



KANCELARIA
SENATU

BIURO ANALIZ,
DOKUMENTACJI
I KORESPONDENCJI

Opinia prawna o zgodności
z Konstytucją RP
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 senacki nr 1081)

Opinie
i ekspertyzy

OE-477

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 – Joanna Granowska

Opracowanie graficzno-techniczne
Centrum Informacyjne Senatu
Dział Wydawniczy

Kancelaria Senatu
sierpień 2023

Opinia prawna o zgodności z Konstytucją RP 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 senacki nr 1081)

Tezy opinii

1. Art. 1 pkt 8 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 senacki nr 1081, dalej: ustawa zmieniająca), nadający nowe brzmienie art. 20 ust. 1 ustawy zmienianej oraz art. 1 pkt 9 ustawy zmieniającej, dodający art. 20a ust. 1 i art. 20b w rozdziale 6 ustawy zmienianej, w zakresie, w jakim tworzą pozakonstytucyjne podstawy kompetencyjne do działania Prezydenta RP w sprawach europejskich, są niezgodne z:
 - zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (preambuła Konstytucji RP);
 - art. 10 ust. 1 Konstytucji RP;
 - art. 126 ust. 3 w związku z art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji RP;
 - art. 133 ust. 3 w związku z art. 7 i z preambułą Konstytucji RP.
2. Ustawa wymieniona w pkt 1 jest w całości niezgodna z art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji RP w zakresie, w jakim została uchwalona niezgodnie z obowiązującą procedurą.

Uzasadnienie

1. Ustawa 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 zmieniająca) dotyczy – w myśl uzasadnienia projektu¹ przedstawionego przez Prezydenta RP – zagwarantowania rzeczywistego stosowania wyrażonej w art. 133 ust. 3 Konstytucji RP zasady współdziałania Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem w obszarze polityki zagranicznej, w zakresie której znajdują się sprawy związane z członkostwem Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej.

Ustawa stanowi w szczególności w art. 1 pkt 8, nadającym nowe brzmienie art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 8 października 2020 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej² (dalej: ustawa zmieniana), że Rada Ministrów uzgadnia z Prezydentem RP propozycje kandydatur na stanowiska w Unii Europejskiej lub na stanowisko Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej. Ponadto, w myśl art. 1 pkt 9 ustawy, dodającego art. 20a ust. 1 w rozdziale 6 ustawy zmienianej, Rada Ministrów w porozumieniu z Prezydentem RP ustala priorytety w zakresie sprawowania przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady. Stosownie do art. 1 pkt 9 ustawy, dodającego art. 20b w rozdziale 6 ustawy zmienianej, 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 rządów państw członkowskich.

2. Rozwiązania wprowadzone w opiniowanych przepisach ustawy są niezgodne z ustanowioną w preambule do Konstytucji RP zasadą rzetelności i sprawności działalności instytucji publicznych. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie kilkakrotnie odniósł się do relewantnej w niniejszej sprawie zasady rzetelności i sprawności działalności instytucji publicznych, stosując tę zasadę bezpośrednio jako wzorzec kontroli kwestionowanych przepisów³, jak i odwołując

