

JERZY JASKIERNIA

WPŁYW INTEGRACJI Z UNIĄ EUROPEJSKĄ NA FUNKCJĘ USTAWODAWCZĄ SEJMU RP

Akcesja Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. jest ukoronowaniem wieloletniego procesu integrowania się Polski ze strukturami europejskimi, który przyniósł szereg istotnych konsekwencji społecznych¹, ekonomicznych², politycznych³ i prawnych⁴. Widoczne są jego skutki dla wielu obszarów polskiej państwowości⁵, m.in. w sferze funkcjonowania administracji państwowej⁶. Nieprzypadkowo więc nauka prawa, w tym również prawa konstytucyjnego, poświęca temu zagadnieniu wiele uwagi. Do istotnych nurtów tych badań należą te, które podejmują problematykę konsekwencji integracji europejskiej dla działalności parlamentów narodowych⁷, a w szczególności dla funkcjonowania polskiego parlamentaryzmu⁸. Wśród tych zagadnień godne analizy są konsekwencje tego procesu dla funkcji ustawodawczej Sejmu.

¹ Zob. T. Mołdawa, K.A. Wojtaszczyk, A. Szymański (red.), *Wymiar społeczny członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

² Zob. K. Bajan, *Polityka gospodarcza Polski w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Łódź 1999, s. 97; Z. Królak, *Polska wobec wyzwań globalizacji i integracji. Oздrowienie i jednoczenie Europy*, Warszawa 2002, s. 167.

³ Zob. M. Czaromski, *Integracja europejska. Ewolucja zjawiska*, Częstochowa 2001, s. 71; K. Łastawski, *Od idei do integracji europejskiej*, Warszawa 2003, s. 350.

⁴ Zob. Z.M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska*, Białystok 1999, s. 67; A. Grzelak, *Unia Europejska a prawo karne*, Warszawa 2002; W. Czapliński, *Wybrane regulacje dotyczące obszaru bezpieczeństwa, wolności, sprawiedliwości*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2003; K. Działocha, *Podstawy prounijnej wykładni Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 11, s. 28; J. Galster, Z. Witkowski, *Akcesja Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Konsekwencje dla sądownictwa*, w: W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały w Konstytucji i praktyce*, Warszawa 2005, s. 143.

⁵ Zob. *Bilans korzyści i kosztów przystąpienia Polski do Unii Europejskiej – pierwsza próba weryfikacji prognoz, przegląd wniosków z raportów sektorowych*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Doświadczenia pierwszego roku członkostwa*, Warszawa 2005, s. 13; C. Banasiński i in., *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport z badań*, Warszawa 2003, s. 9; E. Kawecka-Wyrzykowska, R. Michalski, W. Mroczek, J. Niemczyk, M. Szwabe, A. Władyniak, *Zmiany w handlu zagranicznym Polski z Unią Europejską w okresie realizacji stowarzyszenia w ramach Układu Europejskiego (1992–2003)*, Warszawa 2005, s. 17.

⁶ Zob. W.J. Wołpiuk (red.), *Administracja polska w zjednoczonej Europie*, Warszawa 2005.

⁷ Zob. *The Influence of National Parliaments on European Policies: an Overview*, Brussels 2002, s. 3 i n.

⁸ Zob. J. Barcz, *Parlament polski w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych. Wnioski de lege ferenda*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2002, nr 3, s. 7.

I. POJĘCIE FUNKCJI USTAWODAWCZEJ SEJMU

Funkcja stanowi generalizację kompetencji i jej wyodrębnienie jest rezultatem wysiłku intelektualnego, który umożliwia porządkowanie wiedzy o charakterystyce danego organu. Jest tedy rzeczą zrozumiałą, że nauka prawa konstytucyjnego poświęca niemało uwagi klasyfikowaniu funkcji Sejmu – organu państwowego o szczególnie doniosłej pozycji w systemie ustrojowym⁹.

Funkcja ustawodawcza, obok funkcji kontrolnej, należy do dwu funkcji Sejmu, które wyróżniała klasyczna doktryna prawa konstytucyjnego, zanim doszło do wzbogacenia parlamentu o nowe środki oddziaływania, które nie mieszczą się w tym tradycyjnym ujęciu¹⁰. Określana jest „najważniejszą funkcją”¹¹. Dotyczy bowiem najważniejszej kompetencji Sejmu, jaką jest „stanowienie ustaw, czyli aktów prawnych uchwalanych przez Sejm i Senat ze współudziałem Prezydenta, przyjmowanych w szczególnym trybie, zawierających normy prawne o charakterze ogólnym, zajmujące najwyższą po konstytucyjnych pozycję w systemie źródeł prawa krajowego”¹². Wskazuje się, że „stanowienie ustaw jest podstawową i najbardziej charakterystyczną funkcją parlamentu”¹³. Aktywność ta jest „rdzeniem działalności parlamentu”¹⁴. Parlament pozostaje bowiem „najważniejszym kreatorem prawa”¹⁵. Funkcja ustawodawcza Sejmu polega na „regulowaniu określonych sfer życia społecznego w formie ustawy”¹⁶.

Funkcja ustawodawcza jest z reguły uwzględniana w klasyfikacjach funkcji Sejmu. Tam natomiast, gdzie zrezygnowano z klasyfikowania funkcji Sejmu, a wyodrębniono jedynie kompetencje tego organu, jej odpowiednikiem staje się „kompetencja ustawodawcza”¹⁷.

Niektórzy autorzy, posługując się pojęciem „funkcja ustawodawcza”, unikają definiowania i przystępują po prostu do jej egzemplifikacji z powołaniem się na art. 10 i art. 95 ust. 1 Konstytucji, w myśl których władzę ustawodawczą w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sejm i Senat. Podkreślają przy tym, że „Konstytucja w sposób wyraźny wskazuje na te organy jako podmiot funkcji

⁹ Por. J. Stembrowicz, *Kilka uwag o klasyfikacji funkcji Sejmu*, „Państwo i Prawo” 1971, z. 10; P. Sarnecki, *Funkcje i struktura parlamentu według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12.

¹⁰ Zob. P. Tuleja, *Sejm i Senat*, w: P. Tuleja (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995, s. 171.

¹¹ J. Wawrzyniak, *Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego*, Warszawa 1999, s. 102.

¹² W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, wyd. III, Kraków 2002, s. 151.

¹³ Z. Jarosz, *Parlament jako organ władzy ustawodawczej*, w: A. Gwizdź (red.), *Założenia ustrojowe, struktura i funkcjonowanie parlamentu*, Warszawa 1997, s. 162.

¹⁴ Z. Czeszejko-Sochacki, *Prawo parlamentarne w Polsce*, Warszawa 1997, s. 179.

¹⁵ S. Sagan, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 122.

¹⁶ M. Chmaj, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991–1997 (I i II kadencja). Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 1999, s. 233.

¹⁷ Zob. Z. Witkowski, *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej*, w: Z. Witkowski (red.), *Prawo konstytucyjne*, wyd. VIII, Toruń 2000, s. 228.

ustawodawczej, ustanawiając domniemanie kompetencyjne tych ciał parlamentarnych do wykonywania tego typu działalności”¹⁸.

Charakterystyczne jest tu nawiązanie zarówno do Sejmu, jak i Senatu¹⁹. Funkcja ta może bowiem być postrzegana w charakterze funkcji ustawodawczej parlamentu, skoro dotyczy materii, w których aktywne są zarówno Sejm, jak i Senat. Nie chodzi tu bowiem o materię zastrzeżoną wyłącznie dla Sejmu, jak to ma miejsce w przypadku funkcji kontrolnej. Tak szerzej ujmowana funkcja ustawodawcza stanowi „podstawową przesłankę określania roli parlamentu jako organu władzy ustawodawczej i polega na stanowieniu aktów prawnych o szczególnej mocy prawnej, najwyższej w systemie prawa wewnętrznego”. Funkcję tę sprawuje parlament na zasadzie wyłączności, co oznacza, iż: 1) żaden inny organ państwowy nie może stanowić aktów o randze ustawy, chyba że konstytucja dopuszcza to w sposób wyraźny; 2) kompetencje prawodawcze innych organów państwowych muszą mieć charakter podporządkowany (stanowienie tzw. aktów podstawowych), być traktowane jako wyjątek i poddawane interpretacji zawężającej²⁰.

Konstytucyjna konstrukcja, zawarta w art. 10 ust. 1 i art. 95 ust. 1, że Sejm i Senat „sprawują władzę ustawodawczą”, ma istotny walor prawny i jest czymś odmiennym od prostego wskazania, że realizują one „funkcję” ustawodawczą. W tym kontekście termin „władza” należy rozumieć jako „wskazanie wyłączności parlamentu do stanowienia ustawodawstwa, a więc jako rzutujący nie tylko na konstrukcję kompetencji parlamentu, ale i na zakres pozostałych organów konstytucyjnych państwa”²¹.

Do rzadkości należą opracowania, które pomijają funkcję ustawodawczą, zastępując ją inną konstrukcją. W klasyfikacji zaprezentowanej przez Marcina Kudej pojawia się „funkcja kształtowania systemu prawnego państwa”²². Nie ulega jednak wątpliwości, co podkreśla sam autor, że jest ona odpowiednikiem klasycznej funkcji ustawodawczej. Proponowana modyfikacja wiąże się jednak z tym, że odniesiono się tu do kompetencji Sejmu związanych z sekwencyjnym procesem ustawodawczym, a więc do kompetencji polegającej na uchwaleniu ustawy (wynikającej łącznie z postanowienia art. 119 ust. 1 Konstytucji, zakładającego rozpatrywanie projektu ustawy, oraz art. 121 ust. 1, stwierdzającego już fakt uchwalenia ustawy), kompetencji zakładającej ustosunkowanie się Sejmu do odmiennych decyzji legislacyjnych Senatu (ustanowionej w art. 121 ust. 3),

¹⁸ E. Gdulewicz, *Sejm i Senat*, w: W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2005, s. 268.

¹⁹ Funkcja tego organu w procesie ustawodawczym jest jednak ograniczona, skoro Sejm może odrzucić jego propozycje bezwzględną większością głosów, a nie ma zastosowania np. system nawetkowy, ani system parlamentarnych komisji mediacyjnych, równoważący pozycje obu izb w procesie decyzyjnym. Zob. E. Popławska, *Bicameralism in Poland and Membership of the European Union*, „Buletin Ştiinţific”, nr 14, Iaşi 2005, s. 93.

²⁰ Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, wyd. 4, Warszawa 2000, s. 335.

²¹ L. Garlicki, *Komentarz do art. 95 Konstytucji RP*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 1999, s. 2.

²² M. Kudej, *W sprawie klasyfikacji funkcji Sejmu i Senatu*, w: L. Garlicki (red.), *Konstytucja – wybory – parlament. Studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000, s. 103.

a także do kompetencji ponownego ustosunkowania się do ustawy w wyniku wniosku Prezydenta (wynikającej z art. 122 ust. 2)²³.

Logika tej klasyfikacji wiąże się więc z tym, że w przypadku Sejmu mamy do czynienia nie tylko z „dawaniem” (stanowieniem) ustaw, ale też z kompetencjami polegającymi na odniesieniu się do decyzji innych organów (Senatu, Prezydenta) podejmowanych w procesie ustawodawczym. Otwarte pozostaje jednak zagadnienie, jak należałoby to „odniesienie się” zakwalifikować. Nie jest to z pewnością przejaw funkcji kontrolnej, związanej z kontrolą władzy wykonawczej. Nie jest to też „kształtowanie prawa” w oderwaniu od procesu ustawodawczego. Ponadto należy zauważyć, że „dawanie ustawy”, które legło u podstaw pojęcia „ustawodawcza”, nie jest synonimem uchwalania. W pojęciu tym mieszczą się bowiem również inne czynności związane z dochodzeniem ustawy do skutku. Można więc bronić zasadności posługiwania się tradycyjną funkcją ustawodawczą.

Klasyfikacja zaproponowana przez M. Kudeja wydaje się jednak użyteczna z innego punktu widzenia. Daje bowiem ona dodatkowe argumenty na rzecz potrzeby wyodrębnienia funkcji ustawodawczej Sejmu, w odróżnieniu od funkcji ustawodawczej parlamentu. Pomimo że obie izby polskiego parlamentu uczestniczą w uchwalaniu ustaw, to jednak ich rola nie jest jednakowa. Wpływ Sejmu na „dawanie ustaw”, w związku z uprawnieniem do ustosunkowania się do decyzji Senatu i Prezydenta, jest bowiem szerszy. Nie ulega wątpliwości, że w polskiej konstrukcji ustrojowej Sejm odgrywa większą rolę w procesie stanowienia ustaw niż Senat. Przesądza on bowiem o ostatecznym kształcie dokumentu, gdyby nie uwzględnić uprawnienia prezydenta do „pominięcia przepisów” uznanych przez Trybunał Konstytucyjny za niezgodne z Konstytucją, jeśli TK nie orzeknie, że są „one nierozzerwalnie związane z całą ustawą” (art. 122 ust. 4). W ustawodawstwie polskim nie mamy więc do czynienia ze zbliżoną siłą obu izb w procesie ustawodawczym, co można zaobserwować w odniesieniu do Senatu w Stanach Zjednoczonych Ameryki. Niewątpliwie jedną z przyczyn jest to, że Polska nie jest państwem federalnym, gdzie istnieje potrzeba szczególnego „dowartościowania ustrojowego” drugiej izby w ramach mechanizmu równoważenia wpływów członków państwa federalnego²⁴.

II. FUNKCJA USTAWODAWCZA SEJMU W FAZIE PRZEDAKCESYJNEJ

Analizę oddziaływania integracji europejskiej na funkcję ustawodawczą Sejmu należy rozpocząć od fazy przedakcesyjnej. Zanim bowiem jeszcze Polska stała się członkiem UE²⁵, zabiegi o członkostwo oddziaływały na proces stanowienia prawa, a w konsekwencji – na funkcję ustawodawczą Sejmu.

