

LECH MAŻEWSKI

## PROWADZENIE POLITYKI ZAGRANICZNEJ W RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Prowadzenie polityki zagranicznej<sup>1</sup> polega na konstytucyjnie i ustawowo określonej działalności (wykonywanie i zaniechanie czynności) organów państwa, związanej z regulowaniem oddziaływań między Rzeczpospolitą Polską a podmiotami zagranicznymi i należącej do procesu określania oraz osiągania poszczególnych celów państwa, zgodnie z jego racją stanu. Regulując to zagadnienie, Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. dzieli kompetencję do prowadzenia polityki zagranicznej między Radę Ministrów (w szczególności Ministra Spraw Zagranicznych), Prezydenta oraz Sejm i Senat, przy czym tylko rządowi przypisana jest wprost kompetencja „prowadzenia polityki zagranicznej”. Osobnym zagadnieniem jest tryb przyjmowania przez organy państwa stanowiska Polski w sprawach rozstrzyganych przez organy Unii Europejskiej, czego – jak wiadomo – wprost nie reguluje ustawa zasadnicza, a czego nie wolno pominąć omawiając tytułowe zagadnienie. Przedmiotem niniejszego artykułu jest zatem bardziej szczegółowe określenie, do kogo i w jakim zakresie należy w naszym kraju kompetencja do prowadzenia polityki zagranicznej<sup>2</sup>, a na przykładzie zawierania i ratyfikacji umów międzynarodowych ukazane zostanie, jak w praktyce wygląda prowadzenie polskiej polityki zagranicznej.

### I. KOMPETENCJE RADY MINISTRÓW

Tylko w jednym przepisie konstytucyjnym pojawia się określenie „prowadzenie polityki”<sup>3</sup>. Art. 146 ust. 1 stanowi, iż „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną RP”; w ust. 2 następuje rozwinięcie tego uprawnienia poprzez wskazanie na domniemanie kompetencji na rzecz rządu w „sprawach

---

<sup>1</sup> R. Stemplowski (*O konstytucyjnym pojęciu prowadzenia polityki*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 234), pisząc o prowadzeniu polityki zagranicznej przez Polskę, odnosi to określenie jedynie do działalności Rady Ministrów, co wynika z treści art. 146 ust. 1 Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483); o treści pojęcia „prowadzenie polityki państwa” zob. także P. Sarnecki, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. II, Warszawa 2001, komentarz do art. 146, s. 4-5.

<sup>2</sup> Od pewnego czasu trwają w Sejmie prace nad przygotowaniem projektu ustawy, która miałaby uregulować podział kompetencji w zakresie polityki zagranicznej między dwoma członami władzy wykonawczej. Z pewnością wpływ na jej kształt (i czy w ogóle ona powstanie) będzie miało postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r. w sprawie reprezentowania Polski w Radzie Europejskiej; por. A. Niewińska, J. Stróżyk, *Spór zakończy ustawa?*, „Rzeczpospolita” z 21 maja 2009 r. (o czym dalej).

<sup>3</sup> R. Stemplowski (op. cit., s. 231) podkreśla „unikatowość” przyjętego przez ustrojodawcę określenia, którego odpowiednikiem mogłoby być np. „wiedzie”, „przewodzi” lub „kieruje”.

polityki państwa”, co związane jest ze sprawowaniem władzy wykonawczej (art. 10 ust. 2 Konstytucji RP), a ust. 4 zawiera wyliczenie szczególnych (a więc nie wszystkich) sposobów działania w procesie prowadzenia polityki. W tej sytuacji kompetencje Prezydenta czy innych organów centralnych sprawujących funkcje wykonawcze winny zostać w miarę możliwości dokładnie określone, gdyż wszelkie niejasności kompetencyjne będą musiały być rozstrzygane na korzyść rządu jako organu posiadającego domniemanie właściwości. Innymi słowy – „pozostałe organy władzy wykonawczej mogą realizować tylko takie zadania i kompetencje, jakie przyznaje im Konstytucja RP, a także muszą uznawać ogólną odpowiedzialność rządu za kierowanie sprawami zagranicznymi”<sup>4</sup>.

