

Andrzej Kurkiewicz

Ewolucja procedur związanych z dostosowywaniem prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej (w latach 1996-2001 ze szczególnym uwzględnieniem Sejmu)

Kwartalnik Prawa Publicznego 1/4, 167-188

2001

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Andrzej Kurkiewicz**

**EWOLUCJA PROCEDUR
ZWIĄZANYCH Z DOSTOSOWYWANIEM
PRAWA POLSKIEGO
DO PRAWA UNII EUROPEJSKIEJ
(W LATACH 1996–2001
ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM SEJMU)**

1. UWAGI WSTĘPNE

Zamiarem niniejszego artykułu jest przedstawienie zmian w prawie polskim, regulujących problemy związane z dostosowywaniem do prawa Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza dotyczące procedur związanych z przyjmowaniem ustaw. Wybrane ramy czasowe objęte rozważaniami wynikają z dwóch przesłanek. Jest to okres, w którym wprowadzono zmiany zasad rządzących pracami w tym zakresie na szczeblu rządowym (uchwalenie ustawy o Komitecie Integracji Europejskiej, ustawy o Radzie Ministrów oraz przyjęcie przez Radę Ministrów Regulaminu Prac), a także dwukrotne w III kadencji zmiany Regulaminu Sejmu RP w całości poświęcone problematyce dostosowawczej (wraz z uzupełniającą te zmiany na szczeblu parlamentarnym zmianą Regulaminu Senatu dokonaną w trakcie jego IV kadencji). W artykule przedstawiam zmiany, jakie zostały wprowadzone w uregulowaniach dotyczących prac z aktami prawnymi na etapie ich przygotowania w ramach Rady Ministrów, a także postępowanie z projektami ustaw w Sejmie i Senacie – w zakresie badania ich zgodności z prawem UE. Przedstawiam również praktykę prac

* Mgr Andrzej Kurkiewicz – Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, Warszawa.

parlamentarnych w Komisji Integracji Europejskiej oraz Komisji Nadzwyczajnej – Komisji Prawa Europejskiego. W pracy starałem się wykorzystać, oprócz dostępnej literatury, przede wszystkim materiały źródłowe: akty prawne, projekty aktów prawnych oraz dokumenty wewnętrzne Sejmu (druki sejmowe i opinie komisji sejmowych).

Praca została podzielona, biorąc pod uwagę istniejący w Polsce proces legislacyjny, na następujące części:

- a) opis systemu kontroli tworzonych aktów prawnych na etapie rządowym;
- b) opis postępowania legislacyjnego w parlamencie:
 - zwyczajnego;
 - postępowania z projektami po zmianie Regulaminu Sejmu i włączeniu w proces legislacyjny w parlamencie Komitetu Integracji Europejskiej;
 - postępowania z projektami wniesionymi przez inne niż Rada Ministrów podmioty i roli służb eksperckich Kancelarii Sejmu oraz roli Komisji Integracji Europejskiej wraz z omówieniem praktyki w tym zakresie;
 - postępowania nadzwyczajnego w zakresie projektów ustaw, które Rada Ministrów uznała za projekty dostosowujące prawo polskie do prawa UE i roli Komisji Nadzwyczajnej – Komisji Prawa Europejskiego wraz z krótkim przedstawieniem praktyki pracy tej komisji.

W niniejszym opracowaniu używam, w odniesieniu do procesu, jaki ma miejsce w Polsce w stosunku do krajowych aktów prawnych, pojęcia „dostosowanie”, w odróżnieniu od procesów zachodzących w Unii Europejskiej tzn. „harmonizacji prawa” na szczeblu wspólnotowym, jako „specjalnego trybu scalania lub powiązania systemów prawnych państw członkowskich”¹. W samym Układzie Europejskim² w art. 68 strony wyraźnie postanowiły o dokonywaniu przez Polskę procesu „zbliżania istniejącego i przyszłego ustawodawstwa”.

Podobnie używam pojęcia „prawo Unii Europejskiej”, jako że termin ten jest już zakorzeniony w polskim porządku prawnym. Wystarczy w tym miejscu wspomnieć o przepisach ustawy o Komitecie Integracji Europejskiej „Do zadań Komitetu należy w szczególności: [...] 2) inicjowanie i koordynowanie prac dostosowawczych w zakre-

¹ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 594.

² Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską z jednej strony a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony (tekst: Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38).

się instytucji prawnych oraz opiniowanie projektów aktów prawnych co do ich zgodności z prawem Unii Europejskiej” (art. 2 ust. 1 pkt 2)³, czy też przepisach uchwały Rady Ministrów nr 13 z 25.2.1997 r – Regulamin pracy Rady Ministrów (rozdział 4 „Ocena projektów aktów prawnych pod względem ich zgodności z prawem Unii Europejskiej”)⁴. Pod pojęciem tym rozumiem całość dorobku prawnego Wspólnot Europejskich (*acquis communautaire*), jak i akty prawne należące do dorobku pozostałych dwóch filarów Unii. Można w tym miejscu zwrócić uwagę na pewną niekonsekwencję terminologiczną jaką wprowadziły organy tworzące prawo w Polsce w stosunku do istniejącego zobowiązania wynikającego z przepisu art. 68 Układu Europejskiego. Mowa w nim jest jedynie o dorobku Wspólnot (pod takim pojęciem w Układzie Europejskim występują wszystkie trzy Wspólnoty, a więc Wspólnota Europejska, Europejska Wspólnota Węgla i Stali oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej). Powstanie tej niekonsekwencji nastąpiło jeszcze przed rozpoczęciem oficjalnych negocjacji o przyjęcie RP do Unii Europejskiej (ich początek datuje się na 31.3.1998 r.).

2. POSTĘPOWANIE Z PROJEKTAMI AKTÓW PRAWNYCH NA ETAPIE PRAC RZĄDOWYCH

Zgodnie z cytowanym już rozdziałem 4 Regulaminu prac Rady Ministrów⁵: „Projekty aktów normatywnych i innych aktów prawnych podlegają badaniu pod względem ich zgodności z prawem Unii Europejskiej w toku postępowania uzgodnieniowego.” Powstaje pytanie o jakich aktach normatywnych i innych aktach prawnych mowa w tym paragrafie. Pomocne w tym miejscu mogłoby być odesłanie zawarte w paragrafie 1 Regulaminu do ustawy z 8.8.1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów⁶. Niestety, przepisy tej ustawy nie precyzują o jakie dokumenty może chodzić. W art. 25 tej ustawy znajdujemy postanowienia doty-

³ Dz. U. z 1996 r. Nr 106, poz. 494.

⁴ M.P. z 1997 r. Nr 15, poz. 144.

⁵ Uchwała nr 13 RM uchylili obowiązującą poprzednio uchwałę Rady Ministrów nr 16 z 29.3.1994 r. w sprawie dodatkowych wymogów postępowania z rządowymi projektami aktów prawnych ze względu na konieczność spełnienia kryteriów zgodności z prawem Unii Europejskiej.