²³ Ibidem.

²⁴ Zob. J. Jaskiernia, *Funkcje dwuizbowości Kongresu w systemie ustrojowym USA*, „Państwo i Prawo” 1991, z. 3, s. 63.

²⁵ Zasada *iunctim* wiąże nierozzerwalnie członkostwo w Unii Europejskiej z członkostwem we Wspólnotach Europejskich. Zob. M. Błażejczyk (współudział M. Jezierska), *Podstawy wiedzy elementarnej o integracji europejskiej w strukturach Unii i Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2002, s. 43.

Nie ulega wątpliwości, że integracja europejska wiąże się z szeregiem konsekwencji dla parlamentów narodowych²⁶, a więc również dla polskiego parlamentu²⁷. Niewątpliwie parlamenty narodowe odegrały istotną rolę w tworzeniu ram prawnych Wspólnot, przyczyniając się do pogłębienia procesu integracji europejskiej²⁸. Miały też wyraźny wpływ na kształtowanie się polityki wspólnotowej²⁹, również w kwestii racjonalnych granic zasięgu Unii³⁰. Formułowana była teza, że „efektywność europejskiego systemu parlamentarnego zależeć będzie w coraz wyższym stopniu od włączenia do wspólnotowych procesów decyzyjnych parlamentów narodowych”³¹.

Proces integracji niesie jednak również efekt w postaci ograniczenia suwerenności państwowej na rzecz UE, czego konsekwencją jest modyfikacja roli parlamentów narodowych³². System polityczny UE wkracza bowiem w obszary, które tradycyjnie były zarezerwowane dla suwerenności państwowej³³, przesuując do domeny władzy wykonawczej coraz więcej spraw, które przed akcesją należały do kompetencji parlamentów narodowych³⁴. Wskazuje się nawet, że „wzajemne zależności między suwerennością narodową a członkostwem w Unii Europejskiej stanowią sedno procesu integracji”³⁵. Trzeba jednak uwzględnić, że państwa wchodzą w struktury integracyjne z własnej woli i inicjatywy, działają zgodnie ze swoim interesem, przekazują swoje kompetencje organom wspólnym w warunkach swobodnego wyrażania woli (na podstawie odpowiednich traktatów), a więc czynią zadość wymaganiom „zasady równości suwerennej”³⁶.

Nie można więc pomijać parlamentów narodowych w analizach procesu integracji europejskiej³⁷. Są one istotnym podmiotem w zakresie dalszego ukierunko-

²⁶ Por. P. Norton (red.), *National Parliaments and the European Union*, London 1996.

²⁷ Zob. C. Mik, M.J. Nowakowski, *Rola i kompetencje Sejmu w procesie integracji europejskiej, w: Rola Sejmu a rola parlamentów narodowych państw członkowskich w procesie integracji z Unią Europejską*, Warszawa 1998, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Sejmu, Informacje i Opinie (IP-78 P), s. 2.

²⁸ Zob. D. Judge, *The Failure of National Parliaments*, „West European Politics” 1995, nr 3, s. 86.

²⁹ Zob. *The Influence of National Parliaments on European Policies: an Overview*, Brussels 2002, s. 34 i n.

³⁰ Zob. S. Weatherill, *Using National Parliaments to Improve Scrutiny of the Limits of EU Action*, „European Law Review” 2003, nr 6, s. 911.

³¹ M. Westlake, *The European Parliament, the National Parliaments and the 1996 Intergovernmental Conference*, „Political Quarterly” 1995, nr 1, s. 72.

³² Zob. W. Urbantschitsch, *National Parliaments in the European Union: The Austrian Experience*, Graz 1998, s. 76.

³³ Zob. A. Albi, P. Elsuwege, *The EU Constitution, National Constitutions and Sovereignty: an Assessment of a „European Constitutional Order”*, „European Law Review” 2004, nr 6, s. 743.

³⁴ Zob. M.V. Agostini, *The Role of the National Parliaments in the Future EU*, „The International Spectator” 2001, nr 4, s. 34.

³⁵ A. Missir di Lusignano, *Członkostwo w Unii Europejskiej a suwerenność narodowa*, w: E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 35.

³⁶ A. Wasilkowski, *Uczestnictwo w strukturach europejskich a suwerenność państwowa*, „Państwo i Prawo” 1996, nr 4–5, s. 23.

³⁷ Zob. E. Smith, *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, The Hague 1996, s. 35. Odrębnym zagadnieniem jest rola w procesie integracji europejskiej, w państwach federalnych, legislatur członków tych państw (np. landów w RFN) i zasiadających w nich parlamentarzystów. Zob.

wania tego procesu³⁸. Oddziaływał on na przekształcenia strukturalne dokonujące się w nich³⁹, ukierunkowane na dostosowanie procedur, zwłaszcza ustawodawczych, do wymogów wspólnotowych⁴⁰. Choć osłabienie pozycji parlamentów narodowych w wyniku tego procesu jest niekwestionowanym faktem, to jednak należy zauważyć, że członkostwo w UE rozszerzyło obszar wewnętrznego ustawodawstwa daleko poza obszar, który znajdował się w dotychczasowym polu zainteresowania parlamentów narodowych. Niosło też szereg konsekwencji z punktu widzenia treści prawa, choćby w związku z przywiązywaniem wagi do jego ekologicznych aspektów⁴¹. Skutki procesu integracji europejskiej dotyczyły więc sfery tworzenia prawa⁴², czyli rzutowały na realizację przez parlament funkcji ustawodawczej.

Wpływ procesu integracji europejskiej na działalność prawotwórczą polskiego parlamentu można było odnotować we wszystkich fazach tego procesu⁴³. Rola parlamentu narodowego uwidoczniła się już w fazie przedakcesyjnej, bo warunkiem uzyskania członkostwa w UE było podjęcie decyzji konstytucyjnych i przygotowanie krajowego systemu prawnego do „przyjęcia” przepisów stanowiących przez obcą władzę⁴⁴. Z jednej strony ustawodawca musiał bowiem stworzyć mechanizm, który pozwalał na przekazanie określonych uprawnień na Wspólnotę i jej organy, z drugiej zaś – musiały być stworzone przesłanki prawne do bezpośredniego obowiązywania i stosowania prawa Wspólnot Europejskich⁴⁵.

W fazie stowarzyszenia ze Wspólnotami na państwie polskim, a w konsekwencji w szczególności na jego parlamencie, spoczął obowiązek dokonania **harmonizacji**⁴⁶ i **zbliżenia** prawa polskiego do prawa wspólnotowego w wielu dziedzi-

H.C.H. Hofmann, *Parliamentary Representation in Europe's System of Multi-Layer Constitutions: a Case Study of Germany*, „Maastricht Journal of European and Comparative Law” 2003, nr 1, s. 42.

³⁸ Zob. A.J. Cygan, *National Parliaments in an Integrated Europe: an Anglo-German Perspective*, The Hague 2001, s. 231 i n.

³⁹ Doświadczenia szwedzkie w tym zakresie zaprezentowano w pracy: R. Czarny, *Szwecja w Unii Europejskiej. Studium polityczno-prawne*, Kielce 2002, s. 153.

⁴⁰ Zob. D.G. Dimitrakopoulos, *Incrementalism and Path Dependence: European Integration and Institutional Change in National Parliaments*, „Journal of Common Market Studies” 2001, nr 3, s. 408.

⁴¹ Zob. F. Duina, M.J. Oliver, *National Parliaments in the European Union: are there any Benefits to Integration?*, „European Law Journal” 2005, nr 2, s. 189. Por. G. Grabowska, *Poland on the Way to the European Union: From Association to Accession in the Context of Environmental Policy*, w: P.L.C. Torremans (red.), *Legal Convergence in the Enlarged Europe of the New Millennium*, The Hague–Boston–London 2000, s. 4.

⁴² Zob. L. Kaarlo, *National Parliaments in the European Union: the Case of the Nordic Parliaments in the Perspective of Candidate Country: Estonia*, „L'Europe en Formation” 2002, nr 3–4, s. 101 i n.

⁴³ Zob. J. Jaskiernia, *Działalność parlamentu polskiego a proces integracji europejskiej*, w: K. Kik (red.), *Traktat z Amsterdamu a polskie aspiracje prointegracyjne*, Kielce 1998, s. 31 i n.

⁴⁴ Zob. M. Safjan, *The Constitution and the Membership of the Republic of Poland in the European Union*, „Polish Contemporary Law” 2000–2001, nr 1–4, s. 19.

⁴⁵ Zob. J. Barcz, *Stosowanie prawa wspólnot zachodnioeuropejskich w państwach członkowskich (Problemy konstytucyjno-prawne)*, Warszawa 1991, s. 11.

⁴⁶ Zob. P. Czechowski, *Standardy harmonizacji prawa*, w: E. Piontek (red.), *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 45.

nach⁴⁷. W rozdz. II (część V) Układu Europejskiego⁴⁸, zatytułowanym „Zbliżenie systemów prawnych”, za istotny warunek wstępny integracji gospodarczej Polski ze Wspólnotą uznano zbliżenie istniejącego i przyszłego ustawodawstwa Polski do ustawodawstwa istniejącego we Wspólnocie (art. 68)⁴⁹. Polska zobowiązała się, że „podejmie wszelkie starania w celu zapewnienia zgodności jej przyszłego ustawodawstwa z ustawodawstwem Wspólnoty”. Zapewnienie tej zgodności odnosiło się do przepisów już wcześniej obowiązujących w Polsce⁵⁰. Należało też uwzględnić, że włączenie, w momencie akcesji, prawa wspólnotowego do polskiego systemu prawnego obejmie także akty, które powstały przed formalnym przyjęciem Polski do UE⁵¹. W art. 69 Układu Europejskiego wymieniony został katalog dziedzin, które powinien w szczególności objąć proces zbliżenia przepisów prawnych⁵². Ukierunkował on obszary, gdzie uruchomiono ten proces⁵³.

W odniesieniu do procesu dostosowawczego prawa polskiego do prawa wspólnotowego eksponowany jest wszakże, obok aspektu formalnego, wymiar aksjologiczny. Wskazuje się bowiem, że „prawo wspólnotowe jest nośnikiem wartości uniwersalnych, trwale zakorzenionych w kulturze europejskiej”. Jest zbiorem rozwiązań nowoczesnych i gwarantujących postęp, stanowi zatem wartość sa-

⁴⁷ Zob. A. Mayhew, *Recreating Europe. The European Union's Policy towards Central and Eastern Europe*, Cambridge 1998, s. 41.

⁴⁸ Układ Europejski ustanawiający Stowarzyszenie między Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi a Rzeczpospolitą Polską wszedł w życie 1 lutego 1994 r., Dz.U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38. Zob. W. Czaplinski, R. Ostriansky, A. Wyrozumska (wybór i red.), *Prawo Wspólnot Europejskich. Dokumenty*, wyd. III, Warszawa 1996, s. 145 i n.

⁴⁹ Zob. S. Sołtysiński, *Dostosowanie prawa polskiego do wymogów Układu Europejskiego*, „Państwo i Prawo” 1996, z. 4–5, s. 33.

⁵⁰ Zob. C. Mik, *Metodologia implementacji europejskiego prawa wspólnotowego w krajowych porządkach prawnych*, w: C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 14 i n.

⁵¹ Zob. Z. Galicki, *Prawo polskie a normy EWG*, Warszawa, maj 1992 (BSiE KS, I-31), s. 7–8.

⁵² Zob. A. Wasilkowski, *Zbliżenie prawa w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 1995, s. 5 i n.

⁵³ Zob. L. Florek, *Dostosowanie polskiego prawa pracy do prawa Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1994, s. 12; A. Szajkowski, *System patentu europejskiego a dostosowanie prawa polskiego do europejskiego prawa patentowego*, „Państwo i Prawo” 1996, s. 4–5, s. 116; B. Brzeziński, J. Gluchowski, C. Kosikowski, *Harmonizacja prawa podatkowego Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa 1998, s. 23; W. Maruchin, *VAT – harmonizacja polskiego prawa podatkowego z prawem Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 43; L. Mering, *Ochrona środowiska w prawie wspólnotowym i prawie polskim. Harmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska z normami prawa europejskiego*, Sopot 1999, s. 79; A. Lichorowicz, *Kierunki zmian ustawodawczych w polskim prawie rolnym w ramach jego harmonizacji z ustawodawstwem Unii Europejskiej*, w: M. Lipińska (red.), *Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej i jej konsekwencje dla polskiego rolnictwa – materiały konferencji naukowej*, Warszawa 2000, s. 97; A. Pomorska, J. Szolno-Koguc, K. Wójtowicz, *Proces dostosowania polskich podatków pośrednich do standardów Unii Europejskiej*, Lublin 2003, s. 34; P. Czechowski, *Dostosowanie polskiego prawa rolnego i żywnościowego do standardów prawnych Unii Europejskiej*, „Ekonomista” 2003, nr 6, s. 43; L. Wilk, *Dostosowanie polskiego prawa podatkowego do prawa Unii Europejskiej – zagadnienia ogólne*, „Radca Prawny” 2003, nr 6, s. 119; D. Adamski, *Harmonizacja praw Wspólnoty Europejskiej w sferze technicznych warunków dopuszczenia na rynek telekomunikacyjnych urządzeń odbiorczych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis – Przegląd Prawa i Administracji” 2003, nr 55, s. 7; B. Hoza, *Harmonizacja polskich przepisów dotyczących podatku VAT z przepisami Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2004, nr 3, s. 15.

moistną. Polskie prawo wyrasta z tych samych korzeni co prawo wspólnotowe i należy do europejskiego dziedzictwa kulturowego”⁵⁴.

