



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia prawna dotycząca
uchwalonej przez Sejm
w dniu 28 lipca 2023 roku
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

Opinie
i ekspertyzy

OE-476

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 – Barbara Górską

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
sierpień 2023

Dr hab. Teresa Gardocka
profesor Uniwersytetu SWPS w Warszawie
Instytut Prawa

Opinia prawna dotycząca uchwalonej przez Sejm w dniu 28 lipca 2023 roku 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

Ustawa uchwalona przez Sejm (druk senacki nr 1081) została przesłana Marszałkowi Senatu w dniu 31 lipca 2023 roku do rozpatrzenia przez Senat.

Ustawa wprowadza zmiany w dwóch obowiązujących ustawach dotyczących kwestii krajowych odnoszących się do współdziałania w ramach Unii Europejskiej. Prawo europejskie pozostawia tę kwestię do uregulowania w prawie wewnętrznym¹. Zmiany dotyczą niemal wyłącznie jednej kwestii – wprowadzenia do każdej z tych ustaw dodatkowego podmiotu współdziałającego w porządku krajowym w zakresie współdziałania z Unią Europejską, a mianowicie osoby Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Stworzenie innego niż obowiązujący w Polsce modelu byłoby co do zasady możliwe, jednakże z uwagi na moment polityczny proponowana zmiana nie jest do zaakceptowania.

1 Państwa unijne regulują rzecz różnie, zawsze jednak na poziomie ustawowym. Właściwość organu zależy w największej mierze od tradycji w danym państwie. I tak np. w systemie litewskim czy w Czechach w procesie nominacji na stanowiska unijne prezydent odgrywa istotną rolę. Np. w Litwie dokonuje aktu nominacji po konsultacjach z premierem i rządem. W większości państw członkowskich UE główną rolę odgrywa jednak rząd, np. w Austrii, Belgii, Danii, Estonii, Finlandii, Grecji, Hiszpanii, Łotwie, Niemczech, Portugalii, Słowacji, we Włoszech. W wielu krajach nominacja wymaga konsultacji międzypartyjnych. Np. w Austrii nominacji dokonuje rząd federalny po konsultacjach z partiami koalicyjnymi.

Rozważania dotyczące samej ustawy chciałabym poprzedzić analizą procedury ustawodawczej, która toczyła się w Sejmie Rzeczypospolitej Polskiej, a to ze względu na jej nietypowość.

Projekt ustawy zmieniającej dwie ustawy wymienione w tytule opinii został wniesiony do Sejmu w dniu 7 czerwca 2023 roku jako projekt prezydencki 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 wraz z uzasadnieniem i uzyskał numer druku sejmowego 3335. Został w tej postaci w dniu 13 lipca 2023 roku skierowany do pierwszego czytania w Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Pierwsze czytanie miało miejsce w dniu 28 lipca 2023 roku i następnie sprawy potoczyły się z szybkością światła.

Tegoż dnia 28 lipca: odbyło się pierwsze czytanie, praca w komisjach po pierwszym czytaniu, następnie opublikowano sprawozdanie komisji pod numerem druku 3386.

Także 28 lipca miało miejsce drugie czytanie na posiedzeniu Sejmu, sprawę skierowano ponownie do Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Komisja sporządziła sprawozdanie pod numerem druku 3386-A.

Tego samego dnia odbyło się na posiedzeniu Sejmu trzecie czytanie. Głosowano całość projektu ustawy (głosowanie nr 110). Za uchwaleniem ustawy głosowało 238 posłów, przeciw 210, wstrzymało się 6 posłów.

W dniu 31 lipca Marszałek Sejmu przekazała uchwaloną ustawę Senatowi RP, zgodnie z art. 121 ust. 1 Konstytucji RP.

Przed dniem 28 lipca, który jest datą rozpoczęcia i zakończenia procedury legislacyjnej w Sejmie, do projektu sporządzono dwie zewnętrzne opinie, zamówione przez Panią wicemarszałek Sejmu Małgorzatę Kidawę-Błońską.

Pierwsza opinia profesora dr hab. Krzysztofa Skotnickiego (Uniwersytet Łódzki) jest datowaną na 5 lipca 2023 r. i zawiera konkluzję, że propozycje zmian ustaw „rodzą poważne wątpliwości odnośnie do ich zgodności z Konstytucją”².

Druga opinia dr hab. Ryszarda Balickiego, profesora Uniwersytetu Wrocławskiego jest datowana na 6 lipca 2023 roku i zawiera 8 konkluzji,

2 Skotnicki K., „Opinia prawna na temat 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 3335) w zakresie zgodności z Konstytucją RP i trybu jego procedowania”.

wszystkie wobec wówczas jeszcze projektu niezmiernie krytyczne³. Oto one:

„1. Zakres zmian ujętych w art. 1 ustawy nowelizującej prowadzi do niedopuszczalnej modyfikacji konstytucyjnie zdefiniowanej roli obu członów władzy wykonawczej.

