



**KANCELARIA
SENATU**

**BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI**

Opinia prawna w przedmiocie
oceny zgodności z normami
wyższego rzędu przepisów
ustawy z dnia 28 lipca 2023 r.
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 senacki nr 1081)

Opinie
i ekspertyzy

OE-475

WARSZAWA 2023

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia. Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów. Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych (Dz. U. z 2017 r. poz. 880 ze zm.) i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych. W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2023

Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokolowska
tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: Agata.Karwowska-Sokolowska@senat.gov.pl

Wicedyrektor – Danuta Antoszkiewicz
tel. 22 694 93 21,
e-mail: Danuta.Antoszkiewicz@senat.gov.pl

Dział Analiz i Opracowań Tematycznych
tel. 22 694 95 33, fax 22 694 94 28
Redaktor prowadzący – Artur Dragan

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
sierpień 2023

Prof. dr hab. Marek Chmaj
radca prawny

**Opinia prawna w przedmiocie oceny
zgodności z normami wyższego rzędu
przepisów ustawy z dnia 28 lipca 2023 r.
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 senacki 1081)**

Wykaz przywołanych aktów normatywnych

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r., nr 78, poz. 483 ze zm.);
2. Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz.UE z 2016 r., seria C, nr 202, s. 47 ze zm.);
3. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz.U. z 2022 r., poz. 1188 ze zm.);
4. Ustawa z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej (Dz.U. z 2005 r., nr 90, poz. 759);
5. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz.U. z 2020 r., poz. 2084);
6. 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);

7. Ustawa z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. z 2023 r., poz. 406);
8. Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. 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 Senatu X kadencji nr 1081);
9. Przedstawiony przez Prezydenta RP projekt 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 Sejmu IX kadencji nr 3335).

I. Wykaz zastosowanych skrótów i akronimów

„Konstytucja RP”	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r.
„Projekt”	Przedstawiony przez Prezydenta RP projekt 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
„RM”	Rada Ministrów
„TK”	Trybunał Konstytucyjny
„TFUE”	Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej
„UE”	Unia Europejska
„Ustawa kooperacyjna”	Ustawa z dn. 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej
„Ustawa nowelizująca”	Ustawa z dn. 28 lipca 2023 r. 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

II. Przedmiot opinii

Przedmiotem niniejszej opinii prawnej jest analiza zgodności ustawy z dnia 28 lipca 2023 r. 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 z normami wyższego rzędu.

Ustawa została uchwalona przez Sejm w dn. 28 lipca br., po przeprowadzeniu trzech czytań, przy czym wszystkie czytania przeprowadzono tego samego dnia (28 lipca), a I czytanie odbyło się w Komisji do Spraw Unii Europejskiej.¹

Proces legislacyjny został zainicjowany przez Prezydenta RP, który wniósł projekt 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.²

III. Przedmiot Ustawy nowelizującej

Ustawa nowelizująca wprowadza zmiany w dwóch ustawach: ustawie z dn. 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej oraz ustawie z dn. 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich.

Zmiany w Ustawie kooperacyjnej obejmują:

- 1) zmianę tytułu ustawy (art. 1 pkt 1 Ustawy nowelizującej);
- 2) zmianę art. 1 ustawy poprzez wskazanie, że ustawa obejmuje współdziałanie RM również z Prezydentem (art. 1 pkt 2 Ustawy nowelizującej);
- 3) zmianę art. 2 ustawy poprzez wskazanie, że RM ma obowiązek współdziałania również z Prezydentem (art. 1 pkt 3 Ustawy nowelizującej);
- 4) wprowadzenie art. 4a, który nakłada na RM obowiązek przekazywania Prezydentowi: dokumentów UE podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi w związku z posiedzeniem Rady Europejskiej lub posiedzeniem międzynarodowym z udziałem UE (art. 4a ust. 1), ocen ww. dokumentów (art. 4a ust. 2) oraz projektów stanowisk RP, jakie mają zostać przedstawione w Radzie Europejskiej lub w związku z posiedzeniem międzynarodowym z udziałem UE (art. 4a ust. 3) oraz który przyznaje Prezydentowi uprawnienie do przedstawienia RM swojego stanowiska do dokumentów, o których mowa w ust. 1 i 3 (art. 4a

1 Druk Sejmu IX kadencji nr 3386.

2 Druk Sejmu IX kadencji nr 3335.

- ust. 4) oraz, w przypadku przedstawienia takiego stanowiska, przewiduje, że *„przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej bierze udział w posiedzeniu Rady Ministrów, na którym ma zostać rozpatrzone stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej, o którym mowa w ust. 3”* (art. 4a ust. 5) (art. 1 pkt 4 Ustawy nowelizującej);
- 5) zmianę tytułu rozdziału 5 ustawy (art. 1 pkt 5 Ustawy nowelizującej);
 - 6) wprowadzenie art. 18a, który nakłada na RM obowiązek przedstawienia Prezydentowi propozycji kandydatur na stanowiska: członka Komisji Europejskiej, członka Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, członka Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, członka Komitetu Regionów oraz dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym (art. 18a ust. 1) oraz który przewiduje, że Prezydent wyraża zgodę albo odmawia zgody na desygnowanie kandydatów na stanowiska, o których mowa w ust. 1, w terminie 21 dni od dnia przedłożenia przez RM propozycji kandydatur (art. 18a ust. 2) (art. 1 pkt 5 Ustawy nowelizującej);
 - 7) nadanie art. 19 nowego brzmienia, zgodnie z którym: *„Kandydatury na stanowiska, o których mowa w art. 18a ust. 1, oraz na stanowisko Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej podlegają opiniowaniu przez organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu”* (art. 1 pkt 7 Ustawy nowelizującej);
 - 8) nadanie art. 20 ust. 1 i 3 ustawy nowych brzmień, zgodnie z którymi RM przedkłada właściwemu organowi Sejmu propozycje kandydatur, uzgodnione z Prezydentem, biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa Unii Europejskiej (art. 20 ust. 1) oraz RM nie może desygnować ww. kandydatów oraz kandydata na stanowisko Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej przed upływem terminu na wyrażenie opinii przez organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu, chyba że opinia w tej sprawie została wyrażona wcześniej (art. 20 ust. 3) (art. 1 pkt 8 Ustawy nowelizującej);
 - 9) wprowadzenie art. 20a i 20b, które przewidują, że *„Rada Ministrów w porozumieniu z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej ustala priorytety w zakresie sprawowania przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady”* (art. 20a ust. 1), *„Nie później niż na miesiąc przed rozpoczęciem sprawowania*

przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady, Rada Ministrów przedstawia organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu oraz organowi właściwemu na podstawie regulaminu Senatu informację o priorytetach, o których mowa w ust. 1” (art. 20a ust. 2) oraz „W okresie sprawowania przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej bierze 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) (art. 1 pkt 9 Ustawy nowelizującej);

- 10) uchylenie w art. 21 ust. 1 oraz zastąpienie w ust. 3 wyrazów „o których mowa w ust. 1” wyrazami „o których mowa w art. 20a ust. 1” (art. 1 pkt 10 Ustawy nowelizującej).

