

Ambasadorowie RP: W sprawie ustawy rozszerzającej kompetencje Prezydenta RP

 monitorkonstytucyjny.eu/archiwa/26193

Redakcja

11/08/2023



Warszawa. 10 sierpnia 2023 r.

Zamiast „współdziałania” zamęt kompetencyjny, wystawienie na szwank prestiżu Urzędu Prezydenta RP i drastyczne osłabienie sprawności Państwa w UE

W sprawie ustawy rozszerzającej kompetencje Prezydenta RP

1.

28 lipca 2023 r. Sejm uchwalił ustawę¹ (dalej „ustawa”) zmieniającą tzw. ustawę koordynacyjną z 2010 r.², na mocy której radykalnie rozbudował kompetencje Prezydenta RP w „sprawach unijnych”. Spośród proponowanych w tej ustawie nowych kompetencji Prezydenta RP eksperci prawa konstytucyjnego jedynie jedną uznają za nie kontrowersyjną z punktu widzenia Konstytucji RP (obowiązek przekazywania Prezydentowi RP przez Radę Ministrów dokumentów unijnych związanych z pracami Rady Europejskiej, ocen tych dokumentów i rozważanego stanowiska), choć można mieć wątpliwości, czy sprawa ta wymaga regulacji ustawowej – obowiązek taki powinien się mieścić w ramach dobrych praktyk „współdziałania” rządu z Prezydentem RP w „sprawach unijnych”. Pozostałe natomiast proponowane nowe kompetencje – czyli decydujący wpływ Prezydenta RP na proponowanych przez rząd kandydatów na najważniejsze stanowiska unijne, „ustalenie” priorytetów polskiej Prezydencji w UE „w porozumieniu” z Prezydentem RP oraz generalne, radykalne postanowienie, że Prezydent RP podczas sprawowania przez Polskę Prezydencji w Radzie „bierze udział” w posiedzeniach Rady Europejskiej oraz w spotkaniach międzynarodowych UE (w których przewidziane jest uczestnictwo „szefów państw lub rządów”) – są w tej ocenie

jednoznacznie niezgodnie z Konstytucją RP oraz interpretacją miarodajnych jej postanowień w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r. (sygn akt Kpt 2/08).

Przedmiotem niniejszego komentarza nie jest pogłębienie krytyki ustawy z punktu widzenia niezgodności zawartych w niej regulacji z Konstytucją RP. Zwrócono natomiast przede wszystkim uwagę na jej całkowitą niezborność z regulacjami zawartymi w Traktatach stanowiących podstawę UE (w TUE i TFUE) oraz – w konsekwencji – na niebezpieczeństwo dalszego, osłabienia sprawności Państwa Polskiego w UE. W szczególności, wprowadzenie ustawy w życie grozi chaosem kompetencyjnym, paraliżem decyzyjnym oraz wystawieniem na szwank prestiżu Urzędu Prezydenta RP i Polski w ważnym okresie sprawowania przez Polskę Prezydencji w Radzie.

PiS w ciągu ośmiu lat rządów straszy utratą przez Polskę suwerenności w następstwie członkostwa w UE, **nie zdołał jednak w tym czasie sformułować spójnej strategicznej polityki europejskiej Polski** (chyba że za taką politykę uznamy dążenie do wyprowadzenia Polski z Unii, za czym wiele przemawia) oraz **drastycznie obniżył sprawność Państwa w działaniach w ramach UE. Wejście w życie omawianej ustawy byłoby kolejnym etapem jaskrawej marginalizacji polskiego państwa w UE i w środowisku międzynarodowym..**

2.

Nim przystąpimy do krytycznej analizy regulacji ustawy, warto przypomnieć **katalog i znaczenie kompetencji Prezydenta RP w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE, jakie wynikają z taksatywnego wyliczenia w art. 133 ust. 1 Konstytucji RP jego kompetencji w „stosunkach zewnętrznych” – w powiązaniu z postanowieniami Traktatów stanowiących podstawę Unii.** O kwestii tej nie wspomina się ani w uzasadnieniu ustawy, ani nie nawiązują do niej krytycy zawartych w niej rozwiązań. Natomiast katalog tych kompetencji i ich znaczenie są bardzo poważne.