Jeden z przepisów konkretyzujących owo „prowadzenie polityki” stanowi, że rząd „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzyrządowymi” (art. 146 ust. 4 pkt 9)<sup>5</sup>. Oznacza to nie tylko posiadanie kompetencji do podejmowania decyzji o charakterze strategicznym, ale także istnienie struktury organizacyjnej, poprzez którą powyższe decyzje byłyby konkretyzowane, a następnie realizowane<sup>6</sup>. Paweł Sarnecki zwrócił uwagę, że „W aspekcie zadaniowym przepis ten mógłby być zastąpiony np. zwrotem, że Rada Ministrów zapewnia poszanowanie interesów państwa polskiego przez inne państwa i organizacje międzynarodowe”<sup>7</sup>.

Prowadzenie przez rząd polityki zagranicznej państwa związane jest z tym, że podejmuje on decyzje strategiczne w ramach pewnej struktury organizacyjnej. Struktura ta obejmuje Premiera, Ministra Spraw Zagranicznych, Ministra ds. Europejskich oraz pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i organizacjach międzynarodowych. Sprawa nie jest jednak taka prosta, skoro na mocy art. 17 ustawy z 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz. U. Nr 128, poz. 1403) Prezydent mianuje ambasadorów na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych zatwierdzony przez Premiera<sup>8</sup>, a to może rodzić konflikty między członami władzy wykonawczej, czego obecnie jesteśmy świadkami.

Istotnym organem państwa w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej jest Minister Spraw Zagranicznych, będący członkiem Rady Ministrów. Na nim spoczywa obowiązek realizowania polityki ustalonej przez rząd, z nim także ma

<sup>4</sup> L. Garlicki, *Konstytucja a „sprawy zewnętrzne”*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4, s. 196. Podobnie M. Masternak-Kubiak, A. Preisner, *Realizacja podziału kompetencji organów państwa w stosunkach zewnętrznych*, w: *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006, s. 112 i 114.

<sup>5</sup> Jest to przepis recypowany z zakresu kompetencji prezydenta RP z ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426). Zgadza się to z logiką ustrojową obecnego systemu ustrojowego, gdyż rząd jest teraz głównym podmiotem władzy wykonawczej.

<sup>6</sup> Pojęcie „ogólnego kierownictwa” trafnie scharakteryzował P. Sarnecki (op. cit., komentarz do art. 146, s. 16).

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Zdaniem M. Grzybowskiego i P. Mikuli (*Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych*, w: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 50), „formuła kontrasygnaty byłaby tutaj bardziej wskazana, jako że zmuszałaby obie strony – tj. rząd i Prezydenta – do uzgodnienia wspólnych kandydatów. Wniosek natomiast kojarzy się z obowiązkiem dokonania jakiejś czynności”.

obowiązek współpracować Prezydent w zakresie swoich kompetencji dotyczących sfery polityki zagranicznej (art. 133 ust. 3 Konstytucji RP)<sup>9</sup>. Szczegółowo kwestię kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych reguluje ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. Nr 141, poz. 943) oraz rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 1 lipca 2002 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych (Dz. U. Nr 122, poz. 1344).

## II. ZADANIA PREZYDENTA RP

Art. 126 ust. 1 Konstytucji RP stanowi, iż „Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej”. Z treści art. 133 ust. 1 *ab initio* wynika, że ustrojodawcy chodziło tu również o sferę stosunków międzynarodowych. Jak należy rozumieć stwierdzenie, że głowa państwa jest „najwyższym przedstawicielem RP” w sferze stosunków międzynarodowych? Czy sformułowanie to zawiera pewną treść prawną, upoważniającą do władczego działania w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej, czy też jest tylko ogólnym wskazaniem ustrojowej roli prezydenta i – przede wszystkim – dyrektywą interpretacyjną, ukierunkowującą stosowanie odpowiednich norm kompetencyjnych?

Żeby udzielić odpowiedzi na te pytania, trzeba przede wszystkim dokonać rozróżnienia między „zadaniami”, o których mówi art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP<sup>10</sup>, i konkretnymi kompetencjami. Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 20 maja 2009 r., (Kpt 2/08) wyraźnie podkreślił, iż „Wymienione w art. 126 ust. 2 zadania są realizowane przez Prezydenta wspólnie i w porozumieniu z innymi organami władzy państwowej. W zakresie żadnego ze wskazanych zadań Prezydent nie ma wyłączności ich realizacji w formach władczych. Ustalonych w art. 126 ust. 2 zadań (celów) Prezydent nie może realizować w sposób dowolny. Realizując je może sięgać bowiem jedynie po kompetencje określone w Konstytucji i ustawach. Sięganie przez Prezydenta po te kompetencje następować może jedynie w sytuacji, gdy służy to realizacji celów, wyrażonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji”<sup>11</sup>.