Ponadto, Ustawa nowelizująca przewiduje:

- 11) zmianę w art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. i ustawy z dn. 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich poprzez wskazanie, że Rada Ministrów może upoważnić Komitet do Spraw Europejskich do współpracy RM nie tylko z Sejmem i Senatem, ale również Prezydentem (art. 2 Ustawy nowelizującej);
- 12) regulację intertemporalną, zgodnie z którą: *„W sprawach wyłaniania kandydatur na stanowiska, o których mowa w art. 19 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu dotychczasowym, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe”* (art. 3 Ustawy nowelizującej);
- 13) 14-dniowe *vacatio legis* (art. 4 Ustawy nowelizującej).

W uzasadnieniu projektu ustawy, który w kilku miejscach odbiega od treści przyjętej przez Sejm³, wskazano na cel ustawy, jakim ma być zagwarantowanie rzeczywistego zastosowania obowiązku współdziałania Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem w zakresie polityki zagranicznej oraz podniesienie sprawności funkcjonowania władz państwowych na arenie międzynarodowej.

3 Projekt przewidywał m.in., że RM miała podejmować decyzję w sprawie stanowiska RP na posiedzenie Rady Europejskiej lub na posiedzenie międzynarodowe z udziałem Unii Europejskiej w porozumieniu z Prezydentem oraz że Prezydent był uprawniony do wzięcia udziału 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”*.

Projektodawca powołał się m.in. na normy wynikające z art. 126 ust. 1 i 2 oraz art. 133 ust. 1 i 3 Konstytucji RP, wskazujące na rolę Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej oraz reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych. Projektodawca, uzasadniając proponowane regulacje, powołał się przede wszystkim na postanowienie TK z dn. 20 maja 2009 r. w sprawie o sygn. Kpt 2/08.⁴

Należy dodać, że w obecnie obowiązującym stanie prawnym Ustawa kooperacyjna nie przewiduje obowiązku przedstawiania Prezydentowi projektów dokumentów i stanowisk objętych zmianami w art. 4a Ustawy nowelizującej, jak również wynikającego z przyjmowanych przepisów uprawnienia Prezydenta do zajęcia stanowisk względem tych dokumentów i stanowisk, a także uprawnienia do uczestnictwa jego przedstawiciela w posiedzeniu RM. Ustawa nie przewiduje również udziału Prezydenta w procesie desygnowania kandydatów na stanowiska objęte zakresem zmian z art. 1 pkt 6-8 Ustawy nowelizującej, ani też obowiązku ustalania przez RM z Prezydentem priorytetów w zakresie sprawowania przez przedstawicieli RM prezydencji składów Rady oraz uprawnienia Prezydenta do udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej i innych posiedzeniach międzynarodowych (zmiany z art. 1 pkt 9).

IV. Ustrojowe ukształtowanie relacji Prezydenta i Rady Ministrów w obszarze polityki zagranicznej

Z punktu widzenia oceny dopuszczalności rozszerzenia w drodze ustawy zwykłej kompetencji Prezydenta kosztem kompetencji Rady Ministrów, najistotniejsze znaczenie mają przepisy Konstytucji RP odnoszące się do relacji pomiędzy tymi dwoma członami władzy wykonawczej, a mianowicie:

- Preambuła, która stanowi m.in., że Konstytucja RP jest ustanawiana *jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot;*
- art. 10, który stanowi:
 1. *Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej.*

4 OTK-ZU z 2009 r., seria A, nr 5, poz. 78.

2. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały;
- art. 126, który stanowi:
 1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej.
 2. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.
 3. Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.
 - art. 133, który w ust. 1 przewiduje, że Prezydent jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe (pkt 1), mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych (pkt 2) oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych (pkt 3); w ust. 2 przewiduje uprawnienie Prezydenta do zwrócenia się do TK z wnioskiem w sprawie zgodności z Konstytucją umowy międzynarodowej, przed jej ratyfikowaniem; w ust. 3 przewiduje natomiast: *Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem*;
 - art. 146, który w ust. 1 wskazuje: *Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej*; w ust. 2 zastrzega domniemanie kompetencji na rzecz RM (*do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego*); z kolei w ust. 4 pkt 9 wskazuje, że RM, w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach, *sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi*.

Rozstrzygnięcia wymaga kwestia, jak przedstawia się podział kompetencji pomiędzy Radą Ministrów a Prezydentem w zakresie prowadzenia polityki względem UE (kwalifikowanej czy to jako polityka zagraniczna, czy polityka nosząca cechy zagranicznej i wewnętrznej) oraz polityki zagranicznej w ogólności, w szczególności zaś w obszarach objętych Ustawą nowelizującą, tj. zajmowania stanowiska w imieniu Rzeczypospolitej, reprezentacji RP na posiedzeniach organów unijnych

i międzynarodowych oraz desygnowania kandydatów na stanowiska w organach UE. W szczególności rozważyć należy, czy na gruncie ustaw można przyznać Prezydentowi kompetencje czy to do samodzielnego wykonywania ww. czynności, czy choćby władczego oddziaływania na RM (np. w formie obowiązku uzgodnienia z Prezydentem działań RM i jej Prezesa). Wyjaśnienia wymaga również, na czym polegać ma „współdziałanie” władz, w tym współdziałanie Prezydenta z RM, o którym mowa w art. 133 ust. 3 Konstytucji RP.

Odpowiedzi na powyższe pytania udziela przede wszystkim przywołane przez Projektodawcę postanowienie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygn. Kpt 2/08, wydane na gruncie sporu dot. możliwości kształtowania przez Prezesa RM składu delegacji na posiedzenie Rady Europejskiej (i udziału w niej Prezydenta) oraz zajmowania stanowiska w imieniu Rzeczypospolitej. W przywołanym postanowieniu Trybunał wyjaśnił, że to Rada Ministrów (a nie Prezydent) prowadzi politykę zagraniczną (w tym politykę względem UE), co wynika z art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji. W tym zakresie pozostałe organy władzy wykonawczej mogą realizować tylko takie zadania i kompetencje, jakie wynikają z Konstytucji RP lub ustaw, a przy tym muszą uznawać polityczną odpowiedzialność rządu za kierowanie sprawami zagranicznymi. Z tego wynika, że Prezydent RP nie posiada uprawnień ani do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej w ogólności, ani do kierowania tą polityką i takie uprawnienie nie wynika z funkcji (roli) *najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej*, o której mowa w art. 126 ust. 1 Konstytucji. Stanowisko Rzeczypospolitej na posiedzeniu Rady Europejskiej, w tym jego treść, miejsce, formę i zakres, ustala – w świetle art. 146 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 pkt 9 Konstytucji – Rada Ministrów, a nie Prezydent. W kontekście udziału w posiedzeniu Rady Europejskiej, Prezydent może swobodnie podjąć decyzję o udziale, ale pod warunkiem, że będzie to celowe z punktu widzenia realizacji obowiązków wskazanych wyłącznie w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP (Prezydent jako strażnik Konstytucji, suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium). Uczestnictwo Prezydenta w posiedzeniu ma wtedy charakter dopełniający względem udziału przedstawiciela RM. Co więcej, Prezydent musi w takim wypadku współdziałać z Radą Ministrów (art. 133 ust. 3 Konstytucji), przy czym obowiązki Prezydenta i RM nie są jednakowe (symetryczne). Prezydent jest obowiązany do poszukiwania kompromisów, a przy tym nie może podejmować decyzji i działań nieomówionych wcześniej z Prezesem RM lub Ministrem Spraw Zagranicznych, jak również nie może prowadzić polityki konkurencyjnej (sprzecznej) z polityką rządu. Z kolei na Radzie Ministrów

