

Anna BUDZANOWSKA 

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

abudzanowska@gmail.com

POZYCJA USTROJOWA PREZYDENTA RP W SYSTEMIE KONSTYTUCYJNYM RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ W KONTEKŚCIE CZŁONKOSTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

ABSTRACT

The Constitutional Role of the President of the Republic of Poland in the Context of Membership of the European Union

The article presents a synthetic analysis of issues related to the constitutional position of the President of the Republic of Poland in constitutional and institutional order in the context of Poland's membership in the structures of the European Union. The text mentions the basics of not only legal but also functional elements of the constitutional system. The purpose of this article is also to indicate how much the constitutional model of the executive bodies is sufficient to resolving problematic political issues when there is a particular kind of relationship between the head of state and the government administration.

Keywords: President of Republic of Poland, European Union, constitutional system

Słowa kluczowe: Prezydent RP, Unia Europejska, system konstytucyjny

WSTĘP

Celem artykułu jest przedstawienie zagadnień dotyczących problematyki pozycji ustrojowej urzędu prezydenckiego w porządku konstytucyjnym oraz instytucjonalnym w kontekście członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej (RP) w strukturach Unii Europejskiej (UE). Zaprezentowane zostaną teoretyczne, normatywne oraz funkcjonalne aspekty działalności Prezydenta RP w związku ze zobowiązaniami, które zostały nałożone na Polskę po przystąpieniu do UE, przy jednoczesnym zwróceniu uwagi na znaczenie praktyki w sytuacji niedoborów normatywnych i proceduralnych związanych z tym obszarem działalności organów państwa, tzn. w sytuacji wypełniania zadań i zobowiązań wynikających z członkostwa Polski w UE. Będzie temu służyć również naświetlenie problemów i sporów kompetencyjnych, a także rozwiązań, jakie udało się wypracować w toku praktyki ustrojowej w wybranych aspektach i sytuacjach podczas współdziałania polskich organów państwowych na forum krajowym i międzynarodowym. Jest to szczególnie istotna kwestia w rozważaniach nad konstytucyjną zasadą ustrojową – dualizmem władzy wykonawczej – której urzeczywistnienie znajdujemy w polskiej ustawie zasadniczej z 1997 r.¹ Zwłaszcza wówczas, gdy reguła najwyższego reprezentanta państwa to atrybut każdej republikańskiej głowy państwa². Zagadnienie to jest też ważne, ponieważ na forum unijnym nie ma jednoznacznego określenia zasady reprezentacji władz narodowych. Organy wspólnotowe respektują interpretację rodzimych zasad przez poszczególne państwa członkowskie. Jest to widoczne zwłaszcza podczas spotkań Rady Europejskiej³.

Proponowana analiza pozycji ustrojowej Prezydenta RP w naszym systemie konstytucyjnym ma na celu wypuklenie tych elementów – zarówno ustrojowych, jak i normatywnych – które poprzez ogląd dotychczasowej praktyki zobrazują kwestie wymagające uzupełnienia i korekt oraz ukażą ich złożoność. W przygotowaniu analizy uwzględniono nowe tendencje w badaniach nad integracją europejską oraz odpowiadające im metody badawcze⁴.

Można dostrzec, że wadą obecnej ustawy zasadniczej jest niejasny zakres prerogatyw głowy państwa, które często pokrywają się z uprawnieniami premiera czy innych ministrów. Budzi to wątpliwość co do efektywności zapisów ustrojowych względem urzędu prezydenckiego, które powinny służyć realizacji zakładanych przez głowę państwa celów politycznych. Osobną kwestię stanowi ustalenie, jakie zapisy konstytucyjne byłyby optymalne.

¹ Ustrojowa zasad podziału władzy zapisana została w art. 10 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483). Stanowi on, że władzę wykonawczą sprawują Prezydent RP oraz Rada Ministrów.

² A. Ławniczak, *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*, Wrocław 2011, s. 287-328.

³ Zob. J. Barcz, *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2009.

⁴ *Metody jakościowe i ilościowe w badaniu organizacji i działania Unii Europejskiej*, red. K. Ławniczak, Warszawa 2013; *Metodologia badań europejskich. I Ogólnopolskie Warsztaty Europeistyczne Warszawa 11-12 maja 2010*, red. K. A. Wojtaszczyk, T. Kownacki, Warszawa 2011.

Kolejnym zagadnieniem jest problem sformułowania i oceny przesłanek normatywnych i funkcjonalnych, które decydują o miejscu Prezydenta RP w relacjach z UE. To ważny aspekt, gdyż wiąże się z badaniem, na ile pozycja ustrojowa głowy państwa, z perspektywy nie tylko geopolitycznej i geoeconomicznej, może oddziaływać i wpływać na nasze członkostwo w UE. Analizy i oceny nie można dokonywać w oderwaniu od genezy tych rozwiązań w polskim systemie politycznym.

Przedział czasowy przedstawianego zagadnienia zamyka zakończenie kadencji prezydenckiej przez Bronisława Komorowskiego.

Dotychczasowe wydarzenia polityczne z udziałem głowy państwa w tym obszarze pozostawiają pytanie: czy obecne rozwiązania systemowe w kontekście członkostwa Polski w UE, w odniesieniu do naczelnych organów państwa, są wystarczające? Kolejny problem dotyczy tego, czy w obecnym kształcie norm konstytucyjnych uda się skutecznie harmonizować działania Prezydenta RP, ukierunkowując je na skuteczną kooperację naczelnych organów państwa w UE.

KSZTAŁTOWANIE ZAPISÓW KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z 1997 R. W KONTEKŚCIE PRZYSTĄPIENIA POLSKI DO UNII EUROPEJSKIEJ

Kiedy w 1997 r. finalizowano proces legislacyjny związany z uchwalaniem nowej konstytucji, członkostwo Polski w UE było strategicznym i dalekosiężnym wyzwaniem. Z drugiej strony toczący się proces uchwalania konstytucji służyć miał zamknięciu okresu tymczasowości, w której odrodzone państwo polskie funkcjonowało od początku lat 90. Dodajmy, że za podwaliny zasad organizacji i działania naczelnych organów państwowych służyły Mała Konstytucja⁵ oraz rozwiązania ustrojowe zapisane w dawnych przepisach konstytucyjnych, z zamieszczoną w art. 77 Małej Konstytucji deklaracją, że [...] *traci moc Konstytucja z 22 kwietnia 1952 roku*. Ustawa konstytucyjna z 1992 r. miała jednak charakter tymczasowy⁶.

Obserwując toczące się wówczas wieloletnie procesy, można ocenić, że dla nowej polskiej ustawy zasadniczej wypracowano model kompromisowy⁷. Stworzono koncept ustrojowy, który w wymiarze międzynarodowym miał służyć zespoleniu polskiego państwa z militarnymi i gospodarczymi organizacjami Zachodu, a w wymiarze wewnętrznym zrationalizować i unormować funkcjonowanie sceny politycznej.

Przyjęta w 1997 r. Konstytucja RP [dalej: Konstytucja] usprawniła funkcjonowanie i współdziałanie organów państwa. Elastyczność, a jednocześnie dookreślenie

⁵ Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. Mała Konstytucja regulowała zagadnienia władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i samorządu terytorialnego.

⁶ 23 kwietnia 1992 r. uchwalono ustawę o trybie przygotowania i uchwalania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ustawą konstytucyjną powierzono uchwalenie nowej ustawy zasadniczej Zgromadzeniu Narodowemu. Uchwalona konstytucja wymagała jeszcze potwierdzenia w drodze referendum. Szerzej zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008, s. 21-25.

⁷ Zob. M. Chmaj, *Sejm RP w latach 1991-1997 (I i II kadencja). Studium prawnoustrojowe*, Warszawa 1999.

kompetencji poszczególnych organów podporządkowano potrzebie szybkiej i głębokiej modernizacji kraju oraz przygotowaniu jego struktur do udziału i efektywnego działania w organizacjach międzynarodowych.

Należy zwrócić uwagę, że scenę polityczną tego okresu cechował brak stabilności⁸. Rozwiązania ustrojowe i instytucjonalne w zakresie działania naczelnych organów państwa ukierunkowano na efektywne podejmowanie decyzji. Wyznacznikiem była też coraz wyraźniej zarysowująca się tożsamość urzędu Prezydenta RP, rządu z premierem na czele oraz większości parlamentarnej⁹. Podział kompetencji i prerogatyw między poszczególne organy miał stworzyć bardziej przejrzyste ramy instytucjonalne, które legitymizowałyby i stabilizowały organy władzy w sytuacji cyklicznych lub incydentalnych zmian większości parlamentarnej. Niezależnie jednak od różnic ideowych projektodawców przyszłej ustawy zasadniczej, konstrukcja ustrojowa miała być podporządkowana wyzwaniom stojącym przed Polską w związku z jej przewidywanym uczestnictwem w zachodnich sojuszach¹⁰ i organizacjach międzynarodowych¹¹. W Konstytucji zawarto postanowienia otwarte na stosunki zewnętrzne, w tym na zobowiązania międzynarodowe Polski. Jednak uwzględniając z jednej strony termin przyjęcia Konstytucji, a z drugiej datę zakończenia procesu negocjacji i przystąpienie Polski do UE, należy stwierdzić, że ustrojodawcy nie mogli stworzyć zapisów skonstruowanych tak, aby model podziału kompetencji między naczelnymi organami centralnymi wyczerpująco przewidywał nowe okoliczności ustrojowe.

Postulaty kompleksowego dostosowania postanowień Konstytucji do wymogów członkostwa pojawiły się na końcowym etapie negocjacji akcesyjnych, jednak nie zostały wówczas zrealizowane¹². Najpilniejsze problemy rozwiązano poprzez odpowiednią regulację w tzw. ustawach okołakcesyjnych¹³.

Dokonany przez ustrojodawców wybór modelu ustrojowego dla urzędu Prezydenta RP w III Rzeczypospolitej, zapisanego w Konstytucji, nie był wynikiem jasnej i zdeterminowanej wizji doktrynalnej, lecz raczej efektem przetasowań partyjnych, które przetoczyły się przez scenę polityczną w połowie lat 90.