- Prezydent RP ratyfikował traktat akcesyjny, na mocy którego Polska 1 maja 2004 r. przystąpiła do UE;
- Prezydent RP ratyfikuje traktaty akcesyjne, na mocy których do UE przystępują nowe państwa członkowskie (do tej pory traktaty akcesyjne dotyczące Bułgarii, Rumunii i Chorwacji);
- Prezydent RP ratyfikuje traktaty rewizyjne, na mocy których państwa członkowskie mogą zmieniać system instytucjonalny i zakres kompetencji powierzonych przez nie UE, a w ostateczności mogłyby Unię rozwiązać (do tej pory Traktat z Lizbony; dyskusja w toku procedury ratyfikacyjnej dowiodła, że podpisanie przez Prezydenta RP dokumentów ratyfikacyjnych nie jest wyłącznie formalnością);
- Prezydent RP ratyfikuje tzw. umowy mieszane, zawierane przez UE wspólnie z państwami członkowskimi w przypadku gdy przedmiot umowy wkracza w kompetencje państw członkowskich (najbardziej znanym przykładem są układy stowarzyszeniowe).

Niezależnie od tego, postanowienia Traktatów (zwłaszcza po zmianach wprowadzonych na mocy Traktatu z Lizbony) w szeregu przypadkach przewidują, iż – nim unijny akt prawny wejdzie w życie – niezbędne jest wyrażenie na to zgody przez państwa członkowskie „zgodnie z ich odpowiednimi wymaganiami konstytucyjnymi”. W Polsce uruchamiana jest w takich przypadkach procedura *quasi-ratyfikacyjna*, w ramach której ostateczną decyzję podejmuje Prezydent RP (dotychczas przypadek decyzji Rady Europejskiej z 25 marca 2011 r. (2011/199/UE), na mocy której uzupełniono art. 136 TFUE – co umożliwiło ustanowienie przez państwa strefy euro Europejskiego Mechanizmu Stabilności).

Dotyczy to zwłaszcza następujących przypadków:

- (art. 48 ust. 6 TUE) wyrażenie zgody na decyzję w sprawie zmiany postanowień części trzeciej TFUE (rynek wewnętrzny i polityki UE) (wspomniany wyżej przypadek decyzji Rady Europejskiej (2011/199/UE));
- (art. 42 ust. 2 zdanie drugie TFUE) wyrażenie zgody na decyzję w sprawie ustanowienia wspólnej obrony UE;
- (art. 25 akapit drugi TFUE) wyrażenie zgody na decyzję w sprawie uzupełnienia katalogu praw przysługujących obywatelowi Unii;
- (art. 218 ust. 8 TFUE) wyrażenie zgody na umowę w sprawie przystąpienia UE do Europejskiej Konwencji praw Człowieka;
- (art. 223 ust. 1 TFUE) wyrażenie zgody na ustanowienie jednolitej procedury dla wszystkich państw członkowskich w sprawie wyborów do Parlamentu Europejskiego;
- (art. 262 TFUE) wyrażenie zgody na przyznanie Trybunałowi Sprawiedliwości jurysdykcji w sprawie aktów ustanawiających europejskie tytuły prawne w dziedzinie własności intelektualnej;
- (art. 311 akapit trzeci TFUE) wyrażenie zgody na decyzję w sprawie zmiany kategorii zasobów własnych UE;
- (art. 50 ust. 1 TUE) last but not least, Prezydent RP może podjąć decyzję w sprawie wystąpienia Polski z UE, uruchamiając tym samym procedurę wystąpienia określoną w art. 50 TUE; postępowanie w tej sprawie w Polsce (ustalone na mocy wspomnianej na wstępie ustawy koordynacyjnej i wprowadzone do ustawy o umowach międzynarodowych) jest bardzo niefrasobliwe: projekt decyzji podejmuje rząd, zgodę wyraża parlament w drodze ustawy zwykłej, a decyzję podejmuje Prezydent RP; notyfikacji Radzie Europejskiej dokonuje Premier).