cięży obowiązek pozostawania w gotowości do współpracy z Prezydentem oraz informowania Prezydenta o planowanych posiedzeniach Rady Europejskiej. Udział Prezydenta w posiedzeniu Rady Europejskiej może być przedmiotem uzgodnień i nie może prowadzić do zmniejszenia wewnętrznej koherencji stanowiska, odejścia od treści ustalonych przez Radę Ministrów oraz od zakresu dokonanych uzgodnień.

Z powyższego orzeczenia wynika jasny podział kompetencji pomiędzy Radą Ministrów a Prezydentem w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej i polityki względem UE. Kształt, formy i sposób prowadzenia polityki leżą, w świetle art. 146 Konstytucji, w kompetencji Rady Ministrów. Prezydent posiada kompetencje (władcze uprawnienia) jedynie w limitowanym zakresie, wynikającym z art. 133 ust. 1 i 2 Konstytucji. W pozostałym zakresie rola prezydenta sprowadza się do przedstawicielstwa RP, przy czym nie polega ono na realizowaniu kompetencji władczych. Udział Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej (a zatem – również innych organów między- i ponadnarodowych) jest limitowany do sytuacji, gdy jest to zasadne z punktu widzenia art. 126 ust. 2 Konstytucji. Również w tych wypadkach Prezydent nie może działać w sposób sprzeczny z Radą Ministrów, która to – jak zostało wyżej podkreślone – prowadzi politykę zagraniczną. Konstytucyjny podział władzy pomiędzy oba człony władzy wykonawczej jest tutaj na tyle wyraźny, aby dostrzec, że wiodącą i w zasadzie samodzielną rolę w kształtowaniu polityki względem UE odgrywa Rada Ministrów. Jest to konsekwencją nie tylko wyraźnego przyznania jej tej kompetencji w art. 146 Konstytucji, ale również faktu, że to Rada Ministrów (a nie Prezydent) ponosi w tym obszarze odpowiedzialność, w tym zwłaszcza konstytucyjną (art. 156 Konstytucji) oraz parlamentarną (art. 157 Konstytucji).

Powyższe stanowisko znajduje również potwierdzenie w doktrynie. Już na gruncie art. 10 Konstytucji wskazuje się, że Prezydentowi nie przysługują uprawnienia do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej RP, a ta – na mocy art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji RP – należy do Rady Ministrów.⁵ Z kolei w odniesieniu do art. 126 Konstytucji przyjmowane jest stanowisko, zgodnie z którym ust. 1 i 2 przywołanego artykułu nie wyrażają żadnych kompetencji władczych Prezydenta; innymi słowy, z funkcji „najwyższego przedstawiciela” nie wynika uprawnienie Prezydenta do prowadzenia samodzielnej polityki zagranicznej, albowiem ta – na mocy art. 146 ust. 4 pkt 9

5 M. Pach, P. Tuleja, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, Legalis/el., Komentarz do art. 10 Konstytucji RP, nb. 51.

Konstytucji – leży w domenie Rady Ministrów.⁶ Z kolei art. 133 ust. 1 i 2 Konstytucji wskazują na kompetencje Prezydenta jako „reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych”. Katalog zawarty w art. 133 ust. 1 ma charakter zamknięty w odniesieniu do kompetencji władczych.⁷ W świetle zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) i zasady podziału władz (art. 10 ust. 1 Konstytucji) oraz zakazu domniemania kompetencji nie można, w oparciu o przepisy dotyczące zadań organu (tu: Prezydenta), domniemywać kompetencji w obszarze polityki zagranicznej, których Konstytucja mu nie przyznała.⁸ Pojęcie „przedstawicielstwa” należy odnosić do możliwości podejmowania działań niewładczych, zaś „reprezentacji” – do działań władczych, określonych właśnie w art. 133.⁹ Reprezentacja sprowadzać się może zatem do realizowania kompetencji władczych, określonych w art. 133 ust. 1 i 2 Konstytucji, albo też do działania na podstawie upoważnienia (pełnomocnictwa) podmiotu posiadającego określone kompetencje, którym w odniesieniu do polityki zagranicznej jest Rada Ministrów.¹⁰ „Najwyższe przedstawicielstwo” Prezydenta nie jest też równoznaczne z przyznaniem mu zwierzchnictwa nad innymi organami państwowymi.¹¹ Dominująca rola w prowadzeniu polityki zagranicznej przypada bowiem Radzie Ministrów, a przyznanie Prezydentowi kompetencji na gruncie art. 133 Konstytucji RP nie prowadzi do zrównania jego pozycji z rządem.¹² W polskim systemie rządów nie istnieje również zasada kontroli prezydenta nad działalnością rządu w jakimkolwiek zakresie – rząd podlega wyłącznie kontroli parlamentu i przed nim ponosi odpowiedzialność.¹³ Na Prezydencie RP ciąży

6 Zob.np. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis/el., Komentarz do art. 128 Konstytucji RP, nb. 1; P. Tuleja, K. Koźłowski, M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, Legalis/el., komentarz do art. 126 Konstytucji RP, nb. 23 i 26; M. Kruk, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08)*, „Przegląd Sejmowy”, nr 1(96)/2010, s. 183; J. Jaskiernia, *Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów w sferze polityki zagranicznej*, „Państwo i Prawo”, nr 6/2010, s. 3-4.

7 M. Chmaj, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 131, 132, 133*, Warszawa 2023, s. 117.

8 Tamże, s. 120.

9 B. Szczurowski, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87-243*, Warszawa 2016, komentarz do art. 133 Konstytucji RP, nb. 9 oraz M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 117-118.

10 M. Chmaj, *Komentarz...*, s. 117-118.

11 B. Szczurowski, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II*, komentarz do art. 133 Konstytucji RP, nb. 12.

