

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 30 sierpnia 2023 r.

**w sprawie 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**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 28 lipca 2023 r. 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, odrzuca tę ustawę.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Na posiedzeniu w dniu 30 sierpnia 2023 r. Senat rozpatrzył ustawę 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 i zdecydował o jej odrzuceniu.

W ocenie Senatu ustawa nie może stać się częścią porządku prawnego ze względu na daleko idące zastrzeżenia co do zgodności jej przepisów z Konstytucją. Podejmując decyzję o odrzuceniu ustawy Senat wziął pod uwagę w szczególności przedstawione w trakcie procesu legislacyjnego opinie uznanych autorytetów prawniczych, w tym prof. dra hab. Krzysztofa Skotnickiego¹⁾, prof. dra hab. Ryszarda Balickiego²⁾, prof. dr hab. Teresy Gardockiej³⁾, prof. dra hab. Ryszarda Piotrowskiego⁴⁾ oraz prof. dra hab. Marka Chmaja⁵⁾.

Poddając analizie procedurę uchwalenia ustawy przez Sejm, Senat zwrócił uwagę, że pierwsze czytanie projektu ustawy odbyło się na posiedzeniu sejmowej Komisji do Spraw Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 37 ust. 1 i 2 Regulaminu Sejmu pierwsze czytanie może być przeprowadzone na posiedzeniu Sejmu albo na posiedzeniu komisji sejmowej, przy czym w przypadku projektów ustaw: o zmianie Konstytucji, budżetowych, podatkowych, dotyczących wyboru Prezydenta, Sejmu i Senatu oraz organów samorządu terytorialnego, regulujących ustrój i właściwość władz publicznych, a także kodeksów, pierwsze czytanie

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

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

³⁾ 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 (OE – 476) – <https://www.senat.gov.pl/prace/opinie-i-ekspertyzy/>

⁴⁾ 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) (OE – 475) – <https://www.senat.gov.pl/prace/opinie-i-ekspertyzy/>

⁵⁾ 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) (OE – 477) – <https://www.senat.gov.pl/prace/opinie-i-ekspertyzy/>

projektu ustawy przeprowadza się obligatoryjnie na posiedzeniu Sejmu. W związku z tym, że ustawa niewątpliwie reguluje właściwość najważniejszych konstytucyjnych organów państwa – Prezydenta oraz Rady Ministrów, a także określa wzajemne relacje pomiędzy tymi organami w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, należy stwierdzić, że pierwsze czytanie projektu ustawy powinno odbyć się na plenarnym posiedzeniu Sejmu.

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

Jak słusznie wskazał prof. Ryszard Balicki, obowiązek współdziałania władz, ujęty w postaci ogólnej w Preambule do Konstytucji, znajduje swoje rozszerzenie w określonym w art. 133 ust. 3 Konstytucji obowiązku współdziałania Prezydenta z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem w odniesieniu do spraw z zakresu polityki zagranicznej. W doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego określony w powyższej normie obowiązek rozumiany jest jako regulacja wzmacniająca prowadzenie przez państwo polskie jednolitej polityki zagranicznej, a co za tym idzie oznacza także zakaz samodzielnego kształtowania polityki zagranicznej przez Prezydenta. Konstrukcja językowa art. 133 ust. 3 Konstytucji

stanowi o zobowiązaniu Prezydenta do współdziałania z premierem i właściwym ministrem⁶⁾. W literaturze polskiego prawa konstytucyjnego istnieje zgoda co to tego, że termin „współdziałanie” nie może być rozumiany jako konieczność „dojścia do uzgodnień”⁷⁾. Przewidziane w ustawie „nowe” uprawnienia Prezydenta mają natomiast charakter kategoryczny – brak zgody Prezydenta uniemożliwi desygnowanie kandydatów na określone stanowiska w Unii Europejskiej, zaś ustalenie priorytetów w zakresie sprawowania prezydencji w sytuacji braku porozumienia z Prezydentem może okazać się niemożliwe. „Porozumienie”⁸⁾ oznacza bowiem jednomyślność poglądów, zrozumienie, zgodę.

Analizując pozycję Prezydenta w sferze spraw zagranicznych należy mieć na względzie, że sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, w tym z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi, zgodnie z Konstytucją, powierzono Radzie Ministrów. Senat w pełni podziela pogląd, że art. 126 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej, nie może być samodzielną podstawą podejmowania decyzji przez Prezydenta. W przepisie tym zostały bowiem określone zadania, a nie kompetencje Prezydenta.