Poza tym Prezydent RP mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych, w tych ramach również Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.

Stosownie więc do Konstytucji RP, Prezydent RP – jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych – dysponuje taksatywnie wyliczonymi w art. 133 ust. 1 kompetencjami. W połączeniu z regulacjami Traktatów stanowiących podstawę UE zapewniają one Prezydentowi RP bardzo mocną pozycję w „sprawach

unijnych”: począwszy od decyzji w sprawie członkostwa w Unii, wystąpienia z Unii, przyjęcia nowego państwa członkowskiego, rewizji postanowień Traktatów oraz kontroli innych najważniejszych decyzji unijnych, mających wpływ na ustrój Unii, zwłaszcza zakres przekazywanych przez Polską na rzecz Unii kompetencji.

3.

W zakresie polityki zagranicznej Prezydent RP „współdziała” z „Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem” (ust. 3 art. 133 Konstytucji RP). Miarodajnej interpretacji postanowień Konstytucji RP w tym zakresie dokonał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z 20 maja 2009 r. W szczególności Trybunał podkreślił, że w „stosunkach zewnętrznych” Prezydent RP ma kompetencje określone w ust. 1 art. 133 Konstytucji RP, w pozostałym natomiast zakresie, wynikającym z art. 126 ust. 2 Konstytucji RP (czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium) chodzi o „zadania” Prezydenta RP, które realizowane są wspólnie i w porozumieniu z innymi organami władzy państwowej. **W zakresie wskazanych wyżej „zadań” Prezydent RP nie ma wyłączności ich realizacji w formach władczych i nie może ich realizować w sposób dowolny.**

4.

Postanowienia ustawy przewidują, że Prezydent RP ma być „ostatnią instancją” (wyrażać zgodę lub odmawiać wyrażenia zgody) na desygnowanie kandydatów na najważniejsze unijne stanowiska w instytucjach, organach UE i Europejskim Banku Inwestycyjnym: członka Komisji Europejskiej, członka Trybunału Obrachunkowego, sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, rzecznika generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, członka Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, członka Komitetu Regionów i dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym.

Przypomnieć należy, że na podstawie art. 133 ust. 1 pkt 3) Konstytucji RP Prezydent RP ma wyraźnie wskazaną kompetencję do mianowania Przedstawiciela RP przy UE. Tym samym we wskazanych pozostałych przypadkach kompetencji takiej nie ma. W przypadkach tych **chodzi o stanowiska w UE**. TUE i TFUE precyzują przesłanki, jakie muszą spełniać kandydaci oraz szczegółowo określają, czasami skomplikowaną, procedurę ich nominacji na szczeblu unijnym (wspólnie przez państwa członkowskie względnie przez instytucje unijne). Kandydatów na te stanowiska zgłaszają państwa członkowskie. **Bez wątpienia kompetencje w tej dziedzinie ma Rada Ministrów** (sprawuje ona bowiem „kierownictwo” w ramach członkostwa Polski w UE – art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji RP). Prezydent RP w tej mierze żadnych władczych form działania, które mógłby „realizować dowolnie” nie ma. **Może oczywiście „współdziałać” z Radą Ministrów i właściwym ministrem – Ministrem Spraw Zagranicznych (w tym przypadku jakiś rodzaj konsultacji), ostateczna decyzja należy jednak do Rady Ministrów względnie właściwego ministra.**

Co do zasady więc ewentualne wyrażanie lub nie wyrażanie przez Prezydenta RP zgody na zgłoszenie przez rząd kandydatur na wyżej wyliczone stanowiska unijne jest sprzeczne z Konstytucją RP. Dotyczy to wszystkich wymienionych w ustawie przypadków, w tym kandydata na członka Komisji Europejskiej, kandydatów na sędziów sądów unijnych i na rzecznika generalnego w TSUE oraz kandydata na członka Trybunału Obrachunkowego.

