

Procedura badania zgodności projektu ustawy z prawem UE

1. Wprowadzenie

Tworzenie prawa jest sekwencyjnym procesem opartym na zorganizowanej normatywnie procedurze, prowadzonym przez upoważnione do tego podmioty¹. Z uwagi na hierarchiczność systemu prawa przy tworzeniu nowych aktów prawnych konieczne jest uwzględnianie treści aktów obowiązujących i jednocześnie hierarchicznie wyższych lub mających pierwszeństwo stosowania. W przypadku tworzenia ustaw ustawodawca winien mieć na uwadze przede wszystkim normy Konstytucji oraz prawa europejskiego. Zarówno prawo pierwotne, mające status prawa traktatowego, jak i prawo pochodne, ma zagwarantowane – stosownie do art. 91 ust. 3 Konstytucji – pierwszeństwo w odniesieniu do ustawy². Z tego też względu jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej konieczne stało się podjęcie działań służących harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej³. Obowiązek taki wynikał z art. 68 Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi⁴. Obecnie uwzględnianie treści unormowań unijnych na etapie stanowienia ustaw jest stałą praktyką organów uczestniczących w procesie legislacyjnym.

Zapewnienie zgodności prawa (ustaw) z prawem UE ma zasadnicze znaczenie także z punktu widzenia budowy jednolitego i spójnego systemu prawa, jak i z uwagi na wiążące Rzeczypospolitą zobowiązania międzynarodowe w zakresie przestrzegania wiążącego nas prawa międzynarodowego, a od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej – także prawa tworzonego wewnątrz struktur tej organizacji. Zwłaszcza że projekty ustaw nie korzystają – w przeciwieństwie do już uchwalonych ustaw – z domniemania ich zgodności z Konstytucją i prawem UE⁵.

¹ T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2009, s. 141.

² J. Barcz, *Efektywność prawa wspólnotowego w prawie krajowym. W sprawie wytycznych techniki prawodawczej*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 2, s. 9.

³ Zob. opinię Rady Legislacyjnej z 31 stycznia 2003 r. na ten temat *Opinia w sprawie harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 1, s. 179 i n.

⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 228.

⁵ A. Szmyt, *Nowe elementy konstytucyjne i regulaminowe postępowania ustawodawczego*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 38.

2. Konieczność badania zgodności projektu ustawy z prawem UE

Zasada pierwszeństwa prawa UE, którego moc prawna jest niższa wyłącznie od samej Konstytucji, oraz zasada legalizmu nakładają na wszystkie organy władzy publicznej, które biorą udział w procesie uchwalania ustaw bez względu na fazę tego procesu, obowiązek uwzględniania treści obowiązujących unormowań prawnych UE w aspekcie ich treści materialnoprawnych. Obowiązek ten istnieje bez względu na to, czy zostały przewidziane wprost jakieś procedury czy ustanowiono instytucje odpowiedzialne za weryfikację zgodności uchwalanych ustaw z prawem UE i spoczywa on na każdym instytucjonalnym uczestniku procesu legislacyjnego.

Jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej Trybunał Konstytucyjny zajął stanowisko, że Sejm ma obowiązek oceny, czy podejmowane przez niego działania w obrębie procesu ustawodawczego są zgodne z Konstytucją. Trybunał orzekł wówczas, iż „przestrzeganie praw RP w działalności organu ustawodawczego to przede wszystkim przestrzeganie Konstytucji i realizacja podstawowego obowiązku płynącego z jej charakteru prawnego, jakim jest zakaz wydawania ustaw sprzecznych z Konstytucją. Kontrola konstytucyjności własnych zachowań Sejmu w procesie ustawodawczym przed ostatecznym uchwaleniem ustawy przez Sejm jest jednym ze środków prowadzących do realizacji tego obowiązku”⁶. „O istnieniu takiego obowiązku kontroli po stronie Sejmu świadczą także przepisy jego regulaminu, które stanowią o kierowaniu przez Prezydium Sejmu projektów ustaw lub uchwał, co do których istnieje wątpliwość, czy nie są sprzeczne z prawem, do Komisji Ustawodawczej w celu wyrażenia opinii (art. 31 ust. 6)”⁷. Na gruncie obowiązującej Konstytucji Sejm ma zakaz wydawania ustaw sprzecznych z aktami wyższego rzędu, a także z mającym pierwszeństwo w kolizji z ustawą prawem unijnym, w związku z czym organ ten winien badać zakres i charakter zmian wprowadzanych do projektu ustawy podczas całego etapu procesu legislacyjnego prowadzonego w parlamencie także pod kątem ich zgodności z prawem UE.

Badanie zgodności projektu ustawy z prawem UE może przebiegać równoległe na dwóch płaszczyznach: zinstytucjonalizowanej, tj. w ramach procedury ustawodawczej mającej postać sformalizowaną, oraz społecznej, gdzie podmiotami weryfikującymi poprawność założeń do ustawy lub postanowień projektowych będą podmioty niewywodzące się z organów władzy, tj. obywatele, stowarzyszenia czy grupy interesów i reprezentujący je lobbyści. Ta społeczna kontrola zgodności projektu ustawy z prawem UE może jednak w pewnych sytuacjach przybrać pewną skonkretyzowaną formę, np. przez

⁶ Orzeczenie TK z dnia 23 listopada 1993 r., K 5/93, OTK 1986-1995/t4/1993/cz2/39.

⁷ *Ibidem*. Obecnie jest to art. 34 ust. 8 RegSej.

uczestnictwo w wysłuchaniu publicznym dotyczącym projektu ustawy⁸ czy skorzystanie z konstytucyjnego prawa do petycji⁹, choć za każdym razem postulaty i zarzuty zainteresowanych nie będą miały mocy wiążącej dla twórców ustawy.

