jak i (zwłaszcza) w trakcie uzgodnień poprzedzających posiedzenie”⁴.

Proponowane w projekcie rozwiązanie jest niezgodne z sentencją wyroku Trybunału Konstytucyjnego (sygn. Kpt 2/08). W sentencji tej Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że to „Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji, ustala stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rzeczpospolitą Polską na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko” (pkt 3 sentencji wyroku). Ponadto „Udział Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga współdziałania Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem na zasadach określonych w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Celem współdziałania jest zapewnienie jednolitości działań podejmowanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami” (pkt 4 sentencji). W świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego wykluczone jest w myśl obowiązującej ustawy zasadniczej przyznanie Prezydentowi uprawnień decyzyjnych w sprawach europejskich, ponieważ rola Prezydenta konkretyzuje się zawsze we współdziałaniu z rządem. To właśnie „Współdziałanie Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem umożliwia odniesienie się Prezydenta Rzeczypospolitej – w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji – do stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalanego przez Radę Ministrów. Umożliwia też sprecyzowanie zakresu i form zamierzonego udziału Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej” (pkt 5 sentencji).

Tymczasem projekt kształtuje w pełni podmiotowy udział Prezydenta w sprawach europejskich, kreując potencjalne spory kompetencyjne dysfunkcjonalne z punktu widzenia zasad ustroju państwowego. Decyzja w sprawach europejskich należy do Prezydenta, ale mimo wniosku Rady Ministrów oraz ustawowej zgody może on jej przecież nie podjąć, co jest równoznaczne z przesądzeniem o negatywnym stanowisku przedstawiciela Rzeczypospolitej w sprawie projektu aktu prawnego Unii. Projekt ustawy tworzy kompetencje Prezydenta w sprawach europejskich, w których nie ma on konstytucyjnego *locus standi*. Rada Ministrów występuje wobec Prezydenta w roli wnioskodawcy w sprawach europejskich, co także nie znajduje umocowania w ustawie zasadniczej. Ponadto Rada Ministrów może przedłożyć Prezydentowi RP wniosek dotyczący podjęcia decyzji w sprawach europejskich dopiero po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie. Działanie rządu

⁴ Ibidem.

w sprawach europejskich jest zatem uzależnione od uchwalenia ustawy, co stanowi nadmierną ingerencję władzy ustawodawczej w sferę właściwości władzy wykonawczej. Sejm nie prowadzi polityki europejskiej, chyba że chodzi o zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej na zasadach określonych w art. 89 i 90 Konstytucji RP, z czym jednak nie mamy do czynienia w tym przypadku. Przepisy art. 13 i 14 projektu naruszają zatem zasadę podziału władz wyrażoną w art. 10 Konstytucji RP.

Projekt przedmiotowej ustawy w omawianym zakresie nie uwzględnia sentencji wyroku Trybunału Konstytucyjnego (sygn. Kpt 2/08), a zatem jest niezgodny z art. 190 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego są powszechnie obowiązujące.

Wynikające z projektowanej ustawy oraz z wymienionych w jej przepisach (art. 13 i 14 projektu) postanowień Traktatu z Lizbony kompetencje Prezydenta dotyczą podejmowania decyzji w sprawie stanowiska przedstawiciela Rzeczypospolitej w odniesieniu do:

1. decyzji Rady Europejskiej o stanowieniu większością kwalifikowaną na podstawie postanowień szczególnych dotyczących Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, art. 31 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)⁵. Dotyczy on decyzji, o których mowa w rozdziale 2 tego Traktatu „Postanowienia szczególne dotyczące wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa”. Decyzje te nie mogą mieć postaci aktów ustawodawczych (art. 31 ust. 1 TUE), nie mogą też mieć wpływu na kwestie wojskowe lub polityczno-obronne (art. 31 ust. 4 TUE). Rada Europejska decyduje o rozszerzeniu zasady większości kwalifikowanej na inne przypadki niż wymienione w ust. 2 jednomyślnie, a zatem z udziałem przedstawiciela Polski. Głosowanie nie dochodzi do skutku, jeżeli członek Rady oświadcza, że „z istotnych względów polityki krajowej, które musi określić, zamierza się sprzeciwić podejmowaniu decyzji większością kwalifikowaną”. Jeżeli „nie zostanie znalezione” rozwiązanie odpowiadające Państwu Członkowskiemu, Rada stanowiąc większością kwalifikowaną może wnieść „o przedłożenie tej sprawy Radzie Europejskiej w celu podjęcia jednomyślnej decyzji”;
2. decyzji Rady Europejskiej w sprawie stworzenia wspólnej obrony. Art. 42 ust. 2 TUE stanowi, że wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony doprowadzi do „stworzenia wspólnej obrony, jeżeli Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, tak zadecyduje.

⁵ Numeracja artykułów: Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) i Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) podana w wersji skonsolidowanej po zmianach wynikłych po Traktacie z Lizbony.

