

Wyrok z 12 stycznia 2005 r., [K 24/04](#)

NIERÓWNOŚĆ KOMPETENCJI KOMISJI SEJMU I SENATU W PRACACH NAD PROJEKTAMI AKTÓW PRAWNYCH UNII EUROPEJSKIEJ

Rodzaj postępowania: kontrola abstrakcyjna Inicjator: grupa senatorów	Skład orzekający: pełny skład	Zdania odrębne: 3
---	----------------------------------	----------------------

Przedmiot kontroli	Wzorzec kontroli
Pominięcie właściwego organu Senatu w opiniowaniu stanowiska, jakie rząd RP zamierza zająć wobec projektu aktu prawnego rozpatrywanego w Radzie Unii Europejskiej [Ustawa z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej: art. 9]	Sprawowanie władzy ustawodawczej przez Sejm i Senat [Konstytucja: art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1]

Od 1 maja 2004 r. Polska jako członek Unii Europejskiej uczestniczy w jej pracach ustawodawczych. Obecnie prawo unijne nie przesądza, jakie organy państwa członkowskiego, i w jakim trybie, wypracowują stanowisko tego państwa wobec projektów aktów prawnych Unii; uregulowanie tych kwestii jest domeną prawa krajowego. Dotyczące tej materii normy prawa polskiego zawarte są w ustawie z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Ustawa nakłada na polski rząd (Radę Ministrów) obowiązek przedstawienia Sejmowi i Senatowi, ewentualnie ich organom pomocniczym (właściwym według regulaminów obu izb), różnego rodzaju dokumentów i projektów aktów prawnych związanych z członkostwem Polski w UE. Kluczowe znaczenie w niniejszej sprawie ma art. 9 ust. 1 ustawy, w myśl którego Rada Ministrów przed rozpatrzeniem projektu aktu prawnego w Radzie Unii obowiązana jest zasięgnąć „opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu” (w dacie wydania omawianego wyroku – sejmowej Komisji do spraw Unii Europejskiej) w sprawie stanowiska, jakie zamierza zająć wobec tego projektu. Istotne ograniczenie tego obowiązku wynika z art. 9 ust. 3: przepis ten upoważnia Radę Ministrów do odstąpienia od zasięgnięcia opinii właściwego organu Sejmu ze względu na „organizację pracy organów UE”, z wyjątkiem spraw, w których Rada Unii podejmuje decyzję jednomyślnie, oraz spraw, które „pociągają za sobą znaczne obciążenie dla budżetu państwa”. Jeżeli rząd korzysta z tego ograniczenia, jego przedstawiciel obowiązany jest zawiadomić właściwy organ Sejmu o stanowisku zajęтым w Radzie UE oraz wyjaśnić przyczyny niezasięgnięcia opinii.

Należy podkreślić, że kwestionowany art. 9 ustawy dotyczy tego stadium prac na projektem unijnego aktu prawnego, w którym Rada Ministrów już przyjęła stanowisko, jakie zamierza przedstawić na forum Rady Unii Europejskiej; opinia komisji sejmowej, niewiążąca dla Rady Ministrów, odnosi się zatem do „gotowego” już stanowiska rządu. Natomiast w myśl art. 6 ustawy, niekwestio-

nowanego w niniejszej sprawie, Rada Ministrów przekazuje zarówno Sejmowi, jak i Senatowi projekty aktów prawnych UE niezwłocznie po ich otrzymaniu, a także projekty swojego stanowiska w sprawie projektów aktów prawnych; właściwe regulaminowo komisje obu izb mogą wówczas opiniować te projekty.

Przepis art. 9 ust. 1 ustawy został zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego przez grupę senatorów pod zarzutem niezgodności z Konstytucją, ponieważ nie przewiduje on w procesie opiniowania stanowiska rządu udziału właściwego organu Senatu. Zdaniem wnioskodawców narusza to zasadę, że władza ustawodawcza jest sprawowana przez obydwie izby parlamentu (art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji). Skoro przystąpienie Polski do Unii Europejskiej spowodowało ograniczenie zakresu ustawodawstwa krajowego na rzecz ustawodawstwa Unii, to krajowe organy władzy ustawodawczej muszą mieć możliwość brania udziału w tworzeniu unijnych aktów prawnych, podobnie jak w innych państwach europejskich.

Warto dodać, że jeżeli wejdzie w życie Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (o którym TK wspomina w uzasadnieniu omawianego wyroku), to pozycja parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa unijnego zostanie wzmocniona. Szczególnie istotną zmianą będzie przesyłanie wszelkich dokumentów bezpośrednio parlamentom narodowym, bez pośrednictwa rządów państw członkowskich; dotyczy to w szczególności wniosków ustawodawczych przedkładanych Parlamentowi Europejskiemu. Parlamenti narodowe będą też mogły przedstawiać bezpośrednio na forum Unii swoje opinie co do zgodności wniosku ustawodawczego z zasadą pomocniczości. W przypadku parlamentów dwuizbowych reguły te będą mieć zastosowanie do każdej z izb.

