



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 9 sierpnia 2023 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem
w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej
oraz ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich**

(druk nr 1081)

I. Cel i przedmiot ustawy

Zasadniczym celem ustawy jest doprecyzowanie zasad i sposobu współdziałania władz, w tym Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rady Ministrów, w zakresie polityki zagranicznej w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy (druk sejmowy nr 3335) „zapropozowane zmiany skutkować będą sprawniejszym funkcjonowaniem władz państwowych na arenie międzynarodowej, tak aby polskie stanowisko i polskie interesy mogły być jak najlepiej reprezentowane i zrozumiane, a w konsekwencji egzekwowane. Wzmocnienie współpracy przełoży się bowiem na jednomyślność prezentacji polskiej racji stanu”.

Opiniowana ustawa wprowadza zmiany w ustawie z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, które polegają w szczególności na:

- 1) modyfikacji tytułu ustawy oraz jej zakresu przedmiotowego i podmiotowego poprzez wprowadzenie obowiązku współpracy Rady Ministrów z Prezydentem RP (art. 1 pkt 1–3 noweli);
- 2) dodaniu przepisów art. 4a ust. 1–3 obligujących Radę Ministrów do niezwłocznego przekazywania Prezydentowi RP:

- a) dokumentów Unii Europejskiej podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi w związku z posiedzeniem Rady Europejskiej lub posiedzeniem międzynarodowym z udziałem Unii Europejskiej,
 - b) ocen wskazanych powyżej dokumentów, sformułowanych przez właściwe instytucje lub organy Unii Europejskiej,
 - c) projektu stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej, jakie ma zostać przedstawione w Radzie Europejskiej lub w związku z posiedzeniem międzynarodowym z udziałem Unii Europejskiej;
- 3) zapewnieniu Prezydentowi RP możliwości przedstawienia Radzie Ministrów jego stanowiska w sprawie wskazanych powyżej dokumentów lub projektu stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4a ust. 4);
 - 4) wskazaniu, że w przypadku przedstawienia przez Prezydenta RP stanowiska, jego przedstawiciel obligatoryjnie będzie brał udział w posiedzeniu Rady Ministrów, na którym ma zostać rozpatrzone stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej, jakie ma zostać przedstawione w Radzie Europejskiej lub w związku z posiedzeniem międzynarodowym z udziałem Unii Europejskiej (art. 4a ust. 5);
 - 5) dodaniu regulacji (art. 18a ust. 1) nakładających na Radę Ministrów obowiązek przedkładania Prezydentowi RP propozycji kandydatur na stanowiska:
 - a) członka Komisji Europejskiej;
 - b) członka Trybunału Obrachunkowego;
 - c) sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
 - d) rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
 - e) członka Komitetu Ekonomiczno-Społecznego;
 - f) członka Komitetu Regionów;
 - g) dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym;
 - 6) przyznaniu Prezydentowi RP uprawnienia do wyrażenia zgody albo odmowy zgody na desygnowanie kandydatów na wskazane powyżej stanowiska, w terminie 21 dni od dnia przedłożenia propozycji kandydatur przez Radę Ministrów (art. 18a ust. 2);
 - 7) nałożeniu na Radę Ministrów obowiązku ustalania priorytetów w zakresie sprawowania przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady, w porozumieniu z Prezydentem RP (art. 20a ust. 1);
 - 8) wskazaniu, że w okresie sprawowania przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady, Prezydent RP obligatoryjnie będzie brał udział

w posiedzeniach Rady Europejskiej oraz w posiedzeniach międzynarodowych z udziałem Unii Europejskiej, na których przewidziana jest obecność szefów państw lub rządów państw członkowskich (art. 20b).