W zasadzie w każdej czynności podejmowanej w postępowaniu ustawodawczym tkwi element kontroli¹⁰. Dotyczy to także fazy poprzedzającej wykonanie inicjatywy ustawodawczej, która została zakwalifikowana przez Trybunał Konstytucyjny do trybu ustawodawczego w szerokim tego słowa znaczeniu¹¹. Jednakże Sejm, jako formalny twórca ustawy, może rozpocząć badanie zgodności projektu ustawy z prawem UE dopiero z chwilą złożenia projektu na piśmie Marszałkowi Sejmu. Do kompetencji Marszałka należy bowiem nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym, co jest tożsame z zarządzaniem przez niego druku projektu, doręczeniem go posłom i skierowaniem do pierwszego czytania. Czynności te poprzedza jednak konieczność zbadania treści projektu pod względem formalnym oraz materialnym¹².

Procedura badania zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej na poziomie Sejmu składa się z kilku etapów, w ramach których różne podmioty kontrolne dokonują weryfikacji treści projektu pod kątem ich zgodności z rozwiązaniami obecnymi w prawie unijnym. Weryfikacja ta przybiera formę opinii do projektu, które to zawierają właściwe analizy propozycji rozwiązań prawnych zawartych w projekcie. Opinie te mają jednak charakter niewiążący, co wynika z istoty takiego dokumentu. Organem, który pełni naczelną rolę w ramach tej procedury, jest Marszałek Sejmu. Nadaje on bowiem bieg projektowi i posiada decydujący wpływ na uwzględnianie niektórych opinii podmiotów kontrolujących. Z tego też względu można o tym organie powiedzieć, że dba o poprawność merytoryczną projektów ustaw pod kątem ich zgodności z prawem UE.

⁸ Na temat funkcjonowania tej instytucji zob. P. Kuczma, *Wysłuchanie publiczne jako metoda artykulacji interesów*, [w:] J. Blicharz i J. Boć (red.), *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 611 i n.

⁹ Zob. P. Kuczma, *Prawo petycji*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP. Tom II. Charakter, zakres realizacji oraz ochrona wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 509–510.

¹⁰ M. Kruk, *Funkcja kontrolna Sejmu RP*, Warszawa 2008.

¹¹ Zob. np. orzeczenie TK z dnia 19 listopada 1996 r. (K 7/95). Inaczej M. Kruk, która wskazała, że etap postępowania „przedparlamentarnego” („przedinicjatywny”) nie może być uznawany za część postępowania ustawodawczego z uwagi na szcążkowy charakter odnoszącej się do niego regulacji prawnej, a w niektórych wypadkach nawet jej brak. M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 10.

¹² B. Szepietowska, *Proces ustawodawczy*, [w:] Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 104.

3. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem UE (oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem UE)

Właściwa realizacja prawa inicjatywy ustawodawczej wymaga, aby projektodawca do projektu ustawy załączył uzasadnienie, gdyż tylko projekt ustawy wraz z jego uzasadnieniem są przedmiotem postępowania ustawodawczego¹³. „Ze względów prakseologicznych wskazane jest, aby projekty przedkładane Marszałkowi Sejmu miały poprawną formę legislacyjną”¹⁴.

Jeszcze kilka lat temu uzasadnienia projektów ustaw miały dość skromną treść ograniczającą się do zdawkowego przytoczenia niektórych projektowych przepisów i – ewentualnie – do wskazania, iż przyjęcie nowej ustawy nie będzie wiązało się z dodatkowymi wydatkami. Współcześnie jednak postulat uzasadnialności rozstrzygnięć, inicjatyw i zamierzeń w sferze publicznej staje się standardem w demokratycznym państwie prawnym. Jego realizacja stanowi bowiem istotny element koncepcji racjonalnego prawodawcy, który tworzy nie tylko „dobre” i potrzebne prawo, ale kształtuje je w sposób jawny, uzasadniając motywy swoich poczynań¹⁵.

Dołączenie do projektu ustawy uzasadnienia ma umożliwić osiągnięcie celu, jakim jest uchwalenie ustawy zbudowanej poprawnie pod względem legislacyjnym. Z tego też względu kryteria, jakie musi spełniać uzasadnienie, są określone przez adresata projektu, a nie przez wnioskodawcę, gdyż to adresat odpowiada ostatecznie za treść uchwalonej ustawy¹⁶. W związku z tym uzasadnienie projektu ustawy winno zawierać elementy, o których stanowi art. 32 ust. 2 Regulaminu Sejmu (dalej: RegSej)¹⁷. Jednym z nich jest obowiązek o profilaktycznym charakterze polegający na konieczności złożenia oświadczenia o zgodności projektu ustawy z prawem UE albo oświadczenia, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem UE (pkt 7)¹⁸. Oświadczenia te – zawarte

¹³ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 226.

¹⁴ E. Tkaczyk, *Pojęcie i rola „uzasadnienia projektu ustawy” w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Legislacyjny” 2010, nr 1, s. 17.

¹⁵ *Ibidem*, s. 11.

¹⁶ J. Mordwiłko, W sprawie spełnienia przez Senat wymogów wynikających z art. 31 ust. 2 i 2a Regulaminu Sejmu, „Biuletyn Ekspertyz i Opinii Prawnych” 1999, nr 2, s. 39 i n.

¹⁷ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. (M.P. z 2012 r., poz. 32 i 819, z 2013 r. poz. 62).

¹⁸ Wprowadzenie tego obowiązku w 1999 r. wywołało spór między obiema izbami parlamentu, gdyż Senat, chcąc skorzystać z prawa inicjatywy ustawodawczej, musiał w uzasadnieniu projektu zawrzeć dodatkowe informacje, o których nie wspominała Konstytucja. Marszałek Senatu wskazywał, że „jedynym obowiązkiem nałożonym na Senat przez Konstytucję jest wymóg przedłożenia skutków finansowych wykonywania inicjatywy ustawodawczej Senatu. Tym samym przepisy regulaminu nie mogą nakładać na organy państwa nowych nieznanych Konstytucji i ustawom obowiązków”. Odmienne argumentował Marszałek Sejmu, uzasadniając, że wystarczającą podstawą jest art. 112 Konstytucji, który wskazuje, iż Regulamin Sejmu określa „sposób wykonywania konstytucyjnych i ustawowych obowiązków organów

w treści uzasadnienia – są składane przez podmiot korzystający z prawa inicjatywy ustawodawczej i nie muszą być szczególnie rozbudowane treściowo. Akceptowalne jest nawet wyrażenie takiego oświadczenia w formule jednozdaniowej¹⁹, co w praktyce najczęściej ma miejsce²⁰. Oznacza to po pierwsze, że projektodawca ma obowiązek dokonania analizy postanowień projektowych w kontekście brzmienia unormowań unijnych jeszcze przed wniesieniem projektu ustawy do łaski marszałkowskiej, a po drugie, że z prawa inicjatywy ustawodawczej może skutecznie skorzystać tylko wówczas, jeżeli nie stwierdzi sprzeczności między projektem a prawem UE w ramach tak prowadzonej procedury weryfikacyjnej.