Wyrok zapadł większością głosów. Troje sędziów Trybunału Konstytucyjnego zgłosiło zdania odrębne.

ROZSTRZYGNIĘCIE

Art. 9 zaskarżonej ustawy w zakresie, w jakim pomija obowiązek zasięgnięcia opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, jest niezgodny z art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji.

GŁÓWNE TEZY UZASADNIENIA

1. Kompetencje ustawodawcze określone w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej muszą być obecnie pojmowane z uwzględnieniem zasadniczo nowych warunków tworzenia prawa. Skoro regulacje przyjmowane przez organy Unii Europejskiej będą obowiązywały na obszarze Polski po części bezpośrednio, po części zaś po uchwaleniu przez polski parlament ustaw implementacyjnych, to wyrażanie przezeń opinii o projektach aktów prawnych UE staje się istotną formą współuczestnictwa w tworzeniu prawa unijnego. Dzięki owemu opiniowaniu krajowa władza ustawodawcza uzyskuje pewien wpływ na proces rozwoju całej Unii. Jednocześnie partycypacja parlamentów narodowych w procesie stanowienia prawa unijnego jest czynnikiem wzmacniającym wiarygodność i demokratyczny mandat organów unijnych.

2. Polska Konstytucja nie zawiera przepisów bezpośrednio regulujących rolę Sejmu i Senatu w procesie stanowienia prawa Unii Europejskiej. W tej sytuacji niezbędne jest podjęcie próby takiej interpretacji norm konstytucyjnych, które umożliwi wkomponowanie wpływu organów państwa polskiego (w tym parlamentu) na stanowienie prawa unijnego w istniejące ramy ustrojowe Rzeczypospolitej. Takie podejście zgodne jest zresztą z zasadą wykładni Konstytucji w sposób przyjazny integracji europejskiej.
3. Kontrola nad działalnością Rady Ministrów, jaką sprawuje Sejm w myśl art. 95 ust. 2 Konstytucji, dopuszczalna jest jedynie w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw. W świetle przepisów Konstytucji instrumentarium tej kontroli obejmuje przede wszystkim instytucję wotum nieufności (art. 158 i 159), możliwość powołania sejmowej komisji śledczej (art. 111), interpelacje i zapytania poselskie (art. 115 ust. 1), pytania w sprawach bieżących (art. 115 ust. 2) oraz prawo oceny wykonania ustawy budżetowej i udzielenia albo nieudzielenia absolutorium (art. 226).
4. Uprawnienia i charakter Senatu wynikają wprost z zasady przedstawicielstwa, a pośrednio również z zasady suwerenności Narodu (por. art. 4 Konstytucji).
5. Podstawowym powodem nieprzyznania Senatowi (organowi właściwemu na podstawie jego regulaminu) prawa do opiniowania stanowiska Rady Ministrów, jakie zamierza ona zająć wobec projektu aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej – takiego prawa, jakie na mocy art. 9 ust. 1 badanej ustawy z 11 marca 2004 r. ma organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu – była obawa przed przejęciem przez Senat kontroli nad rządem, konstytucyjnie zastrzeżonej dla Sejmu. Jednakże 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). Pominięcie Senatu (organu właściwego na podstawie jego regulaminu) godzi w wyrażoną w obu wzorcach kontroli zasadę sprawowania władzy ustawodawczej przez Sejm i Senat. Dopóki wolą ustrojodawcy istnieją dwie izby parlamentu, dopóty obie powinny mieć zapewniony jednakowy udział w pracach nad kształtowaniem polskiego stanowiska w dziedzinie tworzenia prawa unijnego.
6. Niekonstytucyjność zaskarżonego przepisu ustawy odnosi się do pominięcia w nim powinności zasięgnięcia opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu. Przepis ten, ze względu na wymóg precyzji i jednoznaczności, powinien zostać możliwie szybko poddany zabiegom ustawodawczym dostosowującym jego brzmienie do rozstrzygnięcia zawartego w sentencji wyroku. Jednakże nie ma prawnych przeszkód, a nawet jest pożądane, aby do czasu nowelizacji Rada Ministrów przedstawiała informację o swym stanowisku wobec projektu unijnego aktu prawnego również właściwemu organowi Senatu oraz zasięgała w tej sprawie jego opinii.

GŁÓWNE ARGUMENTY ZDAŃ ODRĘBNYCH

- sędzia Jerzy Ciemniewski:

- Badana ustawa zawiera w tytule pojęcie „współpracy”. Jest to bardziej kategoria opisowa o charakterze prakseologicznym niż kategoria prawna. Ustawa opisuje przede wszystkim praktykę parlamentarną i odnosi formy kontaktów między rządem i izbami w systemie parlamentarno-gabinetowym do działań organów państwowych wynikających z członkostwa Polski w Unii Europejskiej, nie ustala natomiast praw i obowiązków określonych organów.