1 Druk sejmowy nr 3335, IX kadencja.

2 Dz. U. poz. 1395.

3 Tak przykładowo w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 31/06.

się do niej pośrednio, dla uzupełnienia argumentacji w zakresie zgodności oceny unormowań z innymi wzorcami wyrażonymi w części artykułowej Konstytucji⁴. Ustawodawca narusza tę zasadę, ponieważ tworzy rozwiązania, sprowadzające immanentne ryzyko nierozwiązywalnego sporu między Prezydentem RP a Radą Ministrów w sprawach europejskich o kluczowym znaczeniu. Wymienione przepisy opiniowanej ustawy są przykładem regulacji potencjalnie dysfunkcjonalnej. Nie wskazują one rozwiązania problemów, które tworzą. Dotyczy to zarówno sytuacji, w której Radzie Ministrów nie uda się uzgodnić z Prezydentem RP propozycji kandydatur na stanowiska wskazane w ustawie zmieniającej, jak i sytuacji, w której Rada Ministrów nie osiągnie porozumienia z Prezydentem RP w sprawie priorytetów w zakresie sprawowania przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji oraz w sprawie udziału Prezydenta RP w posiedzeniu Rady Europejskiej lub w posiedzeniach międzynarodowych z udziałem Unii Europejskiej, na których przewidziana jest obecność szefów państw lub rządów państw członkowskich. Realizacja ustawy może spowodować paraliż decyzyjny w państwie w sprawach o kluczowym znaczeniu dla jego roli w Unii Europejskiej, narażający na szwank zarówno zdolność Rady Ministrów do wykonywania jej konstytucyjnych zadań, jak i zdolność Prezydenta RP do działania zgodnie z Konstytucją RP. Tworząc te przepisy ustawodawca kreuje na nowo konflikt rozstrzygnięty już postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie sporu kompetencyjnego⁵ i w istocie zmierza do rewizji tego postanowienia w zakresie, w jakim potwierdza ono określoną w Konstytucji RP zasadniczą rolę Rady Ministrów, nie zaś Prezydenta RP, w sprawach europejskich. Przedmiotowe przepisy ustawy stwarzają zatem zagrożenie dla sprawności działalności instytucji publicznych.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że stworzenie instytucji publicznej „w kształcie uniemożliwiającej jej rzetelne i sprawne działanie” narusza „zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli”⁶. Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konkretnej instytucji publicznej utworzonej ustawą⁷, sformułował tym

4 Tak przykładowo w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

5 Por. postanowienie w sprawie o sygn. Kpt 2/08.

6 Tak w sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

7 Trybunał w szczególności stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. z 2003 r. Nr 45, poz. 391 ze zm.).

samym przesłanki oceny zgodności z ustawą zasadniczą także innych instytucji publicznych, na co wyraźnie wskazano w uzasadnieniu powoływanego wyroku, a więc w szczególności instytucji publicznych służących zagwarantowaniu prawa do państwa zachowującego zdolność sprawnego działania w sprawach związanych z członkostwem w organizacji międzynarodowej, której – w wyniku zgody udzielonej w referendum ogólnokrajowym – przekazano kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach, jak o tym stanowi art. 90 Konstytucji RP.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. (...) Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”⁸. Powinnością władzy publicznej, wynikającą z art. 90 ust. 1 Konstytucji, jest zagwarantowanie obywatelom prawa do takiej organizacji funkcjonowania władz publicznych w sprawach związanych z członkostwem ich państwa w Unii Europejskiej, które służy urzeczywistnieniu tego członkostwa w sposób wykluczający paraliż decyzyjny w sprawach europejskich.

3. Rozwiązanie wprowadzone w opiniowanych przepisach jest niezgodne z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP, w myśl którego ustroj RP opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Opiniowane przepisy modyfikują tę zasadę w taki sposób, że uzależniają sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z Unią Europejską od stanowiska Prezydenta RP. Brak uzgodnienia lub porozumienia z Prezydentem RP uniemożliwia Radzie Ministrów realizację art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji RP. Tym samym zakłócona zostaje w drodze ustawy konstytucyjnie ustalona i wymagana równowaga między organami dualistycznej władzy wykonawczej.

8 Ibidem.

W doktrynie ugruntowane jest przekonanie, że kompetencje, które dają się określić ze względu na ich treść „można na zasadzie domniemań kompetencyjnych przyporządkować poszczególnym władzom”⁹, a tego rodzaju domniemanie może zostać „przełamane wyraźnym przepisem konstytucyjnym”, ponieważ „wyjątków domniemywać nie można”¹⁰. Każdej władzy powinno przypadać „minimum kompetencyjne” odpowiadające jej istocie, w którą „inne władze nie mogą wkraczać, gdyż oznaczałoby to przekreślenie zasady podziału władz”¹¹. Kompetencje odpowiadające istocie określonego w Konstytucji RP władztwa Prezydenta RP i Rady Ministrów nie implikują uzależniania uprawnień rządu w sprawach europejskich od stanowiska Prezydenta RP. Tego rodzaju uzależnienie przewidziane w ustawie jest zatem niezgodne z art. 10 ust. 1 Konstytucji RP. Prowadzi ono do zasadniczego wzmocnienia roli Prezydenta RP w sprawach europejskich, które deformuje konstytucyjny system rządów naruszając relacje między podmiotami władzy wykonawczej charakterystyczne dla modelu parlamentarnego¹².