W sytuacji gdy uzasadnienie ustawy nie będzie odpowiadać wymogom określonym w art. 34 ust. 2 i 3 RegSej, Marszałek Sejmu może zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy art. 34 ust. 7 RegSej). W interesującym nas przypadku zwrot może nastąpić wtedy, gdy wnioskodawca nie złoży wcale oświadczenia dotyczącego zgodności z prawem UE lub oświadczenia o tym, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem UE. Warto jednak zwrócić uwagę, iż „zwrócenie wnioskodawcy projektu ustawy po pierwsze – ma ono charakter fakultatywny, po drugie – jest z nim związany luz oceny, po trzecie – dotyczy ono samego uzasadnienia, nie zaś treści czy formy projektu”²¹.

Swego czasu pojawiła się natomiast wątpliwość, czy istnieje możliwość zwrotu projektu, gdy wnioskodawca w ogóle nie załączył uzasadnienia (kwestia ta pozostaje nieuregulowana także obecnie w przepisach regulaminowych). Wypada zgodzić się z poglądem wyrażonym przez W. Sokolewicza, który uznał, że „o ile w wypadku zakwestionowania treści uzasadnienia Prezydium [obecnie Marszałek Sejmu – P.K.] ocenia zakres i stopień jej niezgodności z wymogami regulaminowymi i dlatego – w wyniku takiej oceny – może zwrócić projekt wnioskodawcy, o tyle w wypadku braku uzasadnienia nie zachodzi potrzeba dokonywania takiej oceny i Prezydium Sejmu [obecnie Marszałek Sejmu – P.K.] powinno zwrócić projekt”²².

„Uprawnienie to pozwala Marszałkowi zahamować każdy proces legislacyjny, jednak Marszałek rzadko korzysta z przysługującego mu na mocy art. 34 ust. 7 regulaminu Sejmu prawa zwrotu wnioskodawcy projektu ustawy, gdy uzasadnienie do projektu nie odpowiada wymogom regulaminowym. Jego powściągliwość wynika chyba po trosze

państwowych wobec Sejmu”. Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 592.

¹⁹ P. Uziębło, *Inicjatywa ustawodawcza obywateli*, Warszawa 2008, s. 78.

²⁰ W treści uzasadnień pojawiają się lakoniczne oświadczenia stanowiące powtórzenie przepisów regulaminowych, to znaczy, że „projekt ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej” lub „projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej”.

²¹ A. Szmyt, *Tryb stanowienia ustaw – szanse i zagrożenia*, [w:] M. Granat (red.), *Zagadnienia prawa parlamentarnego*, Warszawa 2007, s. 120.

²² W. Sokolewicz, *Postępowanie z projektem ustawy lub uchwały, do którego nie dołączono uzasadnienia*, „Biuletyn BSE” 1993, nr 2, s. 7–8.

również z chęci uniknięcia konfliktów między Sejmem a innymi organami państwa, jeżeli to one wystąpiły z projektem ustawy²³. Z pewnością konsekwentne skorzystanie z tego uprawnienia ograniczyłoby znacząco aktywność legislacyjną, gdyż zjawisko ignorowania przez podmioty inicjatywy ustawodawczej obowiązku należytego uzasadniania projektów ustaw jest dość powszechne²⁴.

Uprawnienie Marszałka Sejmu do zwracania wnioskodawcy takiego przedłożenia, które nie zawiera prawidłowo zbudowanego pod względem formalnym uzasadnienia, nie budzi konstytucyjnych wątpliwości, „choć – generalnie – każdy typ kontroli wstępnej projektu powinien być przedmiotem raczej konstytucyjnego unormowania, za czym przemawiają zasada podziału władzy i ewentualność sporów na tle oceny projektu²⁵. W piśmiennictwie zgłoszono także postulat, aby kwestia ta została pełniej uregulowana choćby przez uczynienie Trybunału Konstytucyjnego właściwym do rozpatrywania ewentualnych sporów między wnioskodawcą a Marszałkiem Sejmu dotyczących dopuszczenia projektu do dalszego procedowania²⁶. „Na marginesie omawianego uprawnienia marszałka podkreślić też należy, iż przepisy regulaminowe nie dają żadnej podstawy do dokonywania oceny celowości (potrzeby) projektu, a więc w płaszczyźnie pozaprawnej²⁷”.

4. Opinia wstępna

Mimo złożenia oświadczenia przez projektodawcę, o którym mowa w art. 32 ust. 2 pkt 7 RegSej, to jest oświadczenia o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenia, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej, Marszałek Sejmu zarządza dodatkowo sporządzenie przez ekspertów Kancelarii Sejmu opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej (art. 34 ust. 9 RegSej). Jest to zatem pierwsza czynność podejmowana w Sejmie mająca służyć merytorycznemu zbadaniu zgodności projektu ustawy z prawem UE. Marszałek Sejmu o opinię tę zwraca się po otrzymaniu projektu ustawy, lecz musi to zrobić jeszcze przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania.

Konieczność wystąpienia o dodatkową opinię tylko na pierwszy rzut oka wydaje się rozwiązaniem niecelowym. Marszałek Sejmu nie ma bowiem żadnej gwarancji, że

²³ E. Tkaczyk, *op. cit.*, s. 24.

²⁴ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 172; zob. też D. Chrzanowski, W. Odrowąż-Sypniewski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu II kadencji*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 61 i n.

²⁵ A. Szmyt, *Nowe...*, s. 37.