⁶ T.j. Dz. U. z 1999 r. Nr 82, poz. 929, ze zm.

czące: dokumentów, aktów prawnych i rozstrzygnięć. Zatem należy przyjąć, że zgodnie z Regulaminem co najmniej następujące dokumenty Rady Ministrów powinny być oceniane przez KIE:

- projekty ustaw kierowane do Sejmu;
- projekty rozporządzeń Rady Ministrów;
- projekty uchwał Rady Ministrów.

Pamiętać jednocześnie należy o przyznanej Radzie Ministrów ogólnej (domniemanej) kompetencji w zakresie prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 2 Konstytucji), a więc przyznanie „jej prawa decyzji w tych wszystkich sprawach polityki państwa, które nie są zastrzeżone dla innych organów państwowych”⁷. Oznaczać to może, że wszelkie dokumenty Rady Ministrów, dotyczące polityki państwa, powinny być badane przez KIE.

Tak więc, już na etapie prac wstępnych (tzn. przed rozpatrzeniem projektu aktu prawnego przez rząd) powinien on zostać zaopiniowany przez uprawniony do tego organ, czyli KIE. Obowiązek przekazania projektu do zaopiniowania spoczywa na organie wnioskującym. Zgodnie z par. 6 ust. 1 Regulaminu są to: członkowie Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów oraz jeżeli na podstawie odrębnych przepisów, opracowanie określonego rodzaju projektów dokumentów należy do właściwości innych podmiotów, to te podmioty (kierownicy urzędów centralnych, pełnomocnicy Rządu, organy wewnętrzne Rady Ministrów, wojewodowie – działający za pośrednictwem właściwego ministra, w przypadku wojewodów Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji). Komitet Integracji Europejskiej opracowuje i przedstawia Radzie Ministrów opinię, co do zgodności danego aktu z prawem Unii Europejskiej⁸. Zgodnie z Regulaminem opiniowaniu przez KIE podlegają również założenia lub tezy projektu ustawy gdy mają podlegać uzgodnieniu oraz przyjęciu przez RM⁹. Opinia KIE jest dołączana do projektu aktu prawnego. Regulamin zawiera również przepis, który nie pozwala umieszczać w porządku obrad posiedzenia Rady Ministrów projektów aktów prawnych do czasu przedstawienia Sekretarzowi Rady Ministrów opinii Komitetu. Nie powinny one również podlegać w takim przypadku rozpatrzeniu w trybie obiegowym¹⁰.

⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1999, s. 261.

⁸ Par. 14 ust. 2 Regulaminu.

⁹ Par. 14 ust. 3 Regulaminu.

¹⁰ Par. 16 ust. 1 Regulaminu.

Zgodnie z par. 16 ust. 2 Regulaminu projekty ustaw uchwalone przez Radę Ministrów kierowane są do Sejmu wraz z opinią Komitetu. Zasada ta nie była ściśle przestrzegana przez Radę Ministrów i w przypadku 11 ustaw, w trakcie III kadencji Sejmu, mieliśmy do czynienia ze złamaniem tej zasady. Można tu przykładowo wspomnieć o takich projektach ustaw jak zmiany tzw. ustaw powodziowych uchwalonych pod koniec II kadencji Sejmu¹¹.

3. POSTĘPOWANIE W SEJMIE

Do Sejmu III kadencji wpłynęło łącznie 1158 projektów ustaw, z czego Sejm zakończył prace ustawodawcze nad 636 ustawami, z których ogłoszono 619. Pozostałe ustawy zostały skutecznie objęte wetem Prezydenta lub też negatywnym orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego. W ramach uchwalonych przez Sejm ustaw przedmiot 271 objęty był zakresem prawa Unii Europejskiej¹². Wnioskodawcami projektów tych ustaw byli:

Wnioskodawca	Liczba ustaw
Rada Ministrów	221 (~78%)
Posłowie	39 (~14%)
Komisje sejmowe	20 (~7%)
Senat	3 (~1%)
Prezydent	1
Obywatele	Brak projektów

W zestawieniu tym zwraca uwagę wysoka aktywność Rady Ministrów – 78% projektów ustaw, gdy w przypadku ogólnej liczby ustaw uchwalonych przez Sejm III kadencji odsetek ten wynosi ok. 40%.

¹¹ Por. druk sejmowy III kadencji nr 63.

¹² *Ustawy uchwalone przez Sejm III kadencji, których przedmiot jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Raport nr 199.

3.1. ZMIANA W REGULAMINIE SEJMU WPROWADZONA W II KADENCJI

Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (dalej „RS”) wprowadzony uchwałą z 30.7.1992 r.¹³ nie zawierał pierwotnie żadnych przepisów dotyczących postępowania w sprawie oceny zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej. Dopiero pod koniec II kadencji Sejmu, uchwalono zmianę polegającą na wprowadzeniu zasady, zgodnie z którą w uzasadnieniu projektu ustawy wnoszonego przez Prezydenta, Senat, Radę Ministrów i komisje sejmowe, należy umieścić oświadczenie o zgodności projektu z prawem Unii Europejskiej albo o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem (art. 31 ust. 2a RS – obecnie skreślony). Istotne było wyłączenie z tej grupy projektów ustaw wnoszonych przez grupę posłów. Należy pamiętać, że zgodnie z obliczeniami wykonanymi w Biurze Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu 56% projektów ustaw wnoszonych w pierwszym roku III kadencji stanowiły właśnie projekty poselskie¹⁴. Ponadto, niedopełnienie przez wnioskodawcę projektu wprowadzonego w ten sposób obowiązku nie było zagrożone żadną sankcją. Marszałek nie mógł bowiem, w przypadku wady uzasadnienia polegającej na braku oświadczenia co do zgodności projektu z prawem UE, zwrócić wnioskodawcy takiego projektu celem uzupełnienia. Wartość tak wprowadzonej zmiany RS była niewielka, pamiętać bowiem należy, że do projektów wnoszonych przez Radę Ministrów, co do zasady, załączano opinię Komitetu Integracji Europejskiej, zaś liczba projektów wnoszonych przez Prezydenta, Senat i komisje sejmowe, w ogólnej liczbie projektów, była niewielka. Załączane oświadczenia wnioskodawców (z wyjątkiem opinii KIE) nie podlegały żadnej weryfikacji.

3.2. POSTĘPOWANIE Z PROJEKTAMI USTAW PO ZMIANIE REGULAMINU SEJMU RP DOKONANEJ 19.3.1999 R.

Zmiana Regulaminu Sejmu dokonana 19.3.1999 r.¹⁵, zmierzała do zapewnienia kontroli w zakresie zgodności wszystkich projektów

¹³ T.j. M.P. z 1998 r., Nr 44, poz. 618, ze zm.

¹⁴ D. Chrzanowski, P. Radziejewicz, W. Odrowąż-Sypniewski, *Analiza projektów ustaw wniesionych do Sejmu III kadencji*, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Raport 153, Warszawa 1999.

¹⁵ MP z 1999 r., Nr 11, poz. 150.

ustaw wnoszonych do łaski marszałkowskiej z prawem Unii Europejskiej.

