

Adrian Chojan

POLITYKA ZAGRANICZNA WSPÓŁCZESNEJ POLSKI W ŚWIETLE UWARUNKOWAŃ INSTYTUCJONALNO-PRAWNYCH

WPROWADZENIE

Celem artykułu jest ukazanie i analiza kontrowersyjnych przepisów Konstytucji RP z 1997 roku dotyczących polityki zagranicznej Polski. Ustawa zasadnicza dokonuje podziału władz na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Za prowadzenie polityki zagranicznej państwa odpowiada władza wykonawcza, którą w Polsce reprezentują Prezydent RP oraz Rada Ministrów. Ponadto swoje kompetencje w tym obszarze funkcjonowania państwa posiada także władza ustawodawcza w postaci Sejmu i Senatu RP. Taki stan rzeczy samoczynnie generuje spory poszczególnych instytucji w związku z kreowaniem, realizacją i oceną polskiej polityki zagranicznej.

Autor, mając na myśli politykę zagraniczną współczesnej Polski, rozumie przez to okres od 1 maja 2004 roku, czyli datę przystąpienia do Unii Europejskiej. Rozważania zostały podzielone na trzy części. W pierwszej z nich zostały poddane analizie instytucje państwa posiadające kompetencje i zadania w zakresie kreowania i realizacji polityki zagranicznej Polski. Część druga ukazuje problem koabitacji w polskiej polityce zagranicznej, którego apogeum przypadło na lata 2007–2010, tj. od momentu wygranych przez Platformę Obywatelską wyborów parlamentarnych w październiku 2007 roku¹ do 10 kwietnia 2010 roku, kiedy to w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem zginął prezydent Lech Kaczyński. Ostatnią część rozważań stanowią wnioski i propozycje zmian obecnych uwarunkowań instytucjonalno-prawnych w obszarze polityki zagranicznej RP.

¹ Od tego czasu funkcjonuje rząd koalicyjny Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego.

Przed podjęciem próby analizy kompetencji poszczególnych organów władzy państwowej w sferze polityki zagranicznej jest konieczne definicyjne usystematyzowanie takich terminów, jak *prowadzenie polityki zagranicznej* oraz *koordynacja polityki zagranicznej*. Ryszard Stemplowski przez pojęcie „prowadzenia polityki zagranicznej” rozumie „sprawowanie przez Radę Ministrów funkcji kierowniczej w tym zakresie”². Jest to opinia słuszna, zwłaszcza że znajduje silne umocowanie w Konstytucji RP, co zostanie wykazane w dalszej części niniejszego tekstu. Z kolei termin *koordynacja polityki zagranicznej* znajduje wyjaśnienie w dwóch ujęciach. W węższym ujęciu koordynacja polityki zagranicznej to podejmowanie decyzji w głównych sprawach dotyczących tej dziedziny funkcjonowania państwa. Pozostaje ono zatem w kompetencji właściwych organów władzy państwowej³. W szerszym ujęciu termin ten oznacza prowadzenie długoterminowych prac studialnych i analitycznych, a także gromadzenie danych, które mogą być podstawą do podejmowania decyzji. Przy tym ujęciu zasadniczą rolę odgrywają instytuty naukowe, a także zespoły analityczno-badawcze⁴. Na potrzeby tego opracowania przyjęto węższy sposób rozumienia koordynacji polityki zagranicznej. Kwestia koordynacji jest szczególnie ważna dla efektywnego realizowania priorytetów polityki zagranicznej. Jak pisze bowiem Longin Pastusiak, wszelka luka i niedoprecyzowanie materii koordynacji polityki zagranicznej osłabiają pozycję państwa w działaniach na arenie międzynarodowej, a także generują spreczne komunikaty wysyłane do partnerów zagranicznych⁵.

INSTYTUCJE ODPOWIEDZIALNE ZA KREOWANIE I REALIZACJĘ POLITYKI ZAGRANICZNEJ POLSKI

Przedstawicielem władzy wykonawczej jest Prezydent RP⁶, który zgodnie z Konstytucją RP z 1997 roku „jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej”⁷. Przepis ten inter-

² R. Stemplowski, *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej*, PISM, Warszawa 2006, s. 132.

³ *Raport w sprawie koordynacji polityki zagranicznej*, Komisja Spraw Zagranicznych Sejmu RP, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994, s. 7.