²⁶ L. Garlicki (red.), *Uwaga 23 do art. 118*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, tom III, Warszawa 2003, s. 23.

²⁷ A. Szmyt, *Nowe...*, s. 37.

projektodawca dokonał prawidłowej analizy stanu prawnego UE i że złożone w uzasadnieniu oświadczenie jest oparte na prawdzie. W praktyce zresztą zdarzały się już takie sytuacje, kiedy oświadczenie z art. 34 ust. 2 pkt 7 nie było zgodne z rzeczywistością.

Opinia przygotowana przez ekspertów Kancelarii Sejmu nie jest wymagana, gdy z prawa inicjatywy ustawodawczej korzysta Prezydent oraz Rada Ministrów. Oznacza to, że oświadczenia zawarte w projektach ustaw tych podmiotów korzystają w pewien sposób z domniemania ich zgodności z prawem UE. W ten sposób unika się dublowania (powtarzania) działań sprawdzających w Sejmie, co jest uzasadnione przy założeniu, że zarówno Prezydent, jak i RM, dysponują fachową pomocą przy prowadzeniu przez nie działalności legislacyjnej, korzystając odpowiednio w tym zakresie z Kancelarii Prezydenta i Rady Legislacyjnej.

Uchylony art. 34 ust. 10 RegSej przewidywał, że gdy z opinii sporządzonej przez ekspertów Kancelarii Sejmu w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem Unii Europejskiej będzie jednoznacznie wynikać, że projekt ustawy nie jest zgodny z prawem UE, Marszałek Sejmu będzie zobowiązany skierować projekt do Komisji Europejskiej celem wyrażenia przez nią kolejnej opinii, którą następnie Marszałek przekazywał wnioskodawcy. Można zatem było założyć, że wówczas „wnioskodawca ustosunkuje się do zarzutów i wniesie odpowiednie autopoprawki lub wycofa projekt”²⁸.

Obecnie przepisy Regulaminu Sejmu nie określają *expressis verbis*, co robić, gdy opinia Kancelarii Sejmu jest negatywna. Z pewnością projektu ustawy nie można zwrócić wnioskodawcy w trybie art. 34 ust. 7 RegSej, gdyż przepis ten dotyczy jedynie formalnych braków w uzasadnieniu projektu. Tymczasem badanie przez ekspertów Kancelarii Sejmu ma charakter merytoryczny, a zatem w jego ramach dokonuje się analiza konkretnych treści projektowych. Wydaje się, że Marszałek Sejmu nie powinien nadawać tak zaopiniowanemu projektowi dalszego biegu legislacyjnego, gdyż wobec czytelnego sygnału o niezgodności projektu ustawy z prawem UE takie działanie byłoby sprzeczne z zasadą legalizmu. W takim wypadku najsensowniejsze wydaje się skorzystanie przez Marszałka Sejmu z procedury określonej w art. 34 ust. 8 RegSej.

Świadczeniem doradztwa na rzecz Sejmu, jego organów, posłów oraz Kancelarii Sejmu zajmuje się specjalna jednostka organizacyjna, tj. Biuro Analiz Sejmowych. Do statutowych zadań BAS należy m.in. działalność doradcza i opiniodawcza w zakresie spraw związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, w tym merytoryczna obsługa Komisji do Spraw Unii Europejskiej, sporządzanie opinii w sprawie zgodności projektów ustaw z prawem UE, przedstawianie opinii, wniosków

²⁸ K. Kubuj, *Rola Marszałka Sejmu w postępowaniu ustawodawczym*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 2, s. 19.

i uwag dotyczących zgodności projektów ustaw z prawem UE oraz harmonizacji prawa polskiego z prawem UE, współpraca ze służbami prawnymi Unii Europejskiej²⁹.

5. Opinia Komisji Ustawodawczej

Zgodnie z treścią art. 34 ust. 8 RegSej projekt ustawy, co do którego istnieje wątpliwość, czy nie jest sprzeczny z prawem, w tym z prawem UE lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej, Marszałek Sejmu, po zasięgnięciu opinii Prezydium Sejmu, może skierować celem wyrażenia opinii do Komisji Ustawodawczej. Zatem poddane ocenie mogą zostać nie wszystkie projekty, lecz tylko te z nich, które z pewnych względów budzą wątpliwości Marszałka Sejmu, m.in. co do ich zgodności z prawem UE. Nie ma tu znaczenia, czy wątpliwości Marszałka wywoła analiza tekstu projektu ustawy prowadzona przez niego samego, czy też nasunie się ona w wyniku sugestii formułowanych w jakiegokolwiek formie przez inne podmioty³⁰ nawet pozaparlamentarne. „Sprzeczność z prawem jest pojęciem szerokim – może dotyczyć zarówno niezgodności z konstytucją [i z prawem UE – P.K.], jak i systemowej spójności. W pierwszym wypadku chodzi o kontrolę konstytucyjności, będącą funkcją ochrony prawa przed polityką, w drugim – o zgodność z zasadą legalności i zasadą praworządności”³¹. Zdaniem M. Kudeja, przedmiotem tego typu kontroli winny być te sprzeczności, których nie da się usunąć w postępowaniu ustawodawczym³². Podobne stanowisko zajął J. Jaskiernia, wskazując, że „niedopuszczalność z powodu niekonstytucyjności może mieć miejsce jedynie wtedy, gdy charakter lub rozmiar tej niekonstytucyjności jest taki, że nie może być skorygowany w trakcie sejmowego postępowania ustawodawczego”³³.

Ewentualne skierowanie przez Marszałka Sejmu projektu do Komisji Ustawodawczej winno poprzedzić zasięgnięcie przez niego opinii Prezydium Sejmu. Czynność ta jest w takim przypadku obowiązkowa, jednak opinia Prezydium nie ma charakteru wiążącego. Pod jej wpływem Marszałek Sejmu może odstąpić od zamiaru kierowania projektu do zaopiniowania Komisji Ustawodawczej lub też utwierdzić się w przekonaniu, że opinia tego organu rozwieje ewentualne wątpliwości co do sprzeczności projektu z prawem UE³⁴.