4. Opiniowane przepisy tworzą pozakonstytucyjną podstawę kompetencyjną do podejmowania przez Prezydenta RP decyzji w sprawach europejskich. Art. 20 ust. 1 ustawy, zmienianej w brzmieniu nadanym przez ustawę zmieniającą, uzależnia przedłożenie przez Radę Ministrów kandydatur na stanowiska w Unii Europejskiej lub na stanowisko Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej przy Unii Europejskiej od uzgodnienia z Prezydentem RP. Art. 20a ust. 1 ustawy zmienianej, dodany w rozdziale 6 ustawy zmienianej przez ustawę zmieniającą, uzależnia od porozumienia z Prezydentem RP ustalenie priorytetów w zakresie sprawowania przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji. Art. 20b ust. 1 ustawy zmienianej, dodany w rozdziale 6 ustawy zmienianej przez ustawę zmieniającą, stanowi o udziale Prezydenta RP w posiedzeniach Rady Europejskiej oraz w posiedzeniach międzynarodowych z udziałem Unii Europejskiej, na których przewidziana jest obecność szefów państw lub rządów państw członkowskich.

Jednakże żaden przepis Konstytucji nie ustanawia kompetencji Prezydenta RP w sprawach europejskich. Przeciwnie, art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji RP stanowi, że Rada Ministrów sprawuje ogólne

9 Tak L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2022, s. 89.

10 *Ibidem*.

11 *Ibidem*.

12 Por. L. Garlicki: *op. cit.*, s. 287 i nast.

kierownictwo w dziedzinie stosunków z organizacjami międzynarodowymi. Należy podkreślić, że w myśl art. 146 ust. 2 do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych, a w szczególności nie zastrzeżone dla Prezydenta RP. Do Rady Ministrów należą zatem wszystkie sprawy reprezentacji państwa, z wyjątkiem tych, które w wyraźny sposób zostały – w art. 133 ust. 3 – zastrzeżone na rzecz Prezydenta Rzeczypospolitej, i których realizacja wymaga współdziałania z Prezesem Rady Ministrów oraz Ministrem Spraw Zagranicznych. Jednakże Prezydent RP „nie ma wynikających z przepisów Konstytucji uprawnień do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej”¹³. 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 na rzecz innych organów państwowych. Do kategorii spraw określonych w art. 146 ust. 2 „mogą być zaliczone sprawy relacji pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a Unią Europejską, niestanowiące klasycznej polityki zagranicznej, ale nietraktowane również jako obszar tradycyjnie pojmowanej polityki wewnętrznej”¹⁴.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że „prowadzenie stosunków zagranicznych jest domeną Rady Ministrów. Po pierwsze, Rada Ministrów realizuje konstytucyjną funkcję „ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi” (art. 146 ust. 4 pkt 9), z czym, po drugie, wiąże się zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (art. 146 ust. 4 pkt 8). Po trzecie, Rada Ministrów „prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 146 ust. 1). Po czwarte, Rada Ministrów ma wyłączną kompetencję zawierania umów międzynarodowych, i po piąte, na rzecz Rady Ministrów działa domniemanie właściwości w sprawach „polityki państwa” (art. 146 ust. 2). Skoro zatem jest zasadą, że prowadzenie stosunków zagranicznych jest domeną władzy wykonawczej, a w ramach władzy wykonawczej należy do Rady Ministrów, to konsekwencje takiej regulacji są jednoznaczne – wszystkie pozostałe organy władzy wykonawczej mogą realizować tylko takie zadania i kompetencje, jakie wynikają z Konstytucji bądź ustaw, a ponadto

13 Tak w uzasadnieniu postanowienia w sprawie o sygn. Kpt 2/08.

14 Ibidem.

muszą uznawać polityczną odpowiedzialność rządu za kierowanie sprawami zagranicznymi¹⁵.

