Andrzej Bisztyga¹

**Recenzja. Ryszard Balicki, *Funkcja europejska Sejmu RP*,
ISBN: 878-83-66066-47-2, Wydawnictwo Uniwersytetu
Wrocławskiego, Wrocław 2019, ss. 235**

Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego wydało książkę autorstwa swego pracownika, będącego jednym z bardziej rozpoznawalnych konstytucjonalistów w naszym kraju. Ryszard Balicki podjął problematykę europejskiej funkcji izby pierwszej naszego parlamentu, co stanowi wyraz a zarazem zwieńczenie jego od dłuższego czasu prowadzonych badań.

Należy podkreślić, że R. Balicki jest autorem wcześniejszych, znaczących opinii i ekspertyz prawnych dotyczącej tej problematyki. Recenzowana publikacja stanowi zatem pokłosie zarówno teoretyczno – badawczych dociekań, jaki i praktyczno – eksperckich doświadczeń Autora. Między innymi aktywnie uczestniczył on i uczestniczy w licznych zespołach eksperckich, między innymi był on stałym ekspertem Komisji Nadzwyczajnej Sejmu RP ds. zmiany Konstytucji oraz ekspertem Podkomisji ds. rozdziału europejskiego (2010–11). Pracował także nad przygotowaniem pierwszej ustawy kooperacyjnej.

Recenzowana monografia stanowi podsumowanie naukowych badań Autora nad parlamentaryzmem i instytucjami demokratycznymi, finalnie koncentrując się na aktualnym zagadnieniu konsekwencji przystąpienia przez

¹ ORCID ID: 0000-0002-6579-9656, doktor habilitowany, Katedra Prawa Konstytucyjnego, Europejskiego i Międzynarodowego Publicznego, Instytut Nauk Prawnych, Uniwersytet Zielonogórski. E-mail: biszan29@gmail.com.

państwo do regionalnej organizacji integracyjnej, w tym na udziale narodowego parlamentu w procesie podejmowania decyzji w sprawach dotyczących Unii Europejskiej. Co szczególnie interesujące, R. Balicki formułuje między innymi propozycje nowelizacji Konstytucji RP zmierzającej do zapewnienia Sejmowi możliwości realizacji funkcji i zadań wynikających z przyjęcia przez RP członkostwa w UE, który to problem narósł i nabrał znaczenia po wejściu w życie Traktatu z Lizbony. Książka inspirowała do kontynuacji dyskusji nad potrzebą i kształtem włączenia do Konstytucji RP rozdziału dotyczącego członkostwa RP w Unii Europejskiej.

Klasyfikacja funkcji Sejmu ma charakter konwencyonalny i w zasadzie poza powszechnie konstytucyjnie zarejestrowanymi, tradycyjnymi i powszechnie uznawanymi funkcjami ustawodawczą i kontrolną tej izby, pozostałe elementy przedmiotowej klasyfikacji stanowią przedmiot dyskusji w łonie doktryny. Poza funkcją europejską. Proces integracji europejskiej, włączywszy w to Traktat Lizboński skutkowało to uszczupleniem, a to rozszerzeniem, a to zmianą charakteru poszczególnych kompetencji Sejmu, w konsekwencji czego zaczęto wyróżniać funkcję europejską. Ten stan rzeczy doznał petryfikacji za sprawą orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, który między innymi stwierdził, że ratyfikacja zmian w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie jest niezgodna z konstytucją. Należy zatem przyjąć istnienie wystarczająco mocnych podstaw dla wyodrębnienia nowej funkcji Sejmu (parlamentu), którą można określić mianem funkcji europejskiej pomimo braku sformułowanej *expressis verbis*, konstytucyjnej podstawy jej uznania.

Książka autorstwa dr Ryszarda Balickiego poświęcona europejskiej funkcji Sejmu RP jest pracą wartościową i oryginalną. Co się tyczy wyboru problemu badawczego, to jest to problem ustrojowo i społecznie doniosły. Zagadnienie to często było już przedmiotem badań polskiej doktryny prawa konstytucyjnego, niemniej monografia ta jest nacechowana ambicją jego kompleksowego ujęcia. Rzecz traktuje o polskim, narodowym parlamencie w warunkach ewoluującego procesu integracji europejskiej. Przez długi czas intensyfikacja tego procesu była wiązana ze zjawiskiem tak zwanej deparlamentaryzacji, które doznało zahamowania dopiero za sprawą Traktatu z Lizbony, kiedy to mocą pierwotnego prawa europejskiego parlamentom narodowym przypisano rolę strażników zasady subsydiarności w Unii Europejskiej. Natomiast z pewnością w warunkach europejskiej integracji narodowy parlament nie

jest – bo być nie może – monopolistą w zakresie tworzenia prawa, w tym prawa jego samego dotyczącego. Narodowy parlament, w tym polski dwuizbowy parlament stanowi element wielopoziomowej struktury sprawowania rządów w Unii Europejskiej, ale byłby kłopot z zaklasyfikowaniem go jako pełnoprawnego uczestnika procesów decyzyjnych w ramach Unii Europejskiej.