Układ Europejski nie nałożył na Polskę obowiązku wiernej recepcji prawa wspólnotowego, ale jedynie „zbliżenie przepisów prawnych”. Pomimo braku formalnoprawnego obowiązku dokonywania harmonizacji prawa polskiego w okresie stowarzyszenia, w wyniku presji UE zalecającej stronie polskiej przyjęcie określonych rozwiązań prawnych Unii, można było faktycznie mówić o rozpoczętym procesie transpozycji i w konsekwencji dostosowania prawa polskiego do prawa UE. Harmonizacja prawa określana jest jako specjalny tryb scalania lub powiązania systemów prawnych państw członkowskich. Dostosowanie prawa następowało jednak w różnym zakresie i natężeniu. W odniesieniu do niektórych aktów dostosowanie miało znamiona pełnego. Ten typ harmonizacji nazywany jest **harmonizacją twardą**, z powodu pełnego przeniesienia wspólnych standardów do regulacji krajowej. W innych przypadkach standardy prawne są zalecane do wprowadzenia do systemu prawnego, praktyki czy też stają się zwyczajem. Wtedy mowa jest o **harmonizacji miękkiej**⁵⁵. W teorii prawa europejskiego wyróżnia się harmonizację: zupełną, opcyjną, częściową i minimalną⁵⁶.

Istotne jest tu rozgraniczenie „unifikacji”, oznaczającej ujednolicenie, będącej kwalifikowaną formą zbliżenia prawa, skutkującej identycznością normy krajowej z normą międzynarodową (w Unii Europejskiej ma ona miejsce w wypadku wydania rozporządzenia przez Radę, Komisję lub Parlament Europejski działający wspólnie z Radą)⁵⁷, od „zbliżenia” i harmonizacji”, które dopuszczają większe lub mniejsze odstępstwo od wzorca w postaci prawa UE. Zbliżenie prawa państw członkowskich UE, o którym mowa w art. 3(h) i 100(a) TWE – jak twierdzi J. Pajor⁵⁸ – „ma cel konkretniejszy i jednocześnie bardziej ograniczony”, służy bowiem znoszeniu przeszkód w tworzeniu i działaniu wspólnego rynku, a harmonizacja jest procesem intensywniejszym. Pojęcia te traktowane jednak bywają zamiennie⁵⁹ bądź wskazuje się, że mają charakter różnic bardziej semantycznych niż rzeczywistych⁶⁰. W świetle postanowień art. 68 Układu Europejskiego oraz artykułów 100 i 100a TWE, traktujących o „zbliżeniu przepisów prawnych, roz-

⁵⁴ Zob. J. Krawczyk, *Dostosowanie prawa polskiego w dziedzinie administracji do zasad prawa europejskiego*, w: W.J. Wołpiuk (red.), *Administracja polska...*, op. cit., s. 78.

⁵⁵ Zob. P. Czechowski, *Proces dostosowania polskiego prawa rolnego i żywnościowego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2001, s. 8–9.

⁵⁶ Zob. C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 595 i n.

⁵⁷ Zob. A. Wasilkowski, *Prawo krajowe – prawo wspólnotowe – prawo międzynarodowe. Zagadnienia wstępne*, w: M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe w wewnętrznym porządku prawnym*, Warszawa 1997, s. 8 i n.

⁵⁸ Zob. C. Banasiński, J.A. Wojciechowski (red.), *Komentarz do Układu Europejskiego*, Warszawa 1994, s. 197.

⁵⁹ Zob. J. Menkes, *Zbliżanie prawa polskiego do prawa wspólnotowego a Traktat Amsterdamski*, w: C. Mik (red.), *Implementacja prawa integracji europejskiej w krajowych porządkach prawnych*, Toruń 1998, s. 73.

⁶⁰ Zob. J. Ciechanowicz, *Harmonizacja polskiego prawa ochrony środowiska z prawem Wspólnot Europejskich na przykładzie nadzwyczajnych zagrożeń środowiska*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1996, nr 1, s. 65 i n.

porządzeń i działań administracyjnych”, podstawową kategorią jest tu „zbliżanie przepisów”. Próbą wyjścia z tych dylematów terminologicznych jest sięgnięcie po termin **dostosowania prawa**, przez co rozumie się „autonomiczny, jednostronny zespół czynności prawnych i faktycznych, który obejmuje wszelkie reguły należące do *acquis communautaire*, a którego celem jest zapewnienie zdolności do korzystania ze statusu członka Wspólnoty Europejskiej”⁶¹. W ujęciu rozwiniętym dostosowanie obejmuje zbliżenie prawa polskiego do *acquis communautaire*, nie sprowadza się jednak tylko do zbliżenia przepisów, ale uwzględnia też zapewnienie pełnej skuteczności takich dostosowanych norm, prowadzenie polityki sprzyjającej integracji, a także stosowanie i wspieranie wykładni prawa zgodnej z zasadami wykładni stosowanymi w UE⁶².

Proces zbliżenia prawa polskiego do prawa wspólnotowego był rozłożony w czasie⁶³. Układ Europejski nie określał szczegółowego planu prac dostosowawczych, ale jedynie ogólne ramy czasowe. Zbliżenie to odbywało się w trzech etapach: 1) z chwilą wejścia w życie Układu Europejskiego; 2) w okresie pierwszych pięciu lat realizacji układu stowarzyszeniowego; 3) w całym okresie przejściowym, tj. w okresie dziesięciu lat od wejścia w życie układu⁶⁴. Przebieg prac dostosowawczych następował według harmonogramu określonego przez Radę Ministrów⁶⁵.

Proces dostosowawczy, niosący potrzebę podjęcia „wszelkich starań w celu osiągnięcia efektu”⁶⁶, oznaczał nie tylko potrzebę realizacji Traktatu Europejskiego, ale, szerzej ujmując, wynikał z zamiaru przystąpienia Polski do UE⁶⁷, a z tym wiązała się realizacja Białej Księgi⁶⁸ oraz innych elementów

⁶¹ C. Mik, *Problemy dostosowania polskiego systemu prawnego do europejskiego prawa wspólnotowego (w kontekście przyszłego członkostwa Polski w Unii Europejskiej)*, „Przegląd Legislacyjny” 1998, nr 1–2, s. 71.

⁶² Zob. P. Sagane, *Wybrane problemy dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, w: P. Sagane, T. Skoczny (red.), *Wybrane problemy i obszary dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 36.

⁶³ Zob. P. Czechowski, *Harmonizacja prawa polskiego ze standardami europejskimi. Założenia programu*, „Nowe Życie Gospodarcze” 1996, nr 25, s. 51; I. Skoczko, *Etapy dostosowania polskiego prawa do UE*, „Prawo i Środowisko” 2003, nr 4, s. 47.

⁶⁴ Zob. A. Wojciechowski, *Dostosowanie prawa polskiego do prawa europejskiego – proces bez końca*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 1996, nr 1, s. 8.

⁶⁵ Zob. Załącznik do Uchwały Rady Ministrów Nr 133/95, w: *Narodowa Strategia Integracji*, „Monitor Integracji Europejskiej” (wyd. specjalne), styczeń 1997, s. 46. Por. W. Cimoszewicz, *Harmonizacja prawa polskiego ze standardami europejskimi*, „Kwartalnik Prawno-Ekonomiczny” 1996, nr 1, s. 7–9.

⁶⁶ O charakterze tego procesu pisze T. Skoczny, *Podstawy i problemy prawne dostosowania prawa polskiego do prawa wspólnotowego*, w: *Rezultaty stowarzyszenia Polski ze Wspólnotami Europejskimi*, Warszawa 1998, s. 96 i n.

⁶⁷ Zob. S. Biernat, *Kilka uwag o harmonizacji polskiego prawa z prawem Wspólnoty Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 1998, nr 1–2, s. 21.

⁶⁸ Zob. M. Górka, *Realizacja Białej Księgi Komisji Europejskiej w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej jako element procesu dostosowania prawa polskiego do standardów Unii Europejskiej*, w: *Polska w Unii Europejskiej – perspektywy, warunki, szanse, zagrożenia*, Toruń 1997, s. 9 i n.

*acquis communautaire*⁶⁹. Nałożyło to na parlament nowe zadania⁷⁰. Pojawiła się potrzeba wypracowania procedur umożliwiających zrealizowanie celu zbliżania przepisów i dostosowania prawa⁷¹. Chodziło o zapewnienie, by nowo tworzone ustawy były zgodne z prawem europejskim⁷². Podnoszona była potrzeba utworzenia swoistego systemu „wczesnego ostrzegania europejskiego”⁷³ po to, by każdy projekt był analizowany pod kątem zgodności z prawem europejskim nie tylko w momencie skierowania do łaski marszałkowskiej, ale we wszystkich stadiach postępowania ustawodawczego⁷⁴. Celem tej propozycji było uniknięcie sytuacji, gdy projekt w punkcie wyjściowym zgodny jest z prawem europejskim, a w toku postępowania ustawodawczego, w wyniku dokonanych w nim zmian i przyjętych poprawek, traci ten walor.

Dokonane w 1999 r. zmiany w regulaminie Sejmu⁷⁵ nałożyły na wnioskodawcę projektu obowiązek złożenia oświadczenia „o zgodności projektu z prawem UE lub o stopniu i powodach niezgodności z tym prawem albo oświadczenia, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem UE”. Postanowiono też, że projekty ustaw, z wyjątkiem projektów wnoszonych przez Radę Ministrów, są kierowane do ekspertów Kancelarii Sejmu w celu sporządzenia opinii w sprawie zgodności wniesionego projektu z prawem UE⁷⁶. W przypadku stwierdzenia niezgodności projekty były kierowane do Komisji Integracji Europejskiej dla sporządzenia opinii, która udostępniana była wnioskodawcy. Przedstawiciele Komitetu Integracji Europejskiej otrzymali prawo sygnalizowania powstania stanów sprzeczności projektowanych przepisów we wszystkich fazach postępowania ustawodawczego.

Wprowadzone zmiany przyczyniły się do zwiększenia wrażliwości Sejmu w kwestii zgodności projektowanych ustaw z prawem UE⁷⁷. Nowa procedura oznaczała przezwyciężenie braku systemowego mechanizmu badania zgodności projektów ustaw z prawem UE na wszystkich etapach postępowania usta-

⁶⁹ Zob. C. Mik, *Problemy dostosowania...*, op. cit., s. 68.

⁷⁰ Zob. E. Kawecka-Wyrzykowska, *Wdrażanie przez Polskę zobowiązań przyjętych w Układzie Europejskim*, Warszawa 1998, s. 105.

⁷¹ Zob. S. Drabczyk, *Instrumenty wspomagania w sferze prawnej procesu integracji Polski z Unią Europejską*, w: *Dostosowanie polskiego prawa do wymogów Unii Europejskiej*, cz. I, Warszawa 1998, s. 33.

⁷² Zob. A. Kurkiewicz, *Ewolucja procedur związanych z dostosowaniem prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej w latach 1996–2001 ze szczególnym uwzględnieniem Sejmu*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2001, nr 4, s. 167.

⁷³ J. Jaskiernia, *Regulacja prawna procedur parlamentarnych*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 12, s. 27–28.

⁷⁴ Zob. G. Rysiak, *Dostosowanie prawa polskiego do prawa Wspólnot Europejskich a postępowanie legislacyjne*, w: M. Biernat, J. Adamiec, J. Karolczak, G. Rysiak, *Informacja na temat zgodności prawa krajowego z prawem wspólnotowym*, Warszawa, grudzień 1992 (BSiE KS, I-159), s. 7–8.

⁷⁵ Zob. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 22 maja 1999 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 34, poz. 323.

⁷⁶ W tym celu stworzono specjalny zespół w Kancelarii Sejmu. Zob. C. Mik, *Zespół Integracji Europejskiej*, w: *Problemy integracji europejskiej – dostosowanie prawa*, Warszawa 1998 (BSiE KS, Ekspertyzy i Opinie Prawne, nr 3), s. 5.

⁷⁷ Zob. B. Pawłowski, *Rola i uprawnienia polskiego parlamentu w procesie integracji europejskiej*, w: *Problemy integracji europejskiej...*, op. cit., s. 88.

wodawczego. Nie mogła natomiast przyczynić się do zwiększenia tempa prac nad projektami dostosowawczymi⁷⁸ i przeciwdziałać obserwowanym tu zaległościom⁷⁹. Tymczasem oceny formułowane przez Komisję Europejską wskazywały, że opóźnienia w zakresie dostosowania prawa polskiego do prawa UE mogą stać się istotną przesłanką opóźnienia przystąpienia Polski do UE⁸⁰.

W tej sytuacji w gremiach kierowniczych Sejmu zrodziła się inicjatywa powołania komisji nadzwyczajnej, która mogłaby przyspieszyć prace dostosowawcze według **szczególnej procedury**. Inicjatywę zmiany podjęło Prezydium Sejmu, po uprzednich konsultacjach z kierownictwami klubów poselskich oraz Prezydium Komisji Integracji Europejskiej, we współdziałaniu z rządem⁸¹. Uchwalone w 2000 r. zmiany w Regulaminie Sejmu⁸² stanowiły *novum* w dotychczasowej praktyce regulaminowej, ponieważ tworzyły mechanizmy postępowania nie tylko w odniesieniu do określonych grup spraw, ale też do sposobu procedowania komisji nadzwyczajnej, która miała pracować według innych zasad niż pozostałe komisje nadzwyczajne przewidziane w RS⁸³.

Wprowadzone zostało pojęcie „projektu ustawy dostosowawczej”, przy czym prawo złożenia deklaracji w sprawie określenia takiego charakteru przysługiwało wyłącznie Radzie Ministrów⁸⁴. Komisją właściwą do rozpatrywania projektów dostosowawczych stała się komisja nadzwyczajna – Komisja Prawa Europejskiego⁸⁵, co wyłączyło kompetencję komisji stałych w ważnych obszarach sejmowego postępowania ustawodawczego⁸⁶. Zasadniczą cechą szczególnego trybu było to, że nastąpiła możliwość skrócenia terminów obowiązujących w zwykłej procedurze ustawodawczej. Pierwsze czytanie projektu dostosowawczego mogło się odbyć już trzeciego dnia od dnia doręczenia posłom druku projektu. Doręczenie projektu mogło być zastąpione podaniem do wiadomości, że

⁷⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Badanie zgodności projektów ustaw z prawem Unii Europejskiej w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 7, s. 30.

