

Udział Rady Ministrów w tworzeniu prawa europejskiego

1. Wprowadzenie

Akcesja państwa do Unii Europejskiej bardzo silnie oddziałuje na funkcjonowanie krajowych organów władzy¹. Przyjmuje się, że zmiany zachodzące w funkcjonowaniu organów państwowych mają wręcz charakter istotnych zmian ustrojowych². Szczególnie istotne przeobrażenia zachodzą w odniesieniu do funkcjonowania krajowych organów ustawodawczych³ i wykonawczych⁴. Członkostwo w Unii Europejskiej doprowadziło więc do ograniczenia kompetencji Sejmu i Senatu RP i – jednocześnie – do zwiększenia możliwości działania Rady Ministrów. Dokonane zmiany są jednak konsekwencją regulacji funkcjonujących w Unii – w sprawach uregulowanych rozporządzeniami europejskimi

¹ Prawo europejskie wpływa także na zakres kompetencji i sposób ich wykonywania przez krajowe organy administracji; zob. np. S. Dudzik, *Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej na administrację rządową na przykładzie kooperacyjnego modelu stosowania wspólnotowego prawa konkurencji*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), *Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej. Traktat akcesyjny, jego skutki*, Zakamycze 2003, s. 231.

² Zob. S. Biernat, *Wstęp*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik, M. Niedźwiedz (red.), *op. cit.*, s. 9. Nieprzypadkowo też funkcjonowanie państwa w strukturach integracyjnych wiąże się z konsekwencjami w postaci odpowiednich zmian w ich konstytucjach; zob. szerzej W. Orłowski, *Zmiany w konstytucjach związane z członkostwem w Unii Europejskiej*, Kraków–Rzeszów–Zamość 2011, *passim* oraz K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Europeizacja konstytucji państw członkowskich Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2011, *passim*. O polskiej próbie „europejskiej” nowelizacji konstytucji zob. R. Balicki, *Rozdział europejski w polskiej Konstytucji – rzecz o niezrealizowanym kompromisie konstytucyjnym z 2011r.*, [w:] S. Dudzik, N. Półtorak (red.), *Prawo Unii Europejskiej a prawo konstytucyjne państw członkowskich*, Wolters Kluwer 2014, s. 185.

³ W literaturze przedmiotu podkreśla się, że parlamenty państw członkowskich tracą ok. 2/3 swoich dotychczasowych kompetencji ustawodawczych; zob. J. Barcz, *Parlament a Unia Europejska. Analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii (wraz z podstawowymi dokumentami)*, Warszawa 1999, s. 11. Zob. też C. Mik, *Polskie organy państwowe wobec perspektywy przystąpienia RP do Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik (red.), *Polska w Unii Europejskiej. Perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, Toruń 1997, s. 161 i n. oraz J. Barcz, *Struktura przyszłego traktatu akcesyjnego Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej wraz z wybranymi odniesieniami konstytucyjnoprawnymi*, [w:] E. Popławska (red.), *Konstytucja dla rozszerzającej się Europy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, s. 314.

⁴ Teza o tym, że to właśnie rządy państw członkowskich stają się największym beneficjentem procesu integracji nie jest kwestionowana (zob. np. M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia)*, [w:] M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej. XLVI Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego. Wierzbą 3–5 czerwca 2004*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2005, s. 17), jednak R. Grzeszczak zwraca także uwagę na pojawiające się ograniczenia kompetencji, zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 59.

wydawanie krajowych regulacji prawnych byłoby możliwe jedynie w przypadku odpowiedniej regulacji zawartej w normach prawa europejskiego⁵, natomiast w sprawach unormowanych przez dyrektywy rolą parlamentu państwa członkowskiego jest konkretyzacja prawa europejskiego⁶. Sytuacja taka prowadzi do zjawiska nazwanego „deficytem demokracji”⁷. Deficyt ten jest w znacznym stopniu wynikiem oddalenia ośrodków uprawnionych do podejmowania decyzji od człowieka, a w efekcie także narastającego poczucia obywateli państw członkowskich, że mają niewielki wpływ na funkcjonowanie struktur decyzyjnych Unii⁸.

Wzrost znaczenia organów wykonawczych państw członkowskich ma natomiast swoje źródła w samym przebiegu procesu integracji. Wspólnoty Europejskie kształtowały się jako organizacja współpracy międzyrządowej, a w konsekwencji stosunkowo łatwo doszło do dominacji struktur krajowej administracji nad parlamentami narodowymi⁹. Co więcej – organy administracji państw członkowskich bardzo szybko stworzyły mechanizmy współpracy z biurokracją europejską¹⁰. Dodać też należy, iż późniejsze procesy integracyjne umacniały silną „biurokrację brukselską”, której uprawnienia rosły z racji narastania powiązań transnarodowych¹¹.

2. Konstytucyjna pozycja Rady Ministrów

Uwzględniając regulację zawartą w Konstytucji RP, można Radę Ministrów zdefiniować jako naczelny organ władzy wykonawczej prowadzący politykę wewnętrzną

⁵ Zob. B. Pawłowski, *Wykonywanie prawa Unii Europejskiej przez Sejm*, [w:] *Rola Sejmu w Unii Europejskiej. Seminarium dla nowo wybranych posłów VI kadencji*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 21.

⁶ Jedynie na marginesie warto zaznaczyć, że rola parlamentu ulegać będzie nieznacznemu zróżnicowaniu w zależności od stopnia szczegółowości dyrektywy, szerzej o zasadach stosowania prawa wspólnotowego przez instytucje krajowe zob. np. M. Górka, *Kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego przez państwa i podmioty prywatne w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Pracownia Duszycki oraz Wydawnictwo UMK, Toruń 1999, s. 28 i n.