12 Tamże, nb. 11 i 12; M. Chmaj, *Konstytucja...*, s. 118; J. Jaskiernia, *Współdziałanie...*, s. 14.

13 M. Kruk, *Glosa...*, s. 182.

obowiązek współdziałania, przy czym pod pojęciem „współdziałania” nie należy rozumieć „uzgodnienia”.¹⁴ Współdziałanie Prezydenta wyraża się przede wszystkim w obowiązku uzgadniania przez Prezydenta z Prezesem RM wszelkich posunięć Prezydenta w tej sferze oraz zakazie otwartego dezawuowania przez głowę państwa polityki zagranicznej ustalonej i realizowanej przez rząd; w zakresie obowiązku współdziałania nie ma symetrii pomiędzy Prezydentem a Radą Ministrów, przy czym ściśle zdefiniowanie relacji pomiędzy Prezydentem a Radą Ministrów leży nie tyle w sferze normatywnej, co raczej w obszarze kultury politycznej.¹⁵ Na marginesie należy wskazać, że wskazane w postanowieniu TK w sprawie o sygn. Kpt 2/08 obowiązki w obszarze współdziałania, mające polegać na powinności Prezesa RM w zakresie informowania Prezydenta (w tym o przedmiocie obrad Rady Europejskiej i stanowisku ustalonym przez RM) oraz powinności Prezydenta w zakresie zapoznania się ze stanowiskiem ustalonym przez RM nie znajdują podstaw w przepisach Konstytucji.¹⁶ Jakkolwiek właściwa komunikacja pomiędzy ww. organami jest, w świetle zasady współdziałania władz, nad wyraz pożądana, to obowiązek współdziałania spoczywa przede wszystkim na Prezydencie i to właśnie w odniesieniu do tego podmiotu należy doszukiwać się istnienia konkretnych obowiązków.

Podobnie, na gruncie art. 146 Konstytucji wskazuje się, że prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej, o której mowa w ust. 1 przywołanego artykułu, odnosi się do relacji Rzeczypospolitej z Unią Europejską. Z zasady domniemania kompetencji (ust. 2) oraz faktu sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (ust. 4 pkt 9) wypływa zasada, zgodnie z którą to Rada Ministrów prowadzi politykę względem UE, a rola Prezydenta jest istotnie ograniczona, co znajduje wyraz choćby w fakcie konieczności uzyskania przez Prezydenta kontrasygnaty dla zdecydowanej większości czynności w analizowanym obszarze.¹⁷

14 B. Banaszak, *Konstytucja...*, komentarz do art. 133 Konstytucji RP, nb. 6 i przywołane tam stanowisko P. Sarneckiego.

15 B. Szczurowski, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II*, komentarz do art. 133 Konstytucji RP, nb. 13 i 14 oraz przywołane tam stanowiska doktryny.

16 M. Chmaj, *Konstytucja...*, s. 144-145.

17 Zob.np. D. Dudek, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II...*, komentarz do art. 146 Konstytucji RP, nb. 62-64.

V. Analiza prawna

Biorąc pod uwagę wyżej nakreśloną ustrojową pozycję Rady Ministrów oraz Prezydenta i ich konstytucyjne uprawnienia w obszarze polityki zagranicznej (w tym polityki względem UE), uznać należy, że kluczowe przepisy Ustawy nowelizującej pozostają w rażącej sprzeczności z przywołanymi normami wyższego rzędu (art. 10 ust. 1 i 2, art. 126 ust. 1-3, art. 133 ust. 1-3 oraz art. 146 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 pkt 9 Konstytucji RP).

Artykuł 4a ust. 5 Ustawy kooperacyjnej, wprowadzany przez art. 1 pkt 4 Ustawy nowelizującej, przewiduje możliwość udziału przedstawiciela Prezydenta RP w posiedzeniu Rady Ministrów w przypadku, gdy na tym posiedzeniu ma być rozpatrzone stanowisko Prezydenta złożone w trybie art. 4a ust. 4 Ustawy kooperacyjnej.

Posiedzenia Rady są jedną z podstawowych form jej działania. Gospodarzem tych posiedzeń jest Prezes RM. Znajduje to wyraz w art. 22 ust. 1a ustawy z dn. 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, który przewiduje, że Prezes, z inicjatywy własnej lub na wniosek członka Rady Ministrów, może zezwolić zaproszonym osobom na przysłuchiwanie się posiedzeniu Rady Ministrów w całości lub w części oraz na udzielanie wyjaśnień. Jest to konsekwencją faktu, że posiedzenia są niejawne (art. 22 ust. 1 ustawy), co ma zapewnić członkom tego gremium możliwości niczym nieskrępowanej dyskusji i wymiany poglądów.¹⁸ Udział przedstawiciela Prezydenta ma charakter wyjątkowy – zgodnie z art. 22 ust. 1b ww. ustawy, *W posiedzeniu Rady Ministrów, na którym rozpatrywane są sprawy dotyczące bezpieczeństwa i obronności państwa, bierze udział przedstawiciel Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*. Przepis ten znajduje pewne uzasadnienie właśnie w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP. Nie ma natomiast żadnych podstaw dla uznania, aby w pracach RM, które sfer określonych w tym przepisie nie dotyczą, miał *ex lege* uczestniczyć przedstawiciel Prezydenta RP. Jak zostało wyżej wielokrotnie podkreślone, prowadzenie polityki zagranicznej i polityki względem UE leży w domenie RM, a Prezydent nie tylko nie jest uprawniony do kształtowania tych polityk, ale nawet do kontroli rządu w tym zakresie (czemu więc miałyby służyć udział przedstawiciela Prezydenta w posiedzeniu Rady?). Tym samym przepis prowadzić ma – w sposób sprzeczny z porządkiem konstytucyjnym – do wprowadzenia środków kontroli Prezydenta nad rządem w sferze objętej Ustawą nowelizującą. Przypomnieć należy, że w sytuacji, gdy Prezydent chce uzyskać informację na temat

¹⁸ Wyrok WSA w Warszawie z dn. 15 grudnia 2011 r., sygn. II SA/Wa 1498/11, LEX nr 1134916.

prac rządu albo przedstawić mu swoje stanowisko, skorzystać powinien z instytucji Rady Gabinetowej (art. 141 Konstytucji RP), która, zgodnie z zamiarem ustrojodawcy, nie ma kompetencji Rady Ministrów. W tym zakresie analizowany przepis Ustawy nowelizującej prowadzić będzie do obójścia art. 141 ust. 1 i 2 Konstytucji RP.

Artykuł 18a ust. 1 i ust. 2 oraz art. 20 ust. 1, w brzmieniu nadawanym odpowiednio przez art. 1 pkt 6 i pkt 9 Ustawy nowelizującej, przewidują obowiązek przedkładania Prezydentowi przez RM propozycji kandydatur na stanowiska określone we wprowadzonym art. 18a ust. 1 (stanowiska z katalogu obecnie obowiązującego art. 19 pkt 1-7) Ustawy kooperacyjnej celem wyrażenia przez Prezydenta zgody na desygnowanie kandydatów.

Analizowane przepisy ustawy – w swojej istocie – przyznają Prezydentowi prawo weta w stosunku do kandydatur. Tym samym ustawa nie tylko przyznaje Prezydentowi, wbrew ustrojowemu podziałowi władz, uprawnienie do współkształtowania polityki personalnej w obszarze relacji z UE, ale sprawia, że Prezydent zyskuje rolę przewodnią. Z uwagi na prawo weta uzyska on bowiem decydujący (ostateczny) wpływ na obsadę wskazanych w przepisie stanowisk. Jak zostało wyżej wskazane, kwestia ta leży w obszarze kompetencji rządu (art. 146 Konstytucji) i brak jest podstaw do przypisywania w tym zakresie Prezydentowi jakiegokolwiek roli, a tym bardziej – roli dominującej.¹⁹ Gdyby kompetencje Prezydenta wynikać miały z treści art. 126 ust. 2 Konstytucji (co nie ma miejsca), to przepis ten równie dobrze mógłby stanowić nieograniczoną podstawę dla ustawowego przyznawania Prezydentowi również innych uprawnień w obszarze władzy wykonawczej, co prowadziłoby do wprowadzenia ustawą *de facto* systemu prezydenckiego.