Zmiana w ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (art. 2 noweli) jest konsekwencją modyfikacji wprowadzanych w ustawie z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

W przepisie przejściowym (art. 3 noweli) przesądono, że w sprawach wyłaniania kandydatur na stanowiska w organach i instytucjach Unii Europejskiej, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, będą stosowane dotychczasowe regulacje.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Sejm uchwalił ustawę na 80. posiedzeniu w dniu 28 lipca 2023 r. Projekt ustawy (druk sejmowy 3335) został wniesiony do Sejmu w dniu 7 czerwca 2023 r. przez Prezydenta RP. Marszałek Sejmu w dniu 13 czerwca 2023 r. skierowała powyższy projekt ustawy do Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Komisja po przeprowadzeniu pierwszego czytania oraz rozpatrzeniu projektu ustawy na posiedzeniu w dniu 28 lipca 2023 r. wniosła o jego uchwalenie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu (druk sejmowy nr 3386). Na etapie prac w Komisji wprowadzono do projektu zmiany polegające w szczególności na:

- 1) rezygnacji z przepisu, który przewidywał, że decyzję w sprawie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej lub na posiedzenie międzynarodowe z udziałem Unii Europejskiej, podejmuje Rada Ministrów w porozumieniu z Prezydentem RP;
- 2) dodaniu przepisów, zgodnie z którymi Rada Ministrów będzie obowiązana niezwłocznie przekazywać Prezydentowi RP projekt stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej, jakie ma zostać przedstawione w Radzie Europejskiej lub w związku z posiedzeniem międzynarodowym z udziałem Unii Europejskiej; Prezydent RP będzie mógł przedstawić Radzie Ministrów swoje stanowisko w sprawie przekazanych dokumentów, a w przypadku przedstawienia takiego stanowiska, przedstawiciel Prezydenta RP będzie brał udział w posiedzeniu Rady Ministrów, na którym ma zostać rozpatrzone stanowisko

Rzeczypospolitej Polskiej (art. 4a ust. 3–5 dodawane do ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej);

- 3) rezygnacji z regulacji, która przesądzała, że Prezydent RP może wziąć udział w posiedzeniu Rady Europejskiej oraz w posiedzeniu międzynarodowym z udziałem Unii Europejskiej, na którym przewidziana jest obecność szefów państw lub rządów państw członkowskich, w szczególności jeżeli jest to uzasadnione interesem ochrony suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium;
- 4) dodaniu przepisu, zgodnie z którym w okresie sprawowania przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady, Prezydent RP będzie brał udział w posiedzeniach Rady Europejskiej oraz w posiedzeniach międzynarodowych z udziałem Unii Europejskiej, na których przewidziana jest obecność szefów państw lub rządów państw członkowskich (art. 20b dodawany do ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej);
- 5) modyfikacji przepisu przejściowego poprzez wskazanie, że w sprawach wyłaniania kandydatur na określone stanowiska w organach i instytucjach Unii Europejskiej, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, będą stosowane dotychczasowe regulacje (art. 3 nowelizacji).

W trakcie drugiego czytania projektu ustawy, które miało miejsce na 80. posiedzeniu Sejmu w dniu 28 lipca 2023 r., zgłoszono wniosek o odrzucenie projektu ustawy oraz poprawki, które następnie zostały wycofane przez wnioskodawców. Ostatecznie Sejm uchwalił ustawę w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu Komisji. Za uchwaleniem ustawy opowiedziało się 238 posłów, 210 posłów było przeciw, zaś 6 posłów wstrzymało się od głosowania.

III. Uwagi

1. Tryb procedowania nad projektem ustawy w Sejmie.

Należy zwrócić uwagę, że pierwsze czytanie projektu ustawy w Sejmie odbyło się na posiedzeniu sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 37 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu pierwsze czytanie może być przeprowadzone na posiedzeniu Sejmu albo

na posiedzeniu komisji sejmowej, przy czym w przypadku projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, **regulujących ustrój i właściwość władz publicznych**, a także kodeksów, pierwsze czytanie projektu ustawy przeprowadza się **obligatoryjnie** na posiedzeniu Sejmu. W związku z tym, że opiniowana ustawa niewątpliwie reguluje właściwość najważniejszych konstytucyjnych organów państwa – Prezydenta RP oraz Rady Ministrów, a także określa wzajemne relacje pomiędzy tymi organami w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, należy stwierdzić, że pierwsze czytanie projektu ustawy powinno odbyć się na plenarnym posiedzeniu Sejmu.

Problem ten został również dostrzeżony w opinii prawnej z dnia 5 lipca 2023 r. sporządzonej przez prof. dra hab. Krzysztofa Skotnickiego (str. 2–5)¹⁾.