Ze szczególnym charakterem funkcji europejskiej Sejmu RP koresponduje szczególnie charakter sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej, będącej tym sejmowym organem, któremu przypada kluczowa rola w realizacji tej funkcji. Organowi temu trudno byłoby przypisać wyłącznie pomocniczy charakter, jego kompetencje są znacznie poważniejsze od kompetencji pozostałych komisji sejmowych i to do tego stopnia, że działa ona niejako w zastępstwie Sejmu. Dla daleko posuniętej samodzielności i decyzyjności komisji europejskich funkcjonujących w europejskich parlamentach narodowych, są one często określane mianem wielkich komisji.

Autor słusznie wskazuje na potrzeby zwiększenia profesjonalizmu działania wyspecjalizowanych komisji do spraw Unii Europejskiej, zatrudniania dodatkowych ekspertów oraz przeznaczania na te cele zwiększonych środków finansowych. I w tych sprawach R. Balicki zapewne ma rację, niemniej same struktury UE uległy technokratyzacji i nie w pełni wyczuwają puls oczekiwań europejskich społeczeństw. Działania tych struktur zaczynają się przedstawiać jako z jednej strony wyspecjalizowane i eksperckie a drugiej strony jako społecznie niezrozumiałe a nawet wyobcowane, co stwarza realne zagrożenie dla bezprecedensowego i opromienionego wieloma sukcesami projektu integracyjnego, jakim Unia Europejska rzeczywiście jest. Jest faktem społecznie nieuświadomionym, że obszar UE od czasów II Wojny Światowej jest obszarem, na którym skutecznie jest realizowana tomistyczna zasada *pax et ordo*. Obecnie zapewne zawodzi komunikacja między instytucjami UE z jednej strony a europejskimi społeczeństwami z drugiej strony. Zawodzi również edukacja społeczna w sprawach europejskich. I jest to rzeczywisty problem, skutkujący rozbieżnościami już nie tylko między politycznymi programami poszczególnych formacji i frakcji, ale rozbieżnościami między wspólnotowym duchem i europejską aksjologią prawa a pozbawionym wiedzy o nich europejskim elektoratem. Poważny problem państw członkowskich Unii Europejskiej objawia się w niezrozumieniu przez znaczącą część społeczeństw tych państw istoty demokracji. Otóż poza założeniem rządów większości, de-

mokracja musi zakładać wzmożoną ochronę mniejszości. I z tym właśnie jest problem, będący efektem zaniedbań edukacyjnych na poziomach: podstawowym i średnim. Myśl o potrzebie rozwiązania tych bieżących problemów naturalną kolejną rzeczą prowadzi ku sformułowaniu pytania o rolę parlamentu narodowego w sanacji tego stanu rzeczy. Dodatkowo, upowszechnienie nastrojów populistycznych skutkuje obniżeniem respektu dla procedur, które stanowią jeden z fundamentów demokracji.

Autor dostrzegł także potrzebę stosowania i upowszechniania częściowych rozwiązań z zakresu prawa parlamentarnego, które w założeniu łagodziłyby potencjalne napięcia między parlamentarnymi: większością a mniejszością, wynikłe głównie na tle postanowień prawa UE. Przykładowo, godnym rozważenia recepcji na gruncie polskim jest przyznanie – niemieckim wzorem – grupie $\frac{1}{4}$ członków izby parlamentu prawa zainicjowania wniesienia skargi to Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Jest to rozwiązanie dowartościowujące mniejszość, która zostaje wyposażona w narzędzie umożliwiające jej prawne zwycięstwo w sporze, w tle którego ujawnia się napięcie między demokracją a praworządnością. To z kolei jest możliwe dzięki przekazaniu sprawy do rozstrzygnięcia z demokratycznie legitymowanego do działania parlamentu do prawniczo kompetentnego, niezawisłego, europejskiego organu sądowego. Ten sposób myślenia zdaje się wytyczać jedyną możliwą ścieżkę rozwoju Unii Europejskiej pojmowanej jako struktury opartej na prawie.

Monografię cechuje odpowiednio wysoki, merytoryczny poziom, recenzja powinna jednak wskazywać także słabsze momenty rozważań oraz postawienie pytań. Pragnę jednak zaznaczyć, że czynię to w myśl zasady, że lepsze jest wrogiem dobrego.