⁴ *Ibidem*, s. 7.

⁵ L. Pastusiak, *Rozważania o polskiej polityce zagranicznej*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski. Geostrategiczne i geoeconomiczne uwarunkowania*, red. E. Halizak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1995, s. 58–59.

⁶ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, art. 10, Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.

⁷ *Ibidem*, art. 126 ust. 1.

pretowany jest dosyć szeroko, bowiem odnosić się może zarówno do stosunków wewnętrznych, jak i zewnętrznych. W kontekście stosunków zewnętrznych przepis ten ma w gruncie rzeczy symboliczny charakter, gdyż to prezydent, a nie Prezes Rady Ministrów jest uosobieniem majestatu Rzeczypospolitej Polskiej w relacjach z państwami trzecimi i organizacjami międzynarodowymi. Jednak, oprócz funkcji reprezentacyjnej w polityce zagranicznej, literatura przedmiotu wskazuje także na tzw. reprezentację władczą Prezydenta RP, wynikającą również z przepisów Konstytucji. Zgodnie z nią jest on reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych z uprawnieniami w postaci ratyfikowania i wypowiedania umów międzynarodowych (z obowiązkiem zawiadomienia Sejmu i Senatu), mianowania i odwoływania pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i organizacjach międzynarodowych⁸, przyjmowania listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych⁹. W gruncie rzeczy, jeśli prezydent miałby kierować się tylko tym enumeratywnym zbiorem kompetencji, to jego rola w polityce zagranicznej byłaby wysoce pasywna, czego nie pokazała praktyka prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego, a zwłaszcza Lecha Kaczyńskiego. Niemniej, Konstytucja RP z 1997 roku nie zawiera kluczowych dla prezydenta przepisów Małej Konstytucji z 1992 roku, które stanowiły, że to prezydent posiadał „ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków zewnętrznych”¹⁰, a także wpływ na wybór ministra spraw zagranicznych¹¹. Wobec tego prezydent *de facto* nie posiada kompetencji władczych o charakterze instrumentalnym w sferze polityki zagranicznej, a jego funkcja sprowadza się do cytowanych już postanowień art. 133 ust. 1, a także do „form oddziaływania inspiracyjno-koordynacyjnego w zakresie współokreślania celów i kierunków polityki”¹².

⁸ Czyni to na wniosek ministra spraw zagranicznych, zgodnie z postanowieniami art. 17 ustawy z 27 lipca 2001 roku o służbie zagranicznej, Dz.U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1403.

⁹ Ibidem, art. 133 ust. 1, pkt. 1–3.

¹⁰ *Mała Konstytucja z 1992*, art. 32 ust. 1, Dz.U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426.

¹¹ Nieformalnie kompetencje tę próbował realizować Lech Kaczyński, starając się wpłynąć na Donalda Tuska, aby ten nie powoływał na stanowisko ministra spraw zagranicznych Radosława Sikorskiego. Szerzej na ten temat zobacz. R. Grochol, D. Uhlig, *Prezydent Kaczyński: Desygnuję Tuska, ale...*, „Gazeta Wyborcza”, 2.XI.2007; P. Wroński, *Kto się potknie o Sikorskiego?*, „Gazeta Wyborcza”, 12.XI.2007.

¹² M. Grzybowski, P. Mikuli, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006, s. 53; Zobacz także J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 214.

Kompetencja prezydenta związana z ratyfikacją umów międzynarodowych¹³ znajduje odzwierciedlenie w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP z 1997 roku, nakładającym nań obowiązek stania „na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. Wobec powyższego, decyzje o ratyfikowaniu bądź nieratyfikowaniu umów międzynarodowych winny być podejmowane w poczuciu odpowiedzialności za suwerenność i bezpieczeństwo państwa. Przykładem takiego rozumowania przepisów Konstytucji był *casus* w pierwszej kolejności ratyfikacji traktatu konstytucyjnego, a w drugiej negocjacji nad traktatem lizbońskim wraz z jego późniejszą ratyfikacją. Trzeba pamiętać, że prezydent, ratyfikując umowę międzynarodową, automatycznie akceptuje jej zapisy, przyjmując na siebie międzynarodowy obowiązek ich przestrzegania w myśl zasady *pacta sunt servanda*¹⁴. Słusznie zatem wskazuje Paweł Sarnecki, że „osoba ta [Prezydent RP – A.Ch.], będąca żywym symbolem państwa, czyni powszechnie wiadomym, że uosabiane przez nią państwo przyjmuje pewne zobowiązania prawne w stosunkach międzynarodowych”¹⁵. Nie dziwi więc fakt, że prezydent w pierwszej kolejności chciałby mieć wpływ na treść umowy międzynarodowej, co w praktyce jest mało realne, bądź też wpływ na treść ustawy o ratyfikacji umowy międzynarodowej. *Casus* ten miał miejsce w przypadku projektu ustawy o ratyfikacji traktatu lizbońskiego¹⁶. Paradoks tego zagadnienia sprowadza się do tego, że z jednej strony to Rada Ministrów jest tym organem władzy wykonawczej, który występuje z propozycją ratyfikacji