W niektórych przypadkach ustawa, powierzając Prezydentowi RP rolę „ostatniej instancji” w desygnowaniu kandydatur, podważa inne fundamenty konstytucyjne – na przykład w przypadku kandydatur do Komitetu Regionów – autonomię struktur samorządowych, a w przypadku kandydatur do Komitetu Ekonomiczno-Społecznego – autonomię związków pracobiorców, pracodawców i innych podmiotów reprezentujących społeczeństwo obywatelskie.

Zupełnie absurdalne jest wymienienie w ustawie kandydata na dyrektora w EBI. W tym przypadku bowiem w Radzie Gubernatorów (najwyższy organ EBI) Polska reprezentowana jest przez Ministra Finansów (taktownie więc pominięto w ustawie wyrażenie zgody lub nie w tym przypadku). Natomiast Rada Gubernatorów nominuje dyrektorów w EBI z kandydatów wskazanych przez państwa członkowskie: angażowanie Prezydenta RP w procedurę wskazywania kandydata na stanowisko operacyjne w organizacji międzynarodowej graniczy z absurdem.

We wszystkich tych przypadkach, zwłaszcza w przypadku kandydatów na sędziów sądów unijnych i rzecznika generalnego w TSUE oraz kandydata na członka Komisji Europejskiej przeprowadzana jest na szczeblu unijnym skrupulatna procedura weryfikująca spełnienie przez kandydata warunków do pełnienia stanowiska. Zdarza się, że proponowany kandydat musi zostać przez państwo członkowskie wycofany. Odpowiedzialność za niewłaściwie dobraną kandydaturę spada wówczas na właściwego ministra (względnie odpowiedzialnego za przeprowadzenie procedury wyłaniania kandydata wiceministra). **W świetle rozwiązań zawartych w ustawie odpowiedzialność taka obciążałaby również Prezydenta RP, narażając na szwank prestiż Urzędu Prezydenta.**

Są jeszcze inne okoliczności, nazwijmy je politycznymi, które warto brać pod uwagę.

Po pierwsze – jeżeli po jesiennych wyborach przy władzy pozostałby PiS, nie musi oznaczać to, że współpraca między rządem a Prezydentem RP układać się będzie harmonijnie. Ambicje polityczne zaangażowanych polityków odgrywają znaczącą rolę. **Prezydent RP włączony zostałby w hucpę polityczną i polityczno-rodzinną, uprawianą przez PiS w wyłanianiu kandydatów na lukratywne unijne posady, nie oglądając się na niezależność i fachowe przygotowanie kandydatów.** Jakie są następstwa takich praktyk wykazuje konsekwentne odrzucanie w toku unijnej weryfikacji kandydatów zgłaszanych przez rząd PiS na sędziów sądów unijnych (*notabene* podobnie jak kandydatów na sędziego Europejskiego Trybunału Praw Człowieka), czy „przepchnięcie” nieudolnego kandydata na członka Komisji Europejskiej (odpowiedzialnego za niezmiernie istotny dla Polski obszar Wspólnej Polityki Rolnej).

Odbywa się to kosztem sprawności Polski w unijnym procesie decyzyjnym i prestiżu Polski jako państwa członkowskiego UE; w świetle ustawy znacząca część odpowiedzialności obciąży również Prezydenta RP.