Autor słusznie podkreśla złożoność funkcji europejskiej parlamentu, która wymyka się klasycznym klasyfikacjom funkcji parlamentu. Wszak komponentami tej funkcji są zarówno kompetencje przysługujące Sejmowi wcześniej, jak i kompetencje nowe, stymulowane procesem europejskiej integracji. I zapewne nie jest to stan *constans*. Wyłączwszy punkt 3 i 4 rozdziału I książki, koncentrujące się bardziej na klasyfikacji i typizacji funkcji parlamentu (Sejmu), Autor nie zdecydował się na podjęcie głębszych, teoretycznych rozważań na temat samego pojęcia i konotacji funkcji parlamentu. Byłby to zabieg interesujący w tym znaczeniu, że pozwalałby na uzyskanie obrazu tego, o czym myślimy, mówiąc o funkcji izby parlamentu, funkcji izb parlamentu

bądź funkcji parlamentu. Otóż zagadnienie funkcji izby parlamentu pozostaje w ścisłym związku z zagadnieniem struktury parlamentu.

Już samo słownikowe ustalenie, że pojęcie funkcji pochodzi od łacińskiego słowa *functio*, oznaczającego czynność albo pokrewne jej wykonywanie oraz odbywanie, mogłoby stanowić punkt wyjścia dla rozważań nad dynamicznym i statycznym aspektem funkcji, sprzyjałoby pogłębieniu teoretycznej warstwy pracy. Funkcja może być postrzegana jako działanie bądź jako cel, przy czym osiągnięcie celu rozumianego jako realizacja określonego zadania jest efektem poprzedzającego to zdarzenie procesu działania, to jest określonej akcji, co wymaga oprzyrządowania. Bardzo dobrą inspiracją w dążeniu do teoretycznego pogłębienia rozważań tego typu mogłaby być lektura książki dr Iwony Boguckiej pt. „Funkcje prawa. Analiza pojęcia”, Kraków 2000.

Monografia traktuje o europejskiej funkcji Sejmu RP. Mając pełną świadomość konieczności respektowania konstytucyjnej zasady nieegalityarnego bikameralizmu parlamentarnego, nie do końca uzasadnione wydaje się być pominięcie w pracy miejsca i roli Senatu RP w ramach funkcji europejskiej. Co więcej, wydaje się, że spetryfikowane orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego postanowienia ustawy kooperacyjnej osłabiają kategoryczność tezy o nierównorzędności izb polskiego parlamentu albo przynajmniej z tą tezą nie korespondują. To właśnie w ramach funkcji europejskiej niesymetryczność partycypacji Sejmu i Senatu ulega zatarciu. Dwuizbowość parlamentu rodzi naturalne pytanie o relacje między izbami oraz o ich udział w wypełnianiu poszczególnych funkcji parlamentu, zarówno co do faktu, jak i co do zakresu tego udziału.

Przyczyny takiego redukcyjnego ujęcia podmiotowego aspektu funkcji europejskiej powinny zostać wyłożone we wstępie do pracy. Deficyt tej prezentacji skazuje odbiorcę na domysły. Prezentacja tych przyczyn wyjaśniałaby zarazem ograniczające potraktowanie Senatu w tym zakresie. Dodajmy, że R. Balicki jest współautorem ważnej opinii w sprawie utworzenia wspólnej, to jest poselsko-senatorskiej komisji do spraw europejskich, opublikowanej w Przeglądzie Sejmowym nr 12/2004.

Systematyka książki przedstawia się jako logiczna i spójna. Rzecz obejmująca sześć rozdziałów o jedno- i dwustopniowych systematykach wewnętrznych. Kolejne rozdziały stanowią o parlamencie i jego funkcjach, pozycji parlamentów narodowych we Wspólnotach Europejskich i i następnie w Unii Eu-

ropejskiej, prawnych aspektach członkostwa w Unii Europejskiej, realizacji kompetencji Sejmu RP odnoszących się do Unii Europejskiej oraz o mechanizmach współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich UE.

Co się tyczy wykorzystanych w publikacji metod badawczych, to dominuje metoda prawno-dogmatyczna, doznająca wsparcia w metodach teoretycznej, komparatystycznej, historycznej i opisowej. Pewnym technicznym utrudnieniem, ale zarazem zjawiskiem uatrakcyjnającym proces badawczy jest determinowana przedmiotem pracy konieczność ciągłego operowania w przestrzeni prawnej a zarazem badawczej, na którą oddziałują zarówno normy prawa europejskiego, jak i normy prawa krajowego różnej rangi, włączywszy normy prawa wewnętrznego.

Podsumowując, publikacja dostarcza ważnego głosu w polskiej nauce prawa konstytucyjnego w obszarze oddziaływania prawa Unii Europejskiej na krajowe, ustrojowe prawo instytucjonalno – proceduralne. Formalna i stylistyczna strona pracy nie budzi zastrzeżeń. Praca została napisana dobrym językiem prawniczym a jednocześnie jest przystępna w odbiorze. Szata edytorska staranna.