Art. 133 ust. 1 Konstytucji RP zawiera katalog kompetencji Prezydenta w zakresie stosunków międzynarodowych. Należy do niego ratyfikacja i wypowiedanie umów międzynarodowych oraz zawiadomienie o tym Sejmowi i Senatowi, mianowanie i odwoływanie pełnomocnych przedstawicieli RP w innych

---

<sup>9</sup> Wyraźnie podkreślam obowiązek współpracy, a nie pewnego podporządkowania, gdyż obecnie Prezydentowi nie przysługuje już nawet uprawnienie opiniowania kandydatów na stanowisko ministra spraw zagranicznych, jak miało to miejsce na mocy art. 61 ustawy konstytucyjnej z 1992 r.

<sup>10</sup> Prezydent RP jest „gwarantem ciągłości władzy państwowej”, „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”.

<sup>11</sup> Komunikat prasowy po rozprawie dotyczącej sporu kompetencyjnego w sprawie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej: [www.tribunal.gov.pl](http://www.tribunal.gov.pl).

państwach i przy organizacjach międzynarodowych, a także przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych. Innymi słowy – kompetencje Prezydenta w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej „są ujęte jako wyjątki i zawsze muszą znajdować wyraźną podstawę konstytucyjną”<sup>12</sup>, co sprawia, że „Prezydent RP działa [...] w granicach i na podstawie decyzji Rady Ministrów co do prowadzonej polityki zagranicznej”<sup>13</sup>.

Udział Prezydenta w prowadzeniu polityki zagranicznej w naszym państwie wygląda zatem dość skromnie<sup>14</sup>: rząd „prowadzi politykę zagraniczną”, natomiast Prezydent jest tym, który dba o to, żeby w trakcie działalności rządu nie doznały uszczerbku wartości, o których mowa w art. 126 Konstytucji RP. Sprawia to, że istnieje wspólne pole działania obu organów władzy wykonawczej. „Trudno jednak zaprzeczyć, że o ile działalność rządu obejmuje wszystkie aspekty owego pola, to działalność Prezydenta rozwijać się może w sposób bardziej ograniczony, wychodząc tylko ze swego rodzaju ‘przyczółków’ utworzonych przez art. 126”<sup>15</sup>.

Powyższe stanowisko wyraźnie wspiera treść art. 133 ust. 3 Konstytucji RP, według którego „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”. Chodzi tu w gruncie rzeczy o uniknięcie dwutorowości, dublowania działań oraz konkurencji między oboma członami władzy wykonawczej, „stąd waga, jaką przywiązuje Konstytucja do jednolitego stanowiska egzekutywy w stosunkach z zagranicą”<sup>16</sup>. Czy udało się ustrojodawcy stworzyć zespół rozwiązań prawnych, który by to gwarantował? Nieustanne spory między rządem Donalda Tuska a prezydentem Lechem Kaczyńskim co do uprawnień, jakie posiadają oba te ośrodki władzy wykonawczej w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej, wskazują, że nie. Przy okazji ujawnia się też zatrzważająco niski poziom kultury politycznej, jaki reprezentują obecni przedstawiciele władzy, co z pewnością nie ułatwia korzystania z postanowień konstytucyjnych.

Tak więc wyrażenie, że Prezydent jest „najwyższym przedstawicielem RP” w zakresie stosunków międzynarodowych, należy rozumieć bardziej jako ogólne wskazanie jego ustrojowej roli niż zwrot zawierający określoną treść normatywną<sup>17</sup>, co nie przeczy posiadaniu przez głowę państwa pewnych (ograniczonych) kompetencji w tej dziedzinie. Trybunał Konstytucyjny w cytowanym

<sup>12</sup> M. Masternak-Kubiak, A. Preisner, op. cit., s. 110.

<sup>13</sup> R. Stemplowski, op. cit., s. 232.