2. Ocena zgodności przyjętych rozwiązań z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej.

Przepisy przyznające Prezydentowi RP prawo do wyrażenia zgody albo odmowy zgody na desygnowanie kandydatów na określone stanowiska w Unii Europejskiej (dodawany do ustawy o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej art. 18a i nowelizowany art. 20), a także przepisy wprowadzające zasadę, zgodnie z którą priorytety w zakresie sprawowania przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady mają być ustalane przez Radę Ministrów w porozumieniu z Prezydentem RP (dodawany art. 20a), budzą wątpliwości co do zgodności z art. 133 ust. 1 i 3 oraz art. 146 Konstytucji, ponieważ przyznają Prezydentowi RP uprawnienia o charakterze władczym wykraczające poza jego konstytucyjnie określone zadania i kompetencje, a jednocześnie prowadzą do ograniczenia samodzielności Rady Ministrów w prowadzeniu polityki zagranicznej państwa. Potencjalna odmowa zgody Prezydenta RP na desygnowanie określonych kandydatów na stanowiska w Unii Europejskiej może skutkować brakiem reprezentacji Polski w organach i instytucjach unijnych, zaś brak porozumienia Prezydenta z Radą Ministrów co do priorytetów prezydencji może utrudniać funkcjonowanie prezydencji.

W myśl art. 133 ust. 1 Konstytucji Prezydent RP jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych:

¹⁾ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=3335>

- 1) ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat,
- 2) mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych,
- 3) przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych.

Zgodnie z art. 133 ust. 3 Konstytucji Prezydent RP w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.

Z przepisów art. 146 Konstytucji wynika natomiast, że:

- 1) Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 1);
- 2) do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego (ust. 2);
- 3) w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (ust. 4 pkt 9).

Jak wskazuje prof. dr hab. Ryszard Balicki w opinii z dnia 6 lipca 2023 r.²⁾, obowiązek współdziałania władz, ujęty w postaci ogólnej w Preambule do Konstytucji RP, znajduje swoje rozszerzenie w określonym w art. 133 ust. 3 Konstytucji obowiązku współdziałania Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem w odniesieniu do spraw z zakresu polityki zagranicznej. Prof. R. Balicki podkreśla, że w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego określony w powyższej normie obowiązek rozumiany jest jako regulacja wzmacniająca konieczność zapewnienia prowadzenia przez państwo polskie jednolitej polityki zagranicznej, a co za tym idzie także i zakaz samodzielnego kształtowania polityki zagranicznej przez Prezydenta RP. Konstrukcja językowa art. 133 ust. 3 Konstytucji stanowi więc o zobowiązaniu Prezydenta RP do współdziałania z premierem i właściwym ministrem³⁾. Autor opinii wskazuje również, że w literaturze polskiego prawa konstytucyjnego istnieje zgoda co to tego, że termin „współdziałanie” nie może być rozumiany jako konieczność „dojścia do uzgodnień”⁴⁾. Przewidziane w ustawie „nowe” uprawnienia Prezydenta RP mają natomiast charakter kategoriyczny – brak zgody Prezydenta

²⁾ <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=3335>

³⁾ R. Balicki, komentarz do art. 133, [w:] *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 340-341

⁴⁾ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 660.

RP uniemożliwi desygnowanie kandydatów na określone stanowiska w Unii Europejskiej, zaś ustalenie priorytetów w zakresie sprawowania prezydencji w sytuacji braku porozumienia z Prezydentem RP może okazać się niemożliwe. „Porozumienie”⁵⁾ oznacza bowiem jednomyślność poglądów, zrozumienie, zgodę.

Analizując pozycję Prezydenta RP w sferze spraw zagranicznych, prof. R. Balicki przypomina, że sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, w tym z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, zgodnie z Konstytucją, powierzono Radzie Ministrów. Wskazuje on ponadto, że art. 126 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, nie może być samodzielną podstawą podejmowania decyzji przez Prezydenta. W przepisie tym zostały określone zadania a nie kompetencje Prezydenta.

Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08) dotyczącym sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów w przedmiocie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa uprawnionego do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania stanowiska państwa stwierdził, że ustrojowa pozycja Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” i „gwaranta ciągłości władzy państwowej” została konstytucyjnie ukierunkowana przez wskazanie – w art. 126 ust. 2 – konstytucyjnych zadań Prezydenta. Przepis ten stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej: czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji oraz stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Należy przyjąć, że art. 126 ust. 2 wyznacza zakres zadań, jakie Konstytucja stawia przed Prezydentem, określając w ten sposób granice i charakter jego funkcji ustrojowych sprecyzowanych w art. 126 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na trzy okoliczności. Po pierwsze – treść art. 126 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że w przepisie tym określone są zadania, a nie kompetencje. Po drugie, wymienione w art. 126 ust. 2 zadania są realizowane przez Prezydenta wspólnie i we współdziałaniu z innymi organami władzy państwowej. W zakresie żadnego ze wskazanych zadań Prezydent nie ma wyłączności ich realizacji w formach władczych. Po trzecie, ustalonych w art. 126 ust. 2 zadań (celów) Prezydent nie może realizować w sposób dowolny. Realizując je, może sięgać bowiem jedynie po kompetencje

⁵⁾ <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/porozumienie;5478045.html>

określone w Konstytucji i ustawach. Sięganie przez Prezydenta po te kompetencje następować może jedynie w sytuacji, gdy służy to realizacji celów wyrażonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji.

Prof. R. Balicki we wspomnianej wyżej opinii wskazuje, że art. 146 ust. 1 Konstytucji rozstrzygająco przesądza, że to właśnie „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”. Natomiast art. 146 ust. 2 Konstytucji stwierdzając, że „do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego” ustanawia domniemanie kompetencji na rzecz Rady Ministrów, przyznając jej prawo decyzji we wszystkich sprawach politycznych, które nie są wyraźnie (w Konstytucji lub ustawie) zastrzeżone dla innych organów, a więc Prezydenta, premiera oraz innych organów administracji rządowej i samorządowej. Autor opinii stwierdza, że „uprawnienia Prezydenta RP w sprawach zagranicznych są ujęte wyłącznie jako wyjątki od *expressis verbis* sformułowanego w konstytucji domniemania kompetencyjnego na rzecz Rady Ministrów i zawsze muszą znajdować wyraźną i konkretną podstawę konstytucyjną. (...) Konstytucja przesądza, że to Rada Ministrów prowadzi bieżącą politykę państwa (zarówno w sprawach polityki wewnętrznej jak i zagranicznej) i jest za nią odpowiedzialna politycznie przed Sejmem. (...) Prezydent został w ustawie zasadniczej umieszczony w sioście ujętej roli organu wspierającego Radę Ministrów w jej funkcjach wykonawczych, nie zaś w roli czynnika decydującego o polityce państwa”. Prof. R. Balicki wskazuje również, że w doktrynie podkreśla się, że domniemanie kompetencji na rzecz Rady Ministrów (art. 146 ust. 2 Konstytucji) „wzmocnia pozycję i znaczenie Rady Ministrów w systemie organów państwa, a ponadto sugeruje, iż żadne działanie z zakresu władzy wykonawczej nie może być podjęte w sposób sprzeczny z zasadami polityki państwa przyjętymi przez rząd”.

Prof. R. Balicki w konkluzji swojej opinii stwierdza w szczególności, że zakres zmian ujętych w nowelizacji „prowadzi do niedopuszczalnej modyfikacji konstytucyjnie zdefiniowanej roli obu członów władzy wykonawczej” (tj. Rady Ministrów i Prezydenta RP), jest „niezgodny z przyjętym w Konstytucji RP modelem rządów”, a ponadto wskazuje, że „brak zgody Prezydenta RP na zaproponowane przez Radę Ministrów kandydatury może prowadzić do sytuacji, w której Polska nie będzie należycie reprezentowana w organach Unii Europejskiej”, zaś „w przypadku braku porozumienia pomiędzy oboma członami władzy

wykonawczej co do priorytetów, może prowadzić do dysfunkcyjnego funkcjonowania prezydencji składów Rady”.

