

PAWEŁ KUCZMA

ORCID: 0000-0003-1443-4742

Uniwersytet Zielonogórski

## FUNKCJA EUROPEJSKA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

**Abstrakt:** Członkostwo w UE wpłynęło na konieczność postrzegania uprawnień niektórych organów władzy przez pryzmat unijny. Źródłem zmiany optyki na klasyczne funkcje organów władzy jest zarówno prawo UE, które włącza konstytucyjne organy w struktury organów unijnych, jak również regulacje krajowe, które należy interpretować w sposób przyjazny prawu UE. Celem artykułu jest ustalenie, czy prezydent posiada tak zwaną funkcję europejską i w czym się ona przejawia. Celem jest również wskazanie pewnych uprawnień głowy państwa w dziedzinie polityki europejskiej. Konsekwencją tych analiz jest ustalenie zakresu funkcji europejskiej prezydenta oraz istoty tej funkcji opartej na współdziałaniu z Radą Ministrów.

**Słowa kluczowe:** prezydent, Rada Ministrów, współdziałanie, Unia Europejska, konstytucja, polityka europejska, funkcja europejska

### 1. WPROWADZENIE

Proces europeizacji prawa polskiego poprzedził etap wstąpienia Polski do Unii Europejskiej. Można wskazać, że formalnie rozpoczął się od momentu stowarzyszenia się naszego państwa z wspólnotami europejskimi<sup>1</sup> i trwa po dzień dzisiejszy, gdyż legislacja europejska i będące jej wytworem prawo UE nieustannie oddziałuje na treść i kształt prawa obowiązującego w porządkach prawnych państw członkowskich. Największą odporność na prawo UE cechuje jednak Konstytucję RP, chociaż i jej nie ominęła nowelizacja z uwagi na konieczność dostosowania norm prawnych do wymogów prawa UE (art. 55 Konstytucji)<sup>2</sup>. Polska ustawa zasadnicza nie zawiera wprost odniesień do Unii Europejskiej ani też

<sup>1</sup> Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską a wspólnotami europejskimi i ich państwami członkowskimi z drugiej strony z 16 grudnia 1991 roku (Dz. U. z 1994 r. Nr 11, poz. 38).

<sup>2</sup> Zob. P. Kuczma, *Oddziaływanie międzynarodowych i europejskich aktów prawnych na prawo krajowe na przykładzie uregulowań ekstradycyjnych*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2023, nr 1, s. 60 n.

żadnych *expressis verbis* postanowień odnoszących się do uprawnień konstytucyjnych organów władzy publicznej w zakresie polityki europejskiej — cechuje się anonimowością w sprawach europejskich<sup>3</sup>.

Pojęcie europeizacji można odnosić nie tylko do prawa, ale także kompetencji organów władzy publicznej. Członkostwo w UE wpłynęło bowiem na konieczność postrzegania uprawnień niektórych organów władzy przez pryzmat unijny. Źródłem zmiany optyki na klasyczne funkcje organów władzy jest zarówno prawo UE, które włącza konstytucyjne organy w struktury organów unijnych (na przykład Rada Europejska, Rada), jak również regulacje krajowe, które należy interpretować w sposób przyjazny prawu UE. Wskutek przystąpienia do Unii Europejskiej pewnej części organów władzy publicznej można przypisać realizację nowej funkcji — funkcji europejskiej.

Interesujące wydaje się udzielenie odpowiedzi na pytanie o realizację przez głowę państwa funkcji europejskiej i określenie jej pozycji na płaszczyźnie stosunków międzynarodowych, a mówiąc ściślej: stosunków europejskich. W końcu prezydent jest najwyższym reprezentantem Rzeczypospolitej Polskiej, a na gruncie ustawy zasadniczej został zaopatrzony w liczne prerogatywy. Posiada między innymi prawo czynnej i biernej legacji oraz ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych. Istotne wydaje się też ustalenie, czy Konstytucja pozostaje obojętna na pozycję prezydenta w jego kontaktach z Unią Europejską. Jaka jest rola prezydenta w kształtowaniu polityki europejskiej? Czy zgodne z Konstytucją i traktatami jest nadawanie głowie państwa jakiejś szczególnej pozycji na tle innych organów w sferze spraw europejskich? W czym przejawia się realizacja funkcji europejskiej przez prezydenta RP?

