

Obowiązki projektodawców w związku z koniecznością respektowania zasady pierwszeństwa prawa EU

1. Wprowadzenie

Polska procedura ustawodawcza dopuszcza stosunkowo liczną grupę podmiotów mogących skutecznie zainicjować proces ustawodawczy. W zasadzie jednak nieformalnym projektodawcą może być każdy, gdyż unormowania nie przewidują żadnych ograniczeń podmiotowych w kierowaniu do parlamentu projektów ustaw. Obowiązek parlamentu do jego rozpatrzenia powstaje jednak tylko wtedy, gdy z taką inicjatywą wystąpi podmiot odpowiedni, to znaczy posiadający konstytucyjne uprawnienie, czyli podmiot korzystający z prawa inicjatywy ustawodawczej¹. Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż „istotą inicjatywy ustawodawczej jest to, że jej wniesienie uruchamia postępowanie w celu rozpatrzenia projektu, a więc treści proponowane w inicjatywie muszą być poddane pełnej procedurze parlamentarnej, zanim dojdzie do jej uchwalenia”².

Z perspektywy historycznej krąg podmiotów inicjatywy ustawodawczej był w Rzeczypospolitej dość wąski. Na gruncie konstytucji marcowej i kwietniowej projektodawcą mógł być Sejm i rząd, a od 1947 r. do tego grona dołączyła Rada Państwa. Z kolei utworzenie w 1989 r. drugiej izby – Senatu i zastąpienie Rady Państwa przez Prezydenta spowodowało dołączenie do posiadaczy prawa inicjatywy ustawodawczej tych organów³.

Ten stan rzeczy zmieniła następnie Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r., stanowiąc, iż inicjatywa ustawodawcza przysługuje zarówno posłom, Senatowi, Prezydentowi RP, Radzie Ministrów, jak też grupie 100 tys. obywateli mających prawo wybierania do Sejmu (art. 118 ust. 1 i 2). Regulamin Sejmu dookreślił również, zgodnie z tradycją, że poselska inicjatywa ustawodawcza realizowana jest zbiorowo przez złożenie minimum 15 podpisów przez posłów pod danym projektem. Odmianą tego uprawnienia poselskiego jest regulaminowo dozwolona możliwość występowania z projektami ustaw także przez komisje sejmowe.

¹ B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 136.

² Wyrok TK z dnia 23 lutego 1999 r., K 25/98.

³ M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2, s. 17.

2. Obowiązki związane z podjęciem decyzji o przygotowaniu projektu ustawy

Etap przygotowania projektu ustawy stanowi ważny element procesu kształtowania decyzji prawotwórczej. W jego ramach następuje zdefiniowanie głównych problemów, których rozwiązaniu służyć ma uchwalenie ustawy, a także ustalenie granic akceptowalnych kompromisów co do kształtu regulacji, jaki może ona przyjąć po przejściu przez etap prac parlamentarnych. Merytoryczne przygotowanie projektu determinuje w znaczącym stopniu końcowy kształt ustawy. Jest to także czas, kiedy na projektodawcę oddziałują intensywnie grupy interesów i reprezentujący je lobbyści próbujący wprowadzić do projektu korzystne dla nich rozwiązania prawne⁴. „Rzetelne i drobiazgowo opracowanie projektu przed wniesieniem go pod obrady ciała ustawodawczego usprawnia późniejszy przebieg postępowania w parlamencie, wpływa też pozytywnie na jakość prac i ich finalny efekt. Z tego względu propozycje ustawodawcze powinny być planowane z odpowiednio dużym wyprzedzeniem i bez pośpiechu, by zapobiec przypadkowości w ich wdrażaniu [...]”⁵.

Przygotowanie projektu ustawy charakteryzuje się stosunkowo niewielkim sformalizowaniem w porównaniu z fazą parlamentarną obróbki projektu. W Polsce normatywna regulacja etapu przygotowania projektu dotyczy zaledwie dwóch podmiotów inicjatywy ustawodawczej: Senatu i Rady Ministrów. Pozostali projektodawcy przygotowują projekty opierając się na wymogach ogólnych, obowiązujących wszystkie – bez wyjątku – podmioty inicjatywy ustawodawczej⁶.

Od wszystkich projektodawców wymaga się jednak przestrzegania i uwzględnienia w regulacjach projektowych zasady pierwszeństwa prawa UE, która jest ściśle związana z bezpośrednią skutecznością prawa unijnego i z problematyką stosowania tego prawa zarówno przez sądy, jak i organy administracji⁷.