⁷ Zob. P.M. Defarges, *Le déficit démocratique*, „Defense nationale” 2000, Nr 12, s. 135 oraz R. Balicki, *Demokracja oraz jej deficyt w Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 4, s. 11. Zjawisko to ma jednak złożony charakter, zob. P. Craig, *The Nature of the Community: Integration, Democracy and Legitimacy*, [w:] P. Craig, G. de Burca (red.), *The Evolution of the EU Law*, Oxford University Press 1999, s. 23 i n.

⁸ Zob. też T.G. Grosse, *Deficyt demokratyczny w Unii Europejskiej i metody jego przewycięzania*, [w:] U. Kurczewska (red.), *Deficyt demokracji w Unii Europejskiej a europejskie grupy interesów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2008, s. 84 i n.

⁹ Zob. np. L.F.M. Besselink, *The separation of powers under Netherlands constitutional law and European integration*, *European Public Law* 1997, s. 313–321.

¹⁰ Niekiedy w literaturze przedmiotu pojawia się wręcz teza o swoistym zespoleniu („fuzji”) administracji krajowej i ponadnarodowej, zob. W. Wessels, *An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Process*, „Journal of Common Market Studies” 1997, vol. 2, p. 267.

¹¹ Zob. Z. Czachór, *Parlament państwa członkowskiego UE a badanie zgodności projektów aktów prawa wspólnotowego z zasadą subsydiarności*, „Studia Europejskie” 2006, nr 1, s. 45.

i zagraniczną państwa, kierujący administracją rządową oraz realizujący inne zadania w zakresie polityki państwa. Chcąc zdefiniować konstytucyjne kompetencje takiego organu jak Rada Ministrów, można to uczynić na – co najmniej – dwa sposoby: zamieścić katalog enumeratywnie wymienionych kompetencji, bądź też wprowadzić do konstytucji klauzulę kompetencyjną¹². W Konstytucji RP z 1997 r. wykorzystane zostały obie te metody. W art. 146 ust. 2, przez użycie sformułowania „Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego” zawarte zostało domniemanie kompetencji na rzecz Rady Ministrów, a jednocześnie art. 146 w swym ust. 3 zawiera katalog przykładowych kompetencji rządu¹³.

Podstawowe kompetencje Rady Ministrów określone zostały w art. 146 ust. 1, w którym konstytucja stanowi, iż Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną RP, oraz w art. 146 ust. 3, stwierdzającym, iż kieruje ona administracją rządową. Stosując pojęcie kierownictwa, konstytucja wyznacza jednocześnie pozycję Rady Ministrów w całym pionie administracji rządowej. Pojęcie to utożsamiane jest zwykle z hierarchicznym podporządkowaniem, określanym czasem jako nadzór dyrektywny. System taki występuje, gdy organ kierujący ma możliwość ingerowania w działalność podległych mu organów, łącznie z wydawaniem wiążących poleceń. Zasada domniemania kompetencji – głosząca, iż do Rady Ministrów „należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego” – wzmacnia jej pozycję, w szczególności wpływa to na relacje między rządem a prezydentem¹⁴. Natomiast wśród podstawowych kierunków działania Rady Ministrów określonych w art. 146 ust. 4 Konstytucja RP wymienia także „sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”.

Tak więc, zgodnie z normami Konstytucji RP to właśnie Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną państwa i sprawuje w tej dziedzinie „ogólne kierownictwo”¹⁵. Natomiast Prezydent RP, wbrew użytemu w Konstytucji pojęciu określającym go – w art. 126

¹² Zob. R. Balicki, *Komentarz do art. 146*, [w:] M. Haczkowska (red.), *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014, s. 360–361.

¹³ Należy więc podkreślić, że umieszczenie takiego wyliczenia przykładowych kompetencji jest zbędne, a wykaz ten może stanowić jedynie swoistą ilustrację zadań będących w gestii Rady Ministrów; zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 146*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, Warszawa 146.

¹⁴ Zob. W. Sokolewicz, *Niektóre problemy działania egzekutywy na tle Konstytucji RP z 1997 r.*, [w:] P. Tułaja, M. Florczak-Wątor, S. Kubas (red.), *Prawa człowieka. Społeczeństwo obywatelskie. Państwo demokratyczne. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Pawłowi Sarneckiemu*, Warszawa 2012, s. 375.

¹⁵ Ogólne kierownictwo definiowane jest w doktrynie jako możliwość podejmowania interwencji przez organy podlegające bezpośrednio Radzie Ministrów także wobec jednostek spoza struktury organów administracji rządowej oraz wobec osób fizycznych i prawnych. Czynić to może także poprzez wykorzystanie innych środków aniżeli klasyczna dyplomacja; zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 703–704.

– jako najwyższego przedstawiciela RP¹⁶ „nie ma wynikających z przepisów Konstytucji uprawnień do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej RP”¹⁷.

Zarówno pojęcie polityki zagranicznej, jak też sposób realizacji zadań związanych z członkostwem w Unii Europejskiej nie zostały jednak zdefiniowane w Konstytucji RP i konieczność ich doprecyzowania pozostawiono doktrynie¹⁸ i orzecznictwu. Trybunał Konstytucyjny musiał odnieść się do powyższych kwestii w postanowieniu rozstrzygającym spor kompetencyjny między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów o reprezentowanie Polski podczas posiedzeń Rady Europejskiej¹⁹. Konieczne było zwłaszcza określenie, do jakiego zakresu spraw – polityki wewnętrznej czy też zagranicznej – zaliczyć można kwestię spraw związanych z uczestnictwem Polski w Unii Europejskiej. Trybunał stanął wówczas na stanowisku, że „stosunki Polski z Unią Europejską nie dadzą się zamknąć w konstytucyjnych ramach «polityki zagranicznej» ani też «polityki wewnętrznej». Prawo Unii Europejskiej stanowi zarazem część krajowego porządku prawnego. Jest stosowane przez polskie organy państwowe. W tym zakresie konsekwencje członkostwa w Unii Europejskiej można uznać za należące do sfery polityki wewnętrznej”²⁰. Polityka europejska uzyskuje więc charakter specyficznych działań mających swoje bezpośrednie konsekwencje w polityce wewnętrznej, ale realizowanych przy użyciu mechanizmów właściwych dla polityki zagranicznej.

