



Ryszard Mojak
Artur Trubalski

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej

ROLA USTROJOWA I ZADANIA SENATU W PROCESIE INTEGRACJI RP Z UNIĄ EUROPEJSKĄ

Wprowadzenie

Unia Europejska przejęła od państw członkowskich w znacznym zakresie kompetencję tworzenia prawa. Oczywiście, państwa członkowskie mają wpływ na treść tworzonych regulacji prawnych za pośrednictwem swoich przedstawicieli delegowanych do organów Unii Europejskiej, odpowiedzialnych za tworzenie prawa, takich jak Parlament Europejski, Komisja Europejska czy Rada Unii Europejskiej¹. Niemniej jednak organy władzy ustawodawczej państw członkowskich zostały w znacznej części pozbawione swych dotychczasowych kompetencji. Zjawisko to zostało przez przedstawicieli doktryny prawa europejskiego określone jako „deficyt legitymacji demokratycznej”². W związku z wejściem w życie Traktatu z Lizbony³ państwa członkowskie Unii Europejskiej postanowiły, iż konieczne jest większe zaangażowanie parlamentów krajowych w sprawy związane z tworzeniem prawa Unii Europejskiej. W tym celu częścią Traktatu z Lizbony stały się: protokół nr 1 „W sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej” oraz protokół nr 2 „W sprawie stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności”. Zwiększenie udziału parlamentów państw członkowskich Unii Europejskiej w tworzeniu prawa unijnego miało doprowadzić do zmniejszenia zjawiska „deficytu legitymacji demokratycznej”, będącego konsekwencją pogłębiającej się integracji europejskiej oraz przekazania kompetencji organów państw członkowskich na rzecz Unii Europejskiej. Niezależnie więc od modelu

¹ R. Grzeszczak, A. Zawidzka, *Tworzenie prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Źródła prawa Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. 65 i n.

² A. Pullo, *Udział Sejmu i Senatu w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej*, [w:] *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2011, s. 166–173.

³ Dz. U. z 2009 r. Nr 203, poz. 1569.

władzy ustawodawczej występującej w danym państwie zarówno jednoizbowe jak i dwuizbowe parlamenty uzyskać miały większy wpływ na proces prawotwórczy odbywający się na szczeblu Unii Europejskiej. Zakres oraz skuteczność tego wpływu należy postrzegać w zależności od systemu rządów, tradycji czy też praktyki konstytucyjnej danego państwa członkowskiego. Wpływ państw członkowskich na tworzenie prawa Unii Europejskiej odbywa się przede wszystkim poprzez wydawanie przez organy władzy ustawodawczej opinii, zaleceń, wytycznych dla władzy wykonawczej, której przedstawiciele uczestniczą bezpośrednio w przygotowywaniu projektów aktów prawnych Unii Europejskiej za pośrednictwem Rady Unii Europejskiej.

W zależności od przyjętych w danym państwie regulacji prawnych władza ustawodawcza i jej organy mogą mieć większy lub też mniejszy wpływ na proces tworzenia prawa na szczeblu Unii Europejskiej. Istotne w tym zakresie znaczenie ma uprawnienie władzy ustawodawczej do określania wiążących wytycznych dla władzy wykonawczej oraz jej przedstawicieli w organach Unii Europejskiej co do stanowiska w odniesieniu do konkretnych propozycji aktów prawnych. W procesie tworzenia prawa mamy do czynienia także z formalną koniecznością zasięgnięcia przez przedstawicieli rządu niewiążącej opinii organów władzy ustawodawczej. W niektórych przypadkach istnieć może nawet możliwość odstąpienia od wniosku o wydanie opinii. Jedyłą zaś konsekwencją nieuwzględnienia wydanej opinii jest konieczność uzasadnienia takiego działania przez organy władzy wykonawczej lub też uzasadnienie braku wniosku o wydanie opinii⁴.

Wynika z tego, że władza ustawodawcza może mieć różny zakres wpływu na stanowisko prezentowane później w imieniu państwa na forum organów Unii Europejskiej. Niewątpliwie jest to konsekwencją przyjętego systemu rządów w danym państwie. Inaczej będzie się kształtował wpływ, jaki władza ustawodawcza ma na władzę wykonawczą w przypadku przyjęcia parlamentarno-gabinetowego systemu rządów, a inaczej systemu półprezydenckiego.

Pomimo ogólnie przyjętej w państwach członkowskich zasady trójpodziału władzy w żadnym przypadku nie możemy mówić o całkowitej równowadze tych władz, zwłaszcza zaś władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. W praktyce ustrojowej mamy bowiem do czynienia z mniejszą lub większą przewagą władzy ustawodawczej lub władzy wykonawczej. Determinuje to zaś siłę wpływu jednej na drugą. W kontekście omawianego zagadnienia dochodzi do powstania różnej rangi wpływu władzy ustawodawczej na władzę wykonawczą w procesie tworzenia prawa przez instytucje ustrojowe Unii Europejskiej. Generalnie rzecz ujmując, można powiedzieć, że im silniejsza pozycja władzy ustawodawczej w systemie rządów danego państwa, tym większe posiada uprawnienia w procesie tworzenia prawa Unii Europejskiej. Niemniej jednak zdarzyć się może, że

⁴ Więcej na ten temat zob. J. Barcz, *Traktat z Lizbony. Wybrane aspekty prawne działań implementacyjnych*, Warszawa 2012, s. 381 i n.

uregulowania ustawowe państw członkowskich mogą wzmacniać pozycję władzy ustawodawczej lub władzy wykonawczej⁵.

Wpływ władzy ustawodawczej na władzę wykonawczą w zakresie tworzenia prawa Unii Europejskiej należy rozpatrywać przez pryzmat funkcji kontrolnej oraz funkcji ustawodawczej parlamentu. W zależności więc od przyjętych regulacji prawnych, głównie rangi konstytucyjnej, zakres wpływu władzy ustawodawczej na władzę wykonawczą będzie w mniejszym lub większym stopniu pochodną funkcji kontrolnej i funkcji ustawodawczej parlamentu. Co oczywiste, nie można tych zależności określić wyłącznie na poziomie regulacji konstytucyjno-ustrojowych. Niemniej istotne znaczenie mają regulacje rangi konstytucyjnej. Określają one naczelną zasady w przedmiocie wzajemnych relacji pomiędzy władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą. Bardziej szczegółowe regulacje są dokonywane w aktach rangi ustawowej. Bez wątpienia mogą one (i często ma to miejsce w praktyce) w zasadniczy sposób kształtować relacje między władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą w tworzeniu prawa Unii Europejskiej. Oczywiście, regulacje ustawowe nie mogą stać w sprzeczności z ustanowionymi w aktach rangi konstytucyjnej zasadami, dotyczącymi podziału władzy, czy też innych regulacji dotyczących relacji pomiędzy władzą ustawodawczą i władzą wykonawczą. Innymi słowy, wzajemne relacje pomiędzy tymi władzami muszą uwzględniać uwarunkowania wynikające z systemu rządów, a modyfikacja ustawy nie może wykraczać poza jego ramy. W zależności od sposobu ujmowania wzajemnych relacji tych władz granice modyfikacji mogą mieć jednak różny zakres. W niektórych przypadkach może się to wiązać z koniecznością oceny tych relacji i ich zgodności z przyjętymi w ustawie zasadniczej regulacjami przez sąd konstytucyjny⁶.

Jednym z istotnych następstw wejścia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej dla statusu ustrojowego konstytucyjnych organów państwa jest zmiana roli, a także zadań władzy ustawodawczej i wykonawczej. W świetle regulacji zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁷ „władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat” (art. 10 ust. 2 Konstytucji RP). Oznacza to, że legislatura składa się z dwóch odrębnych konstytucyjnych organów. Takie ukształtowanie władzy ustawodawczej jest w Polsce uwarunkowane zarówno czynnikami historycznymi, jak również czynnikami o charakterze politycznym⁸.

Konsekwencją wstąpienia w 2004 r. przez Rzeczpospolitą Polską do Unii Europejskiej było przekazanie na rzecz tej organizacji międzynarodowej i jej organów

⁵ Tamże, s. 423–432.

⁶ Zob. wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 czerwca 2009 r. w sprawie 2BvE 2/08 oraz wyrok polskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie K 32/09, (OTK ZU 2010, nr 9A, poz. 108).