<sup>14</sup> Nie ulega wątpliwości, że była to celowa reakcja ustrojodawcy na silnie rozbudowaną rolę Prezydenta zarówno na gruncie noweli z 7 kwietnia 1989 r. Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r. (Dz. U. Nr 19, poz. 101), jak ustawy konstytucyjnej z 1992 r.

<sup>15</sup> P. Sarnecki, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, komentarz do art. 126, s. 4.

<sup>16</sup> B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2001, s. 566. L. Garlicki (op. cit., s. 197) trafnie zwrócił uwagę, że nie dokonano tego zbyt szczęśliwie, gdyż nadal pozostało wiele niejasności prawnych, co może prowadzić do konfliktów w łonie władzy wykonawczej.

<sup>17</sup> Dla P. Sarneckiego (w: *Konstytucja*, t. I, komentarz do art. 126, s. 5) bycie „najwyższym przedstawicielem RP” nie zawiera żadnej szczególnej treści normatywnej i odnosi się jedynie do sfery protokolarnej.

postanowieniu (Kpt 2/08) stwierdził jednak kategorycznie: „Prezydent RP nie ma wynikających wprost z Konstytucji uprawnień służących samodzielnemu prowadzeniu polityki zagranicznej Rzeczypospolitej”.

### III. UPRAWNIENIA SEJMU I SENATU

Prowadzenie polityki zagranicznej to sprawa głównie organów władzy wykonawczej, jednak pewną rolę w tym procesie odgrywa także parlament, a szczególnie Sejm.

Istotnym wyrazem roli Sejmu w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej jest kompetencja do decydowania „w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej o stanie wojny i zawarciu pokoju” (art. 116 ust. 1 Konstytucji RP)<sup>18</sup>. Przepis ten zastrzega wyłącznie dla Sejmu podejmowanie decyzji o stanie wojny i pokoju, co oznacza, że dla jej skuteczności prawnej nie jest wymagany udział ani Senatu, ani rządu czy Prezydenta<sup>19</sup>.

W art. 116 ust. 2 przewidziane są dwie przesłanki podjęcia przez Sejm uchwały o stanie wojny: zbrojna napaść na terytorium Polski bądź realizacja wynikającego z umowy międzynarodowej zobowiązania do wspólnej obrony przeciwko agresji. Tenże artykuł przekazuje też Sejmowi wyłączne prawo decydowania o zawarciu pokoju, natomiast nie określa formy jego zawarcia. Jednak w art. 89 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP mówi się o umowie pokoju, z czego należy rozumieć, że dotyczy ona właśnie „zawarcia pokoju”. Ratyfikacja tej umowy wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, co oznacza, że Sejm, obok Senatu, byłby tylko organem współdecydującym o zawarciu pokoju, a samo zawarcie pokoju w formie ratyfikacji umowy należałoby do Prezydenta<sup>20</sup>.

Drugą dziedziną, w której dochodzi do udziału Sejmu (i tym razem też Senatu) w prowadzeniu polityki zagranicznej, jest parlamentarna zgoda na ratyfikację umów międzynarodowych (art. 89 Konstytucji RP). Zakres tej kompetencji parlamentu jest funkcją enumeracji najważniejszych umów międzynarodowych (o czym niżej).

Jak widać, Sejm i Senat, a szczególnie ten pierwszy, włączane są do podejmowania tylko niektórych decyzji z zakresu polityki zagranicznej, przy czym zarówno podejmowanie decyzji o stanie wojny i zawarciu pokoju, jak i parlamentarna zgoda na ratyfikację umów międzynarodowych mają rzeczywiście istotne znaczenie.

<sup>18</sup> Wróciłibyśmy w ten sposób do rozwiązania z noweli z 7 kwietnia 1989 r. Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.

<sup>19</sup> Ustrojodawca przewidział jednak taką sytuację, w której Sejm nie mógłby zebrać się na posiedzenie, żeby podjąć decyzję o stanie wojny. W takim przypadku, niejako zastępczo, decyzję o stanie wojny podejmuje Prezydent (art. 116 ust. 2 *in fine*), co niewątpliwie wzmacnia jego udział w prowadzeniu polityki zagranicznej.

<sup>20</sup> M. Masternak-Kubiak, A. Preisner, op. cit., s. 120.