Tak więc, niezależnie od dokonanego przyporządkowania spraw związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, konstytucyjna regulacja kompetencji Rady Ministrów upewnia, że to właśnie ten organ jest właściwy do kształtowania i realizowania polityki państwa w tym zakresie. Jest to także zgodne z przyjętym w Polsce parlamentarno-gabinetowym systemem rządów.

¹⁶ Zob. też propozycję, aby w miejsce zastosowanego pojęcia „najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej” użyć pojęcia „reprezentant państwa”; zob. R. Balicki, *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wrocław 2010, s. 329. Propozycja taka jest także konsekwencją poglądów doktryny, w których akcentuje się, że funkcja reprezentanta jest klasyczną funkcją głowy państwa, a prezydent, jako żywy symbol państwa reprezentuje je w jego jednolitości i w sposób ciągły; zob. Z. Witkowski, *Model prezydentury polskiej w Konstytucji z 1997 r. w porównaniu z rozwiązaniami Francji, Niemiec i Włoch*, [w:] E. Gdulewicz, H. Zięba-Załucka (red.), *Dziesięć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2007, s. 330.

¹⁷ Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie wniosku Prezesa Rady Ministrów dotyczącego sporu kompetencyjnego w sprawie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej, Kpt 2/08; OTK 2009, nr 5a, poz. 78.

¹⁸ Zob. np. R. Piotrowski, *Konstytucyjne uwarunkowania polityki zagranicznej*, [w:] R.M. Czarny, K. Spryszak (red.), *Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Zagadnienia prawa konstytucyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni, tom 3*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2012, s. 272 oraz J. Jaskiernia, *Współdziałanie Prezydenta w Rady Ministrów w sferze polityki zagranicznej*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 6, s. 3.

¹⁹ OTK 2009, nr 5a, poz. 78.

²⁰ *Ibidem*.

3. Kompetencje Rady Ministrów w zakresie współtworzenia prawa

3.1. Rada Ministrów jest najważniejszym krajowym organem, na którym spoczywa główna rola w współtworzeniu prawa europejskiego, zarówno pierwotnego, jak i pochodnego²¹.

Procedury dotyczące zasad tworzenia prawa pierwotnego Unii Europejskiej (tj. traktatów założycielskich i rewizyjnych oraz akcesyjnych) są zróżnicowane, jednak w każdym przypadku szczególna jest rola krajowych organów władzy wykonawczej²². Polska jest w nich instytucjonalnie reprezentowana przez Radę Ministrów, ponieważ „rząd jest jedynym organem posiadającym uprawnienie do uczestnictwa w pracy Rady Unii”²³. Zasada jest więc taka, że to właśnie Prezes Rady Ministrów reprezentuje Polskę podczas posiedzeń Rady Europejskiej, jednak – co potwierdził TK w rozstrzygnięciu dotyczącym sporu kompetencyjnego – Prezydent może uczestniczyć w konkretnym posiedzeniu Rady, o ile jest to istotne dla realizacji jego zadań określonych w art. 126 Konstytucji RP. Stanowisko Polski zawsze ustalane jest przez Radę Ministrów, jednak Prezydent RP winien mieć możliwość, aby się do niego odnieść²⁴.

3.2. Szczególną jednak rolę Rada Ministrów ma do zrealizowania w procesie implementacji prawa europejskiego (w tym zwłaszcza w zakresie jego transpozycji)²⁵. Regulacje prawa europejskiego pozostawiają państwom członkowskim wybór odpowiedniej formy krajowego aktu prawnego, jednak dla skutecznej realizacji transpozycji

²¹ O rozumieniu pojęcia prawa Unii Europejskiej oraz możliwych jego podziałach zob. J. Galster, *Porządek prawny Unii Europejskiej*, [w:] J. Galster (red.), *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, TNiOK „Dom Organizatora”, Toruń 2010, s. 313 i n.

²² Zob. R. Grzeszczak, A. Zawidzka, *Tworzenia prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Źródła prawa Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2010, s. 56.

²³ P. Sadowski, *Konstytucyjne aspekty akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2004, s. 460.

²⁴ Zob. S. Biernat, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] S. Biernat, S. Dudzik (red.), *Doświadczenia prawne pierwszych lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 93.