⁷ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁸ Więcej na ten temat zob.: J. Ciemniowski, *Dwuizbowość w systemie konstytucyjnym III Rzeczypospolitej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 5, s. 53 – 58; M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003, s. 277 – 291.

kompetencji organów państwowych w niektórych sprawach. Podstawę do takiego działania stanowi przepis art. 90 ust. 1 Konstytucji. Podkreślenia wymaga, iż głównym obszarem zadań i kompetencji, które należały dotychczas jedynie do państw, a które zostały przekazane na rzecz Unii Europejskiej i jej organów, jest tworzenie prawa. W konsekwencji znaczna części regulacji prawnych jest obecnie tworzona na szczeblu międzynarodowym. Szacuje się, że w sprawach dotyczących gospodarki może to być nawet ok. 80% wszystkich regulacji prawnych⁹.

Zgodnie z przepisem art. 95 ust. 1 Konstytucji, „władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat”. Jest to zasadnicza i najważniejsza kompetencja władzy ustawodawczej. Wynika z tego, że Sejm i Senat utraciły część swoich kompetencji związanych z tworzeniem prawa. Na gruncie obowiązującej Konstytucji RP wyłącznie Sejm i Senat uprawnione są do uchwalania ustaw. Dlatego też przeniesienie na rzecz Unii Europejskiej w znacznej części tworzenia prawa rangi ustawowej ogranicza uprawnienia organów władzy ustawodawczej. Konsekwencją tego jest również przesunięcie się uprawnień w tym zakresie na rzecz władzy wykonawczej, a konkretnie na rzecz Rady Ministrów. Zgodnie bowiem z przepisem art. 146 ust. 1 Konstytucji, „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zewnętrzną Rzeczypospolitej Polskiej”. Niewątpliwie zaś tworzenie prawa na szczeblu Unii Europejskiej można traktować jako nowy element polskiej polityki zewnętrznej, prowadzonej przez członków lub umocowanych przedstawicieli Rady Ministrów uczestniczących w pracach organów Unii Europejskiej tworzących prawo. Zgodnie natomiast z przepisem art. 146 ust. 2 Konstytucji, „do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwa i samorządu terytorialnego”. Cytowane przepisy należy postrzegać w powiązaniu z regulacjami Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁰ oraz Traktatu o Unii Europejskiej¹¹. Zgodnie z zawartymi w nich regulacjami przedstawiciele rządów państw członkowskich uczestniczą w posiedzeniach organów Unii Europejskiej, których jednym z zadań jest tworzenie prawa. Tak więc należy przyjąć, że jednym z nowych zadań władzy wykonawczej, a konkretnie Rady Ministrów, jest udział w tworzeniu prawa Unii Europejskiej. Zadanie to należy traktować jako nowy element polityki państwa związany z członkostwem Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej. Z powyższych rozważań wyłania się obraz świadczący o tym, że w praktyce funkcjonującego systemu rządów parlamentarno-gabinetowego¹² doszło, na skutek członkostwa

⁹ W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego parlamentu na prawodawstwo Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005, s. 68–69.

¹⁰ Dz. Urz. UE 2010 C 83.

¹¹ Tamże.

¹² Więcej na temat parlamentarno-gabinetowego systemu rządów zob.: R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 90–113; M. Kruk, *Wprowadzenie do problematyki parlamentarnego systemu rządów*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012, s. 15–22; M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji*

w Unii Europejskiej, do znacznego osłabienia funkcji ustawodawczej Sejmu i Senatu i przesunięcia uprawnień na rzecz władzy wykonawczej, a konkretnie Rady Ministrów.

Kolejnym obszarem przekształceń roli ustrojowej władzy ustawodawczej jest funkcja kontroli parlamentarnej rządu oraz wynikające z tej funkcji uprawnienia kontrolne Sejmu. Zgodnie bowiem z przepisem art. 95 ust. 2 „Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji i ustaw”. Z przepisu art. 95 ust. 2 wynika, iż Senat pozbawiony został możliwości sprawowania takiej kontroli. Niektórzy konstytucjoniści upatrują innych możliwości sprawowania przez Senat kontroli nad rządem¹³. Są to jednakże uprawnienia wyłącznie wynikające z przepisów Regulaminu Senatu¹⁴ oraz ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora¹⁵. Należy je traktować jedynie jako osobiste uprawnienia senatorów, czy też komisji senackich o charakterze informacyjnym, pozbawione władczości oddziaływania oraz możliwości wyciągnięcia jakichkolwiek konsekwencji, z wyjątkiem tych o charakterze czysto politycznym. Nie są to więc klasyczne uprawnienia o charakterze kontrolnym, w rozumieniu Konstytucji.

Ratyfikowanie w trybie art. 90 ust. 2 Konstytucji RP przez Sejm i Senat umowy międzynarodowej w przedmiocie przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej skutkowało przekazaniem w trybie art. 90 ust. 1 na rzecz tej organizacji międzynarodowej lub jej organów, kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach, a w szczególności kompetencji do tworzenia prawa. Kolejną zaś konsekwencją członkostwa Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej było otwarcie systemu źródeł prawa Rzeczypospolitej Polskiej, w trybie art. 91 ust. 3 Konstytucji na źródła prawa stanowione przez Unię Europejską. Ponadto skutkiem przystąpienia do Unii Europejskiej jest zobowiązanie do implementacji¹⁶ prawa Unii Europejskiej do krajowego porządku prawnego. Innymi słowy, w Rzeczypospolitej Polskiej obowiązują obecnie niejako dwa systemy prawne: krajowy i Unii Europejskiej¹⁷. Elementami tego ostatniego są zaś akty prawne

z 2 kwietnia 1997 r., red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998, s. 17 i n.

¹³ P. Sarnecki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 9–27; L. Garlicki, *Kompetencje kontrolne Senatu Rzeczypospolitej Polskiej? Uwagi na marginesie artykułu prof. Pawła Sarneckiego*, „Przegląd Sejmowy” 2000, nr 6, s. 28–38.

¹⁴ Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Senatu z dnia 23 listopada 1990 r. (M. P. 1991, Nr 2, poz. 11); tekst jedn. z dnia 13 maja 2010 r. (M. P. z 2010 r. Nr 37, poz. 542 ze zm.).

¹⁵ Dz. U. 1996, Nr 73, poz. 350; tekst jedn. Dz. U. z 2011 r. Nr 7, poz. 29 ze zm.

¹⁶ Na temat procesu implementacji, jak również różnicy pomiędzy procesem implementacji a procesem transpozycji, o którym będzie mowa w dalszej części artykułu zob. A. Trubalski, *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1, s. 173 i n.

¹⁷ J. Barcz, *Konstytucyjne uwarunkowania członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, [w:] *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2011, s. 87–88.

obowiązujące bezpośrednio na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz akty prawne, które wymagają implementacji jej do systemu prawnego¹⁸.

Biorąc pod uwagę poczynione powyżej rozważania należy stwierdzić, iż rola i zadania Senatu w związku z członkostwem w Unii Europejskiej będą związane z funkcją ustawodawczą tej izby parlamentu. Natomiast w ramach tej funkcji należy wyróżnić dwa elementy: udział Senatu w procedurze tworzenia prawa na szczeblu Unii Europejskiej oraz udział Senatu w uchwalaniu prawa wykonującego prawo Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej. Inaczej rzecz ujmując, drugi element można określić jako udział Senatu w procesie transpozycji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej¹⁹. Dlatego też proces transpozycji można traktować jako nowy element funkcji ustawodawczej parlamentu, wykonywanej przez Sejm i Senat.

Z uwagi na obowiązujące regulacje prawne zawarte w Konstytucji RP, Regulaminie Senatu oraz w ustawie z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej²⁰ (dalej: ustawa kooperacyjna) wydaje się, że Senatowi należy również przypisać udział w procesie transpozycji prawa Unii Europejskiej. Naturalnie zasadniczą pozycję i zadania w procesie transpozycji prawa Unii Europejskiej należy przypisać Sejmowi. Rola ustrojowa i zadania Sejmu mają pierwszoplanowe znaczenie w stosunku do Senatu, uwzględniając konstrukcję ustrojową dwuizbowego parlamentu na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. Dopiero na dalszym planie zdaje się znajdować udział Senatu i jego organów w tworzeniu prawa Unii Europejskiej. Wynika to przede wszystkim ze znacznie mniejszego wpływu Senatu i jego organów na ten proces. Udział Senatu w procesie transpozycji jest konsekwencją uregulowań zawartych w przepisie art. 95 ust. 1 Konstytucji RP dotyczącym sprawowania przez Senat władzy ustawodawczej oraz w przepisach art. 118 ust. 1, art. 119 ust. 2 i art. 121 ust. 1–3 odnoszących się do udziału Senatu w procesie ustawodawczym. W świetle dokonanych przekształceń roli i zadań władzy ustawodawczej i wykonawczej w sprawach związanych z integracją europejską można postawić tezę o ukształtowaniu się nowej funkcji ustrojowej – funkcji europejskiej²¹.