Przygotowując zapisy odnoszące się do określenia ram ustrojowych urzędu prezydenckiego, autorzy Konstytucji niewątpliwie czerpali inspirację z historii polskiej prezydentury, przyglądając się rozwiązaniom, które ewoluowały pod wpływem wydarzeń historycznych w XX w.¹⁴ Również dzisiaj obserwacja praktyki urzędu głowy państwa

⁸ Zob. *Wejście w życie nowej Konstytucji RP*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998.

⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 28.

¹⁰ Zob. M. Mróz, *Polska a NATO. Wokół dyskursu akcesyjnego i integracyjnego*, Warszawa 2001, s. 13-20.

¹¹ *Konstytucyjne aspekty przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, [w:] *Wejście w życie...*, s. 57-68

¹² Zob. J. Barcz, *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.

¹³ J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 501-504. Nie można zapominać także o rozwiązaniach prawnych zawartych w art. 15, 18, 22 i 22a ustawy o umowach międzynarodowych z 14 kwietnia 2000 r.

¹⁴ Zob. R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12.

przez pryzmat zapisów konstytucyjnych i ponad dekady polskich doświadczeń w UE, zwłaszcza dynamiki procesów zachodzących w samej Unii w wymiarze jej funkcjonowania, rozpoznawania wyzwań i podejmowania działań antykrzysowych, pozwala przypuszczać, że współpraca między Prezydentem RP a rządem oraz parlamentem wymagać będzie reagowania i adaptacji *ad hoc* wewnętrznych norm ustrojowych dla tych organów do nowych okoliczności zewnętrznych¹⁵. Wynika to nie tylko z krajowych unormowań ustrojowych, lecz także z unijnych rozwiązań prawnych¹⁶.

PREZYDENT JAKO JEDNO Z OGNIW EGZEKUTYWY W KONTEKŚCIE POLSKIEGO UCZESTNICTWA W UNII EUROPEJSKIEJ

Powracając do kwestii modelu prezydentury zapisanego w Konstytucji, należy stwierdzić, że ustrojodawcy zarysowali ogólne ramy określające rolę Prezydenta RP jako władzy wykonawczej. Najważniejszy dylemat odnosi się do interpretacji zasad normatywno-ustrojowych dotyczących kwestii związanych z zagadnieniem: czy Prezydent RP jako organ egzekutywy posiada kompetencje w sferze rządzenia, czy tylko w obszarze reprezentowania państwa.

Niektórzy autorzy uważają, że w Konstytucji brakuje dookreślenia w tej sprawie, a w zasadzie – że ustawa zasadnicza pozostawia ją otwartą, ukierunkowując w dużej mierze funkcjonowanie urzędu głowy państwa na proces wypracowywania zasad współdziałania organów w drodze praktyki ustrojowej¹⁷. To zagadnienie paradoksalnie okazało się mieć bezpośrednie przełożenie na funkcjonowanie państwa polskiego w strukturach UE oraz na postępowanie narodowych liderów w strategicznych kwestiach.

W tym kontekście należy odwołać się do wyroków Trybunału Konstytucyjnego dotyczących członkostwa Polski w UE, przede wszystkim do wyroku dotyczącego traktatu akcesyjnego oraz traktatu z Lizbony¹⁸.

W odrodzonej Polsce postanowieniami Konstytucji stworzono model funkcjonowania władzy wykonawczej wpisujący się w zasady systemu parlamentarno-gabinetowego. Warto dodać, że parlamentaryzm, w którym władza ustawodawcza mocno

¹⁵ M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Kruk, Kraków 2005, s. 41.

¹⁶ Zob. postanowienia Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej cz. 6 tyt. I rozdz. 2, Dziennik Urzędowy C 326, 26/10/2012.

¹⁷ Zob. R. Mojak, *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (regulacja konstytucyjna roli ustawodawczej Prezydenta RP a praktyka polityczno-ustrojowa realizacji modelu prezydentury)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 50.

¹⁸ W uzasadnieniu tego wyroku przedstawiono stanowisko Prezydenta RP. Zob. *Traktat o przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Trybunał Konstytucyjny, komunikat PO, K 18/04, [online] <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/4022-traktat-o-przystapieniu-do-unii-europejskiej> – 28 III 2020; *Traktat z Lizbony*, Trybunał Konstytucyjny, komunikat PO, K 32/09, [online] <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/2854-traktat-z-lizbony> – 28 III 2020.

oddziałuje na inne ośrodki władzy, pozostaje w ciągłości z historią naszego systemu politycznego oraz z tradycją polskiego ustroju państwowego¹⁹. W konstytucyjnej strukturze naczelných organów państwa zasada podziału władzy określa pozycję urzędu Prezydenta RP. Istotą systemu parlamentarnego w odniesieniu do władzy wykonawczej jest dualizm egzekutywy. Wyodrębnia się w nim głowę państwa oraz rząd z Prezesem Rady Ministrów na czele²⁰. Zatem ustrojowa pozycja Prezydenta RP w systemie naczelných organów państwa z jednej strony określona została zapisaną w Konstytucji zasadą dualizmu egzekutywy, z drugiej – powyższej ustawie zasadniczej narzucono nakaz harmonijnego współdziałania władz państwowych. W świetle tego, co powiedziano powyżej, Prezydent RP to jedno z dwóch podstawowych ogniw władzy wykonawczej w Polsce, a jego funkcjonowanie odbywa się w ramach narzuconej zasady równowagi władz²¹.

Odrębność urzędu Prezydenta zauważalna jest zarówno w systematyce konstytucyjnej, jak też w zakresie funkcjonowania struktur organizacyjnych w państwie. Ponadto należy podkreślić, że ogniwa władzy wykonawczej w polskim systemie ustrojowym nie są wobec siebie nawzajem organami zwierzchnimi, ponieważ powierzone zadania i kompetencje zobowiązane są przestrzegać w zakresie wyznaczonym przez Konstytucję RP i ustawodawstwo zwykłe.

Postanowienia kompetencyjne dotyczące urzędu prezydenckiego zostały zamieszczone przez ustrojodawców w rozdz. V Konstytucji. Rozdział ten, zapisany w 20 artykułach, zawiera normy konstytucyjne odnoszące się do zadań, kompetencji i prerogatyw składających się na pozycję ustrojową głowy państwa w strukturze normatywnej i instytucjonalnej Polski.

Konstytucyjna rola Prezydenta RP, określająca nadrzędny zakres funkcji urzędu prezydenckiego, znalazła rzeczywistnienie w zadaniach zawartych w art. 126 Konstytucji RP. Określone w nim funkcje to kanon najistotniejszych dla ustroju polskiego celów i wartości, jakimi głowa państwa powinna się kierować, wypełniając swoje zadania i misje. Zatem zapisy art. 126 Konstytucji RP wyznaczają i normują główną oś i charakter pozycji ustrojowej urzędu prezydenckiego w polskim ustroju politycznym²². Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej i gwarantem władzy państwowej, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz

¹⁹ J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2003; *Historia państwa i prawa Polski. 1918-1939*, red. F. Ryszka, cz. I, Warszawa 1962, cz. II, Warszawa 1968.

²⁰ B. Szmulik, *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009, s. 222.

²¹ W Konstytucji RP z 1997 r. określono nie tylko zasadę podziału władz, lecz także (w art. 10) wyodrębniono trzy zasadnicze sfery działalności władzy państwowej. Tym samym dokonano podziału funkcjonalnego władzy państwowej w systemie ustrojowym Rzeczypospolitej Polskiej. Normatywnie przeprowadzony podział funkcjonalny określa, że każda z wymienionych władz jest legitymowana do samodzielnego sprawowania powierzonych zadań. Szerzej zob. J. Kuciński, *Polski system podziału władzy w rozwiązaniach konstytucyjno-prawnych i w praktyce ustrojowej*, [w:] *Szanse i zagrożenia procesu konsolidacji systemu politycznego III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. tenże, Warszawa 2005, s. 57-59.

²² O najwyższym przedstawicielu Rzeczypospolitej Polskiej traktuje rozdział V Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Prezydentowi RP poświęcone są art. 126-145.

nienaruszalności i niepodzielności terytorialnej kraju, wreszcie – czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji²³.

Analizując powyższe zagadnienie, należy przypomnieć opisaną wcześniej zasadę dualizmu egzekutywy, przyjętą w Konstytucji. Można zatem zauważyć, że obowiązujący system konstytucyjny określa kompetencje głowy państwa w korelacji z Prezesem Rady Ministrów i rządem, ale jednocześnie gwarantuje jego samodzielność. Na Prezydencie spoczywa też obowiązek wypełniania ważnej funkcji arbitrażu politycznego oraz autorytetu stabilizującego ład konstytucyjny oraz stania na straży podstawowych wartości narodowych²⁴.

W odniesieniu do bezpieczeństwa i suwerenności głowa państwa wyposażona została w kompetencje czuwania nad nienaruszalnością i niepodzielnością terytorium państwa polskiego. *W zakresie stosunków zewnętrznych ustawa zasadnicza wyznacza zadania głowie państwa, premierowi oraz ministrowi spraw zagranicznych. Rola Prezydenta jest szczególna, gdyż ustrojowo wskazany został jako najwyższy reprezentant kraju, lecz jednocześnie zastrzeżono, że nie może działać sam. Nie przypisano mu ogólnego kierownictwa w obszarze stosunków zewnętrznych. Uprawnienie to posiada rada Ministrów²⁵.*

Równie ważną, zapisaną w art. 133 Konstytucji prerogatywą prezydencką jest uprawnienie do ratyfikacji i wypowiedzania umów międzynarodowych: głowa państwa posiada prawo skierowania do Trybunału Konstytucyjnego umowy międzynarodowej jeszcze przed jej ratyfikacją w celu zbadania jej zgodności z Konstytucją²⁶.