Należy również zauważyć, że kompetencja do wyrażania zgody na desygnowanie kandydatów nie została wymieniona w katalogu z art. 144 ust. 3 Konstytucji RP, który wskazuje na wyjątki od wymogu uzyskania kontrasygnaty Prezesa RM. Co za tym idzie, zgoda albo odmowa wyrażenia przez Prezydenta zgody na przedstawienie kandydata wymagać będzie dla swej ważności podpisu Prezesa RM. Takie

19 Prezydent – z uwagi na treść art. 39 ust. 2 ustawy z dn. 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej – mianuje i odwołuje natomiast Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej (o którym mowa również w art. 19 pkt 8 Ustawy kooperacyjnej), na wspólny wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, zaakceptowany przez Prezesa RM. Uzasadnienia dla współudziału Prezydenta w procedurze można doszukiwać się kompetencji Prezydenta zastrzeżonej w art. 133 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP.

rozwiązanie należy uznać za dysfunkcjonalne, stanowiące dodatkową i poważną wadę ustawy.

Artykuł 20a ust. 1 Ustawy kooperacyjnej, wprowadzany przez art. 1 pkt 9 Ustawy nowelizującej, przewiduje, że RM „w porozumieniu” z Prezydentem „ustala” priorytety w zakresie sprawowania przez przedstawicieli RM prezydencji składów Rady.

Nie jest jasne, co należy rozumieć pod pojęciem „porozumienie” i kiedy dochodzi do „ustalenia” priorytetów. Wykładnia językowa sugeruje, że chodzi tu o dokonanie uzgodnienia (ustalenie priorytetów nastąpi w przypadku, gdy Rada Ministrów i Prezydent będą co do nich zgodni i nie będą występowały w tym zakresie rozbieżności). Jest to zatem kolejny obszar, w którym ustawodawca próbuje przyznać Prezydentowi nieprzewidziane w Konstytucji kompetencje w zakresie współkształtowania i decydowania o polityce rządu względem UE, pomimo, że – w świetle orzecznictwa TK – obszar ten leży w sferze wyłącznych kompetencji rządu.

Natomiast art. 20b Ustawy kooperacyjnej, wprowadzany przez art. 1 pkt 9 Ustawy nowelizującej, przyznaje Prezydentowi nieograniczone prawo do udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej oraz w posiedzeniach międzynarodowych z udziałem UE, na których przewidziana jest obecność szefów państw lub rządów państw członkowskich.

W postanowieniu w sprawie o sygn. Kpt 2/08 Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił, że Prezydent jest uprawniony do udziału jedynie w tych posiedzeniach Rady Europejskiej, w których jego udział jest uzasadniony w świetle art. 126 ust. 2 Konstytucji (posiedzenia dotyczą spraw mających znaczenie dla suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium). Udział Prezydenta nie jest jednak bezwarunkowy – Trybunał wskazał, że Prezydent powinien, w ramach zasady współdziałania, prezentować stanowisko zgodne ze stanowiskiem ustalonym przez rząd. Uwagi te należy przenieść również na ewentualny udział Prezydenta w innych gremiach między- czy ponadnarodowych. Również ten analizowany przepis pozostaje zatem w widocznej sprzeczności z przywołanymi zasadami ustrojowymi. W tym wypadku szczególnie widoczne jest, że ustawodawca stara się zrównać pozycję Prezydenta z pozycją Rady Ministrów (skoro Prezydent ma być uprawniony do udziału we wszystkich posiedzeniach, na których przewidziana jest obecność szefów państw lub rządów państw członkowskich), podczas gdy – co zostało wielokrotnie podkreślone – pozycja Prezydenta i Rady Ministrów nie jest równorzędna.

Niezależnie od wyżej wskazanych fundamentalnych wad Ustawy nowelizującej, przyjęte przez Sejm przepisy pozostają w sprzeczności również z innymi normami wyższego rzędu.

Co szczególnie istotne, przepisy Ustawy nowelizującej nie przewidują żadnych mechanizmów na wypadek wystąpienia sytuacji patowej, tj. braku zgody pomiędzy Prezydentem a RM w zakresie desygnowania kandydatów na stanowiska w instytucjach UE oraz ustalania priorytetów w zakresie sprawowania przez przedstawicieli RM prezydencji składów Rady. W odniesieniu do sprawy desygnowania kandydatów przepisy sformułowane są w ten sposób, że bez zgody Prezydenta desygnowanie kandydata przez RM jest w ogóle niemożliwe. Prezydentowi więc przyznano w istocie prawo weta, a przepisy nie przewidują możliwości jego przełamania. W odniesieniu do sprawy „ustalania” priorytetów „w porozumieniu” nie jest jasne, co należy rozumieć pod tymi pojęciami, jednakże – jak zostało wyżej wskazane – wydaje się, że intencją Projektodawcy i Sejmu było wprowadzenie obowiązku dokonania uzgodnień. Również w tym przypadku brak jest mechanizmu awaryjnego na wypadek nieosiągnięcia porozumienia. Zasygnalizowany brak jednoznaczności pojęć świadczy dodatkowo o naruszeniu przez ustawodawcę zasad prawidłowej legislacji (art. 2 Konstytucji RP).

Co oczywiste, z uwagi na prymat Rady Ministrów w zakresie kreowania polityki względem UE, jedynym konstytucyjnie dopuszczalnym rozwiązaniem byłoby przyznanie RM ostatecznego głosu w tych sprawach. Brak odpowiedniej regulacji w Ustawie nowelizującej prowadzić może natomiast do paraliżu polskiej polityki zagranicznej i polityki względem UE. Istnieje bardzo poważne ryzyko, że Polska nie będzie władna – wobec braku stosownych zgód ze strony Prezydenta – ani wskazywać kandydatów na stanowiska w organach UE, ani ustalać priorytetów w ww. zakresie. Taki skutek jest – co warto podkreślić – całkowicie przeciwny do skutku, który deklarował Projektodawca, a którym miało być usprawnienie współpracy pomiędzy oboma członkami władzy wykonawczej.

Z powyższych względów przepisy art. 18a ust. 2, art. 20 ust. 1 i art. 20a ust. 1 Ustawy kooperacyjnej w brzmieniu nadanym przez Ustawę nowelizującą pozostają w widocznej a rażącej kolizji z zasadami rzetelności i sprawności funkcjonowania organów władzy publicznej (wyrażonymi w Preambule do Konstytucji), zasadą podziału władz (art. 10 ust. 1 i 2 Konstytucji RP) oraz wyżej opisaną pozycją ustrojową Rady Ministrów względem Prezydenta RP. Brak wprowadzenia w ustawie odpowiednich mechanizmów, które rozwiązywałyby problem sytuacji patowych, jak również fakt posłużenia się zwrotami niedookreślonymi, świadczą dodatkowo o naruszeniu wynikających z art. 2 Konstytucji zasad prawidłowej legislacji.