Po pierwsze, zastąpiono dotychczasowy art. 31 ust. 2a RS nowym punktem 7 w ust. 2 tego artykułu. Zgodnie z nim integralną częścią uzasadnienia projektu ustawy ma być oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej lub o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Obowiązek ten nałożono na wszystkich wnioskodawców projektów ustaw (Prezydenta, Senat, Radę Ministrów, posłów i komisje sejmowe oraz projektów wnoszonych w trybie inicjatywy obywatelskiej). Wprowadzenie tego przepisu miało na celu zmuszenie wnioskodawców projektów ustaw do próby weryfikacji wprowadzanych pod obrady Sejmu projektów ze stanem prawa wspólnotowego. Umieszczenie tego przepisu w ust. 2 art. 31 RS daje jednocześnie Marszałkowi Sejmu prawo do skorzystania z upoważnienia zawartego w ust. 5 tego artykułu, zgodnie z którym może on zwrócić wnioskodawcy projekt ustawy jeżeli nie zawiera tego elementu uzasadnienia.

Kolejną, ważną zmianą RS było wprowadzenie zasady, zgodnie z którą wszystkie projekty ustaw, z wyjątkiem projektów wnoszonych przez Radę Ministrów, przed skierowaniem do pierwszego czytania podlegają opiniowaniu przez ekspertów Kancelarii Sejmu, co do ich zgodności z prawem Unii Europejskiej (art. 31 ust. 7 RS). W przypadku, gdy opinia wskazuje na niezgodność, projekt ustawy kierowany był do Komisji Integracji Europejskiej celem wyrażenia przez nią opinii (w Sejmie IV kadencji – Komisji Europejskiej)¹⁶. Opinię Komisji Marszałek przekazuje wnioskodawcy. Wprowadzenie tego rodzaju postępowania – po pierwsze, opinia ekspertów Kancelarii Sejmu, a w przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem UE dodatkowa opinia Komisji Integracji Europejskiej – miało na celu potwierdzenie (lub zaprzeczenie) opinii eksperckiej w „układzie politycznym”¹⁷. Stworzenie zasady, zgodnie z którą to ekspertom sejmowym powierza się wstępną, przed pierwszym czytaniem, ocenę zgodności wnoszonych przez inne niż Rada Ministrów uprawnione podmioty było realizacją zasady, zgodnie z którą to Sejm (a właściwie

¹⁶ Wraz ze zmianą Regulaminu Sejmu dokonano również zmiany Załącznika określającego przedmiotowy zakres działania komisji sejmowych, dodając do zakresu działania Komisji Integracji Europejskiej „opiniowanie projektów ustaw co do ich zgodności z prawem Unii Europejskiej” (pkt 7 Załącznika).

¹⁷ J. Jaskiernia, *Badanie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, PiP 1999, nr 7, s. 29.

jego Marszałek) jest gospodarzem projektu do czasu jego skierowania do pierwszego czytania (art. 31, 32 i 34 RS).

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że Regulamin Senatu przewiduje w art. 80, iż w przypadku senackich projektów ustaw, przed ich uchwaleniem przez Senat, sprawozdanie komisji senackich rozpatrujących projekt obejmuje informację o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej, zakresie i powodach niezgodności albo o pozostawaniu poza obszarem regulacji tego prawa.

3.3. PRAKTYKA DZIAŁANIA KOMISJI INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ W ZAKRESIE OPINIOWANIA PROJEKTÓW USTAW CO DO ICH ZGODNOŚCI Z PRAWEM UE

Do Komisji Integracji Europejskiej skierowano 21 projektów ustaw, co do których sporządzona w trybie art. 31 ust. 7 RS opinia ekspercka stwierdziła ich sprzeczność z prawem Unii Europejskiej. Komisja w Sejmie III kadencji wydała łącznie 39 różnych opinii, z czego 17 zostało wydanych w trybie wyżej wspomnianego artykułu Regulaminu Sejmu. Dodatkowo, Komisja wydała jedną opinię dla Marszałka Sejmu w sprawie poprawek zgłoszonych w drugim czytaniu oraz jedną na prośbę innej komisji sejmowej. Największą liczbę opinii Komisja zgłosiła do projektów zmiany ustawy o podatku od towarów i usług i podatku akcyzowym (4). W pierwszym z projektów (druk 1780), wnioskodawcy proponowali zmianę polegającą na umożliwieniu odliczenia lub zwrot podatku VAT zapłaconego przy nabywaniu usług noclegowych i gastronomicznych w przypadku biur turystycznych świadczących usługi w zakresie turystyki przyjazdowej. Zmiana ta miała przywrócić stan sprzed dokonanej na wniosek rządu zmiany ustawy o podatku VAT, dokonanej 20.11.1999 r. W opinii¹⁸ komisja zwróciła uwagę na fakt niezgodności z prawem UE zaproponowanego rozwiązania, jednocześnie podkreślając, że w świetle przyjętego stanowiska negocjacyjnego obowiązek dostosowawczy wystąpi dopiero z dniem zakładanej gotowości do członkostwa. Komisja zwróciła uwagę na fakt, że obowiązująca ustawa o podatku od towarów i usług jest niezgodna z prawem UE i pozostanie niezgodna, niezależnie od faktu uchwalenia bądź nie projektowanej zmiany. Projektowana zmiana „nie stanowiąc regresu w zakresie stanu zgodności w stosunku do stanu poprzedniego, usuwa jednak istotne mankamenty ustawy, ma-

¹⁸ Opinia nr 16 Komisji Integracji Europejskiej.

jące znaczenie dla konkurencyjności ważnej gałęzi gospodarki”. W konkluzji swojej opinii komisja stwierdziła, że „za lub przeciw uchwaleniu proponowanej przez wnioskodawców ustawy mogą przemawiać wyłącznie względy nie związane z obowiązkiem dostosowawczym zawartym w Układzie Europejskim oraz zadaniem harmonizacji prawa związanym z dążeniem do przystąpienia do Unii Europejskiej”. Pozostałe projekty ustaw o zmianie ustawy o podatku VAT dotyczyły zmiany polegającej na:

- przywróceniu 0% stawki VAT na krajowe usługi poligraficzne (komisja w swojej opinii podzieliła opinię Biura Studiów i Ekspertyz stanowiącą, że: „wobec stwierdzonej niezgodności z prawem Unii Europejskiej w przypadku przyjęcia proponowanego rozwiązania, konieczne by było dokonanie zmian w prawie w sytuacji przystąpienia Polski do Unii Europejskiej przed 31.12.2003 r. lub też wynegocjowanie stosownego okresu przejściowego¹⁹”);
- przywróceniu 0% stawki VAT na sprzedaż wydawnictw prasowych, dzielników, nut, map, publikacji w piśmie Braille’a, usług poligraficznych oraz importu powyższych artykułów, co miało stanowić przywrócenie stanu prawnego obowiązującego przed 31.12.2000 r. (Komisja w swojej opinii potwierdziła sprzeczność zaproponowanego rozwiązania ze zmienionym stanowiskiem negocjacyjnym, Układem Europejskim oraz załącznikiem H do Szóstej Dyrektywy VAT, konkludując, że: „projekt jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej”);
- wprowadzeniu 0% stawki VAT na czasopisma religijne w okresie do 31.12.2003 r. (komisja stwierdziła sprzeczność projektu ze zmienionym stanowiskiem negocjacyjnym w obszarze podatki, przyjętym przez Radę Ministrów 29.3.2001 r., niezgodność z postanowieniami art. 68 i 69 Układu Europejskiego i niezgodność z załącznikiem H do Szóstej Dyrektywy VAT)²⁰.

