



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Prezydent
Rzeczypospolitej Polskiej

Druk nr 3335
Warszawa, 7 czerwca 2023 r.

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej 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.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do reprezentowania mojego stanowiska w toku prac nad projektem ustawy upoważniam Panią Małgorzatę Paprocką, Sekretarz Stanu w Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Z wyrazami szacunku

(-) Andrzej Duda

U S T A W A

z dnia 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

Art. 1. W ustawie z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. poz. 1395) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w tytule ustawy ogólne określenie przedmiotu ustawy otrzymuje brzmienie:
„o współpracy Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”;
- 2) w art. 1 po wyrazach „współpracy Rady Ministrów z” dodaje się wyrazy „Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz”;
- 3) w art. 2 po wyrazach „obowiązek współpracy z” dodaje się wyrazy „Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz”;
- 4) tytuł rozdziału 5 otrzymuje brzmienie:
„Współpraca w zakresie wyłaniania kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej”;
- 5) w rozdziale 5 dodaje się art. 18a w brzmieniu:
„Art. 18a. 1. Biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa Unii Europejskiej, Rada Ministrów przedkłada Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej propozycje kandydatur na stanowiska:
 - 1) członka Komisji Europejskiej;
 - 2) członka Trybunału Obrachunkowego;
 - 3) sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
 - 4) rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej;
 - 5) członka Komitetu Ekonomiczno-Społecznego;
 - 6) członka Komitetu Regionów;
 - 7) dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym.

2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej wyraża zgodę albo odmawia zgody na desygnowanie kandydatów na stanowiska, o których mowa w ust. 1, w terminie 21 dni od dnia przedłożenia przez Radę Ministrów propozycji kandydatur.”;

6) art. 19 otrzymuje brzmienie:

„Art. 19. 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.”;

7) w art. 20:

a) ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Rada Ministrów przedkłada organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu uzgodnione z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej propozycje kandydatur na stanowiska, o których mowa w art. 18a ust. 1, lub na stanowisko Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę terminy wynikające z prawa Unii Europejskiej.”;

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Rada Ministrów nie może desygnować kandydatów na stanowiska, o których mowa w art. 18a ust. 1, lub 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.”;

8) w art. 21 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Rada Ministrów w porozumieniu z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej ustala priorytety w zakresie sprawowania przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady. 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 tych priorytetach.”;

9) po rozdziale 6 dodaje się rozdział 6a w brzmieniu:

„Rozdział 6a

Współpraca w związku z udziałem Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej oraz w posiedzeniach międzynarodowych z udziałem Unii Europejskiej

Art. 22a. 1. Rada Ministrów przekazuje Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, niezwłocznie po ich otrzymaniu, dokumenty Unii Europejskiej podlegające konsultacjom z państwami członkowskimi w związku z posiedzeniem Rady Europejskiej lub posiedzeniem międzynarodowym z udziałem Unii Europejskiej, a także oceny tych dokumentów sformułowane przez właściwe instytucje lub organy Unii Europejskiej.

2. Decyzję w sprawie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej lub na posiedzenie międzynarodowe z udziałem Unii Europejskiej, podejmuje Rada Ministrów w porozumieniu z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej.

Art. 22b. 1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może wziąć udział w posiedzeniu Rady Europejskiej oraz w posiedzeniu międzynarodowym z udziałem Unii Europejskiej, na którym przewidziana jest obecność szefów państw lub rządów państw członkowskich, w szczególności jeżeli jest to uzasadnione interesem ochrony suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

2. W przypadku gdy Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podejmie decyzję o udziale w posiedzeniu Rady Europejskiej albo decyzję o udziale w posiedzeniu międzynarodowym z udziałem Unii Europejskiej, na którym przewidziana jest obecność szefów państw lub rządów państw członkowskich, niezwłocznie informuje Prezesa Rady Ministrów o swojej decyzji.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 2084) w art. 3 w ust. 1 w pkt 1 w lit. i po wyrazach „współpracy Rady Ministrów z” dodaje się wyrazy „Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz”.

Art. 3. 1. W sprawach wyłaniania kandydatur na stanowiska, o których mowa w art. 18a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w których Rada Ministrów nie przedłożyła przed tym dniem organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu propozycji tych kandydatur, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z tym że Rada Ministrów niezwłocznie przedkłada Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej propozycje kandydatur na te stanowiska.