W takim przypadku Rada Europejska zaleca Państwom Członkowskim przyjęcie stosownej decyzji zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”;

3. decyzji Rady Europejskiej zezwalającej na stosowanie zwykłej procedury prawodawczej zamiast specjalnej procedury prawodawczej, art. 48 ust. 7 TUE, który stanowi w akapicie pierwszym, że – z wyłączeniem kwestii wojskowych lub obronnych - jeżeli Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub Tytuł V TUE przewiduje, że Rada stanowi jednomyślnie w danej dziedzinie lub w danym przypadku, Rada Europejska może przyjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną w tej dziedzinie lub w tym przypadku. Art. 48 ust. 7 TUE stanowi w akapicie drugim, że jeżeli Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje, że akty ustawodawcze przyjmowane są przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, Rada Europejska może przyjąć decyzję zezwalającą na przyjęcie takich aktów zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą. Art. 48 ust. 7 TUE stanowi w akapicie trzecim, że wszelkie inicjatywy podejmowane przez Radę Europejską na podstawie akapitu pierwszego lub drugiego są przekazywane parlamentom narodowym. W przypadku gdy parlament narodowy notyfikuje swój sprzeciw w terminie sześciu miesięcy od takiego przekazania, decyzja, o której mowa w akapicie pierwszym lub drugim, nie zostaje przyjęta. W przypadku braku sprzeciwu Rada Europejska może przyjąć taką decyzję. W myśl akapitu czwartego omawianego przepisu Rada Europejska podejmuje decyzję jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego wyrażonej przez większość członków wchodzących w jego skład;
4. decyzji Rady Europejskiej w sprawie rozszerzenia uprawnień Prokuratury Europejskiej na zwalczanie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, (art. 86 ust. 4 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE));
5. decyzji Rady Europejskiej o stanowieniu większością kwalifikowaną przy przyjmowaniu rozporządzenia dotyczącego wieloletnich ram finansowych, (art. 312 ust. 2 akapit 2 TFUE);
6. decyzji Rady Europejskiej w sprawie reguł odnoszących się do tzw. kompromisu z Joanniny, protokół nr 9;
7. decyzji Rady Europejskiej w odniesieniu do środków dotyczących prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne (art. 81 ust. 3 TFUE); Traktat przewiduje, że Rada na wniosek Komisji może przyjąć decyzję określającą te aspekty prawa rodzinnego

mające skutki transgraniczne, które mogą być przedmiotem aktów przyjmowanych w drodze zwykłej procedury prawodawczej. Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim (art. 81 ust. 3 akapit drugi TFUE). Wspomniany wniosek jest – w myśl art. 81 ust. 3 akapit trzeci TFUE – przekazywany parlamentom narodowym. W przypadku gdy parlament narodowy notyfikuje swój sprzeciw w ciągu sześciu miesięcy od takiego przekazania decyzja nie zostaje przyjęta. W przypadku braku sprzeciwu Rada może przyjąć taką decyzję;

8. decyzji Rady Europejskiej w sprawie norm minimalnych w zakresie szczególnych aspektów postępowania karnego w ramach współpracy sądowej w sprawach karnych, (art. 82 ust. 2 lit. d TFUE);
9. decyzji Rady Europejskiej w sprawie dziedzin przestępczości, w ramach których dyrektywy mogą ustanawiać normy minimalne odnoszące się do przestępstw oraz kar, (art. 83 ust. 1 akapit trzeci TFUE), który przewiduje, że w zależności od rozwoju przestępczości Rada może przyjąć decyzję określającą inne dziedziny przestępczości niż wymienione w przepisie, spełniające kryteria pozwalające na zaliczenie do poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym. Rada stanowi w tej sprawie jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego;
10. decyzji Rady Europejskiej o zastosowaniu zwykłej procedury prawodawczej do niektórych dziedzin polityki społecznej (art. 153 ust. 2 akapit 4 TFUE), który przewiduje, że Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może zadecydować o stosowaniu zwykłej procedury prawodawczej do wspierania i uzupełniania działania Państw Członkowskich w dziedzinie ochrony pracowników w przypadku wypowiedzenia umowy o pracę, w dziedzinie reprezentacji i obrony zbiorowej interesów pracowników i pracodawców, w tym współzarządzania (z wyłączeniem wynagrodzeń, prawa zrzeszania się, prawa strajku, prawa lokautu), a także w dziedzinie warunków zatrudnienia obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium Unii. Dziedzina polityki społecznej należy do kompetencji dzielonych między Unią a Państwami Członkowskimi (art. 4 TFUE). W myśl art. 2 ust. 2 TFUE, jeżeli Traktaty przyznają Unii w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z Państwami Członkowskim, to Państwa Członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim Unia nie wykonała swojej kompetencji;