Ciekawym zagadnieniem, do którego komisja wracała kilkakrotnie, była sprzeczność z prawem Unii Europejskiej ustawy z 29.7.1992 r. o grach losowych i zakładach wzajemnych²¹. Już pierwsza z opinii komisji, wyrażona na żądanie Sejmu, a więc w innym trybie niż wynikający z art. 31 RS, dotyczyła oceny zgodności projektu ustawy o zmianie tej ustawy z prawem Unii Europejskiej (druk nr 574)²². Komisja

¹⁹ Opinia nr 27 Komisji Integracji Europejskiej.

²⁰ Opinia nr 29 Komisji Integracji Europejskiej.

²¹ T.j. Dz. U. z 1998, Nr 102, poz. 650 ze zm.

²² Opinia nr 6 Komisji Integracji Europejskiej.

w swojej opinii zwróciła, przede wszystkim, uwagę na konieczność zmiany tej ustawy, warunkującą przejście Polski do II etapu stowarzyszenia. Polska musi bowiem zapewnić przedsiębiorstwom tworzonym przez podmioty z państw członkowskich UE traktowanie nie mniej korzystne niż traktowanie własnych podmiotów. Ustawa nie zapewnia takiego traktowania, gdyż w art. 5. ust. 1 wprowadza ograniczenia możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie gier cylindrycznych, gier w karty, gier w automatach losowych, gry w bingo pieniężne oraz zakładów wzajemnych tylko do podmiotów krajowych. Komisja w swojej opinii zwróciła uwagę, że aczkolwiek Układ Europejski stanowi o dziesięcioletnim okresie przejściowym, podzielonym na dwa etapy trwające „w zasadzie pięć lat”, to formuła „w zasadzie” nie może stanowić przesłanki domniemania, że zobowiązanie dostosowawcze nie nastąpiło. Takie domniemanie musiałoby bowiem być udokumentowane w sposób bezsporny lub uprawdopodobnione przynajmniej na takim poziomie, by mogło stanowić wiarygodną podstawę decyzji Sejmu, w postępowaniu ustawodawczym w tej sprawie.” Komisja podkreśliła, że polityczna decyzja o przejściu do drugiego etapu będzie m. in. wynikała z oceny stopnia wypełnienia przez Polskę obowiązku dostosowawczego w I etapie. W konkluzji swojej opinii komisja stwierdziła, że projekt ustawy o zmianie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych „nie zawiera przepisów, które byłyby sprzeczne z prawem Unii Europejskiej, ale zarazem nie zawiera propozycji przepisu, który zmieniałby art. 5 ust. 1 ustawy, a tym samym nie usuwa istniejącej w dotychczasowej ustawie sprzeczności z prawem Unii Europejskiej.”

Na prośbę przewodniczącego Komisji Finansów Publicznych komisja wydała opinię dotyczące zgodności art. 5 ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych. Opinia była oparta o, wydaną przez Komitet Integracji Europejskiej, opinię do sprawozdania Komisji Finansów Publicznych o rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych z 10.5.2000 r. (załączonej do druku 1759a) – Komisja podzieliła zawartą w niej konkluzję o niezgodności poprawek z prawem UE. Komisja z uwagą odnotowała stwierdzenia zawarte w opinii KIE, a świadczące o restrykcyjnym traktowaniu rynku gier hazardowych w poszczególnych państwach członkowskich, liberalnym podejściu Komisji Europejskiej oraz orzecznictwie ETS.

W trybie art. 31 ust. 8 RS komisja opiniowała²³ projekt poselski dotyczący zmiany ustawy o grach losowych i zakładach wzajemnych

²³ Opinia nr 35 Komisji Integracji Europejskiej.

i grach na automatach, którego przedmiotem było wprowadzenie nowej kategorii działalności – automatów o niskich wygranych. Prowadzenie takiej działalności miało być dozwolone jedynie dla podmiotów krajowych. Komisja w konkluzji swojej opinii stwierdziła, że projekt był sprzeczny z prawem UE.

Z interesującym problemem komisja zetknęła się w przypadku poselskiego projektu ustawy o regulacji rynku skrobi ziemniaczanej. Projekt ten był całkowicie nową próbą regulacji tego rynku. W przedstawionej Marszałkowi Sejmu opinii Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu (załączona do druku 1570) stwierdziło niezgodność projektu z prawem Unii Europejskiej. Niezgodność ta dotyczyła zarówno technicznych zagadnień zawartych w projekcie (rozmiary kalibrowników, sposobu określania zawartości skrobi w ziemniakach), jak i zagadnienia ogólnego, a mianowicie transpozycji do krajowego porządku prawnego przepisów zawartych w rozporządzeniach Rady oraz Komisji, obowiązujących w państwach członkowskich bezpośrednio i objętych zakazem transpozycji do krajowych porządków prawnych. W swojej opinii²⁴ Komisja stwierdziła sprzeczność takich rozwiązań z prawem unijnym. Jednocześnie zasygnalizowano, że proponowany projekt zawiera rozwiązania bardzo zbliżone do obowiązujących w Unii. Mechanizmy regulacji stanowią odwzorowanie rozwiązań wspólnotowych, a występujące różnice wynikają z faktu, że Polska nie jest jeszcze państwem członkowskim Unii. Komisja poparła projekt, stwierdzając, że „uchwalenie projektu ustawy będzie stanowiło istotny krok naprzód w wywiązywaniu się Polski ze zobowiązań dostosowawczych niezależnie od tego, czy niezgodności w kwestiach technicznych zostaną w trakcie dalszych prac usunięte, czy też nie.” Jednocześnie komisja zauważając systemową niezgodność z porządkiem prawnym Unii (zakaz transpozycji rozporządzeń) zaproponowała ich usunięcie w dwojaki sposób:

- „— na drodze ustawodawczej poprzez włączenie do przepisów końcowych ustawy przepisu ograniczającego obowiązywanie ustawy w czasie, przy czym datą końcową obowiązywania powinna być data przystąpienia Polski do Unii Europejskiej;
- na drodze politycznej poprzez deklarację Rządu wobec Komisji Europejskiej, że w okresie pomiędzy podjęciem decyzji o przyjęciu Polski do Unii Europejskiej a przyjęciem wniosku do Sejmu projekt ustawy uchylającej obowiązywanie ustaw regulujących kwestie objęte zakazem transpozycji.”

²⁴ Opinia nr 12 Komisji Integracji Europejskiej.