Pierwszym etapem, na którym winna być uwzględniana zasada pierwszeństwa prawa UE, jest faza podjęcia decyzji o przygotowaniu projektu ustawy. Zgodnie z zaleceniami wynikającymi z Zasad techniki prawodawczej, każdy projektodawca powinien zapoznać się ze wszystkimi aktami prawnymi obowiązującymi w regulowanej dziedzinie, nie ograniczając analizy wyłącznie do istniejącego prawa wewnętrznego, lecz winien poznać również prawo międzynarodowe oraz prawo UE obowiązujące

⁴ Zob. P. Kuczma, *Lobbing w Polsce*, Toruń 2010, s. 212–2013.

⁵ S. Patyra, *Mechanizmy realizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*, Toruń 2012, s. 164–165.

⁶ *Ibidem*, s. 166.

⁷ P. Mikłaszewicz, *Zasada pierwszeństwa prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych według orzecznictwa ETS i Sądu Pierwszej Instancji. Omówienie wybranych orzeczeń (1963–2005)*, Warszawa 2005, s. 1.

w regulowanej dziedzinie⁸. Dokonanie tej czynności stanowi ważny element mechanizmu racjonalnego tworzenia prawa i pozwala na wybranie optymalnego w konkretnych warunkach rozwiązania i przystąpienia do sporządzenia tekstu projektu ustawy⁹.

Z kolei obowiązkiem o formalnoprawnym charakterze dotyczącym każdego projektodawcy, jest konieczność zawarcia w uzasadnieniu ustawy odpowiedniego oświadczenia. Jeszcze przed wstąpieniem Polski do UE od wnioskodawców wymagano zamieszczania w uzasadnieniu stwierdzenia o zgodności projektu z prawem UE lub wyjaśnienia przyczyn odstępstw od tego prawa. Wskutek akcesji niniejszy wymóg uległ istotnej modyfikacji. Aktualnie wymaga się od projektodawcy załączenia oświadczenia o zgodności projektu z prawem UE albo oświadczenia, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem UE (art. 34 ust. 2 pkt 7 RegSej)¹⁰. Zmiana ta została wymuszona koniecznością respektowania zasady pierwszeństwa prawa wspólnotowego, stąd niedopuszczalne stało się uchwalanie norm sprzecznych z prawem UE bez względu na okoliczności.

W wyniku nałożenia na podmioty inicjatywy konieczności spełniania tego obowiązku muszą one, jeszcze przed formalnym wniesieniem projektu do łaski marszałkowskiej, dokonać analizy postanowień przygotowanego przez siebie projektu co do ich zgodności z rozwiązaniami europejskimi.

3. Obowiązki projektodawcy społecznego, Prezydenta i Senatu

Należyte wykonanie powyższego obowiązku jest z pewnością najtrudniejsze dla projektodawcy społecznego, który – w przeciwieństwie do pozostałych – nie dysponuje profesjonalnym zapleczem mogącym dokonać odpowiedniej weryfikacji projektu pod kątem jego zgodności z prawem UE. W literaturze w związku z tym sugerowano nawet, by „wypośrodkować» owe warunki stosownie do charakteru podmiotu uprawnionego do inicjatywy ustawodawczej”¹¹. Wskazano, że ewentualne niedociągnięcia formalne w tym zakresie nie powinny komitetowi inicjatywy ustawodawczej utrudniać ich wnoszenia, podając, że w niektórych krajach wnioski obywatelskie przyjmują postać petycji, dzięki czemu wnioskodawcy uzyskują zwolnienie od konieczności respektowania

⁸ § 1 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. Zasady techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908).

⁹ S. Wronkowska, M. Zieliński, *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*, Warszawa 2004, s. 23.

¹⁰ Więcej na ten temat piszę w artykule pt. *Procedura badania zgodności projektu ustawy z prawem UE* zawartym w niniejszej pracy.

¹¹ M. Kruk, *op. cit.*, s. 27.

rozmaitych wymogów natury formalnej¹². Stanowisko to nie zostało jednak uwzględnione w prawodawstwie¹³.