## 2. FUNKCJA REPREZENTACYJNA

Pozycja głowy państwa w stosunkach międzynarodowych określana jest według norm prawa zwyczajowego jako *ius representationis omnimodae*, czyli nieograniczone, pełne prawo reprezentowania państwa w stosunkach zewnętrznych oraz posiadania zespołu przywilejów i immunitetów składających się na tak zwany „immunitet suwerena”<sup>4</sup>. „O konkretnym zakresie kompetencji wewnątrzpaństwowych decyduje konstytucja danego kraju. Może ona przewidywać realnie istotne kompetencje głowy państwa w zakresie polityki zagranicznej państwa, jak i kompetencje określane zwykle jako reprezentacyjno-ceremonialne”<sup>5</sup>. Prawo

<sup>3</sup> Zob. P. Kuczma, *Europeizacja Konstytucji RP na tle rozwiązań Państw Członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2022, nr 129.

<sup>4</sup> R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004, s. 158.

<sup>5</sup> M. Masternak-Kubiak, A. Preisner, *Realizacja konstytucyjnego podziału kompetencji organów państwa w stosunkach zewnętrznych*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 110.

europejskie nie pozostaje jednak obojętne na kwestie reprezentacji państw członkowskich na forum instytucji Unii. Pomimo że Unia Europejska szanuje tożsamość narodową państw członkowskich (art. 4 ust. 2 TUE)<sup>6</sup>, to poprzez wskazanie składu instytucji europejskich w pewien sposób ingeruje w kwestię kompetencji głowy państwa w dziedzinie stosunków europejskich<sup>7</sup>.

Traktaty odnoszą się do szefów państw w zasadzie tylko w jednym wypadku, to jest — przy wskazaniu składu Rady Europejskiej. I tak w skład Rady Europejskiej wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich, jak również jej przewodniczący oraz przewodniczący komisji (art. 15 ust. 2 TUE). Zastosowanie partykuły „lub” powoduje, że to systemy konstytucyjne oraz praktyka państw członkowskich decydują o tym, czy dane państwo na Radzie reprezentowane jest przez szefa rządu (premiera, kanclerza), czy szefa państwa (prezydenta)<sup>8</sup>. W praktyce dominują szefowie rządów, ale Francję reprezentuje prezydent. Tylko dwa państwa mają w UE podwójną reprezentację (na co zezwala użyta partykuła „lub”): Finlandia i Polska<sup>9</sup>. Traktaty wprost nie premiują w szczególny sposób żadnego konstytucyjnego organu państwa w sprawach europejskich. Należy jednak zauważyć, że niektóre instytucje i organy Unii składają się z przedstawicieli państw członkowskich (Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Komitet Stałych Przedstawicieli — COREPER). W każdym z nich zasiadają przedstawiciele szczebla ministerialnego lub rządów, co można odczytać jako pewną preferencję rządu krajowego na tle innych organów krajowych — szczególnego partnera w polityce europejskiej.

Rada Europejska jest instytucją, w której zapadają najważniejsze decyzje polityczne, nadaje ona Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne (art. 15 ust. 1 TUE). Kwestia reprezentacji Polski w Radzie Europejskiej wywołała w związku z tym spór kompetencyjny pomiędzy konstytucyjnymi organami państwa. Wcześniejsza praktyka polegała na reprezentacji państwa w Radzie Europejskiej przez premiera, ale prezydent wziął udział w posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 15–16 października 2008 roku wbrew stanowisku premiera. W postanowieniu rozstrzygającym spór kompetencyjny Trybunał Konstytucyjny wskazał, że prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej, 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 Rzeczypospolitej określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji. Natomiast Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji, ustala stanowisko Rzeczypospolitej

<sup>6</sup> Traktat o Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 202 z 2016 r.), dalej: TUE.