2. Planowane regulacje ujęte w art. 1 projektu ustawy są niezgodne z przyjętym w Konstytucji RP modelem rządów.

3. Przyjęcie proponowanych zmian może w praktyce (zwłaszcza w sytuacji wystąpienia kohabitacji politycznej) uniemożliwić wykonywanie przez Radę Ministrów obowiązków konstytucyjnych w zakresie prowadzenia polityki państwa.

4. 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.

5. Nowoprojektowany art. 21 ust. 1 ustawy kooperacyjnej, w przypadku braku porozumienia pomiędzy oboma członami władzy wykonawczej co do priorytetów, może prowadzić do dysfunkcyjnego funkcjonowania prezydencji składów Rady.

6. Wprowadzenie wymogu uzyskania porozumienia pomiędzy Prezydentem i Radą Ministrów, o którym mowa w art. 22a ust. 2, może prowadzić do braku stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej reprezentowanego na posiedzeniu Rady Europejskiej lub na «posiedzenie międzynarodowe z udziałem Unii Europejskiej», a w konsekwencji braku możliwości merytorycznego udziału w posiedzeniach.

7. W związku z istotnymi wątpliwościami co do konstytucyjności przedłożonego projektu nowelizacji prowadzenie dalszych prac jest niezasadne.

8. Możliwość sformalizowania zasad przekazywania Prezydentowi RP przez Radę Ministrów dokumentów Unii Europejskiej, a także «ocen tych dokumentów sformułowanych przez właściwe instytucje lub organy UE» mieści się w konstytucyjnym obowiązku współdziałania władz i zasadach lojalnej współpracy”.

Wszystkie konkluzje sformułowane w opinii profesora Balickiego są słuszne.

Wydaje się natomiast, że sam projekt nowelizacji, złożony w Sejmie w tej formie i w tym momencie stanowi rozmyślną konstrukcję mającą

3 Balicki R., „Opinia prawna w sprawie konstytucyjności projektu 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 3335)”.

doprowadzić do istotnego utrudnienia, jeżeli nie paraliżu, współdziałania Polski z Unią Europejską.

Moment historyczny jest taki: w roku 2024, a więc już po wyborach parlamentarnych w Polsce, ale przed wyborami prezydenckimi, odbędą się wybory do Parlamentu Europejskiego, a następnie obsadzanie kluczowych stanowisk politycznych w Unii Europejskiej. Wynik wyborów parlamentarnych w Polsce jest wciąż wysoce niepewny. Pewne jest natomiast to, że urzędujący Prezydent zachowa swoje stanowisko jeszcze przez rok. Staje się więc gwarantem „bałaganu w stosunkach z Unią”, co jest dla obecnej władzy korzystne w przypadku wygranej (uważają, że porozumieją się z Prezydentem) i w przypadku przegranej (Prezydent może bez trudu sparaliżować działania nowej polskiej władzy w Unii, także w toku rozpoczynającej się z początkiem 2025 roku polskiej prezydencji w UE). Tak, i piszę to z przekonaniem, należy odczytywać sens tej ustawy.

Samą ustawę należy rozważać w dwóch płaszczyznach:

- I. Jakie podmioty krajowe są w świetle obowiązującego prawa zaangażowane we współdziałanie z Unią Europejską, z czego wynika taka właśnie regulacja?
- II. Dlaczego Sejm proponuje wprowadzić do tego porządku dodatkowy podmiot w postaci Prezydenta RP i dlaczego propozycja taka padła w tym właśnie momencie czasowym?

Ad. I.

Obie zmieniane ustawy dotyczą działania na styku porządku krajowego, polskiego i Unii Europejskiej i regulują sprawy wewnątrz krajowe, ściśle związane z członkostwem Polski w UE.

Pierwsza – ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 roku o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. 2009 nr 161, poz. 1277) – określa zasady współpracy członków Rady Ministrów oraz innych organów administracji rządowej w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej w ramach Komitetu do Spraw Europejskich.