Komisja konkludując stwierdziła, że z punktu widzenia obowiązków wynikających z Układu Europejskiego i celu, jakim jest integracja europejska „nie widzi przeszkód w podjęciu dalszych prac nad opiniowanym projektem ustawy.”

Ciekawym zjawiskiem, jakie można było zaobserwować w trakcie prac Komisji Integracji Europejskiej (a właściwie powołanej przez komisję Podkomisji ds. Opiniowania Projektów Ustaw i Monitorowania Stanu Harmonizacji Prawa z Prawem Unii Europejskiej), było wprowadzanie przez autorów projektów autopoprawek albo składanie oświadczeń o ich wprowadzeniu w trakcie prac legislacyjnych. Z takim działaniem mieliśmy do czynienia w przypadku następujących projektów ustaw:

- Poselskich projektach ustaw o bankach spółdzielczych (rozpatrywanych przez komisję łącznie – opinia nr 15);
- Poselskim projekcie ustawy o wspomaganiu i aktywizacji rozwoju społeczno-gospodarczego regionów górskich (opinia nr 20);
- Poselskim projekcie ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (opinia nr 22);
- Poselskim projekcie ustawy o zmianie nazwy Instytutu Leków i nadaniu mu uprawnień w zakresie rejestracji oraz kontroli jakości leków i produktów medycznych (opinia nr 24);
- Poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy kodeks pracy (opinia nr 28);
- Poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy kodeks pracy (opinia nr 30);
- Poselskim projekcie ustawy o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości (opinia nr 31);
- Komisyjnym projekcie ustawy o zmianie ustawy Kodeks cywilny, ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów oraz ustawy o Inspekcji Handlowej (opinia nr 33);
- Poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o zmianie ustawy o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i Inspekcji Farmaceutycznej oraz ustawy Prawo działalności gospodarczej (opinia nr 34).

Kolejne zmiany, wprowadzone nowelizacją z 19.3.1999 r., zmierzają do zagwarantowania ciągłości procesu opiniowania projektów ustaw w czasie całego procedowania w Sejmie, z tym że od momentu rozpoczęcia prac w komisjach sejmowych rolę doradcą przekazano Komitetowi Integracji Europejskiej. Zgodnie z wprowadzonym przepisem art. 39 ust. 3a RS, „W sprawach dotyczących zgodności przepi-

sów rozpatrywanych projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej zasięganie opinii Komitetu Integracji Europejskiej jest obowiązkowe. Termin przedstawienia opinii przez Komitet określa komisja.” Przepisem tym nałożono kilka obowiązków:

- obowiązek, którego adresatem jest każda komisja sejmowa (stała i nadzwyczajna) rozpatrująca jakikolwiek projekt ustawy, do zasięgnięcia opinii Komitetu Integracji Europejskiej w fazie opracowania sprawozdania;
- obowiązek, którego adresatem jest Komitet Integracji Europejskiej do wyrażenia opinii na żądanie komisji sejmowej;
- obowiązek wydania opinii przez Komitet w czasie wyznaczonym przez komisję.

Zasięganie opinii Komitetu jest obowiązkowe przy sporządzaniu opinii komisji przed II i III czytaniem projektu (odpowiednio art. 31 ust. 3a oraz art. 43 ust. 1 RS), przy czym w przypadku opinii wydanej przed III czytaniem obejmuje ona jedynie poprawki i wnioski zgłoszone w II czytaniu.

Przesłanie przez Marszałka Sejmu uchwalonej ustawy do rozpatrzenia przez Senat jest uwarunkowane załączeniem do uchwalonego projektu uzasadnienia oraz informacji o zgodności ustawy z prawem Unii Europejskiej, zakresie i powodach niezgodności albo o pozostawaniu poza obszarem regulacji tego prawa²⁵. Interesujące jest to, że Regulamin Senatu nie przewiduje obligatoryjnego zasięgnięcia opinii w zakresie zgodności proponowanych przez Senat poprawek do przekazanej ustawy. Poprawki takie są przedmiotem opiniowania dopiero po ich przekazaniu przez Senat do Sejmu. Badaniu, zgodnie z art. 50 ust. 1 RS podlegają poprawki senatu a nie sprawozdanie komisji opracowane po rozpatrzeniu uchwały Senatu. Organem właściwym do wydania opinii jest Komitet Integracji Europejskiej. Wydaje się, że pominięcie zasięgnięcia opinii na etapie prac zmierzających do wprowadzenia poprawek nie sprzyja szybkości prac legislacyjnych, a może prowadzić do niepotrzebnego opóźniania prac nad wszystkimi doręczonymi Sejmowi poprawkami, w sytuacji gdy jedynie niewielka ich część byłaby objęta prawem UE (i może, ewentualnie, być z nim sprzeczna). Podobnie, RS wprowadził zasadę opiniowania przez Komitet poprawek do ustawy w przypadku zwrócenia jej Sejmowi po stwierdzeniu przez Trybunał Konstytucyjny, na wniosek Prezydenta wyrażony w trybie art. 122 Konstytucji, niezgodności poszczególnych jej przepisów z Konstytucją RP (art. 52 c ust. 4 RS).

²⁵ Art. 68 ust. 1 Regulaminu Senatu.

Dodatkowo, służby prawne Kancelarii Sejmu zostały zobowiązane RS do zgłaszania Marszałkowi Sejmu m. in. wniosków i uwag dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej, a nieuwzględnionych przez komisje sejmowe w trakcie procesu legislacyjnego w Sejmie. Marszałek Sejmu, po ich otrzymaniu, może się zwrócić do odpowiednich komisji z wnioskiem o ustosunkowanie się, a ponadto może je przekazać Komisji Integracji Europejskiej (obecnie Komisji Europejskiej)²⁶.

3.4. ZMIANA REGULAMINU SEJMU Z 13.7.2000 R.

Uchwałą z 13.7.2000 r.²⁷ Sejm dokonał kolejnej zmiany w swoim Regulaminie, wprowadzając w dziale II – Postępowanie w Sejmie – nowy rozdział 1c „Postępowanie z projektami ustaw dostosowujących polskie ustawodawstwo do prawa Unii Europejskiej” (dalej: „rozdział 1c”). Wprowadzono nowy, dodatkowy tryb specjalny w postępowaniu z projektami ustaw.

Po pierwsze, utworzono nadzwyczajną komisję właściwą do rozpatrywania projektów dostosowawczych – Komisję Prawa Europejskiego²⁸ (dalej: „Komisja”), określając jednocześnie jej skład jako nieprzekraczający 45 posłów (a więc 10% składu osobowego Izby). Powołanie w skład Komisji następowało na wniosek Prezydium Sejmu, po zasięgnięciu opinii Konwentu Seniorów. Jedynie ta Komisja mogła rozpatrywać projekty dostosowawcze²⁹. Zrezygnowano więc z dotychczasowej praktyki kierowania ustaw do komisji branżowych. Właściwość tej Komisji jest utrzymana również w przypadku projektów kodeksów, zmian kodeksów, ustaw wprowadzających kodeksy i zmian takich ustaw. Pozostawiono jednakże możliwość dla Marszałka Sejmu do skierowania projektu – ale po zasięgnięciu opinii Prezydium Komisji – do właściwej komisji stałej lub Komisji Nadzwyczajnej ds. zmian w kodyfikacjach. Zatem, ostateczna decyzja co do wyboru trybu postępowania z projektem ustawy dostosowawczej leżała zawsze po stronie Marszałka Sejmu, z tym że co do zasady projekt miał być kierowany do Komisji. RS w art. 56 u wprowadził definicję „projektu

²⁶ Art. 5

²⁷ M.P. z 2000 r., Nr 21, poz. 428.