Podobnie negatywnie ocenił rozwiązania sformułowane w projekcie ustawy prof. dr hab. K. Skotnicki. We wspomnianej wyżej opinii z dnia 5 lipca 2023 r. wskazał on na niezgodność z Konstytucją regulacji przyznającej Prezydentowi RP prawo wiążącego decydowania o kandydaturach na stanowiska w Unii Europejskiej. Jak wskazuje w swojej opinii, Rada Ministrów tylko w przypadku zgody głowy państwa na daną kandydaturę mogłaby przedstawiać ją do zaopiniowania właściwemu organowi Sejmu wskazanemu w regulaminie Sejmu. „Jest to zatem przyznanie Prezydentowi kompetencji, która nie ma podstawy w Konstytucji, gdyż nie jest wymieniona w jej art. 133 ust. 1, trudno ją również wywieść z jego funkcji określonych w art. 126 ust. 1 i 2; przede wszystkim jest to jednak propozycja pozbawiająca Radę Ministrów jej konstytucyjnej roli organu kierującego polityką zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1). Jest zrozumiałe, że stanowisko w Unii Europejskiej powinna zajmować osoba ciesząca się pełnym zaufaniem Rady Ministrów, Prezesa Rady Ministrów, Ministra Spraw Zagranicznych czy Ministra do spraw Unii Europejskiej. Z racji pełnionych funkcji Prezydent powinien mieć w związku z tym jedynie prawo opiniowania takich kandydatów (...)”.

Prof. K. Skotnicki wskazał również na niekonstytucyjność propozycji „ustalania” przez Radę Ministrów „w porozumieniu” z Prezydentem priorytetów w zakresie sprawowania przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady. Regulacja ta, w opinii autora, stanowi wzmocnienie pozycji Prezydenta wykraczające poza konstytucyjnie przyznane mu funkcje i kompetencje oraz osłabia i ogranicza samodzielność Rady Ministrów w kierowaniu polityką zagraniczną Polski. „Ustalanie” w porozumieniu z Prezydentem „zrównuje znaczenie obu organów władzy wykonawczej w określaniu wskazanych priorytetów, podczas gdy Konstytucja wyraźnie przesunęła uprawnienia egzekutywy na rzecz Rady Ministrów, zaś pozycję ustrojową Prezydenta osłabiła i pełnione przez niego funkcje sprowadziła do sprawowania arbitrażu politycznego i stabilizacji ustroju. Wymóg „porozumienia” to zdecydowanie coś więcej niż „współdziałanie”, o którym mowa we Wstępie do Konstytucji, jak i w jej art. 133 ust. 3”.

W konkluzji swojej opinii prof. K. Skotnicki stwierdził, że „treść ustanawianej ustawy rozszerza uprawnienia Prezydenta poza granice określone w Konstytucji i czyni go organem współkierującym czy wręcz organem wyłącznie decydującym w sprawach związanych

z członkostwem w Unii Europejskiej. Nie odpowiada to jego pozycji ustrojowej określonej w Konstytucji z 1997 r., która w zakresie polityki zagranicznej została ograniczona i pozbawiona uprawnień władczych. Wzmocnienie pozycji Prezydenta sprawia, że Rada Ministrów, ponosząc odpowiedzialność polityczną przed Sejmem, nie będzie mieć wynikającego z Konstytucji pełnego i samodzielnego wpływu na politykę zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, zaś Prezydent będzie mieć na nią wpływ, jednak takiej odpowiedzialności ponosić nie będzie”.

Tytułem uzupełnienia należy przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny w powołanym postanowieniu z dnia 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08) stwierdził w szczególności, że:

- Prezydent RP, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów w wykonywaniu swych konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierują się zasadą współdziałania władz, wyrażoną w Preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji (pkt 1);
- Prezydent RP, jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej, może, na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji, podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji zadań Prezydenta RP określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji (pkt 2);
- Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji, ustala stanowisko RP na posiedzenie Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów reprezentuje RP na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko (pkt 3);
- udział Prezydenta RP w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga współdziałania Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem na zasadach określonych w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Celem współdziałania jest zapewnienie jednolitości działań podejmowanych w imieniu RP w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami (pkt 4);
- współdziałanie Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem umożliwia odniesienie się Prezydenta RP – w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji – do stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalanego przez Radę Ministrów. Umożliwia też sprecyzowanie zakresu i form zamierzonego udziału Prezydenta RP w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej (pkt 5).