1. Pozycja i funkcje Senatu w ramach dwuczłonowej władzy ustawodawczej

Na gruncie obowiązującej Konstytucji mamy do czynienia, jak już wcześniej wspomniano, z dwoma organami władzy ustawodawczej. Na konstytucyjną

¹⁸ A. Zawidzka, *Prawo pochodne Unii Europejskiej*, [w:] *Źródła prawa Unii Europejskiej*, red. J. Barcz, Warszawa 2010, s. 24–33.

¹⁹ A. Trubalski, *Wybrane aspekty...*, s. 173 i n.

²⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395.

²¹ Na temat funkcji europejskiej zob. J. Szymanek, „Funkcja europejska” Sejmu i Senatu jako ustrojowy efekt członkostwa w Unii Europejskiej, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005, s. 347 i n.

konstrukcję dwuizbowego parlamentu składają się Sejm i Senat. Jeśli brać pod uwagę jedynie art. 10 ust. 2 i art. 95 ust. 1 to można by odnieść wrażenie, iż są to podmioty równorzędne. Jednak już tylko sama analiza przepisu art. 95 ust. 2 stanowi wyraźnie, iż jedynie Sejm kontroluje działalność Rady Ministrów. Senat został pozbawiony funkcji kontrolnej w stosunku do władzy wykonawczej, a konkretnie Rady Ministrów. Już samo to postanowienie ustawy zasadniczej sprawia, iż można bez wątplenia stwierdzić, iż Senat posiada zdecydowanie słabszą pozycję w stosunku do Sejmu w ramach dualistycznej legislatury²². Konsekwencją drugoplanowej pozycji Senatu w strukturze władzy ustawodawczej jest to, iż to jedynie Sejm bierze udział w powoływaniu Rady Ministrów (art. 154 ust. 2 i 3 oraz art. 155 ust. 1), członkowie Rady Ministrów ponoszą odpowiedzialność przed Sejmem (art. 157 ust. 1 i 2). Oznacza to, że jedynie Sejm wyraża Radzie Ministrów (art. 158 ust. 1) i poszczególnym ministrom (art. 159 ust. 1) wotum nieufności. Do Sejmu zwraca się Prezes Rady Ministrów o udzielenie wotum zaufania (art. 160). Na podstawie art. 115 ust. 1 „Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi na interpelacje i zapytania poselskie w ciągu 21 dni”. Ustęp 2 powołanego art. 115 stanowi zaś, że „Prezes Rady Ministrów i pozostali członkowie Rady Ministrów mają obowiązek udzielenia odpowiedzi w sprawach bieżących na każdym posiedzeniu Sejmu”. Przepisy Konstytucji nic nie mówią o takich obowiązkach ze strony rządu i jego członków w stosunku do Senatu. Uregulowania w tym zakresie zawiera dopiero Regulamin Senatu uchwalony przez tę izbę parlamentu. Ponadto jedynie Sejm został wyposażony na podstawie art. 116 ust. 1 i 2 Konstytucji w uprawnienie do decydowania o stanie wojny. Wspomnieć ponadto należy, że to „Sejm na wniosek Prezesa Rady Ministrów może rozwiązać organ stanowiący samorządu terytorialnego, jeżeli organ ten rażąco narusza Konstytucję lub ustawy” (art. 171 ust. 3). Sejm może wyrazić zgodę na przedłużenie stanu wyjątkowego (art. 230 ust. 2), czy też może uchylić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego (art. 231), a także przedłużyć ogłoszony przez Radę Ministrów stan klęski żywiołowej (art. 232).

Zgodnie z przepisem art. 125 ust. 2 Konstytucji Sejm może zarządzić referendum ogólnokrajowe bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Natomiast Senat może to uczynić bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów – na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Abstrahując od odmiennych systemów wyborczych dotyczących obu izb parlamentu, można bez trudu odnaleźć inne czynniki świadczące o wiodącej roli Sejmu. Zgodnie z przepisem art. 98 ust. 3 i 5 Konstytucji skrócenie uchwałą Sejmu

²² R. Chruściak, *Dwuizbowość parlamentu*, [w:] *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 2006, s. 76–80; M. Dobrowolski, *Zasada dwuizbowości parlamentu w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 2003, s. 220 i n.

lub zarządzeniem Prezydenta kadencji Sejmu oznacza automatycznie skrócenie kadencji Senatu. Tak więc kadencja Senatu jest ściśle związana z kadencją Sejmu. Z kolei przepis art. 118 ust. 1 określa, iż inicjatywa ustawodawcza przysługuje m.in. posłom i Senatowi. Wynika z tego, iż do wykonania inicjatywy ustawodawczej wystarczy grupa posłów do wykonania przez Senat inicjatywy ustawodawczej konieczna jest uchwała Senatu jako izby parlamentu²³. Zgodnie z art. 119 ust. 1 Konstytucji, „Sejm rozpatruje projekt ustawy w trzech czytaniach” oraz na podstawie art. 120, „Sejm uchwała ustawy zwykłą większością głosów, w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, chyba że Konstytucja przewiduje inną większość”. Jednocześnie zgodnie z ust. 2 art. 119 „prawo do wnoszenia poprawek do projektu ustawy w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy projektu, posłom i Radzie Ministrów”. Wynika z tego, że prawa składania poprawek nie mają senatorowie, ani też Senat jako izba. Wyjątkiem jest oczywiście sytuacja, kiedy to Senat jest wnioskodawcą projektu.

Po zakończeniu postępowania ustawodawczego w Sejmie, zgodnie z treścią art. 121 ust. 1, „ustawę uchwaloną przez Sejm Marszałek Sejmu przekazuje Senatowi”. Oznacza to, iż do Senatu przekazywana jest ustawa, a nie projekt ustawy w kształcie ustalonym w toku prac Sejmu i jego organów. Konsekwencją tego jest to, że Senat rozpatruje ustawę przedstawioną przez Sejm. Jeśli więc, teoretycznie rzecz ujmując, Senat nie podejmie w określonym w przepisie art. 121 ust. 2 Konstytucji 30-dniowym terminie żadnej uchwały, „ustawę uznaje się za uchwaloną w brzmieniu przyjętym przez Sejm”.

Przepis art. 121 ust. 2 Konstytucji nadaje Senatowi prawo podjęcia jedynie trzech rodzajów działań w stosunku do ustawy przekazanej przez Marszałka Sejmu – „Senat w ciągu 30 dni od dnia przekazania ustawy może ją przyjąć bez zmian, uchwalić poprawki albo uchwalić odrzucenie jej w całości”. W przypadku kiedy Senat uchwali odrzucenie ustawy lub uchwali poprawki do ustawy, Sejm może odrzucić każdą z tych uchwał bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Obowiązująca Sejm większość bezwzględna głosów jest w realiach rządu koalicyjnego niezbyt trudna do uzyskania, dlatego też należy ocenić, iż Sejm stosunkowo łatwo jest w stanie odrzucić stanowisko Senatu.

Oprócz wspomnianych wcześniej funkcji parlamentu, tj. funkcji ustawodawczej i funkcji kontrolnej, której pozbawiony jest jednak Senat, nie można zapominać o funkcji kreacyjnej, którą posiadają obie izby parlamentu²⁴. Również na tym polu uprawnienia Sejmu są wyraźnie bardziej rozbudowane niż Senatu. Ponadto w wielu przypadkach funkcja kreacyjna Senatu jest ograniczona, gdyż wiąże się jedynie z wyrażeniem akceptacji lub też braku akceptacji dla kandydata

²³ P. Sarnecki, *Senat RP a Sejm i Zgromadzenie Narodowe*, Warszawa 1999, s. 49–52.

²⁴ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 148; P. Czarny, *Sejm i Senat*, [w:] *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2011, s. 277–279.

wskazanego przez Sejm. Jedynie w kilku przypadkach Senat może samodzielnie korzystać z uprawnień wynikających z omawianej funkcji. Zgodnie bowiem z przepisem art. 187 ust. 1 pkt 3 Sejm wybiera czterech członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród posłów, zaś Senat wybiera 2 członków Krajowej Rady Sądownictwa spośród senatorów. Natomiast w myśl przepisu art. 194 ust. 1 Sejm wybiera sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Senat w ogóle nie uczestniczy w tym procesie. Podobna sytuacja ma miejsce, jeśli chodzi o wybór członków Trybunału Stanu.