²⁸ W Sejmie IV kadencji obowiązki Komisji Prawa Europejskiego przejęła Komisja Europejska. Pozostałe uregulowania dotyczące trybu prac tej komisji nie uległy zmianie.

²⁹ Art. 56w RS.

ustawy dostosowawczej” jako – projektu ustawy, co do którego Rada Ministrów zadeklarowała, że ma na celu dostosowanie polskiego ustawodawstwa do prawa Unii Europejskiej. Komisja jest właściwa na wszystkich etapach prac legislacyjnych w Sejmie.

Takie ukształtowanie pozycji Komisji było wynikiem zawarcia konsensusu politycznego przez główne siły polityczne w Sejmie³⁰. Ograniczono wyraźnie wpływ indywidualnych decyzji oraz małych kół poselskich na skład Komisji powierzając wypracowanie wspólnego stanowiska organom *stricto* politycznym w Sejmie, jakimi są Prezydium Sejmu, a zwłaszcza Konwent Seniorów.

Wprowadzono jednocześnie zmiany w postępowaniu z projektami ustaw, które miały na celu przyspieszenie prac nad projektami ustaw dostosowawczych. I tak doręczenie projektu ustawy nie musi następować na papierze, wystarcza podanie do wiadomości, że druki są do odbioru w Kancelarii Sejmu wraz z przekazaniem druku projektu w formie zapisu elektronicznego, z powiadomieniem o tym pocztą elektroniczną³¹. W praktyce Sejmu III kadencji wszystkie druki były doręczane na papierze, przy czym ich objętość sięgała kilkakrotnie ok. 1000 stron (łącznie z załączanymi tłumaczeniami aktów prawa UE). Wraz z doręczeniem druku wnioskodawca ma obowiązek doręczenia posłom polskich tłumaczeń przepisów prawa europejskiego (*sic!*), do których dostosowane ma być prawo polskie zmieniane przez ustawę dostosowawczą. Przy czym RS wyraźnie zabrania podjęcia prac nad projektem, o ile najpóźniej w dniu doręczenia projektu tłumaczenie takie nie zostanie doręczone³². Uwagę zwraca w tym miejscu niefortunne posłużenie się przez Sejm w uchwale pojęciem „prawo europejskie”. Należy przez to rozumieć wyłącznie prawo Unii Europejskiej.

W tym miejscu może powstać pytanie – kto może być wnioskodawcą ustawy rozpatrywanej przez Komisję. Z całą pewnością może to być Rada Ministrów (art. 56u RS). Jednocześnie RS nie wyklucza wprost żadnego innego wnioskodawcy uprawnionego na mocy Konstytucji. Jedynym warunkiem, niezbędnym dla rozpatrzenia takiego projektu, byłoby złożenie stosownej deklaracji przez Radę Ministrów. Tak więc, z teoretycznego punktu widzenia, każdy projekt ustawy (wniesiony przez Prezydenta, Senat, posłów lub komisje sejmowe albo z inicjatywy obywatelskiej) mógłby być rozpatrywany przez Komisję

³⁰ J. Jaskiernia, *Tryb postępowania w Sejmie w zakresie dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, PiP 2000, nr 10.

³¹ Art. 56za RS.

³² Art. 56za ust. 3.

w trybie określonym w rozdziale 1c RS. Swoistego rodzaju strażnikiem rozpoczęcia takiego postępowania jest zawsze Rada Ministrów. Jedynie za jej przyzwoleniem może nastąpić rozpatrzenie ustaw przez Komisję. W takim przypadku powstaje pytanie kto jest odpowiedzialny za dostarczenie posłom tłumaczenia aktów prawa unijnego, do których ma nastąpić dostosowanie. W przypadku projektów rządowych jest to niewątpliwie Rada Ministrów, co zostało zresztą potwierdzone nie budzącą wątpliwości praktyką w Sejmie III kadencji. Co zatem z innymi podmiotami? Kwestię tę należy zdaniem moim rozważyć w dwóch aspektach. Po pierwsze, gdy wnioskodawca, od początku ma zamiar by jego projekt był potraktowany jako dostosowawczy i czyni w tym celu zabiegi aby Rada Ministrów zezwoliła na jego rozpatrzenie w trybie rozdziału 1c RS (można nawet mówić o cichym porozumieniu, celem uniknięcia długotrwałych postępowań wewnątrz rządu – podobne przykłady można spotkać w praktyce parlamentarnej innych państw). W takim przypadku to na wnioskodawcy spoczywałby taki obowiązek. W innym przypadku, gdy projekt zostaje wniesiony przez wnioskodawcę bez zamiaru objęcia go tą procedurą, zaś Rada Ministrów niezależnie wydaje stosowną deklarację, wówczas obowiązek taki spoczywałby na Radzie Ministrów, która powinna wraz z doręczeniem oświadczenia doręczyć również teksty stosownych aktów prawa UE³³. W praktyce Sejmu III kadencji nie spotkano się z projektami wniesionymi przez inne niż Rada Ministrów podmioty, co do których wydano deklarację o której mowa w art. 56u RS.

Przy rozpatrywaniu projektów ustaw dostosowawczych Komisja miała współpracować z Komisją Integracji Europejskiej, która mogła przedstawić, z własnej inicjatywy opinię o każdym projekcie ustawy rozpatrywanej przez Komisję. W przypadku innych komisji sejmowych Komisja może zwrócić się o przedstawienie stosownej opinii wyznaczając jednocześnie czas w jakim opinia powinna zostać dostarczona³⁴.

Istotnym novum, w porównaniu z innymi trybami postępowania z ustawami przewidzianymi w RS, było wprowadzenie przepisów ograniczających prawo składania poprawek przez indywidualnych posłów. Dotychczas zasadą była możliwość, zgodnie z którą poprawki w trakcie postępowania legislacyjnego w Sejmie mógł zgłaszać każdy poseł indywidualnie. W przypadku postępowania regulowanego w rozdziale 1 c odstąpiono od tej zasady. I tak, w przypadku

³³ Por. J. Jaskiernia, *Tryb...*, s. 17.

³⁴ Art. 56zc RS.

rozpatrywania projektu na posiedzeniu Komisji poprawkę może zgłosić co najmniej 3 posłów³⁵, zaś poprawki w trakcie II czytania na posiedzeniu plenarnym co najmniej 5 posłów³⁶.