<sup>7</sup> L. Bosek, *Art. 133, [w:] Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safian, L. Bosek, Warszawa 2016.

<sup>8</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010, s. 69.

<sup>9</sup> J. Barcz, M. Górka, *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2009, s. III-2.

Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rzeczpospolitą Polską na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko<sup>10</sup>. Ewentualny „udział prezydenta w przedstawianiu stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej nie może prowadzić do zmniejszenia wewnętrznej koherencji tego stanowiska, do odejścia od treści ustalonych przez Radę Ministrów. Nie może też wykroczyć poza granice uzgodnień dokonanych na podstawie art. 133 ust. 3 Konstytucji”<sup>11</sup>.

Oznacza to, że obecność prezydenta w Radzie Europejskiej ma czysto ceremonialny, by nie powiedzieć — ornamentacyjny, charakter. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie posiada bowiem wynikających z przepisów Konstytucji uprawnień do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej RP. Konstytucja nie zawiera upoważnień do prowadzenia polityki zagranicznej oraz ogólnego kierowania nią przez prezydenta RP. Powyższa teza komponuje się znakomicie z przypisaniem w art. 126 Konstytucji prezydentowi RP konstytucyjnej funkcji (roli) „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej”, którą realizuje nie tylko w wymiarze polityki krajowej, ale i zagranicznej (europejskiej). Przy czym realizacja funkcji reprezentacyjnej prezydenta w polityce europejskiej musi odbywać się zawsze w ramach współdziałania 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 Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami<sup>12</sup>. Prezydent w ramach realizacji funkcji reprezentacyjnej w sferze europejskiej nie działa w sposób samodzielny (autonomiczny), ale jest swego rodzaju organem pomocniczym wobec premiera i Rady Ministrów. Nie może podejmować aktywności w tych sprawach, które nie zostały ustalone z prezesem RM i ministrem spraw zagranicznych. W szczególności prezydent nie może prowadzić „własnej” (autonomicznej) polityki zagranicznej.

Współdziałanie „nie wymaga «dojścia do uzgodnień» [...]. Z naruszeniem wyrażonej tu normy będziemy mieli zwykle do czynienia po wielokrotnym, powtarzającym się postępowaniu, świadczącym o braku takiego nastawienia”<sup>13</sup>. Współdziałanie oznacza stworzenie pewnego kanału informacyjnego, w ramach którego oba człony władzy wykonawczej będą się wzajemnie informować o zamierzeniach w sferze polityki zagranicznej (europejskiej), jak również wsłuchiwać się w stanowisko wyrażone przez organ<sup>14</sup>. Posługując się cytatem, można wskazać, że

<sup>10</sup> Postanowienie TK z 20 maja 2009 roku, sygn. Kpt 2/08.

<sup>11</sup> Opinia Prokuratora Generalnego z dnia 23 grudnia 2010 roku projektu ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (druk 3598), s. 3.

<sup>12</sup> Punkt 4 postanowienia TK z 20 maja 2009 roku, sygn. Kpt 2/08.

<sup>13</sup> P. Sarnecki, *Art. 133*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa, s. 4–5.

<sup>14</sup> B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

głowa państwa „ma prawo być informowana przez swoich ministrów, ma prawo ich inspirować i ma prawo upominać”<sup>15</sup>.