Prezydent przy wykonywaniu swoich uprawnień i obowiązków korzysta z pomocy organu pomocniczego, jakim jest Kancelaria Prezydenta Rzeczypospolitej (art. 143 Konstytucji). Instytucja ta składa się z wyspecjalizowanego zespołu urzędniczego, do którego zadań należy dbałość o poprawną formę prawną aktów prezydenckich, a także prowadzenie działań analitycznych oraz przygotowywanie rozstrzygnięć Prezydenta, oczywiście stosownie do jego wskazówek i pod jego nadzorem¹⁴. W przypadku chęci skorzystania przez głowę państwa z inicjatywy ustawodawczej wspiera go fachowy organ w postaci Biura Prawa i Ustroju, które funkcjonuje w ramach Kancelarii. Biuro śledzi proces tworzenia prawa, analizując i zbierając informacje potrzebne do prawidłowego przygotowania wniosku ustawodawczego. „Niezbędnym elementem warunkującym formalne rozpoczęcie przygotowań do sporządzenia projektu inicjatywy ustawodawczej jest zawsze aprobata prezydenta. Formalne przygotowanie projektu zlecane jest powołanemu *ad hoc* zespołowi lub Biuru Prawno-Ustrojowemu”¹⁵. W związku z tym to zespół lub Biuro dokonuje weryfikacji postanowień projektu pod względem ich zgodności z prawem UE i przygotowuje treść oświadczenia o zgodności z prawem UE wymaganego Regulaminem Sejmu.

W Senacie projekt ustawy może zainicjować grupa co najmniej 10 senatorów lub komisja senacka (art. 76 ust. 1 RegSen). Aby inicjatywa ta była skuteczna, konieczne jest przedłożenie Marszałkowi Senatu trzech dokumentów: wniosku o podjęcie inicjatywy ustawodawczej, projektu ustawy oraz uzasadnienia, które zawierać powinno m.in. oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem UE albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem UE (art. 77 ust. 2 pkt 6 RegSen). Złożenie wniosku jest konieczne z tego względu, że skorzystanie przez Senat z prawa inicjatywy ustawodawczej wymaga zaangażowania i zgody całej izby wyrażonej w formie uchwały. O podjęciu tego postępowania Marszałek Senatu powiadamia dodatkowo Marszałka Sejmu oraz Prezesa Rady Ministrów.

Sam Marszałek Senatu nie dokonuje weryfikacji projektu pod kątem merytorycznym, a jedynie formalnym, kierując go do właściwych komisji w razie niestwierdzenia

¹² *Ibidem*, s. 27.

¹³ Jedynym przywilejem wnioskodawcy społecznego jest to, że na etapie zbierania 1000 podpisów pod projektem ustawy nie trzeba załączać niniejszego oświadczenia. Jest to związane z tym, że uzasadnienie musi być dołączone dopiero w chwili składania u Marszałka Sejmu w celu rejestracji komitetu inicjatywy. M. Jabłoński, *Referendum ogólnokrajowe w polskim prawie konstytucyjnym*, Wrocław 2001, s. 123.

¹⁴ P. Sarnecki, *Art. 143*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 1.

¹⁵ R. Balicki, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*, Wrocław 2001, s. 62.

braków. W sferze uprawnień Marszałka nie leży zatem rozstrzyganie, czy treść oświadczenia pokrywa się z faktycznym stanem prawnym.

Regulamin Senatu przyznaje wnioskodawcy lub rozpatrującym projekt komisjom prawo do żądania przedstawienia informacji od ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, w terminie przez siebie wyznaczonym, w sytuacji zaistnienia uzasadnionych wątpliwości co do zgodności projektu lub zgłoszonych do niego poprawek z prawem UE (art. 78a RegSen)¹⁶.

Analiza zagadnienia związanego z uwzględnieniem zasady pierwszeństwa prawa UE może być również przedmiotem prac nie tylko tych komisji senackich, do których został skierowany projekt ustawy w pierwszym czytaniu, ale także innych komisji funkcjonujących w Senacie, gdyż te mogą zostać poproszone o wyrażenie opinii o projekcie lub jego części (art. 79 ust. 2 RegSen).

W przypadku pozytywnie zakończonego głosowania w Senacie nad uchwałą w sprawie wniesienia inicjatywy ustawodawczej i przekazania uchwały Marszałowi Sejmu, do uchwały tej należy m.in. załączyć informację o zgodności projektu z prawem UE albo o pozostawieniu poza obszarem regulacji tego prawa (art. 83 ust. 1 pkt 2 RegSen).