Na podstawie art. 205 ust. 1 Konstytucji RP „Prezes Najwyższej Izby Kontroli jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu”. Jednak w myśl art. 204 ust. 2 „Najwyższa Izba Kontroli przedstawia Sejmowi coroczne sprawozdanie ze swojej działalności”. Z treści przepisu art. 209 ust. 1 wynika, że „Rzecznik Praw Obywatelskich jest powoływany przez Sejm za zgodą Senatu”, a zgodnie z przepisem art. 212 „Rzecznik Praw Obywatelskich corocznie informuje Sejm i Senat o swojej działalności”. Zgodnie z przepisem art. 214 ust. 1 Senat, obok Sejmu i Prezydenta RP, powołuje samodzielnie członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Z przepisu art. 227 ust. 5 wynika, iż Senat, również obok Sejmu i Prezydenta RP powołuje w równej liczbie członków Rady Polityki Pieniężnej. Niemniej jednak na podstawie ust. 3 powyższego przepisu Konstytucji RP to Sejm na wniosek Prezydenta powołuje Prezesa Narodowego Banku Polskiego, wchodzącego w skład Rady Polityki Pieniężnej.

Z przedstawionej analizy wynika, że Senat jest uprawniony do samodzielnej realizacji funkcji kreacyjnej jedynie w stosunku do Krajowej Rady Sądownictwa, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji oraz Rady Polityki Pieniężnej. W przypadku Prezesa Najwyższej Izby Kontroli i Rzecznika Praw Obywatelskich jego funkcja kreacyjna polega na współdziałaniu z Sejmem poprzez wyrażanie zgody (bądź niewyrażanie takiej zgody) na kandydata przedstawionego przez Sejm. W stosunku do innych podmiotów funkcja kreacyjna przysługuje jedynie Sejmowi.

Na podkreślenie i uwagę zasługuje, w świetle porównania pozycji Sejmu i Senatu w ramach dwuczłonowej legislatywy, uregulowanie zawarte w art. 90 ust. 2 Konstytucji. Zgodnie z jego treścią, aby ratyfikować ustawę przekazującą organizacji międzynarodowej lub organowi organizacji międzynarodowej kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach (art. 90 ust. 1), konieczna jest ustawa uchwalona przez Sejm większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz przez Senat większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów, w sprawie wyrażenia Prezydentowi zgody na taką ratyfikację. Natomiast zgodnie z przepisem art. 235 ust. 4 Konstytucji, „ustawę o zmianie Konstytucji uchwała Sejm większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów oraz Senat bezwzględną większością w obecności, co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów”. Niemniej jednak na podstawie art. 235 ust. 1 Konstytucji

RP „projekt ustawy o zmianie Konstytucji może przedłożyć co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów, Senat lub Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej”.

W omawianych powyżej przypadkach dotyczących ratyfikacji za uprzednią zgodą wyrażoną w ustawie umowy międzynarodowej oraz zmiany Konstytucji, twórcy ustawy zasadniczej uznali za konieczny udział Senatu. Jednak projekt ustawy o zmianie Konstytucji, podobnie jak projekt ustawy zwykłej, może zgłosić jedynie Senat jako izba, podczas gdy liczba posłów do tego uprawnionych została zwiększona do 115 w porównaniu do ustawy zwykłej. Intencją twórców Konstytucji było zapewnienie udziału Senatu w najistotniejszych, fundamentalnych dla państwa decyzjach. Wydaje się, że trafne będzie określenie roli Senatu jako czynnika wpływającego stabilizująco i harmonizująco na proces podejmowania – można by rzec – strategicznych decyzji dla ustroju i przyszłości Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Rola Senatu w procesie integracji europejskiej w świetle regulacji ustawy kooperacyjnej

Zgodnie z postanowieniami ustawy kooperacyjnej wskazane tam podmioty są zobowiązane do współdziałania i współpracy w celu zapewnienia terminowego i prawidłowego tworzenia prawa Unii Europejskiej, a także procesu jego transpozycji do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Wydaje się, że fundamenty dla tej współpracy można z łatwością odnaleźć w przepisach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Już bowiem w preambule znajdujemy istotną regulację, w której jest mowa o „współdziałaniu władz”. Należy ją traktować jako ważną wskazówkę interpretacyjną pomocną w odczytywaniu właściwego znaczenia innych postanowień Konstytucji²⁵.

Wskazana treść wstępu do Konstytucji w powiązaniu z przepisem art. 10 ust. 1 oznacza, iż zasady podziału i równowagi władz (w tym przypadku ustawodawczej i wykonawczej) muszą być postrzegane i oceniane właśnie przez pryzmat i łącznie z zasadą współdziałania władz. Nie jest to jednak równoznaczne z koniecznością uzyskania równowagi bliskiej ideałowi. W niektórych bowiem obszarach rozdział pomiędzy władzami musi być bardzo ścisły, a w niektórych przypadkach kompetencje poszczególnych władz mogą na siebie mniej lub bardziej nachodzić i się zazębiać²⁶. Niezależnie od tego wydaje się, że niezmiennym elementem jest tu, bez względu na głębokość podziału i stopień równowagi pomiędzy władzami, konieczność ich współpracy. Jest to element konieczny dla za-

²⁵ Na temat preambuły do Konstytucji RP zobacz: A. Ławniczak, *Kwestia modyfikacji treści lub usunięcia preambuły do Konstytucji RP*, [w:] *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010, s. 133–145; K. Działocha, *Preambula Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 67 i n.; zob. również wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2005 r. w sprawie K 18/04 (OTK ZU 2005, nr 5A, poz. 49).

²⁶ J. Kuciński, *Zasada podziału władzy i równowagi władzy*, [w:] J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 303 i n.

pewnienia podziału i równowagi władz, które nie będą prawidłowo działać bez współdziałania między sobą. Wydaje się jednak, że w ramach dualistycznej organizacji władzy ustawodawczej (Sejm, Senat) i dualistycznej struktury władzy wykonawczej (Rada Ministrów, Prezydent RP) postulat podziału i równowagi mają mniejsze znaczenie. Znajduje to swoje odzwierciedlenie w przepisach dotyczących poszczególnych organów zarówno w ramach władzy ustawodawczej, jak i władzy wykonawczej. Jednak również w ramach każdej z tych dwuczłonowych władz całkowitą aktualność i siłę zachowuje potrzeba ich współdziałania²⁷.

Ustawa kooperacyjna z dnia 8 października 2010 r. stanowi pewne doprecyzowanie ogólnych rozwiązań i zasad zapisanych w ustawie zasadniczej. Już w tym miejscu należy wspomnieć, iż szczegółowe regulacje zawarte w tej ustawie wywołały wątpliwości co do zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie udziału Senatu i jego organów w tworzeniu prawa Unii Europejskiej oraz jego transpozycji. Spór między izbami parlamentu, który powstał na tym polu, został rozstrzygnięty na korzyść Senatu przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 12 stycznia 2005 r. w sprawie K 24/04²⁸. Nie podejmując się w tym miejscu szczegółowych rozważań, które znacznie wykraczałyby poza ramy niniejszego opracowania, trzeba nadmienić, iż początkowo Senat i jego organy zostały pozbawione wpływu na niektóre kwestie związane tworzeniem prawa Unii Europejskiej²⁹. Ustawodawca uznał bowiem, że wykracza to poza kompetencje Senatu, gdyż w istocie stanowi element funkcji kontrolnej, a taką może sprawować jedynie Sejm. W wyniku rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego uprawnienia Senatu zostały zrównane z uprawnieniami Sejmu. Podstawą do takiego twierdzenia było, najogólniej rzecz ujmując, zaliczenie udziału Senatu w tworzeniu prawa Unii Europejskiej do funkcji ustawodawczej oraz przyznanie Senatowi i jego organom możliwości udziału w procedurze tworzenia prawa Unii Europejskiej. Właściwe wydaje się również zaliczenie przedmiotowej kompetencji Senatu do funkcji ustawodawczej. Być może, na tle cytowanego wyroku Trybunału Konstytucyjnego, należałoby również zastanowić się, czy pominięcie Senatu i jego organów w procesie tworzenia prawa Unii Europejskiej, przed przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej nie byłoby sprzeczne również z przepisami art. 118 ust. 1 i art. 121 ust. 2 Konstytucji. Oczywiście nie były one podane jako wzorzec kontroli, więc Trybunał Konstytucyjny nie mógł odnieść się do tego zagadnienia. Zważywszy na treść przepisu art. 112 w związku z przepisem art. 124 należałoby również rozważyć, czy kwestie zawarte w ustawie kooperacyjnej nie mogłyby zostać uregulowane w regulaminach izb³⁰.

²⁷ Tamże, s. 325 – 329.

²⁸ OTK ZU 2005, nr 5A, poz. 49.

²⁹ Na ten temat zob. C. Mik, B. Pawłowski, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. z komentarzem*, Warszawa 2009, s. 27–28.

³⁰ Zob. zdanie odrębne sędziego J. Ciemniewskiego do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 stycznia 2005 r. w sprawie K 24/04 (OTK ZU 2005, nr 1A, poz. 3).