¹³ Szerzej na temat kompetencji Prezydenta RP w tym zakresie zob. M. Grzybowski, P. Mikuli, op. cit., s. 54–61; B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 roku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012, s. 94–96, 118–122.

¹⁴ W doktrynie prawa międzynarodowego zasada ta została nazwana także „zasadą wykonywania przez państwa zobowiązań w dobrej wierze” bądź „zasadą świętości umów”. Zasada ta została wyrażona w art. 2 Karty Narodów Zjednoczonych. Zobacz szerzej J. Barcik, T. Srogosz, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007, s. 48–49.

¹⁵ P. Sarnecki, *Uwaga nr 4 do art. 133 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, t. I, s. 2.

¹⁶ Prezydent Lech Kaczyński wystąpił z własnym projektem ustawy o ratyfikacji traktatu lizbońskiego. Na temat prezydenckiego projektu ustawy o ratyfikacji traktatu z Lizbony zobacz szerzej A. Szymt, *O zgodności z Konstytucją RP prezydenckiego projektu ustawy o ratyfikacji Traktatu z Lizbony*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2009, s. 492–500.

umowy międzynarodowej, ale z drugiej strony Konstytucja w żadnym artykule nie zakazuje prezydentowi wystąpienia z taką inicjatywą¹⁷.

Przytaczając dalej przepisy Konstytucji z 1997 roku, w art. 133 ust. 3 czytamy, że prezydent „w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”. W domyśle stwierdza się, że oba te organy władzy wykonawczej nie powinny prowadzić konkurencyjnej wobec siebie polityki zagranicznej, bowiem byłoby to sprzeczne z polską racją stanu¹⁸. Wobec tego, ważnym elementem współdziałania Prezydenta RP i Prezesa Rady Ministrów jest odpowiednia komunikacja, która obu organom powinna znacząco ułatwić pracę, a jednocześnie nadać spójność polityce zagranicznej państwa. Jak wskazuje Bogusław Banaszak, konieczność współdziałania Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów i ministrem spraw zagranicznych dotyczy m.in. działań o charakterze niewładczym – czyli takich, które nie są realizacją kompetencji konstytucyjnych lub ustawowych. Wobec tego prezydent może w sposób publiczny formułować apele do Rady Ministrów i wskazywać ważne z jego punktu widzenia kierunki polityki. Nie wolno mu jednak wchodzić w treści będące w kompetencji Rady Ministrów¹⁹. Brak jasno sprecyzowanych sfer kompetencji jest zasadniczą wadą Ustawy Zasadniczej z kwietnia 1997 roku. A przepis mówiący o współdziałaniu Prezydenta z Prezesem Rady Ministrów, podobnie jak przytoczone wcześniej sformułowanie, że jest on reprezentantem państwa w stosunkach zewnętrznych, budził znaczące kontrowersje w okresie prezydentury Lecha Kaczyńskiego, głównie od czasu zwycięskich dla Platformy Obywatelskiej wyborów parlamentarnych w październiku 2007 roku.