²⁹ § 17 lit. k zarządzenia Nr 10 Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 25 marca 2002 r. w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Sejmu.

³⁰ G. Koksanowicz, *Nadawanie biegu inicjatywom ustawodawczym w świetle postanowień regulaminu Sejmu*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 19.

³¹ Z. Czeszejko-Sochacki, *op. cit.*, s. 228.

³² M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 26.

³³ J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawa w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 242.

³⁴ W. Odrowąż-Sypniewski, *O dalszym postępowaniu z poselskim projektem ustawy uznanym w trybie art. 31 ust. 6 (obecnie 34 ust. 8) regulaminu Sejmu przez Komisję ustawodawczą za niedopuszczalny*,

Przyznanie uprawnienia kontrolnego Komisji Ustawodawczej na tym etapie postępowania ustawodawczego jest ze wszech miar uzasadnione. Jest to bowiem organ pomocniczy Sejmu, do którego zadań należy realizowanie zadań z zakresu polityki tworzenia prawa i techniki prawodawczej³⁵, zatem dba ona o zgodność projektów ustaw z aktami wyższego rzędu oraz ich poprawność legislacyjną, co stanowi potencjalną gwarancję odpowiedniej jakości stanowionego prawa³⁶. P. Radzewicz komisję tę nazywa wprost organem *quasi*-ekspertkim. „Komisja ustawodawcza wypowiada się bowiem o treści projektu ustawy, formułuje poglądy, dla których punktem odniesienia jest wiedza prawnicza (ocena «sprzeczności» projektu z prawem), i na tej podstawie następnie stwierdza, czy postępowanie ustawodawcze może dalej się toczyć, czy też powinno zostać zamknięte jeszcze przed skierowaniem projektu do pierwszego czytania”³⁷.

Komisja może większością 3/5 głosów, w obecności co najmniej połowy członków Komisji, zaopiniować projekt jako niedopuszczalny. Projektowi zaopiniowanemu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu może nie nadać dalszego biegu (art. 34 ust. 8 Reg-Sej).

Wskazać w tym miejscu wypada, że sposób uregulowania tego postępowania budzi poważne zastrzeżenia. J. Ciemniwski wskazuje nawet, że „również twórcy tego rozwiązania nie byli przekonani o jego poprawności z punktu widzenia zasad systemu parlamentarnego i z tego względu posłużyli się określeniami, które nie dają jednoznacznych odpowiedzi”³⁸.

Praktyka parlamentarna pokazuje, że rozbieżności występowały w odniesieniu do: charakteru prawnego dokumentu skierowanego do Komisji Ustawodawczej (opiniowano bowiem projekty zarówno przed zarządzeniem ich drukowania, jak i takie, które korzystały ze statusu druków sejmowych); statusu prawnego negatywnej opinii o projekcie (jeśli nie druk sejmowy, to w jaki sposób uzasadnić „poufność” opinii); nadania biegowi

„Ekspertyzy i Opinie Prawne. Biuletyn” 2002, nr 1, s. 27; także G. Koksanowicz, *op. cit.*, s. 19.

³⁵ W. Gromski, *Rola i znaczenie Komisji Ustawodawczej Sejmu*, [w:] J. Trzciniński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 196. Do przedmiotowego zakresu działania Komisji Ustawodawczej należą: a) sprawy polityki legislacyjnej i spójności prawa, b) współdziałanie w organizowaniu procesu ustawodawczego i zapewnienia jego prawidłowości, c) rozpatrywanie projektów ustaw i uchwał o szczególnym znaczeniu prawnym lub o znacznym stopniu złożoności legislacyjnej, d) sprawy związane z postępowaniem przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz wynikające z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, e) współdziałanie w przeprowadzaniu kontroli wprowadzania w życie i wykonywania ustaw i uchwał Sejmu oraz koordynacja tych działań (według pkt 24 załącznika do Regulaminu Sejmu).

³⁶ M. Kudej, *Zmiany w regulaminie Sejmu, dokonane 4 września i 28 października 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 23.

³⁷ P. Radzewicz, *Doradztwo naukowe w pracach Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 5, s. 43.

³⁸ J. Ciemniwski, *Badanie zgodności ustaw z Konstytucją w procesie legislacyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 1, s. 47.

projektowi, który zawierał takie sprzeczności, które zostały uznane za nadające się do usunięcia podczas dalszych etapów postępowania ustawodawczego³⁹.

Zastrzeżenia w praktyce parlamentarnej i w piśmiennictwie wywołała przede wszystkim kwestia skutku prawnego opinii Komisji Ustawodawczej o „niedopuszczalności” projektu i czy Marszałek Sejmu może być na mocy regulaminu umocowany do zablokowania inicjatywy ustawodawczej zainicjowanej przez konstytucyjnie uprawniony podmiot. Innymi słowy czy opinia Komisji Ustawodawczej jest wiążąca dla Marszałka Sejmu, czy ma jedynie walor sondażu prawnopolitycznego.

Opinia ta jest autorstwa organu pomocniczego Sejmu, posiada ona jednak szczególne znaczenie. Po pierwsze dlatego, że Komisja Ustawodawcza jest, na mocy Regulaminu Sejmu, umocowana do zajmowania się problematyką legislacyjną i spójnością prawa oraz współdziałaniem w organizowaniu procesu ustawodawczego i zapewnieniu jego prawidłowości. Ponadto opinia Komisji Ustawodawczej, w przeciwieństwie do opinii innych komisji sejmowych, wyrażana jest kwalifikowaną większością 3/5 głosów członków Komisji. Jednak zakwalifikowanie wystąpienia Komisji przyjmującego postać opinii, która to jest ze swej istoty aktem o niewiążącym charakterze, powoduje, że uznanie jej za wiążącą lub nie pozostaje sporne. Wydaje się, że rozwiązanie tego problemu przyniosłaby dopiero taka zmiana Regulaminu Sejmu, z której wynikałby jednoznacznie charakter tej opinii.