4. Obowiązki Rady Ministrów

Dla rządowego trybu przygotowywania projektów ustaw naczelne znaczenie posiada uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów¹⁷. Zgodnie z jej treścią uprawnionym do opracowania ustawy, prowadzenia procesu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania oraz wnoszenia do rozpatrzenia jest organ wnioskujący, a dokładniej: członek Rady Ministrów (stosownie do zakresu swojej właściwości), Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, inny podmiot, jeżeli uzyskał upoważnienie premiera lub upoważnienie takie wynika z przepisów odrębnych, w szczególności upoważniony w tym zakresie pełnomocnik Rządu (§ 20 ust. 1 RegRM). Katalog podmiotów przygotowujących projekty ustaw w wymiarze rządowym jest dość szeroki. Między innymi z tego względu, jak i z uwagi na dysponowanie wyspecjalizowanym aparatem legislacyjnym, RM jest najintensywniejszym i najskuteczniejszym podmiotem inicjatywy ustawodawczej¹⁸. Decentralizacja rządowego procesu tworzenia prawa, przejawiająca się w przygotowywaniu projektów przede wszystkim

¹⁶ Zob. odpowiednie uwagi na temat w opracowaniu mojego autorstwa pt. *Procedura badania zgodności projektu ustawy z prawem UE*, zawartym w niniejszej pracy.

¹⁷ M.P. poz. 979.

¹⁸ P. Kuczma, *op. cit.*, s. 21.

w resortach, powoduje jednak, że projekty uwzględniają głównie interesy poszczególnych ministerstw, a nie Rady Ministrów jako całości¹⁹.

Rada Ministrów wykorzystuje organy pełniące funkcje obsługowe pomocnicze działające przy premierze, czyli: Radę Legislacyjną i Rządowe Centrum Legislacji (tzw. instytucjonalne zaplecze rządu²⁰). Organy te dbają o spójność działania RM, przygotowują i koordynują prace pełniąc funkcję służebną wobec rządu. Ich działalność wykacza jednak poza czynności techniczno-organizacyjne. To głównie na nich, obok projektodawcy *sensu stricto*, spoczywa ciężar analizy projektu podczas rządowej procedury legislacyjnej pod kątem jego zgodności z prawem UE.

Podjęcie prac nad projektem może nastąpić m.in. wtedy, gdy wynika to z konieczności wdrożenia lub wykonania prawa UE. Powinno je jednak poprzedzić złożenie wniosku o wprowadzenie projektu do właściwego wykazu prac legislacyjnych, aby zapewnić transparentność procesu stanowienia prawa i by oprzeć ten proces na jednej z podstawowych zasad leżących u podstaw funkcjonowania RM – zasadzie planowania²¹.

W przypadku projektu aktu normatywnego organ wnioskujący opracowuje uzasadnienie projektu, które powinno zawierać m.in. oświadczenie tego organu co do zgodności projektu z prawem UE (§ 27 ust. 3 pkt 4 lit. a RegRM). Jeżeli natomiast celem projektu ustawy albo projektu rozporządzenia jest wdrożenie prawa UE, to organ wnioskujący winien dodatkowo załączyć do projektu tabelaryczne zestawienie przepisów dyrektywy lub dyrektyw, których wdrożenie jest celem projektu, oraz projektowanych przepisów prawa polskiego (tzw. tabeli zgodności) oraz wyjaśnić przyczyny wejścia w życie ustawy albo rozporządzenia lub niektórych ich przepisów w danym terminie oraz wskazać, czy proponowany termin wejścia w życie uwzględnia wymogi w zakresie terminów wdrożenia dyrektywy lub dyrektyw (tzw. „wyjaśnienia terminu wejścia w życie”) – § 30 ust. 1 RegRM.

Na organ wnioskujący nałożono również obowiązek uzgadniania z Rządowym Centrum Legislacji każdego projektu założeń projektu ustawy oraz projektu aktu normatywnego pod względem prawnolegislacyjnym, „co implikuje uprawnienie RCL do żądania dokonania przez projektodawcę stosownych zmian w projekcie podyktowanych względami systemowości (zgodności z konstytucją, umowami międzynarodowymi, prawem UE), a także wymogami wewnątrzsystemowej spójności regulacji oraz jej zgodności z zasadami techniki legislacyjnej”²².

¹⁹ C. Kosikowski, *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2006, nr 1, s. 121.

²⁰ G. Rydlewski, *Rządowy proces decyzyjny w Polsce. Studium politologiczne okresu transformacji*, Warszawa 2002, s. 115.

²¹ M. Mistygacz, *Rząd w Procesie Ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2002, s. 180.

²² A. Proksa, *Miejsce i rola Rządowego Centrum Legislacji*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 1, s. 61.

Już od początku utworzenia tego organu miał on za zadanie dokonywać obsługi Rady Ministrów w szczególności przez współdziałanie z Komitetem Integracji Europejskiej²³ w sprawie harmonizacji prawa polskiego z wymogami prawa Wspólnot Europejskich.