Według Trybunału Konstytucyjnego art. 10 ust. 2 Konstytucji ustanawia zasadę dualizmu władzy wykonawczej, toteż Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rada Ministrów działają jako wyodrębnione strukturalnie, kompetencyjnie i funkcjonalnie organy tej władzy¹⁶. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że przypisanie Prezydentowi Rzeczypospolitej konstytucyjnej funkcji (roli) „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej” nie oznacza powierzenia temu organowi funkcji „prowadzenia polityki zagranicznej”. Zgodnie bowiem z art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach” to Rada Ministrów „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”. Konstytucja „nie zawiera upoważnień do prowadzenia polityki zagranicznej oraz ogólnego kierowania tą polityką przez Prezydenta RP. Zadania Prezydenta, określone w art. 126 ust. 2 (mające wymiar gwarancji wskazanych tam wartości), oraz kompetencje, wskazane w art. 133 ust. 1 Konstytucji, cechuje natomiast szereg (bezpośrednich i pośrednich) odniesień do polityki zewnętrznej (zagranicznej i europejskiej), której prowadzenie należy do Rady Ministrów¹⁷.

Trybunał Konstytucyjny wskazał, że ustrojowa pozycja Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” nie oznacza, że Prezydent jest najwyższym organem władzy Rzeczypospolitej Polskiej. „Najwyższe przedstawicielstwo” nie oznacza także „najwyższej reprezentacji”. Zdaniem Trybunału przyznanie Prezydentowi ustrojowej roli „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej” nie prowadzi wprost do powierzenia Prezydentowi funkcji prowadzenia polityki zagranicznej ani też polityki „unijnej¹⁸.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego stwierdzono, że „Konstytucja nie formułuje generalnej kompetencji Prezydenta do udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej, a zwłaszcza – do przedstawiania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach tej Rady¹⁹. Według Trybunału „udział Prezydenta

15 Ibidem.

16 Ibidem.

17 Ibidem.

18 Ibidem.

19 Ibidem.

(także niezgodniony z Prezesem Rady Ministrów) w posiedzeniu Rady Europejskiej wiąże się z określonymi konsekwencjami konstytucyjnymi i politycznymi.

Po pierwsze, obecność Prezydenta RP jak i Prezesa RM na posiedzeniu Rady Europejskiej rzutuje na przewodniczenie reprezentacji państwa (z uwagi na precedencję dyplomatyczną).

Po drugie, Rada Europejska nie jest ukształtowana jako forum, na którym państwa członkowskie reprezentuje przede wszystkim osoba z atrybutem najwyższego przedstawiciela państwa, ale nieuczestnicząca w procesach bieżącego rządzenia. Nie ma prawnych podstaw do przyjęcia założenia, że już sam status «najwyższego przedstawiciela RP» przesądza jednoznacznie o udziale Prezydenta w posiedzeniu Rady Europejskiej²⁰.

Pogląd ten znajduje zastosowanie do stwierdzenia niezgodności opiniowanego przepisu z Konstytucją RP.

5. Kompetencje Prezydenta RP jako reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych określone są w art. 133 ust. 1 Konstytucji. Prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat, mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych. Realizacja tych kompetencji Prezydenta RP wymaga współdziałania z innymi organami państwowymi. Konstytucja nie przyznaje Prezydentowi RP w art. 133 ust. 1 kompetencji w sprawach europejskich. Nie mogą one zostać ustalone w drodze domniemania²¹ ze względu na sformułowanie art. 7 Konstytucji RP, zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa²². Prawem tym w odniesieniu do Prezydenta RP jest Konstytucja Rzeczypospolitej. W świetle art. 7 Konstytucji RP kompetencje Prezydenta RP powinny być określone w Konstytucji RP, która wyznacza granice jego działania. Kompetencje konstytucyjne nie mogą być zatem ustalane w drodze domniemania i konkretyzowane w ustawach zwykłych, gdyż oznaczałoby to tworzenie pozakonstytucyjnej podstawy konstytucyjnej do działań podejmowanych

20 Ibidem.

21 Por. M. Florczak-Wątor: uwagi do art. 7, w: P. Tuleja, red.: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2019, s. 47.