2. W sprawach wyłaniania kandydatur na stanowiska, o których mowa w art. 18a ust. 1 ustawy zmienianej w art. 1, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w których Rada Ministrów przedłożyła przed tym dniem organowi właściwemu na podstawie regulaminu Sejmu propozycje tych kandydatur, stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, z tym że:

- 1) Rada Ministrów powiadamia organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu o wstrzymaniu biegu terminu na wyrażenie opinii, o którym mowa w art. 20 ust. 2 ustawy zmienianej w art. 1, do czasu wyrażenia zgody na desygnowanie kandydatów na te stanowiska przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej;
- 2) organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu nie wyraża opinii o kandydaturach, w zakresie których Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej odmówił zgody na desygnowanie.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

Celem projektowanej 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 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 Rzeczypospolitej Polskiej, w zakresie której znajdują się sprawy związane z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Wskazany wyżej przepis Konstytucji nawiązuje także do wyrażonej w Preambule Konstytucji ogólnej zasady współdziałania władz.

W wygłoszonym przy okazji obchodów 19. rocznicy przystąpienia Polski do Unii Europejskiej przemówieniu Prezydent RP wskazał, że na dobrze realizowanym współdziałaniu władz – kiedy władze rozumieją się, rozmawiają ze sobą oraz wspólnie realizują politykę państwa, kiedy nawzajem uzupełniają się w tej polityce i wykonują swoje zadania w sposób precyzyjny – zyskuje całe państwo, a w konsekwencji rośnie jego międzynarodowa pozycja. W wystąpieniu Prezydent RP przedstawił także trzy cele prezydencji Rzeczypospolitej Polskiej, która sprawowana będzie w I półroczu 2025 r.: (1) pogłębienie współpracy transatlantyckiej – wzmocnienie relacji między Unią Europejską a Stanami Zjednoczonymi, (2) dalsze rozszerzenie Wspólnoty oraz (3) wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego Europy.

Realizacja zasady współdziałania władz w zakresie polityki zagranicznej widoczna jest w sposób znakomity gdy Polska, władze Rzeczypospolitej Polskiej obecne na arenie międzynarodowej w różnych gremiach – np. Prezydent RP biorący udział w szczytach Sojuszu Północnoatlantyckiego (NATO) albo ONZ czy Prezes Rady Ministrów biorący udział w Radzie Europejskiej – mówią jednym głosem. W sprawach zagranicznych współpraca ta przebiega w pierwszej kolejności z Prezesem Rady Ministrów, także z Ministrem Spraw Zagranicznych oraz Ministrem do Spraw Unii Europejskiej, ale w dalszej kolejności, w poszczególnych kwestiach, także ze wszystkimi ministrami. W interesie Rzeczypospolitej Polskiej leży, aby ta współpraca była przez polskie władze realizowana w sposób jak najbardziej sprawny także w kolejnych latach.

W ocenie Prezydenta RP zaproponowane w projekcie zmiany skutkować będą sprawniejszym funkcjonowaniem władz państwowych na arenie międzynarodowej, tak aby polskie stanowisko i polskie interesy mogły być jak najlepiej reprezentowane i zrozumiane, a w konsekwencji egzekwowane. Wzmocnienie współpracy przełoży się bowiem na jednomyślność prezentacji polskiej racji stanu.

Istotnym aspektem omawianej inicjatywy jest fakt, że już wkrótce – w pierwszym półroczu 2025 roku – Rzeczpospolita Polska będzie sprawowała prezydencję Rady Unii Europejskiej. Czas prezydencji, z uwagi na rotacyjne pełnienie tej funkcji przez poszczególne państwa członkowskie UE, przypada raz na kilkanaście lat. To czas wyjątkowy dla państwa sprawującego prezydencję, wymagający działania skoordynowanego i spójnego. Wyzwania, które stoją przed Polską wykraczają poza standardowe czynności składające się na prowadzenie polityki zagranicznej. Będzie to bardzo ważne półrocze, gdyż z uwagi na przewodnictwo w Radzie UE, polegające przede wszystkim na nadawaniu kierunku i tempa pracom poszczególnych formacji sektorowych Rady UE, Polska będzie miała istotny wkład w prace Unii Europejskiej i w relacje z instytucjami europejskimi. Unia Europejska to zbiór państw, współpracujących w oparciu o Traktaty, to stowarzyszenie państw współdziałających ze sobą, ale nie można nie dostrzegać także i elementu konkurencji. To, że obecnie 27 europejskich państw tworzy razem Unię Europejską i chce jeszcze lepiej konkurować na świecie jako wspólna europejska gospodarka, wcale nie oznacza, że nie ma konkurencji pomiędzy państwami europejskimi. Ta konkurencja jest, zarówno w sprawach gospodarczych, w sprawach politycznych, jak i w różnych innych obszarach. Władze państwowe są zobligowane nie tylko do prowadzenia polityki ukierunkowanej na budowanie dobrej współpracy z partnerami z UE, ale przede wszystkim do zabezpieczenia interesów Rzeczypospolitej Polskiej.