11. decyzji Rady Europejskiej o zastosowaniu zwykłej procedury prawodawczej do niektórych dziedzin związanych ze środowiskiem naturalnym (art. 192 ust. 2 akapit 2 TFUE);
12. decyzji Rady Europejskiej o stanowieniu większością kwalifikowaną na podstawie postanowień Traktatów, które mogą być zastosowane w ramach wzmocnionej współpracy (art. 333 ust. 1 TFUE). Stanowi on, że jeżeli postanowienie Traktatów, które może być zastosowane w ramach wzmocnionej współpracy przewiduje, że Rada stanowi jednomyślnie, Rada stanowiąc jednomyślnie może podjąć decyzję o stanowieniu większością kwalifikowaną;
13. decyzji Rady o zastosowaniu zwykłej procedury prawodawczej w odniesieniu do postanowień Traktatów, które mogą być zastosowane w ramach wzmocnionej współpracy, (art. 333 ust. 2 TFUE), w myśl którego jeżeli postanowienie Traktatów, które ma być zastosowane w ramach wzmocnionej współpracy przewiduje, że Rada przyjmuje akty zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, Rada stanowiąc jednomyślnie (jednomyślność jest osiągana wyłącznie głosami Państw Członkowskich uczestniczących we wzmocnionej współpracy) może przyjąć decyzję o stanowieniu zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą. Rada stanowi po konsultacji z Parlamentem Europejskim.

Podjęcie przez Radę Europejską co najmniej niektórych wymienionych decyzji może prowadzić do przekazania Unii Europejskiej kompetencji organów państwowych w tych sprawach, w których przekazanie nie nastąpiło w Traktacie z Lizbony.

Należy podkreślić, że kompetencje Prezydenta jako reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych określone są w art. 133 ust. 1 Konstytucji. Prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat, mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych. We wszystkich tych sprawach realizacja kompetencji Prezydenta jest dzielona ze stosownymi organami państwa⁶.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przypisanie Prezydentowi Rzeczypospolitej konstytucyjnej funkcji (roli) „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej” nie oznacza

⁶ Ibidem.

powierzenia temu organowi funkcji „prowadzenia polityki zagranicznej”. Zgodnie bowiem z art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach” to Rada Ministrów „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”⁷.

Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu (sygn. Kpt 2/08) stwierdził, że ustawa zasadnicza nie zawiera upoważnień do prowadzenia polityki zagranicznej oraz ogólnego kierowania tą polityką przez Prezydenta RP. Zadania Prezydenta, określone w art. 126 ust. 2 (mające wymiar gwarancji wskazanych tam wartości), oraz kompetencje, wskazane w art. 133 ust. 1 Konstytucji, cechuje natomiast szereg (bezpośrednich i pośrednich) odniesień do polityki zewnętrznej (zagranicznej i europejskiej), której prowadzenie należy do Rady Ministrów. Trybunał Konstytucyjny podkreślił zarazem, że ustrojowa pozycja Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” nie oznacza, że Prezydent jest najwyższym organem władzy Rzeczypospolitej Polskiej. „Najwyższe przedstawicielstwo” nie oznacza także, wbrew sugestiom przedstawianym w trakcie postępowania w niniejszej sprawie, „najwyższej reprezentacji”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego przyznanie Prezydentowi ustrojowej roli „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej” nie prowadzi wprost do powierzenia Prezydentowi funkcji prowadzenia polityki zagranicznej ani też polityki „unijnej”. Konstytucja nie formułuje generalnej kompetencji Prezydenta do udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej, a zwłaszcza – do przedstawiania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach tej Rady⁸.

Ponadto należy uwzględnić, że w Traktacie z Lizbony ustalono, że Unia Europejska ma wyłączne kompetencje w dziedzinach wymienionych w art. 3 TFUE (unia celna; ustanawianie reguł konkurencji niezbędnych do funkcjonowania rynku wewnętrznego; polityka pieniężna w odniesieniu do Państw Członkowskich, których walutą jest euro; zachowanie morskich zasobów biologicznych w ramach wspólnej polityki rybołówstwa; wspólna polityka handlowa, a także zawieranie umów międzynarodowych określonych w art. 3) oraz kompetencje dzielone z Państwami Członkowskimi w dziedzinach wymienionych w art. 4. W tym zakresie, na zasadach określonych w Traktacie, nastąpiło konstytucyjnie dopuszczalne przekazanie kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach organizacji międzynarodowej na zasadach określonych w art. 90 Konstytucji RP. Jakikolwiek dalsze przekazanie kompetencji jest możliwe jedynie z zachowaniem wymagań przewidzianych w

⁷ Ibidem.

⁸ Ibidem.

art. 90 Konstytucji RP, nie zaś na podstawie decyzji Prezydenta podjętej na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w ustawie.