Przy formułowaniu opisu modelu prezydentury w Polsce zwraca się także uwagę, że urząd Prezydenta RP jako instytucja ustrojowa posiada wysoki stopień personalizacji, odnoszącej się do takich cech, jak wybór stylu prezydentury podyktowany posiadaną wiedzą, cechami osobowościowymi i przywódczymi, które dają się przełożyć na efektywność sprawowanego urzędu²⁷.

Można domniemywać, że ustrojodawcy, obawiając się prób rozszerzania kompetencji w ramach bieżącej działalności głowy państwa oraz wynikających z tego problemów, łącznie z potencjalnymi przesileniami politycznymi, zdecydowali się na wprowadzenie normy konstytucyjnej prowadzącej wprost do ograniczenia swobody działania Prezydenta RP. W art. 126 ust. 3 Konstytucji zapisano *expressis verbis*, że *Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji*

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 [dalej: Konstytucja], art. 126 ust. 1-2.

²⁴ Zob. A. Chorażewska, *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6.

²⁵ Konstytucja, art. 126.

²⁶ Ratyfikacji i wypowiedzania umów międzynarodowych może dokonać Prezydent RP tylko za zgodą Sejmu i Senatu wyrażoną w ustawie o umowach międzynarodowych z dnia 14 kwietnia 2000 r.

²⁷ J. Jaskiernia, *Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 6, s. 4; M. Grzybowski, *Rola ustrojowa Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 7, s. 8.

i ustawach. Tym samym skrepowano i dookreślono wymiar ustrojowy i kompetencyjny głowy państwa, osłabiając jej pozycję w sytuacji próby rozszerzania kompetencji w oparciu o zapisy art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji. Podkreśla się silną legitymizację demokratyczną Prezydenta RP, gdyż spośród konstytucyjnych organów egzekutywy jedynie on dostaje mandat do sprawowania swojego urzędu od narodu w wyborach powszechnych i bezpośrednich, jednak jako reprezentant państwa na arenie międzynarodowej jest on konstytucyjnie zobowiązany współdziałać z rządem. Tym bardziej, że sformułowanie o *ogólnym kierownictwie w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi* zostało zarezerwowane dla Rady Ministrów, a nie dla głowy państwa²⁸.

Kompetencje Prezydenta RP w sprawach zagranicznych są ujęte jako wyjątki i zawsze muszą znajdować wyraźną i konkretną podstawę konstytucyjną²⁹. Dla sposobu wykonywania tych kompetencji istotne znaczenie ma też treść art. 133 ust. 3 Konstytucji, który stanowi, że *Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów oraz właściwym ministrem*. Wynika z tego obowiązek poszukiwania kompromisów i zakaz podejmowania przez głowę państwa decyzji i działań, których nie omówiono wcześniej z premierem bądź ministrem spraw zagranicznych³⁰.

PREZYDENT RP NA FORUM EUROPEJSKIM

Ukoronowaniem polskich aspiracji po 1989 r. było przystąpienie do grona państw członkowskich UE w maju 2004 r.³¹ Stało się to po trwających wiele lat negocjacjach. Ustawę zasadniczą uchwalono już w 1997 r., a więc zanim rozmowy ze stroną unijną weszły w decydującą fazę, dlatego Konstytucja nie przewidziała docelowego modelu podziału kompetencji między urzędem Prezydenta RP a rządem w obszarze reprezentowania Polski w strukturach wspólnotowych.

Abstrahując od tego spostrzeżenia, można stwierdzić, że w praktyce uczestnictwo w UE pozostaje raczej w sferze wewnętrznych procesów decyzyjnych niż w obszarze reprezentowania Polski na zewnątrz. Niemniej nawet jeśli dziedzina reprezentowania stanowi symboliczny fragment aktywności państwa w UE, to potencjalnie jest ona sferą kompetencji wrażliwych i silnie medialnych. Zwłaszcza że istnieje szczególny rodzaj relacji pomiędzy głową państwa a administracją rządową, z zachowaniem samodzielności każdego z organów, w których jednak prowadzenie polityki, w tym na forum międzynarodowym, jest domeną Rady Ministrów.

²⁸ Konstytucja, art. 146 ust. 4 pkt. 9.

²⁹ J. Jaskiernia, *Współdziałanie Prezydenta...*, s. 5.

³⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 267

³¹ Polska została przyjęta do struktur Unii Europejskiej 1 maja 2004 r. Traktat stanowiący podstawę tego przystąpienia został podpisany w Atenach 16 kwietnia 2003 r. Wraz z Polską do UE przystąpiło dziewięć państw Europy Środkowej i Południowej. Zob. *Polska w Unii Europejskiej...*, Kraków 2005.

Oznacza to, że Prezydent RP jest włączony w prowadzenie polityki zagranicznej, ale w konstytucyjnie i ustawowo określonym zakresie. Równocześnie wykonując swoje zadania (art. 126 ust. 2 Konstytucji) i kompetencje (art. 133 ust. 1 Konstytucji), jest zobowiązany do współdziałania z premierem i właściwym ministrem. Nie ma zatem wyłączności i nie może podejmować działań w sposób dowolny i nieuzgodniony³².

Po przystąpieniu do struktur europejskich zasady funkcjonowania władz państwowych dostosowywano do przyjętego modelu ustrojowego i podziału kompetencyjnego przewidzianego dla poszczególnych organów. Współdziałanie Rady Ministrów i Prezydenta RP starano się budować w oparciu o wytyczne preambuły oraz art. 133 ust. 3 Konstytucji, gdzie wskazano, że stanowisko głowy państwa w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej nie powinno być sprzeczne z kierunkiem polityki przyjętej przez rząd. Problem polegał jednak na tym, że wynikało to raczej z dobrej woli niż z precyzyjnych norm konstytucyjnych. Ustawa zasadnicza nie dookreśliła bowiem zasad i sposobów współdziałania dwóch ogniw egzekutywy w Polsce³³, dlatego starano się wypracować i stosować szeroki katalog praktyk i zwyczajów współpracy instytucjonalnej, odpowiadając często *ad hoc* na wyzwania, jakie narzuciła nowa europejska rzeczywistość. Rozwiązania te jednak sprawdzały się do określonego momentu³⁴.

Kryzys współpracy urzędu prezydenckiego z rządem zarysował się wyraźnie po wygranych przez Platformę Obywatelską przedterminowych wyborach parlamentarnych w 2007 r.³⁵, natomiast kulminacja konfliktu w sferze problematyki unijnej nastąpiła w związku ze sporem o prawo do reprezentowania Polski na nadzwyczajnych sesjach Rady Europejskiej we wrześniu 2008 r.³⁶ Szeroko komentowany spór wiązał się z problemem ustrojowym odnoszącym się do kwestii dookreślenia kompetencji pomiędzy głową państwa a premierem i Radą Ministrów w zakresie działania tych organów w dziedzinie polityki zagranicznej.

Okres prezydentury Lecha Kaczyńskiego i pierwszego rządu Donalda Tuska był czasem kohabitacji władzy wykonawczej. Efektem sporu był wniosek Prezesa Rady Ministrów z 17 października 2008 r. do Trybunału Konstytucyjnego, zgłoszony na

³² Zob. A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 103; J. Jaskiernia, *Współdziałanie Prezydenta...*, s. 8.

³³ Zob. Z. Witkowski, „Dyrektywa współdziałania władz” jako element organizacji życia wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 1997 roku, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 141-143.

³⁴ Zob. T. Słomka, *Ustrojowe cechy polskiej kohabitacji*, „Rocznik Nauk Politycznych” 2008, nr 11.

³⁵ Więcej zob. A. Dudek, P. Śpiewak, *Polska 1989-2009. Ilustrowany komentarz historyczny*, Warszawa 2009.

³⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (cz. 6, tyt. I, rozdz. 2) określa, że w skład Rady Europejskiej wchodzi szefowie państw i rządów UE, przewodniczący wybierany na dwuipółletnią kadencję oraz przewodniczący Komisji Europejskiej. Przepisy unijne nie precyzują kwestii reprezentacji państwa członkowskiego podczas obrad Rady Europejskiej. Dopuszcza się udział szefa rządu i/lub głowy państwa. Unia pozostawia to zagadnienie do rozstrzygnięcia na poziomie państw członkowskich. Podczas nadzwyczajnej Sesji Rady Europejskiej w dniach 1 i 15-16 września 2008 r. Polskę reprezentowali wspólnie Prezydent RP i Prezes Rady Ministrów, natomiast 6 listopada – tylko premier.

podstawie art. 192 w zw. z art. 189 Konstytucji oraz z art. 53 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym o *rozstrzygnięciu sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów w przedmiocie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu reprezentowania na nich stanowiska państwa*³⁷.

Trybunał Konstytucyjny wydał postanowienie z dnia 27 marca i 20 maja 2009 r., które uporządkowało prawne aspekty funkcjonowania organów władzy wykonawczej w obszarze spraw zagranicznych, szczególnie uczestnictwa Prezydenta RP w posiedzeniach Rady Europejskiej³⁸. Postanowienie to przyniosło odpowiedzi na ważne zagadnienia odnoszące się do współdziałania głowy państwa oraz Prezesa Rady Ministrów i rządu w zakresie realizacji polskiej racji stanu w polityce zagranicznej³⁹. Orzeczenie Trybunału zmierza przede wszystkim do eliminacji na forum zewnętrznym pretekstu i zagrożeń wynikających z braku woli współdziałania jednego z ogniw władzy wykonawczej. W takiej sytuacji polskie stanowisko lub strategia wobec UE prezentowana będzie w sposób niejednorodny.

Podstawowy dylemat odnosi się do specyfiki stosunków państw członkowskich z UE. Nie da się ich jednoznacznie zaklasyfikować ani jako proces decyzyjny w ramach polityki wewnętrznej, ani jako rodzaj relacji w sferze polityki zagranicznej. Niektórzy praktycy i badacze konstytucjonalizmu wskazują, że to trzeci obszar polityki państwa – związany z kompetencjami przekazanymi UE przez RP, zgodnie z art. 90 ust. 1 Konstytucji. Zagadnienie zostało podniesione przez sędziów Trybunału Konstytucyjnego Teresę Liszcz i Mirosława Granata w zdaniach odrębnych; ich wnioski zmierzały do postulatu uregulowania na poziomie konstytucyjnym materii wynikających z członkostwa w UE⁴⁰.