Należy dalej zauważyć, że w sprzeczności z wyżej przywołanymi zasadami pozostaje również samo włączenie Prezydenta w uregulowane w Ustawie kooperacyjnej mechanizmy, w tym zwłaszcza w mechanizm wyłaniania kandydatów do organów UE. Już w chwili obecnej proces wyłaniania kandydatów – zwłaszcza kandydatów, o których mowa w art. 19 pkt 5 i 6 Ustawy kooperacyjnej, gdzie wymagane jest działanie innych podmiotów – jest dość długi, zważywszy na konieczność uzyskania opinii organu właściwego na podstawie Regulaminu Sejmu. Włączenie w ten proces obowiązku uzyskania zgody Prezydenta, który na wyrażenie bądź odmowę wyrażenia zgody będzie miał 21 dni (a w przypadku niewyrażenia zgody – procedura będzie musiała być powtarzana do skutku), spowoduje dodatkowe wydłużenie procedury na nieustalony okres. Tym samym sprawność działania organów władzy publicznej zostanie istotnie (i wbrew deklaracjom Projektodawcy) obniżona.

Nie można również nie dostrzec, że o ile wyłanianie kandydatów na stanowiska, o których mowa w art. 19 pkt 1-5 Ustawy kooperacyjnej leży, co do zasady, w zakresie kompetencji Rady Ministrów, a procedurę wyłaniania Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej określają przepisy ustawy z dn. 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej, to procedura wyłaniania kandydatów na członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów wymaga zaangażowania również innych podmiotów.

W odniesieniu do kandydatów na członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, którzy są mianowani przez Radę UE zgodnie z propozycjami państw członkowskich (art. 302 ust. 1 TFUE), procedurę ich wyłaniania określają zasady przyjęte przez Radę Ministrów. W skład Komitetu wchodzi osoby reprezentujące organizacje pracodawców, pracowników oraz inni przedstawiciele podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, w szczególności dziedzin: społeczno-ekonomicznej, obywatelskiej, zawodowej i kultury (art. 300 ust. 2 TFUE). W świetle *Zasad wyłaniania kandydatów na członków Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego na kadencję 2020-2025*, podmiotami uprawnionymi generalnie do wskazywania kandydatów byli przedstawiciele strony pracodawców w Radzie Dialogu Społecznego (grupa I), strony pracowników w tej Radzie (grupa II) oraz Rada Działalności Pożytku Publicznego (grupa III). Jedynie w przypadku nierekomendowania przez któryś z ww. podmiotów kandydatów, Minister Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej dokonywał wyboru kandydatów spośród zgłoszonych kandydatur. Następnie minister, po wcześniejszym przyjęciu informacji przez Komitet do Spraw Europejskich, przekazywał Radzie Ministrów listę kandydatów na członków Komitetu

Ekonomiczno-Społecznego, a Rada Ministrów procedowała dalej zgodnie z przepisami Ustawy kooperacyjnej.

W odniesieniu do kandydatów na członków Komitetu Regionów, którzy są mianowani spośród przedstawicieli społeczności regionalnych i lokalnych (posiadających mandat wyborczy społeczności regionalnej lub lokalnej albo odpowiedzialnych politycznie przed wybranym zgromadzeniem – art. 300 ust. 3 TFUE) przez Radę UE zgodnie z propozycjami państw członkowskich (art. 305 akapit 3 TFUE), procedurę ich wyłaniania określa ustawa z dn. 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej. W tym wypadku kandydaci, których Rada Ministrów umieszcza na liście, są wyznaczani przez ogólnopolskie organizacje reprezentujące różne kategorie jednostek samorządu terytorialnego (art. 19 i 20 ustawy). Ustawa nie przewiduje, aby kandydatów mogła wskazywać Rada Ministrów. Po sporządzeniu listy, RM proceduje dalej zgodnie z przepisami ustawy Kooperacyjnej.

Należy dodać, że członków obu komitetów nie wiążą żadne instrukcje i są w pełni niezależni w wykonywaniu swoich funkcji, w ogólnym interesie Unii (art. 300 ust. 4 TFUE).

W obu ww. przypadkach rola Rady Ministrów (jak również opiniodawcza rola organu Sejmu) w procesie wyłaniania członków jest zminimalizowana, co koresponduje z faktem, że oba ciała (Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów) stanowią reprezentacje strony społecznej i strony samorządowej (a nie: strony rządowej albo Sejmu). Włączenie w proces wyłaniania ww. grup kandydatów Prezydenta, nadając mu przy tym władcze uprawnienie do decydowania o kandydaturach, stoi w sprzeczności z normami traktatowymi, które wskazują na społeczny i samorządowy charakter komitetów, możliwie niezależny od władz centralnych państw członkowskich (art. 300 ust. 2, 3 i 4 TFUE).

Jednocześnie, w zakresie, w jakim Ustawa nowelizująca przewiduje przyznanie Prezydentowi wpływu na możliwość kształtowania listy kandydatów na członków Komitetu Regionów, jej przepisy budzą wątpliwość co do zgodności z zasadą autonomii samorządu terytorialnego i jego uprawnień do uczestnictwa w sprawowaniu władzy publicznej (art. 16 ust. 2 zdanie 1 w zw. z art. 163 w zw. z art. 165 ust. 2 Konstytucji RP) w powiązaniu z wyrażonymi w Konstytucji zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Konstytucja gwarantuje samorządom udział w sprawowaniu władzy publicznej; traktatowym i ustawowym przejawem tego udziału jest uprawnienie do wskazywania kandydatów na członków Komitetu Regionów. Jednocześnie Konstytucja wyraża

zasadę autonomii (samodzielności) jednostek samorządu terytorialnego, przy czym chodzi tu zarówno o płaszczyznę prawną, jak również polityczną, organizacyjną czy gospodarczą.²⁰ Granice tej samodzielności wyznacza m.in. zasada proporcjonalności, która stanowi *swoiste ograniczenie swobody decyzyjnej ustawodawcy, który nie może ustanawiać ograniczeń przekraczających pewien stopień uciążliwości, a zwłaszcza zakłócających proporcję między stopniem naruszenia uprawnień jednostki a rangą interesu publicznego, który ma w ten sposób podlegać ochronie.*²¹ Ingerencja władzy publicznej, polegająca na przyznaniu Prezydentowi prawa do władczego decydowania o kształcie listy kandydatów na członków Komitetu Regionów, nie jest ani proporcjonalna (trudno w ogóle zidentyfikować dobra, które miałyby chronić), ani zgodna z zasadą pomocniczości (albowiem władczy wpływ Prezydenta na kształt ww. listy stanowi daleko idącą ingerencję w uprawnienia reprezentacji samorządów, która jednocześnie nie znajduje żadnego uzasadnienia poza chęcią rozszerzenia wpływów politycznych przez jeden z członów władzy wykonawczej na szczeblu centralnym).