Jeżeli zatem - przykładowo - art. 42 ust. 2 TUE przewiduje, że wspólna polityka bezpieczeństwa i obrony doprowadzi do „stworzenia wspólnej obrony, jeżeli Rada Europejska, stanowiąc jednomyślnie, tak zadecyduje. W takim przypadku Rada Europejska zaleca Państwom Członkowskim przyjęcie stosownej decyzji zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi”, to jakiegokolwiek przekazanie w wyniku tej decyzji kompetencji na rzecz Unii Europejskiej dotąd nie przekazanych jest możliwe tylko z zachowaniem reguł wynikających z art. 90 ust. 1–3 Konstytucji RP. Tymczasem projektowane rozwiązanie tworzy mechanizm pozwalający na otwarcie drogi do przekazania kompetencji bez zachowania wymagań konstytucyjnych, a więc do obejścia zabezpieczeń stworzonych w art. 90 Konstytucji dla ochrony suwerenności.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że przedmiotem rozstrzygnięć Rady Europejskiej są sprawy uprzednio przekazane przez państwa członkowskie do wspólnego wykonywania za pośrednictwem instytucji Unii Europejskiej. Zarówno tryb przekazania, jak i przedmiot przekazania „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach” zachowuje cechę pozostawania „w zgodzie z Konstytucją” jako „najwyższym prawem Rzeczypospolitej”. Natomiast zmiana zakresu przekazania kompetencji organów władzy państwowej na rzecz Unii Europejskiej wymaga zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii.

Z punktu widzenia suwerenności oraz ochrony innych wartości konstytucyjnych zasadnicze znaczenie ma ograniczenie możliwości przekazania kompetencji do „niektórych spraw” (a zatem bez naruszenia „rdzenia” uprawnień, umożliwiającego – w zgodzie z Preambułą Konstytucji – suwerenne i demokratyczne stanowienie o losie Rzeczypospolitej)⁹.

2. Z uwagi na powyższe należy przyjąć, że ustawa wyrażająca zgodę na podjęcie przez Prezydenta decyzji w sprawach europejskich wymienionych w przepisach projektu, o których mowa w pytaniu, byłaby niezgodna z Konstytucją RP w zakresie wyżej wskazanym.

Za uznaniem, że tego rodzaju ustawa byłaby aktem normatywnym przemawia koncepcja normatywności ukształtowana w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który wielokrotnie zajmował się pojęciem aktu normatywnego oraz poszukiwaniem właściwych jego kryteriów, wskazując, że „niezależnie od istotnych zmian

⁹ Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 18/04.

odpowiednich przepisów konstytucyjnych i ustawowych, a także niezależnie od pewnych wahań i dającej się zauważyć ewolucji poglądów samego Trybunału Konstytucyjnego, można mówić o ukształtowaniu się w jego orzeczeniach istotnych stałych elementów rozstrzygnięcia o normatywności aktu prawnego. Do elementów tych należy zaliczyć: 1) decydujące znaczenie treści, a nie formy aktu jako kryterium oceny jego normatywności (definicja materialna), 2) konkretny charakter tego rodzaju oceny, biorącej pod uwagę także systemowe powiązania danego aktu z innymi aktami systemu prawnego uznawanymi niewątpliwie za normatywne, 3) przyjęcie, że wątpliwości co do normatywnego charakteru niektórych aktów prawnych wydają się nieodłączną cechą systemu prawnego¹⁰. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego współczesny system prawny odznacza się wielką różnorodnością doniosłych społecznie aktów prawnych o trudnym do zdefiniowania lub wymykającym się jednoznaczny określeniom charakterze; jeżeli w aktach tych odnajdujemy jakąkolwiek treść normatywną, to nie ma podstaw wyłączenia ich spod kontroli konstytucyjności czy legalności¹¹. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹² znalazł wyraz pogląd, w myśl którego normy, które wyznaczają obowiązki organów państwowych, są rekonstruowane nie tylko na podstawie przepisów prawa materialnego, lecz także przepisów proceduralnych oraz przepisów dotyczących ustroju odpowiednich organów państwa. Ponadto, zdaniem Trybunału, wyróżnia się podstawowe typy przepisów prawnych, które tworzą zasadniczy zręb norm bezpośrednio jakiegoś czynu nakazujących albo udzielających upoważnień do dokonania czynności ustanawiających czy aktualizujących uprzednio ustanowione dla kogoś obowiązki. W tekstach prawnych spotyka się jednakże liczne przepisy, które nie mają samodzielnego znaczenia, lecz w różny sposób uzupełniają, modyfikują czy ograniczają treść norm formułowanych w ogólnym zarysie w przepisach podstawowych o charakterze zrębowym. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że jego kontroli podlegają przepisy, które chociaż nie ustanawiają kompletnych norm prawnych, to mają znaczenie normatywne w tym sensie, że stanowią element normy, której zręb zawarty jest w innym akcie prawnym¹³.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego dotyczącego rozumienia normatywności nadanie formy ustawy zgodnie na podjęcie decyzji w sprawach europejskich przez Prezydenta RP odpowiadałoby pojęciu ustawy jako prawa powszechnie obowiązującego. Pojęcie ustawy nie jest przecież konstytucyjnie zdefiniowane, a zatem

¹⁰ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 1/01.