#### IV. PROWADZENIE PRZEZ RP POLITYKI W UNII EUROPEJSKIEJ

Odrębnym zagadnieniem jest reprezentacja Polski w instytucjach i organach unijnych, takich jak Rada Europejska<sup>21</sup> czy Rada Unii Europejskiej<sup>22</sup>, oraz wypracowanie stanowisk tam prezentowanych. Konstytucja RP nie reguluje wprost zasad rządzących rozwiązywaniem tych kwestii.

Rada Europejska jest organem o charakterze międzyrządowym, sprawującym władzę polityczną w UE. Poza przewodniczącym Komisji Europejskiej w jej skład wchodzi szefowie rządów, ale obecność prezydentów Finlandii i Francji wskazywałaby, że chodzi tu raczej o piastunów organów, które w danym państwie członkowskim rzeczywiście stoją na czele władzy wykonawczej, a z tym w Polsce jest konstytucyjny kłopot<sup>23</sup>. Szczególnie trudna sytuacja powstaje w momencie, gdy opracowywane są i podpisywane teksty unijnych traktatów związanych z II filarem UE, czyli bezpieczeństwem i wspólną polityką zagraniczną. Stąd propozycja Mariana Grzybowskiego, aby w takich posiedzeniach Rady Europejskiej brał udział – obok Premiera – także Prezydent<sup>24</sup>.

W tej sprawie wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny. Po rozprawie z 27 marca i 20 maja 2009 r. (KpT 2/08) orzekł on w sentencji postanowienia, że Prezydent jako najwyższy przedstawiciel RP może podjąć decyzję o uczestnictwie w szczycie UE, musi jednak współdziałać z Premierem (i właściwym ministrem), gdyż to Rada Ministrów ustala stanowisko Polski, a Premier przedstawia je na posiedzeniu Rady Europejskiej, przy czym głowa państwa może odnieść się do stanowiska rządu w zakresie obejmującym realizację zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji<sup>25</sup>.

Prawnoustrojową pozycję Rady Ministrów w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej bardzo wzmacnia także fakt, że głównym organem prawodawczym UE jest Rada Unii Europejskiej<sup>26</sup>. W jej skład wchodzi przedstawiciele rządów państw członkowskich, którzy działają na podstawie mandatu uzyskanego od własnego rządu<sup>27</sup>.

<sup>21</sup> Bliżej zob. Z. Brodecki, *Prawo europejskiej integracji*, Warszawa 2001, rozdz. II.3.

<sup>22</sup> *Ibidem*, rozdz. II.2.2.

<sup>23</sup> O konfliktogennym charakterze władzy wykonawczej w Polsce i wynikającym z tego permanentnym kryzysie ustrojowym piszę w artykule *Kryzys konstytucyjny w Polsce*, „Arcana” 2008, nr 6.

<sup>24</sup> M. Grzybowski, *Role ustrojowe Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 7, s. 14.

<sup>25</sup> Mielimy tu do czynienia ze sporem kompetencyjnym (art. 189 w związku z art. 192 Konstytucji RP), który został rozstrzygnięty postanowieniem Trybunału. Przedmiotem tego sporu było pytanie prezesa Rady Ministrów, kto „jest uprawniony do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniu Rady Europejskiej w celu reprezentowania na nim stanowiska Państwa”.

<sup>26</sup> Z. Brodecki (op. cit., s. 52) określał Radę Unii Europejskiej jako „nadrzędny organ ustawodawczy”. I dodawał: „Ponadto Rada wypełnia zadania przypominające działalność rządu. Ma ona kompetencje do wykonywania ustanowionych przez siebie przepisów prawnych. [...] Do Rady należą również szczegółowe kompetencje władzy wykonawczej w sprawach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz w kwestiach współpracy policyjnej i sądowej”.

<sup>27</sup> Szerzej zob. M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Rzeczypospolitej Polskiej w warunkach członkowskich w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia)*, w: M. Kruk, J. Wawrzyniak (red.), *Polska w Unii Europejskiej*, Kraków 2005, s. 41.