⁷⁹ Zob. P. Czechowski, *Stan i trudności w realizacji dostosowania prawa polskiego do prawa Wspólnot Europejskich*, „Przegląd Legislacyjny” 1998, nr 1, s. 47 i n.

⁸⁰ Zob. *Stan realizacji działań legislacyjnych, które powinny być zakończone do czerwca i września br., w sposób umożliwiający odnotowanie postępu w Regularnym Raporcie Komisji Europejskiej na rok 2000*, Warszawa, 25 lipca 2000, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, s. 1–3.

⁸¹ Zob. Projekt uchwały w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm III kadencji, druk nr 2010.

⁸² Zob. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 21, poz. 428.

⁸³ Odrębności postępowania ustawodawczego analizuje praca: M. Kudej, *Instytucje polskiego prawa parlamentarnego z zakresu legislacji*, Katowice 1995, s. 82 i n.

⁸⁴ Por. P. Czechowski, *Administracja państwowa wobec procesu harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej*, w: *Ekonomiczne i społeczne aspekty zarządzania administracją publiczną w obliczu integracji Polski z Unią Europejską*, Warszawa 1998, s. 23 i n.

⁸⁵ Działała ona obok Komisji Integracji Europejskiej, mającej charakter komisji stałej, dokonującej m.in. kontroli przebiegu procesu integracji europejskiej i opiniującej zgodność projektów ustaw z prawem UE. Dualizm ten został zlikwidowany u progu IV kadencji Sejmu, kiedy to utworzono jednolity organ: Komisję Europejską. Przejęła ona kompetencje obu zlikwidowanych komisji. Zob. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 19 października 2001 r. w sprawie zmiany Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, M.P. Nr 37, poz. 586.

⁸⁶ Zob. M. Laskowska, *The Parliamentary European Legislation Committee in the Approximation of Laws Procedure*, „Polish Year Book of International Law” 2001, vol. 25, s. 58.

druki projektu są wyłożone do odbioru w Kancelarii Sejmu, oraz przekazaniem druku projektu w formie zapisu elektronicznego z jednoczesnym powiadomieniem o tym pocztą elektroniczną. Zaostrzono też rygory składania poprawek: na forum Komisji Prawa Europejskiego mogła ją zgłosić grupa co najmniej trzech posłów, a w trakcie II czytania – grupa co najmniej pięciu posłów – w obu wypadkach obowiązywała forma pisemna.

Tryb ten zawierał pewne elementy trybu uproszczonego i trybu pilnego. Każde odstępstwo od zwykłego trybu ustawodawczego jest wyjątkiem od zasady demokratycznego postępowania ustawodawczego, będącej istotnym elementem zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)⁸⁷. Osłabia to bowiem te wartości demokratycznego postępowania, które sprzyjają urzeczywistnieniu zasady suwerenności Narodu w warunkach demokracji pośredniej. Ten szczególny tryb postępowania z projektami aktów dostosowujących polskie ustawodawstwo do prawa UE wprowadzony jednak został w sytuacji poważnych zaległości w zakresie harmonizacji prawa polskiego z prawem europejskim, które negatywnie oddziaływały na proces przedakcesyjny i mogły opóźnić datę przystąpienia Polski do UE⁸⁸. Ta nadzwyczajna sytuacja, która mogła być postrzegana w kontekście polskiej racji stanu, uzasadniała sięgnięcie po rozwiązania ekstraordynaryjne. Miał tu jednak miejsce konflikt aksjologiczny: z jednej strony były racje wynikające z zabiegów o członkostwo Polski w UE⁸⁹, z drugiej zaś ten szczególny tryb musiał rodzić wątpliwości z punktu widzenia zasady demokratycznego państwa prawnego: przedstawiciele Narodu nie powinni być bowiem, w sposób instytucjonalny i trwały, pozbawieni możliwości rzetelnego wykonywania obowiązków twórców ustaw nawet wówczas, gdy mamy do czynienia ze szczególnymi uwarunkowaniami⁹⁰. Postulowano więc, by szczególny tryb postępowania miał „charakter przejściowy, z wyraźnym określeniem końcowej cezury jego stosowania”⁹¹.

W kontekście tej „szybkiej ścieżki europejskiej” stawiane było pytanie, czy dotyczy ona również ustawy o zmianie konstytucji. Zgodzić się należy z wyrażonym w doktrynie stanowiskiem, że odpowiedź tu powinna być negatywna, gdyż normy konstytucyjne mogą być zmieniane tylko w drodze odrębnego trybu, ustanawiającego wymagania i utrudnienia, które nie obowiązują w przypadku ustaw zwykłych, a szczególny tryb zmiany konstytucji jest zarówno przesłanką, jak i gwarancją najwyższej mocy prawnej tego aktu⁹².

⁸⁷ Zob. J. Jaskiernia, *Zasady demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 57.

⁸⁸ Zob. P. Saganek, T. Skoczny (red.), *Wybrane problemy i obszary dostosowania...*, op. cit., s. 137 i n.

⁸⁹ Zob. P. Czechowski, A. Wojciechowski, *Przegląd stanu zaawansowania procesu dostosowania prawa polskiego do prawa UE*, „Podatki i Prawo Gospodarcze Unii Europejskiej” 1998, numer promocyjny, s. 5.

⁹⁰ Zob. J. Jaskiernia, *Tryb postępowania w Sejmie w zakresie dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2000, z. 10, s. 18–19.

⁹¹ M. Kudej, *Postępowanie ustawodawcze w Sejmie RP*, Warszawa 2002, s. 92.

⁹² Zob. M. Laskowska, *Procedura dostosowywania ustawodawstwa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 1, s. 31.

Wprowadzone zmiany w zakresie postępowania z projektami ustaw dostosowawczych niewątpliwie przyczyniły się do tego, że polski parlament zdołał wywiązać się z podstawowych zadań z zakresu zbliżenia i harmonizacji prawa polskiego do prawa europejskiego⁹³. Był to jeden z czynników, które utorowały drogę do akcesji Polski do UE w dniu 1 maja 2004 r. Wskazywano bowiem, że przebieg procesu zbliżenia ustawodawstwa polskiego do ustawodawstwa wspólnotowego będzie w negocjacjach akcesyjnych „papierkiem lakmusowym oceny determinacji Polski do sprostania wymogom członkostwa w UE i kartą przetargową przy ustalaniu koncesji okresu dostosowawczego”⁹⁴. Nie oznacza to jednak, że proces zbliżania prawa polskiego do prawa UE został definitywnie zakończony⁹⁵. Ma on bowiem charakter ciągły⁹⁶. Kryterium zgodności pozostaje bowiem aktualne w procesie ustawodawczym⁹⁷, a jego stosowanie w praktyce ustawodawczej będzie napotykać na dylematy regulacyjne⁹⁸ i inne problemy⁹⁹. Stąd szczególnie ważne będą analizy skutków procesu dostosowawczego dla stanu polskiego prawa w różnych dziedzinach¹⁰⁰.

Dokonując oceny całego okresu przedakcesyjnego, liczonego od podjęcia (w lecie 1990 r.) decyzji dotyczącej negocjacji nad Układem Europejskim do daty akcesji Polski do Unii Europejskiej (1 maja 2004 r.), a więc obejmującego lata 1990–2004, można stwierdzić, że nie doszło w nim do zasadniczego podważenia konstrukcji funkcji ustawodawczej Sejmu. Nie spowodowały tego ani uwarunkowania konstytucyjne (Mała konstytucja z 1992 r.¹⁰¹ i Konstytucja RP z 1997 r.¹⁰²), ani konsekwencje płynące z fazy przedakcesyjnej procesu integracji europejskiej. Nie nastąpiła bowiem w tym okresie zmiana zakresu ustawodawstwa. Sejm realizował je w pełnej rozciągłości. Co prawda Mała konstytucja przewidywała instytucję rozporządzeń z mocą ustawy, wydawanych przez Radę

⁹³ Zob. J. Barcz, *Parlament narodowy w procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych – zagadnienia wstępne*, w: J. Barcz, A. Gajda, J. Zdeb (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Rola parlamentu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, Opole 2003.

⁹⁴ J. Menkes, *Problemy prawne przystąpienia Polski do UE*, „Kontrola Państwowa” 1998, nr 2, s. 49.

⁹⁵ Zob. A. Pomorska, *Stopień dostosowania polskiego podatku akcyzowego do standardów unijnych*, „Kontrola Państwowa” 2004, nr 3, s. 34; K. Ryszard, *System VAT w 25 krajach Unii Europejskiej. Zróżnicowania i odstępstwa w poszczególnych krajach członkowskich – konieczność harmonizacji*, „Prawo Unii Europejskiej” 2004, nr 7–8, s. 52.

⁹⁶ Zob. T. Zieliński, *Kilka uwag na temat harmonizacji prawa pracy z prawem europejskim*, „Przegląd Legislacyjny” 1998, nr 1–2, s. 42.

⁹⁷ Zob. K. Sachs, R. Namysłowski, *Czy ustawa o VAT jest zgodna z regulacjami unijnymi?*, „Przegląd Podatkowy” 2004, nr 6, s. 24.

⁹⁸ Zob. M. Lijowska, *O kolizyjnoprawnych problemach dostosowania prawa polskiego do europejskiego prawa ochrony konsumenta*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2004, nr 1, s. 137.

⁹⁹ Zob. R. Markiewicz, J. Barta, *Implementowanie na niby. Prawo autorskie. Nieudany, sprzeczny z unijnymi normami projekt nowelizacji*, „Rzeczpospolita” 2004, nr 28.

¹⁰⁰ Zob. J. Jarmul-Mikołajczyk, J. Wrona, H. Zawistowska, *Wpływ procesu harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej na prawo turystyczne. Wyniki badań prowadzonych w latach 2001–2002*, Warszawa 2003, s. 153.

¹⁰¹ Zob. ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 426).

¹⁰² Dz.U. Nr 78, poz. 483.

Ministrów, co formalnie oddziaływało na zakres funkcji ustawodawczej, ale w praktyce ustrojowej nie skorzystano z tej możliwości¹⁰³.

Proces integracji europejskiej oddziaływał jednak w tej fazie zarówno na treść ustaw (pojawiła się kategoria ustaw dostosowawczych prawa polskiego do prawa europejskiego), jak również na tryb ich uchwalania (szczególna procedura postępowania z projektami ustaw dostosowawczych). Nastąpiły więc pewne **zmiany jakościowe** w strukturze funkcji ustawodawczej. Część ustawodawstwa nie była już wyrazem swobody decyzyjnej parlamentu, a przybierała kształt zgodny z prawem europejskim (prawem wspólnotowym, prawem UE). Sposób dochodzenia do ustaw, nawet zakładając, że już wcześniej dopuszczalny był tryb pilny i uproszczony, też uległ modyfikacji, skoro znacząca część ustawodawstwa w sposób trwały podlegała „osłabionej” (poprzez wyeliminowanie roli komisji stałych) kontroli ze strony Sejmu. Choć więc nie zmieniła się istota ustawodawczej roli Sejmu, to jednak funkcja ustawodawcza przybrała w tym momencie zmodyfikowany kształt. Nie działało się to jednak w takim zakresie, który by podważał generalną logikę tej funkcji.

III. FUNKCJA USTAWODAWCZA SEJMU PO AKCESJI RP DO UNII EUROPEJSKIEJ

Zasadnicze pytanie, które musi być postawione, wiąże się z kwestią, czy akcesja Polski do Unii Europejskiej spowodowała podważenie konstrukcji funkcji ustawodawczej Sejmu i zrodziła potrzebę jej modyfikacji¹⁰⁴. Czynnikiem, który rodzi takie pytanie, jest fakt, że państwo przystępujące do Unii Europejskiej traci znaczącą część swych kompetencji ustawodawczych na rzecz organów wspólnotowych. Trudno tu jest dokonać jakiegoś precyzyjnego pomiaru, ale szacuje się, że chodzić może o dwie trzecie kompetencji ustawodawczych parlamentu narodowego¹⁰⁵, a według niektórych nawet o ok. 80% ustawodawstwa gospodarczego, finansowego i socjalnego¹⁰⁶. Choć nie zmienia to konstytucyjnej kompetencji Sejmu do stanowienia prawa we wszystkich dziedzinach, to jednak oznacza **poważne zawężenie zasięgu** ustawodawstwa, tym bardziej że w UE przyjmuje

¹⁰³ Zlikwidowanie przez Konstytucję RP z 1997 r. ograniczenia funkcji ustawodawczej Sejmu w postaci instytucji rozporządzeń z mocą ustawy było zgodne z zasadą podziału władzy. Obecnie taka pozaparlamentarna działalność możliwa jest tylko, w szczątkowej formule, w okresie stanu wojennego, w postaci uprawnienia prezydenta do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Zob. P. Sarnecki, *Przemiany kompetencyjne Sejmu i Senatu dokonane w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 111–112.

¹⁰⁴ W ujęciu porównawczym problem ten analizowany bywa w odniesieniu do „funkcji prawodawczej”. Zob. D. Olejniczak, *Funkcja prawodawcza i kontrolna parlamentów krajowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, w: *Rola Sejmu a rola parlamentów...*, op. cit., s. 8 i n.

¹⁰⁵ Zob. J. Barcz, *Parlament a Unia Europejska. Analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii (wraz z podstawowymi dokumentami)*, Warszawa 1999, s. 11. W przypadku państwa federalnego, takiego jak Austria, ten „uszczerbek kompetencji ustawodawczej” występuje nie tylko na szczeblu parlamentu narodowego, ale też dotyczy parlamentów landów. Zob. J. Barcz, *Austria*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamente a integracja europejska*, Warszawa 2002, s. 122.