²⁵ Na marginesie głównych rozważań należy podkreślić, że terminy implementacja i transpozycja są niekiedy używane zamiennie (zob. np. J. Barcz [et al.], *Wytyczne polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej. Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2009, s. 37 oraz M. Kapko, *Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej*, [w:] J. Barcz (red.), *Prawne aspekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2011, s. 123), jednak zakresy treściowe tych terminów są zróżnicowane. Implementacja (wdrażanie) jest terminem szerszym i oznacza podjęcie wszelkich koniecznych działań (zarówno formalnych, jak i faktycznych) w celu wprowadzenia do porządku krajowego europejskiego aktu prawnego. Natomiast transpozycja jest realizowana przez krajową działalność legislacyjną (np. uchwalenie ustawy) i winna być rozumiana jedynie jako jeden z elementów procesu implementacji. O możliwym rozumieniu pojęcia implementacja zob. też A. Trubalski, *Wybrane aspekty implementacji dyrektyw Unii Europejskiej do systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2013, nr 1, s. 175–176. *Ibidem* również na temat możliwych zakresów treściowych terminów „implementacja” i „transpozycja”, s. 186.

winien on mieć charakter regulacji prawnej powszechnie obowiązującej²⁶. W polskim systemie prawnym akty transpozycji prawa europejskiego mógłby więc przyjąć formę ustawy lub też rozporządzenia, jednak praktyczna możliwość zastosowania rozporządzeń wykonawczych jest wyraźnie ograniczona przez regulacje zawarte w art. 92 ust. Konstytucji RP²⁷. Z treści tego artykułu wynika, że rozporządzenie może być wydane wyłącznie na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie, w którym nie tylko musi być określony organ kompetentny do jego wydania i zakres spraw przekazanych do uregulowania, ale także wytyczne dotyczące treści rozporządzenia. Ta formalistyczna konstrukcja sprawia, że rozporządzenie w procesie transpozycji prawa europejskiego może być wykorzystane jedynie marginalnie, a głównym aktem prawnym w tym zakresie są ustawy²⁸.

Sam proces transpozycji prawa europejskiego do krajowego porządku prawnego jest zgodny z określonym trybem przygotowania projektów aktów prawnych. Na etapie prac rządowych, w ramach toczącego się procesu przygotowania projektu ustaw szczególną rolę odgrywa Komitet do Spraw Europejskich²⁹. Właściwość Komitetu w zakresie stanowienia prawa została określona szeroko, pod jego obrady należy kierować wszystkie projekty aktów prawnych związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej³⁰.

3.3. Współuczestnictwo w europejskim procesie integracyjnym wprowadziło do polskiego systemu prawnego nową instytucję w postaci tzw. notyfikacji technicznej³¹. Instytucja ta funkcjonuje na podstawie dyrektywy 98/34/WE z 22 czerwca 1998 r., w sprawie ustanowienia procedury wymiany informacji w dziedzinie norm i przepisów technicznych oraz przepisów dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego³², transponowanej do polskiego systemu prawnego na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z 23 grudnia 2002 r., w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji

²⁶ Zob. M. Kapko, *op. cit.*

²⁷ O możliwości wykorzystania rozporządzeń w procesie transpozycji prawa europejskiego (a także o doświadczeniach niemieckich w tym zakresie) zob. B. Skwara, *Rozporządzenie jako akt wykonawczy do ustawy w polskim prawie konstytucyjnym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2010, s. 245 i n.

²⁸ Zob. np. art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej; Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395 (dalej powoływana jako ustawa kooperacyjna).

²⁹ Komitet został utworzony na mocy ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. Nr 161, poz. 1277), jego regulamin pracy został określony uchwałą nr 18 Rady Ministrów z dnia 2 lutego 2010 r. w sprawie zatwierdzenia Regulaminu Komitetu do Spraw Europejskich (M.P. Nr 9, poz. 79 oraz z 2013 r. poz. 1041).

³⁰ Szerzej na temat pracy Komitetu do Spraw Europejskich zob. N. Kasper, M.J. Tomaszuk, *Komitet do spraw europejskich w polskim systemie koordynacji polityki europejskiej*, „Roczniki Integracji Europejskiej” 2013, nr 7, s. 293 i n.

³¹ Niezależnie od notyfikacji technicznej istnieją również inne rodzaje notyfikacji, zob. https://polskawue.gov.pl/files/Dokumenty/Norweski%20Mechanizm%20Finansowy/INTP_Zalacznik_Procedura_transpozycji_aktow_prawnych_Unii_Europejskiej_modyfikacja.pdf [dostęp 13.12.2014].

³² Dz. Urz. WE L 204 z 21.07.1998 r., s. 37.

norm i aktów prawnych³³. Jej istota polega na zapobieganiu powstawaniu nowych barier w swobodnym przepływie towarów, świadczeniu usług i prowadzeniu działalności w Unii Europejskiej. Notyfikacja taka dokonywana jest na etapie prac legislacyjnych podczas tworzenia projektu prawa (*ex ante*) i polega na przekazaniu projektu do Komisji Europejskiej. Z chwilą przekazania projektu następuje obowiązkowe wstrzymanie prac legislacyjnych na – co najmniej – 3 miesiące (zasada *standstill*). W tym czasie Komisja Europejska oraz państwa członkowskie UE mogą wypowiedzieć się na temat potencjalnych barier stwarzanych przez nowo projektowany akt prawny. Mogą to uczynić w postaci tzw. komentarzy (winny one zostać wzięte pod uwagę podczas dalszych prac, jednak ich nie wstrzymują)³⁴, lub jako tzw. szczegółowe uwagi. Zgłoszenie szczegółowej uwagi zobowiązuje państwo, z którego pochodzi notyfikowany akt prawny, do poinformowania Komisji o działaniach, jakie zostaną podjęte w związku z otrzymanymi uwagami. Automatycznemu przedłużeniu ulegnie wówczas czas zatrzymania prac legislacyjnych, zostanie on wydłużony: o kolejne trzy miesiące, w odniesieniu do notyfikacji dotyczącej produktów lub towarów oraz o kolejny jeden miesiąc w odniesieniu do przepisów w sprawie usług społeczeństwa informacyjnego³⁵.