Obecnie RCL, jako podmiot podlegający bezpośrednio premierowi, jest organem samodzielnym pod względem organizacyjnym i finansowym, dzięki czemu ma możliwość przewyższania negatywnych skutków tworzenia prawa na poziomie rządowym, które wynikają z resortowości tego procesu. RCL kontroluje i koordynuje zatem rządowy proces legislacyjny, choć nie jest władne do ingerencji w sposób władczy, gdyż nie posiada uprawnień do wydawania poleceń organom wnioskującym. „W praktyce legislacyjnej RCL udziela także (w coraz szerszym zakresie, w miarę budowy własnych kadr legislatorów) wszechstronnej pomocy służbom legislacyjnym ministerstw i urzędów centralnych, opracowując na ich prośbę (wniosek) konkretne przepisy, których sformułowanie rodzi zasadnicze problemy natury prawnej”²⁴. Także ministrowie zwracają się o opracowanie pewnych przepisów lub poprawienie przygotowanej wcześniej w resortach roboczej wersji projektu przed jego formalną afiliacją jako projektu autorstwa danego ministerstwa. Takim sposobem RCL odciąża inne organy na etapie tworzenia prawa, zapewniając profesjonalną analizę i pomoc²⁵. W sposób szczególny RCL współdziała z ministrem właściwym do spraw członkostwa RP w Unii Europejskiej, zajmując się kwestiami dostosowania prawa polskiego do prawa UE oraz jego wykonywania²⁶.

Do obowiązków RCL należy zaliczyć współdziałanie z Radą Legislacyjną (dalej: RL) w zakresie opiniowania rządowych projektów aktów normatywnych pod względem ich zgodności z Konstytucją RP oraz spójności z polskim systemem prawa²⁷. Ich realizacja następuje m.in. w sytuacji, gdy projekt założeń projektu ustawy lub projekt aktu normatywnego dotyczy szczególnie istotnych skutków prawnych, społecznych lub gospodarczych. Wówczas to organ wnioskujący występuje z wnioskiem do Prezesa RCL, aby ten skierował projekt do zaopiniowania przez Radę Legislacyjną (§ 37 ust. 1 RegRM). Wniosek organu wnioskującego nie jest dla Prezesa RCL wiążący. Innymi słowy to RCL decyduje, czy waga sprawy wymaga, by konieczne było uzyskanie opinii Rady Legislacyjnej²⁸. Nie można wykluczyć występowania z takim wnioskiem w sprawach

²³ Zniesiony na podstawie ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. Nr 161, poz. 1277).

²⁴ A. Proksa, *op. cit.*, s. 61.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Art. 14c pkt 7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r., poz. 392).

²⁷ Art. 14c pkt 8 ustawy o Radzie Ministrów.

²⁸ Z własnej inicjatywy może o opinię wystąpić w każdym przypadku Prezes Rady Ministrów, Przewodniczący Stałego Komitetu Rady Ministrów, Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Prezes Rządowego Centrum Legislacji lub Sekretarz Rady Ministrów (§ 37 ust. 2).

związanych z prawem UE, a wręcz wydaje się, że w wielu przypadkach tego typu sprawy będą determinować ten tryb drogi uzgodnieniowej. Do zadań Rady Legislacyjnej należy przecież opiniowanie projektów dokumentów rządowych, w szczególności projektów założeń projektów ustaw, projektów ustaw oraz projektów innych aktów normatywnych z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, prawem UE oraz spójności z obowiązującym systemem prawa. Rada Legislacyjna formułowanie również wnioski lub opinie dotyczące metod i sposobów wdrażania prawa UE²⁹.

Rada Legislacyjna jest organem opiniodawczo-doradczym Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów w sprawach dotyczących systemu prawa. Żaden z organów władzy publicznej nie dysponuje podobnym zespołem wyróżniającym się zarówno profesjonalnym składem i szczególnym statusem prawnym jego członków, jak i zakresem zadań, których realizację temu organowi powierzono. RL może również „wskazywać na obszary prawa wymagające uporządkowania, w tym kodyfikacji, nowelizacji, harmonizacji z prawem europejskim”³⁰. Niestety, opinie RL, wskutek resortowego modelu tworzenia prawa, odnoszą się do wybranych zagadnień bez uwzględniania ich znaczenia w systemie prawa. Prowadzi to w konsekwencji do braku spójności prawa. Ponadto projekty ustaw są opiniowane przez RL stosunkowo wcześniej, to znaczy jeszcze przed dokonaniem uzgodnień z partnerami społecznymi, podczas których dochodzi często do modyfikacji zaopiniowanych już rozwiązań³¹. Mankamentem opinii przygotowywanych przez RL jest ich niewiążący charakter, co ogranicza pełne wykorzystanie możliwości tej instytucji w procesie rządowego tworzenia prawa. Wskazuje się także, że projektodawcy zbyt rzadko zwracają się o opinie do RL, traktując tę czynność jako swego rodzaju przeszkodę w szybkim prowadzeniu procesu legislacyjnego³².