W uzasadnieniu swojego orzeczenia TK podkreślił, że stosunki z Unią Europejską nie mają charakteru jednorodnego, „niewątpliwie jednak, jako całość, zamykają się w pełni

w ramach „polityki zagranicznej i wewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 146 ust. 1 Konstytucji) oraz „polityki państwa” (art. 146 ust. 2 Konstytucji)”. Ponadto wskazał, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie ma wynikających z przepisów Konstytucji uprawnień do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej RP. Jej prowadzenie – z mocy art. 146 ust. 1 Konstytucji – należy bowiem do konstytucyjnej właściwości Rady Ministrów. Właściwość Rady Ministrów obejmuje też – w myśl art. 146 ust. 2 Konstytucji – sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych”. Jak wskazuje TK „do kategorii spraw określonych w art. 146 ust. 2 mogą być zaliczane sprawy relacji pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Unią Europejską, niestanowiące klasycznej polityki zagranicznej, ale nietraktowane również jako obszar tradycyjnie pojmowanej polityki wewnętrznej” (pkt 5.2). Przypisanie Prezydentowi RP konstytucyjnej funkcji (roli) „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej” nie oznacza powierzenia temu organowi funkcji „prowadzenia polityki zagranicznej” oraz ogólnego kierowania tą polityką. Zgodnie bowiem z art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji, to Rada Ministrów, „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi” (pkt 5.3). Wskazał natomiast, że zadania Prezydenta (art. 126 ust. 2 Konstytucji) oraz jego kompetencje (art. 133 ust. 1 Konstytucji) cechuje „szereg (bezpośrednich i pośrednich) odniesień do polityki zewnętrznej (zagranicznej i europejskiej), której prowadzenie należy do Rady Ministrów” (pkt 5.5). Konstytucja nie formułuje generalnej kompetencji Prezydenta do udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej, a zwłaszcza – do przedstawiania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach tej Rady (pkt 5.6).

Trybunał zwrócił uwagę, że zadania wymienione w art. 126 ust. 2 „są zadaniami realizowanymi przez Prezydenta wspólnie i w porozumieniu z innymi organami władzy państwowej. W zakresie żadnego ze wskazanych zadań Prezydent nie ma wyłączności jego realizacji” (pkt 5.8). W orzeczeniu TK dokonał rozróżnienia ustrojowej pozycji Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” od pozycji „reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych”, stwierdzając że nie są to pojęcia tożsame. Konstrukcja „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” opiera się na założeniu, że Prezydent RP jest włączony w prowadzenie polityki zagranicznej, ale w konstytucyjnie i ustawowo określonym zakresie, zaś wykonując swe zadania i kompetencje, jest zobowiązany do współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (pkt 5.10).

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że z Preambuły do Konstytucji i z art. 133 ust. 3 Konstytucji wynika trwale zobowiązanie Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów oraz właściwego ministra dotyczące współdziałania w realizacji zadań nieobjętych zakresami ich wyłącznej właściwości. Jak wskazał, „ta norma konstytucyjna wyznacza obowiązek poszukiwania kompromisów, a jeśli chodzi o Prezydenta – niepodejmowania decyzji i działań, których nie omówiono wcześniej z Prezesem RM lub Ministrem Spraw Zagranicznych. W tym nakazie zawarty jest zarazem konstytucyjny zakaz formowania dwóch równoległych, niezależnych ośrodków kierowania polityką zagraniczną. Współdziałanie w ramach art. 133 ust. 3 oznacza, że Prezydent nie może, nawet kierując się najlepszymi intencjami, prowadzić polityki konkurencyjnej wobec polityki ustalonej przez rząd. Prezydent nie może w organizacjach i organach międzynarodowych zajmować stanowiska sprzecznego ze stanowiskiem rządu, ze względu na znaczenie jednolitej polityki zagranicznej jako wyznacznika racji stanu.

W konkluzji Trybunał uznał, że „uzgodnienia dokonane na podstawie art. 133 ust. 3 Konstytucji mogą obejmować kwestie zakresu i formy uczestnictwa Prezydenta RP w posiedzeniu Rady Europejskiej [...] mogą przewidywać udział Prezydenta RP w przedstawianiu ustalonego przez Radę Ministrów (i uzgodnionego z innymi państwami członkowskimi) stanowiska RP w sprawach będących przedmiotem posiedzenia Rady Europejskiej, związanych z wykonywaniem konstytucyjnych zadań Prezydenta RP. Udział Prezydenta RP w przedstawianiu stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej nie może prowadzić do zmniejszenia wewnętrznej koherencji tego stanowiska, do odejścia od treści ustalonych przez Radę Ministrów. Nie może wykroczyć poza granice uzgodnień dokonanych na podstawie art. 133 ust. 3 Konstytucji” (pkt 6.8).