Senat zwraca ponadto uwagę, że Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z dnia 20 maja 2009 r. (sygn. akt Kpt 2/08) dotyczącym sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem a Prezesem Rady Ministrów w przedmiocie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa uprawnionego do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania stanowiska państwa stwierdził, że ustrojowa pozycja Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” i „gwaranta ciągłości władzy państwowej” została konstytucyjnie ukierunkowana przez wskazanie – w art. 126 ust. 2 – konstytucyjnych zadań Prezydenta. Przepis ten stanowi, że Prezydent: czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji oraz stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Należy przyjąć, że art. 126 ust. 2 wyznacza zakres zadań, jakie Konstytucja stawia przed Prezydentem, określając w ten sposób granice i charakter jego funkcji ustrojowych sprecyzowanych w art. 126 ust. 1 Konstytucji. Trybunał Konstytucyjny zwraca

⁶⁾ R. Balicki, komentarz do art. 133, [w:] *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 340-341.

⁷⁾ B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 660.

⁸⁾ <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/porozumienie;5478045.html>

uwagę na trzy okoliczności. Po pierwsze – treść art. 126 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że w przepisie tym określone są zadania, a nie kompetencje. Po drugie, wymienione w art. 126 ust. 2 zadania są realizowane przez Prezydenta wspólnie i we współdziałaniu z innymi organami władzy państwowej. W zakresie żadnego ze wskazanych zadań Prezydent nie ma wyłączności ich realizacji w formach władczych. Po trzecie, ustalonych w art. 126 ust. 2 zadań (celów) Prezydent nie może realizować w sposób dowolny. Realizując je, może sięgać bowiem jedynie po kompetencje określone w Konstytucji i ustawach. Sięganie przez Prezydenta po te kompetencje następować może jedynie w sytuacji, gdy służy to realizacji celów wyrażonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji.

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

Prof. R. Balicki w konkluzji swojej opinii stwierdza w szczególności, że zakres zmian ujętych w nowelizacji „prowadzi do niedopuszczalnej modyfikacji konstytucyjnie zdefiniowanej roli obu członów władzy wykonawczej” (tj. Rady Ministrów i Prezydenta), jest

„niezgodny z przyjętym w Konstytucji RP modelem rządów”, a ponadto wskazuje, że „brak zgody Prezydenta RP na zaproponowane przez Radę Ministrów kandydatury może prowadzić do sytuacji, w której Polska nie będzie należycie reprezentowana w organach Unii Europejskiej”, zaś „w przypadku braku porozumienia pomiędzy oboma członami władzy wykonawczej co do priorytetów, może prowadzić do dysfunkcyjnego funkcjonowania prezydencji składów Rady”.

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

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

W konkluzji swojej opinii prof. K. Skotnicki stwierdził, że „treść ustanawianej ustawy rozszerza uprawnienia Prezydenta poza granice określone w Konstytucji i czyni go organem współkierującym czy wręcz organem wyłącznie decydującym w sprawach związanych z członkostwem w Unii Europejskiej. Nie odpowiada to jego pozycji ustrojowej określonej w Konstytucji z 1997 r., która w zakresie polityki zagranicznej została ograniczona i pozbawiona uprawnień władczych. Wzmocnienie pozycji Prezydenta sprawia, że Rada Ministrów, ponosząc odpowiedzialność polityczną przed Sejmem, nie będzie mieć wynikającego z Konstytucji pełnego i samodzielnego wpływu na politykę zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej, zaś Prezydent będzie mieć na nią wpływ, jednak takiej odpowiedzialności ponosić nie będzie”.

Prof. T. Gardocka w swojej opinii wyraziła pełne poparcie dla tez i konkluzji sformułowanych zarówno w opinii prof. K. Skotnickiego jak i prof. R. Balickiego, a ponadto wskazała, że ustawa zmieniająca jest próbą odwrócenia zakresu kompetencji przyznanych przez Konstytucję w ramach trójpodziału władzy. Przyznaje ona bowiem Prezydentowi, w zakresie współdziałania z Unią Europejską uprawnienia stanowcze, które mogą sparaliżować prace Prezesa Rady Ministrów w tym obszarze. Zdaniem prof. T. Gardockiej jest to w oczywisty sposób niezgodne z Konstytucją, która nie daje żadnych podstaw do nadania Prezydentowi takich uprawnień w ramach trójpodziału władzy.

Prof. R. Piotrowski wskazał natomiast, że rozwiązania wprowadzone w przepisach ustawy są niezgodne z ustanowioną w Preambule do Konstytucji zasadą rzetelności i sprawności działalności instytucji publicznych. Ustawodawca narusza tę zasadę, ponieważ tworzy rozwiązania, sprowadzające immanentne ryzyko nierozwiązywalnego sporu między Prezydentem a Radą Ministrów w sprawach europejskich o kluczowym znaczeniu. Analizowane przepisy ustawy są przykładem regulacji potencjalnie dysfunkcyjnej. Nie wskazują one rozwiązania problemów, które tworzą. Dotyczy to zarówno sytuacji, w której Radzie Ministrów nie uda się uzgodnić z Prezydentem propozycji kandydatur na stanowiska wskazane w ustawie zmieniającej, jak i sytuacji, w której Rada Ministrów nie osiągnie porozumienia z Prezydentem w sprawie priorytetów w zakresie sprawowania przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji oraz w sprawie udziału Prezydenta w posiedzeniu Rady Europejskiej lub w posiedzeniach międzynarodowych z udziałem Unii Europejskiej, na których przewidziana jest obecność szefów państw lub rządów państw członkowskich. Jak podkreśla autor opinii, 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 do działania zgodnie z Konstytucją. Przedmiotowe przepisy ustawy stwarzają zatem zagrożenie dla sprawności działalności instytucji publicznych.