- Kwestionowany art. 9 ustawy nie reguluje kompetencji Sejmu i Senatu jako organów konstytucyjnych państwa, lecz odnosi się do działań ich organów pomocniczych, jakimi są właściwe komisje. Dlatego dla oceny konstytucyjności tego przepisu wzorcami nie mogą być art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji.
- 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.

- sędzia Ewa Łętowska:

- Trybunał trafnie stwierdza istnienie luki konstytucyjnej. Skoro tak, to brak jest wzorca, z którym sprzeczność mogłaby decydować o niekonstytucyjności badanego przepisu ustawy.
- Wzorzec konstytucyjny kontroli normy badanej przez Trybunał Konstytucyjny nie musi być wyrażony w tekście Konstytucji *à la lettre*. Można go rekonstruować z kilku przepisów konstytucyjnych, ale trzeba dokonać całego procesu takiej rekonstrukcji. Tymczasem Trybunał nie wywiódł z przepisów Konstytucji normy, która nakazywałaby przyznanie Senatowi „lustrzanych” wobec Sejmu kompetencji, na wzór kompetencji ustawodawczych. Gdyby natomiast Trybunał taki wzorzec zrekonstruował, to wówczas nie można by mówić o istnieniu luki konstytucyjnej.
- Zarzut niekonstytucyjności trzeba odróżniać od zarzutów niespójności legislacyjnej, braku efektywności, kontrproduktywności, nieoperacyjności stworzonego mechanizmu, wadliwości polityki legislacyjnej itd.
- 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). Tymczasem oba wskazane wzorce konstytucyjne dotyczą udziału obu izb w procesie bezpośredniego tworzenia prawa polskiego.

- sędzia Janusz Niemcewicz:

- Nie można zgodzić się ze stanowiskiem, że kompetencja przewidziana w kwestionowanym przepisie jest elementem funkcji ustawodawczej parlamentu, sprawowanej zarówno przez Sejm, jak i przez Senat, a nie funkcji kontrolnej, przysługującej tylko Sejmowi. Funkcja ustawodawcza polega na stanowieniu aktów prawnych o randze ustawy, zaś funkcja kontrolna to uzyskiwanie informacji o działalności rządu i podległej mu administracji oraz przekazywanie rządowi opinii i sugestii. Rozpatrywana kompetencja sprowadza się do uzyskania informacji o już przyjętym przez Radę Ministrów stanowisku i ewentualnego wyrażenia opinii w tej sprawie, a tym samym mieści się w funkcji kontrolnej.
- Ponieważ art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 Konstytucji dotyczą funkcji ustawodawczej obu izb, której wykonywania zaskarżony art. 9 ustawy nie reguluje, nie stanowią one właściwych dla oceny tego przepisu wzorców kontroli konstytucyjności.

Przepisy Konstytucji

Art. 4. 1. Władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu.
2. Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio.

Art. 10. 1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.
2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały.

Art. 95. 1. Władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat.
2. Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw.

Art. 111. 1. Sejm może powołać komisję śledczą do zbadania określonej sprawy.
2. Tryb działania komisji śledczej określa ustawa.

Art. 115. 1. Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie w ciągu 21 dni.
2. Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi w sprawach bieżących na każdym posiedzeniu Sejmu.

Art. 158. 1. Sejm wyraża Radzie Ministrów wotum nieufności większością ustawowej liczby posłów na wniosek zgłoszony przez co najmniej 46 posłów i wskazujący imiennie kandydata na Prezesa Rady Ministrów. Jeżeli uchwała została przyjęta przez Sejm, Prezydent Rzeczypospolitej przyjmuje dymisję Rady Ministrów i powołuje wybranego przez Sejm nowego Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostających członków Rady Ministrów oraz odbiera od nich przysięgę.

2. Wniosek o podjęcie uchwały, o której mowa w ust. 1, może być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 7 dni od dnia jego zgłoszenia. Powtórny wniosek może być zgłoszony nie wcześniej niż po upływie 3 miesięcy od dnia zgłoszenia poprzedniego wniosku. Powtórny wniosek może być zgłoszony przed upływem 3 miesięcy, jeżeli wystąpi z nim co najmniej 115 posłów.

Art. 159. 1. Sejm może wyrazić ministrowi wotum nieufności. Wniosek o wyrażenie wotum nieufności może być zgłoszony przez co najmniej 69 posłów. Przepis art. 158 ust. 2 stosuje się odpowiednio.

2. Prezydent Rzeczypospolitej odwołuje ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności większością głosów ustawowej liczby posłów.

Art. 226. 1. Rada Ministrów w ciągu 5 miesięcy od zakończenia roku budżetowego przedkłada Sejmowi sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej wraz z informacją o stanie zadłużenia państwa.

2. Sejm rozpatruje przedłożone sprawozdanie i po zapoznaniu się z opinią Najwyższej Izby Kontroli podejmuje, w ciągu 90 dni od dnia przedłożenia Sejmowi sprawozdania, uchwałę o udzieleniu lub o odmowie udzielenia Radzie Ministrów absolutorium.