Autorzy niniejszego opracowania są świadomi, iż mogłoby to jednak wywołać istotne wątpliwości dotyczące tego, czy w regulaminie izb parlamentu można nakładać na Radę Ministrów obowiązki wobec władzy ustawodawczej nieprzewidziane w Konstytucji i ustawach, zwłaszcza w kontekście stwierdzenia zawartego w przepisie art. 112 Konstytucji RP. Według treści tego przepisu regulaminy izb mają jedynie precyzować, a nie, jak się wydaje, regulować od podstaw „sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów państwowych wobec Sejmu” (i analogicznie Senatu na podstawie art. 124)³¹. W świetle powyższego jako właściwe należy ocenić uregulowanie kwestii współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej w akcie rangi ustawowej. Właściwe, a nawet pożądane jest natomiast bardziej szczegółowe i pełniejsze uregulowanie tych kwestii w Regulaminie Sejmu oraz Regulaminie Senatu. Potrzebne jest choćby uregulowanie na gruncie przepisów regulaminowych procedury ustawodawczej, która mogłaby zapewnić sprawniejsze procedowanie w przedmiocie ustaw transponujących prawo Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej.

W obowiązującej obecnie ustawie kooperacyjnej można wyróżnić dwa obszary regulacji dotyczących udziału Senatu w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Jest to: współpraca w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej oraz współpraca w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej³². Z uwagi na ramy niniejszego opracowania poza nawiasem pozostawiamy rozważania dotyczące kwestii związanej ze współpracą w zakresie wnoszenia przez Sejm i Senat skarg do Trybunału Konstytucyjnego Unii Europejskiej oraz ze współpracą w związku ze sprawowaniem przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady Unii Europejskiej, a także właściwej jedynie dla organów Sejmu współpracy w zakresie opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej.

W myśl przepisu art. 5 ustawy kooperacyjnej Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi plany pracy Rady Unii Europejskiej oraz oceny rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej sporządzone przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej. Informacje te mają ważne znaczenie, gdyż pozwalają dostosować krajowe plany legislacyjne do unijnych. Zgodnie zaś z przepisem art. 7 omawianej ustawy Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi projekty stanowisk w sprawie projektów aktów ustawodawczych Unii Europejskiej, w terminach wynikających z prawa Unii Europejskiej, nie później niż w ciągu 14 dni od ich otrzymania. Do powyższych projektów dołącza

³¹ Problematyka charakteru prawnego regulaminów izb parlamentu niewątpliwie pozostaje w związku z analizowanym tu zagadnieniem roli Senatu.

³² Więcej na temat ustawy kooperacyjnej oraz jej rozwinięcia w przepisach rangi regulaminowej zob. P. Sarnecki, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem przy wykonywaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5, s. 9 i n.

się uzasadnienie, które obejmuje ocenę przewidywanych skutków tych aktów prawnych dla systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto dołącza się informacje o rodzaju procedury stanowienia prawa oraz informację w sprawie zgodności projektu z zasadą pomocniczości. Na podstawie art. 8 ust. 1 ustawy kooperacyjnej Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi projekty aktów ustawodawczych innych niż określonych w art. 7 ust. 1 i 2 ustawy kooperacyjnej. Organ właściwy na podstawie Regulaminu Sejmu i organ właściwy na podstawie Regulaminu Senatu mogą wyrazić opinię o projekcie aktu prawnego w terminie 21 dnia. W przypadku gdy stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej nie uwzględni przedmiotowej opinii, przedstawiciel Rady Ministrów ma obowiązek przedstawić organowi właściwemu na podstawie Regulaminu Sejmu lub organowi właściwemu na podstawie Regulaminu Senatu przyczyny rozbieżności.

Na podstawie art. 9 ustawy kooperacyjnej Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi projekty umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska lub Europejska Wspólnota Energii Atomowej, projekty aktów prawnych niemających mocy prawnej, akty Unii Europejskiej mające znaczenie dla wykładni lub stosowania prawa Unii Europejskiej oraz projekty decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie Unii Europejskiej. Rada Ministrów przekazuje, na podstawie art. 10 ustawy kooperacyjnej, Sejmowi i Senatowi informacje w sprawie przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej, a także informację o stanowisku zajmowanym przez Rzeczypospolitą Polską w trakcie tych procedur. Organ właściwy na podstawie Regulaminu Sejmu i organ właściwy na podstawie Regulaminu Senatu mogą wyrazić opinię o stanowisku w terminie 21 dnia od jego przekazania.

Przed rozpatrzeniem projektu aktu ustawodawczego Unii Europejskiej Rada Ministrów zasięga opinii organu właściwego na podstawie Regulaminu Sejmu i organu właściwego na podstawie Regulaminu Senatu, przedstawiając na piśmie stanowisko Rzeczypospolitej, jakie Rada Ministrów ma zamiar zaprezentować Radzie Unii Europejskiej. Do powyższej informacji dołącza się uzasadnienie, które obejmuje ocenę przewidywanych skutków tych aktów prawnych dla systemu prawnego oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych dla Rzeczypospolitej Polskiej. Z uwagi na organizację pracy organów Unii Europejskiej, Rada Ministrów może jednak zrezygnować z zasięgania opinii, z wyjątkiem spraw, w których Rada Unii Europejskiej stanowi jednomyślnie oraz spraw, które pociągają za sobą znaczne obciążenie budżetu państwa. W takim przypadku przedstawiciel Rady Ministrów jest zobowiązany niezwłocznie przedstawić organowi właściwemu na podstawie Regulaminu Sejmu i organowi właściwemu na podstawie Regulaminu Senatu zajęte stanowisko, a także wyjaśnić przyczyny, dla których nie zasięgnięto opinii (art. 11 ustawy kooperacyjnej).

Natomiast kwestie dotyczące współpracy w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej zostały uregulowane w przepi-

sie art. 18 ustawy kooperacyjnej. Rada Ministrów ma obowiązek wniesienia do Sejmu projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej nie później niż na 3 miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa Unii Europejskiej. W przypadku kiedy termin wykonania przekracza 6 miesięcy, Rada Ministrów wnosi do Sejmu projekt ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej nie później niż na 5 miesięcy przed upływem tego terminu. Natomiast w szczególnie uzasadnionych przypadkach Rada Ministrów, po zasięgnięciu opinii właściwego organu na podstawie Regulaminu Sejmu, może wnieść projekt bez zachowania powyższych terminów.

Wprawdzie regulacje te nie dotyczą wprost Senatu, ale mają pośredni wpływ na prace Senatu w trakcie procesu ustawodawczego. Powyższy przepis pozwala pośrednio Senatowi na zaplanowanie prac, tak aby sprawnie i bez opóźnień zająć się ustawą transponującą prawo Unii Europejskiej przekazaną przez Marszałka Sejmu pod obrady Senatu. Zgodnie natomiast z art. 18 ust. 4 ustawy kooperacyjnej Rada Ministrów przedstawia Sejmowi i Senatowi, nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy, informację o pracach legislacyjnych związanych z transpozycją (wykonaniem) prawa Unii Europejskiej w systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej, których termin wykonania upłynął lub upływa w ciągu 3 miesięcy od dnia przedstawienia informacji. Takie uregulowanie również wpływa na zdyscyplinowanie zarówno Rady Ministrów w kontekście przygotowywania projektów ustaw transponujących, jak również obu izb parlamentu w procesie ustawodawczy. Należy zauważyć, iż uregulowania art. 18 ustawy kooperacyjnej mają na względzie głównie zapewnienie terminowości transpozycji³³. Szczegółowe procedury dotyczące uchwalania ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej w krajowym systemie prawnym Rzeczypospolitej Polskiej zostały uregulowane w regulaminach poszczególnych izb parlamentu.

3. Udział Senatu w realizacji funkcji ustawodawczej a transpozycja prawa Unii Europejskiej

W świetle obowiązującego na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej systemu rządów oraz określonych w ustawie zasadniczej zadań organów państwa podstawowym zadaniem ustrojowym Senatu, jako organu władzy ustawodawczej, jest tworzenie prawa. Tak więc funkcja ustawodawcza jest główną i najważniejszą funkcją Senatu. Również w warunkach członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej udział Senatu w wykonywaniu funkcji ustawodawczej musi być uznany za najważniejszy i wiodący. Można więc za ryzykować stwierdzenie, że transpozycja prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej jest nowym elementem funkcji ustawodawczej władzy ustawodawczej, w tym przypadku Senatu³⁴. W przeciwieństwie do

³³ C. Mik, B. Pawłowski, *Współpraca Rady Ministrów...*, s. 91–101.