W piśmiennictwie funkcjonują skrajne stanowiska co do oceny mocy wiążącej opinii Komisji Ustawodawczej. M. Kudej wskazywał, że „skutek prawny negatywnej opinii Komisji [...] należy określić jako zaniechanie prowadzenia dalszego postępowania. Praktycznie rzecz ujmując, Prezydium Sejmu [aktualnie Marszałek Sejmu – H.P.] powinno nie nadawać biegu tak zaopiniowanemu projektowi». Zatem – w tym przypadku – taki projekt nie może być przedmiotem prac merytorycznych w Sejmie czy w komisji⁴⁰. Ku wiążącemu charakterowi takiej opinii skłaniał się również J.M. Karolczak⁴¹. W nurt ten wpisują się także poglądy G. Koksanicza, który wskazuje, że skoro Marszałek Sejmu podjął decyzję o wdrożeniu tej procedury, która ma przecież charakter fakultatywny, to czyni to dlatego, aby Komisja potwierdziła lub nie jego wątpliwości. Zatem nieracjonalna i pozbawiona sensu byłaby sytuacja, w której mimo uzyskania opinii o „niedopuszczalności” projektu Marszałek Sejmu nie uwzględniłby stanowiska Komisji, zwłaszcza że wystąpił o nie dobrowolnie, bez regulaminowego przymusu⁴².

³⁹ B. Szepietowska, *op. cit.*, s. 106–107.

⁴⁰ H. Pajdała, *Komisje sejmowe. Status i funkcjonowanie*, Warszawa 2003, s. 87.

⁴¹ J.M. Karolczak, *Opinie*, „Biuletyn BSE” 1992, nr 3, s. 82–83.

⁴² G. Koksanicz, *op. cit.*, s. 20.

Zupełnie odmienną interpretację tego unormowania regulaminowego prezentowali A. Patrzalek i A. Szmyt, wskazując, że stanowisko Komisji zawsze jest tylko i wyłącznie opinią, a zatem nie jest prawnie wiążące dla Marszałka Sejmu⁴³.

W moim przekonaniu, biorąc pod uwagę jedynie wykładnię językową art. 34 ust. 8 RegSej, opinia Komisji Ustawodawczej wiąże Marszałka Sejmu tylko wówczas, gdy Komisja ta nie stwierdza sprzeczności projektu z prawem. Z kolei w sytuacji zaopiniowania projektu jako niedopuszczalny Marszałek Sejmu zachowuje swobodę decyzyjną i tylko od niego zależy, jak potoczą się dalsze losy projektu ustawy. Nie istnieje bowiem żadna procedura, za pomocą której wnioskodawca, którego projekt został uznany za niedopuszczalny, mógłby próbować podważyć stanowisko obrane przez Marszałka Sejmu. Marszałek Sejmu posiada tu klasyczny „luz decyzyjny” i bierze odpowiedzialność za rozstrzygnięcie.

Takie uprawnienie z pewnością znacząco wzmacnia rolę Marszałka Sejmu wobec podmiotów prawa inicjatywy ustawodawczej⁴⁴, stanowi także „istotny środek prawny usprawniający pracę izby, pozwala bowiem nie angażować jej w prace nad projektem, który po uchwaleniu mógłby być skutecznie kwestionowany przed Trybunałem Konstytucyjnym”⁴⁵.

W praktyce Marszałek Sejmu rzadko występuje do Komisji Ustawodawczej o opinię na temat projektu ustawy, co do którego istnieje wątpliwość, czy nie jest sprzeczny z prawem, w tym prawem Unii Europejskiej lub podstawowymi zasadami techniki prawodawczej⁴⁶. Jeżeli jednak z takim wnioskiem występuje, a Komisja wyraża opinię o niedopuszczalności projektu ustawy, to Marszałek pozostawia go bez dalszego biegu⁴⁷. Tego typu decyzje podejmowane przez Marszałka Sejmu nie spotkały się dotychczas z krytyką, co świadczy o powszechnej akceptacji tego rozwiązania⁴⁸.

⁴³ J.M. Karolczak, *op. cit.*, s. 87–88.

⁴⁴ L. Garlicki (red.), *Uwaga 24 do art. 118*, [w:] L. Garlicki (red.), *op. cit.*, s. 24.

⁴⁵ G. Koksanowicz, *op. cit.*, s. 21.

⁴⁶ „Komisja w III kadencji wydała 3 opinie, w IV kadencji – 23, w tym na 21 projektów poselskich 7 projektom nie nadano biegu z powodu ich «niedopuszczalności»; w samej IV kadencji Komisja 17 razy wydała opinię o dopuszczalności projektu, a 6 razy o niedopuszczalności; w V (skróconej) kadencji marszałek Sejmu wystąpił do Komisji Ustawodawczej o opinię w sprawie dopuszczalności projektu 19-krotnie, w VI kadencji 46-krotnie. W bieżącej VII kadencji marszałek wystąpił w omawianym trybie o opinię Komisji Ustawodawczej 33 razy, z czego wydała już ona opinie w odniesieniu do 16 projektów (9 opinii o dopuszczalności, 7 opinii o niedopuszczalności projektów)”. A. Szmyt, *Badanie dopuszczalności projektu ustawy w trybie art. 34 ust. 8 Regulaminu Sejmu*, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 5, s. 18

⁴⁷ K. Kubuj, *op. cit.*, s. 20.

⁴⁸ A. Szmyt, *Nowe...*, s. 18.

6. Opinia eksperta

Jeżeli Sejm nie odrzuci projektu w całości w ramach pierwszego czytania, projekt ustawy jest kierowany do właściwej komisji (art. 39 ust. 2 RegSej) i tam również mogą być podejmowane działania mające na celu analizę projektu ustawy pod względem jej zgodności z prawem UE. Przykładem może być wysłuchiwanie opinii zaproszonych ekspertów. Specjaliści ci dysponują wiedzą fachową niedostępną dla posłów. Ich poglądy mają też niebagatelne znaczenie podczas wyników głosowań, gdyż posłowie z reguły mocno liczą się z ich zdaniem⁴⁹. Należy jednak zwrócić uwagę, że opinie wyrażane przez ekspertów nie są w żaden sposób dla posłów wiążące. Aktualnie komisje mają możliwość powoływania ekspertów (samodzielnie) i jednego stałego doradcę (za zgodą Sejmu), co oznacza, że nie muszą oni zostać powołani, ani uczestniczyć w pracach nad projektem konkretnej ustawy. Pomocne w ocenie zgodności projektu ustawy z prawem UE mogą być dla posłów ekspertyzy i opinie dotyczących lub planowanych prac wynikających z funkcji Sejmu i jego organów w dziedzinie legislacji i działań kontrolnych oraz prac studyjnych. Mogą one być zamawiane przez Marszałka i wicemarszałków Sejmu, Prezydium Sejmu, Konwent Seniorów, komisje i podkomisje, kluby parlamentarne, koła poselskie i posłów⁵⁰.