¹¹ Por. uzasadnienie wyroku w sprawie U 4/06.

¹² Ibidem.

¹³ Ibidem.

należy do pojęć zastanych¹⁴, których kształt określa doktryna, orzecznictwo, a w pewnym zakresie także praktyka. W tym kontekście należy podkreślić znaczenie ustawy wyrażającej zgodę na ratyfikację umowy międzynarodowej, która odnosi się przecież także do konkretnego, jednostkowego i jednorazowego aktu Prezydenta RP.

Nadanie formy ustawy aktowi prawnemu wskazanemu w art. 13 i art. 14 omawianego projektu jest zgodne z art. 87 Konstytucji RP, jednak projektowane ustawowe wyposażenie Prezydenta RP w kompetencje w sprawach europejskich jest niezgodne z art. 10, 126, 133, 146, a także 90 Konstytucji RP w zakresie wyżej wskazanym.

W myśl § 11 Zasad techniki prawodawczej w ustawie nie zamieszcza się wypowiedzi, które „nie służą wyrażaniu norm prawnych, a w szczególności apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień formułowanych ocen”. Nadanie formy ustawy aktowi prawnemu wskazanemu w art. 13 i art. 14 projektu służy wyrażeniu normy prawnej w znaczeniu przyjętym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Sprowadza się ona do ustalenia z mocą prawa powszechnie obowiązującego, że ilekroć przyjdzie do podejmowania w Unii rozstrzygnięć wskazanych w obu przepisach, to decyzję o odrzuceniu projektu aktu prawnego w tym zakresie będzie podejmował każdorazowy Prezydent RP. To jest jasne w świetle obu przepisów i można powiedzieć, że taka ma być norma.

Projektodawca rozbudował jednak procedurę podjęcia decyzji przez Prezydenta RP i przez to pozbawił normę jednoznaczności. Omawiane przepisy mówią bowiem w ust. 1, że Prezydent podejmuje decyzję „na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w ustawie”. To znaczy, że Prezydent działa, jeżeli po pierwsze jest wniosek Rady Ministrów oraz jest zgodą wyrażoną w ustawie na działanie Prezydenta. Jednak z treści ust. 3 w obu tych przepisach dowiadujemy się, że przedłożenie Prezydentowi wniosku Rady Ministrów „jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie”. To znaczy, że Rada Ministrów przedkłada wniosek Prezydentowi dopiero po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie.

A więc nie jest jasne, czy potrzebna jest jedna ustawa mówiąca o zgodzie na podjęcie decyzji przez Prezydenta, czy też dwie - jedna mówiąca o zgodzie na podjęcie decyzji przez Prezydenta oraz druga – o zgodzie na przedłożenie Prezydentowi wniosku przez Radę Ministrów, o której mowa w ust. 3. Z brzmienia art. 13 i art. 14 projektu wynika, że chodzi o dwie ustawy i dwie różne zgody, ale zapewne intencja projektodawcy była inna.

Mamy zatem do czynienia z normą prawną, czyli usankcjonowaną przez państwo dyrektywą postępowania¹⁵. Zrąb tej normy znajduje się w Konstytucji, ale projektowane

¹⁴ Por. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. K 24/02.

¹⁵ Por. J. Warylewski, red.: *Zasady techniki prawodawczej. Komentarz do rozporządzenia*, Warszawa 2003, s. 90.

przepisy są z tym wzorcem niezgodne. Przepisy te aktualizują nieprawidłowo konstytucyjne obowiązki władzy ustawodawczej i wykonawczej, co jednak nie oznacza, że nie służą one wyrażeniu normy prawnej tu przedstawionej. Ponadto przepisy są sprzeczne z zasadą określoności prawa wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP, ponieważ mogą być – jak wspomniano – różnie rozumiane, co prowadzić może do dysfunkcjonalności funkcjonowania państwa w sprawach europejskich. Naruszenie zasady określoności prawa jest naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego. Nie naruszono zatem w projekcie § 11 Zasad techniki prawodawczej, natomiast naruszono art. 2 Konstytucji RP.

Warto także pamiętać, że ustawa (lub ustawy), o których mowa mogłyby podlegać następcej kontroli Trybunału Konstytucyjnego, dokonywanej już po podjęciu odpowiednich decyzji przez Prezydenta. Orzekając, Trybunał określiłby zapewne skutki swojego wyroku, względnie umorzyłby postępowanie ze względu na niedopuszczalność orzekania.