Pomimo tych uwag nie można prezydentowi odmówić realizacji funkcji reprezentacyjnej w zakresie polityki europejskiej: jest on bowiem pełnoprawnym reprezentantem Polski na forum Rady Europejskiej. Realizując funkcję „najwyższego przedstawiciela RP”, prezydent prowadzi również nieskodyfikowaną aktywność w sferze spraw zagranicznych przez utrzymywanie bezpośrednich kontaktów z szefami państw obcych czy przedstawicielami organizacji międzynarodowych, jak również przez odbywanie wizyt zagranicznych oraz przyjmowanie obcych delegacji w Polsce<sup>16</sup>.

### 3. FUNKCJA PRAWOTWÓRCZA

Prezydent posiada ograniczone uprawnienia w zakresie prawotwórstwa. Główny ciężar tworzenia prawa spoczywa na innych organach władzy publicznej. Niemniej jednak, kompetencje prezydenta w tej dziedzinie nie są pozbawione znaczenia, a był on już kluczową postacią, gdy idzie o realizację spraw europejskich.

Jak do tej pory za największą partycypację polskiej głowy państwa w dziele budowy rozrastającego się gmachu europejskiego prawa wypada uznać podpis, jaki złożył Prezydent RP Lech Kaczyński pod Traktatem z Lizbony. Prezydent zrezygnował w ten sposób z możliwości wstrzymania procesu, który w trudny do przecenienia sposób pogłębia proces eurointegracji, nadając jej „parakonstytucyjny” wymiar, bo przecież Traktat zastąpił Konstytucję Europejską, która nie weszła w życie z powodu silnego oporu eurosceptyków<sup>17</sup>.

Dodać należy, że prezydent dość mocno opóźnił proces ratyfikacyjny, wstrzymując się z podpisaniem traktatu.

Prezydenckie prawo do ratyfikacji umów międzynarodowych może w przyszłości, w przypadku dalszego postępowania procesu integracyjnego, odegrać istotną rolę, a głowa państwa — ponownie stanąć w centrum wydarzeń europejskich. Zwłaszcza że wypowiedane są różne opinie na temat tego, czy na prezydencie ciąży konstytucyjny obowiązek ratyfikacji umowy międzynarodowej, czy

---

<sup>15</sup> S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997, s. 82.

<sup>16</sup> R. Balicki, *Art. 133*, [w:] *Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, s. 340.

<sup>17</sup> R. Balicki, A. Ławniczak, *Prezydent RP a proces stanowienia prawa europejskiego*, [w:] *Zasada pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015, s. 175–176.

też może ratyfikacji odmówić<sup>18</sup>. Konstytucja sprawy tej jednoznacznie nie przesądza. Paweł Sarnecki stoi na stanowisku, że prawo do odmowy ratyfikacji umowy międzynarodowej prezydentowi nie przysługuje. Natomiast Bogusław Banaszak i Lech Garlicki ratyfikację umowy międzynarodowej uważają za leżącą w granicach dyskrecjonalnej władzy głowy państwa. Zgoda parlamentu nie ustanawia nakazu ratyfikacji, lecz ją zaledwie umożliwia. Dopiero zgoda narodu wyrażona w referendum jest równoznaczna z takim nakazem. Gdyby bowiem przyjąć, że prezydent nie może odmówić ratyfikacji umowy międzynarodowej, to jego rola w tej sprawie sprowadzałaby się do czysto formalnej i protokolarnej<sup>19</sup>.

Dla porządku należy wskazać, że prezydent zarządza ogłoszenie niektórych umów międzynarodowych na wniosek ministra właściwego do spraw zagranicznych (art. 18 ust. 2 u.u.m.)<sup>20</sup> i chociaż jest to kompetencja organizacyjno-techniczna, to brak zarządzenia ogłoszenia niektórych wyroków Trybunału Konstytucyjnego wywołał kryzys wokół tego organu. Zatem niewłaściwa realizacja z pozoru błahych uprawnień może prowadzić do poważanych konsekwencji prawnych.