Zgodnie z ustawą z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz. U. Nr 52, poz. 515), rząd ma obowiązek zwrócenia się do właściwych komisji Sejmu i Senatu przed ustaleniem swojego stanowiska w sprawach aktów prawa UE (rozdział 2). Ustawa przewiduje nawet, że opinia sejmowej Komisji ds. UE powinna być „podstawą” (art. 10 ust. 1) stanowiska Rady Ministrów, które zajmie jej przedstawiciel podczas rozpatrywania projektu w Radzie Unii, choć z drugiej strony nie powoduje to prawnego związania taką opinią. Zgodnie jednak z ust. 2, rząd ma obowiązek przedstawienia powodów, dla których nie uwzględnił stanowiska posłów. Słowem – także te rozwiązania prawne wzmocniają pozycję rządu w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej w RP, gdyż to nie organy parlamentu decydują o kształcie polskiego stanowiska w Radzie Unii, choć nie można pomijać możliwości wywarcia przez nie pewnego wpływu<sup>28</sup>.

## V. ZAWIERANIE I RATYFIKACJA UMÓW MIĘDZYNARODOWYCH

Skoro większość kompetencji z zakresu prowadzenia polityki zagranicznej należy do Rady Ministrów, to i ona posiada kompetencje do zawierania umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji oraz zatwierdzania i wypowiedziania innych umów międzynarodowych (art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji RP). Z kolei Prezydent, jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych, ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe (art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP). Nie oznacza to, że czynności związane z zawarciem umowy nie mogą być podejmowane przez ministrów, ale zawsze muszą oni posiadać upoważnienie Rady Ministrów, gdyż inaczej rząd nie mógłby prowadzić skutecznej polityki traktatowej, będącej istotną częścią polityki zagranicznej<sup>29</sup>.

Rada Ministrów decyduje (w formie uchwały), które z zawartych przez rząd umów międzynarodowych mają być ratyfikowane przez Prezydenta bez upoważnienia ustawowego (w takiej sytuacji Premier przedkłada Prezydentowi umowy do ratyfikacji, zawiadamiając o tym „zamiarze” Sejm), a które wymagają dla ich ratyfikacji uprzedniej zgody Sejmu i Senatu wyrażonej w ustawie. Zgodnie z art. 89 ust. 1, do grupy traktatów, do ratyfikacji których wymagana jest zgoda w formie ustawy, Konstytucja RP zalicza traktaty dotyczące pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych, wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, członkostwa RP w organizacji międzynarodowej, znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym i spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

W art. 90 Konstytucji RP przewidziana jest procedura ratyfikacji umowy międzynarodowej, w której RP przekazuje organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej

<sup>28</sup> Nieco inaczej P. Czarny, w: *Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2008, s. 283.

<sup>29</sup> M. Grzybowski, *Władza...*, s. 124.

w niektórych sprawach<sup>30</sup>. Jest to pewne rozwiązanie szczegółowe wobec procedury ratyfikacji umów międzynarodowych przewidzianej w art. 89 ust. 1 Konstytucji RP. Ustawa wyrażająca zgodę na ratyfikację tego rodzaju umowy międzynarodowej uchwalana jest przez Sejm (większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów) oraz przez Senat (większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby senatorów). Wyrażenie zgody na ratyfikację takiej umowy międzynarodowej może być uchwalone także w referendum ogólnokrajowym w trybie art. 125 Konstytucji<sup>31</sup>.

Konstytucja RP ogranicza zatem kompetencję Prezydenta do ratyfikacji umów międzynarodowych, określając sytuacje, w których ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie bądź referendum. Kompetencja parlamentu na wyrażanie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej przez Prezydenta niewątpliwie wzmacnia pozycję tego organu w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej RP. Ale czy to oznacza, że głowa państwa jest tu wyłącznie wykonawcą decyzji Sejmu i Senatu?

Prezydent na mocy art. 133 ust. 2 Konstytucji RP ma prawo zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności z Konstytucją umowy międzynarodowej, przy czym pochodną niekonstytucyjności umowy byłaby odmowa jej ratyfikacji<sup>32</sup>. Możliwość ta dotyczy wszystkich umów międzynarodowych, a więc także tych, do ratyfikacji których potrzebna jest uprzednia zgoda wyrażona w ustawie bądź referendum. Badaniu zgodności z Konstytucją może podlegać także ustawa upoważniająca Prezydenta do ratyfikacji. Na mocy art. 122 ust. 4 Konstytucji PRL Prezydent odmawiał podpisania ustawy, którą Trybunał Konstytucyjny uznał za niegodną z Konstytucją. I w tym momencie proces ratyfikacji uległby zakończeniu.