W tym kontekście istotne są też rozwiązania prawne zawarte w ustawie o współpracy Rady Ministrów z sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Polski w UE (art. 14 i 15) oraz regulacji zawartych w prawie pierwotnym UE w zakresie trybu przyjmowania zmian traktatów w kontekście roli Prezydenta RP. Pomocne mogą być tutaj opinie Biura Analiz Sejmowych z prac legislacyjnych nad prezydenckim projektem zmian Konstytucji, wydane w 2010 r. Należy stwierdzić, że bardzo ogólny poziom regulacji konstytucyjnych w odniesieniu do relacji Prezydent RP–Rada Ministrów w obszarze spraw na forum międzynarodowym oraz brak odniesień i uregulowań kwestii unijnych w ustawie zasadniczej z 1997 r. powodują, że wiele problemów ustrojowych pozostaje otwartych.

³⁷ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym, Dz. U. nr 102 poz. 643 ze zm.

³⁸ Postanowienie z dnia 20 maja 2009 r., sygn. Kpt 2/08, nr 78/5/A/2009, [online] <http://trybunal.gov.pl/rozprawy/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/2930-spor-kompetencyjny-dotyczacy-okreslenia-centralnego-konstytucyjnego-organu-panstwa-ktory-upraw/> – 28 III 2020.

³⁹ Więcej zob. J. Jaskiernia, *Współdziałanie Prezydenta...*, s. 6-8.

⁴⁰ Zob. K. Woytyczek, *Przekazanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawnokonstytucyjne*, Kraków 2007, s. 78. Zob. też odrębne zdanie Liszcz i Granata: *Postanowienie z dnia 20 maja 2009 r.*

ODDZIAŁYWANIE POLITYCZNE GŁOWY PAŃSTWA NA RZĄD

Konstytucja nadała Prezydentowi uprawnienie o charakterze oddziaływania politycznego: możliwość zwoływania Rady Gabinetowej⁴¹. Tworzy ją rząd z Prezesem Rady Ministrów obradujący pod przewodnictwem głowy państwa. Prezydent RP może zwołać posiedzenie Rady Gabinetowej tylko w sprawach szczególnej wagi⁴² i czyni to postanowieniem, w którym określa przede wszystkim przedmiot merytoryczny spotkania i termin. Tematyką spotkania są sprawy uznane przez Prezydenta RP za szczególnie ważne dla funkcjonowania państwa. Nie ma jednak katalogu tych obszarów; dotyczą one aktualnej rzeczywistości politycznej. Stanowiska i opinie prezentowane w toku obrad Rady Gabinetowej nie są prawnie wiążące, gdyż nie posiada ona kompetencji Rady Ministrów⁴³. Jej kompetencje o charakterze merytorycznym są ukierunkowane na możliwość wywierania wpływu politycznego.

Prezydenci RP z różną dynamiką korzystali z tego narzędzia konstytucyjnego w odniesieniu do spraw europejskich oraz obowiązków wynikających z przygotowania Polski do udziału w strukturach UE i z członkostwa. Największą aktywność w zwoływaniu Rady Gabinetowej wykazał Aleksander Kwaśniewski, zwłaszcza podczas drugiej kadencji, kiedy nastąpiła kulminacja procesów integracyjnych. Natomiast Prezydenci Lech Kaczyński i Bronisław Komorowski korzystali z tej prerogatywy sporadycznie⁴⁴.

Pierwszą Radą Gabinetową poświęconą sprawie przystąpienia Polski do struktur UE było posiedzenie rządu pod przewodnictwem Prezydenta RP zwołane 21 lutego 2002 r., a więc na dwa lata przed przystąpieniem⁴⁵. Rada Gabinetowa omawiała procesy negocjacyjne. Był to rok wyjątkowo trudny dla polskiej administracji, gdyż pod presją czasu dążono do osiągnięcia porozumienia negocjacyjnego z UE, satysfakcjonującego dla obu stron. Negocjacje chciano zamknąć z końcem 2002 r. Rząd przygotowywał kraj do wejścia do UE zarówno pod względem prawnym, jak i instytucjonalnym oraz administracyjnym. Na rok 2003 wyznaczono przeprowadzenie procedur ratyfikacyjnych. Pozostawała jeszcze kwestia referendum akcesyjnego. Jednak aby można je było przeprowadzić, konieczna była odpowiednia ustawa, jeszcze wówczas nieistniejąca. Zarówno rząd, jak i Prezydent RP byli zdeterminowali, aby Polska weszła do struktur UE w jak najkrótszym czasie⁴⁶.

⁴¹ Konstytucja, art. 141.

⁴² Tamże, ust. 1.

⁴³ Tamże, ust. 2.

⁴⁴ W ramach przygotowywania niniejszej publikacji skorzystano z materiału źródłowego z posiedzeń Rad Gabinetowych zwoływanych w latach 2000-2011, znajdującego się w zasobach archiwum Kancelarii Prezydenta RP.

⁴⁵ Zob. S. Patyra, *Rząd Leszka Millera (19 X 2001-2 V 2004)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 213-226.

⁴⁶ W czasie prezydentury hiszpańskiej pojawiła się groźba, że Polska zostanie wykreślona z pierwszej grupy państw aspirujących do wejścia do UE. Zagrożenie to było związane z opóźnieniami negocjacyjnymi. Zob. E. Synowiec, *Bilans negocjacji z kandydatami do UE po prezydenturze hiszpańskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 6, s. 19-22.

Kolejne posiedzenie Rady Gabinetowej odbyło się 6 listopada 2002 r. i dotyczyło strategii rozwoju Polski w aspekcie planowanego zakończenia negocjacji z UE na szczycie w grudniu 2002 r. Podczas tego posiedzenia mocno zaznaczyło się oddziaływanie polityczne głowy państwa na rząd. Po raz pierwszy Prezydent RP zarządził przerwę w obradach; wznowiono je dopiero po kilku tygodniach, 19 grudnia 2002 r. Ta decyzja związana była ze stanem przygotowań strony rządowej do szczytu kopenhaskiego, w czasie którego polska administracja planowała zakończyć negocjacje⁴⁷. Przedmiot obrad Rady został doprecyzowany i dotyczył zagadnień związanych z programem działań rządu w obszarze pięciu priorytetów: budowy systemu transferu wiedzy do gospodarki, polskich specjalności naukowych i technologicznych, dostępu do Internetu, systemu kształcenia ustawicznego oraz systemu e-administracji. Nacisk głowy państwa miał na celu przymuszenie rządu do modyfikacji strategii rozwoju Polski oraz towarzyszących jej wykonawczych programów rządowych. Wspomniane zarządzenie przerwy w obradach wzmocniło wyraźną presję polityczną. Warto zwrócić uwagę, że zagadnienia pozaprawne, inspirowane sferą ideową i polityczną, podniesione przez Prezydenta RP w czasie obrad Rady, w następnych krokach rząd realizował w procesie kształtowania prawa krajowego oraz implementowania wytycznych do strategii rządowych. W tym aspekcie skorzystanie przez głowę państwa z uprawnienia zwołania Rady Gabinetowej skutkowało koniecznością zweryfikowania przez rząd strategii rozwojowej Polski w kontekście przystąpienia do UE.

Kolejna Rada odbyła się 6 listopada 2003 r. i została poświęcona mobilizowaniu rządu do prac normotwórczych. Sprawą niezwyklej wagi dla Polski okazał się raport UE oceniający poziom przygotowań do członkostwa w Unii, krytyczny dla Polski w dziewięciu kwestiach⁴⁸. Wskazywał na konieczność zintensyfikowania prac legislacyjnych zmierzających do szybszego przyjmowania aktów prawnych, niezbędnych, by Polska została włączona do uczestnictwa w UE.

Ostatnia Rada z inicjatywy Kwaśniewskiego odbyła się na miesiąc przed przystąpieniem Polski do struktur unijnych⁴⁹ i miała charakter informacyjny. Rząd przedłożył Prezydentowi RP informację o tym, jak wygląda stan przygotowań do akcesji poszczególnych struktur rządowych, administracji samorządów i właściwych agencji. Omawiano także konsekwencje organizacyjne, ustawowe i finansowe, jakie przyniesie Polsce uczestnictwo w UE, i możliwe długofalowe konsekwencje członkostwa⁵⁰.

⁴⁷ J. Zalewski, P. Tomaszewski, *Makroekonomiczne efekty realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2004, nr 2(16), s. 57-59.

⁴⁸ W dniu 5 listopada 2003 r. Komisja Europejska opublikowała raporty poświęcone gotowości 10 państw kandydujących do członkostwa w UE. Bruksela wskazywała na opóźnienia w zakresie przede wszystkim dostosowywania polskiego prawa do europejskich regulacji w obszarze rolnictwa, norm sanitarnych i administracji.

⁴⁹ Rada Gabinetowa zwołana przez Prezydenta RP na dzień 29 marca 2004 r.

⁵⁰ Zasadniczy proces zharmonizowania polskiego prawa ze standardami UE w okresie poprzedzającym przystąpienie Polski do UE dotyczył wniesienia przez rząd do Sejmu 325 projektów ustaw dostosowawczych. Zob. M. Fryźlewicz, D. Olejniczak, *Proces dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2006, s. 65-134.

Podczas prezydentury Lecha Kaczyńskiego tylko raz, 28 października 2008 r., zwołano Radę Gabinetową w celu omówienia zagadnień unijnych. Poświęcono ją aspektom gospodarczym uczestnictwa w UE. Sprawą szczególnej wagi były projektowane plany rządu odnoszące się do wprowadzenia w Polsce wspólnotowej waluty. Spotkanie miało charakter deklaracyjny. Prezydent RP zaproponował, by kwestia wprowadzenia Polski do strefy euro stała się przedmiotem publicznej dyskusji.