Natomiast w zakresie, w jakim Ustawa nowelizująca przewiduje przyznanie Prezydentowi wpływu na możliwość kształtowania listy kandydatów na członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, jej przepisy budzą wątpliwości co do zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności w zw. z art. 20 Konstytucji RP, który przewiduje: *Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.* Przyznanie Prezydentowi kompetencji do władczego kształtowania listy kandydatów na stanowiska w tym Komitecie stanowi zbyt daleko idącą ingerencję w uprawnienia stron społecznych (będące pochodną przepisów traktatowych), prowadzącą do możliwego wypaczenia kształtu listy kandydatów w ten sposób, że kandydaci nie zostaną w istocie wskazani przez partnerów społecznych w rozumieniu art. 20 Konstytucji, ale przez Prezydenta RP.

20 D. Bach-Golecka, M.J. Golecki, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom II...*, komentarz do art. 165 Konstytucji RP, nb. 30.

21 Tamże, nb. 36 oraz przywołane tam orzeczenie TK z dn. 17 października 1995 r., sygn. K 10/95, OTK-ZU z 1995 r., poz. 30 oraz wyrok TK z dn. 24 listopada 1998 r., sygn. K 22/98, OTK-ZU z 1998 r., nr 7, poz. 115.

Na zakończenie należy ponownie podkreślić, że przepisy Ustawy nowelizującej pozostają w widocznej i rażącej sprzeczności z normami Konstytucji RP w zakresie, w jakim dokonują one podziału władzy pomiędzy Prezydenta RP i Radę Ministrów. Mając na względzie kontrast uzasadnienia prezydenckiego Projektu z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (przywołanym zresztą w uzasadnieniu – jednakże w sposób nieuwzględniający podstawowych konkluzji Trybunału²²), nie sposób uznać, że naruszenie to ma charakter nieświadomy. Wręcz przeciwnie: Ustawa nowelizująca (jak również sam Projekt) są jawnie ukierunkowane na pozbawienie Rady Ministrów jej konstytucyjnych kompetencji do prowadzenia polityki zagranicznej (polityki względem UE), w tym do reprezentowania Rzeczypospolitej, poprzez uwarunkowanie szeregu czynności koniecznością uzyskania zgody (uzgodnienia, osiągnięcia porozumienia) z organem do tego nielegitymowanym, czyli Prezydentem RP. Również nadzwyczaj szybki tryb procedowania i przyjęcia ustawy przez Sejm (przeprowadzenie trzech czytań w jednym dniu) wskazuje na jednoznacznie polityczną motywację większości parlamentarnej, ukierunkowaną na dokonanie *de facto* zmian ustrojowych przed upływem bieżącej kadencji parlamentu.

Artykuł 8 ust. 1 Konstytucji stanowi wyraźnie: *Konstytucja jest najwyższym prawem Rzeczypospolitej Polskiej*. Ustęp 2 tego artykułu wskazuje natomiast, że przepisy Konstytucji RP stosuje się bezpośrednio, chyba że Konstytucja stanowi inaczej. Natomiast art. 7 Konstytucji wyraża zasadę legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Co oczywiste, normy wynikające z powyższych przepisów są adresowane również do Rady Ministrów, której członkowie – co warto przypomnieć – ponoszą za swoje działania i zaniechania odpowiedzialność konstytucyjną (art. 156 Konstytucji) oraz parlamentarną (art. 157 Konstytucji). W świetle art. 8 ust. 2 Konstytucji, bezpośrednio stosują ją nie tylko organy władzy sądowniczej (sądy, trybunały), ale również ustawodawczej (Sejm i Senat) oraz wykonawczej (Prezydent i Rada Ministrów).²³ Bezpośrednie stosowanie Konstytucji może polegać na stosowaniu sądowym oraz na stosowaniu kierowniczym – w tym drugim przypadku może mieć ono zarówno formę aktów

22 *Nota bene* stanowisko w ramach postępowania w sprawie o sygn. Kpt 2/08 prezentował m.in., jako przedstawiciel ówczesnego Prezydenta RP – Lecha Kaczyńskiego, ówczesny podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP – Andrzej Duda.

23 J. Jaskiernia, *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 7, 8, 9*, Warszawa 2021, s. 146.

konkretno-indywidualnych, jak również aktów o charakterze ogólnym i abstrakcyjnym.²⁴

Teza o nie tylko dopuszczalności, ale konieczności bezpośredniego stosowania Konstytucji (w tym również poprzez odmowę zastosowania przepisów oczywiście niezgodnych z Konstytucją czy praktyczne stosowanie reguły *lex superior derogat legi inferiori*) przez sądy powszechne, sądy administracyjne i Sąd Najwyższy znajduje coraz szersze zrozumienie zarówno w orzecznictwie,²⁵ jak i w doktrynie²⁶ – i tezę tę należy podzielić.

Należy ponownie podkreślić, że zasada prymatu Konstytucji i nakaz jej bezpośredniego stosowania znajduje aplikację również do innych organów władzy, niż sądy. Zasadne jest stwierdzenie, że „organem uprawnionym do decydowania o niezgodności aktu normatywnego z konstytucją, w przypadku gdy nie zapadło jeszcze orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, może być każdy organ stosujący prawo. Organ administracyjny czyni to, licząc się przy tym z ryzykiem odmiennego poglądu sądu”.²⁷ Co za tym idzie, Rada Ministrów i jej Prezes uprawnione będą do pominięcia, w ramach procedur określonych w Ustawie

24 Tamże, s. 153-154.

25 Zob.np.: wyrok SN z dn. 7 kwietnia 1998 r., sygn. I PKN 90/98, LEX nr 38576; wyrok SN z dn. 8 sierpnia 2017 r., sygn. I UK 325/16, LEX nr 2389585; uchwała SN z dn. 17 listopada 2022 r., sygn. III PZP 2/21, LEX nr 3433364; uchwała NSA z dn. 16 października 2006 r., sygn. I FPS 2/06, CBOSA; wyrok NSA z dn. 24 września 2008 r., sygn. I OSK 1369/07, LEX nr 509708; wyrok NSA z dn. 6 października 2016 r., sygn. II GSK 2765/16, LEX nr 2168730.

26 Por. szerzej np.: J. Jaskiernia, *Komentarz...*, s. 154-178; M. Gutowski, *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji w orzecznictwie sądowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 1/2018, s. 93-109; A. Grabowski, *Konstytucja RP jako lex superior względem prawa ustawowego (w ramach sądowego stosowania prawa)*, „Państwo i Prawo”, nr 10/2022, s. 31-53; J. Jaskiernia, *Spór o reguły bezpośredniego stosowania Konstytucji*, [w:] R. Balicki, M. Jabłoński (red.), *Dookoła Wojtek... Księga pamiątkowa poświęcona Doktorowi Arturowi Wojciechowi Preisnerowi*, Wrocław 2018, s. 87-101 i przywołane tam stanowiska doktryny; P. Sadowski, *Niekonstytucyjność wtórna przepisów ustawowych – zagadnienia wybrane*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, nr 3(25)/2015, s. 51-66 i przywołane tam stanowiska doktryny; P. Mikuli, *Doktryna konieczności jako uzasadnienie dla rozproszonej kontroli konstytucyjności ustaw w Polsce*, „Gdańskie Studia Prawnicze”, nr 4(40)/2018, s. 635-648.