W ramach procedury uzgodnieniowej minister właściwy do spraw członkostwa RP w Unii Europejskiej przedstawia dodatkowo opinię o zgodności projektu z prawem UE. W przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa UE minister w opinii wskazuje również regulacje projektu, które wykraczają poza ten cel (§ 42 RegRM).

Zwołanie konferencji uzgodnieniowej przez organ wnioskujący ma charakter uznaniowy. Z założenia służyć ma właściwemu przygotowaniu projektu rządowego, zarówno pod względem prawnym, jak i legislacyjnym. W efekcie następuje zmiana treści projektu zgodnie z ustaleniami. Konferencję organizuje się, gdy – zdaniem organu wnioskującego

²⁹ § 2 pkt 1 i 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2010 r. w sprawie zadań Rady Legislacyjnej oraz szczegółowych zasad i trybu jej funkcjonowania (Dz. U. Nr 6, poz. 21).

³⁰ C. Kosikowski, *op. cit.*, s. 118.

³¹ *Ibidem*, s. 122.

³² M. Frączkiewicz [et al.], *Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów – zadania i organizacja*, „Przegląd Legislacyjny” 2008, nr 1, s. 210.

– przyczyni się ona do właściwego prowadzenia uzgodnień lub opiniowania projektu dokumentu rządowego, w szczególności w przypadku zgłoszenia do projektu licznych uwag (§ 44 ust. 1). Jak widać, kryteria uruchomienia tego mechanizmu są bardzo płynne i pozostawiają organowi wnioskującemu w zasadzie pełną swobodę inicjacji. Konferencję uzgodnieniową może również zorganizować Kancelaria Prezesa RM, jeżeli z taką propozycją wystąpi organ wnioskujący. W konferencji zobowiązani są uczestniczyć przedstawiciele podmiotów, które zgłosiły uwagi do projektu w ramach uzgodnień lub opiniowania. Warto zwrócić uwagę, że podczas konferencji uzgodnieniowej następuje również wyjaśnienie uwag zgłoszonych w opinii o zgodności projektu z prawem UE (§ 45 ust. 3 RegRM). Bez względu zatem na przyczynę inicjującą konferencję uzgodnieniową, w jej toku następuje obligatoryjne badanie zgodności projektu z prawem UE, jeżeli są w tym względzie jakiegokolwiek wątpliwości. Świadczy to o wadze, jaką przywiązuje się do konieczności respektowania zasady pierwszeństwa podczas rządowej procedury legislacyjnej.

Do obowiązków organu wnioskującego należy również przedstawienie wyników zasięgniętych opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym (§ 51 ust. 1 pkt 2 RegRM).

Dbłość o realizację zasady pierwszeństwa prawa UE jest dostrzegalna także na etapie jego rozpatrywania przez Stały Komitet Rady Ministrów, do którego kierowane są projekty po przeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji publicznych lub po opiniowaniu projektu (§ 58 RegRM). Organ wnioskujący, składając wniosek o rozpatrzenie projektu dokumentu rządowego, jest zobowiązany załączyć dodatkowo m.in.: 1) opinię o zgodności projektu z prawem UE i własne stanowisko w przypadku nieuwzględnienia uwag przedstawionych w opinii; 2) tabelę zgodności, odwróconą tabelę zgodności oraz wyjaśnienie terminów wejścia w życie – w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa Unii Europejskiej; 3) tabelę zgodności oraz wyjaśnienie terminu wejścia w życie – w przypadku projektu rozporządzenia mającego na celu wdrożenie prawa UE; 4) w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa UE – projekty aktów wykonawczych, których obowiązek przewiduje projekt ustawy (§ 60 ust. 3 pkt 3, 5–7 RegRM).