22 Por. P. Tuleja: uwagi do art. 7, w: M. Safjan, L. Bosek: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2016, t. I, s. 305.

przez Prezydenta RP. Kompetencje Prezydenta RP do decydowania o kandydatach na stanowiska w Unii Europejskiej oraz stanowisko Stałego Przedstawiciela RP przy Unii Europejskiej, a także do ustalania priorytetów w zakresie sprawowania przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji, jak również do udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej oraz w posiedzeniach międzynarodowych z udziałem Unii Europejskiej, nie mogą być uznane za wynikające z art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, ponieważ Konstytucja RP wprowadza rozdzielenie zadań Prezydenta RP, o których mowa w art. 126 od kompetencji określonych w art. 133-144 Konstytucji RP. W ten sposób Konstytucja RP wyklucza²³ dopuszczalność samoistnego wydobycia dodatkowych kompetencji z postanowień art. 126 ust. 1 i 2.

W świetle stanowiska Trybunału Konstytucyjnego „z Preambuły do Konstytucji i z art. 133 ust. 3 wynika trwałe zobowiązanie Prezydenta Rzeczypospolitej i Prezesa Rady Ministrów oraz właściwego ministra dotyczące współdziałania w realizacji zadań nieobjętych zakresami ich wyłącznej właściwości”²⁴. Obowiązek współdziałania organów państwa oznacza „prawny nakaz dążenia do jednolitości działania w zakresie polityki zagranicznej oraz unijnej. 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, kierując się najlepszymi intencjami, prowadzić polityki konkurencyjnej wobec polityki ustalonej przez rząd. Byłoby to sprzeczne z polską racją stanu i stąd waga, jaką Konstytucja przywiązuje do jednolitego stanowiska egzekutywy w stosunkach z zagranicą. 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”²⁵.

Jednakże opiniowane przepisy legitymizują istnienie dwóch niezależnych ośrodków kierowania polityką europejską w sprawach personalnych oraz w zakresie sprawowania przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji. Przepisy te są zatem niezgodne z art. 133 ust. 3 w związku z preambułą Konstytucji RP.

23 Tak zwłaszcza Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 22/09. Por. także L. Garlicki: *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2022, s. 289.

24 Tak w uzasadnieniu postanowienia w sprawie o sygn. Kpt 2/08.

25 *Ibidem*.

6. 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 nr 3335) wniesiono do Sejmu 7 czerwca 2023 r.; 13 czerwca projekt ten został skierowany do pierwszego czytania na posiedzeniu Komisji do Spraw Unii Europejskiej, które odbyło się 28 lipca. Tego dnia odbyło się II oraz III czytanie na posiedzeniu Sejmu i uchwalono ustawę (238 głosów za, 210 przeciw, 6 posłów wstrzymało się w tym głosowaniu).

Przedmiotem projektu ustawy jest właściwość władz publicznych w sprawach o doniosłym znaczeniu ustrojowym, a zatem – zgodnie z art. 37 ust. 2 Regulaminu Sejmu – pierwsze czytanie powinno odbyć się na posiedzeniu Sejmu, co nie miało miejsca.