Prof. R. Piotrowski wskazuje ponadto, że przyjęte rozwiązania są niezgodne z art. 10 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego ustroj Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Ustawa nowelizująca modyfikuje tę zasadę w taki sposób, że uzależnia sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z Unią Europejską od stanowiska Prezydenta. Brak uzgodnienia lub porozumienia z Prezydentem uniemożliwia Radzie Ministrów realizację art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji. Tym samym zakłócona zostaje w drodze ustawy konstytucyjnie ustalona i wymagana równowaga między organami dualistycznej władzy wykonawczej.

Prof. M. Chmaj, w następstwie dokonania szczegółowej analizy ustrojowego ukształtowania relacji Prezydenta i Rady Ministrów w obszarze polityki zagranicznej w kontekście ustawy nowelizującej, stanął na stanowisku, że przepisy art. 18a ust. 2, art. 20 ust. 1 i art. 20a ust. 1 tzw. ustawy kooperacyjnej w brzmieniu nadanym przez nowelizację pozostają w 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) oraz pozycją ustrojową Rady Ministrów względem Prezydenta (art. 126, art. 133 oraz art. 146 ust. 1, 2 i ust. 4 pkt 9 Konstytucji).

Ponadto prof. M. Chmaj wskazał, że przepisy ustawy w zakresie, w jakim przewidują udział Prezydenta 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 Konstytucji w związku z jej Preambułą, art. 163 i art. 165 ust. 2 (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 Konstytucji w związku z jej Preambułą (z uwagi na nieuzasadnioną i nieproporcjonalną ingerencję w uprawnienia stron społecznych do desygnowania kandydatów na członków Komitetu Ekonomiczno-Społecznego).

Niezależnie od powyższego Senat powziął wątpliwość, czy decyzje podejmowane przez Prezydenta w ramach wyrażania zgody na desygnowanie kandydatów na określone stanowiska w Unii Europejskiej będą wymagały kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Zgodnie z art. 144 Konstytucji Prezydent, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe (ust. 1). Akty urzędowe Prezydenta wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem. W przepisie art. 144 ust. 3 Konstytucji określono wyjątki od obowiązku uzyskania kontrasygnaty. Katalog wyjątków ma charakter zamknięty. W doktrynie wskazuje się, że interpretacja art. 144 Konstytucji budzi szereg wątpliwości, z których największe znaczenie praktyczne mają te, które dotyczą zakresu koniecznej kontrasygnaty. Jak podkreśla P. Czarny⁹⁾, „najogólniej rzecz ujmując, zarysowały się dwa zasadnicze kierunki. Pierwszy opiera się na założeniu, że jednym z podstawowych założeń ustroju konstytucyjnego RP jest zasada aktywnej prezydentury. Przepisy dotyczące kontrasygnaty należy interpretować z uwzględnieniem tej zasady, a więc nie tylko przy zastosowaniu wykładni językowej. Poza tym z punktu widzenia zasady sprawności działania instytucji publicznych nie wydaje się uzasadnione rozciąganie wymogu kontrasygnaty na akty urzędowe głowy państwa, które, choć niewymienione wprost w art. 144 ust. 3, nie mają istotnego znaczenia ustrojowego i **nie dotyczą wprost zadań Rady Ministrów**. Drugi kierunek, nie negując zasady aktywnej prezydentury, nawiązuje do stwierdzenia, że zasada ta modyfikuje tylko w pewnym stopniu założenia systemu parlamentarno-gabinetowego. Przy takim podejściu od strony instytucjonalnej trudno utrzymywać, że odstępstwa od wymogu kontrasygnaty (jako konstytucyjnego elementu rządów parlamentarno-gabinetowych) mogłyby nie wynikać wprost z tekstu Konstytucji”.

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

Mając powyższe na względzie, Senat doszedł do wniosku, że akt wyrażenia zgody przez Prezydenta albo odmowy zgody na desygnowanie kandydatów na określone stanowiska w Unii Europejskiej będzie wymagał kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. A skoro tak, rozwiązanie przewidziane w ustawie może okazać się niefunkcjonalne, zwłaszcza w sytuacji,

⁹⁾ P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. wyd. II, Opublikowano: LEX/el. 2021.

gdy Prezydent odmówi zgody na desygnowanie kandydata zaproponowanego przez Radę Ministrów. Wprowadzenie wyjątku od obowiązku uzyskania kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów w analizowanym przypadku wymagałoby zmiany art. 144 ust. 3 Konstytucji.

Mając powyższe na uwadze, Senat zdecydował o odrzuceniu ustawy.