27 M. Jaśkowska, *Skutki orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego dla procesu stosowania prawa wobec zasady bezpośredniego stosowania konstytucji*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 280, cyt. za: B. Banaszak, *Konstytucja...*, komentarz do art. 8 Konstytucji RP, nb. 8; zob. też P. Sadowski, *Niekonstytucyjność...*, s. 61-65, gdzie Autor krytykuje podejście sądów administracyjnych wskazujących na brak możliwości dokonywania przez organy administracji kontroli przepisów ustawowych, które cechują się tzw. wtórną niekonstytucyjnością.

kooperacyjnej, tych regulacji, które pozostają w rażącej sprzeczności ze wskazanymi zasadami ustrojowymi. Trudno bowiem wyobrazić sobie sytuację, w której konstytucyjny organ, jakim jest wszakże Rada Ministrów, stosując się do *a prima vista* niekonstytucyjnej ustawy, miałby uczestniczyć w łamaniu podstawowych zasad ustrojowych, narażając się przy tym na poniesienie odpowiedzialności konstytucyjnej. Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że organ konstytucyjnie umocowany do kontroli konstytucyjności przepisów prawa, jakim jest Trybunał Konstytucyjny, nie funkcjonuje i nie może dokonać kontroli przepisów Ustawy nowelizującej. Z podobnych względów nie sposób uznać, aby zgoda lub brak zgody Prezydenta na desygnowanie kandydatów na stanowiska w organach UE mogły mieć wpływ na ważność czynności desygnacji kandydatów na stanowiska w organach UE, skoro też kompetencja do udzielania zgody nie znajduje umocowania w przepisach ustawy zasadniczej.²⁸

VI. Konkluzje

1. Przepisy ustawy z dn. 28 lipca 2023 r. 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 w zakresie, w jakim przewidują przyznanie Prezydentowi RP:

28 W tym miejscu warto zwrócić uwagę na koncepcje wskazujące, na gruncie uprawnienia organów władzy do bezpośredniego stosowania Konstytucji w wyżej omówionej formie, na możliwość bezpośredniego stosowania Konstytucji RP w nadzwyczajnej sytuacji ustrojowej. W odniesieniu do „doktryny konieczności” zob. np. postanowienie SO w Warszawie z dn. 31 października 2019 r., sygn. XXIII Ga 797/18, LEX nr 2741690 oraz P. Mikuli, *Doktryna...*; w odniesieniu do „stanu wyższej konieczności konstytucyjnej” zob. np. M. Pach, M. Małecki, *Stan wyższej konieczności konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo”, nr 7/2018, s. 38-57 oraz M. Pach, M. Małecki, *W obronie teorii stanu wyższej konieczności konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo”, nr 2/2023, s. 154-167; polemicznie: P. Radziejewicz, *O niedostatkach teorii stanu wyższej konieczności konstytucyjnej*, „Państwo i Prawo”, nr 11/2018, s. 114-126. W ocenie autora nin. opinii, w sytuacji, w której wskutek kryzysu wokół Trybunału Konstytucyjnego nie ma obiektywnej możliwości uzyskania orzeczenia w przedmiocie zgodności z konstytucją przepisów ustawy jednoznacznie naruszających podstawowe zasady ustrojowe (a zatem nie ma żadnej innej przewidzianej prawem możliwości zapobieżenia zaistnieniu stanu naruszenia porządku konstytucyjnego), opisane w opinii możliwe działanie pomownego organu administracji państwowej (Rady Ministrów), polegające na pominięciu stosowania oczywiście a rażąco niekonstytucyjnych przepisów, będzie – w świetle zasady legalizmu i zasady prymatu Konstytucji – usprawiedliwione.

- i. kompetencji do wyrażania zgody na desygnowanie przez Radę Ministrów kandydatów na stanowiska w organach UE,
- ii. kompetencji do wiążącego ustalania z Radą Ministrów priorytetów w zakresie prezydencji,
- iii. kompetencji do nieograniczonego uczestnictwa w posiedzeniach Rady Europejskiej i innych organów organizacji międzynarodowych,
- iv. prawa do udziału przedstawiciela Prezydenta w posiedzeniach Rady Ministrów, na których ma zostać rozpatrzone stanowisko Prezydenta RP,

pozostają w rażącej i oczywistej sprzeczności z przewidzianym w Konstytucji RP podziałem kompetencji pomiędzy organy władzy wykonawczej, będącym konsekwencją treści art. 10 ust. 1 i 2, art. 126 ust. 1-3, art. 133 ust. 1-3 oraz art. 146 ust. 1, ust. 2 i ust. 3 pkt 9 Konstytucji RP.

2. Z uwagi na brak uregulowania mechanizmów pozwalających na uniknięcie sytuacji patowych, brak precyzji pojęciowej oraz istotne wydłużenie procedur przewidzianych w ustawie, przepisy opiniowanego aktu normatywnego pozostają również w kolizji z zasadami rzetelności i sprawności funkcjonowania organów władzy publicznej oraz zasadami prawidłowej legislacji (art. 2 i Preambuła do Konstytucji RP).
3. Przepisy ustawy w zakresie, w jakim przewidują udział Prezydenta RP w procedurze wyłaniania kandydatów na członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, budzą wątpliwości co do zgodności z art. 300 ust. 2-4 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, jak również z art. 16 ust. 2 pkt 1 w zw. z art. 163 w zw. z art. 165 ust. 2 w zw. z Preambułą do Konstytucji RP (z uwagi na nieuzasadnioną i nieproporcjonalną ingerencję w autonomię jednostek samorządu terytorialnego i ich uprawnienia do desygnowania niezależnych kandydatów na członków Komitetu Regionów) oraz art. 20 w zw. z Preambułą do Konstytucji RP (z uwagi na nieuzasadnioną i nieproporcjonalną ingerencję w uprawnienia stron społecznych do desygnowania kandydatów na członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego).
4. Mając na względzie zasadę legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz zasadę prymatu Konstytucji (art. 8 ust. 1 Konstytucji RP) i jej bezpośredniego stosowania (art. 8 ust. 2 Konstytucji), jak również fakt niefunkcjonowania Trybunału Konstytucyjnego, który mógłby poddać przepisy ustawy właściwej kontroli oraz fakt podlegania przez członków Rady Ministrów odpowiedzialności konstytucyjnej

i politycznej, należy uznać, że w przypadku wejścia opiniowanej ustawy w życie, Rada Ministrów jest uprawniona do podejmowania działań z pominięciem tych przepisów, które w sposób oczywisty i rażąco naruszają przywołane normy Konstytucji RP, określające fundamenty ustroju państwa.