Stąd tak ważne stają się w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej z jednej strony współdziałanie władz, a z drugiej strony – mocne postawienie priorytetów Polski, czyli tego, co jest z punktu widzenia Polski najistotniejszym wyzwaniem dla Unii Europejskiej i dla Polski w Unii Europejskiej.

Doprecyzowanie zasad i sposobu współdziałania władz w zakresie polityki zagranicznej w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej jest tym bardziej istotne w obliczu aktualnych wydarzeń, a mianowicie prowadzonej przez Federację Rosyjską brutalnej agresji w Ukrainie.

Na chwilę obecną 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. poz. 1395; zwana dalej również „ustawą kooperacyjną”) przewiduje udział Prezydenta RP wyłącznie w podejmowaniu decyzji odnośnie do stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach projektów tylko niektórych aktów prawnych Unii Europejskiej (wskazanych w art. 14 ust. 1 i art. 15 ust. 1 tej ustawy).

Tymczasem, zgodnie z art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji, Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej oraz czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Ponadto, zgodnie z art. 133 ust. 1 i 3 Konstytucji, Prezydent RP reprezentuje państwo w stosunkach zewnętrznych (ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, 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), a w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem. Jednocześnie, stosownie do postanowień art. 133 ust. 2 Konstytucji, Prezydent RP przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z Konstytucją.

Zgodnie ze stanowiskiem doktryny art. 133 Konstytucji nawiązuje do jej art. 126 ust. 1 – przedstawicielstwo i reprezentacja Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezydenta RP w stosunkach zewnętrznych, czyli wobec społeczności międzynarodowej obejmującej inne państwa i organizacje międzynarodowe, nie może opierać się wyłącznie na kompetencjach bezpośrednio wskazanych w art. 133 ust. 1 pkt 1–3 Konstytucji RP, albowiem nie wyczerpują one wszystkich kompetencji Prezydenta RP na polu spraw zagranicznych (por. P. Sarnecki [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, tom I, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, art. 133). Współdziałanie Rady Ministrów i Prezydenta RP w zakresie umów międzynarodowych kształtuje się następująco – rząd „prowadzi politykę zagraniczną”, natomiast Prezydent RP „strzeże”, aby w toku tego prowadzenia nie doznawały uszczerbku wartości z art. 126 Konstytucji RP (podstawowe wartości państwowości polskiej, tj. wyrażająca się w wymogu przestrzegania zwłaszcza Konstytucji RP praworządność; suwerenność państwa; bezpieczeństwo państwa; nienaruszalność terytorium państwowego;

niepodzielność terytorium państwowego), ale pole działania jest wspólne. Gdyby Prezydent RP uznał, że przedstawiona mu do ratyfikacji umowa jest sprzeczna z Konstytucją RP, w szczególności z tymi podstawowymi wartościami, których stróżem Konstytucja go uczyniła, winien uzyskać w tej sprawie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego i stosownie do tego postąpić. Według doktryny, art. 133 ust. 3 Konstytucji RP „zobowiązuje oba organy do odłożenia w tym zakresie jakiegokolwiek rywalizacji, a wręcz przeciwnie, do praktykowania możliwie daleko posuniętego współdziałania” (por. tamże).