Ostatnia dotychczas Rada Gabinetowa poświęcona członkostwu w UE została zwołana przez prezydenta Bronisława Komorowskiego 15 czerwca 2011 r. Odkonano wówczas posiedzenie na temat przygotowań oraz agendy w czasie sprawowania przez Polskę przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej. Wybrany termin posiedzenia i lista uczestników pozwalają określić charakter spotkania. Rada została zwołana na 14 dni przed przejęciem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE. Na zaproszenie Prezydenta w obradach Rady uczestniczyli, w charakterze gości, marszałek Sejmu RP oraz marszałek Senatu. Ważny jest także zakres merytoryczny spotkania, wskazujący, że Rada miała charakter zarówno informacyjny, jak i koordynacyjny. Model ustrojowy Rady Gabinetowej pozwala stwierdzić, że był to swoisty wyłom w dotychczasowej praktyce, Konstytucja precyzuje bowiem, że Radę tworzy rząd z premierem obradujący pod przewodnictwem Prezydenta RP. Można jedynie domniemywać, że powodem, dla którego prezydent Komorowski zdecydował się rozszerzyć skład uczestników posiedzenia, była wola zagwarantowania pełnego współdziałania wszystkich najważniejszych organów władzy państwowej podczas prezydentury Polski w Radzie UE.

Częstotliwość i zasadność sięgania po opisane instrumentarium konstytucyjne prowadzi do wniosku, że Rada Gabinetowa jest narzędziem o bardzo ograniczonych możliwościach normatywnego oddziaływania i bez bezpośredniej siły sprawczej. Niemniej jednak tworzy ona ważne forum do przedstawienia stanowisk i wymiany informacji, przede wszystkim dlatego, że normy konstytucyjne precyzują wąski format instytucyjny Rady. Dotychczas można było zaobserwować dwie taktyki wykonywania tej funkcji przez głowę państwa. Pierwszą przyjął prezydent Kwaśniewski w okresie przypadającym na zasadniczy etap procesów negocjacyjnych Polski z UE – posiedzenia Rady odbywały się wówczas niemal cyklicznie, a głowa państwa starała się za ich pośrednictwem mocno oddziaływać na rząd. Praktyka kolejnych lat doprowadziła do sytuacji, w której zwołanie Rady stało się narzędziem dyscyplinowania rządu ze względu na kohabitacyjną relację między organami egzekutywy.

Odmienne podejście przyjął prezydent Komorowski, który organizował spotkania Rady incydentalnie, a w zależności od potrzeb prowadzono konsultacje z Prezesem Rady Ministrów. Być może ten mniej formalny model spotkań bardziej przystaje do polskiej rzeczywistości politycznej, w której wpływy głowy państwa na rząd w zakresie polityki zewnętrznej i wewnętrznej są ograniczone i słabo doprecyzowane w ustawie zasadniczej. Dotychczasowe doświadczenia dowodzą, że większy wpływ można osiągnąć w drodze współdziałania i poszukiwania zgodności w obszarach działania dwóch ogniw egzekutywy niż na sformalizowanym forum konfrontacji.

KSZTAŁTOWANIE PRAWA W ZAKRESIE WYTTCZNYCH UE PRZEZ PREZYDENTA RP

Ustrojodawcy wyposażyli głowę państwa w uprawnienia konstytucyjne, które podnoszą jej rolę w procesie legislacyjnym. Prezydent RP może wnieść do parlamentu inicjatywę ustawodawczą⁵¹, złożyć umotywowaną odmowę podpisu pod uchwaloną przez parlament ustawą⁵² oraz wnioskować do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie uchwalonego aktu prawodawczego pod kątem jego zgodności z ustawą zasadniczą⁵³. Należy pamiętać też o kompetencji do ratyfikowania umów międzynarodowych, bowiem ratyfikacja pozwala na wprowadzenie postanowień umowy do systemu prawa wewnętrznego⁵⁴.

Analizując proces przystąpienia Polski do UE, należy stwierdzić, że wpłynął on zarówno na treść, jak i na sposób procedowania prawa krajowego. Można wskazać trzy zasadnicze okresy tych procesów. Pierwszy związany był z wynikającymi z Układu Europejskiego zobowiązaniami Polski do zbliżania krajowego prawodawstwa do prawa wspólnotowego⁵⁵. Następny wyznacza data podpisania przez Polskę Traktatu Akcesyjnego⁵⁶, czego skutkiem była wzmożona aktywność prawodawcza przygotowująca kraj do akcesji. Wreszcie trzeci cykl procesów prawodawczych rozpoczął się wraz z datą przystąpienia do UE – jako państwo członkowskie Polska ma obowiązek wykonywać prawo UE⁵⁷.

Na tle pozostałych podmiotów, które dysponują prawem wniesienia do parlamentu projektów ustaw, Prezydent RP korzysta ze swoich uprawnień w tym obszarze raczej sporadycznie. Odsetek prezydenckich projektów wnoszonych do łaski marszałkowskiej oscyluje w granicach 1,5-2%⁵⁸, prezydencka inicjatywa ustawodawcza jest więc aktem incydentalnym. Zatem zaangażowanie Prezydenta RP jako inicjatora prawodawczego w obszarze dostosowywania i harmonizowania prawa krajowego z wymogami unijnymi lub zgłaszania ustaw, które wykonują prawo UE, jest jeszcze bardziej symboliczne.

⁵¹ Konstytucja, art. 118 ust. 1.

⁵² Tamże, art. 122.

⁵³ Tamże, art. 122 ust. 3; art. 133 ust. 2; art. 188 pkt 1-3.

⁵⁴ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 268-269, 271.

⁵⁵ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Wspólnotami Europejskimi i ich państwami członkowskimi został podpisany 16 grudnia 1991 r. w Brukseli. Należy zaznaczyć, że Polska rozpoczęła negocjacje z UE w ramach tzw. grupy luksemburskiej 31 marca 1998 r. Proces ten został poprzedzony przeglądem zgodności prawa polskiego z prawem wspólnotowym. Zob. R. Zięba, *Główne kierunki zagranicznej polityki Polski po zimnej wojnie*, Warszawa 2010, s. 104-140.

⁵⁶ Traktat akcesyjny został podpisany 16 kwietnia 2003 r. w Atenach. Stał się on podstawą przystąpienia Polski oraz 9 krajów Europy Środkowej i Południowej do UE.

⁵⁷ Zob. M. Fryźlewicz, D. Olejniczak, *Proces dostosowania prawa polskiego...*, s. 65.

⁵⁸ Analizy przeprowadzono na podstawie danych statystycznych projektów ustaw procedowanych w procesie legislacyjnym podczas poszczególnych kadencji parlamentarnych, udostępnionych przez Biuro Analiz i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP.

Wynika to głównie z faktu, że podstawowy ciężar przygotowywania i wnoszenia aktów prawnych spoczywa na rządzie – to Rada Ministrów odpowiada konstytucyjnie za wydawanie właściwych rozporządzeń, precyzujących regulacje ogóle zawarte w ustawach.

Należy też pamiętać, że proces legislacyjny wymaga od projektodawcy zbudowania większości parlamentarnej zdolnej do przeprowadzenia, a następnie przegłosowania aktu legislacyjnego w oczekiwanym przez inicjatora kształcie merytorycznym. Dla głowy państwa wiąże się to z koniecznością podjęcia konsultacji politycznych mających na celu stworzenie politycznego aliansu parlamentarnego, który zagwarantuje uchwalenie wniesionej ustawy. W tym procesie ogromne znaczenie ma dla Prezydenta RP również potencjalne (w przypadku zamiaru wniesienia aktu prawodawczego) lub rzeczywiste (w przypadku procedowania aktu prawodawczego poprzez wniesienie do łaski marszałkowskiej i nadanie numeru druku sejmowego) stanowisko Rady Ministrów.

Te dwa czynniki natury politycznej – dotyczący współpracy głowy państwa z parlamentarnym środowiskiem politycznym i odnoszący się do stwarzania przez Prezydenta RP okazji do wyrażenia opinii przez stronę rządową – mają kardynalne znaczenie przy ważeniu argumentów o zaangażowaniu (lub jego braku) autorytetu Prezydenta RP w inicjowanie procesu legislacyjnego i firmowanie go w roli lidera.

Podjmując się zatem zobrazowania i analizy inicjatyw ustawodawczych wnoszonych do łaski marszałkowskiej przez głowę państwa w obszarze dostosowania prawa krajowego do wymogów UE, należy przywołać następujące przykłady: wydarzenia z lat 2011-2012 związane z prawem o nasiennictwie, zrealizowaną prezydencką inicjatywę noweli Konstytucji złożoną do Sejmu 15 maja 2006 r., prezydencki projekt ustawy o referendum ogólnokrajowym wniesiony do parlamentu 7 października 2002 r. oraz przedstawiony przez głowę państwa projekt ustawy o zmianie Konstytucji z 12 listopada 2010 r.

Analizując proces legislacyjny związany z prawem o nasiennictwie, należy przywołać projekt złożony przez pierwszy rząd Donalda Tuska do Sejmu RP 15 kwietnia 2011 r.⁵⁹ Wniesienie projektu było związane z koniecznością dostosowania rynku nasiennego w Polsce do wytycznych UE⁶⁰. Celem było usunięcie naruszenia prawa unijnego, które wskazał Trybunał Sprawiedliwości UE w wyroku z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-165/08 Komisja przeciwko Polsce⁶¹. Rząd w swoim przedłożeniu skorzystał z mechanizmu stosowanego w tych krajach UE, w których wprowadzono zakaz upraw roślin genetycznie zmodyfikowanych: wyrażając formalną, generalną zgodę na rejestrację i obrót, jednocześnie przewidywano wydanie rozporządzenia zakazującego

⁵⁹ VI kadencja Sejmu RP, rządowy projekt ustawy o nasiennictwie, druk sejmowy nr 4114.