Poza ekspertami, których obecność nie jest obowiązkowa, w postępowaniu dotyczącym projektów ustaw uczestniczy obligatoryjnie przedstawiciel służby prawnej Kancelarii Sejmu, który przedstawia swoje wnioski w sprawie zgodności projektów ustaw z prawem UE. „Pod pojęciem «służby prawnej» Kancelarii Sejmu należy rozumieć pracowników Kancelarii Sejmu zatrudnionych w Biurze Legislacyjnym oraz [...] BAS, mających wykształcenie prawnicze oraz wiedzę i doświadczenie przy tworzeniu prawa. W bieżących pracach legislacyjnych z projektami ustaw i uchwał Sejmu na posiedzeniach komisji uczestniczą przede wszystkim przedstawiciele Biura Legislacyjnego, czyli legislatorzy, którzy zapewniają typową obsługę legislacyjno-prawną komisji i podkomisji”⁵¹. W przeciwieństwie do innych ekspertów, co do których można mieć niekiedy zastrzeżenia, że reprezentują pewne partykularne interesy, przedstawiciela służby prawnej cechuje pełny obiektywizm. Jego obecność stanowi wyraz tego, że Sejm dba na każdym etapie procesu legislacyjnego o poprawność prawno-legislacyjną stanowionych ustaw. Wydaje się, że przedstawiciel ten winien zabierać głos zawsze wtedy, gdy spostrzeże, iż propozycje zawarte w projekcie lub wprowadzane do projektu w pracach komisyjnych mogą być niezgodne z prawem europejskim. Jego opinia nie ma jednak mocy wiążącej dla członków komisji, w szczególności nie jest on w jakikolwiek sposób władny, by zablokować

⁴⁹ Zob. P. Kuczma, *Lobbing w Polsce*, Toruń 2010, s. 220.

⁵⁰ Uchwała nr 28 Prezydium Sejmu z dnia 19 kwietnia 1995 r.

⁵¹ P. Radziewicz, *op. cit.*, s. 42.

poprawkę, która jego zdaniem jest niezgodna z prawem UE. Nie mniej jednak komisja powinna się ze zdaniem przedstawiciela służby prawnej Kancelarii Sejmu liczyć. W sytuacji bowiem, gdy komisja nie uwzględni wniosku lub uwagi przedstawiciela dotyczące zgodności z prawem UE, Marszałek Sejmu może się zwrócić do komisji o ustosunkowanie się przez nią do tych wniosków i uwag (art. 70 RegSej). Uprawnienie Marszałka Sejmu ma w założeniu podkreślać znaczenie opinii przedstawiciela służby prawnej i służy temu, by nie została ona zbagatelizowana w ferworze prac nad projektem, co ma miejsce często wtedy, gdy uwagi zgłaszają inni eksperci. Rozwiązanie to ukazuje również, że Sejm przywiązuje większą wagę do opinii i uwag zgłaszanych przez eksperta wywodzącego się z Kancelarii Sejmu niż do sugestii autorstwa eksperta zewnętrznego, którego z izbą w zasadzie nic nie łączy.

W odpowiedzi na wystąpienie Marszałka Sejmu o formalne ustosunkowanie się do nieuwzględnionych wniosków i uwag służb prawnych Kancelarii Sejmu komisja podejmuje uchwałę, w której przychyła się do uwag przedstawiciela służby prawnej i zobowiązuje się je uwzględnić na kolejnym, najbliższym etapie prac nad ustawą, lub też konsekwentnie obstaje przy zajętym wcześniej stanowisku, narażając się ewentualnie na odrzucenie jej sprawozdania przez Sejm działający jako całość⁵².

7. Opinia ministra właściwego do spraw członkostwa RP w UE

Podczas procedowania w komisji nad projektem po pierwszym czytaniu, w sprawach dotyczących zgodności przepisów rozpatrywanego projektu ustawy z prawem UE, fakultatywne jest zasięgnięcie opinii ministra właściwego do spraw członkostwa RP w UE (art. 42 ust. 4 RegSej)⁵³. Komisja określa wówczas termin dla ministra do przedstawienia tej opinii.

O opinię ministra komisja może się zwrócić także po drugim czytaniu, jeżeli w jego trakcie zgłoszono nowe poprawki i wnioski. Propozycje te powinny zostać zaopiniowane w terminie wskazanym przez komisję (art. 47 ust. 1a RegSej).

Identyczna procedura jest stosowana wówczas, gdy Senat wniósł poprawki do ustawy uchwalonej przez Sejm (art. 54 ust. 1 RegSej). Minister jest zobowiązany do zaopiniowania senackich poprawek co do ich zgodności z prawem UE.

Wkomponowanie ministra, czyli organu władzy wykonawczej, w sejmowy proces badania zgodności projektu ustawy z prawem UE, wydaje się niekonsekwentne tylko pod tym względem, że Sejm ucieka się tu do pomocy organu spoza parlamentu funkcyj-

⁵² *Ibidem*, s. 43.