Zgodnie z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie o sygn. akt Kpt 2/08, Prezydent RP, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów w wykonywaniu swych konstytucyjnych zadań oraz kompetencji (w tym w szczególności w zakresie realizacji polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej) kierują się zasadą współdziałania władz, wyrażoną w preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Prezydent RP, jako najwyższy przedstawiciel RP, może – na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji – podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji zadań Prezydenta RP określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji. Jednocześnie, na podstawie art. 146 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 pkt 9 Konstytucji, Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (w tym Rada Ministrów ustala stanowisko RP na posiedzenie Rady Europejskiej, a Prezes Rady Ministrów reprezentuje RP na tym posiedzeniu i przedstawia ustalone stanowisko). Natomiast udział Prezydenta RP w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga współdziałania Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem na zasadach określonych w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Celem współdziałania jest zapewnienie jednolitości działań podejmowanych w imieniu RP w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami.

W uzasadnieniu tego postanowienia Trybunał przedstawił drobiazgową analizę odpowiednich przepisów konstytucyjnych, w szczególności w zakresie rozdziału kompetencji między centralne organy władzy wykonawczej, zadań i kompetencji Rady Ministrów w sferze polityki wewnętrznej i zagranicznej RP, konstytucyjnej pozycji i funkcji ustrojowych Prezydenta RP w perspektywie uczestnictwa w posiedzeniach Rady Europejskiej oraz normatywnej treści obowiązku współdziałania Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem w zakresie polityki zagranicznej.

Najważniejsze wnioski z tej analizy są następujące: art. 10 ust. 2 Konstytucji ustanawia zasadę dualizmu władzy wykonawczej, toteż Prezydent RP oraz Rada Ministrów działają jako

wyodrębnione strukturalnie, kompetencyjnie i funkcjonalnie organy tej władzy; wskazane w Konstytucji RP zakresy kompetencji dwóch (lub więcej) organów mogą się krzyżować, zaś środki służące ich realizacji pozostają różne; zadania przypisane dwóm (lub więcej) organom mogą być określone pojęciem jednobrzmiącym, tym niemniej ich rzeczywista treść uzależniona jest od funkcji ustrojowych danego organu, jego kompetencji oraz zakresu i rodzaju odpowiedzialności; zawarte w art. 146 ust. 1 Konstytucji domniemanie wyłącznej właściwości Rady Ministrów w sferze materialnie pojmowanego „prowadzenia polityki zagranicznej” niekoniecznie oznacza wyłączność Rady Ministrów w dziedzinie reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w kontaktach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, uwzględnić bowiem należy art. 133 ust. 1 Konstytucji, określający Prezydenta RP jako „reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych”; zgodnie z art. 146 ust. 2 Konstytucji do Rady Ministrów należą wszystkie sprawy reprezentacji państwa, z wyjątkiem tych, które w wyraźny sposób zostały – w art. 133 ust. 3 – zastrzeżone na rzecz Prezydenta RP, i których realizacja wymaga współdziałania z Prezesem Rady Ministrów oraz właściwym ministrem; sprawowanie przez Radę Ministrów wskazanego w art. 146 ust. 4 pkt 9 „ogólnego kierownictwa” w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi doznaje pewnego ograniczenia, albowiem powinno odbywać się „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”; Prezes Rady Ministrów nie został wyposażony przez Konstytucję w przypisane mu wprost konstytucyjnie wydzielone zadania oraz kompetencje w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, a jego działania są pochodną konstytucyjnej funkcji „reprezentowania Rady Ministrów” (art. 148 pkt 1) oraz konstytucyjnego zadania „zapewnienia wykonywania polityki Rady Ministrów i określania sposobów jej wykonywania” (art. 148 pkt 4); Konstytucja nie zawiera upoważnień do prowadzenia polityki zagranicznej oraz ogólnego kierowania tą polityką przez Prezydenta RP, natomiast zadania Prezydenta, określone w art. 126 ust. 2 (mające wymiar gwarancji wskazanych tam wartości), oraz kompetencje, wskazane w art. 133 ust. 1 Konstytucji, cechuje szereg (bezpośrednich i pośrednich) odniesień do polityki zewnętrznej (zagranicznej i europejskiej); udział w posiedzeniu Rady Europejskiej w imieniu państwa członkowskiego nie ogranicza się bowiem do czystej reprezentacji, ani też do czynności faktycznych, a polega na uczestnictwie w podejmowaniu (na zasadzie konsensusu) decyzji politycznych przez tę instytucję unijną; art. 126 ust. 2 wyznacza zakres zadań, jakie Konstytucja stawia przed Prezydentem RP, określając w ten sposób granice i charakter jego funkcji ustrojowych sprecyzowanych w art. 126 ust. 1 Konstytucji jako „najwyższego

przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” i „gwaranta ciągłości władzy państwowej”; sięganie przez Prezydenta RP po kompetencje określone w Konstytucji i ustawach służy realizacji celów wyrażonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji; z preambuły Konstytucji i z art. 133 ust. 3 wynika trwale zobowiązanie Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów oraz właściwego ministra dotyczące współdziałania w realizacji zadań nieobjętych zakresami ich wyłącznej właściwości; współdziałanie stanowi ciąg czynności i nie ma pełnej symetrii dotyczącej zakresów konstytucyjnej powinności współdziałania (w odniesieniu do zadań Prezydenta RP wymóg współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwymi ministrami występuje w znacznie szerszym zakresie); Konstytucja nie determinuje zasad i sposobu współdziałania, a ustrojodawca pozostawił je praktyce relacji Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów oraz potrzebom chwili; współdziałanie obejmuje wypracowywanie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w związku z konkretnym posiedzeniem Rady Europejskiej, niezależnie od woli udziału w posiedzeniu Prezydenta RP, w zakresie, w jakim stanowisko to mieści się „w zakresie polityki zagranicznej”.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 126 ust. 1 Konstytucji nadał funkcji Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” wymiar uniwersalny w tym sensie, że funkcję tę sprawuje Prezydent zarówno w stosunkach zewnętrznych jak i wewnętrznych, ponadto – niezależnie od okoliczności, miejsca i czasu. Nie ma przesłanek prawnych, na podstawie których należałoby a limine wyłączyć z zakresu realizacji tej funkcji – forum instytucji politycznej Unii Europejskiej, tj. Rady Europejskiej. W związku z tym, że Konstytucja czyni „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” tylko Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydent RP – na zasadach i w granicach wyznaczonych przez Konstytucję i ustawy – samodzielnie postanawia o miejscu i formach urzeczywistnienia tej funkcji określonej w art. 126 ust. 1 Konstytucji. Pozycja ustrojowa „najwyższego przedstawiciela” oznacza, że zakres samoistnej funkcji Prezydenta dotyczy przede wszystkim sfery „uosobienia majestatu RP”.

Wydając wyżej wspomniane postanowienie Trybunał Konstytucyjny przeanalizował również sytuacje, w których konieczne musiałyby być – ze względu na konstytucyjne zadania Prezydenta RP – uczestnictwo Prezydenta RP w Radzie Europejskiej. Trybunał ocenił zatem jako prawdopodobne i uzasadniające udział Prezydenta RP np. takie posiedzenia Rady Europejskiej jak te poświęcone zmianom Traktatów stanowiących podstawę Unii Europejskiej

(gdyż mogą się wiązać z zagadnieniem suwerenności RP) oraz bezpieczeństwu państw członkowskich (a tym samym bezpieczeństwu RP).

W przywołanym postanowieniu Trybunał Konstytucyjny stwierdza w konkluzji, że: „Współdziałanie Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem umożliwia odniesienie się Prezydenta Rzeczypospolitej – w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji – do stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalanego przez Radę Ministrów. Umożliwia też sprecyzowanie zakresu i form zamierzonego udziału Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej.”.

Jednocześnie, w uzasadnieniu tego postanowienia Trybunał wskazał minimalne oczekiwania wynikające z konstytucyjnego obowiązku współdziałania władz, którymi są: obopólna gotowość do współdziałania ze strony zarówno Prezydenta RP, jak i Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Zagranicznych; powinność Prezesa Rady Ministrów informowania Prezydenta RP o przedmiocie obrad Rady Europejskiej i o stanowisku ustalonym przez Radę Ministrów; powinność zapoznania się przez Prezydenta RP ze stanowiskiem ustalonym przez Radę Ministrów (a w zakresie jego zadań konstytucyjnych – również możliwość zgłoszenia uwag do stanowiska oraz, w miarę potrzeby, podjęcia wiążących uzgodnień); powinność Prezydenta RP poinformowania o zamiarze uczestniczenia w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej; obopólna gotowość do rzetelnych uzgodnień w zakresie uczestnictwa Prezydenta RP w posiedzeniu Rady Europejskiej; powinność przestrzegania dokonanych uzgodnień co do form uczestnictwa i ewentualnego udziału Prezydenta RP w przedstawianiu stanowiska RP ustalonego przez Radę Ministrów.