Krajowym koordynatorem systemu notyfikacji jest minister właściwy ds. gospodarki i to jemu członek Rady Ministrów odpowiadający za dany projekt winien go przekazać w celu dokonania notyfikacji. Zgodnie z przyjętymi w Polsce ustaleniami winno się to dokonać po zamknięciu prac merytorycznych nad treścią projektu aktu prawnego, a więc:

- w przypadku projektów rozporządzeń Rady Ministrów – po przyjęciu projektu przez Komitet Rady Ministrów i rozpatrzeniu go przez Komisję Prawniczą;
- w przypadku pozostałych rozporządzeń – po zakończeniu uzgodnień międzyresortowych i konsultacji społecznych;
- w przypadku rządowych projektów ustaw – po przyjęciu projektu przez Radę Ministrów (przekazanie projektu ustawy do notyfikacji nie wstrzymuje możliwości skierowania projektu ustawy przez Prezesa Rady Ministrów do prac parlamentarnych).

³³ Dz. U. z 2002 r. Nr 239, poz. 2039 z późn. zm.

³⁴ W przypadku zgłoszenia komentarzy państwa nie są zobowiązane do udzielania na nie odpowiedzi, jednak zazwyczaj, dla utrzymania prawidłowego dialogu, tak czynią; zob. http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/F6574AB1-B9FD-40A5-94ED-CBE9973FEAB6/48515/system_notyfikacji_poradnik.pdf; s. 6 [dostęp 20.12.2014].

³⁵ Okres obowiązkowego wstrzymania procedury legislacyjnej może ulec wydłużeniu; zob. szerzej <http://www.mg.gov.pl/Wspieranie+przedsiebiorczosci/Instrumenty+rynku+wewnetrznego/Notyfikacja+projektow+aktow+prawnych#> [dostęp 18.12.2014].

Brak notyfikacji technicznej, jak również naruszenie jej procedury, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości UE³⁶ powoduje, że sąd krajowy nie może stosować tych przepisów wobec osób fizycznych lub prawnych, które powołają się na ten fakt przed sądem.

W przedmiotowej sprawie pojawiła się także wątpliwość, czy w przypadku braku notyfikacji przepisów technicznych mamy do czynienia nie tylko z naruszeniem zasad prawa europejskiego, ale także z naruszeniem Konstytucji RP, przez naruszenie zasad procedury ustawodawczej³⁷. Argumentacja ta znalazła swoje potwierdzenie w orzecznictwie sądowym w odniesieniu do wątpliwości związanych z prawidłowością procedowania nad uchwaleniem ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych³⁸. I tak Sąd Najwyższy stwierdził, że „z uwagi na wagę i charakter obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej projektu regulacji prawnych zawierających przepisy techniczne, stanowi on w istocie element konstytucyjnego trybu stanowienia ustaw, a jego naruszenie może być kwestionowane właśnie jako naruszenie konstytucyjnego trybu ustawodawczego”³⁹. Natomiast Naczelny Sąd Administracyjny podkreślił, że przepisy techniczne, które nie były notyfikowane Komisji, „naruszają zasady rzetelnej procedury ustawodawczej oraz legalizmu, a przez to są niezgodne z art. 2 i 7 Konstytucji”⁴⁰. Kwestie powyższe stały się podstawą do wydania w dniu 11 marca 2015 r. przez Trybunał Konstytucyjny wyroku w sprawie P 4/14⁴¹. W toczącym się postępowaniu TK połączył skierowane do niego pytania prawne wystosowane przez Naczelny Sąd Administracyjny oraz Sąd Rejonowy Gdańsk-Południe w Gdańsku. W obu pytaniach prawnych zawarta była wątpliwość, czy brak notyfikacji technicznej nie stanowi naruszenia konstytucyjnego trybu ustawodawczego, Trybunał jednak nie podzielił tego stanowiska. W swym orzeczeniu TK „uznał, że notyfikacja tzw. przepisów technicznych, o której mowa w dyrektywie 98/34/WE, implementowanej do polskiego porządku prawnego rozporządzeniem w sprawie notyfikacji, nie stanowi elementu konstytucyjnego trybu ustawodawczego”⁴². Trybunał

³⁶ Sprawy C194-/94, *CIA Security International SA v. Signalson SA and Securitel SPRL*, Zb. Orz. 1996, s. 1–2201; oraz C-443/98, *Unilever Italia SpA v. Central Food SpA*, Zb. Orz. 2000, s. 1–7535 (zob. także W. Czaplinski (oprac.), *Różne konsekwencje niewywiązywania się państwa z obowiązku prawidłowego i terminowego wdrożenia dyrektyw*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2006, nr 6(9), s. 75 i 78).

³⁷ Zob. także J. Trzeciński, *Znaczenie braku notyfikacji projektu ustawy dla procedury stanowienia prawa*, [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i Współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Jackowi Czajowskiemu*, Kraków 2013, s. 493.

³⁸ Dz. U. Nr 201, poz. 1540.

³⁹ Postanowienie SN w sprawie I KZP 15/13, teza 5; <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia3-1/20KZP%2015-13.pdf> [dostęp 20.12.2014].

⁴⁰ Postanowienie NSA w sprawie II GSK 686/13, teza 4.5; <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/5346BCA3B> [dostęp 20.12.2014].

⁴¹ Dz. U. z 2015 r., poz. 369.

⁴² Uzasadnienie do wyroku w sprawie P 4/14 (Z. U. z 2015 r., Nr 3A, poz. 31).