W przytoczonych powyżej przypisach Konstytucji zachodzi pewna nieścisłość. Ustrojodawca w art. 126 Konstytucji użył zwrotu „najwyższy przedstawiciel”, natomiast w art. 133 określił, że jest on tylko „reprezentantem”, bez dodania przymiotnika „najwyższy”²⁰. Na pierwszy rzut oka może wydawać się, że ta „gra słów” nie ma większego znaczenia. Literatura przedmiotu *de facto* potwierdza, że jest on „najwyższym reprezentantem kraju w stosunkach mię-

¹⁷ Kwestie te szerzej wyjaśnia konstytucjonalista, prof. Piotr Winczorek w wywiadzie z redaktor Ewą Milewicz, E. Milewicz, *Do ratyfikacji traktatu droga wiedzie przez Trybunał Konstytucyjny*, „Gazeta Wyborcza”, 19.III.2008.

¹⁸ B. Banaszak, *Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja*, [w:] *Instytucje prawa...*, op. cit., s. 447.

¹⁹ Ibidem, s. 447.

²⁰ Część autorów uważa, że jest to wynikiem niekonsekwencji ustrojodawcy, a terminy „przedstawiciel” i „reprezentant państwa” są synonimami, zobacz szerzej: M. Grzybowski, P. Mikuli, op. cit., s. 52.

dzynarodowych”. Przy czym nie należy tego łączyć wyłącznie z wykonywaniem przez prezydenta najważniejszych kompetencji władczych, ale raczej powinno się to utożsamiać z wykonywaniem przez niego tzw. czystej reprezentacji. Jej istotą jest obecność prezydenta wszędzie tam, gdzie być powinien, co jeszcze bardziej potęguje opinię, iż jest on faktycznie głową państwa²¹.

Przechodząc w kilku słowach do kwestii technicznych prezydenckiej aktywności w sferze polityki zagranicznej, należy wymienić struktury wspierające ową aktywność. Do obsługi kwestii związanych z polityką zagraniczną służy wydzielone do tego, w ramach Kancelarii Prezydenta RP, Biuro Spraw Zagranicznych²², a w obszarze bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa organem doradczym głowy państwa jest Biuro Bezpieczeństwa Narodowego²³. Jednak nawet najlepiej zorganizowana struktura organizacyjno-techniczna nie będzie stanowiła wartości dodanej, gdy osoba sprawująca urząd Prezydenta RP nie będzie posiadała odpowiednich zarówno predyspozycji politycznych, jak i cech osobowościowych. Swoją rolę odgrywa także zaplecze polityczne. Uosobieniem tych trzech elementów była prezydentura Lecha Kaczyńskiego. Jego zaplecze polityczne w postaci partii Prawo i Sprawiedliwość miało ograniczone możliwości merytoryczne w sferze polityki zagranicznej państwa, dlatego też centrum decyzyjne zostało wyraźnie przesunięte w stronę Pałacu Prezydenckiego. Co do predyspozycji politycznych Lecha

²¹ B. Opaliński, op. cit., s. 93–94.

²² Wskazuje się, że funkcja Biura Spraw Zagranicznych jest skierowana raczej do „wnętrza systemu”, czyli służy obsłudze Prezydenta, a nie całego systemu koordynacji polityki prezydenta w sprawach zagranicznych, A. Nowak-Far, *System koordynacji polityki Polski wobec Unii Europejskiej*, [w:] *Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, red. J. Barcz, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009, s. 150. Na temat struktury organizacyjnej i statusu Kancelarii Prezydenta RP zobacz szerzej: *Zarządzenie Nr 1 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 marca 2006 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* – wraz z załącznikiem (wersja skonsolidowana).

²³ Biuro Bezpieczeństwa Narodowego zostało powołane mocą art. 11 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP. Jest to organ zarządzany przez sekretarza stanu z Kancelarii Prezydenta i finansowany z jej środków budżetowych. *Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (wersja skonsolidowana)*, art. 1 ust. 1–5. Dz.U. z 2012 r., poz. 461. W okresie prezydentury Lecha Kaczyńskiego funkcję szefa BBN sprawowali kolejno Jerzy Bahr, Ryszard Łukasik (p.o.), Andrzej Urbański (p.o.), Władysław Stasiak, Roman Polko, Władysław Stasiak, Aleksander Szczygło. Następnie, po śmierci Aleksandra Szczygły w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem funkcję pełniącego obowiązki szefa BBN sprawował przez 4 dni Zbigniew Nowek, a od 13 kwietnia 2010 roku nieprzerwanie sprawuje ją gen. Stanisław Koziej.