W konsekwencji, w celu rzeczywistego zagwarantowania Prezydentowi RP możliwości realizacji przyznanych mu Konstytucją prerogatyw w zakresie polityki zagranicznej, w szczególności w kontekście zbliżającej się prezydencji Rzeczypospolitej Polskiej w 2025 r., istnieje konieczność uzupełnienia obowiązujących regulacji ustawy z dnia 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej o kompetencje Prezydenta RP do współuczestniczenia w ustalaniu stanowisk Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenia Rady Europejskiej oraz na posiedzenia międzynarodowe z udziałem Unii Europejskiej, do udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej oraz w posiedzeniach międzynarodowych z udziałem Unii Europejskiej, w których uczestniczą głowy państw lub szefowie rządów państw członkowskich

Unii Europejskiej, a także do współuczestniczenia w ustalaniu priorytetów polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej oraz desygnowaniu przez Polskę jej kandydatów na określone stanowiska w instytucjach i organach Unii Europejskiej.

Art. 1 pkt 3 projektowanej ustawy wprowadza w art. 2 ustawy kooperacyjnej – obok obowiązku Rady Ministrów współpracy z Sejmem i Senatem – obowiązek Rady Ministrów współpracy z Prezydentem RP w sprawach, o których mowa w art. 1 tej ustawy – sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej.

W konsekwencji, art. 1 pkt 1 i 2 projektowanej ustawy doprecyzowują tytuł oraz zakres przedmiotowy ustawy kooperacyjnej poprzez wskazanie, że będzie ona stanowiła o zasadach współpracy Rady Ministrów z Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej oraz Sejmem i Senatem. Takie sformułowanie tytułu oraz przedmiotu ustawy będzie adekwatne do znowelizowanej treści ustawy.

Art. 1 pkt 4–7 projektowanej ustawy mają na celu uregulowanie zasad współpracy Rady Ministrów, Prezydenta RP oraz Parlamentu RP w zakresie wyłaniania kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej. Zgodnie z obowiązującym brzmieniem art. 19 ustawy kooperacyjnej, kandydatury na stanowiska członka Komisji Europejskiej, członka Trybunału Obrachunkowego, sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, członka Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, członka Komitetu Regionów, dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym oraz Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej podlegają wyłącznie opiniowaniu przez organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu. Zgodnie natomiast z art. 39 ust. 2 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. z 2023 r. poz. 406), Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej mianuje i odwołuje Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej na wspólny wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, zaakceptowany przez Prezesa Rady Ministrów. Projekt ustawy uzupełnia obowiązujące regulacje o kompetencję Prezydenta RP do wyrażania wiążącej dla Rady Ministrów zgody na kandydaturę na ww. stanowiska, z wyłączeniem kandydatury na stanowisko Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej (nowy art. 18a ustawy kooperacyjnej). Zgodnie z projektowanymi przepisami, Rada Ministrów nie będzie mogła desygnować kandydata na stanowisko bez zgody Prezydenta RP. Przesłanką uzasadniającą przyznanie tak istotnej kompetencji Prezydentowi RP jest fakt,

że zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 133 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP) Prezydent RP już teraz mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych. Ranga przedstawicieli RP w instytucjach i organach UE na stanowiskach wskazanych w projektowanym art. 18a ust. 1 ustawy kooperacyjnej (dotychczasowym art. 19 pkt 1–7 ustawy kooperacyjnej) w pełni uzasadnia włączenie Prezydenta RP w krajową procedurę ich desygnowania.

Nowelizacja art. 19 i art. 20 ustawy kooperacyjnej (art. 1 pkt 6 i 7 projektu ustawy), regulujących zasady opiniowania kandydatur przez organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu, ogranicza się wyłącznie do dostosowania brzmienia tych przepisów do zmiany wynikającej z przyznania Prezydentowi RP ww. nowej kompetencji. Odtąd organ właściwy na podstawie regulaminu Sejmu będzie opiniował kandydaturę uzgodnioną wcześniej wspólnie przez organy władzy wykonawczej RP (Radę Ministrów i Prezydenta RP).