Prezydent został też włączony w proces wystąpienia z Unii Europejskiej i jest adresatem projektu decyzji o wystąpieniu z Unii Europejskiej po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie (art. 22a ust. 2 u.u.m.). Ponadto wyraża zgodę na przedłużenie okresu, o którym mowa w art. 50 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (okres przejściowy, w którym obowiązują traktaty od dnia wejścia w życie umowy o wystąpieniu z UE lub dwuletniego okresu po notyfikacji), na wniosek Rady Ministrów. Przepisy w tym względzie również są nieprecyzyjne. Sformułowanie „wyraża zgodę” można interpretować jako obowiązek wyrażenia zgody, gdyż użyty jest tryb dokonany. Z drugiej strony, prezydent odpowiada jedynie „na wniosek” Rady Ministrów, a ten nie ma charakteru wiążącego. Chyba że uznamy, że wniosek ten jest konsekwencją kierowniczej roli RM w polityce zagranicznej, co oznacza, że będzie miał wiążący charakter. Niemniej jednak, brak szczegółowego dopracowania tej regulacji i udziału prezydenta w procedurze wystąpienia z Unii Europejskiej może narazić interes Rzeczypospolitej na poważne konsekwencje w sferze realizacji nie tylko polityki europejskiej, ale także prawne.

Funkcja prawotwórcza prezydenta w sferze europejskiej może się przejawiać poprzez skorzystanie przez głowę państwa z inicjatywy ustawodawczej. Wobec braku regulacji dotyczącej członkostwa Polski w Unii Europejskiej powstawały różne inicjatywy wprowadzenia zmian do systemu konstytucyjnego poprzez znowelizowanie ustawy zasadniczej. Próba taka została też podjęta przez prezydenta

<sup>18</sup> Przykładowo zdaniem P. Winczorka „prezydent może zaniechać ratyfikacji takiej umowy, bo w przeciwnym razie jego kompetencja w tym zakresie nabrałaby czysto dekoracyjnego charakteru, co w świetle art. 126 ust. 1 i 2 konstytucji byłoby wątpliwe”. P. Winczorek, *Ratyfikacja dla prestiżu Polski*, „Rzeczpospolita” 17.07.2008.

<sup>19</sup> P. Winczorek, *Termin ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Rzeczpospolita” 12.02.2010.

<sup>20</sup> Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 roku o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2020 r., poz. 127), dalej: u.u.m.

RP Bronisława Komorowskiego, który przedstawił w dniu 12 listopada 2010 roku projekt ustawy o zmianie Konstytucji (druk 3598). Przedłożony przez prezydenta projekt przewidywał:

1. Wprowadzenie rozwiązań ułatwiających efektywne wykonywanie prawa UE przez pełną realizację zobowiązań zaciągniętych w Traktacie akcesyjnym w zakresie uczestnictwa w Unii Gospodarczej i Walutowej i przyjęcia euro; 2. wprowadzenie trybu przyjmowania stanowiska Polski w nowych procedurach unijnych i unormowania trybu podejmowania decyzji o wystąpieniu z UE<sup>21</sup>.

W projekcie tym znalazła się propozycja przepisu regulującego współdziałanie w ramach organów władzy publicznej w sposób odpowiadający regulacji zawartej w art. 133 ust. 3, która dotyczy współdziałania tych organów państwa w zakresie polityki zagranicznej<sup>22</sup>. W mojej ocenie przepis ten był zbędny, gdyż w zakresie spraw międzynarodowych mieszczą się przecież sprawy europejskie, co zresztą podkreślał TK w postanowieniu z 20 maja 2009 roku, sygn. Kpt 2/08, a zatem obowiązujący art. 133 ust. 3 Konstytucji jest wystarczający dla określenia pozycji i zadań organów władzy wykonawczej. Dla porządku dodać należy, że kwestia określenia roli prezydenta w sprawach europejskich budziła kontrowersje w toku prac komisyjnych i brak jednomyślności.