Po drugie – przedstawiciele partii opozycyjnych zasadnie obawiają się, że w przypadku wygrania wyborów i utworzenia przez te partie rządu, Prezydent RP (związany z PiS) będzie wykorzystywał możliwości przewidziane w ustawie do wywierania na rząd nacisku w „sprawach unijnych”, również w drodze blokady konkretnych kandydatur. W skrajnym przypadku mogłoby to prowadzić do tego, że Polska nie będzie w stanie zgłosić kandydata na dane stanowisko. Niezależnie od tego, że będzie to bardzo osłabiało status Polski w UE, może również uruchomić procedury formalne (na przykład w stosunku do Zjednoczonego Królestwa Komisja Europejska wszczęła postępowanie o naruszenie Traktatów i skierowała sprawę do TSUE ze względu na brak wskazania kandydata na członka Komisji w finalnym etapie *Brexitu*). Wydaje się jednak, że w takim przypadku rząd po prostu zgłosi kandydatów, nie oglądając się na zastrzeżenia Prezydenta RP, nie mające uzasadnienia w Konstytucji RP. Kandydaci tacy będą respektowani w procedurach unijnych a ewentualne protesty Prezydenta RP (kontestującego na szczeblu unijnym kandydatów rządu polskiego) znajdą swój finał analogiczny do słynnego głosowania 27:1 w sprawie nominacji Donalda Tuska na Przewodniczącego Rady Europejskiej. **Niemniej byłaby to sytuacja groteskowa, ośmieszająca Polskę w UE i ośmieszająca Urząd Prezydenta RP.**

5.

We wspomnianym orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r., interpretując postanowienia Konstytucji RP wyjaśniono jednoznacznie, że **Rada Ministrów ustala stanowisko Polski na posiedzenia Rady Europejskiej (dotyczyć to będzie również ustalenia priorytetów polskiej Prezydencji w Radzie)**. „Współdziałanie” natomiast Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem umożliwia „**odniesienie się**” **przez Prezydenta RP do stanowiska ustalonego przez Radę Ministrów** (względnie do ustalonych przez Radę Ministrów priorytetów polskiej Prezydencji w Radzie UE) w sprawach związanych z jego „zadaniami” określonymi w art. 126 ust. 2 Konstytucji.

W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny wyjaśnił również, że Premier reprezentuje Polskę podczas posiedzeń Rady Europejskiej i przedstawia polskie stanowisko. Z drugiej jednak strony Trybunał wskazał, że Prezydent RP może – jako najwyższy przedstawiciel Polski (art. 126 ust. 1 Konstytucji) – podjąć decyzję o swoim udziale **w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej**, o ile uzna to za celowe dla realizacji swoich zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP. **Udział taki wymaga jednak „współdziałania” Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.** Chodzi o zapewnienie jednolitości działań podejmowanych w imieniu Polski w Unii Europejskiej.

Zatem postanowienia ustawy, stosownie do których priorytety polskiej Prezydencji w Radzie miałyby być ustalone przez Radę Ministrów „w porozumieniu” z Prezydentem RP nie mają podstawy w Konstytucji RP. Prezydent RP „współdziała” w tej mierze z Radą Ministrów, co – jak wspomniano – obejmuje jedynie możliwość „odniesienia się” do priorytetów ustalonych przez rząd, **nie uzasadnia natomiast współdecydowania przez Prezydenta RP przy ustalaniu tych priorytetów** (co wynika z zawartego w ustawie sformułowania „w porozumieniu”).

Podobnie, **kategoryczne stwierdzenie zawarte w ustawie, że w okresie sprawowania przez Polskę Prezydencji w Radzie Prezydent RP „bierze udział” w posiedzeniach Rady Europejskiej oraz „posiedzeniach międzynarodowych z udziałem Unii Europejskiej, na których przewidziana jest obecność szefów państw lub rządów państw członkowskich” nie znajduje uzasadnienia w Konstytucji RP.** Prezydent RP może podjąć decyzję co do udziału w **konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej**, musi przy tym „współdziałać” z Prezesem Rady Ministrów. Zawarte w ustawie sformułowanie – „bierze udział” – zakłada, że Prezydent RP miałby brać udział – bez „współdziałania” z Prezesem Rady Ministrów – we wszystkich takich spotkaniach podczas sprawowania przez Polskę Prezydencji w Radzie. **Ograniczenie kompetencji Prezesa Rady Ministrów w takim zakresie zakrawałoby na absurd, tym bardziej że Prezydent RP może jedynie uczestniczyć w powyższych spotkaniach w celu realizacji swoich „zadań” określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP (głównie sprawy bezpieczeństwa Polski), natomiast większość problemów dyskutowanych podczas posiedzeń Rady Europejskiej objęta jest wyłączną kompetencją Rady Ministrów.** Można też odnotować, że postanowienia ustawy sugerują, iż Prezydent RP pretenduje do udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej i spotkaniach gremiów międzynarodowych jedynie podczas sprawowania przez Polskę Prezydencji w Radzie (a więc w drugiej połowie 2025 r.) oraz podczas kolejnej Prezydencji za kilkanaście lat, pozostawiając na boku sprawę udziału w tego rodzaju spotkaniach prowadzonych przez prezydencje innych państw członkowskich.