⁶⁰ Polska została wezwana do wykonania wyroku ETS w zakresie usunięcia zakazu obrotu materiałem siewnym odmian zmodyfikowanych genetycznie oraz zakazu wpisywania tych odmian do krajowego rejestru, obowiązującego według ustawy z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie.

⁶¹ W powyższym wyroku Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, że Polska, zakazując swobodnego obrotu materiałem siewnym odmian genetycznie zmodyfikowanych oraz wpisu tych odmian do krajowego rejestru odmian, uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 22 i 23 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/18/WE z dnia 12 marca 2001 r. w sprawie zamierzonego uwalniania do środowiska organizmów zmodyfikowanych genetycznie i uchylającej dyrektywę Rady 90/220/WE, jak również na mocy art. 4 ust. 4 i art. 16 dyrektywy Rady 2002/53/WE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie wspólnego katalogu odmian gatunków roślin rolniczych.

stosowania szczegółowo określonych nasion modyfikowanych genetycznie. Przedłożenie rządowe usuwało klauzule ochronne będące przedmiotem niekorzystnego dla Polski wyroku Trybunału. Jednak w toku prac parlamentarnych zmieniono zapisy procedowanej ustawy tak, że ponownie zakazywałaby ona obrotu nasionami genetycznie modyfikowanymi. Rozwiązanie to kłóciło się z postulatem realizacji wytycznych zawartych w wyroku, a zatem projekt stał się niezgodny z unijnym prawem. W tym kształcie uchwalona ustawa trafiła do Prezydenta RP. Przyjęty przez parlament projekt ustawy nie usuwał groźby kary finansowej nałożonej na Polskę oraz utrzymywał stan prawny niezgodny z wytycznymi UE. Prezydent RP odmówił podpisania przedłożonego przez Sejm aktu prawnego, powołując się właśnie na niezgodność jego zapisów z prawem UE⁶². Jednocześnie zadeklarował, że jeżeli parlament nie odrzuci weta, to skieruje do niego własną inicjatywę – projekt ustawy o nasiennictwie pozbawionej zapisów dotyczących GMO⁶³. Tak też się stało. Inicjatywa prezydencka została złożona w parlamencie 5 stycznia 2012 r., wraz z rozpoczęciem nowej kadencji sejmku⁶⁴. Wyłączono z niej kontrowersyjne kwestie dotyczące organizmów modyfikowanych, a zrealizowano przede wszystkim unijne wytyczne.

Warto zwrócić uwagę, że w przedstawionej sytuacji głowa państwa skorzystała z przysługujących jej uprawnień zapisanych w ustawie zasadniczej w celu rozwiązania sytuacji kryzysowej – zarówno na poziomie instytucjonalnym, jak i politycznym – dla państwa. Rząd nie był zdolny do zapewnienia sobie większości parlamentarnej, gwarantującej przeprowadzenie ustawy w kształcie i zakresie przyjętym przez Radę Ministrów. Jednocześnie w Sejmie brakowało woli przygotowania prawa zgodnego z wytycznymi unijnymi. W tej sytuacji nie bez znaczenia była złożona przez głowę państwa deklaracja o przygotowaniu prezydenckiej inicjatywy legislacyjnej w przedmiotowej materii, zwłaszcza że Polsce groziło nałożenie kar finansowych przez Komisję Europejską. Przyjęcie roli blokującej, a następnie osobiste zaangażowanie Prezydenta RP w proces normotwórczy w celu wykonania prawa UE posłużyło do rozwiązania kryzysu

⁶² Tę niezgodność potwierdziły też opinie przedstawione Prezydentowi RP przez Ministerstwo Środowiska („Projekt ustawy o nasiennictwie w obecnym kształcie, po zmianach dokonanych na etapie prac parlamentarnych, jest zatem niezgodny z prawem Unii Europejskiej [...]”) oraz opinia przedstawiona Sejmowi przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, w której podkreślono: „[...] projekt ustawy o nasiennictwie w brzmieniu zawartym w sprawozdaniu Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 25 maja 2011 r., w zakresie wskazanym w niniejszej opinii jest niezgodny z prawem Unii Europejskiej”. Z powyższych względów ustawa w obecnej formie bynajmniej nie odsuwa groźby nałożenia na nasz kraj kar finansowych. Więcej zob. *Ustawa o nasiennictwie powinna zostać ponownie rozpatrzona przez Sejm*, 24 VIII 2011, [online] <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/legislacja/ustawy/zawetowane/art,2,ustawa-o-nasiennictwie-powinna-zostac-ponownie-rozpatrzona-przez-sejm.html> – 28 III 2020.

⁶³ Umotywowana odmowa głowy państwa została przekazana do Sejmu 28 sierpnia 2011 r. (VI kadencja Sejmu RP, druk sejmowy nr 4623). Efektem prac komisji sejmowych był postulat, by nie uchalać ponownie ustawy (VI kadencja Sejmu RP, druk sejmowy nr 4659).

⁶⁴ VII kadencja Sejmu RP, druk sejmowy nr 176. Ustawa została uchwalona 9 listopada 2012 r., a podpisana przez Prezydenta RP 21 grudnia. Na posiedzeniu Rady Ministrów w dniu 2 stycznia 2013 r. rząd rozpatrywał projekt rozporządzeń Rady Ministrów zakazujących stosowania na terenie Polski materiału siewnego odmian dwóch warzyw genetycznie zmodyfikowanych.

międzyinstytucjonalnego wewnątrz kraju i wyjścia z impasu wizerunkowego wobec organów UE.

Powyższy przykład obrazuje także, jak silnym narzędziem jest konstytucyjna kompetencja głowy państwa do umotywowanej odmowy podpisania uchwalonej ustawy. Warto zaznaczyć, że w dotychczasowej praktyce ustrojowej bardzo rzadko zdarzało się, by Prezydent RP odmawiał podpisania aktu prawodawczego, powołując się na niezgodność przedłożenia z prawem UE. Sytuacja taka wystąpiła, oprócz przytoczonej już ustawy o nasiennictwie pierwszego rządu Tuska, w czasie drugiej kadencji Kwaśniewskiego. Wówczas to Prezydent zawetował ustawę o doświadczeniach na zwierzętach, powołując się właśnie na jej niezgodność z prawem unijnym⁶⁵.

Powracając do analizy działalności głowy państwa jako organu inicjującego proces prawotwórczy, należy przytoczyć złożoną do laski marszałkowskiej przez prezydenta Kaczyńskiego inicjatywę legislacyjną ukierunkowaną na zmianę Konstytucji⁶⁶. Ta pierwsza po dziewięciu latach obowiązywania Konstytucji nowelizacja została uchwalona przez Sejm 8 września 2006 r. Inicjatywa prezydencka wiązała się z instytucją europejskiego nakazu aresztowania (ENA)⁶⁷. Podobnie jak wcześniej, projekt odnosił się do realizacji zobowiązań wynikających z faktu przynależności Polski do UE oraz konstytucyjnego obowiązku przestrzegania przez Polskę wiążącego ją prawa międzynarodowego⁶⁸. Intencjami głowy państwa były zapewnienie stosowania ENA przez polskie sądy oraz realizacja postanowień Tytułu VI Traktatu o Unii Europejskiej w obszarze współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych w ramach tzw. trzeciego filaru. Jednakże najważniejszą kwestię stanowiło wypełnienie wytycznych wskazanych w postanowieniu Trybunału Konstytucyjnego, który orzekł, że zachodzi konieczność zmiany polskiej ustawy zasadniczej w powyższej materii⁶⁹.

Europejski nakaz aresztowania został wprowadzony do polskiego prawodawstwa ustawą z 18 kwietnia 2004 r.⁷⁰, a kilkanaście miesięcy później Trybunał Konstytucyjny

⁶⁵ W dniu 12 stycznia 2004 r. prezydent Kwaśniewski odmówił podpisania ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o doświadczeniach na zwierzętach. W wystąpieniu do Sejmu stwierdził, że motywem prac ustawodawczych było dopasowanie prawa polskiego do standardów unijnych, jednak w ocenie prezydenta w trakcie prac legislacyjnych Sejm odrzucił poprawki senackie, które służyły zagwarantowaniu standardów ochrony zwierząt, przewidzianych w obowiązującym w Polsce prawie, podczas gdy odpowiadało ono już wymogom prawa unijnego.

⁶⁶ W dniu 12 maja 2006 r. na podstawie art. 235 ust. 1 Konstytucji Prezydent RP wniósł do Sejmu inicjatywę noweli konstytucyjnej (V kadencja Sejmu RP, druk sejmowy nr 580).

⁶⁷ Europejski nakaz aresztowania to decyzja sądowa wydana przez państwo członkowskie UE w celu aresztowania i przekazania przez inne państwo członkowskie osoby ściganej w związku z prowadzonym przeciwko niej postępowaniem karnym dotyczącym przestępstwa, którego górna granica kary wynosi co najmniej rok pozbawienia wolności, bądź dla wykonania kary lub środka zapobiegawczego polegającego na pozbawieniu wolności na nie mniej niż cztery miesiące.

⁶⁸ Konstytucja, art. 9.

⁶⁹ *Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r. sygn. akt P 1/05*, Dz.U. 2005 nr 77 poz. 608.