³⁴ M. Laskowska, *Parlamentarne procedury postępowania z projektami ustaw wykonującymi prawo Unii*

dotychczasowych zadań Senatu w procesie ustawodawczym, wejście Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej skutkuje tym, iż przyjęła ona na siebie zobowiązanie do terminowej i właściwej implementacji prawa Unii Europejskiej. Elementem tego procesu jest obowiązek uchwalania ustaw (transpozycji) prawa unijnego do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Innymi słowy, organy państwa uczestniczące w procesie ustawodawczym, począwszy od podjęcia inicjatywy ustawodawczej, aż do promulgacji ustawy, są zobowiązane do podjęcia przewidzianych dla nich w ramach procesu ustawodawczego działań mających na celu transpozycję prawa Unii Europejskiej.

Zgodnie z regulacjami zawartymi w ustawie kooperacyjnej to Rada Ministrów jest zobowiązana do przygotowywania i wnoszenia do łaski marszałkowskiej projektów ustaw transponujących. Oczywiście, inne podmioty uprawnione na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji również są uprawnione do inicjowania procesu ustawodawczego, niemniej jednak w praktyce to właśnie Rada Ministrów inicjuje postępowanie ustawodawcze w sprawach Unii Europejskiej.

Z uwagi na ramy niniejszego opracowania poza nawiasem rozważań pozostawiamy rolę Sejmu oraz Rady Ministrów³⁵ w tym procesie. Przedmiotem zaś dalszej analizy będzie fragment procesu ustawodawczego, którego początkiem będzie przekazanie przez Marszałka Sejmu ustawy Senatowi (art. 121 ust. 1), a końcem przekazanie przez Senat ustawy do Sejmu po jej rozpatrzeniu (art. 121 ust. 2). Dla pełnego omówienia udziału Senatu w procesie ustawodawczym, oprócz regulacji zawartych w cytowanych powyżej przepisach Konstytucji RP, istotne jest również odniesienie się do Regulaminu Senatu, który w sposób bardziej szczegółowy określa tryb pracy Senatu podczas sprawowania funkcji ustawodawczej. Jest on uchwalany przez Senat na podstawie art. 112 w związku z art. 124 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Wydaje się, iż z uwagi na przedmiot analizy, to jest udział Senatu w procesie ustawodawczym, dotyczącym uchwalania ustaw transponujących prawo Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej, jedynie na krótkie omówienie zasługuje kwestia związana z możliwością inicjowania przez Senat procesu ustawodawczego. Jak już bowiem była mowa, w zakresie transpozycji prawa unijnego wiodącą i główną aktywność posiada Rada Ministrów. Tak więc w praktyce niemal nie zdarza się, aby podmiot inny niż Rada Ministrów inicjował procedurę ustawodawczą. Niemniej jednak zgodnie z przepisem art. 118 ust. 1 Konstytucji Senat w formie uchwały może przedstawić Sejmowi projektu ustawy. Warto zauważyć, że inicjatywa ustawodawcza musi być wykonana jako akt całej izby i wymaga podjęcia przez Senat stosownej uchwały³⁶.

Europejskiej, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak, *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 141 i n.

³⁵ Na temat roli Rady Ministrów w procesie ustawodawczym zob. P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Kraków 2002, s. 222–226.

³⁶ P. Sarnecki, *Senat RP...*, s. 51–52.

Przed wykonaniem przez Senat jako izbę inicjatywy ustawodawczej następuje proces przygotowywania projektu ustawy mającego być przedmiotem inicjatywy ustawodawczej. Proces ten rozpoczyna się zgodnie z art. 76 Regulaminu Senatu od inicjatywy podjętej w tym przedmiocie przez 10 senatorów lub też komisję senacką. O podjęciu postępowania w sprawie wykonania inicjatyw ustawodawczej Marszałek Senatu zawiadamia Marszałka Sejmu oraz Prezesa Rady Ministrów. Mechanizm ten ma na celu przede wszystkim zharmonizowanie prac Rady Ministrów, Sejmu i Senatu, w przypadku gdy przedmiot inicjatywy ustawodawczej jest przedmiotem prac, bądź też planów legislacyjnych wszystkich, bądź niektórych z nich. Jeśli nawet tak nie jest, to powyższa informacja pozwala na ujęcie inicjatywy Senatu w przyszłych planach legislacyjnych Sejmu czy Rady Ministrów oraz ich organów, takich jak komisje sejmowe czy komitety i komisje Rady Ministrów³⁷. Zgodnie z przepisem art. 83 uchwałę o wniesieniu inicjatywy ustawodawczej Marszałek Senatu przekazuje Marszałkowi Sejmu. Ponadto o wniesieniu do Sejmu inicjatywy ustawodawczej Marszałek Senatu zawiadamia Prezesa Rady Ministrów.

Wniosek inicjatywy ustawodawczej wraz projektem ustawy składa się do Marszałka Senatu wraz ze wskazaniem przedstawiciela upoważnionego do reprezentowania go w pracach nad projektem. Do projektu dołącza się również uzasadnienie, które powinno zawierać wyjaśnienie celu ustawy, przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być przedmiotem regulacji, wykazanie różnic pomiędzy obecnym a planowanym stanem prawnym, przedstawienie oczekiwanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych, przedstawienie założeń do podstawowych aktów wykonawczych oraz oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Rozpatrywanie projektu odbywa się w trzech czytaniach. Może być on wycofany do czasu zakończenia drugiego czytania, lub w przypadku kiedy projekt został złożony przez 10 senatorów, kiedy liczba ta spadnie poniżej 10. W przypadku wątpliwości co do zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej, wnioskodawca lub rozpatrujące wniosek komisje mogą żądać przedstawienia informacji od ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Kolejnym etapem jest skierowanie projektu ustawy do właściwej komisji, w tym do Komisji Ustawodawczej. Komisje te obradują nad projektem wspólnie, a w posiedzeniach komisji ma obowiązek uczestniczyć przedstawiciel wnioskodawcy.

Pierwsze czytanie przeprowadzane jest nie wcześniej niż po 14 dniach od dnia doręczenia senatorom projektu ustawy. Po rozpatrzeniu projektu ustawy komi-

³⁷ Zob. przykładowo: ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. 1996, Nr 106, poz. 492); tekst jedn. Dz. U. z 2012 r. Nr 0, poz. 392; uchwała Nr 49 Rady Ministrów – Regulamin pracy Rady Ministrów z dnia 19 marca 2002 r. (M.P. z 2002 r. Nr 13, poz. 221 ze zm.); Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich (M.P. z 2010 r. Nr 9, poz. 79).

sje przygotowują w terminie nie dłuższym niż dwa miesiące od dnia skierowania projektu przez Marszałka Senatu wspólne sprawozdanie. Podczas drugiego czytania następuje przedstawienie Senatowi sprawozdania komisji o projekcie ustawy oraz przeprowadzenie dyskusji i zgłaszanie wniosków. Drugie czytanie kończy się ponownym skierowaniem projektu do komisji celem ustosunkowania się do zgłoszonych wniosków. Jeżeli w trakcie dyskusji w komisji nikt nie złoży wniosku przeciwnego do wniosku, który został przedstawiony przez komisję w sprawozdaniu, Senat przystępuje niezwłocznie do trzeciego czytania. Trzecie czytanie projektu ustawy obejmuje przedstawienie Senatowi dodatkowego sprawozdania komisji, jeżeli projekt był skierowany do komisji oraz głosowanie. Obejmuje ono wnioski od najdalej idącego, czyli odrzucenia projektu, poprzez głosowanie nad poprawkami, aż do głosowania za przyjęciem projektu w całości ze zmianami wynikającymi ze zgłoszonych poprawek.

Generalnie rzecz ujmując, przedstawiona powyżej procedura podejmowania przez Senat inicjatywy ustawodawczej, jest w realiach transpozycji prawa unijnego wyjątkiem. W ogromnej większości przypadków Senat uczestniczy w procesie transpozycji, realizując procedurę postępowania w sprawie ustaw uchwalonych przez Sejm, określoną w dziale VII Regulaminu Senatu. Na podstawie art. 68 ust. 1 Regulaminu Senatu Marszałek Senatu kieruje do właściwych komisji senackich ustawę uchwaloną przez Sejm i przekazaną do Senatu. Jeżeli ustawa wykonuje prawo Unii Europejskiej, to właściwa komisja może zwrócić się do Komisji Spraw Unii Europejskiej o wyrażenie opinii o ustawie lub jej części. Następnie komisje, po rozpatrzeniu ustawy, przygotowują w terminie 18 dni projekt uchwały, w którym proponują przyjęcie ustawy bez poprawek, wprowadzenie w jej tekście poprawek lub odrzucenie ustawy. Co ważne, w przypadku ustaw wniesionych jako projekt pilny oraz ustaw wykonujących prawo Unii Europejskiej projekt uchwały jest przygotowywany w terminie wyznaczonym przez Marszałka Senatu. Zgodnie zaś z przepisem art. 71 ust. 1 Regulaminu Senatu uchwałę w sprawie ustawy wniesionej jako projekt pilny Senat podejmuje w ciągu 14 dni od jej przekazania. Na mocy przepisu art. 121 ust. 2 Konstytucji RP (a także art. 68 ust. 4 Regulaminu Senatu) Senat ma 30 dni na podjęcie stosownej uchwały. Może również dojść do sytuacji, w której w powyższym terminie Senat nie podejmie żadnej z powyższych uchwał. W takim przypadku ustawa zostaje przyjęta w kształcie przekazanym przez Sejm³⁸.