Kolejną próbą aktywności legislacyjnej jest zapowiedziana przez prezydenta Andrzeja Dudę propozycja złożenia projektu ustawy o współpracy organów władzy publicznej w zakresie polityki międzynarodowej, szczególnie w ramach Unii Europejskiej<sup>23</sup>.

Prezydent zaangażował się także w politykę europejską w ten sposób, że ogłosił inicjatywę ustawodawczą, której celem była zmiana zasad funkcjonowania Sądu Najwyższego, a przede wszystkim likwidacja uznanej przez Unię Europejską za nielegalną Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego.

Przejawem realizacji funkcji prawotwórczej jest też współpraca prezydenta RP z innymi organami władzy publicznej w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej. Prezydent w proces ten został włączony na mocy postanowień ustawy kooperacyjnej<sup>24</sup>.

Prezydent podejmuje, na wniosek Rady Ministrów, za zgodą wyrażoną w ustawie decyzję w sprawie:

---

<sup>21</sup> R. Balicki, *Zagadnienie „rozdziału europejskiego” w Konstytucji RP — uwagi de lege ferenda*, [w:] *Zasada pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, s. 102.

<sup>22</sup> Zgodnie z art. 227h ust. 3 projektu „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie polityki Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”.

<sup>23</sup> M. Auzbiter, *Prezydent Duda zapowiedział projekt ustawy o lepszej współpracy pomiędzy władzą, „Rzeczpospolita”* 1.05.2023.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 8 października 2010 roku o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395).

— stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu aktu prawnego Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 31 ust. 3, art. 42 ust. 2 lub art. 48 ust. 7 Traktatu o Unii Europejskiej, lub w art. 312 ust. 2 akapit drugi Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, lub w Protokole (nr 9) w sprawie decyzji Rady odnoszącej się do wykonania art. 16 ust. 4 Traktatu o Unii Europejskiej i art. 238 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w okresie między 1 listopada 2014 a 31 marca 2017 roku i od kwietnia 2017 roku dołączonym do Traktatu o Unii Europejskiej, Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (art. 14) oraz

— stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu aktu prawnego Unii Europejskiej, o którym mowa w art. 81 ust. 3, art. 153 ust. 2 akapit czwarty, art. 192 ust. 2 akapit drugi, art. 333 ust. 1 lub art. 333 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 15).

Jak widać, podstawą stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w wymienionych sprawach jest decyzja Prezydenta RP. Przedłożenie mu wniosku, o którym mowa w ust. 1, jest dokonywane po uzyskaniu zgody wyrażonej w ustawie. Wniosek RM określa, jakie stanowisko (opowiedzenie się za przyjęciem projektu aktu prawnego lub wstrzymanie się od głosu) ma obowiązek zająć przedstawiciel RP w Radzie Europejskiej (art. 14) lub w Radzie (art. 15). Brak uchwalenia ustawy upoważniającej lub niepodjęcie decyzji przez prezydenta obliguje przedstawiciela RP do opowiedzenia się za odrzuceniem projektu aktu prawnego UE. Jak trafnie zauważa Ryszard Balicki, przedmiotowa procedura została ukształtowana analogicznie do procedury ratyfikacji umów międzynarodowych, co osłabia pozycję Rady Ministrów, a wzmacnia Sejm i Senat oraz Prezydenta<sup>25</sup>. Nie rozwiązuje przy tym problemów, które związane są z ratyfikacją umów międzynarodowych przez prezydenta. Ustawa kooperacyjna nie wskazuje bowiem terminu, w ramach którego powinien on wydać decyzję. Kwestia ta jest o tyle istotna, że niepodjęcie decyzji przez prezydenta oznacza w zasadzie odrzucenie projektu aktu prawnego UE. W związku z tym trudno ustalić, kiedy prezydent ostatecznie nie podjął decyzji za odrzuceniem projektu aktu prawnego UE. Tytułem uwag *de lege ferenda* warto byłoby prezydenta związać jakimś terminem na wydanie decyzji. Z jego bezskutecznym wpływem będzie można wiązać dalsze losy projektu aktu prawnego UE. Nie do końca klarownie została też nakreślona rola prezydenta RP w ramach procedury stanowienia prawa UE przewidzianej ustawą kooperacyjną. Wszak stanowi ona o wniosku RM, co mogłoby sugerować, że prezydent wnioskiem tym nie jest związany, ma on bowiem ze swej natury niewiążący charakter. Wydaje się również, że uchwalenie ustawy upoważniającej nie zobowiązuje prezydenta do wydania decyzji i zachowuje on swobodę w zakresie jej podjęcia. O swobodzie decyzyjnej świadczy również przepis ustawy kooperacyjnej stanowiący, że niepodjęcie decyzji przez prezydenta obliguje przedstawiciela RP do opowiedzenia