Konstytucyjny stwierdził także, że „ewentualne niedopełnienie obowiązku notyfikacji Komisji Europejskiej, a więc hipotetyczne zaniedbanie o charakterze formalnoprawnym unijnej procedury notyfikacji, nie pociąga za sobą automatycznie konieczności uznania, że doszło do naruszenia standardów konstytucyjnych w zakresie stanowienia ustaw. Nie można bowiem przyjąć, że każde, choćby potencjalne, uchybienie proceduralne, stanowi zawsze podstawę do stwierdzenia niekonstytucyjności aktu normatywnego i prowadzi w rezultacie do utraty przez ten akt mocy obowiązującej. Istnieje jakościowa różnica między obowiązkiem opiniowania wynikającym z Konstytucji a analogicznym obowiązkiem tylko ustawowym, który tworzy jedynie element ustawowego, a nie konstytucyjnego, trybu ustawodawczego. [...] Tym bardziej uchybienie ewentualnemu obowiązkowi notyfikowania Komisji Europejskiej potencjalnych przepisów technicznych nie może samo przez się prowadzić do naruszenia konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa prawnego – art. 2 Konstytucji oraz legalizmu – art. 7 Konstytucji”⁴³.

4. Zasady współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem wynikające z ustawy kooperacyjnej

Zakres odpowiedzialności Rady Ministrów w zakresie transpozycji aktów prawa europejskiego do krajowego systemu prawnego został dookreślony w tzw. ustawie kooperacyjnej z 2010 r.⁴⁴ (ustawa ta zastąpiła wcześniejszą regulację z dnia 11 marca 2004 r.⁴⁵).

4.1. Ustawa kooperacyjna nakłada na Radę Ministrów obowiązek współpracy z Sejmem i Senatem w zakresie spraw związanych z członkostwem Polski w Unii Europejskiej (art. 2 ustawy kooperacyjnej). W ramach powyższego zobowiązania rząd jest zobligowany do przedstawiania Sejmowi i Senatowi – nie rzadziej niż raz na 6 miesięcy, a także na każde żądanie wyrażone przez którąkolwiek z izb parlamentu lub ich komisji wyspecjalizowanych – informacji o udziale Polski w pracach Unii Europejskiej (art. 3 ustawy kooperacyjnej) oraz realizacji zadań opisanych w ustawie.

⁴³ *Ibidem.*

⁴⁴ Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej; Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395.

⁴⁵ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej; Dz. U. z 2004 r., Nr 52, poz. 515; zm. Dz. U. z 2005 r., Nr 160, poz. 1342. O przebiegu prac nad uchwaleniem pierwszej ustawy kooperacyjnej zob. C. Mik, B. Pawłowski (red.), *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej – ustawa z dnia 11 marca 2004 r. z komentarzem*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 21 i n.; zob. też R. Chruściak, *Współpraca legislacyjna w egzekutywie w sprawach europejskich. Projekty, prace parlamentarne i problemy konstytucyjne (2004–2011)*, Warszawa 2011.

4.2. Ustawa kooperacyjna zbudowana jest z siedmiu rozdziałów, z których pięć rozdziałów merytorycznych poświęconych zostało regulowaniu poszczególnych kwestii współpracy władzy wykonawczej i ustawodawczej w ramach członkostwa Polski w Unii Europejskiej.

W rozdziale 2 ustawa określa zasady współpracy w zakresie stanowienia prawa UE. Rozdział ten realizuje kompetencje parlamentów narodowych do uzyskiwania informacji o stanie prac nad projektami ustawodawczymi oraz umożliwia kontrolę poszanowania zasady pomocniczości.

Zgodnie z postanowieniami tam zawartymi Rada Ministrów przekazuje niezwłocznie Sejmowi i Senatowi otrzymane dokumenty UE podlegające konsultacji z państwami członkowskimi (z wyłączeniem tych dokumentów, które przekazywane są obecnie parlamentom państw członkowskich bezpośrednio przez Parlament Europejski oraz Radę i Komisję Europejską). Także niezwłocznie przekazywane są przez Radę Ministrów wszelkie uzyskane oceny powyższych dokumentów sformułowane przez właściwe instytucje lub organy Unii Europejskiej.

Rada Ministrów przekazuje także Sejmowi i Senatowi – niezwłocznie po ich otrzymaniu – plany pracy Rady i oceny rocznych planów legislacyjnych Komisji Europejskiej sporządzone przez Parlament Europejski, a także informację o stanowiskach innych niż Rzeczpospolita Polska państw członkowskich UE zajmowanych w wybranych procedurach tworzenia prawa UE wraz z uzasadnieniem tych stanowisk.

Przepis ten dotyczy: 1) regulacji zawartej w art. 3 ust. 2 Protokołu (nr 36) w sprawie postanowień przejściowych, dołączonego do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej. Artykuł ten przewiduje, że w okresie między 1 listopada 2014 r. a 31 marca 2017 r., jeżeli przyjęcie aktu wymagać będzie większości kwalifikowanej, członek Rady będzie mógł zażądać, by akt ten został przyjęty większością kwalifikowaną określoną w Traktacie z Nicei, obowiązującą do dnia wejścia w życie Traktatu z Lizbony; 2) regulacji zawartej w art. 1 i art. 4 decyzji Rady 2009/857/WE. W powołanych artykułach jest mowa, że jeżeli w okresie między dniem 1 listopada 2014 r. a dniem 31 marca 2017 r. członkowie Rady reprezentujący: a) co najmniej 3/4 ludności lub b) co najmniej 3/4 liczby państw członkowskich, a od dnia 1 kwietnia 2017 r. członkowie Rady reprezentujący: a) co najmniej 55% ludności lub b) co najmniej 55% liczby państw członkowskich niezbędnych do utworzenia mniejszości blokującej, zgłoszą swój sprzeciw wobec przyjęcia aktu prawnego przez Radę większością kwalifikowaną, to kwestia ta trafi pod obrady Rady; oraz 3) przypadków, w których regulacje prawa europejskiego przyznają każdemu członkowi Rady prawo zażądania przedłożenia danej kwestii Radzie

Europejskiej (wykorzystanie tzw. mechanizmu z Ioanniny⁴⁶). Jak podkreślono w uzasadnieniu do projektu ustawy kooperacyjnej, „celem proponowanego przepisu ustawy jest umożliwienie Sejmowi i Senatowi zapoznanie się z poglądami innych niż Polska państw członkowskich Unii Europejskiej w sprawach uznanych za wrażliwe z punktu widzenia państw członkowskich Unii Europejskiej oraz porównanie tych stanowisk ze stanowiskiem Rzeczypospolitej”⁴⁷.