Druga – ustawa z dnia 8 października 2010 roku 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) – określa zasady współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

Obie zmieniane ustawy dotyczą w zasadzie niemal tej samej materii – jak powinno wyglądać współdziałanie w ramach porządku wewnątrz krajowego w sprawach związanych z członkostwem Polski

w Unii Europejskiej. Obecnie sprawy unijne z mocy prawa stanowią przedmiot zainteresowania Rady Ministrów, Sejmu i Senatu, zaś dodatkowo, zgodnie z ustawą o Komitecie do spraw Europejskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 2084 t.j.) także Prezesa Prokuraturii Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawa o Komitecie do Spraw Europejskich jest związana z aktem akcesji do Unii Europejskiej i likwidacją Komitetu Integracji Europejskiej, którego powołany Komitet stał się sukcesorem.

Działania w ramach Unii Europejskiej, które odbywają się w ramach wewnętrznego porządku prawnego, dotyczą tego swoistego fragmentu polityki zagranicznej państwa, który ma związek z działaniami państwa jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej. Zgodnie z ustawą z dnia 8 października 2010 roku o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁴ w prowadzenie spraw związanych z przynależnością do Unii Europejskiej zaangażowane są trzy podmioty: Rada Ministrów, Sejm i Senat. Mają one obowiązek współpracować ze sobą na gruncie konstytucyjnym tak, by realizacja polskich interesów w ramach Unii Europejskiej przebiegała gładko.

Uprawnienia tych podmiotów i obowiązek współpracy wynikają z regulacji konstytucyjnych, określających kompetencje organów władzy w ramach trójpodziału władz (art. 10 Konstytucji RP).

Politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa prowadzi Rada Ministrów. Jest to kompetencja ogólna, co wynika z art. 146 Konstytucji RP (ust. 2: „Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”).

Pewne, określone dokładnie w Konstytucji, uprawnienia w zakresie polityki zagranicznej ma też Prezydent Rzeczypospolitej. Wynikają one ściśle z art. 133 Konstytucji RP. Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (art. 133 ust. 3). Oznacza to, że nawet te uprawnienia, które ma Prezydent na mocy art. 133 Konstytucji RP, mogą być przez niego realizowane we współdziałaniu z Prezesem Rady Ministrów, zatem nie są zupełnie niezależne od rządu. Próba odwrócenia tego w uzasadnieniu ustawy zmieniającej (opiniowanej) musi być uznana za nieudolną. W pierwszym akapicie uzasadnienia ustawy zmieniającej napisano: „Celem projektowanej ustawy (...) jest zagwarantowanie rzeczywistego zastosowania wyrażonej w art. 133 ust. 3 Konstytucji zasady współdziałania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem w obszarze polityki zagranicznej.”

4 Dz. U. 2010, nr 213, poz. 1395.

Otóż norma konstytucyjna zawarta w art. 133 ust. 3 ma charakter ograniczający Prezydenta w zakresie polityki zagranicznej. Może tylko to, co wyraźnie wynika z Konstytucji, a i to tylko we współdziałaniu z Prezesem Rady Ministrów.

Ustawa zmieniająca jest próbą odwrócenia zakresu kompetencji przyznanych przez Konstytucję w ramach trójpodziału władzy. Przyznaje ona Prezydentowi w zakresie współdziałania z Unią Europejską uprawnienia stanowcze, które mogą sparaliżować prace Prezesa Rady Ministrów w tym obszarze, a mianowicie:

1. Już w tytule ustawy dodaje się, że dotyczy ona współpracy także z Prezydentem;
2. W art. 2 ustanawia się obowiązek współpracy z Prezydentem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej;
3. W art. 4a ustawa zmieniająca nakazuje Radzie Ministrów przekazywanie Prezydentowi dokumentów Unii Europejskiej, podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi a także ich oceny, projektów stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej, jakie mają być przedstawione w Radzie Europejskiej lub w związku z posiedzeniem międzynarodowym z udziałem UE;
4. Dodany art. 18a nakazuje Radzie Ministrów przedkładać Prezydentowi RP propozycje kandydatur na wymienione w nim stanowiska unijne, zaś Prezydent „wyraża zgodę albo odmawia zgody na desygnowanie kandydatów na stanowiska, o których mowa w ust. 1”;
5. Rada Ministrów ma przedkładać organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu uzgodnione z Prezydentem RP propozycje kandydatur na wskazane wyżej stanowiska oraz na stanowisko Stałego Przedstawiciela RP przy Unii Europejskiej;
6. Dodany art. 20a nakazuje Radzie Ministrów ustalać priorytety w zakresie sprawowania przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady;
7. Dodany art. 20b stanowi, że w okresie sprawowania przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady, Prezydent RP bierze udział w posiedzeniach Rady Europejskiej oraz w posiedzeniach międzynarodowych z udziałem Unii Europejskiej, na których przewidziana jest obecność szefów państw lub szefów rządów państw członkowskich⁵.