¹⁰⁶ Taką ocenę przedstawił były przewodniczący Komisji Europejskiej J. Delors. Zob. P. Czarny, *Bundesrat między niemiecką tradycją a europejską przyszłością*, Warszawa 2000, s. 145.

się, że „ustawodawca krajowy nie powinien duplikować prawa europejskiego w tych wszystkich dziedzinach, w których nadaje się ono do bezpośredniego stosowania”¹⁰⁷. W konsekwencji „pozycja parlamentu będzie mocno zredukowana politycznie”¹⁰⁸.

Istotne znaczenie ma tu też obserwacja, że prawodawstwo Wspólnot znajduje się poza bezpośrednią kontrolą parlamentów narodowych w tym rozumieniu, że nie uczestniczą one w projektowaniu i stanowieniu owych norm, które mają swój początek w obrębie władz wykonawczych państw członkowskich. Niektórzy sugerują wręcz, jak to zrobił Jean-Louis Bergel, że nastąpiło wywłaszczenie parlamentów narodowych z ich kompetencji prawodawczych w procesie budowania Wspólnoty. Parlamente mogą oczywiście oddziaływać na prawo Wspólnoty, wywierając wpływ na rządy swoich krajów, jednakże w tych dziedzinach, w których Rada Wspólnoty (obecnie: Rada Unii – przyp. J.J.) podejmuje decyzje kwalifikowaną większością głosów, parlament nie może niczego narzucić swojemu rządowi, gdy ten znalazł się w mniejszości we wspólnotowym procesie decyzyjnym. Jedynym skutecznym środkiem parlamentów narodowych pozostaje ratyfikacja praw Wspólnoty, jeśli jest przewidziana, oraz udział w przekształcaniu prawa Wspólnoty w prawo wewnętrzne. Jednakże większość reguł wiąże kraje członkowskie po ogłoszeniu w Dzienniku Urzędowym Wspólnoty. Oddziaływanie parlamentów narodowych staje się możliwe dopiero w fazie stosowania owych praw, które może polegać na ich bezpośrednim wykonywaniu, albo też na ich przekształcaniu w normy krajowe. Jednakże wówczas parlament krajowy zobowiązany jest respektować podjęte bez jego udziału zalecenia organów Wspólnoty¹⁰⁹.

Właśnie w sferze tworzenia i stosowania prawa widoczne jest ograniczenie suwerenności państw członkowskich. Wskutek wyposażenia organów Wspólnot w prawo wydawania norm wiążących nie tylko państwa członkowskie, ale także bezpośrednio ich obywateli, nastąpiło w istocie **podzielenie funkcji prawodawczej** w odniesieniu do państw członkowskich. Wykonują ją już nie tylko organy poszczególnych państw, ale także wskazane w traktatach organy Wspólnot. Natomiast „poszanowanie prawa w interpretacji i stosowaniu Traktatu (WE)” zapewnia Europejski Trybunał Sprawiedliwości¹¹⁰. Z kolei rola parlamentów narodowych państw członkowskich UE w tworzeniu jej prawa sprowadza się w zasadzie do opiniowania projektów aktów prawa wspólnotowego oraz do przyjmowania aktów prawa krajowego, wykonującego normy europejskie. Nie

¹⁰⁷ L. Garlicki, *Ustawa w systemie źródeł prawa*, w: A. Szmyt (red.), *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, Warszawa 2005, s. 56.

¹⁰⁸ C. Mik, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 2000, s. 812.

¹⁰⁹ Zob. referat J.L. Bergela nt. uczestnictwa parlamentów narodowych w postępowaniu Unii Europejskiej, wygłoszony na II Kongresie EAL w Rzymie (marzec 1995 r.). Cyt. za R. Piotrowski, *Prawotwórstwo krajowe w kontekście europejskim. Zarys problematyki II Kongresu Europejskiego Stowarzyszenia Legislacji (EAL)*, „Biuletyn Rady Legislacyjnej” 1995, nr 4, s. 46.

¹¹⁰ Zob. K. Wójtowicz, *Warunki przyjęcia do Unii Europejskiej a polskie prawo konstytucyjne*, w: C. Mik (red.), *Polska a Unia Europejska w przededniu Maastricht II*, Toruń 1996, s. 42.

można wszakże pominąć sprawowanej przez legislatury państw członkowskich następczej kontroli politycznej nad rządami, które określają stanowisko państwa w Radzie UE¹¹¹. Najistotniejsze jest jednak to, że w miejsce dotychczasowego ustawodawstwa krajowego, stanowionego przez parlament narodowy, wchodzi – w odpowiednim zakresie – akty prawne stanowione przez organy UE. ETS podkreślił¹¹², że celem państw założycielskich było stworzenie nowego porządku prawnego. Wspólnoty wykraczają więc poza tradycyjne prawo międzynarodowe, gdyż stanowione przez nie prawo stwarza prawa i nakłada obowiązki nie tylko na państwa, ale bezpośrednio na obywateli. Powstał więc w konsekwencji twór, który określany bywa jako „organizacja ponadnarodowa”¹¹³.

Prawo pierwotne, zwane też prawem traktatowym oraz prawem konstytucyjnym, obejmuje traktaty założycielskie Wspólnot i traktaty bezpośrednio zmieniające postanowienia traktatów założycielskich. Do tego prawa należą też protokoły i oświadczenia przyjęte przez państwa członkowskie, które zostały załączone do każdego z powyższych traktatów oraz stanowią ich integralną część. Wchodzi tu ponadto traktaty o przystąpieniu, zawierane z nowymi państwami członkowskimi od 1973 r. Właściwości prawa pierwotnego mają decydujące znaczenie dla pojmowania prawa wspólnotowego jako rodzaju prawa międzynarodowego albo jako odrębnego rodzaju prawa (ponadnarodowego)¹¹⁴.

Do pochodnego (wtórnego) prawa wspólnotowego należą: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia oraz opinie (art. 249 TWE). **Rozporządzenie** jest aktem ogólnym, obowiązującym w całości i bezpośrednio we wszystkich państwach członkowskich. Nie są tu potrzebne żadne akty oznaczające transpozycję¹¹⁵. Takie „przekształcanie” rozporządzeń na formę aktów prawa wewnętrznego jest wręcz niedopuszczalne, gdyż – jak stwierdził Europejski Trybunał Sprawiedliwości – wprowadzałoby to w błąd adresatów norm co do ich charakteru prawnego (czy geneza norm jest wspólnotowa, czy też krajowa), pozbawiałoby pierwszeństwa przysługującego normom prawa wspólnotowego i pozbawiałoby ETS wyłączności w zakresie interpretacji norm. Natomiast w przypadku **dyrektyw** chodzi o ujednolicenie ustawodawstwa państw członkowskich Unii. Stosownie do postanowień art. 249 (3) TWE kierowane są one do państw członkowskich i wiążą w zakresie założonego celu, pozostawiając organom państwa swobodę w doborze form i metod ich realizacji. Toteż w tych sprawach rolę parlamentu narodowego jest transponowanie prawa wspólnotowego do krajowego

¹¹¹ Zob. E. Popławska, *Europejskie kompetencje Parlamentu Szkockiego*, w: A. Łazowski, R. Ostrowski (red.), *Współczesne wyzwania europejskiej przestrzeni prawnej. Księga pamiątkowa dla uczczenia 70. rocznicy urodzin Profesora Eugeniusza Pionka*, Kraków 2005, s. 251.

¹¹² Sprawa 6/64, *Costa v. ENEL* (1964 r.).

¹¹³ W. Czapliński, *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich*, Warszawa 1998, s. 11.

¹¹⁴ Zob. L. Leszczyński, *Wspólnoty Europejskie. Instytucje, źródła prawa, proces integracji*, Zamość 2001, s. 89–90.

¹¹⁵ Normom rozporządzeń przypisuje się bezpośredni skutek, zarówno w układzie wertykalnym, jak i horyzontalnym. Do bezpośredniego stosowania potrzebne jest jednak stwierdzenie, że przepisy rozporządzeń odpowiadają wymaganiom bezpośredniej skuteczności, a więc są precyzyjne i bezwarunkowe. Zob. S. Biernat, *Prawo Unii Europejskiej a prawo państw członkowskich*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2002, s. 247.

porządku prawnego. Inicjatywę ustawodawczą mogą tu wykonywać wszystkie upoważnione podmioty, ale szczególną rolę będzie odgrywać Rada Ministrów, która – stosownie do obowiązującej w Unii procedury – obowiązana jest do informowania Komisji Europejskiej o sposobie wprowadzenia dyrektywy w życie¹¹⁶. ETS przyjął w swym orzecznictwie¹¹⁷ koncepcję bezpośredniej skuteczności dyrektyw. Uznał bowiem, że państwo członkowskie, które nie przyjęło środków implementujących dyrektywę w wyznaczonym czasie, nie może powoływać się w stosunku do jednostek na własne zaniedbanie. W takiej sytuacji może wystąpić bezpośrednia skuteczność dyrektywy, ale pod określonymi warunkami¹¹⁸.

Według „starego podejścia” dyrektywy, jako instrument harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich, musiały być formułowane szczegółowo i wyczerpująco w zakresie objętego nimi przedmiotu oraz musiały być przyjmowane przez Radę jednomyślnie. Natomiast według „nowego podejścia” harmonizacja powinna być przeprowadzona tylko w takim zakresie, w jakim było to konieczne do usunięcia przeszkód w handlu¹¹⁹. Widoczny jest proces odchodzenia od dyrektyw szczegółowych, a więc „samowykonalnych”. Znalazło to wyraz w Protokole w sprawie stanowienia zasad subsydiarności i proporcjonalności¹²⁰, który nakazuje dać pierwszeństwo „dyrektywie ramowej” przed „środkami bardziej szczegółowymi”. Wskazuje się w związku z tym, że w przyszłości problematyka bezpośredniej skuteczności dyrektyw straci na znaczeniu¹²¹.

Wobec takiego statusu dyrektyw wskazuje się, że otrzymywanie przez parlament krajowy aktów wspólnotowych już po przyjęciu ich przez Radę sprowadza rolę parlamentu jedynie do przegłosowania czegoś, co zostało już uzgodnione na szczeblu rządowym. Teoretycznie istnieje możliwość odrzucenia takiego aktu, ale narażałoby to państwo na wspólnotowe sankcje wynikające z braku dostosowania krajowego ustawodawstwa do *acquis communautaire*. Z tego więc powodu w Wielkiej Brytanii, Włoszech i Hiszpanii transponowanie prawa wspólnotowego w praktyce oddano rządowi, a działalność parlamentów jest prawie mechanicz-

¹¹⁶ Zob. R. Balicki, *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej a funkcjonowanie parlamentu – kilka uwag wstępnych*, w: L. Garlicki, A. Szmyt (red.), *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, Warszawa 2003, s. 13–24.

¹¹⁷ W sprawie 91/92 *Paola Faccini Dori v. Recreb Srl*, (ECR 1994, s. I-3325) Trybunał określił trzy warunki, jakie powinny być łącznie spełnione do skutecznego dochodzenia roszczeń: 1) skutkiem wprowadzenia dyrektywy do systemu krajowego prawa jest przyznanie praw jednostkom; 2) zakres tych praw można ustalić na podstawie przepisów dyrektywy; 3) istnieje związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy naruszeniem obowiązku transpozycji dyrektywy a wyrządzoną szkodą. Zob. R. Stefanicki, *Bezpośrednia skuteczność prawa wspólnotowego w porządkach krajowych państw członkowskich*, „Przegląd Legislacyjny” 2004, nr 4, s. 65.

¹¹⁸ Zob. J. Tyranowski, *Prawo europejskie. Zagadnienia instytucjonalne z uwzględnieniem Traktatu Amsterdamskiego*, Poznań 1999, s. 110.

¹¹⁹ Zob. A. Evans, *Prawo integracji europejskiej*. Część pierwsza, Warszawa 1996, s. 197.

¹²⁰ Zob. tłumaczenie protokołu autorstwa P. Saganka, w: D. Milczarek (red.), *Subsydiarność*, wyd. II, Warszawa 1998, s. 311 oraz autorstwa E. Wojtaszek-Mik i C. Mika, w: *Traktaty europejskie*, Kraków 2000, s. 279. Por. E. Popławska, *Zasada subsydiarności w traktatach z Maastricht i Amsterdamu*, Warszawa 2000, s. 96 i n.

¹²¹ J. Tyranowski, *Prawo europejskie...*, op. cit., s. 110.

na. Natomiast we Francji, gdzie wzmocniona jest władza wykonawcza, właśnie udział w tworzeniu prawa europejskiego przydaje znaczenia parlamentowi¹²².

Charakter działań ustawodawcy narodowego dokonującego transpozycji dyrektyw do prawa krajowego nie został jednoznacznie rozstrzygnięty¹²³. W szczególności nie jest jasne, czy mamy tu do czynienia z obszarem „ustawodawczej autonomii parlamentu narodowego”¹²⁴. Wskazuje się, że „przepisy dyrektywy zawierają upoważnienie i zobowiązanie państwa członkowskiego do wykonania dyrektywy poprzez ustanowienie stosownych przepisów powszechnie obowiązujących, nie zaś zobowiązanie do przeniesienia czy przetransponowania jej postanowień do prawa wewnętrznego, a już na pewno nie nadanie dyrektywie mocy bezpośrednio obowiązującej w drodze aktu *quasi-ratyfikacji*”¹²⁵. Z pewnością nie mamy tu do czynienia z „autonomią”, bo takie ujęcie sugerowałoby swobodę ustawodawcy narodowego, a tymczasem niewątpliwie ma tu jednak miejsce istotne związanie go treściami dyrektyw. Bardziej adekwatne może się tu więc okazać pojęcie **ustawodawstwa ograniczonego**, sygnalizujące skutki związania ustawodawcy treścią i regułami wdrożenia dyrektyw.