4.3. Szczególnie precyzyjna jest regulacja art. 7 ustawy kooperacyjnej, w której opisane jest postępowanie Rady Ministrów wobec Sejmu i Senatu w związku z toczącą się procedurą legislacyjną w organach Unii Europejskiej (po Traktacie z Lizbony zwaną procedurą ustawodawczą). Szczegółowość ujętych w tym artykule postanowień wynika z bardzo ograniczonego czasu przewidzianego na możliwość sporządzenia uzasadnionej opinii przez parlamenty narodowe (osiem tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego).

Zgodnie z Protokołem (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w Unii Europejskiej projekty aktów ustawodawczych przekazywane są obecnie parlamentom narodowym bezpośrednio przez instytucje Unii Europejskiej. Tak więc art. 7 ustawy kooperacyjnej nałożył na Radę Ministrów obowiązek przekazania projektów stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącego projektów aktów ustawodawczych Unii Europejskiej, tak aby stanowiły one materiał pomocniczy podczas prac organów Sejmu i Senatu. Ustawa precyzuje (art. 7 ust. 3 ustawy kooperacyjnej), że wraz z projektem stanowiska Rada Ministrów przedkłada także: uzasadnienie obejmujące ocenę przewidywanych skutków uchwalenia aktu dla polskiego systemu prawa oraz skutków społecznych, gospodarczych i finansowych; informację o rodzaju procedury stanowienia prawa oraz informację o zgodności projektu aktu ustawodawczego Unii Europejskiej z zasadą pomocniczości.

Szczególne znaczenie w powoływanym przepisie odgrywają terminy przewidziane dla podjęcia określonych działań. I tak, projekty stanowiska Rady Ministrów winny być przekazane Sejmowi i Senatowi, „biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa Unii Europejskiej”⁴⁸, nie później jednak niż w terminie 14 dni od dnia ich otrzymania. Natomiast, jeżeli termin na wyrażenie opinii określony przez Komisję Europejską jest krótszy niż 56 dni to projekt stanowiska Rady Ministrów winien być przedstawiany w terminie odpowiadającym 1/4 czasu określonego przez Komisję (art. 7 ust 5 ustawy

⁴⁶ http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/roadsafe/events/BSEC/Ioannina-Declaration_e.pdf [dostęp 15.01. 2014].

⁴⁷ Uzasadnienie do komisyjnego projektu ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (druk nr 3000/VI kadencja).

⁴⁸ *Ibidem*.

kooperacyjnej). Artykuł ten określa również termin przewidziany na wydanie opinii przez organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu i regulaminu Senatu (komisje wyspecjalizowane), wynosi on 49 dni od dnia przekazania stanowiska przez Radę Ministrów. Niewyrażenie opinii w terminie określonym powyżej uważa się za niezgłoszenie uwag do projektu aktu.

4.4. Rada Ministrów zobowiązana jest także do przekazywania Sejmowi i Senatowi projektów – innych niż akty ustawodawcze – aktów prawnych Unii Europejskiej. Na żądanie organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu lub organu właściwego na podstawie regulaminu Senatu, w terminie 14 dni od zgłoszenia takiego żądania ma także przedstawić projekt stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej do danego aktu. Właściwe komisje wyspecjalizowane Sejmu lub Senatu mogą – w terminie 21 dni od dnia przekazania projektu stanowiska - w sprawie projektów tych aktów wyrazić swoją opinię. Opinia zajęta przez organy właściwe na podstawie regulaminów izb winna być uwzględniona w ostatecznym stanowisku państwa w odniesieniu do danego aktu prawnego. Jeżeli jednak ostateczne stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej (zajęte przez Radę Ministrów) nie uwzględni opinii organów właściwych na podstawie regulaminów Sejmu lub Senatu, to przedstawiciel Rady Ministrów ma obowiązek niezwłocznego wyjaśnienia przyczyn rozbieżności.

4.5. Szczególne tryby postępowania – wraz z ewentualną możliwością zajęcia stanowiska przez przedstawicieli Rady Ministrów bez zasięgnięcia opinii Sejmu i Senatu – zostały przewidziane w art. 11 i 12 ustawy kooperacyjnej. Art. 11 określa postępowanie wobec projektów aktów ustawodawczych (lub aktów prawnych) przyjmowanych na podstawie art. 352 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Specjalny tryb postępowania jest konsekwencją charakteru tego przepisu. Na jego podstawie – jeżeli działanie Unii Europejskiej okaże się niezbędne do osiągnięcia jednego z celów, o których mowa w traktatach, a jednocześnie traktaty nie przewidziały uprawnień do działania wymaganego w tym celu – Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, przyjmuje stosowne przepisy (tzw. klauzula elastyczności pozwalająca przyjmować przepisy nieprzewidziane wprost w traktatach). W przypadku takiego postępowania Rada Ministrów zasięga opinii organów właściwych na podstawie regulaminów Sejmu lub Senatu, przedstawiając na piśmie informację o stanowisku, jakie ma zająć w tej sprawie. Jeżeli jednak organizacja pracy organów Unii Europejskiej będzie tego wymagać, to przedstawiciel Rady Ministrów może zająć stanowisko bez zasięgnięcia opinii. Jest wówczas zobligowany do niezwłocznego przedstawienia organom wyspecjalizowanym Sejmu i Senatowi zajętą opinię i przyczyn niezasięgnięcia opinii. Rezygnacja z zasięgnięcia opinii nie będzie jednak

możliwa, jeżeli Rada Europejska ma stanowić jednomyślnie, oraz w przypadku spraw, które będą pociągać za sobą znaczne obciążenia finansowe dla budżetu państwa.