Kaczyńskiego, to opinie są podzielone, podobnie, jak te związane z cechami osobowościowymi. Z kolei obecny prezydent, Bronisław Komorowski, nie przejawia dużej aktywności w sferze stosunków zewnętrznych, pozostawiając ją głównie w rękach Rady Ministrów. Aktywność Lecha Kaczyńskiego i bierność Bronisława Komorowskiego ma swoje źródło w postanowieniach Konstytucji RP z 1997 roku. W porównaniu z przepisami Małej Konstytucji z 1992 roku, kompetencje Prezydenta RP zostały znacząco zmniejszone²⁴. W związku z tym celem Lecha Kaczyńskiego było niedopuszczenie do zmarginalizowania roli prezydenta w polityce zagranicznej Polski, a z kolei Bronisław Komorowski w sposób pełny i bezwarunkowy zaakceptował obowiązujące od 1997 roku przepisy, tym samym pozostając w cieniu Rady Ministrów.

Drugim organem władzy wykonawczej jest Rada Ministrów²⁵ składająca się z Prezesa Rady Ministrów (premier²⁶) i ministrów. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku dopuszcza także powoływanie w skład Rady Ministrów wicepremierów²⁷. W sferze polityki zagranicznej najistotniejsze przepisy Konstytucji znajdują się w art. 146 ust. 1, który stanowi, że to

²⁴ Na temat różnic między kompetencjami Prezydenta RP w Małej Konstytucji RP z 1992 r. a Konstytucji RP z 1997 zobacz szerzej: R. Alberski, *Władza wykonawcza*, [w:] *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. H. Lisicka, Biuro Doradztwa Ekologicznego, Wrocław 2005, s. 243–244.

²⁵ Wyjaśnienia wymagają kwestie natury terminologicznej. Mianowicie przy określaniu nazwy tego organu władzy wykonawczej najwcześniej stosowano termin „gabinet”, który w głównej mierze został zaczerpnięty z brytyjskiej praktyki ustrojowej. Drugi termin, to „rząd”, który w pierwszym – szerszym – znaczeniu odnosi się do całokształtu zasad określających mechanizm sprawowania władzy. W drugim – węższym znaczeniu, „rząd” oznacza władzę wykonawczą w ogóle, określaną mianem egzekutywy (obejmuje wtedy sam rząd i cały aparat administracyjny). Trzecie znaczenie, najwęższe, dotyczy szefa rządów, ewentualnych wicepremierów i ministrów. Jak wskazuje praktyka w Polsce przyjął się termin „rząd” w kontekście najwęższego znaczenia. Na temat dalszych kwestii terminologicznych zobacz szerzej: W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2010, s. 334–337; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009, s. 167–168.

²⁶ W języku potocznym używa się także terminu „premier”. Ma on swoją genezę w XIX wieku, kiedy to „premier” był jednym z członków rządu, ale był *primus inter pares*, który przewodniczył obradom ministrów.

²⁷ W okresie 2005–2007 funkcję wicepremierów sprawowali Andrzej Lepper (minister rolnictwa), Roman Giertych (minister edukacji), Zyta Gilowska (minister finansów), Ludwik Dorn (minister spraw wewnętrznych i administracji), Przemysław Gosiewski (wicepremier i minister bez teki). W okresie rządów koalicji PO-PSL był to Waldemar Pawlak (minister gospodarki), a obecnie funkcję tę pełni Janusz Piechociński (minister gospodarki).

Rada Ministrów prowadzi zarówno politykę wewnętrzną, jak i zagraniczną Polski. Przepis ten nakłada nań obowiązek zapewnienia integralności polityki państwa i rozpatrywania jej jako całości²⁸. Jak wspomniano we wstępie, użycie w Konstytucji terminu „prowadzenie polityki zagranicznej” w praktyce oznacza, że Rada Ministrów sprawuje w tym zakresie funkcję kierowniczą²⁹, a przy założeniu, że jest to organ kolektywny³⁰, implikuje to współodpowiedzialność wszystkich jej członków za prowadzoną politykę, także politykę zagraniczną. Nie należy zatem ograniczać funkcjonowania Rady Ministrów wyłącznie do realizacji ustaw i ustalania określonej polityki. Jak pisze Paweł Sarnecki „organy władzy wykonawczej zawsze były i są powołane po prostu do permanentnej realizacji zadań państwa, także tych, które wynikają z istoty każdej państwowości (...)”³¹. Szczególną pozycję Rady Ministrów podkreśla art. 146 ust. 2 Konstytucji RP. Zawarto w niej zasadę domniemania kompetencji Rady Ministrów w sprawach polityki państwa nie leżących w kompetencjach innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Zatem każde nieuregulowane przepisami zadanie w domyśle i z założenia jest przypisywane Radzie Ministrów, także te w zakresie polityki zagranicznej.