Ograniczono również uprawnienia Marszałka w stosunku do terminów rozpatrywania sprawozdań Komisji, wprowadzając zasadę, zgodnie z którą drugie czytanie projektu ustawy odbywa się na posiedzeniu Sejmu, najbliższym po doręczeniu posłom sprawozdania Komisji. Od zasady tej przewidziano wyjątek – możliwość zarządzenia innego terminu przez Marszałka, ale po zasięgnięciu opinii Prezydium Komisji. Podobnie, w przypadku rozpatrywania poprawek Senatu, ich rozpatrzenie musi nastąpić na najbliższym posiedzeniu Sejmu po doręczeniu sprawozdania Komisji³⁷.

3.5. PRAKTYKA DZIAŁANIA KOMISJI PRAWA EUROPEJSKIEGO W LATACH 2000–2001

Pierwsze posiedzenie Komisji odbyło się 26.7.2000 r. W III kadencji Komisja odbyła 88 posiedzeń plenarnych, zaś wyłonione przez Komisję podkomisje odbyły ich łącznie 200. Prace legislacyjne toczyły się wobec 67 projektów ustaw dostosowawczych. Postępowanie zostało zakończone wobec 52 projektów z czego 30 stanowiły nowe ustawy, zaś nowelizacją objęto łącznie ok. 80 ustaw. W trakcie prac rząd wycofał klauzulę dostosowawczą w stosunku do kilku ustaw, które pierwotnie miały być rozpatrywane przez Komisję (Kodeks morski, Przepisy wprowadzające Kodeks morski). Komisja wystąpiła do Marszałka Sejmu o odesłanie na podstawie art. 39 ust. 4 RS wnioskodawcy jednego projektu ustawy celem przepracowania (projekt ustawy o elektronicznych instrumentach płatniczych). Ponadto, w związku z późnym skierowaniem projektów przez Radę Ministrów, Komisja nie podjęła prac nad pięcioma projektami ustaw. Średni czas pracy nad ustawą nad którą pracowała Komisja wynosił 108 dni (od dnia skierowania projektu do pierwszego czytania do dnia uchwalenia ustawy w brzmieniu przekazanym Prezydentowi).

Początkowo zamiarem Rady Ministrów było kierowanie do Komisji projektów ustaw regulujących różne dziedziny życia społecznego w jednym pakiecie. Przykładem może być projekt ustawy o dosto-

³⁵ Art. 56zd ust. 1 RS.

³⁶ Art. 56ze ust. 2 RS.

³⁷ Odp. art. 56ze ust. 1 i 56zf RS.

sowaniu do prawa Unii Europejskiej ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, ustawy o dopłatach do oprocentowania niektórych kredytów bankowych, ustawy – Prawo o publicznym obrocie papierami wartościowymi, ustawy – Ordynacja podatkowa, ustawy o finansach publicznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych³⁸. Stosowanie takiej techniki legislacyjnej wywołało sprzeciw samej Komisji i Rada Ministrów zaniechała takiej praktyki. Przesłane już projekty zostały wycofane i podzielone na kilka projektów. Przykładem może być projekt ustawy o dostosowaniu do prawa UE ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców, ustawy o grach losowych, zakładach wzajemnych i grach na automatach, ustawy o radiofonii i telewizji, ustawy o doradztwie podatkowym oraz ustawy o języku polskim³⁹. Projekt został podzielony na pięć odrębnych projektów. Taki zabieg okazał się słuszny, gdyż trzy z zaproponowanych projektów nie zostały przez Sejm uchwalone. Dwa zostały wycofane przez Rząd (projekt ustawy o nowelizacji ustawy o doradztwie podatkowym⁴⁰ – równoległe prace były prowadzone w Komisji Finansów Publicznych; projekt ustawy o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji⁴¹ – wobec braku zgody na uregulowania dotyczące kapitału zagranicznego). Projekt zmiany ustawy o Narodowym Banku Polskim został odrzucony przez Sejm ze względu na wprowadzenie w trakcie prac legislacyjnych poprawek powodujących jego niezgodność z prawem UE⁴².

Niektóre z ustaw dostosowawczych, przyjmowanych przez Sejm, podlegały istotnym zmianom wprowadzanym przez Senat. Przykładem takiej ustawy jest wspomniana ustawa o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Pierwotne przedłożenie rządowe, przyjęte przez Sejm, zostało w istotny sposób rozszerzone uchwałą Senatu⁴³, co nie zmieniało faktu, że ustawa ta nie tyle stanowiła dostosowanie do prawa Unii Europejskiej, co jedynie dostosowanie do zobowiązań wynikających z art. 44 ust. 7 Układu Europejskiego⁴⁴. Uchwalona zmiana wprowadziła do ustawy zasadę, zgodnie

³⁸ Druk sejmowy III kadencji nr 2088.

³⁹ Druk sejmowy III kadencji nr 2190.

⁴⁰ Druk sejmowy III kadencji nr 2303.

⁴¹ Druk sejmowy III kadencji nr 2304.

⁴² Druk sejmowy III kadencji nr 2536.

⁴³ Druk sejmowy III kadencji nr 2542.

⁴⁴ Zob. opinię Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej załączoną do projektu ustawy.

z którą Minister Spraw Wewnętrznych wydaje zezwolenia na nabycie nieruchomości przedsiębiorstwu pochodzącym ze Wspólnoty, jeżeli nabycie nieruchomości jest niezbędne do prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium RP (art. 7a ustawy). Odmowa udzielenia zezwolenia powinna być wyjątkiem i być oparta o przesłanki określone w ustawie⁴⁵.

W praktyce prac Komisji wykształcił się nowy typ klauzul wejścia w życie ustaw. Do niektórych ustaw zostały bowiem wprowadzone klauzule, uzależniające ich wejście (lub wejście ich części) w życie, od zajścia zdarzenia przyszłego i niepewnego jakim jest przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Podobnie, w przypadku kilku ustaw wprowadzono klauzule, zgodnie z którymi traciły one moc z dniem przystąpienia Polski do UE. W sprawie tej wypowiedziała się m.in. Rada Legislacyjna w „Opinii w sprawie dopuszczalności stosowania w tzw. ustawach dostosowawczych klauzul stanowiących, że przepisy tych ustaw wchodzi w życie z dniem uzyskania przez RP członkostwa w Unii Europejskiej”. W opinii tej, co do zasady, wyrażono pogląd o dopuszczalności stosowania takich klauzul.