Przedmiotowe przepisy nie zawierają apeli, postulatów, zaleceń, upomnień oraz uzasadnień ocen, o których mowa w § 11 Zasad techniki prawodawczej, którego projekt w rozpatrywanym zakresie nie narusza.

II. Czy przepisy art. 13 ust. 4 i 14 ust. 4 projektu ustawy mogą być – w kontekście ratyfikacji Traktatu z Lizbony – podstawą do zwlekania przez Prezydenta RP z podjęciem decyzji w sprawie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu aktu prawnego Unii Europejskiej ?

Wymienione przepisy – jednobrzmiące – stanowią, że przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej opowiada się za odrzuceniem projektu aktu prawnego Unii Europejskiej, jeżeli Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie podjął decyzji, o której mowa w ust. 1 obu przepisów, a zatem decyzji we wskazanych w przepisach – sprawach europejskich.

Jak już była o tym mowa Prezydent RP uzyskuje pozakonstytucyjną i niezgodną z Konstytucją RP podstawę kompetencyjną do decydowania w sprawach europejskich. Wprowadzić działać ma na wniosek Rady Ministrów i – ze względu na zasadę współdziałania władz – powinien ten wniosek respektować, ale nawet interpretując stworzone mu podstawy kompetencyjne w dobrej wierze, Prezydent stanie wobec wątpliwości prawnych.

Przed podpisaniem ustawy, której częścią są przepisy art. 13 i 14 projektu Prezydent – ze względu na swoje zadania wynikające z art. 126 Konstytucji, jako strażnik ustawy zasadniczej, a zarazem suwerenności i bezpieczeństwa państwa - powinien skierować tę ustawę do Trybunału Konstytucyjnego w trybie kontroli prewencyjnej.

Jeżeli, co nie powinno mieć miejsca, projektowany art. 13 i 14 staną się obowiązującym prawem, to Prezydent przede wszystkim powinien ocenić, czy podjęcie decyzji, o której mowa w art. 13 i 14 oznacza przekazanie kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach dotąd nieprzekazanych Unii Europejskiej. Przekazanie kompetencji dotychczas nieprzekazanych wymaga zachowania reguł określonych w art. 90 Konstytucji RP, a zatem wykluczony jest tryb określony w projektowanej ustawie i Prezydent nie może podjąć decyzji, o którą chodzi. Jako strażnik suwerenności Prezydent powinien wystąpić z inicjatywą uchwalenia ustawy, o której mowa w art. 90 Konstytucji RP.

Jeżeli przedłożono Prezydentowi do podpisania tylko jedną ustawę (np. w przedmiocie zgody na podjęcie przez niego decyzji), to w projektowanym i – zapewne – obowiązującym stanie prawnym Prezydent może domagać się uchwalenia drugiej (o zgodzie na przedłożenie mu wniosku Rady Ministrów), ewentualnie zainicjować stosowny projekt.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego Prezydent ma obowiązek skierowania wniosku w przedmiocie każdej z ustaw, a więc jednej bądź obydwu, w trybie prewencyjnej kontroli konstytucyjności, jeśli miałby wątpliwość co do ich zgodności z Konstytucją RP. Nie skorzystawszy z tej drogi Prezydent mógłby wystąpić do Sejmu o ponowne rozpatrzenie przedmiotowej ustawy lub ustaw.

Wreszcie w świetle projektu podjęcie decyzji, o której mowa, nie jest obowiązkiem Prezydenta. Otrzymuje on w ustawie kompetencję, ale wykonuje ją na zasadach określonych w art. 126 Konstytucji i w celu wykonania zadań wyznaczonych mu w ustawie zasadniczej.

Prezydent działa na podstawie i w granicach prawa, mając na względzie rzetelność i sprawność oraz zasadę współdziałania władz. Powinien więc podjąć przedmiotową decyzję możliwie niezwłocznie, a więc po wyjaśnieniu wszystkich wątpliwości prawnych. Jednak jeżeli Prezydent uważa, że Rzeczpospolita powinna powiedzieć „nie”, to w myśl projektu nie podejmuje żadnej decyzji. Czeki na moment, w którym przedstawiciel Rzeczypospolitej ma zająć stanowisko. Kiedy ten moment nadejdzie, a nie ma jeszcze decyzji Prezydenta, to wtedy wiadomo, że jest ona negatywna.

Projektowana ustawa zrównuje dwie przeciwstawne sytuacje, a mianowicie podjęcie decyzji przez Prezydenta i nie podjęcie decyzji do chwili, w której przedstawiciel Rzeczypospolitej będzie zajmował stanowisko. Niepodejmowanie decyzji – a więc brak działania – jest realizacją ustawowej kompetencji Prezydenta. Ma on do tego prawo, a w istocie ma obowiązek niepodejmowania decyzji, jeżeli uważa, że przedstawiciel Rzeczypospolitej powinien powiedzieć „nie”. Tak więc, inaczej niż w przypadku ratyfikacji umowy międzynarodowej, trudno w tym przypadku mówić o zwlekaniu. Niepodejmowanie decyzji nie jest zwłoką, ale wykonaniem kompetencji Prezydenta przyznanej mu w ustawie.