<sup>25</sup> R. Balicki, *Funkcja europejska Sejmu RP*, Wrocław 2019, s. 128.



się za odrzuceniem projektu aktu prawnego UE. Z drugiej strony, nie można zapominać, że to Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, o czym była już mowa, a konsekwencją przyjęcia takiego stanowiska jest ograniczenie swobody głowy państwa w sferze prawotwórstwa europejskiego i związanie jej wnioskiem Rady Ministrów oraz ustawą upoważniającą. Innymi słowy, przyjęcie, że w sferze prawotwórstwa europejskiego uprawnienia prezydenta nabierają dekoracyjnego charakteru. Osobiście jestem zwolennikiem pierwszego poglądu, wychodząc z założenia, że wobec brzmienia ustawy kooperacyjnej roli prezydenta nie da się sprowadzić tylko i wyłącznie do notariusza Rady Ministrów, Sejmu i Senatu, a fakt włączenia Prezydenta w procedurę stanowienia prawa Unii Europejskiej świadczy o przyznaniu mu pewnych istotnych kompetencji w tym względzie. O tym, czy uprawnienia te korespondują z rolą wyznaczoną głowie państwa w stosunkach europejskich, czy nie są nadmierne i zbyt autonomiczne, powinien jednak zdecydować ustawodawca.

#### 4. ZAKOŃCZENIE

Konstytucja RP nie odnosi się wprost do roli prezydenta w polityce europejskiej. Czyni to natomiast pośrednio poprzez regulacje dotyczące prezydenta jako reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych. Na szczęście unormowania w tym względzie cechuje uniwersalność i nadają się one do zastosowania w zakresie realizacji uprawnień w polityce europejskiej. Rola głowy państwa w realizacji funkcji europejskiej jest jednak ograniczona. Wydaje się, że na tę funkcję należy aktualnie spoglądać przez pryzmat postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 roku, sygn. Kpt 2/08, w którym nakreślono w rzeczywistości pozycję prezydenta jako wtórną (pomocniczą, akcydentalną, uzupełniającą) wobec Rady Ministrów. Pomimo że Trybunał Konstytucyjny określił pozycję tych organów jako „współdziałanie”, to jednak podkreślił pierwszeństwo RM w kreowaniu i realizacji polityki zagranicznej. Pozycja prezydenta jest zatem zdecydowanie słabsza i przejawia się głównie w funkcji ceremonialnej (reprezentacyjnej). Tego spostrzeżenia nie korygują obowiązujące regulacje prawne, które w pewnych sytuacjach przyznają głowie państwa takie uprawnienia w tym układzie, które nie korespondują z pełnieniem przez niego funkcji najwyższego reprezentanta. Chodzi tu głównie o uprawnienia związane z ratyfikacją umów międzynarodowych i wydawaniem pewnych decyzji przez głowę państwa w zakresie stanowienia prawa UE. Wydaje się, że w tym zakresie konieczne byłoby zaangażowanie ustawodawcy, aby wyeliminować konflikty mogące pojawić się w przyszłości na linii Rada Ministrów–Prezydent i ukrócić możliwość wystąpienia dualizmu decyzyjnego w polityce europejskiej. Regulacje te dają pewną swobodę decyzyjną głowie

państwa, która przy braku zachowania dobrej woli politycznej może doprowadzić do kolejnych kryzysów konstytucyjnych z całą mocą oddziałujących na politykę europejską. Z tego względu należy docenić inicjatywę prezydenta dotyczącą złożenia projektu ustawy o współpracy organów władzy publicznej w zakresie polityki międzynarodowej, szczególnie w ramach Unii Europejskiej.