Transpozycja dyrektywy musi być dokonana zazwyczaj w określonym przez nią czasie, który wynosi z reguły dwa lata. Formułowana jest propozycja, by zmodyfikować tryb przyjmowania ustaw mających na celu transpozycję dyrektywy w taki sposób, aby poprawki zgłaszane przez posłów nie mogły naruszać merytorycznej treści dyrektywy. Podnoszony jest też problem, czy dostosowanie prawa wewnętrznego do wymogów dyrektywy powinno się odbywać przez przyjmowanie ustaw. Pada wręcz pytanie: „Czy nie byłoby racjonalne, również z uwagi na konieczność ograniczenia możliwości decyzyjnych posłów, aby odbywało się to za pomocą rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Radę Ministrów”¹²⁶.

Propozycja ta wymaga, jak się wydaje, pogłębionego przemyślenia i krytycznej analizy – nie tylko dlatego, że wymagałaby zmiany Konstytucji RP. Ważniejszy jest tu kierunek myślenia, który zmierza do ograniczenia roli parlamentu narodowego w procesie stanowienia prawa i wychodzi z filozofii braku zaufania do posłów jako twórców prawa w zakresie możliwości dokonywania właściwego przekształcania dyrektyw unijnych w prawo krajowe. Jak inaczej można zrozumieć postulat „ograniczenia możliwości decyzyjnych posłów”? Takie podejście wynika z niewiary w możliwości przedstawicieli Narodu i, gdyby je uznać za trafne, prowadzić by mogło w ogóle do kwestionowania zasadności systemu tworzenia prawa przez przedstawicieli Narodu, co jest przecież jednym z kanonów demo-

¹²² Zob. M. Borowski, *Rola parlamentów narodowych w projekcie Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 5, s. 9.

¹²³ Zob. T. Bergman, *National Parliaments and EU Affairs Committees: Notes on Empirical Variation and Competing Explanations*, „Journal of European Public Policy” 1997, nr 3, s. 374 i n.

¹²⁴ Zob. J.H. Jans, *National Legislative Autonomy? The Procedural Constraints of European Law*, „Legal Issues of Economic Integration” 1998, nr 1, s. 26.

¹²⁵ A. Wróbel, *Źródła prawa Wspólnot Europejskich*, w: A. Wróbel (red.), *Wprowadzenie do Prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, Kraków 2002, s. 109.

¹²⁶ R. Balicki, *Przystąpienie Polski...*, op. cit., s. 14.

kracji. Tymczasem proces marginalizacji parlamentów narodowych w procesie ustawodawczym poszedł już tak daleko, że raczej należy się koncentrować na poszukiwaniu mechanizmów ograniczenia **deficytu demokratycznego**, jaki ta sytuacja niesie¹²⁷ na drodze poszerzania pól aktywności parlamentów narodowych i ich współpracy z Parlamentem Europejskim¹²⁸, bo przecież parlamenty narodowe są w założeniu, obok Parlamentu Europejskiego, elementem „podwójnej legitymizacji” Unii¹²⁹, a dla pośredniej legitymizacji instytucji wspólnotowych mają znaczenie rozwiązania ustrojowe systemów rządów demokratycznych w państwach członkowskich, wyrażające się w formule „demokratycznej formy rządów”¹³⁰. Skoro proces tworzenia prawa w strukturach unijnych następuje poprzez przedstawicieli władzy wykonawczej, zgodnie z zasadą wyłączności krajowych organów wykonawczych do podejmowania decyzji wspólnotowych (organy władzy wykonawczej [egzekutywy] dysponują odpowiednią legitymacją do reprezentowania na forum UE obywateli swych państw)¹³¹, to trudno uznać za trafny postulat, by tę aktywność władzy wykonawczej rozciągać na obszary, gdzie przewidziana jest kompetencja parlamentów narodowych. Postulowanie ograniczenia uprawnień parlamentu wynika z filozofii, że parlament może „zepsuć” projekty, które są transpozycją dyrektyw, ale równie uprawniona jest hipoteza, że parlament może „naprawić” projekt, przygotowany przez rząd, w zgodzie z filozofią dyrektywy. Ponadto w tej procedurze parlament ma możliwość skontrolowania, czy rząd prawidłowo „odczytał” dyrektywę i przedkłada projekt ustawy rzeczywiście niezbędny do jej wdrożenia. Faza przedakcesyjna przyniosła bowiem wiele przypadków „nadgorliwości” rządu w postaci przesyłania do Sejmu projektów, które – z punktu widzenia zobowiązań unijnych – nie były niezbędne bądź zamierzano je wdrożyć wcześniej, niż to wynikało z tych zobowiązań. Kontrola parlamentarna sprzyjała wychwyceniu takich sytuacji i podjęciu stosownych decyzji, czy to w postaci odrzucenia projektu ustawy, czy to opóźnienia jej wejścia w życie, np. z dniem uzyskania przez RP członkostwa w UE¹³².

Funkcja ustawodawcza parlamentu narodowego we wspólnotowym procesie decyzyjnym obejmuje więc m.in. „transpozycję prawa wspólnotowego do porządku krajowego”, stanowiącą element realizacji zobowiązań państwa jako

¹²⁷ Zob. A. Vergés Bausili, *Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments*, Jean Monnet Working Paper 2002, nr 9, s. 12.

¹²⁸ Zob. J. Jaskiernia, *Parlament polski a Parlament Europejski u progu integracji z Unią Europejską*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamente a integracja...*, op. cit., s. 234.

¹²⁹ Zob. A. Benz, *Path-dependent Institutions and Strategic Veto Players: National Parliaments in the European Union*, „West European Politics” 2004, nr 5, s. 883.

¹³⁰ Zob. R. Mojak, *Konstytucyjny system rządów a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, w: L. Leszczyński (red.), *Prawne problemy członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Lublin 2005, s. 268.

¹³¹ Zob. J. Jaskiernia, *Polityczno-ustrojowe problemy Unii Europejskiej w dobie procesu postniemieckiego*, w: J. Barcz, R. Kuźniar, H. Machińska, M. Popowski (red.), *Traktat z Nicei. Wnioski dla Polski*, Warszawa 2001, s. 70.

¹³² Por. opinię Rady Legislacyjnej: *W sprawie dopuszczalności stosowania w tzw. ustawach dostośawczych klauzul stanowiących, że przepisy tych ustaw wchodzi w życie z dniem uzyskania przez RP członkostwa w Unii Europejskiej*, „Przegląd Legislacyjny” 2001, nr 2, s. 122 i n.

członka UE¹³³. Można zauważyć problem: czy ta „transpozycja”, lub – jak wolą inni – „adaptacja”¹³⁴, będąca przenoszeniem prawa wspólnotowego do krajowego porządku prawnego, niewątpliwie składająca się na funkcję prawodawczą, może być postawiona na równi z innymi elementami charakterystycznymi dla typowej funkcji ustawodawczej. Choć w obu wypadkach chodzi o stanowienie prawa, to jednak w odniesieniu do tej transpozycji parlament narodowy nie może suwerennie (jak w odniesieniu do innych ustaw) kształtować ich treści, ale w istocie dokonuje przekształcenia prawa wspólnotowego w prawo krajowe¹³⁵. Zaproponowana tu formuła „ustawodawstwa ograniczonego” jest próbą rozwiązania tego dylematu teoretycznego.

W wyniku tych uwarunkowań mamy więc do czynienia z przedmiotowym ograniczeniem znaczenia parlamentów narodowych w zakresie funkcji ustawodawczej. Nie ulega bowiem wątpliwości, że parlament narodowy państwa członkowskiego UE wykonuje tę funkcję w zasadniczo ograniczonym zakresie merytorycznym, inaczej niż to robił w okresie przed akcesją. W **wymiarze kwantytatywnym** oznacza to więc znaczące pomniejszenie obszaru decyzyjnego parlamentu narodowego, którego uosobieniem jest funkcja ustawodawcza Sejmu. Nie jest to jednak utrata w wymiarze całości „uszczerbku” kompetencyjnego na rzecz organów wspólnotowych, bo – jak już wcześniej odnotowano – wraz z członkostwem w UE, w porównaniu ze stanem sprzed akcesji, zwiększył się zakres faktycznie tworzonego ustawodawstwa o obszary regulacyjne, które uprzednio nie były uwzględniane w działalności ustawodawczej parlamentu narodowego.

Nieco inne wnioski mogą się natomiast nasuwać, gdy weźmiemy pod uwagę **wymiar jakościowy**. Konstytucja RP nie precyzuje, jaki jest zakres merytoryczny funkcji ustawodawczej Sejmu. Nie wynika z niej bowiem zasięg ustawodawstwa. Nie został tam wytyczony również obszar wyłączności ustawowej. Polska ustawa zasadnicza oparta jest bowiem na konstrukcji domniemania kompetencji Sejmu do stanowienia ustaw, w zgodzie z konstytucją, wszędzie tam, gdzie uzna on to za stosowne. W tej sytuacji pomniejszenie obszaru działalności polskiego parlamentu i przekazanie części tych kompetencji na rzecz organów wspólnotowych nie rzutuje na podważenie konstytucyjnej konstrukcji dotyczącej uchwalania ustaw. W wyniku tego procesu Sejm nie przestaje sprawować funkcji ustawodawczej. Aktualne pozostają bowiem kompetencje Sejmu wyartykułowane *expressis verbis* w ustawie zasadniczej zarówno w odniesieniu do uchwalania ustaw, jak też do odnoszenia się do propozycji Senatu i Prezydenta, formułowanych w postępowaniu ustawodawczym. Nieprzypadkowo więc w prowadzonych w nauce prawa konstytucyjnego rozważaniach na temat potencjalnych skutków członkostwa Polski w Unii Europejskiej nie podnoszono potrzeby modyfikacji

¹³³ Zob. R. Grzeszczak, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na Sejm i Senat RP*, w: S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny i jego skutki*, Warszawa 2003, s. 216.

¹³⁴ Zob. M.T. Fulci, *The Adaptation of National Legislation to Community Law and the New Italian Legislation*, Luxembourg 1991, s. 12 i n.

¹³⁵ Zob. J. Barcz, *Wyzwania stojące przed Sejmem Rzeczypospolitej Polskiej w związku z członkostwem Polski w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 62.

funkcji ustawodawczej, lecz jedynie wskazywano, że zmiany ustawy zasadniczej mogłyby dotyczyć „kompetencji Sejmu do kontroli wykonywania przez egzekutywę krajową kompetencji wspólnotowych”¹³⁶. Charakterystyczne jest też to, że postulaty *de lege fundamentalne ferenda* nie obejmowały zmiany kompetencji parlamentu narodowego w zakresie stanowienia ustaw. Należy jednak odnotować, że w odniesieniu do ustaw powstających w wyniku potrzeby transpozycji dyrektyw do polskiego systemu prawnego rzeczywisty wpływ parlamentu na przesądzanie o ich treści ulega ograniczeniu, mają one bowiem charakter jedynie wdrażania dyspozycji prawnych Unii do polskiego systemu prawnego. Nie jest to jednak proces automatyczny i niesie pewne pole manewru dla parlamentu narodowego, choć nie jest ono oczywiście tak duże jak w przypadku tworzenia ustaw zwykłych.

Konstytucyjna konstrukcja funkcji ustawodawczej Sejmu w kształcie, jaki może być wyinterpretowany z ustawy zasadniczej, nie uległa więc dezaktualizacji (podważeniu) wskutek akcesji Polski do Unii Europejskiej. W tym więc zakresie niewątpliwie konstytucja polska nie wymaga modyfikacji. Nie można jednak do takiej konstatacji ograniczyć problemu, jaki wiąże się z konsekwencjami akcesji dla konstytucyjnego systemu stanowienia ustaw. W strukturze funkcji ustawodawczej nastąpiły bowiem tak istotne zmiany kwantytatywne i kwalitatywne, że nie można mówić o jej **tożsamości** ani z fazą przedakcesyjną, ani tym bardziej z okresem przed powstaniem stowarzyszenia ze Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi.

Pojawiły się też, jak się wskazuje, nowe funkcje parlamentu związane z członkostwem RP w UE: 1) udział w modyfikacji traktatów założycielskich i w procesie konstytucjonalizacji UE; 2) udział w związywaniu się umowami międzynarodowymi; 3) udział w procesie prawodawczym w I i III filarze¹³⁷. Należy dostrzec, że nie są to funkcje, ale raczej kompetencje. Powstaje jednak pytanie, do jakich funkcji mogą być przyporządkowane i czy w wyniku ich pojawienia się nie powstaje potrzeba zmiany dotychczasowej klasyfikacji funkcji Sejmu. Pierwsza z tych kompetencji mieści się w funkcji ustrojodawczej, gdyby chcieć ją wyodrębnić z funkcji ustawodawczej, choć przecież w założeniu funkcja ustrojodawcza wiązała się z przesądzaniem kształtu ustroju RP, a nie wspólnoty o charakterze ponadnarodowym, jaką jest UE. W przypadku drugiej z tych kompetencji można przypisać ją do funkcji ustawodawczej, gdzie już wcześniej mieściły się ustawy ratyfikacyjne¹³⁸. W przypadku trzeciej z wymienionych kompetencji powstają problemy sygnalizowane już przy omawianiu pierwszej z nich.

¹³⁶ Zob. M. Kruk, *Konstytucja narodowa a państwo europejskie: czy Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wymaga zmiany?*, w: E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Warszawa 2000, s. 184.

¹³⁷ Zob. C. Mik, *Rola parlamentu narodowego po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Informacja nr 878 (IP-98 M), s. 2.