W razie braku opinii o zgodności projektu z prawem UE, Sekretarz Stałego Komitetu RM może wystąpić do ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej o przekazanie tej opinii Komitetowi. Dostarczenie następuje za pośrednictwem Sekretarza Stałego Komitetu, który o opinię wystąpił. Na ministrze w takiej sytuacji spoczywa obowiązek przygotowania żadanego dokumentu. Dopuszczalne, a wręcz pożądane byłoby, aby minister przekazał opinię w terminie zasugerowanym

przez Sekretarza Stałego Komitetu, tak aby jej brak nie hamował dalszych prac nad projektem. Dopiero po otrzymaniu opinii zawierającej uwagi Sekretarz Stałego Komitetu przekazuje ją organowi wnioskującemu, który to organ zobowiązany jest do przedstawienia stanowiska w przypadku nieuwzględnienia uwag przedstawionych w tej opinii (§ 61 ust. 3 RegRM). Jak widać, regulaminodawca przywiązuje duże znaczenie do opinii ministra. Wynika to w głównej mierze z faktu, że minister spraw zagranicznych zajmuje się w swojej działalności problematyką europejską, w związku z czym pracownicy tego ministerstwa powinni posiadać wiedzę na temat brzmienia regulacji unijnych i dokonać odpowiedniej weryfikacji postanowień zawartych w projekcie z przepisami wspólnotowymi.

Jeszcze przed wniesieniem projektu ustawy lub projektu rozporządzenia do rozpatrzenia przez RM organ wnioskujący ma obowiązek skierowania projektu do RCL z wnioskiem o jego rozpatrzenie przez komisję prawniczą. Do projektu należy załączyć opinię o zgodności projektu z prawem UE, a w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa UE – projekty aktów wykonawczych, których obowiązek wydania przewiduje projekt ustawy (§ 72 ust. 2 pkt 2 i 3 RegRM). Jeżeli załączniki nie będą dołączone, to Prezes RCL może zwrócić się do organu wnioskującego, by ten braki uzupełnił, określając termin na dokonanie tej czynności. W razie braku wypełnienia wniosku Prezes RCL zwraca projekt organowi wnioskującemu.

Komisji prawniczej przyznano nie tylko specjalistyczne zadania, ale również zapewniono odpowiedni skład fachowo-prawniczy, obejmujący przedstawicieli ministerstw i urzędów wyznaczonych przez Prezesa RCL, a także zaproszonych – w zależności od potrzeb – przedstawicieli innych organów i instytucji. Przez to komisja nabywa charakteru organu między- i pozaresortowego. Z uwagi na to, że jej skład jest zmienny, dostosowany do rozpatrywanego projektu, może to rodzić problemy z utrzymaniem określonego profilu legislacyjnego. Komisja jest jednak w pewnej mierze wyrazem zinstytucjonalizowanej potrzeby zagwarantowania jednolitości ustawodawstwa³³.

Warto zwrócić uwagę, że komisja prawnicza może zarówno samodzielnie rozstrzygać zagadnienia prawne dotyczące zgodności projektu z prawem UE, jak i zwracać się o ich rozstrzygnięcie, na wniosek przewodniczącego, do przedstawiciela urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw członkostwa RP w Unii Europejskiej (§ 75 ust. 3 RegRM).

W wyniku prac podejmowanych w komisji prawniczej ustala się brzmienie projektu aktu normatywnego pod względem prawnym, legislacyjnym i redakcyjnym. Jeżeli w trakcie tych czynności wyłonią się nowe zagadnienia legislacyjne, są one rozstrzygane przez

³³ A. Szmyt, *Rządowe postępowanie projektodawcze*, [w:] J. Trzeciński (red.), *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym*, Warszawa 1994, s. 136.

przewodniczącego komisji prawniczej. Organ wnioskujący, przed skierowaniem projektu do rozpatrzenia przez rząd, sporządza tekst projektu, uwzględniając ustalenia dokonane przez komisję prawniczą³⁴.

Projekt dokumentu rządowego wnosi organ wnioskujący za pośrednictwem Sekretarza Rady Ministrów (§ 82 ust. 1 RegRM). Do wniosku o rozpatrzenie projektu dołącza m.in.: 1) opinię o zgodności projektu ustawy z prawem UE i stanowisko organu wnioskującego w przypadku nieuwzględnienia uwag przedstawionych w tej opinii; 2) tabelę zgodności, odwróconą tabelę zgodności oraz wyjaśnienie terminów wejścia w życie – w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa UE; 3) tabelę zgodności oraz wyjaśnienie terminu wejścia w życie – w przypadku projektu rozporządzenia mającego na celu wdrożenie prawa UE; 4) w przypadku projektu ustawy mającej na celu wdrożenie prawa UE – projekty aktów wykonawczych, których obowiązek przewiduje projekt ustawy (§ 83 ust. 2 pkt 3, 5–7).