A zatem w świetle omawianego projektu Prezydent może w różnych formach przewlekać procedurę podejmowania decyzji w sprawach europejskich, w której to procedurze pełni kluczową rolę. Zapewne znajdzie to zastosowanie wtedy, kiedy Prezydent będzie wolał nie ujawniać, że jest za odrzuceniem projektu aktu prawnego Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 13 ust. 4 i art. 14 ust. 4 projektu. Prezydent może jednak nie przewlekać procedury i nie podejmować decyzji do momentu, kiedy przyjdzie pora na zajęcie stanowiska przez przedstawiciela Rzeczypospolitej. Łatwo wyobrazić sobie konsekwencje braku współdziałania między Prezydentem a Radą Ministrów, a także następstwa zakłóceń w łączności.

Projektowane rozwiązania nie biorą pod uwagę niedawnych doświadczeń z zakresu współdziałania Prezydenta i rządu w sprawach europejskich, które Trybunał Konstytucyjny podsumował stwierdzeniem „praktyka funkcjonowania organów władzy wykonawczej szczebla centralnego ukazała także sytuacje, które zaprzeczają idei współdziałania”¹⁶.

III. Czy przepisy art. 7 ust. 4 oraz art. 11 ust. 1 projektu ustawy - zgodnie z którymi organami właściwymi w sprawach wydawania opinii o projektach aktów Unii Europejskiej, w tym o ich zgodności z zasadą pomocniczości oraz w sprawie stanowiska dotyczącego tzw. Joanniny, są organy właściwe na podstawie Regulaminu Sejmu oraz organy właściwe na podstawie Regulaminu Senatu (czyli w dotychczasowym rozumieniu właściwe komisje sejmowe i senackie) – umożliwiają regulaminowe upoważnienie całych Izb ?

1. Art. 7 ust. 4 projektu stanowi, że organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu i organ właściwy na podstawie regulaminu Senatu mogą wyrazić opinie o projekcie aktu Unii Europejskiej, w tym opinie w sprawie zgodności tego projektu z zasadą pomocniczości.

Art. 11 ust. 1 projektu stanowi, że przed przedstawieniem w Radzie stanowiska Rzeczypospolitej dotyczącego tzw. kompromisu z Joanniny, Rada Ministrów zasięga opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu i opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu.

Art. 12 TUE stanowi, że parlamenty narodowe czuwają nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Protokół ten konkretyzuje zadania w tym zakresie powierzając je parlamentowi lub każdej z jego izb, nie zaś ich organom wewnętrznym.

¹⁶ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kpt 2/08.

Ponadto Protokół w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej odnosi się do parlamentów, nie zaś do ich organów.

Projektowana ustawa – rozumiana jako regulująca sposób działania parlamentu w sprawach regulowanych traktatowo - jest zatem sprzeczna z art. 12 TUE oraz z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej i Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Protokoły mają taką samą moc prawną jak Traktat z Lizbony. Tego rodzaju sprzeczność nie zachodzi, jeżeli uznać, że projektowane rozwiązania odnoszą się do udziału parlamentu w procesie kształtowania stanowiska rządu w sprawach europejskich, nie zaś do wykonywania uprawnień przyznanych parlamentowi w Protokole w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej i w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (a więc związanych z zajmowaniem stanowiska w odniesieniu do dokumentów przekazywanych Sejmowi i Senatowi bezpośrednio przez Parlament Europejski, Radę oraz Komisję Europejską, co wynika z art. 4 ust. 1 projektu ustawy).

Współpraca parlamentu z rządem powinna przebiegać na poziomie Izb, których stanowisko byłoby przygotowywane przez właściwe organy wewnętrzne, przede wszystkim ze względu na podobieństwo tego procesu do procesu ustawodawczego.

2. Regulaminy izb – w myśl Konstytucji RP – określają organizację wewnętrzną i porządek prac Sejmu i Senatu oraz tryb powoływania i działalności ich organów, jak też sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu i Senatu.

Jeżeli zatem ustawa określa obowiązki organów państwowych wobec komisji Sejmu i Senatu, to nie wobec całych izb. Regulamin nie może więc określać obowiązków organów państwowych, których nie przewiduje ustawa, ponieważ jest uchwałą Sejmu lub Senatu, a zatem aktem prawa wewnętrznego, które nie wiąże podmiotów pozaparlamentarnych, chyba że mamy do czynienia z określeniem sposobu wykonania obowiązku istniejącego już w Konstytucji lub w ustawie.