Interesującym zdarzeniem w toku prac nad ustawami dostosowującymi prawo polskie do prawa Unii Europejskiej było stosowanie przez Prezydenta prawa weta. Prezydent skorzystał z tego prawa w przypadku uchwalonego projektu ustawy o dostosowaniu do prawa Unii Europejskiej ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt, badaniu zwierząt rzeźnych i mięsa oraz o Inspekcji Weterynaryjnej, ustawy o zawodzie lekarza weterynarii i izbach lekarsko weterynaryjnych, ustawy o środkach farmaceutycznych, materiałach medycznych, aptekach, hurtowniach i Inspekcji Farmaceutycznej, ustawy Prawo łowieckie, ustawy o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich oraz ustawy o ochronie zwierząt⁴⁶. Skierowany przez Prezydenta wniosek o ponowne rozpatrzenie ustawy⁴⁷ zawierał zarzut o niezgodności jednej z nowelizowanych ustaw, a mianowicie ustawy o ochronie zwierząt z prawem Unii Europejskiej. Zdaniem Prezydenta ustawa ta była niezgodna z: postanowieniami dyrektywy Rady 86/609/EWG z 24.11.1986 r. o ujednoczeniu ustaw, rozporządzeń i zarządzeń administracyjnych państw członkowskich

⁴⁵ Por. odmienne stanowisko, zgodnie z którym przedsiębiorstwa Wspólnoty nabywają takie prawo stosując bezpośrednio przepisy Układu Europejskiego: J. Białocerkiewicz, *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 1999.

⁴⁶ Druk sejmowy III kadencji nr 2287.

⁴⁷ Druk sejmowy III kadencji nr 2921.

dotyczących ochrony zwierząt używanych do celów doświadczalnych i innych celów naukowych⁴⁸. Niezgodność ta miała dotyczyć zwłaszcza art. 15 i 19 ust 4 dyrektywy, tj. konieczności uzyskania zgody na prowadzenie hodowli zwierząt laboratoryjnych oraz zakazu używania do doświadczeń zwierząt bezdomnych, dzikich i powtórnie zdziczałych. Prezydent zwrócił uwagę w swoim wniosku na fakt, że zgodnie z Konstytucją nie może odmówić podpisania jedynie części ustawy, co może powodować opóźnienie w wejściu w życie pozostałych regulacji. Komisja w swoim sprawozdaniu zaleciła Sejmowi ponowne uchwalenie ustawy bez uwzględnienia wniosków Prezydenta⁴⁹. Sejm ustawy nie uchwalił. Rada Ministrów skierowała do Sejmu ponownie projekt tej ustawy⁵⁰, bez przepisów zmieniających ustawę o ochronie zwierząt. Nowe przedłożenie rządowe Sejm uchwalił. Oddzielnie skierowanego projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie zwierząt⁵¹ Sejm nie zdążył rozpatrzyć.

Opiniowanie projektów ustaw w trakcie prac Komisji spoczywało w całości na Komitecie Integracji Europejskiej, począwszy od wstępnej opinii KIE załączanej do projektu skierowanego przez Radę Ministrów, poprzez opinie zgłaszane w toku prac legislacyjnych. Istotnym novum było wprowadzenie praktyki wygłaszania opinii ustnie przez upoważnionego przedstawiciela Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej zamiast, co miało miejsce dotychczas, praktyki zgłaszania opinii na piśmie. Służyło to przyspieszeniu prac w Komisji.

4. PODSUMOWANIE

W latach 1996–2000 stworzono w ramach Rady Ministrów oraz w Sejmie i Senacie system kontroli aktów prawnych pod względem ich zgodności z prawem Unii Europejskiej. System ten jest oparty o zasadę wydawania opinii do projektów aktów prawnych oraz do sprawozdań komisji sejmowych w trakcie procesu legislacyjnego. Ponieważ system prawa obowiązujący w Polsce nie wprowadza obowiązku bezwzględnej zgodności nowych aktów prawnych, toteż opinie te mają zawsze charakter informacyjny i ich negatywne konkluzje nie stanowią przeszkody w przyjęciu aktu prawnego. Zadaniem tych opi-

⁴⁸ O.J. 1986, L 358.

⁴⁹ Druk sejmowy III kadencji nr 3019.

⁵⁰ Druk sejmowy III kadencji nr 3123.

⁵¹ Druk sejmowy III kadencji nr 3197.

nii jest stworzenie sytuacji, w której po pierwsze wnioskodawcy, a po wtóre ustawodawcy będą z pełną świadomością przyjmowali akty prawne. Świadomość ta ma dotyczyć zarówno pewnej ułomności aktu w przypadku jego niezgodności z prawem UE, jak i konieczności jego naprawienia przed przystąpieniem do Unii (za wyjątkiem przypadków, gdy obowiązywać będą okresy przejściowe). Dodatkowo, włączenie przedstawicieli Komitetu Integracji Europejskiej w prace komisji sejmowych, gdzie działalność poselska prowadzi do tego, że projekty rządowe podlegają daleko idącym zmianom, pozwala z jednej strony poznawać na bieżąco przedstawicielom KIE stan prac nad projektem, a z drugiej zasięgać opinii przez posłów odnośnie proponowanych zmian nie tylko z punktu widzenia obowiązującego prawa UE ale również zobowiązań negocjacyjnych.

Podstawową rolę w opiniowaniu projektów aktów prawnych odgrywa Komitet Integracji Europejskiej. W przypadku projektów ustaw wnoszonych przez podmioty inne niż Rada Ministrów w procesie tym uczestniczą eksperci Kancelarii Sejmu oraz Komisja Integracji Europejskiej (obecnie Komisja Europejska).

Powołanie w Sejmie III kadencji odrębnej Komisji Prawa Europejskiego i stworzenie specjalnego trybu ustawodawczego dla projektów ustaw dostosowujących prawo polskie do prawa Unii Europejskiej pozwoliło na skrócenie tempa prac ustawodawczych w Sejmie o ponad 50 % (do 108 dni).

Obowiązki Komisji Integracji Europejskiej i Komisji Prawa Europejskiego w Sejmie IV kadencji przejęła jedna komisja stała – Komisja Europejska. Ponieważ do chwili oddania do druku tego artykułu (połowa lutego 2002 r.) Rada Ministrów skierowała do Sejmu tylko jeden projekt ustawy dostosowującej nie można mówić o praktyce legislacyjnej Komisji Europejskiej. Połączenie Komisji Integracji Europejskiej z Komisją Prawa Europejskiego zdaje się mieć zarówno znaczenie pozytywne, jak i negatywne. Niewątpliwie pozytywne jest skoncentrowanie prac Sejmu w zakresie integracji europejskiej w jednej komisji. Pozwala to, przynajmniej teoretycznie prowadzić, do jej racjonalizacji i zmniejszenia obciążenia, przede wszystkim przedstawicieli rządu, pracami w komisjach zajmujących się tymi samymi problemami. Z drugiej strony istnienie oddzielnej komisji, zajmującej się jedynie pracami legislacyjnymi związanymi z dostosowaniem prawa polskiego do prawa UE prowadziło do powstania organu Sejmu zajmującego się przede wszystkim problemami techniczno – legislacyjnymi, przy mniejszym udziale elementu politycznego. Połączenie komisji w obecnej kadencji może ten proces zniweczyć, a co za tym idzie wydłużyć i skomplikować proces legislacyjny.

Obecnie, wobec zawarcia w uchwalonych ustawach dostosowujących wielu upoważnień do wydania rozporządzeń wykonawczych, główny ciężar dostosowania w obszarach regulowanych ustawami dostosowawczymi będzie jednakże spoczywał na Radzie Ministrów i poszczególnych ministrach.