⁵³ Zgodnie z ustawą z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 141, poz. 943) ministrem tym jest Minister Spraw Zagranicznych. Fakultatywność opinii ministra jest spowodowana zmianami wprowadzonymi do Regulaminu Sejmu dnia 19 grudnia 2014 r. (M.P. z 2015 r., poz. 31).

nującego w ramach innego segmentu władzy. Takie rozwiązanie ma jednak racjonalne wytłumaczenie. Po pierwsze, analizy dokonuje organ niebędący w jakikolwiek sposób podporządkowany ani uzależniony od Sejmu. Gwarantuje to w związku z tym obiektywizm oceny, ponieważ minister może pozwolić sobie na rzetelną analizę poprawek niepozbawioną konstruktywnej krytyki, bez obaw o własną pozycję. Po drugie, na Radzie Ministrów, zgodnie z Konstytucją, spoczywa obowiązek wykonywania ustaw jako aktów normatywnych parlamentu, to jest „podejmowania przez ten organ egzekutywy wszelkiego rodzaju przedsięwzięć, także o charakterze kontrolnym i koordynacyjnym, umożliwiających sprawne i skuteczne wprowadzanie w życie uchwalonych przez parlament i obowiązujących aktów ustawodawczych [...] przez wszystkie organy administracji rządowej”⁵⁴. Z tego też względu uzasadnione jest włączenie tego organu – poprzez działalność opiniodawczo-kontrolną Ministra Spraw Zagranicznych – w proces dbałości o zgodność projektu z prawem unijnym, skoro później – już po uchwaleniu ustawy – RM ma dbać o realizację tego prawa. Po trzecie, skoro Rada Ministrów została zobowiązana ustawowo do współpracy z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem w UE w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo UE, to nie powinno budzić zastrzeżeń zaangażowanie RM na mocy Regulaminu Sejmu – przez osobę ministra właściwego ds. członkostwa Polski w UE – do opiniowania projektów ustaw co do ich zgodności z prawem unijnym⁵⁵. Wreszcie Minister Spraw Zagranicznych jest tym organem władzy wykonawczej, który z racji przydzielonych mu zadań, powinien najlepiej orientować się w problematyce związanej z prawem UE. Dlatego też, dzięki podległemu ministrowi aparatowi urzędniczemu, jest w stanie dokonać profesjonalnej oceny poprawek zgłaszanych w procesie ustawodawczym pod kątem ich zgodności z prawem UE.

Regulamin Sejmu nie zawiera żadnej wskazówki co do długości terminu na przygotowanie przez ministra opinii. Brak ten wynika z tego, że nie jest możliwe sztywne określenie, jaki czas będzie tu właściwy, gdyż nie wiadomo, jaki będzie zakres poprawek i jak obszernej trzeba będzie dokonać analizy w konkretnym przypadku. Wydaje się jednak, że termin wyznaczony przez komisję powinien być odpowiedni, tj. na tyle długi, aby opinia mogła zostać przygotowana rzetelnie, a z drugiej strony na tyle krótki, aby zdyscyplinować ministra i żeby oczekiwanie na opinię nie wydłużyło niepotrzebnie prac nad uchwaleniem ustawy.

Mimo że komisja określa termin na przygotowanie przez ministra opinii, to nie oznacza, że jej przygotowanie przez ministra jest obowiązkowe. Co prawda, istnieje

⁵⁴ S. Bożyk, *Sejm w systemie organów państwowych RP*, Warszawa 2009, s. 84.

⁵⁵ Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo UE (Dz. U. Nr 213, poz. 1395).

możliwość egzekwowania indywidualnej odpowiedzialności politycznej ministra przed Sejmem, wydaje się jednak, że jej uruchomienie byłoby teoretycznie uzasadnione wówczas, gdyby minister notorycznie zaniedbywał przygotowywania tego typu opinii. Trudno byłoby się mu bronić, że każdorazowo czas wyznaczony na jej przygotowanie był zbyt krótki. Fakultatywność przygotowania opinii wynika zarówno z nieobecności przepisów, które wyraźnie stanowiłyby o takim obowiązku, z mocy prawnej przepisów regulaminowych, jak i z braku podlegania przez ministra izbie niższej parlamentu i możliwości stosowania wobec niego sankcji. W związku z tym należy uznać, że w przypadku, gdy opinia ministra nie zostanie sporządzona w terminie lub nie wpłynie na czas do komisji, komisja może w dalszym ciągu kontynuować prace nad ustawą. Z perspektywy sejmowej obowiązkowe jest bowiem „zasięganie” opinii ministra, a nie jej „zasięgnięcie”. Innymi słowy komisja musi o tę opinię wystąpić, ale wcale nie musi jej otrzymać, by kontynuować proces ustawodawczy.

Opinia ministra nie musi zostać również uwzględniona przez komisję. Wydaje się również, że opinia powinna zostać wyrażona w formie pisemnej.

8. Zakończenie

Konkludując, należy wskazać, że w ramach procedury ustawodawczej projekt ustawy podlega nieustannej kontroli pod kątem jego zgodności z prawem Unii Europejskiej. Regulaminodawca przywiązuje duże znaczenie do tego, aby w systemie prawnym nie występowały niezgodności i aby treść ustawy nie kolidowała z treścią prawa UE, mającego pierwszeństwo stosowania. Można wręcz zaryzykować stwierdzenie, że pod względem formalnym dbałość o zgodność ustaw z prawem UE jest wyższa niż dbałość o ich zgodność z Konstytucją. Posłowie otrzymują bowiem, nie tylko ze strony organów wewnętrznych Sejmu, ale i podmiotów zewnętrznych, opinie, których celem jest wyeliminowanie ewentualnych niezgodności, tzn. norm sprzecznych z rozwiązaniami obowiązującymi w Unii Europejskiej. Opinie te nie wiążą formalnie adresatów, jednak z uwagi na to, że są przygotowywane przez szczególne organy wewnętrzne lub profesjonalne podmioty powinny być pozytywnie przyjmowane przez posłów, a sugestie w nich zawarte uwzględniane. W praktyce zresztą opinie te odgrywają duże znaczenie, a posłowie liczą się z uwagami tam sformułowanymi. Między innymi dlatego też nie wydaje się konieczne nadawanie tym opiniom wiążącego charakteru. Wszak to Sejm pozostaje gospodarzem ustawy od momentu wpłynięcia projektu do łaski marszałkowskiej i bierze na siebie odpowiedzialność za treść stanowiącego w tym trybie prawa.