¹³⁸ Ustawa ratyfikacyjna jest bowiem „szczególną postacią ustawy”. Zob. W. Sokolewicz, *Ustawa ratyfikacyjna*, w: M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe...*, op. cit., Warszawa 1997, s. 93.

Wszystko to świadczy o tym, że choć nie uległa dezaktualizacji pozycja Sejmu w zakresie tworzenia ustaw, to jednak „krajobraz ustawodawczy” uległ po akcesji na tyle licznym zmianom, m.in. wskutek przejścia większości kompetencji ustawodawczych przez organy wspólnotowe i pojawienia się ustawodawstwa ograniczonego (transpozycja dyrektyw do polskiego porządku prawnego), że nie sposób zakładać, iż nie rzutuje to na funkcje tego organu, przynajmniej w zakresie postrzegania ich treści.

Na zagadnienie to można też spojrzeć z punktu widzenia potrzeby ograniczenia **deficytu legitymacji demokratycznej**, który występuje w UE. Zjawisko to ma bezpośredni związek z pomniejszeniem roli parlamentów narodowych we wspólnotowym procesie decyzyjnym¹³⁹. Już dawno zauważono, że legitymacja demokratyczna tworzy się na szczeblu narodowym, podczas gdy wiążące polityczne decyzje zapadają na szczeblu ponadnarodowym¹⁴⁰. Sposobem na ograniczenie tego deficytu może być zwiększenie współpracy pomiędzy Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi¹⁴¹. Nie jest to jednak środek wystarczający na wyeliminowanie tego zjawiska¹⁴². Konieczne staje się poszukiwanie możliwości zwiększenia roli parlamentu narodowego w procesie tworzenia prawa.

Kompetencje ustawodawcze w Unii wykonywane są przede wszystkim przez Radę, w skład której wchodzi przedstawiciele władzy wykonawczej (rządów) państw członkowskich. Tym samym sprawy, które według konstytucyjnego porządku państw członkowskich objęte są kompetencją ustawodawczą parlamentu narodowego, po „przekazaniu” ich Unii wymykają się spod parlamentarnego procesu decyzyjnego. Aby umocnić legitymację demokratyczną, niezbędna staje się „pewna kompensata (w sferze wewnątrzpaństwowej) kompetencji parlamentu”¹⁴³, a co za tym idzie, ustalenie, na czym ta „kompensata” mogłaby polegać. Takim obszarem uzasadnionych poszukiwań może być proces kontroli tworzenia prawa wspólnotowego¹⁴⁴.

Nawiązano do tego problemu w trakcie przygotowań Traktatu z Maastricht, ale ostatecznie zdecydowano się jedynie w dołączonej do niego Deklaracji nr 13 w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej zobowiązać pań-

¹³⁹ Zob. P. Norton, *National Parliaments and the European Union*, „Talking Politics” 1995, nr 3, s. 171.

¹⁴⁰ Zob. B. Wessels, *Political Representation and Political Integration in Europe: Is it Possible to Square the Circle? Findings from Surveys among Members of the European Parliament and Members from Eleven National Parliaments*, EIoP 1999, nr 9.

¹⁴¹ Zob. K. Neunreither, *The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments*, „Government and Opposition” 1994, nr 3, s. 304.

¹⁴² Zob. A. Neyts-Uyttebroeck (rap.), *Report on the Relations between the European Parliament and National Parliaments*, Luxembourg 1997, s. 5.

¹⁴³ J. Barcz, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a Konstytucja z 1997 r.*, w: J. Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 30–31.

¹⁴⁴ Zob. T. Pratt, *The Role of the National Parliaments in the Making of European Law*, „Cambridge Yearbook of European Legal Studies” 1998 (1999), vol. 1, s. 223.

stwa członkowskie do przedstawiania parlamentom narodowym propozycji legislacyjnych UE z odpowiednim wyprzedzeniem, które pozwoli na zapoznanie się z ich treścią i ewentualne zajęcie stanowiska¹⁴⁵. Z kolei na mocy postanowień Traktatu z Amsterdamu, w dołączonym do Traktatu o Unii Europejskiej i traktatów ustanawiających Wspólnoty Protokole w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej¹⁴⁶, uściślono warunki pozwalające parlamentom narodowym na monitorowanie procesu legislacyjnego na szczeblu wspólnotowym¹⁴⁷, m.in. poprzez wprowadzenie reguły, że projekty legislacyjne Komisji Europejskiej muszą być przekazywane rządów państw z takim wyprzedzeniem, aby parlamenty narodowe miały odpowiedni czas na zapoznanie się z nimi¹⁴⁸. Jeszcze dalej poszedł Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy¹⁴⁹, dając parlamentom prawo do informacji, równocześnie z ustawodawcą unijnym, o projektach aktów, ich zmianie oraz uchwałach legislacyjnych Parlamentu Europejskiego i stanowiskach Rady Ministrów¹⁵⁰. Parlamenty narodowe uzyskały też rolę „strażnika zasady pomocniczości”¹⁵¹. Nawet jeśli ten ostatni traktat nie zaczął obowiązywać, to jednak określa on charakterystyczną tendencję rozwojową poszerzania roli parlamentów narodowych w tym zakresie, w ramach procesu „zbliżania Unii do obywateli”¹⁵².

W polskich warunkach prawidłowość ta, eksponowana wcześniej w piśmiennictwie prawnokonstytucyjnym¹⁵³, została spożytkowana w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej¹⁵⁴. Z punktu widzenia interesującego nas problemu szczególnie istotne jest postanowienie art. 6 ustawy, że Rada Ministrów przekazuje Sejmowi i Senatowi projekty aktów

¹⁴⁵ Postanowienie to doczekało się jednak tylko fragmentarycznej realizacji. Zob. E. Popławska, *Organy i procedura stanowienia prawa wspólnotowego oraz udział państw członkowskich*, w: M. Kruk (red.), *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe...*, op. cit., s. 183.

¹⁴⁶ Stanowi on, zgodnie z art. 311 TWE, integralną część traktatów, a więc jest częścią wspólnotowego prawa pierwotnego. Zob. J. Osiński, *Rola Sejmu i Senatu w procesie decyzyjnym w sprawach rozstrzyganych w instytucjach Unii Europejskiej*, w: J. Barcz (red.), *Ustrojowe aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 59.

¹⁴⁷ Zob. A. Maurer, *Parlamenty narodowe po Amsterdamie; adaptacja, dostosowanie skali oraz sukcesywna europeizacja*, w: *Rola parlamentów narodowych w perspektywie rozszerzenia UE oraz Konferencji Międzyrządowej 2004*, Warszawa 2002, s. 131. Por. M. Westlake, *The European Union beyond Amsterdam*, London 1998, s. 78.

¹⁴⁸ Zob. L. Jesień, *Po Amsterdamie, przed rozszerzeniem. Panorama polityczna Unii Europejskiej*, Warszawa 1998, s. 142 i n.; E. Popławska, *Formy współpracy parlamentów w Unii Europejskiej*, w: M. Kruk, E. Popławska (red.), *Parlamenty a integracja...*, op. cit., s. 210.

¹⁴⁹ Dz.U. UE C 310, z 16 X 2004, t. 47.

¹⁵⁰ Zob. J. Trzeciński, *Konstytucja dla Europy*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 5, s. 7.

¹⁵¹ M. Górka, *Udział Parlamentu Europejskiego i parlamentów narodowych w procesach legislacyjnych w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 2, s. 92.

¹⁵² Por. C.B. Blankart, D.C. Mueller, *Bringing the European Union Closer to its Citizens: Conclusions from the Conference*, w: C.B. Blankart, D.C. Mueller (red.), *A Constitution for the European Union*, Cambridge 2004, s. 261.

¹⁵³ Zob. E. Popławska, *Potrzeba stworzenia mechanizmu gwarantującego udział Sejmu, Senatu i regionów w krajowym procesie decyzyjnym w sprawach integracyjnych*, w: J. Barcz (red.), *Czy zmieniać konstytucję?...*, op. cit., s. 117.

¹⁵⁴ Dz.U. Nr 52, poz. 515.

prawnych niezwłocznie po ich otrzymaniu. W odniesieniu do obu izb przewidziano prawo do wyrażania opinii na temat aktu prawnego. Obowiązek zasięgania opinii początkowo dotyczył jedynie Sejmu, ale po nowelizacji ustawy, w wyniku zakwestionowania części jej postanowień przez Trybunał Konstytucyjny (sprawa K. 24/04), został rozciągnięty również na Senat. Opinie wypracowane przez obie izby parlamentarne nie będą jednak dla rządu wiążące. Ponadto w sprawach tych, na zasadzie wyjątku, odstąpiono – na drodze nowelizacji Regulaminu sejm¹⁵⁵ – od zasady dyskontynuacji prac parlamentu, tak więc Komisja do Spraw Unii Europejskiej następnej kadencji będzie mogła prowadzić postępowania, które nie zostały zakończone przez Komisję przed upływem poprzedniej kadencji Sejmu¹⁵⁶. Stworzone zostały więc przesłanki instytucjonalne dla współdziałania rządu z obu izbami parlamentarnymi w sferze kształtowania stanowiska państwa jako uczestnika unijnego procesu prawotwórczego¹⁵⁷.

Gdyby uwzględnić klasyfikację zaproponowaną przez A. Maurera, określającą stopień udziału parlamentów narodowych w unijnych procesach decyzyjnych¹⁵⁸, Polskę należałoby zaliczyć do państw **średniego oddziaływania** parlamentu narodowego. Konkluzja taka powstała jednak na tle analizy modelu prawnego¹⁵⁹. Będzie podlegała weryfikacji w praktyce ustrojowej. Wtedy dopiero się okaże, czy pomimo niewiążącego charakteru opinii Sejmu i Senatu władza wykonawcza będzie *de facto* postępowała zgodnie ze stanowiskiem organów parlamentarnych (czynnik większego oddziaływania parlamentu narodowego) oraz czy wyjątki w postaci niekonsultowania parlamentu lub dostarczania projektów aktów prawnych bez zachowania należnych terminów nie staną się powszechnym zjawiskiem (czynnik mniejszego oddziaływania parlamentu narodowego).

IV. ZMODYFIKOWANA FUNKCJA USTAWODAWCZA A INNE FUNKCJE SEJMU

Powstaje pytanie: jak można zinterpretować tę nową (po akcesji RP do UE) aktywność Sejmu i w jakiej relacji pozostaje ona do funkcji ustawodawczej, a także do funkcji kontrolnej? Czy jest to wypełnienie nową treścią dotychczasowych funkcji, czy raczej pojawia się potrzeba skonstruowania nowych funkcji, które bardziej adekwatnie oddawałyby zmiany następujące w rzeczywistej działalności Sejmu i jej formalnych uwarunkowaniach?

¹⁵⁵ Zob. Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 lutego 2004 r. o zmianie Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. Nr 12, poz. 182).

¹⁵⁶ Zob. K. Ostrzyniewska, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w związku z przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2004, nr 3, s. 8.

¹⁵⁷ Zob. W. Sokolewicz, *Formy oddziaływania parlamentu polskiego na prawodawstwo Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 8, s. 4.

¹⁵⁸ Zob. A. Maurer, *National Parliaments after Amsterdam: Adaptation, Re-Calibration and Europeanisation by Process. Paper for Working Group Meeting*, XXIVth COSAC, 8–9 kwietnia 2001, s. 11.

¹⁵⁹ Zob. J. Jaskiernia, *Parlament i proces integracji europejskiej*, w: Z. Jarosz (red.), *Parlament. Model konstytucyjny a praktyka ustrojowa*, Warszawa 2006, s. 194.

Może tu być konstruowana **funkcja kontroli tworzenia prawa wspólnotowego**¹⁶⁰. Nie jest ona typowym przejawem funkcji kontrolnej, bo ta wiąże się tradycyjnie z kontrolą władzy wykonawczej realizowaną przez władzę ustawodawczą, a nie z procesem tworzenia prawa. Oczywiście, w pewnym zakresie jest to w dalszym ciągu kontrola egzekutywy, bo to przecież jej przedstawiciele uczestniczą w podejmowanym przez Radę procesie tworzenia prawa, ale ma ona jakościowo inny charakter. Jej istota nie wiąże się bowiem z typową oceną działania władzy wykonawczej w zakresie wykonywania prawa stanowionego przez parlament, a ze swoistym procesem wyrażania opinii o projektach aktów prawnych, które mają być przyjmowane w procedurach wspólnotowych. Choć funkcja ta nie może być utożsamiona z funkcją ustawodawczą, to niewątpliwym jest jej związek z obszarem tworzenia prawa. Jeśli więc w klasycznej funkcji ustawodawczej parlament występuje w roli podmiotu decydującego o kształcie prawa, to w przypadku funkcji kontroli prawa wspólnotowego odgrywa on rolę organu opiniującego akty prawne, gdzie decydem będą przedstawiciele władzy wykonawczej. Wspólnym mianownikiem dla obu funkcji jest jednak proces tworzenia prawa.

W procesie integracji europejskiej następuje więc modyfikacja funkcji parlamentu w tym sensie, że obok klasycznej funkcji ustawodawczej pojawia się funkcja kontroli tworzenia prawa wspólnotowego, która modyfikuje funkcje parlamentu narodowego, gdyż nie jest on już jedynym (głównym) podmiotem tworzenia prawa o najwyższej, poza konstytucją, mocy prawnej (ranga ustawowa), a dzieli te kompetencje z organami wspólnotowymi, sam jednak zachowując uprawnienia do oddziaływania na ten proces poprzez opiniowanie projektów przygotowywanych w organach UE.

Można by tę działalność ująć też w formie **funkcji opiniowania projektów aktów prawnych Unii Europejskiej**. Taka konstrukcja jeszcze bardziej by zbliżała tę funkcję do funkcji ustawodawczej, obie bowiem sytuowałyby się w obszarze szeroko rozumianego ustawodawstwa (tworzenia aktów prawnych wysokiej rangi), a jednocześnie odpadałyby te niebezpieczeństwa, jakie wiążą się z przemieszaniem funkcji ustawodawczej i funkcji kontrolnej.