Przedmiotową ustawę uchwalono w ciągu jednego dnia. W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego „szybkość postępowania ustawodawczego sama w sobie nie może stanowić zarzutu niekonstytucyjności. Może być oceniana po pierwsze ze względu na wpływ, jaki wywierała na respektowanie pluralistycznego charakteru parlamentu, tzn. przez badanie, czy przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska. Po drugie, z punktu widzenia związku między szybkim tempem prac ustawodawczych a jakością ustawy”²⁶. W przypadku przedmiotowej ustawy nastąpiła jednak kumulacja negatywnych skutków zastosowanego tempa prac sejmowych nad projektem oraz praktyki polegającej na nieprzeprowadzeniu pierwszego czytania na posiedzeniu Sejmu wbrew regulaminowym wymaganiom w tym zakresie. Tego rodzaju praktyka jest charakterystyczna dla stanu permanentnego prymatu polityki nad prawem parlamentarnym, ale w demokratycznym państwie prawnym naruszanie prawa nie staje się prawem i nie legitymizuje żadnego przypadku łamania obowiązujących przepisów Regulaminu Sejmu.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono przekonanie, zgodnie z którym rozpatrzenie projektu ustawy w trzech czytaniach przez Sejm, jak stanowi art. 119 ust. 1 Konstytucji RP, „nie może być rozumiane tylko formalnie (jako wymaganie trzykrotnego rozpatrywania tak samo oznaczonego tekstu), ale służy przede wszystkim możliwie dokładnej i wnikliwej analizie projektu ustawy,

26 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 4/06.

a w konsekwencji zminimalizowaniu ryzyka niedopracowania lub przypadkowości przyjmowanych w toku prac ustawodawczych rozwiązań²⁷. Pośpieszne rozpatrywanie projektu ustawy oraz rezygnacja z tych środków działania i procedur sejmowych, które „pozwalają wszechstronnie objaśnić i krytycznie ocenić proponowane rozwiązania prawne, nie sprzyjają ani jakości ustawodawstwa, ani materialnej legitymizacji samego procesu ustawodawczego”²⁸.

Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny, autonomia regulaminowa Sejmu, wynikająca z art. 112 Konstytucji, nie oznacza całkowitej swobody i dowolności kształtowania poszczególnych elementów procesu ustawodawczego oraz praktyki ich stosowania. Według Trybunału „rozwiązania przyjmowane w tym zakresie w regulaminie izby muszą (...) uwzględniać zarówno konstytucyjnie zeterminowane stadia procesu ustawodawczego, jak i uprawnienia organów konstytucyjnie upoważnionych do udziału w tym procesie. Co więcej, rozwiązania regulaminowe muszą uwzględniać te normy, zasady i wartości konstytucyjne, które wprost do postępowania ustawodawczego się nie odnoszą, lecz wyznaczają ogólne standardy demokratycznego państwa prawnego, które w postępowaniu tym muszą być uwzględniane”²⁹.

Wymóg rozpatrzenia projektu ustawy w trzech czytaniach, o którym mowa w art. 119 ust. 1 Konstytucji, jest dookreślony w przepisach Regulaminu Sejmu poprzez wskazanie konkretnych czynności podejmowanych w ramach procedury ustawodawczej przez izbę, jej organy i poszczególnych posłów.

W świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, rozpatrywanie projektu ustawy w trzech czytaniach „musi obejmować sekwencję ściśle określonych czynności, podejmowanych przez organy Sejmu i zmierzających do możliwie dokładnego rozważenia potrzeby i istoty planowanych zmian prawnych”³⁰. Rozpatrywanie projektu ustawy przez Sejm, o którym mowa w art. 119 ust. 1 Konstytucji, wymaga stworzenia „odpowiednich ram czasowych, dostosowanych do wagi i stopnia skomplikowania normowanej materii. Stąd też w regulaminie Sejmu przystąpienie do kolejnych czytań uzależnione zostało od pozostawienia

27 Tak zwłaszcza w uzasadnieniach wyroków w sprawach o sygn. K 37/03, K 53/07, K 31/12, K 35/15, K 47/15.

28 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/15.

29 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 35/15.

30 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/15.

posłom czasu na zapoznanie się z wynikami prac przeprowadzonych na wcześniejszych etapach postępowania ustawodawczego oraz przygotowanie się do prac planowanych na dalszych etapach³¹. Trybunał Konstytucyjny uznał, że procedowanie nad projektami ustaw w wyjątkowo krótkim czasie z pewnością nie sprzyja ich rozpatrywaniu w rozumieniu art. 119 ust. 1 Konstytucji. Stąd też „może ono mieć miejsce wówczas, gdy za szybkim przyjęciem projektu ustawy przemawiają ważne powody, a jednocześnie nie stoją temu na przeszkodzie zasady demokratycznego państwa prawnego, w tym wymóg poszanowania prawa opozycji do bycia wysłuchaną w toku postępowania ustawodawczego”³². W postępowaniu dotyczącym opiniowanej ustawy wymóg ten nie był należycie respektowany, zwłaszcza wobec limitowania czasu i liczby wystąpień³³.