Idąc dalej w ślad za przepisami Konstytucji RP – odnoszącymi się głównie do polityki zagranicznej – czytamy, że to Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa³², zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe³³ oraz sprawuje ogólnie kierownictwo w dziedzinie obronności kraju (...)³⁴. Rada Ministrów koordynuje i kontroluje prace organów administracji rządowej³⁵, a także sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi³⁶. Ostatnia kompetencja jest szczególnie ważna na kanwie polskiego członkostwa w Unii Europejskiej. Rada Ministrów

²⁸ R. Stemplowski, op. cit., s. 132–133.

²⁹ O pozostałych funkcjach Rady Ministrów zobacz szerzej: P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze, Kraków 2002, s. 181–282.

³⁰ Przepisy ustawy o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów mówią o konieczności współdziałania ministra z innymi członkami Rady Ministrów w realizacji ustalonej przez nią polityki. *Ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie pracy działania ministrów*, art. 7 ust. 4 pkt. 1, Dz.U. z 2012 r., poz. 392.

³¹ P. Sarnecki, *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów...*, s. 184.

³² *Konstytucja...*, op. cit., art. 146 ust. 4 pkt. 8b.

³³ *Ibidem*, art. 146 ust. 4 pkt. 10.

³⁴ *Ibidem*, art. 146 ust. 4 pkt. 11.

³⁵ *Ibidem*, art. 146 ust. 4 pkt. 3.

³⁶ *Ibidem*, art. 146 ust. 4 pkt. 9.

od 1 maja 2004 roku czynnie uczestniczy w stanowieniu prawa unijnego razem z Parlamentem RP, co reguluje ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej³⁷. Wobec powyższego, to Rada Ministrów jest jedynym organem władzy wykonawczej, który posiada uprawnienia do uczestniczenia w pracach Rady Unii Europejskiej, a jej zasadniczym zadaniem jest koordynacja polityki zagranicznej z ogólną polityką europejską, zwłaszcza wobec państw nie będących częścią Unii Europejskiej³⁸.

Prezes Rady Ministrów jest odpowiedzialny za reprezentację Rady Ministrów, kierowanie jej pracami, wydawanie rozporządzeń, zapewnienie wykonywania polityki Rady Ministrów wraz z określeniem sposobów jej wykonania, koordynowanie i kontrolę pracy ministrów³⁹, sprawowanie nadzoru nad samorządem terytorialnym, a także pełni funkcję zwierzchnika pracowników administracji rządowej⁴⁰. Premier ustala skład personalny swojego rządu i to on zasadniczo ustala cele w polityce, prezentowane zazwyczaj w *expose* zawierającym plan działania rządu. Zatem to premier w porozumieniu z innymi członkami Rady Ministrów decyduje o wyborze celów w polityce zagranicznej na co pozwala mu pozycja prawnoustrojowa. Sukcesywnie wprowadzane zmiany prawne wzmocniły pozycję Prezesa Rady Ministrów w obszarze władzy wykonawczej. To premier zgodnie z przepisami ustawy o Radzie Ministrów określa

³⁷ Ustawa ta zakłada pięć obszarów, w których Rada Ministrów ma obowiązek współpracy z Parlamentem RP: 1) w zakresie stanowienia prawa Unii Europejskiej, 2) w zakresie wnoszenia przez Sejm i Senat skarg do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, 3) w zakresie tworzenia prawa polskiego wykonującego prawo Unii Europejskiej, 4) w zakresie opiniowania kandydatów na niektóre stanowiska w Unii Europejskiej (członka Komisji Europejskiej, członka Trybunału Obrachunkowego, sędziego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, członka Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, członka Komitetu Regionów, dyrektora w Europejskim Banku Inwestycyjnym, Stałego Przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej), 5) w związku ze sprawowaniem przez przedstawicieli Rady Ministrów prezydencji składów Rady, *Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395.