Skoro Konstytucja ani ustawa nie przewidują zasięgnięcia opinii Sejmu i Senatu, tylko zasięgnięcie opinii ich organów, to regulaminowe upoważnienie do tych zadań całych Izb będzie pozbawione skuteczności prawnej, ponieważ – jak wspomniano – uchwały izb nie wiążą prawnie Rady Ministrów. W myśl art. 146 ust. 4 Konstytucji Rada Ministrów działa w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i w ustawach, a nie w regulaminach izb.

Skoro Traktat z Lizbony przewiduje zasięgnięcie opinii parlamentów, a nie ich organów, ze względu na rolę parlamentów narodowych w funkcjonowaniu Unii, to projektowana

ustawa nie powinna redukować roli parlamentów do roli ich organów wewnętrznych, w sferze współpracy z rządem w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej, ponieważ w ten sposób ustawodawca krajowy zastosuje w odniesieniu do tworzenia prawa unijnego, mającego pierwszeństwo przed ustawami, procedurę zasadniczo uproszczoną w stosunku do ustawodawczej. Różnica między parlamentem a organem parlamentu jest ustawodawcy znana z doświadczenia.

Nie wydaje się trafna argumentacja oparta na uznaniu, że traktatowe umocowanie parlamentów jest równoznaczne z odpowiednim umocowaniem ich organów wewnętrznych. Chociaż Konstytucja stanowi, że Sejm uchwała ustawy, to jednak nie uznaje się komisji sejmowej za konstytucyjnie umocowaną do zastępowania izby w tej roli i uchwalania ustaw. A przecież traktatowo wyznaczona rola parlamentu jest współistotna postępowaniu ustawodawczemu, co wskazuje na znaczenie analogii odnoszącej się do uchwalania ustaw przy rozstrzyganiu przedmiotowej kwestii. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „dla kształtowania na przyszłość zakresu partycypacji polskich organów prawodawczych w procesie tworzenia prawa Unii Europejskiej” szczególne znaczenie ma fakt, że istotna część tworzonego i obowiązującego od przystąpienia do Unii Europejskiej prawa „będzie determinowana regulacjami wspólnotowymi – także w zakresie ustaw krajowych (ponieważ stanowić będą one w znaczącej mierze implementację uregulowań europejskich)”. Do tej jakościowo zmienionej sytuacji prerogatywy konstytucyjnych organów tworzących władzę ustawodawczą powinny być odpowiednio dostosowane; muszą się one wyrażać w formie zapewniającej tym organom wpływ na treść prawa europejskiego co najmniej przez współkształtowanie polskiego stanowiska wobec projektów aktów prawnych Unii Europejskiej”. Chodzi bowiem o „nową szczególną postać realizacji kompetencji mieszczących się w prerogatywach władzy ustawodawczej”¹⁷. Organy tworzące władzę ustawodawczą, o których mowa w uzasadnieniu powołanego wyroku Trybunału, to Sejm i Senat, a nie komisje tych izb.

Przepisy art. 7 ust. 4 oraz art. 11 ust. 1 projektu nie umożliwiają upoważnienia do wydawania opinii całych izb parlamentarnych. Umożliwia to ewentualne wprowadzenie w procesie uchwalania postanowień regulaminowych rozwiązań regulujących odrębny tryb zajmowania stanowiska w odniesieniu do dokumentów przekazywanych Sejmowi i Senatowi bezpośrednio przez organy Unii. Zapewne w tej dziedzinie współdziałanie z rządem także będzie potrzebne. Wówczas podstawą wykonywania przez rząd obowiązków wobec parlamentu może okazać się konstytucyjna zasada współdziałania władz w realizacji Traktatu

¹⁷ Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 24/04.

o Unii Europejskiej, skoro tego rodzaju podstawy nie wprowadzono by w ustawie w odniesieniu do dokumentów przekazywanych Sejmowi i Senatowi bezpośrednio przez organy Unii.

Traktat o Unii Europejskiej wymaga w art. 12, by parlament czuwał nad przestrzeganiem zasady pomocniczości jako całość, także w ramach współpracy z rządem, co zapewne lepiej służyłoby demokratycznej legitymizacji działań rządu w sprawach europejskich i byłoby rozwiązaniem bliższym zarówno Konstytucji, jak i prawu pierwotnemu Unii. Nie można wykluczyć różnicy stanowisk między organem właściwym na podstawie regulaminu danej izby w sprawach europejskich, a zainteresowaną izbą w tych samych sprawach. Ewentualny konflikt, materializujący się w postaci różnych stanowisk – komisji i izby – mógłby, niezależnie od ustawowego umocowania organu wewnętrznego i regulaminowego oraz – w istocie – traktatowego i konstytucyjnego umocowania izby, zmniejszyć skuteczność polskiego członkostwa w Unii Europejskiej. Projektowana ustawa powinna eliminować ryzyko rozwiązań dysfunkcyjnych i uznać zasadniczą właściwość izb do wyrażania opinii w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej, przy odpowiednim udziale ich organów wewnętrznych.