⁷⁰ *Ustawa z dnia 18 marca 2004 r. o zmianie ustawy – Kodeks karny, ustawy – Kodeks postępowania karnego oraz ustawy – Kodeks wykroczeń*, Dz.U. 2004 nr 69 poz. 626. W kodeksie postępowania karnego

orzekł, że przekazanie obywatela polskiego na podstawie ENA jest niezgodne z Konstytucją, ponieważ art. 55 ust. 1 ustawy zasadniczej stanowi, że ekstradycja polskiego obywatela jest zakazana⁷¹. Wychodząc naprzeciw konieczności zharmonizowania ustawy zasadniczej ze zobowiązaniami międzynarodowymi wynikającymi z członkostwa w UE, Prezydent wniósł do Sejmu RP propozycję zmiany zapisu art. 55 Konstytucji przez dodanie ust. 2, wyłączającego spod zakazu ekstradycji przypadki wydania obywatela polskiego innemu państwu, jeśli wynika to z ratyfikowanej przez Polskę umowy międzynarodowej lub ustawy realizującej wykonanie aktu prawodawczego organizacji międzynarodowej, której Polska jest członkiem. Warto dodać, że zaangażowanie głowy państwa w dużej mierze było wynikiem bezpośredniego wskazania przez Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu do postanowienia, że zapewnienie funkcjonowania ENA powinno stanowić dla Polski priorytet, ponieważ jest wyrazem prawidłowego funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości oraz zaawansowanej współpracy między państwami UE i ich organami ukierunkowanymi na wzmacnianie bezpieczeństwa i zwalczanie przestępczości. Uchwalona nowelizacja Konstytucji, zgodnie z intencją Prezydenta RP, usunęła więc zarzut niekonstytucyjności, zapobiegając tym samym naruszeniu prawa wspólnotowego oraz zapewniając ciągłość stosowania ENA przez polskie sądy⁷².

Równie interesującym przykładem zaangażowania głowy państwa w proces normotwórczy, odnoszący się do ważkich zagadnień związanych z UE, była zainicjowana przez prezydenta Kwaśniewskiego sprawa przygotowania i wniesienia do Sejmu ustawy o referendum ogólnokrajowym. Bezpośrednim powodem był zbliżający się termin przeprowadzenia referendum w sprawie wydania zgody suwerena na ratyfikację umowy akcesyjnej⁷³. Warto wspomnieć, że (prezydencka) ustawa z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym uchwalona została dopiero sześć lat po wejściu w życie Konstytucji. Jest to kwestia o tyle istotna, że to właśnie w ustawie zasadniczej zapisano, że – obok referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa oraz zatwierdzającym zmianę Konstytucji – wprowadzono referendum w sprawie wyrażania zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej, na podstawie której Polska przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów państwowych w niektórych sprawach⁷⁴. Prezydent RP w kwietniu 2002 r. powołał

wprowadzono dwa rozdziały stanowiące implementację Decyzji ramowej rady UE z dnia 13 czerwca 2002 r. w sprawie europejskiego nakazu aresztowania i procedur przekazywania osób między państwami członkowskimi.

⁷¹ Więcej zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 kwietnia 2005 r., sygn. P 1/05, nr 4/A, poz. 204; uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP z 1997 r. złożonej przez Prezydenta RP w dniu 12 maja 2006 r., druk sejmowy nr 580. W sentencji wyroku Trybunał Konstytucyjny orzekł 18-miesięczne odsunięcie w czasie utraty mocy obowiązujących przepisów, by pozwolić ustawodawcy na usunięcie problemu niekonstytucyjności.

⁷² R. Stawicki, *Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1997-2011 w świetle projektów ustaw oraz uchwalonych nowelizacji*, Warszawa 2011, s. 15.

⁷³ Zob. P. Winczorek, *Projekt ustawy o referendach ogólnokrajowych*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 12, s. 17-18.

⁷⁴ Art. 125 ust. 1 – referendum ogólnokrajowe w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa; art. 235 ust. 6 – referendum ogólnokrajowe zatwierdzające zmianę Konstytucji RP; art. 90 ust. 3 – referendum

zespół ds. opracowania ustawy o referendum ogólnokrajowych⁷⁵. W jego skład, obok przedstawicieli Kancelarii Prezydenta RP, weszli przedstawiciele rządu, w tym sekretarz Komitetu Integracji Europejskiej. Efektem prac był prezydencki projekt ustawy o referendum ogólnokrajowych, w tym regulacje dotyczące tzw. referendum europejskiego. Ustawa dawała podstawy prawne, zasady organizacyjne, a przede wszystkim wytyczne dotyczące organizowania kampanii informacyjnej przed referendum. Mimo uwag krytycznych towarzyszących prezydenckiemu projektowi ustawa została uchwalona. Argumentowano, że negatywny wpływ na jakość ustawy miało tempo prac, które uniemożliwiło wyeliminowanie licznych nieścisłości normatywnych. Dodatkową presją był zbliżający się termin przystąpienia Polski do UE. Odnosiło się wrażenie, że proces legislacyjny podporządkowano wyłącznie referendum akcesyjnemu⁷⁶. Niemniej jednak był to ważny wkład Prezydenta RP w sferę tworzenia norm ustrojowych dotyczących decydowania o sprawach państwa przez suwerena.

Na uwagę zasługuje też zainicjowana przez głowę państwa próba zmiany ustawy zasadniczej, wniesiona do Sejmu 12 listopada 2010 r.⁷⁷ Projekt, razem z poselskimi propozycjami nowel konstytucyjnych, stał się przedmiotem prac komisji nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji w czasie VI kadencji Sejmu⁷⁸. Wynikiem prac była rekomendacja zawarta w sprawozdaniu komisji nadzwyczajnej, która przychyliła się do prezydenckiej propozycji, by zmiany Konstytucji dotyczyły tylko materii merytorycznej odnoszącej się bezpośrednio do prawnoustrojowych kwestii związanych z członkostwem Polski w UE⁷⁹.

Intencją projektu prezydenckiego było uzupełnienie i wzmocnienie norm Konstytucji o zapisy, które w warunkach obowiązywania Traktatu z Lizbony pozwalałyby na efektywniejsze działanie polskich władz w strukturach UE przy jednoczesnym zagwarantowaniu wykonywania prawa wspólnotowego. Zaproponowano więc nowy rozdział Konstytucji, zatytułowany „Członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej”⁸⁰. Przedłożone propozycje można pogrupować w kilka obszarów, z których

ogólnokrajowe w sprawie wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej Konstytucji RP z 1997 r. Polska posiadała ustawę o referendum z 29 czerwca 1995 r. (Dz.U. 1995, nr 99 poz. 487; Dz.U. 2000, nr 43 poz. 488) oraz ustawę z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. 2000, nr 88 poz. 88; Dz.U. 2002, nr 23 poz. 220).

⁷⁵ Zob. M. Grabowska, *Polska ustawa o referendum ogólnokrajowym. Referenda akcesyjne*, „Studia Europejskie” 2003, nr 1, s. 95-116.

⁷⁶ Zob. P. Uziębło, *Nowe regulacje prawne dotyczące referendum ogólnokrajowego w Polsce (wybrane zagadnienia)*, 2003, [online] <https://obywateledecyduja.pl/2013/08/referendum-krajowe-regulacje-prawne/> – 28 III 2020; S. Geberthner, „Ekspertyza Biura Studiów i Ekspertyz Sejmowych z 6 stycznia 2003 roku na temat zgodności z Konstytucją niektórych przepisów proponowanych w projekcie ustawy o referendum ogólnokrajowym”, IV kadencja Sejmu RP, druk sejmowy nr 962; opinie prawne w przedmiocie zgodności z Konstytucją RP materii pytań zawartych w projekcie postanowienia Prezydenta RP o zarządzeniu referendum, druk Senacki 1054, Warszawa 2015.

⁷⁷ VI kadencja Sejmu RP, druk sejmowy nr 3598.

⁷⁸ Zob. R. Stawicki, *Zmiany Konstytucji...*, s. 8.

⁷⁹ VI kadencja Sejmu RP, druk sejmowy nr 4450 (w związku z drukiem sejmowym nr 3598).

⁸⁰ R. Stawicki, *Zmiany Konstytucji...*, s. 10.

najważniejsze obejmowały następujące kwestie: ustanowienie podstawy konstytucyjnej polskiej akcesji w tzw. klauzuli limitującej, określenie podstaw upoważnienia przez Polskę organizacji lub organu międzynarodowego do wykonywania kompetencji władzy publicznej w niektórych sprawach, określenie kompetencji rządu, Prezydenta RP oraz innych organów do prowadzenia polityki Polski w stosunkach z UE oraz określenie trybu wystąpienia z UE⁸¹. Inicjatywa ta nie zakończyła się pozytywnie, jednak sama wartość materii, którą w toku prac procedowano, zasługuje na podkreślenie. Na marginesie warto dodać, że Bronisław Komorowski, jeszcze jako marszałek Sejmu RP, powołał zespół, którego celem było przygotowanie projektu noweli Konstytucji, związanej ze sprawami europejskimi⁸². Nie było zatem zaskoczeniem, gdy polityk ten powrócił do sprawy klauzuli integracyjnej, kiedy został wybrany na Prezydenta RP w 2010 r.

Należy też wspomnieć, że dyskusję o zmianach Konstytucji w celu dostosowania do warunków politycznych i prawnych funkcjonowania Polski w UE poprzedziły dwie inicjatywy merytoryczne. Pierwszą była konferencja zorganizowana przez Ośrodek Analiz Politologicznych UW w styczniu 2011 r., drugą – spotkanie przygotowane w marcu 2011 r. przez Instytut Spraw Publicznych. Uczestnicy obu wydarzeń byli zgodni, że w związku z postępującym procesem integracji przeprowadzenie modyfikacji norm konstytucyjnych tak, aby zapisy polskiej ustawy zasadniczej nie kolidowały z regulacjami unijnymi, wydaje się pożądane. Warto podkreślić, że spotkania te odbyły się na kilka miesięcy przed przejściem przez Polskę przewodnictwa w Radzie UE i nie osiągnięto konsensusu politycznego w zakresie przedmiotowych rozwiązań.

Integracja Polski z UE nie spowodowała, że będące w dyspozycji Prezydenta RP prawo inicjatywy ustawodawczej nabrało szczególnego znaczenia. Działo się tak jedynie wówczas, gdy kompetencja ta była zespolona z obowiązkiem czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji w sytuacji prymatu prawa wspólnotowego nad prawem krajowym lub stanowiła jego następstwo. Przytoczone przykłady pozwalają stwierdzić, że w obszarze harmonizowania prawa krajowego z wytycznymi unijnymi, w wymiarze wyzwań ustrojowych głowa państwa niezwykle rzadko korzysta z prawa wniesienia do parlamentu projektu normotwórczego. Ponadto kompetencja ta wykorzystywana jest przez Prezydenta RP w sytuacji wyjątkowej. W drodze praktyki ustrojowej wypracowano zasadę, zgodnie z którą decyzja o zaangażowaniu jego autorytetu w zakresie kreowania norm prawnych z uwzględnieniem wytycznych UE następuje tylko wtedy, gdy dochodzi do impasu instytucyjnego i wymaga tego waga zagadnień merytorycznych.