W celu uniknięcia wątpliwości co do spraw desygnowania kandydatów RP rozpoczętych na podstawie przepisów ustawy kooperacyjnej w brzmieniu dotychczasowym, art. 3 ust. 1 projektu ustawy stanowi, że w sprawach wyboru kandydata wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie ustawy, w których Rada Ministrów jeszcze nie przedłożyła do zaopiniowania przez właściwy organ Sejmu propozycji kandydatur, Rada Ministrów niezwłocznie przedłoży Prezydentowi RP propozycje kandydatur na te stanowiska, tak aby Prezydent RP mógł – zgodnie z przyznawaną mu projektowaną ustawą kompetencją – wyrazić zgodę albo odmówić zgody na desygnowanie danego kandydata jako kandydata Polski na wskazane stanowisko. W przypadku spraw, w których Rada Ministrów już wystąpiła do Sejmu o wyrażenie opinii (art. 3 ust. 2 projektowanej ustawy), Rada Ministrów poinformuje właściwy organ Sejmu o wstrzymaniu biegu 21-dniowego terminu na wyrażenie opinii do czasu wyrażenia zgody przez Prezydenta RP na desygnowanie danego kandydata, a jeżeli Prezydent RP odmówi takiej zgody – właściwy organ Sejmu nie wyrazi opinii o tej kandydaturze.

Art. 1 pkt 8 projektowanej ustawy wprowadza zmianę w zakresie procedury ustalania przez Radę Ministrów priorytetów polskiego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Prezydencję Rady Unii Europejskiej sprawuje przez pół roku dane państwo członkowskie zgodnie z ustaloną kolejnością, aktualnie wyznaczoną decyzją Rady (UE) 2016/1316 z dnia 26 lipca 2016 r. zmieniającą decyzję 2009/908/UE ustanawiającą środki wykonawcze do decyzji Rady Europejskiej w sprawie sprawowania prezydencji Rady oraz dotyczącą przewodnictwa w organach przygotowawczych Rady (Dz. Urz. UE L 208 z 02.08.2016, str. 42). Najbliższa

polska prezydencja Rady Unii Europejskiej – jak już wyżej wskazano – będzie miała miejsce w pierwszym półroczu 2025 roku. Projektowana zmiana art. 21 ust. 1 ustawy kooperacyjnej ma zagwarantować współdziałanie Rady Ministrów z Prezydentem RP w zakresie ustalania tych priorytetów.

Art. 1 pkt 9 projektowanej ustawy wprowadza nowy rozdział 6a określający zasady współpracy Rady Ministrów z Prezydentem RP w związku z udziałem RP w posiedzeniach Rady Europejskiej (tzw. szczytach UE) oraz w posiedzeniach międzynarodowych z udziałem UE (tzw. szczytach międzynarodowych z udziałem UE: szczytach dwustronnych z udziałem państw trzecich; wielostronnych szczytach grup i organizacji globalnych; szczytach wielostronnych z udziałem organizacji i partnerów regionalnych). Mając na względzie, że ani Traktat o Unii Europejskiej, ani Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie wskazują precyzyjnego katalogu posiedzeń międzynarodowych, w których – w ramach prowadzonych działań zewnętrznych oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa – bierze udział Unia Europejska, w projektowanej ustawie przyjmuje się możliwie szerokie określenie „posiedzenie międzynarodowe z udziałem Unii Europejskiej”, tak aby swoim zakresem obejmowało zarówno udział UE w spotkaniach organizacji i grup międzynarodowych oraz regionalnych, jak i spotkania UE z pojedynczymi podmiotami (jak np. państwa trzecie czy organizacje i grupy międzynarodowe oraz regionalne). Zgodnie z projektowanymi przepisami, Prezydent RP będzie miał możliwość wzięcia udziału wyłącznie w tych posiedzeniach międzynarodowych z udziałem Unii Europejskiej, na których przewidziana jest obecność szefów państw lub rządów państw członkowskich Unii Europejskiej.

W odniesieniu do ustalania stanowiska RP na szczyt, projektowane zasady współpracy (nowy art. 22a ustawy kooperacyjnej) obejmują następujące działania: Rada Ministrów przekazuje Prezydentowi RP dokumenty podlegające konsultacjom w związku ze szczytem UE lub szczytem międzynarodowym z udziałem UE (wraz z ocenami tych dokumentów, jeżeli takie oceny zostały sporządzone przez właściwe instytucje lub organy Unii Europejskiej), decyzję w sprawie stanowiska RP na szczyt podejmuje Rada Ministrów w porozumieniu z Prezydentem RP, a następstwem nieosiągnięcia porozumienia ma być brak ustalenia stanowiska na szczyt.