W związku ze wskazanymi wyżej regulacjami przyznającymi Prezydentowi RP nowe uprawnienia nasuwa się również pytanie, czy decyzje podejmowane przez Prezydenta RP w ramach wyrażania zgody na desygnowanie kandydatów na określone stanowiska w Unii Europejskiej będą wymagały kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z art. 144 Konstytucji Prezydent RP, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe (ust. 1). Akty urzędowe Prezydenta RP wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. W przepisie art. 144 ust. 3 określono wyjątki od obowiązku

uzyskania kontrasygnaty. Katalog wyjątków ma charakter zamknięty i dotyczy w szczególności: zarządzania wyborów do Sejmu i Senatu, zwoływania pierwszego posiedzenia nowo wybranych Sejmu i Senatu, skracania kadencji Sejmu w przypadkach określonych w Konstytucji, inicjatywy ustawodawczej, zarządzania referendum ogólnokrajowego, podpisywania albo odmowy podpisania ustawy, zwracania się z orędziem do Sejmu, do Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego, wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, desygnowania i powoływania Prezesa Rady Ministrów, przyjmowania dymisji Rady Ministrów i powierzania jej tymczasowego pełnienia obowiązków, odwoływania ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności, zwoływania Rady Gabinetowej, nadawania orderów i odznaczeń, powoływania sędziów, stosowania prawa łaski, nadawania obywatelstwa polskiego i wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezesów Sądu Najwyższego oraz wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także wniosku do Sejmu o powołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego.

W doktrynie wskazuje się, że interpretacja art. 144 Konstytucji budzi szereg wątpliwości, z których największe znaczenie praktyczne mają te, które dotyczą zakresu koniecznej kontrasygnaty. Jak podkreśla P. Czarny⁶⁾, „najogólniej rzecz ujmując, zarysowały się dwa zasadnicze kierunki. Pierwszy opiera się na założeniu, że jednym z podstawowych założeń ustroju konstytucyjnego RP jest zasada aktywnej prezydentury. Przepisy dotyczące kontrasygnaty należy interpretować z uwzględnieniem tej zasady, a więc nie tylko przy zastosowaniu wykładni językowej. Poza tym z punktu widzenia zasady sprawności działania instytucji publicznych nie wydaje się uzasadnione rozciąganie wymogu kontrasygnaty na akty urzędowe głowy państwa, które, choć niewymienione wprost w art. 144 ust. 3, nie mają istotnego znaczenia ustrojowego i **nie dotyczą wprost zadań Rady Ministrów**. Drugi kierunek, nie negując zasady aktywnej prezydentury, nawiązuje do stwierdzenia, że zasada ta modyfikuje tylko w pewnym stopniu założenia systemu parlamentarno-gabinetowego. Przy takim podejściu od strony instytucjonalnej trudno utrzymywać, że odstępstwa od wymogu kontrasygnaty (jako konstytutywnego elementu rządów parlamentarno-gabinetowych) mogłyby nie wynikać wprost z tekstu Konstytucji”.

⁶⁾ P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. wyd. II, Opublikowano: LEX/el. 2021.

Jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, kontrasygnata jest instytucją konstytucyjną, a więc ustawa zwykła nie może określać, które akty urzędowe podlegają „współpodpisaniu”, a które są zwolnione z tego wymogu. Nie może też określać jej form (por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r. sygn. akt K 4/06).

Mając powyższe na względzie, należy dojść do wniosku, że akt wyrażenia zgody przez Prezydenta RP albo odmowy zgody na desygnowanie kandydatów na określone stanowiska w Unii Europejskiej będzie wymagał kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. A skoro tak, rozwiązanie przewidziane w opiniowanej ustawie może okazać się dysfunkcyjne, zwłaszcza w sytuacji, gdy Prezydent RP odmówi zgody na desygnowanie kandydata zaproponowanego przez Radę Ministrów. Wprowadzenie wyjątku od obowiązku uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów w analizowanym przypadku wymagałoby zmiany art. 144 ust. 3 Konstytucji.

Iwona Kozera-Rytel

Główny legislator