W rzeczywistości funkcja europejska prezydenta mieści w sobie dwie inne: reprezentacyjną i prawotwórczą, przy czym ta druga ogranicza się tylko i wyłącznie do skromnego udziału w procesie prawotwórczym na pewnym etapie sekwencyjnego procesu stanowienia prawa. Wydaje się jednak, że zarówno uprawnienia wynikające z aktów prawa krajowego, jak i unormowania międzynarodowe (w tym europejskie) pozwalają na wyodrębnianie wśród funkcji prezydenta funkcji europejskiej.

## THE EUROPEAN FUNCTION OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND

### Summary

Polish membership in the EU has made it necessary to analyze the powers of some bodies from an EU perspective. One source of this is EU law, which incorporates constitutional bodies into the structures of EU bodies, while another is tied to national regulations, which must be interpreted in a way that is friendly to EU law. This article offers an investigation into whether the President has the so-called European function and what is its essence. The aim is also to indicate certain powers of the President in the field of European Policy. The consequence of these analyses is to determine the scope of the European function of the President and the essence of this function based on cooperation with the Council of Ministers.

Keywords: president, Council of Ministers, cooperation, European Union, Constitution, European politics, European function

### BIBLIOGRAFIA

- Auzbiter M., *Prezydent Duda zapowiedział projekt ustawy o lepszej współpracy pomiędzy władzą, „Rzeczpospolita”* 1.05.2023.
- Balicki R., *Art. 133, [w:] Komentarz. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, red. M. Haczowska, Warszawa 2014.
- Balicki R., *Funkcja europejska Sejmu RP*, Wrocław 2019.
- Balicki R., *Zagadnienie „rozdziału europejskiego” w Konstytucji RP — uwagi de lege ferenda, [w:] Zasada pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015.
- Balicki R., Ławniczak A., *Prezydent RP a proces stanowienia prawa europejskiego, [w:] Zasada pierwszeństwa stosowania prawa Unii Europejskiej w praktyce działania organów władzy publicznej RP*, red. M. Jabłoński, S. Jarosz-Żukowska, Wrocław 2015.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012.

- Barcz J., Górka M., *System instytucjonalny Unii Europejskiej*, Warszawa 2009.
- Bierzanek R., Symonides J., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 2004.
- Bosek L., *Art. 133*, [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Komentarz do art. 87–243*, red. M. Safian, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Gebethner S., *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów*, red. M. Domagała, Warszawa 1997.
- Kuczma P., *Europeizacja Konstytucji RP na tle rozwiązań państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2022, nr 129.
- Kuczma P., *Oddziaływanie międzynarodowych i europejskich aktów prawnych na prawo krajowe na przykładzie uregulowań ekstradycyjnych*, „Dyskurs Prawniczy i Administracyjny” 2023, nr 1.
- Maliszewska-Nienartowicz J., *System instytucjonalny i prawny Unii Europejskiej*, Toruń 2010.
- Masternak-Kubiak M., Preisner A., *Realizacja konstytucyjnego podziału kompetencji organów państwa w stosunkach zewnętrznych*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006.
- Sarnecki P., *Art. 133*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Warszawa.
- Winczorek P., *Ratyfikacja dla prestiżu Polski*, „Rzeczpospolita” 17.07.2008.
- Winczorek P., *Termin ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Rzeczpospolita” 12.02.2010.