W piśmiennictwie prawnokonstytucyjnym można spotkać klasyfikację funkcji Sejmu, w której uwzględniono **funkcję akceptacji prawa międzynarodowego**, przejawiającą się w postaci „działań adaptujących umowy międzynarodowe do warunków polskich”, a także wydawania ustaw swoiście „wykonawczych” do umów o randze podstawowej. Jedną z motywacji wyodrębnienia tej funkcji było występowanie ustaw „formalnych”, dotyczących jedynie wyrażenia zgody na ratyfikację i w celu nadania umowie szczególnej mocy prawnej¹⁶¹. Użyteczność wyodrębnienia takiej funkcji wydaje się jednak ograniczona. Było to możliwe jedynie w klasyfikacji wielofunkcyjnej (obok funkcji: ustrojodawczej, budżetowej,

¹⁶⁰ Zob. J. Jaskiernia, *Akcesja do Unii Europejskiej a konstytucyjny system stanowienia prawa*, w: H. Zięba-Załużka, M. Kijowski (red.), *Akcesja do Unii Europejskiej a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Rzeszów 2002, s. 21.

¹⁶¹ Zob. A. Bałaban, *Pozycja ustrojowa i funkcje Sejmu RP*, Warszawa 2005, s. 96–97.

powoływania i odwoływania organów państwowych, kontrolnej z elementami inspiracji, z dodatkowym wyodrębnieniem autonomicznych kompetencji Sejmu), co wyraźnie odbiega od klasycznego ujęcia dwufunkcyjnego. Dyskusyjne wydaje się też odłączenie „ustaw ratyfikacyjnych” od ustaw zwykłych i lokowanie ich w odrębnej funkcji. Należą one jednak do kategorii ustawodawstwa, choć o nieco innym charakterze. Gdyby przyjąć taką koncepcję, należałoby całe „ustawodawstwo ograniczone”, powstające w wyniku transpozycji dyrektyw unijnych, wyłączyć z funkcji ustawodawczej, co otwierałoby trudny problem klasyfikowania ustaw z punktu widzenia ich „czystości”. Z kolei funkcja ta nie obejmowałaby opiniowania projektów prawa unijnego, bo ta czynność niewątpliwie nie może być uznana za „akceptację prawa międzynarodowego”, skoro prawo to dopiero powstaje i nie można mówić jeszcze o jego ostatecznym kształcie, a ponadto może być klasyfikowane raczej jako „prawo ponadnarodowe” niż międzynarodowe.

Można spotkać się ze stanowiskiem, gdzie obok wyliczenia pięciu „tradycyjnych” funkcji (ustrojodawczej, ustawodawczej, współuczestniczenia w określaniu polityki państwa, kreacyjnej i kontrolnej) wskazuje się na potrzebę wyodrębnienia **funkcji integracyjnej** lub **funkcji „europejskiej”**. Pojęcie „integracyjna” ma przy tym podkreślać, że UE nie jest jedyną formą integracji europejskiej, a ponadto parlament może wykonywać swe kompetencje w sposób przeciwstawiający się procesowi integracji lub utrudniający go czy też opóźniający¹⁶².

Bez względu jednak na to, którą konstrukcję uznamy za bardziej zasadną, nie ulega wątpliwości, że wraz z akcesją Polski do UE uległ modyfikacji obszar kompetencyjny Sejmu, który obejmowała funkcja ustawodawcza. W obszarze stanowienia prawa Sejm jawi się bowiem w podwójnej roli: stanowienia ustaw (w radykalnie zmniejszonym zakresie merytorycznym, wskutek pojawienia się kompetencji prawodawczych UE) i opiniowania projektów prawa UE. Modyfikacja funkcji jest tu oczywistą konsekwencją zmian pozycji ustrojowej parlamentu narodowego po akcesji do UE.

Nie powinno być czynnikiem podważającym ten tok rozumowania to, że w strukturze Sejmu istnieją dwa organy pomocnicze: Komisja Ustawodawcza i Komisja do spraw Unii Europejskiej, co mogłoby wskazywać na odmienną problematykę „ustawodawczej” i „europejskiej”. Nie może to być argumentem przeciwko traktowaniu funkcji ustawodawczej i funkcji opiniowania wspólnotowych aktów prawnych w ramach tej samej kategorii działalności parlamentu, jakim jest tworzenie prawa. Po pierwsze, Komisja Ustawodawcza nie jest jedynym organem pomocniczym Sejmu w zakresie tworzenia prawa, ale ma raczej charakter subsydiarny dla działań podejmowanych przez komisje stałe i nadzwyczajne. Po drugie, wyodrębnienie Komisji do spraw Unii Europejskiej nawiązuje do idei Wielkich Komisji Europejskich¹⁶³, które nie tylko uczestniczą w procesie

¹⁶² Zob. B. Naleziński, *Sejm i Senat*, w: P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 267.

¹⁶³ Zob. J. Jaskiernia, *Wielka Komisja Europejska w parlamencie państwa członkowskiego UE i jej znaczenie w procesie tworzenia prawa*, „Przegląd Legislacyjny” 2003, nr 4, s. 9 i n.

opiniowania tworzonego prawa wspólnotowego¹⁶⁴, ale też mają inne uprawnienia kontrolne związane z obszarem integracji europejskiej, a w szczególności w sprawach członkostwa Polski w UE. Nie wyłącza to jednak kompetencji innych komisji do podejmowania działań w tym obszarze (np. opiniowanie kandydatury na ambasadora RP przy Unii Europejskiej przez Komisję Spraw Zagranicznych). Niewątpliwie więc struktura komisji nie jest idealnym odwzorowaniem funkcji Sejmu, gdyż różne komisje mogą uczestniczyć w realizacji różnych funkcji Sejmu.

Obok skonstatowania, że funkcja ustawodawcza Sejmu uległa, wskutek akcesji Polski do UE, istotnym modyfikacjom, powstaje pytanie, jak należy zakwalifikować te nowe obszary aktywności Sejmu, które mogą być ujęte w postaci funkcji opiniowania projektów aktów prawnych UE. Czy powinna to być samodzielna funkcja, czy raczej należy poszukiwać możliwości wkomponowania tej problematyki do już istniejących funkcji?

Dla klasyfikacji funkcji Sejmu istotny jest dylemat: czy funkcja opiniowania projektów aktów prawnych UE nie jest zbyt szczegółowa, by stawiać ją obok – bardzo przecież ogólnych – funkcji ustawodawczej i kontrolnej? Z punktu widzenia jakościowego uwzględnia ona co prawda istotne kompetencje Sejmu, ale jednak o bardziej szczegółowym charakterze. Prowadziłoby to do podważenia klasyfikacji dwufunkcyjnej i skłaniało do powrotu do ujęć wielofunkcyjnych. Przy takim rozdrobnionym ujęciu wyodrębnienie takiej szczegółowej funkcji już by nie raziło.

Gdyby jednak próbować ratować ujęcie dwufunkcyjne, to wtedy można by skojarzyć treści składające się na funkcję ustawodawczą i funkcję opiniowania projektów aktów UE w postaci proponowania jednolitej **funkcji stanowienia ustaw i opiniowania projektów aktów prawnych Unii Europejskiej**. To odejście od tradycyjnej funkcji ustawodawczej może być uznane za zbyt radykalne, ale przecież dość wiernie odzwierciedla ono sytuację parlamentu narodowego po akcesji państwa do UE. Następuje w nim istotne zawężenie obszaru klasycznego ustawodawstwa, a zarazem zwiększa się znaczenie opiniowania projektów aktów prawnych UE, co jest w pewnym stopniu „substytutem” dla utraconych kompetencji ustawodawczych. Choć „stanowienie ustaw” i „opiniowanie projektów aktów prawnych” nie są jakościowo tożsamymi kategoriami, to jednak dotyczą one tworzenia aktów wysokiej rangi prawnej, czy to w wymiarze krajowym, czy ponadnarodowym. Parlament narodowy w sprawach wspólnotowych nie może być przecież samodzielnym decydentem (nawet gdyby chciano mu przypisać dzisiejsze kompetencje władzy wykonawczej), skoro musi być uwzględniona wola innych państw członkowskich. Umniejszenie jego pozycji w procesie tworzenia norm unijnych ma więc obiektywny charakter i nie powinno się tego efektu ukrywać.

Dodatkowym argumentem za takim ujęciem jest występowanie „ustawodawstwa ograniczonego”, związanego z transponowaniem dyrektyw unijnych do

¹⁶⁴ Zob. *Bodies within National Parliaments Specialising in European Community Affairs*, Luxembourg 1992, s. 8 i n.

ustawodawstwa krajowego. Wraz z opiniowaniem projektów aktów prawnych UE tworzy to wspólny obszar merytoryczny, który może być powiązany, z punktu widzenia konstruowania funkcji Sejmu, z ustawodawstwem klasycznym.

Takie ujęcie, choć narusza dotychczasowe myślenie prawnokonstytucyjne w tej kwestii, wydaje się jednak trafnie sygnalizować przekształcenia w obszarze kompetencyjnym Sejmu, które powinny znaleźć stosowny wyraz w klasyfikowaniu jego funkcji.

Wiąże się z tym kwestia, czy wobec tak istotnego przekształcenia funkcji Sejmu nie powinno to znaleźć odzwierciedlenia w postaci odpowiednich zmian w konstytucji. Aktualny stan regulacji konstytucyjnej¹⁶⁵, a zwłaszcza art. 90 konstytucji¹⁶⁶, umożliwił akcesję, ale jest niewątpliwie niewystarczający z punktu widzenia zakresu zmian, które uwzględnią wszystkie konsekwencje członkostwa Polski w UE. Nie chodzi tu niewątpliwie o kategorię zmian koniecznych, ale **pożądanych**. Omawiane przekształcenia ustrojowe dotyczące pozycji Sejmu w obszarze ustawodawczym są bowiem tak istotne, że ich pomijanie w ustawie zasadniczej niosłoby długofalowo uszczerbek dla jej postrzegania jako „konstytucji rzeczywistej”¹⁶⁷. W koncepcji wielopoziomowej regulacji w ustawie zasadniczej mógłby być rozstrzygnięty obowiązek bezzwłocznego przedkładania dokumentów unijnych parlamentowi i konieczność wysłuchania jego opinii, określenie forum, na którym to będzie się odbywało, i odesłanie do innych uregulowań, w których zawarte byłyby szczegółowe rozwiązania¹⁶⁸. Wskazuje się też na inne uprawnienia parlamentu w stosunkach międzynarodowych, które mogłyby ulec konstytucjonalizacji¹⁶⁹.

Postulat takiej konstytucjonalizacji nie dotyczy oczywiście przenoszenia tam klasyfikacji funkcji Sejmu, bo jest to obszar ustaleń doktrynalnych, a nie regulacji prawnych. Chodzi natomiast o zidentyfikowanie tych treści ustrojowych, które zasługują na konstytucjonalizację i powinny być w tym procesie uwzględnione, gdyby powstały warunki polityczne do dokonania nowelizacji Konstytucji RP bądź podjęta została próba przygotowania nowej ustawy zasadniczej.

¹⁶⁵ Zob. R. Chruściak, *Procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w pracach nad Konstytucją*, „Państwo i Prawo” 2003, z. 5, s. 53.

¹⁶⁶ Analizę podobnych norm, zwanych „artykułami europejskimi”, w konstytucjach państw Europy Środkowej i Wschodniej zawiera praca: A. Albi, „Europe” Articles in the Constitutions of Central and Eastern European Countries, „Common Market Law Review” 2005, nr 2, s. 402 i n.

¹⁶⁷ Zob. J. Jaskiernia, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej a problem nowelizacji Konstytucji RP*, Warszawa 2004, s. 73.

¹⁶⁸ R. Balicki, *Przystąpienie Polski...*, op. cit., s. 17–18.

¹⁶⁹ Zob. J. Osiński, *Rola Sejmu i Senatu...*, op. cit., s. 64.

THE INFLUENCE OF THE INTEGRATION WITH THE EUROPEAN UNION ON THE LEGISLATIVE FUNCTION OF THE SEYM OF THE REPUBLIC OF POLAND

The accession of the Republic of Poland to the European Union (1 May 2004) brought several consequences in social, economical, political and legal fields. One of the most important area is functioning of the national parliament. With the accession, national parliament has lost approximately 2/3 of its legislative competences (80% in economical field) to the organs of the European Union.

The author has analyzed consequences of this situation for the legislative function of the Sejm (lower house of the Polish Parliament). He stressed that legislative function was really limited, but at that same time Sejm has got new competences in the area of controlling of the process of creation of law of EU. It may be called as a function of controlling of Community's decision-making process in the field of creation of law. Such an activity is not typical exposure of legislative function (devoted to creation of law), but it is not also typical controlling function (devoted to controlling executive brunch but not in the field of creation of law). So the author proposes the conception of a new function of the Sejm which combine both of those activities: the function of creation of law and opinion-making of the projects of law of the European Union. In such a formula is was noted that typical legislative function was really changed, but in that same time the parliament receive new competences in the area of creation of the law but not exactly of the legislative nature. The new opinion-making competences may be treated as kind of the compensation for loosing majority of the legislative competences by the Sejm. It is very important for national parliament to be appropriately prepared to perform this opinion-making activity while the Committee of Ministers presents to it the positions on the projects of law received from the European Commission. The Sejm should posses alternative sources of information and knowledge on European issues to effectively check the positions offered by the Committee of Ministers in a short time available to prepare an opinion. This activity of parliament may contribute, if performed effectively, to limit "the democratic deficit" which may be observed in the activity of the European Union. One of the important ways to limit this deficit is the strengthening the role of national parliaments, as well as the European Parliament, in the decision-making and opinion-making processes within the UE.