Postanowienia ustawy w omawianym zakresie są nie tylko niekonstytucyjne, ale szczególnie konfliktogenne, zwłaszcza w okresie kohabitacji politycznej. Udział Prezydenta RP w posiedzeniach Rady Europejskiej bez „współdziałania” z Prezesem Rady Ministrów, a nawet wbrew stanowisku Rady Ministrów, będzie prowadził do kolejnych brukselskich batalii „o krzesło”. **Następstwem będzie osłabienie statusu i stanowiska Polski oraz sprawności zarządzania sprawami unijnymi podczas Prezydencji w Radzie. będzie też wystawienie na szwank prestiżu Urzędu Prezydenta RP, Prezesa Rady Ministrów i prestiżu Państwa Polskiego.** O ewentualnych szkodach jakie powstałyby w przypadku batalii dotyczących udziału w spotkaniach międzynarodowych na najwyższym szczeblu nie ma już co nawet wspominać.

Porządek sprawowania Prezydencji w Radzie przewiduje, że w drugiej połowie 2024 r. Prezydencję mają sprawować Węgry, a bezpośrednio po nich, w pierwszej połowie 2025 r. Polska. **Coraz donośniejsze są pytania, czy państwa niedemokratyczne, przeciwko którym toczy się postępowanie na podstawie art. 7 TUE i w stosunku do których Trybunał Sprawiedliwości UE (i Europejski Trybunał Praw Człowieka) potwierdził łamanie praworządności i naruszanie fundamentów prawnych UE, powinny sprawować Prezydencję w Radzie.** Wątpliwości takie w stosunku do Węgier wyraził wprost Parlament Europejski w punkcie 11 rezolucji z 1 czerwca 2023 r. ([2023/2691\(RSP\)](#)), pomijając Polskę jedynie ze względu na planowane jesienią wybory i możliwość zmian wewnątrzpolitycznych.

Nawet jeżeli małe są szanse na „odłożenie” Prezydencji w Radzie Węgier i Polski *ad Calendas Graecas*, to wysuwanie takich wątpliwości świadczy o głębokości upadku prestiżu obu tych państw w UE.

Podpisane: Konferencja Ambasadorów RP

Konferencja Ambasadorów RP to stowarzyszenie byłych przedstawicieli RP, której celem jest analiza polityki zagranicznej, wskazywanie pojawiających się zagrożeń dla Polski i sporządzanie rekomendacji. Chcemy dotrzeć do szerokiej opinii publicznej. Łączymy nas wspólna praca i doświadczenie w kształtowaniu pozycji Polski jako nowoczesnego państwa Europy, znaczącego członka Wspólnoty Transatlantyckiej. Jesteśmy przekonani, że polityka zagraniczna powinna reprezentować interesy Polski, a nie partii rządzącej.

1 Tekst 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 uchwalony przez Sejm 28.07.2023 r. i przekazany do Senatu. https://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/3335_u.htm (dostęp: 2.08.2023 r.).

2 Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395.

Zdjęcie ilustrujące: Autor – Adrian Grycuk, Wikipedia.org