5. Termin wniesienia projektu ustawy wykonującej prawo UE

Ustawa kooperacyjna wprowadza także regulacje określające terminy wnoszenia przez Radę Ministrów projektów ustaw wykonujących prawo UE. Zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy Rada Ministrów winna to uczynić nie później niż na 3 miesiące przed upływem terminu wykonania wynikającego z prawa UE⁴⁹. Jeżeli termin przewidziany na wykonanie prawa UE przekracza 6 miesięcy, to Rada Ministrów winna wnieść do Sejmu projekt ustawy nie później niż na 5 miesięcy przed upływem tego terminu.

Art. 18 ustawy kooperacyjnej zawiera także upoważnienie dla Rady Ministrów do wniesienia projektu ustawy wykonującej prawa UE bez zachowania określonych powyżej terminów. Rada Ministrów może to uczynić po zasięgnięciu opinii organu właściwego na podstawie regulaminu Sejmu.

6. Zakończenie

Mimo upływu już 10 lat polskiego członkostwa w UE nadal nie osiągnęliśmy pożądanego stanu regulacji określającej zasady współuczestnictwa i współpracy zarówno organów władzy wykonawczej, jak i ustawodawczej w procesie tworzenia i transpozycji prawa europejskiego⁵⁰. A patrząc szerzej – krajowe organy władzy nadal muszą się uczyć zasad tworzenia polityki europejskiej⁵¹, a także odpowiedniego stosowania wszelkich jej

⁴⁹ Należy podkreślić, że uwzględniając tryb polskiego procesu legislacyjnego, termin 3-miesięczny określony w art. 18 ust. 1 nie daje gwarancji terminowego uchwalenia ustawy wykonującej prawo Unii; zob. C. Mik, B. Pawłowski (red.), *op. cit.* s. 96.

⁵⁰ Konieczna jest przy tym świadomość konsekwencji w przypadku braku terminowej implementacji prawa europejskiego, zob. np. <http://www.tvparlament.pl/aktualnosci/ke-karze-upomina-i-ponagla-polske/7182952> [dostęp 6.01.2014].

⁵¹ Wydaje się, że niekiedy w tym procesie „uczenia się” wyciągamy zaskakujące wnioski. Przykładem może być zgłoszony 21 lutego 2013 r. projekt zmiany Regulaminu Sejmu (druk nr 1113), w którym wnioskodawcy zaproponowali rezygnację z konieczności wyrażenia opinii przez ministra właściwego ds. członkostwa RP w UE na poszczególnych etapach procesu legislacyjnego. Propozycja została wsparta uzasadnieniem, w którym odwoływano się do konieczności „unowocześnienia i przywrócenia funkcjonalności opiniowania aktów prawnych”. I zapewne takie byłoby stanowisko Komisji Regulaminowej i Spraw Poselskich (bo zgłoszony projekt miał charakter projektu komisyjnego) gdyby nie wyraźnie krytyczne stanowisko wyrażane przez Biuro Analiz Sejmowych (m.in. zawarte w opinii sporządzonej przez prof. A. Szymta). Po uwzględnieniu zgłoszonych uwag Komisja złagodziła swoje pierwotne stanowisko i całkowita rezygnacja z konieczności opiniowania projektów podczas prac legislacyjnych została zastąpiona formułą, że „komisje mogą wystąpić /.../ o opinię”. W takiej postaci nowelizacja Regulaminu Sejmu została przyjęta w dniu 19 grudnia 2014 r. (M.P z 2015 r. poz. 31). Osiągnięty więc został pewien funkcjonalny kompromis, ale czy warto było inicjować zmiany, które w sposób ewidentny osłabiły możliwość zapewnienia zgodności uchwalanych ustaw z prawem europejskim?

procedur⁵². Należy także zgodzić się z uwagami poczynionymi przez P. Sarneckiego, który podkreślał, że obowiązek współpracy w sprawach europejskich, o którym mowa w art. 2 ustawy kooperacyjnej, musi być interpretowany szeroko i – z uwagi na wpływ integracji na funkcjonowanie państwa – winien dotyczyć całokształtu relacji rządu z parlamentem, bowiem „integracja Polski w strukturach europejskich jest [...] czynnikiem tak bardzo przesądzającym o funkcjonowaniu naszego kraju w tak wielu wymiarach, że problematyka ta nie może być usuwana z pola widzenia jednych i drugich czynników w toku całej ich działalności”⁵³.

Wydaje się, że mechanizm regulacji prawa krajowego jedynie przy wykorzystaniu ustawy kooperacyjnej i regulaminów izb osiągnie swój kres. Jego dalsze zmiany będą zapewne wymagać nowelizacji Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, jednak doświadczenia w tym zakresie są mało zachęcające⁵⁴.

⁵² Warto przy tym podkreślić np. problemy ze stosowaniem mechanizmu notyfikacji; zob. J. Trzciniński, *op. cit.*

⁵³ P. Sarnecki, *Współpraca Rady Ministrów z Sejmem i Senatem przy wykonywaniu przez Polskę praw członkowskich w Unii Europejskiej*, „Przegląd Sejmowy” 2004, nr 5(64), s. 25.

⁵⁴ Zob. np. R. Balicki, *Rozdział europejski w polskiej Konstytucji ...*, s. 185.