Wymóg rozpatrywania projektów ustaw w trzech czytaniach oznacza konieczność „uwzględnienia także pluralistycznego charakteru parlamentu”³⁴. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunał podkreślał konieczność badania tego, czy „przebieg prac parlamentarnych nie pozbawił określonej grupy parlamentarnej możliwości przedstawienia w poszczególnych fazach postępowania ustawodawczego swojego stanowiska”³⁵. Zdaniem Trybunału „z uwagi na to, że Sejm zasadniczo uchwała ustawy zwykłą większością głosów, rozpatrywanie ich projektów w ramach trzech czytań wymaga poszanowania przez tę większość praw mniejszości. Owe prawa obejmują nie tylko możliwość przedłożenia własnych wniosków i poprawek do projektu ustawy, ale również możliwość żądania ich rzeczywistego rozpatrzenia przez Sejm, a zatem rzetelnego przeanalizowania z uwzględnieniem opinii niezależnych ekspertów i opinii organów władzy publicznej uprawnionych do jej wyrażenia”³⁶. W świetle orzecznictwa konstytucyjnego można uznać za utrwalony pogląd, w myśl którego rozpatrywanie projektu ustawy w trzech czytaniach „wymaga stworzenia przestrzeni dla realnej, a nie jedynie potencjalnej dyskusji dotyczącej jakości stanowionego prawa, w tym jego zgodności z Konstytucją. Podmiotami uprawnionymi do udziału w tej dyskusji w ramach postępowania ustawodawczego

31 Ibidem.

32 Ibidem.

33 Por. Sprawozdanie Stenograficzne z 80 posiedzenia Sejmu w dniu 28 lipca 2023 r., s. 57.

34 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/15.

35 Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 4/05 oraz K 23/12.

36 Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/15.

są – poza autorami projektu ustawy – wszyscy posłowie i senatorowie, a ponadto podmioty uprawnione do przedłożenia Sejmowi opinii o projekcie ustawy. Rozpatrzenie projektu ustawy, o którym mowa w art. 119 ust. 1 Konstytucji, wymaga nie tylko zapewnienia możliwości przedstawienia stanowiska przez jedną stronę sporu politycznego czy prawnego, jeśli taki istnieje, ale również możliwości rozważenia i przedyskutowania tego stanowiska przez drugą stronę takiego sporu. Dopiero w następstwie tak rozumianego rozpatrzenia projektu ustawy może nastąpić jej uchwalenie w Sejmie, ewentualnie z uwzględnieniem zgłoszonych w ramach tego postępowania poprawek, o ile zostały one przez większość parlamentarną uznane za zasadne. Wymóg rozpatrzenia projektu ustawy w sposób gwarantujący możliwość rozważenia krytycznych względem niego uwag zgłoszonych przez opozycję parlamentarną i podmioty uprawnione do przedłożenia opinii nie tylko ogranicza swobodę ustawodawcy, a w praktyce swobodę większości parlamentarnej zdolnej do przegłosowania ustawy, ale również jest środkiem poprawy jakości tworzonego prawa³⁷.

Odzwierciedlony w Sprawozdaniu Stenograficznym przebieg prac nad opiniowanymi przepisami ustawy nie świadczy o rzeczywistym rozpatrywaniu stanowiska mniejszości przez większość, ale o jego mechanicznym odrzucaniu bez zapoznania się z opiniami ekspertów.

Uchwalona w ten sposób ustawa jest zatem w całości niezgodna z art. 2, art. 112 i art. 119 ust. 1 Konstytucji RP.

7. Z powyższych względów należy uznać tezy opinii za uzasadnione.

37 Ibidem. Por. także uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Kp 1/19.