Przekazywanie przez Radę Ministrów dokumentów Prezydentowi RP w trybie art. 22a ust. 1 będzie odbywało się niezależnie od określonego w art. 4 i art. 9 ustawy kooperacyjnej obowiązku niezwłocznego przekazania przez Radę Ministrów Sejmowi i Senatowi wskazanych

w tych przepisach, podlegających konsultacjom z państwami członkowskimi, dokumentów Unii Europejskiej.

Współpraca między Radą Ministrów a Prezydentem RP w trybie art. 22a nie będzie dotyczyła spraw wskazanych w art. 12 ust. 2, art. 14 ust. 1 oraz art. 16 ust. 1 ustawy kooperacyjnej, albowiem przepisy te określają szczególne zasady współpracy (w tym zasady podejmowania decyzji w sprawie stanowisk RP) w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej. Natomiast dodawany nowy rozdział 6a ustawy kooperacyjnej (a w tym nowy art. 22a) dotyczy podstawowej funkcji Rady Europejskiej, określonej w art. 15 Traktatu o Unii Europejskiej, jaką nie jest funkcja prawodawcza, a „nadawanie Unii impulsów niezbędnych do jej rozwoju i określanie ogólnych kierunków i priorytetów politycznych”. W związku z tym, projektowane przepisy art. 22a ustawy kooperacyjnej, a także przepisy jej art. 12 ust. 2 i 3, art. 14 oraz art. 16 będą – w stosownych okolicznościach – stosowane niezależnie. W przypadku posiedzeń Rady Europejskiej oraz posiedzeń międzynarodowych z udziałem Unii Europejskiej znajdą zastosowanie zasady ogólne współpracy (art. 22a ustawy kooperacyjnej), a w przypadkach szczególnych decyzji Rady Europejskiej dotyczących rozszerzenia uprawnień Prokuratury Europejskiej, zezwolenia Radzie (UE) na zmianę systemu głosowania, ustanowienia wspólnej obrony UE, zmiany decyzji Rady (UE) odnoszącej się do tzw. zasady podwójnej większości dla osiągnięcia większości kwalifikowanej w Radzie (UE) oraz niezwoływania konwentu w związku z propozycją zmiany Traktatów zastosowanie znajdą odpowiednio art. 12 ust. 2 i 3, art. 14 oraz art. 16 ustawy kooperacyjnej.

Natomiast w odniesieniu do udziału RP w szczycie (nowy art. 22b ustawy kooperacyjnej), projektowane przepisy stanowią, że Prezydent RP może wziąć udział w szczycie, w szczególności jeżeli jest to uzasadnione interesem ochrony wartości wskazanych w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, tj. suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa, a w przypadku podjęcia decyzji o udziale w szczycie, Prezydent informuje o swoim zamiarze Prezesa Rady Ministrów.

W związku z projektowanym uzupełnieniem kompetencji Prezydenta RP w zakresie spraw związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej zaistniała konieczność stosownego uzupełnienia przepisu art. 3 ust. 1 pkt 1 lit. i ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o Komitecie do Spraw Europejskich (Dz. U. z 2020 r. poz. 2084) w zakresie możliwości upoważnienia Komitetu do Spraw Europejskich przez Radę Ministrów do rozpatrywania i rozstrzygania

również w zakresie współpracy Rady Ministrów z Prezydentem RP w sprawach związanych z członkostwem RP w Unii Europejskiej (art. 2 projektowanej ustawy).

Tak projektowane współdziałanie Prezydenta RP z Radą Ministrów ma zapewnić jednolitość działań podejmowanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej przez ustanowioną na podstawie art. 10 ust. 2 Konstytucji RP dualistyczną władzę wykonawczą w stosunkach z Unią Europejską oraz jej instytucjami i organami, w stosunkach zagranicznych Unii Europejskiej, a także na pozostałych forach organizacji i grup międzynarodowych. Współdziałanie to przewiduje odniesienie się Prezydenta RP do stanowiska RP ustalanego przez Radę Ministrów, jak i wyrażenie zamiaru udziału Prezydenta RP w konkretnym szczycie.

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 4 projektu ustawy).

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlega obowiązkowi przedstawiania właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039, z późn. zm.), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt ustawy nie dotyczy majątkowych praw i obowiązków przedsiębiorców (ustawa nie będzie miała wpływu na sytuację mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców).

Projekt nie rodzi dodatkowych skutków finansowych dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.