Jeżeli do projektu nie dołączono opinii o zgodności projektu z prawem UE, Sekretarz RM może wystąpić do organu wnioskującego o uzupełnienie tego braku, a w razie nieusunięcia braku w terminie – może zwrócić projekt organowi wnioskującemu. Sekretarz nie musi jednak korzystać z takiego radykalnego rozwiązania, ale – w razie braku opinii – wystąpić o przekazanie jej Radzie Ministrów za pośrednictwem ministra do spraw członkostwa RP w Unii Europejskiej. W takiej sytuacji to minister będzie musiał dokonać analizy projektu z uwzględnieniem zasady pierwszeństwa prawa UE.

Istnieje ponadto możliwość rozpatrzenia projektu dokumentu rządowego, mimo braku załączenia opinii o zgodności z prawem UE, pod warunkiem wyrażenia na to zgody przez premiera (§ 84 ust. 4 RegRM).

Rada Ministrów rozstrzyga przedłożone jej sprawy koleგialnie w drodze uzgodnienia przyjmując projekt bez zmian, wprowadzając do projektu poprawki lub odrzucając go. W przypadku nieosiągnięcia uzgodnienia projekt rozstrzygnięcia może zostać z inicjatywy premiera poddany pod głosowanie. Rozstrzygnięcie zapada wówczas zwykłą większością głosów obecnych członków Rady Ministrów. W przypadku równiej liczby głosów decydujące znaczenie ma głos premiera (§ 15 ust. 2–3 RegRM).

5. Zakończenie

Zasada pierwszeństwa, wyrażona po raz pierwszy w orzeczeniu *Costa*, a następnie potwierdzona i rozwinięta w późniejszych rozstrzygnięciach ETS, stanowi rudymენტarną

³⁴ Tylko w uzasadnionych przypadkach Prezes RCL może zwolnić projekt od rozpatrywania go przez komisję prawniczą, pod warunkiem, że organ wnioskujący wprowadzi do projektu określone poprawki.

zasadę prawa unijnego, mimo braku jej formalnego sformułowania w traktatach³⁵. Jest ona również w sposób szczególny przestrzegana na etapie tworzenia ustaw, jeszcze podczas ich projektowania, tj. przed formalnym wniesieniem projektu ustawy do łaski marszałkowskiej. W proces dbałości o spójność krajowego systemu prawa z systemem unijnym zaangażowano organy wewnętrzne, które posiadają odpowiednie zaplecze eksperckie, by dokonywać porównania przepisów i ich weryfikacji z punktu widzenia zgodności z prawem UE. Wynik tej analizy przyjmuje postać sformalizowanego oświadczenia stanowiącego niezbędną część uzasadnienia do projektu ustawy, z którego jasno będzie wynikać, iż konkretny projekt ustawy jest zgodny z prawem UE. Jest to bowiem jedyny wymóg do spełnienia wymagany na gruncie Regulaminu Sejmu, będący konsekwencją zasady pierwszeństwa prawa unijnego.

Obowiązki projektodawców w związku z koniecznością respektowania zasady pierwszeństwa prawa UE, zwłaszcza gdy idzie o Senat i Radę Ministrów, są zróżnicowane, co wynika z odmienności związanych z profesjonalnym zapleczem legislacyjnym, jakim konkretny organ dysponuje, oraz z funkcją i zadaniami organu determinowanymi jego pozycją ustrojową. Należy jednak zauważyć, że prawodawca dąży do ujednolicenia obowiązków i związanych z nimi procedur wprowadzając jednolite zasady dla pozostałych podmiotów inicjatywy ustawodawczej. W przypadku projektodawcy społecznego wydaje się to jednak niepotrzebnym obowiązkiem, gdyż dokonanie przez niego rzetelnej analizy projektu pod względem jego zgodności z prawem UE może być utrudnione. Nie dysponuje on bowiem zaufanym, zinstytucjonalizowanym aparatem eksperckim. Z kolei dopuszczona regulaminowo możliwość rozpatrywania rządowego projektu ustawy, mimo braku załączenia opinii o zgodności z prawem UE, ukazuje, że podczas przedparlamentarnego etapu tworzenia prawa do zasady pierwszeństwa prawa UE podchodzi się z daleko mniejszym rygoryzmem niż podczas prac w parlamencie.

³⁵ S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po traktacie z Lizbony*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2011, t. XXV, s. 49 i 57.