Proces ratyfikacyjny może zostać zakończony (albo przynajmniej zahamowany) także przez odmowę podpisania ustawy upoważniającej Prezydenta do ratyfikacji (art. 144 ust. 3 pkt 6 *in fine*), ale nie jest to możliwe w przypadku ustaw, których zgodność z Konstytucją stwierdził Trybunał Konstytucyjny (art. 122 ust. 3 Konstytucji RP). Warto jednak pamiętać, że *veto* głowy państwa może być skuteczne jedynie w przypadku ustawy przyjętej w trybie art. 89 Konstytucji RP, gdyż dla jej uchwalenia wymagana była jedynie zwykła większość głosów w obecności ustawowej liczby posłów lub senatorów (art. 120 i 124 Konstytucji), a do ponownego uchwalenia ustawy przez Sejm trzeba większości 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 122 ust. 5 Konstytucji). Z góry zaś można uznać za nieskuteczne *veto* wobec ustawy upoważniającej do ratyfikacji przyjętej w trybie art. 90 Konstytucji, bowiem dla jej przyjęcia wymagana jest większość 2/3 głosów posłów, a więc więcej niż w przypadku odrzucenia prezydenckiego *veto*. Trafnie zatem konkluduje Ryszard Stemplowski: „W przypadku veta mamy więc do czynienia z sytuacją, w której prezydent wpływa na wykonywanie swoich konsty-

<sup>30</sup> Szeroko na ten temat M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organów państwa*, w: *Otwarcie Konstytucji RP...*, s. 137-150.

<sup>31</sup> Zob. też art. 68 ustawy z 14 marca 2003 r. o referendum ogólnokrajowym, Dz. U. Nr 57, poz. 507.

<sup>32</sup> Tak m.in. R. Stemplowski, op. cit., s. 242; P. Sarnecki, w: *Konstytucja*, t. I, komentarz do art. 133, s. 2; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2004, s. 282.



tucyjnych kompetencji w zakresie ratyfikacji i zamiast ograniczenia kompetencji (m.in. taki jest sens instytucji ustawy upoważniającej do ratyfikowania) Konstytucja rozszerza pole działania Prezydenta, paradoksalnie, tylko w stosunku do umów wymagających ustawowego upoważnienia do ratyfikacji<sup>33</sup>.

Jak widać, w przypadku ratyfikacji umów międzynarodowych Prezydent dość niespodziewanie uzyskał istotny wpływ na prowadzenie polityki zagranicznej RP. Ale to jeszcze nie wszystko, gdyż – według L. Garlickiego – może w ogóle „odmówić dokonania ratyfikacji [...] bądź odroczyć jej dokonanie na wybrany przez siebie termin. Dokonanie ratyfikacji jest bowiem prawem, lecz nie obowiązkiem Prezydenta”<sup>34</sup>. Stanowisko to spotkało się ze zdecydowanym sprzeciwem w doktrynie prawa konstytucyjnego<sup>35</sup>. Ale rzeczywiście mamy tu do czynienia z ważnym problemem ustrojowym, który wynika z faktu, że art. 126 Konstytucji RP czyni Prezydenta strażnikiem istotnych wartości konstytucyjnych. Czy w imię obrony tych wartości może on odmówić ratyfikacji umowy międzynarodowej? Tak zdaje się sądzić wybitny polski konstytucjonalista i sędzia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, przeciwnego zdania są jego oponenti. Dla nich niejako substytutem prawa odmowy ratyfikacji jest możliwość zwrócenia się Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności umowy z ustawą zasadniczą, by po rozstrzygnięciu sprawy „stosownie do tego postąpić”<sup>36</sup>.

## VI. PROWADZENIE POLITYKI ZAGRANICZNEJ W RP

Nie bez kozery Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. tylko Radzie Ministrów przyznała wprost kompetencje do prowadzenia polityki zagranicznej, chociaż w tej sferze aktywności pewną rolę odgrywają także Prezydent, Sejm i Senat. Przeprowadzone przeze mnie analizy wskazują, że faktycznie w obecnym stanie prawnym rząd jest głównym animatorem aktywności Polski na arenie międzynarodowej. Pewne szczątkowe uprawnienia, chociaż ważne, posiada też Sejm, do którego należy podjęcie decyzji o stanie wojny i o zawarciu pokoju, a także

<sup>33</sup> R. Stemplowski, op. cit., s. 243; M. Grzybowski i P. Mikuli (op. cit., s. 54-55) określają tę sytuację mianem „pewnej niekonsekwencji” ustrojodawcy.