Opisane praktyki w zakresie przestrzegania zasad ustrojowych pozwalają stwierdzić, że potrzeba całościowego uregulowania w tej materii wydaje się konieczna. Pozostaje kwestią otwartą, czy miałyby do niego dojść na poziomie ustawy zasadniczej. Pamiętać bowiem należy, że w Konstytucji znajduje się zalecenie, aby Prezydent RP uzgadniał z Radą Ministrów swoje działania w zakresie prowadzenia polityk w konstytucyjnym

⁸¹ Szczegółowe omówienie propozycji nowelizacyjnych zob. tamże, s. 9-13.

⁸² Trzon zespołu stanowili specjaliści prawa europejskiego, międzynarodowego i konstytucyjnego. Zespołowi przewodniczył prof. Krzysztof Wójtowicz. Była to próba przedłożenia kompleksowej propozycji zmian Konstytucji RP z 1997 r. w zakresie spraw wynikających z członkostwa Polski w UE. Zob. J. Jaskiernia, *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 1, s. 3-17.

kanonie kompetencji zarezerwowanych dla rządu. To wyraźna dyspozycja ustrojodawcy, mająca zapobiec powstaniu dwóch sprzecznych stanowisk. Jednocześnie wskazane jest ogniwo wiodące: w przypadku rozbieżności Prezydent RP zobowiązany jest podporządkować się wytycznym rządu. Może jednak, a nawet powinien, zachować prawo do wpływu na ostateczne stanowisko Rady Ministrów. Najbardziej problematyczny wydaje się fakt, że Konstytucja nie określa w tym zakresie ani narzędzi, ani procedur, a pozostawia wachlarz możliwości wynikających z instrumentarium kompetencyjnego. Istotna jest zatem próba opracowania docelowego modelu formalnego, a przede wszystkim proceduralnego, do wzajemnej prezentacji stanowisk każdego z organów egzekutywy. Wydaje się jednak, że do tak technicznych zagadnień nie trzeba nowelizować Konstytucji; to raczej problem międzyinstytucjonalny, odnoszący się do zasad i form współpracy dwóch ogniw władzy wykonawczej w zakresie kształtowania praktyki życia politycznego w Polsce. Bezasadny jest zatem postulat uszczegółowienia w ustawie zasadniczej podziału kompetencyjnego między naczelnymi organami wykonawczymi państwa polskiego tak, aby ich udział w pracach UE był mniej kolizyjny.

Odrębną sprawę stanowi natomiast kwestia zmiany ustawy zasadniczej w celu dostosowania jej do wymogów rzeczywistości unijnej. Konstytucyjnego uregulowania, szczególnie po wejściu w życie Traktatu z Lizbony, zdaje się wymagać problem ustrojowy, określający m.in. zasady współpracy między Sejmem RP a Senatem RP i Radą Ministrów w sprawach unijnych⁸³. Wydaje się jednak, że publiczna debata na ten temat, parokrotnie podejmowana w ostatnich latach, nie przełoży się na normotwórczą realizację, ponieważ każdy zamysł normotwórczy wymaga szerokiego porozumienia politycznego. Jak można było zaobserwować w ostatniej dekadzie, dotychczasowe próby kończyły się fiaskiem.

BIBLIOGRAFIA

- Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011.
- Barcz J., *Czy zmieniać konstytucję? Ustrojowo-konstytucyjne aspekty przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2002.
- Barcz J., *Unia Europejska na rozstajach. Traktat z Lizbony. Główne kierunki reformy ustrojowej*, Warszawa 2009.
- Bardach J., Leśnodorski B., Pietrzak M., *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 2003.
- Chmaj M., *Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1991-1997 (I i II kadencja). Studium prawno-ustrojowe*, Warszawa 1999.
- Chorążewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Chorążewska A., *Prezydent jako czynnik równowagi. Arbitraż prezydencki*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6.

⁸³ A. Fuskiewicz, *Sejm i Senat po wejściu w życie traktatu lizbońskiego – dostosowanie do reformy instytucjonalnej*, Warszawa 2011, s. 7-11.

- Dudek A., Śpiewak P., *Polska 1989-2009. Ilustrowany komentarz historyczny*, Warszawa 2009.
- Fryzlewicz M., Olejniczak D., *Proces dostosowania prawa polskiego do prawa Unii Europejskiej*, Warszawa 2006.
- Fuskiewicz A., *Sejm i Senat po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego – dostosowanie do reformy instytucjonalnej*, Warszawa 2011.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2008.
- Geberthner S., „Ekspertyza Biura Studiów i Ekspertyz Sejmowych z 6 stycznia 2003 roku na temat zgodności z Konstytucją niektórych przepisów proponowanych w projekcie ustawy o referendum ogólnokrajowym”, IV kadencja Sejmu RP, druk sejmowy nr 962.
- Grabowska M., *Polska ustawa o referendum ogólnokrajowym (referenda akcesyjne)*, „Studia Europejskie” 2003, nr 1.
- Grzybowski M., *Rola ustrojowa Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 1994, nr 7.
- Grzybowski M., *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, [w:] *Polska w Unii Europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Kruk, Kraków 2005.
- Historia państwa i prawa Polski. 1918-1939*, red. F. Ryszka, cz. I, Warszawa 1962, cz. II, Warszawa 1968.
- Jaskiernia J., *Projekt klauzuli integracyjnej do Konstytucji RP*, „Państwo i Prawo” 2011, nr 1.
- Jaskiernia J., *Współdziałanie Prezydenta i Rady Ministrów*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 6.
- Kuciński J., *Polski system podziału władzy w rozwiązaniach konstytucyjno-prawnych i w praktyce ustrojowej*, [w:] *Szanse i zagrożenia procesu konsolidacji systemu politycznego III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. J. Kuciński, Warszawa 2005.
- Ławniczak A., *Monarchiczne i republikańskie głowy państwa w Europie*, Wrocław 2011.
- Metodologia badań europejskich. I Ogólnopolskie Warsztaty Europeistyczne Warszawa 11-12 maja 2010*, red. K.A. Wojtaszczyk, T. Kownacki, Warszawa 2011.
- Metody jakościowe i ilościowe w badaniu organizacji i działania Unii Europejskiej*, red. K. Ławniczak, Warszawa 2013.
- Mojak R., *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (regulacja konstytucyjna roli ustawodawczej Prezydenta RP a praktyka polityczno-ustrojowa realizacji modelu prezydentury)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Mojak R., *Pozycja ustrojowa Prezydenta w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12.
- Mróz M., *Polska a NATO. Wokół dyskursu akcesyjnego i integracyjnego*, Warszawa 2001.
- Patyra S., *Rząd Leszka Millera (19 X 2001-2 V 2004)*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Polska w Unii Europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Kruk, Kraków 2005.
- Słomka T., *Ustrojowe cechy polskiej kohabitacji*, „Rocznik Nauk Politycznych” 2008, nr 11.
- Stawicki R., *Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1997-2011 w świetle projektów ustaw oraz uchwalonych nowelizacji*, Warszawa 2011.
- Synowiec E., *Bilans negocjacji z kandydatami do UE po prezydencji hiszpańskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2002, nr 6.
- Szmulik B., *Zasady ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, red. D. Dudek, Warszawa 2009.

- Traktat o przystąpieniu do Unii Europejskiej*, Trybunał Konstytucyjny, komunikat PO, K 18/04, [online] <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/4022-traktat-o-przystapieniu-do-unii-europejskiej>.
- Traktat z Lizbony*, Trybunał Konstytucyjny, komunikat PO, K 32/09, [online] <https://trybunal.gov.pl/postepowanie-i-orzeczenia/komunikaty-prasowe/komunikaty-po/art/2854-traktat-z-lizbony>.
- Ustawa o nasiennictwie powinna zostać ponownie rozpatrzona przez Sejm*, 24 VIII 2011, [online] <https://www.prezydent.pl/archiwum-bronislawa-komorowskiego/legislacja/ustawy/zawetowane/art,2,ustawa-o-nasiennictwie-powinna-zostac-ponownie-rozpatrzona-przez-sejm.html>.
- Uziębło P., *Nowe regulacje prawne dotyczące referendum ogólnokrajowego w Polsce (wybrane zagadnienia)*, 2003, [online] <https://obywateledecyduja.pl/2013/08/referendum-krajowe-regulacje-prawne>.
- Wejście w życie nowej Konstytucji RP*, red. Z. Witkowski, Toruń 1998.
- Winczorek P., *Projekt ustawy o referendum ogólnokrajowych*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 12.
- Witkowski Z., „Dyrektywa współdziałania władz” jako element organizacji życia wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 1997 roku, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.
- Woytyczek K., *Przekazanie kompetencji państwa organizacjom międzynarodowym. Wybrane zagadnienia prawno-konstytucyjne*, Kraków 2007.
- Zalewski J., Tomaszewski P., *Makroekonomiczne efekty realizacji Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2004, nr 2(16).
- Zięba R., *Główne kierunki zagranicznej polityki Polski po zimnej wojnie*, Warszawa 2010.

Anna BUDZANOWSKA – doktor nauk humanistycznych, absolwentka Uniwersytetu Jagiellońskiego. Posiada tytuł Executive MBA certyfikowany przez Rotterdam School of Management, Erasmus University. Od początku kariery zawodowej związana z instytucjami publicznymi. Ekspertko współpracowała z Uniwersytetem Jagiellońskim, Wyższą Szkołą Europejską im. ks. Józefa Tischnera w Krakowie oraz Uniwersytetem Warszawskim. Autorka publikacji z zakresu historii idei i doktryn politycznych.