5 Jest to dalszy ciąg słynnej swego czasu sprawy krzesła na posiedzeniu Rady Europejskiej, rozstrzygniętej w 2009 roku postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego (sygn. akt Kpt 2/08).

I tak, przy pomocy takich przepisów Sejm Rzeczypospolitej podejmuje próbę ustanowienia w osobie Prezydenta gracza rozstrzygającego w stosunkach Polski z Unią Europejską, bez którego zgody nic stać się nie może.

Jest to w oczywisty sposób niezgodne z Konstytucją RP, która nie daje żadnych podstaw do nadania Prezydentowi takich uprawnień w ramach trójpodziału władzy.

Ad. II.

Analizując powyższe zagadnienia, należy zadać pytanie: Skąd pomysł na taką regulację prawną i dlaczego ujawnił się właśnie teraz?

Unia Europejska, której rola w Europie jest przez aktualną większość parlamentarną pomniejszana, marginalizowana, a niekiedy wręcz kwestionowana, odgrywa w polityce europejskiej istotną rolę. Rola ta przejawia się nie tylko w sferze finansowej, ale przede wszystkim w sferze promowania wartości, które stanowią fundament Unii i uzasadniają jej istnienie.

Wobec zbliżających się wyborów parlamentarnych w Polsce, a następnie wyborów do Parlamentu Europejskiego, opcja polityczna sprawująca obecnie władzę czyni rozpaczliwe wysiłki, by zachować wpływy polityczne za wszelką cenę, nawet w przypadku przegranej jesienią 2023 roku wyborów parlamentarnych.

Uchwalona 28 lipca 2023 roku ustawa nowelizująca stanowi próbę zachowania wpływów politycznych choćby przez kolejny rok, kiedy to prezydentem będzie nadal Andrzej Duda. Nadanie Prezydentowi takich uprawnień pozwala na całkowity paraliż współdziałania Rzeczypospolitej z Unią Europejską, uniemożliwi wyłonienie polskich kandydatów na stanowiska unijne, uniemożliwi prezentację jednolitego polskiego stanowiska w ważnych sprawach wspólnoty europejskiej.

Wprowadzenie takiej ustawy niczego wprawdzie nie zbuduje, nie pozwoli na konstruktywną współpracę, ale utrudni a być może uniemożliwi funkcjonowanie Polski jako członka Unii Europejskiej, zgodnie z przysłowiową maksymą „po nas choćby i potop”.

Warto zrozumieć te intencje, kryjące się za gładkimi politycznymi sformułowaniami. Bez ich zrozumienia nie jest możliwe podjęcie próby przeciwstawienia się takim zmianom prawa, które znaczą więcej niż dziś się wydaje.

Nie jest to zresztą pierwsza propozycja zmiany prawa w tym kierunku. Pozwalam sobie przypomnieć w tym miejscu ustawę z dnia 7 lipca

2023 roku⁶, która dokonuje w art. 21 zmian w ustawie Prawo o Prokuraturze⁷. Ustawa ta przenosi szereg uprawnień, przysługujących obecnie Prokuratorowi Generalnemu na Prokuratora Krajowego. W przypadku przegrania wyborów parlamentarnych przez obecną koalicję rządzącą Zbigniew Ziobro nie będzie już Prokuratorem Generalnym, zaś Prokurator Krajowy pozostanie na stanowisku. Żeby rzecz zacementować przynajmniej na rok (do zakończenia kadencji Prezydenta A. Dudy) nowelizacja, odrzucona już zresztą przez Senat, zawiera zmianę art. 14 par. 1 ustawy o Prokuraturze. Proponowana wersja tego przepisu to: „Prokuratora Krajowego jako pierwszego zastępcę Prokuratora Generalnego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego w liczbie nie większej niż 7 powołuje spośród prokuratorów Prokuratury Krajowej i odwołuje z pełnienia tych funkcji Prezes Rady Ministrów na wniosek Prokuratora Generalnego. Prokuratora Krajowego oraz pozostałych zastępców Prokuratora Generalnego powołuje się po uzyskaniu opinii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, a odwołuje za jego pisemną zgodą.”

Ostatnie w tej kadencji posiedzenie Sejmu, w obliczu obawy o zmianę, jest w odczuciu władzy ostatnią szansą na zachowanie wpływu, choćby destrukcyjnego, ale jednak. Tak należy spojrzeć na opiniowaną ustawę nowelizującą. Ten kontekst polityczny jest niezbędny do oceny i analizy faktycznych konsekwencji i celu przyjęcia opiniowanej ustawy.

6 Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz niektórych innych ustaw.

7 Prawo o Prokuraturze (Dz. U. 2022, poz. 1247 ze zm.).