<sup>34</sup> L. Garlicki, *Polskie...*, s. 282. Możliwość odmowy ratyfikacji umowy międzynarodowej dopuszcza też K. Wojtyczek (*Prawo konstytucyjne Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 363), chociaż nie uzasadnia bliżej swego stanowiska. Dla jasności trzeba stwierdzić, że gorącymi zwolennikami takiej interpretacji Konstytucji RP są publicyści Klubu Zachowawczo-Monarchistycznego (zob. P. Bala, A. Wielomski, *Carl Schmitt a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Studium przypadku ratyfikacji Traktatu lizbońskiego*, Warszawa 2008), gdyż widzą w tym szansę na odbudowę suwerennej pozycji głowy państwa.

<sup>35</sup> P. Sarnecki (w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, t. I, komentarz do art. 133, s. 2-3) twierdził, że Prezydent ma obowiązek ratyfikowania „wszystkich umów międzynarodowych zawartych przez rząd, gdy ten ostatni z takim wnioskiem występuje. Gdy istnieje ponadto wcześniej uchwalona ustawa wyrażająca zgodę na dokonanie ratyfikacji, ów obowiązek Prezydenta staje się jeszcze bardziej kategorię”. W ogóle nie rozważają możliwości odmowy przez Prezydenta ratyfikacji umowy międzynarodowej tacy autorzy, jak Z. Witkowski (red. Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 2002, s. 366-367) czy R. Mojak (red. W. Skrzydło, *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2008, s. 317).

<sup>36</sup> P. Sarnecki, w: *Konstytucja...*, t. I, komentarz do art. 133, s. 3.

(wraz z Senatem) uczestniczenie w procesie ratyfikacji najważniejszych umów międzynarodowych. Co do Prezydenta, to intencją ustrojodawcy było zminimalizowanie jego znaczenia w omawianej dziedzinie aktywności państwa, ale to nie w pełni się powiodło. Paradoksem jest, że ratyfikacja umów międzynarodowych stała się właściwie domeną głowy państwa, nawet jeśli nie przyjmujemy stanowiska L. Garlickiego co do możliwości odmowy bądź odroczenia ratyfikacji umowy międzynarodowej. A to niepomniernie zwiększałoby rolę, jaką w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej w RP ma do odegrania Prezydent – i to wbrew woli ustrojodawcy.

Trzeba powiedzieć, że w obowiązującej ustawie zasadniczej nie udało się w sposób dostatecznie precyzyjny dokonać rozdziału kompetencji w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej między oboma członami władzy wykonawczej, co pozostawia niemałe pole wspólnych zainteresowań Prezydenta i rządu. „Nadal pewne kompetencje tych organów przecinają się czy zająbiają. Jest to nieuniknione, jeśli nie chce się sprowadzić roli głowy państwa do czysto dekoracyjnego charakteru, ale też może okazywać się konfliktogenne”<sup>37</sup>. Z tym ostatnim mamy właśnie w tej chwili do czynienia.

*dr Lech Mażewski*

## CONDUCTING FOREIGN POLICY IN THE REPUBLIC OF POLAND

### Summary

The Constitution of 2 April 1997 explicitly grants the right to conduct Polish foreign policy to the Council of Ministers, although the role of President as well as the Sejm and Senate in this sphere of state activity is also recognised. And indeed, in the present legal state, it is the government which is the main animator of Poland's activity on the international scene, notwithstanding the fact that certain residual albeit important entitlements are vested in the Sejm. They include deciding about the state of war and negotiations of peace, or participation, along with the Senate, in ratification processes of some (most important) international agreements. As far as the function of president is concerned, the legislator's intention was to minimise that role, reducing it to the representative of the state in external relations, and taking co-lead in the foreign policy of the state. This solution, however, has failed to have been successfully implemented and nowadays it seems that the main domain of President as the chief of state is ratification of international agreements.

---

<sup>37</sup> L. Garlicki, *Konstytucja...*, s. 196-197.