4. Udział Senatu i jego organów w procesie tworzenia prawa Unii Europejskiej

Dokonując analizy roli i zadań Senatu w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, nie można pominąć regulacji określonych w Dziale VIIIa Regulaminu Senatu. Stanowią one w istocie rozwinięcie unormo-

³⁸ P. Sarnecki, *Senat RP...*, s. 73.

wań zawartych w ustawie kooperacyjnej. Dotyczą kwestii związanych z udziałem Senatu w tworzeniu prawa Unii Europejskiej³⁹.

Pierwszą grupą zadań jest opiniowanie dokumentów przedkładanych Marszałkowi Senatu. Na podstawie art. 75a Regulaminu Senatu Marszałek Senatu przekazuje do Komisji Spraw Unii Europejskiej dokumenty przedkładane w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Na wniosek przewodniczącego Komisji Spraw Europejskich Marszałek Senatu może skierować przedmiotowe dokumenty do właściwych komisji senackich. Komisja Spraw Unii Europejskiej jest właściwa do uchwalania opinii dotyczących: projektu aktu ustawodawczego lub innego aktu Unii Europejskiej, stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej zajmowanego w trakcie przebiegu procedur stanowienia prawa Unii Europejskiej oraz stanowiska, jakie Rada Ministrów ma zamiar zająć podczas rozpatrywania projektu aktu ustawodawczego lub innego aktu prawnego w Radzie Unii Europejskiej. Jeżeli Komisja Spraw Unii Europejskiej uchwała opinię na podstawie opinii innej komisji senackiej, nie uwzględniając opinii tej komisji, to wymagane jest uzasadnienie takiego stanowiska. W przypadku gdy to Senat jest organem właściwym do wydania opinii dotyczącej omawianej materii, to komisja kieruje do Marszałka Senatu wniosek o podjęcie przez Senat stosownej uchwały. Marszałek Senatu kieruje projekt opinii Senatu do właściwej komisji, w tym do Komisji Spraw Unii Europejskiej.

Kolejnym obszarem działania Senatu w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej jest kontrolowanie przestrzegania zasady pomocniczości. Zgodnie z przepisem art. 75d Regulaminu Senatu, jeżeli Komisja Spraw Unii Europejskiej uchwali opinię, w której uzna, że projekt aktu ustawodawczego Unii Europejskiej nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, składa do Marszałka Senatu wniosek o podjęcie inicjatywy w celu podjęcia uchwały oraz projekt opinii Senatu o niezgodności projektu z zasadą pomocniczości. Następnie Marszałek Senatu kieruje projekt opinii Senatu do właściwej komisji, w tym do Komisji Spraw Unii Europejskiej.

Z kolei na podstawie przepisu art. 75e projekt uchwały Senatu w sprawie wniesienia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy Unii Europejskiej zasady pomocniczości może wnieść Komisja Spraw Unii Europejskiej, wraz ze skargą. Również w tym przypadku Marszałek Senatu kieruje projekt opinii Senatu do właściwej komisji, w tym do Komisji Spraw Unii Europejskiej.

Do uprawnień Senatu w materii związanej z tworzeniem prawa Unii Europejskiej należy również wyrażanie sprzeciwu na podstawie art. 48 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej⁴⁰ oraz art. 81 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii

³⁹ Na temat udziału parlamentu w tworzeniu prawa unijnego zob.: W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania polskiego parlamentu na prawodawstwo Unii Europejskiej. Wybrane problemy prawne*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. M. Kruk, J. Wawrzyniak, Kraków 2005, s. 67 i n.

⁴⁰ „Jeżeli Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej lub tytuł V niniejszego Traktatu przewiduje,

Europejskiej⁴¹. Na podstawie art. 75f Regulaminu Senatu Marszałek Senatu kieruje do właściwej komisji, w tym do Komisji Spraw Unii Europejskiej do rozpatrzenia sprawy, w których Senat może wyrazić sprzeciw na podstawie powołanych wyżej przepisów. Po rozpatrzeniu sprawy komisje w terminie przewidzianym przez Marszałka Senatu przedstawiają Senatowi wspólne sprawozdanie, w którym wyrażają swoją opinię. Następnie Senat podejmuje uchwałę w sprawie wyrażenia sprzeciwu bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów.

Zakończenie

Z przeprowadzonych rozważań dotyczących roli i zadań Senatu w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej wynika, że należy je postrzegać na płaszczyźnie udziału w procesie tworzenia prawa Unii Europejskiej oraz na płaszczyźnie udziału w procesie transpozycji prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego. Z kolei działanie Senatu na dwóch powyższych płaszczyznach należy uznać za element funkcji ustawodawczej parlamentu. Wydaje się, iż można w świetle nowych regulacji ustawowych stwierdzić, iż jest to nowy element wpisujący się w funkcję ustawodawczą parlamentu.

Na obecnym etapie funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej w ramach Unii Europejskiej można już mówić o funkcji europejskiej władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Przesunięcie się określonej sfery kompetencji w ramach funkcji ustawodawczej z Sejmu i Senatu na Radę Ministrów wydaje się głównym czynnikiem kształtującym oraz statuującym tę nową funkcję. Inaczej rzecz

że Rada stanowi jednomyślnie w danej dziedzinie lub w danym przypadku, Rada Europejska może przyjmując decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną w tej dziedzinie lub w tym przypadku. Niniejszego akapitu nie stosuje się do decyzji mających wpływ na kwestie wojskowe lub obronne. Jeżeli Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przewiduje, że akty ustawodawcze przyjmowane są przez Radę zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą, Rada Europejska może przyjąć decyzję zezwalającą na przyjęcie takich aktów zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. 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 celu przyjęcia decyzji, o których mowa w akapicie pierwszym lub drugim, Rada Europejska stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, wyrażonej przez większość członków wchodzących w jego skład”.

⁴¹ „Na zasadzie odstępstwa od ustępu 2, środki dotyczące prawa rodzinnego mające skutki transgraniczne są ustanawiane przez Radę stanowiącą zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą. Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim. 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 ustawodawczej. Rada stanowi jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Wniosek, o którym mowa w akapicie drugim, jest przekazywany parlamentom narodowym. W przypadku gdy parlament narodowy notyfikuje swój sprzeciw w terminie sześciu miesięcy od takiego przekazania, decyzja nie zostaje przyjęta. W przypadku braku sprzeciwu Rada może przyjąć taką decyzję”.

ujmując, funkcja europejska władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej jest z jednej strony powiązana z funkcją ustawodawczą Sejmu i Senatu z aktywnym udziałem Rady Ministrów, a z drugiej strony nową rolą władzy ustawodawczej w procesie tworzenia prawa unijnego. Na funkcję europejską, obejmującą zarówno władzę ustawodawczą, jak i władzę wykonawczą, składa się więc przyznanie Radzie Ministrów części kompetencji ustawodawczych dotyczących tworzenia prawa Unii Europejskiej oraz obowiązku inicjowania procesu ustawodawczego mającego na celu transpozycję prawa unijnego oraz udział Sejmu i Senatu oraz ich organów w procesie tworzenia prawa Unii Europejskiej oraz transpozycji prawa unijnego do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Wynika ona bowiem z faktu przyjęcia przez Rzeczpospolitą Polską zobowiązań związanych z członkostwem w Unii Europejskiej. Konsekwencją tego jest otwarcie systemu źródeł prawa na prawo pochodne Unii Europejskiej, a co za tym idzie obowiązek transpozycji prawa Unii Europejskiej do krajowego systemu prawnego. Udział Senatu w transpozycji prawa unijnego oraz udział w tworzeniu prawa unijnego trzeba również postrzegać jako rekompensowanie organowi władzy ustawodawczej utraconych kompetencji w dziedzinie tworzenia prawa, które zostały przejęte przez organy Unii Europejskiej.

W związku z tym słuszna wydaje się koncepcja, zgodnie z którą należy przeformułować i w pewnym zakresie na nowo zdefiniować współdziałanie i podział władz Rzeczypospolitej Polskiej w kontekście władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej. Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej spowodowało wyraźnie widoczne i znaczne przesunięcie kompetencji związanych z tworzeniem prawa na rzecz Rady Ministrów. Jest to tendencja widoczna w wielu państwach Unii Europejskiej. Zgodnie z protokołem w sprawie roli parlamentów państw członkowskich w Unii Europejskiej, będącym załącznikiem do Traktatu z Lizbony miało dojść do zwiększenia roli parlamentów narodowych w procesie tworzenia prawa Unii Europejskiej, co miało być rekompensatą za utracone uprawnienia ustawodawcze, które obecnie wykonują organy Unii Europejskiej. Konsekwencją tych działań było uchwalenie przez parlament Rzeczypospolitej Polskiej ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Należy podkreślić, że jej uregulowania idą we właściwym kierunku, jednak w zakresie transpozycji prawa unijnego są zbyt lakoniczne i ograniczają się jedynie do ogólnego określenia zasad transpozycji prawa Unii Europejskiej.

W świetle dokonanej analizy można dojść do wniosku, że przesunięcie kompetencji prawotwórczych na rzecz władzy wykonawczej, to jest Rady Ministrów, jest konsekwencją członkostwa w Unii Europejskiej. Taki kierunek zmian jest nieunikniony z uwagi na sprawność funkcjonowania organów unijnych, a w konsekwencji proces tworzenia prawa unijnego. W ramach tego zjawiska w zależności od przyjętych regulacji różny będzie zakres udziału władzy ustawodawczej w tym procesie, szczególnie gdy chodzi o związanie władzy wykonawczej stano-

wiskiem władzy ustawodawczej. W przypadku Rzeczypospolitej Polskiej należy stwierdzić, że władza ustawodawcza ma słaby wpływ na stanowisko zajmowane przez przedstawicieli władzy wykonawczej w sprawach Unii Europejskiej oraz podczas prac organów Unii Europejskiej odpowiedzialnych za tworzenie prawa. Innymi słowy, Sejm i Senat oraz ich organy otrzymują od Rady Ministrów dokumenty, które opiniują. W świetle ustawy kooperacyjnej opinia ta nie jest wiążąca dla Rady Ministrów, a w pewnych przypadkach Rada Ministrów może odstąpić od wystąpienia o opinię. W przypadku nieuwzględnienia opinii władzy ustawodawczej lub jej organów, jedyną konsekwencją dla Rady Ministrów jest obowiązek wyjaśnienia przyczyn nieuwzględnienia opinii. Ze względu na przedmiot rozważań oraz ramy objętościowe niniejszego opracowania autorzy nie poddawali analizie ewentualnych konsekwencji o charakterze politycznym.

W związku z powyższym należy stwierdzić, że pomimo wprowadzenia obowiązku zasięgania opinii Sejmu i Senatu oraz ich organów w związku z tworzeniem prawa unijnego, pozycja władzy ustawodawczej została osłabiona na rzecz władzy wykonawczej w sprawowaniu funkcji ustawodawczej. Osłabieniu uległa również funkcja kontrolna Sejmu w stosunku do Rady Ministrów w tworzeniu prawa Unii Europejskiej. Można więc powiedzieć, że konsekwencją członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej jest osłabienie władzy ustawodawczej na rzecz władzy wykonawczej. Nastąpiło bowiem przesunięcie uprawnień wynikających z funkcji ustawodawczej z Sejmu i Senatu na rzecz Rady Ministrów. Osłabieniu uległa również funkcja kontrolna Sejmu nad Radą Ministrów w procesie tworzenia prawa unijnego, który wydaje się w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej zawierać w „prowadzeniu polityki zagranicznej państwa” (art. 146 ust. 1) oraz „sprawach polityki państwa” (art. 146 ust. 2). Dlatego też wyłania się potrzeba nowego postrzegania zasady podziału i równowagi władz (art. 10 ust. 1). W tym miejscu warto pokusić się o postawienie tezy, że członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej doprowadziło do zainicjowania procesu, którego efektem jest i w dalszym ciągu będzie coraz wyraźniejsze wzmocnienie władzy wykonawczej kosztem władzy ustawodawczej. Oczywiście w ramach obowiązującego systemu rządów parlamentarno-gabinetowych ewolucja ta ma swoje granice, które są wpisane w konstrukcję konstytucyjnoustrojową systemu rządów, a być może będą również wyznaczone orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego.

Analizując rolę i zadania Senatu w związku z członkostwem Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej można stwierdzić, że w związku z pozbawieniem tej izby parlamentu sprawowania kontroli nad Radą Ministrów (art. 95 ust. 2) ma ona jeszcze mniejszy w porównaniu do Sejmu wpływ na tworzenia prawa Unii Europejskiej. Jak już wspomniano, opinie Senatu i jego organów nie są dla Rady Ministrów wiążące. Również w procesie transpozycji prawa Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej pozycja Senatu jest słabsza w porównaniu do Sejmu. Także w tym aspekcie nastąpił wzrost roli Rady Ministrów

w stosunku do Sejmu, a tym bardziej Senatu. Zgodnie z ustawą kooperacyjną to Rada Ministrów jest odpowiedzialna na przygotowywanie projektów ustaw transponujących prawo Unii Europejskiej. Tak więc pozycja Senatu w procesie ustawodawczym i tak słabsza od pozycji Sejmu, została dodatkowo osłabiona.

Badając rolę i zadania Senatu w związku z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej nie można było tego uczynić bez czynienia porównań do Sejmu w ramach dwuczłonowej legislatywy. Na skutek przystąpienia do Unii Europejskiej zarówno Sejm, jak i Senat straciły swoje uprawnienia na rzecz Rady Ministrów. Jednak relacje pomiędzy Sejmem i Senatem w ramach samej legislatywy właściwie nie uległy zmianie.

Przy okazji niniejszych rozważań po raz kolejny powraca problem usprawnienia procesu transpozycji prawa unijnego. Jest to konieczne z uwagi zarówno na poprawienie terminowości transpozycji, jak również na podniesienie jakości tworzonego prawa. W tym miejscu przychodzi na myśl przede wszystkim postulat wprowadzenia rozporządzeń z mocą ustawy w celu transpozycji (wykonania) prawa Unii Europejskiej. Wymagałoby to jednak zmiany Konstytucji, co w chwili obecnej jest mało prawdopodobne. Właściwym kierunkiem zmian wydaje się również wprowadzenie specjalnej szybkiej ścieżki legislacyjnej. W tym wypadku wystarczyłoby przemyśleć możliwość wprowadzenia zmian do aktów prawnych regulujących funkcjonowanie Rady Ministrów i jej organów oraz Sejmu i Senatu oraz ich organów.

Za niespełna rok minie 10 lat od przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Być może jest to właściwy czas, aby podjąć konkretne i energiczne prace zmierzające do usprawnienia procesu transpozycji prawa Unii Europejskiej. Pojawienie się nowej funkcji władzy ustawodawczej i władzy wykonawczej w związku z członkostwem w Unii Europejskiej – tj. funkcji europejskiej, wskazuje, iż konieczne jest podjęcie w związku z tym działań mających na celu dokonanie „europejskiej” nowelizacji konstytucji oraz aktów prawnych regulujących działanie Rady Ministrów, Sejmu i Senatu. Zaniechania w tej materii mogą doprowadzić do coraz większych opóźnień, a także skutkować pogorszeniem się jakości tworzonego prawa. Rzeczypospolita Polska może również narazić się na odpowiedzialność odszkodowawczą oraz konsekwencje finansowe ze strony Unii Europejskiej.

Ryszard Mojak, Artur Trubalski

**POLITICAL ROLE AND THE TASKS OF THE SENATE
IN THE PROCESS OF THE INTEGRATION
OF THE REPUBLIC OF POLAND WITH THE EUROPEAN UNION**

The article is devoted to the analysis of the political role and tasks of the Senate of the Republic of Poland in relation to the process of Polish integration with the European Union. The starting point for this considerations is the change of the relationship between legislative and executive authorities in connection with the transposition of EU law into the Polish legal system and the law-making process at the European Union level. As a consequence a new political function of the legislative and the executive authorities has appeared - the European function. In the case of the Polish Senate it is in fact an element of the legislative function of the Second Chamber of the Parliament. At the same time some legislative competences, which previously belonged to legislative power and its institutions, have been transferred to the Council of Ministers. As a result of European integration the shift of law making competences can be observed from the legislature to the executive (the Council of Ministers).