³⁸ P. Sadowski, *Konstytucyjne aspekty akcesji Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej*, [w:] *Polskie prawo...*, s. 464.

³⁹ Jednym z przejawów wykonywania funkcji kontrolnej przez Prezesa Rady Ministrów względem swoich podwładnych był tzw. przegląd resortów dokonany przez premiera Donalda Tuska, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów <http://www.kprm.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/harmonogram-rozmow-premiera-z-ministrami.html> [dostęp: 19.11.2012].

⁴⁰ *Konstytucja...*, op. cit., art. 148 ust. 1–7.

dział lub działy, jakimi ma kierować minister, a także zakres uprawnień ministra jako dysponenta konkretnej części budżetu⁴¹. Zakres obowiązków oraz część budżetu zostały określone także wobec ministra spraw zagranicznych. Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z 18 listopada 2011 roku minister właściwy do spraw zagranicznych kieruje następującymi działami administracji rządowej: 1) sprawy zagraniczne, 2) członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej. Przysługuje mu z kolei 45 część budżetu państwa⁴².

W powszechnym dyskursie publicznym utarło się przekonanie, że za politykę zagraniczną państwa odpowiada wyłącznie minister spraw zagranicznych i podległy mu resort⁴³. Nie jest to teza do końca słuszna i prawdziwa, bowiem każdy członek Rady Ministrów jest zaangażowany w politykę zagraniczną⁴⁴, a głównym zadaniem ministra spraw zagranicznych jest wspomaganie (jako koordynator⁴⁵) Prezesa Rady Ministrów w wykonywaniu postanowień art. 146 Konstytucji RP⁴⁶. Z kolei minister spraw zagranicznych współpracuje z sekretarzem stanu i podsekretarzami stanu, wspomaganymi przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych w rozumieniu urzędniczo-pracowniczym. Minister spraw zagranicznych nie jest tylko koordynatorem polityki zagranicznej, ale zgodnie z przepisami ustawy o działach administracji rządowej „jest obowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów

⁴¹ Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, art. 33 ust. 1a pkt. 1 i 3, Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199.

⁴² Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych, Dz.U. z 2011 r. Nr 248, poz. 1492.

⁴³ Uznaniowość takiego sformułowania może być wynikiem doświadczeń historycznych z okresu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. W tym okresie obowiązywała ustawa o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych, w której czytamy, że „do zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych należy w szczególności: a) opracowanie założeń i realizacja polityki zagranicznej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej zgodnie z kierunkami i wytycznymi ustalonymi przez Radę Ministrów”, Ustawa z dnia 29 maja 1974 roku o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych, art. 2 ust. 1, Dz.U. z 1974 r. Nr 21, poz. 115 (ustawa została uchylona 01 kwietnia 1999 r.)

⁴⁴ Przepisy prawa stanowią że „ministrowie w zakresie kierowanych przez nich działów administracji rządowej opracowują roczne i wieloletnie plany współpracy zagranicznej”, Ustawa z 8 września 1997 r. o działach administracji publicznej, art. 38 ust. 3, Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437.

⁴⁵ Ustawa z dnia 04 września 1997 roku o działach administracji rządowej, art. 32 ust. 1 pkt. 3, op. cit.

⁴⁶ R. Stemplowski, *Wprowadzenie...*, s. 159.

założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów⁴⁷. Ujawnia się tu zatem funkcja kreacyjna polskiego ministra spraw zagranicznych. W pierwszym z przypisanych do szefa MSZ działów administracji rządowej, tj. spraw zagranicznych, do jego kompetencji należy m.in. reprezentowanie i ochrona interesów Rzeczypospolitej Polskiej za granicą, kształtowanie międzynarodowego wizerunku Rzeczypospolitej Polskiej, wspieranie działań promujących polską gospodarkę, kulturę, język, turystykę, technikę i naukę realizowanych w ramach innych działów⁴⁸. Z kolei koordynacyjna funkcja ministra spraw zagranicznych obejmująca organy administracji rządowej i podległe jej jednostki jest sprawowana się poprzez:

- a) coroczne opracowywanie, uzgadnianie i wnoszenie do rozpatrzenia przez Radę Ministrów dokumentu rządowego określającego kierunki i cele polskiej polityki zagranicznej oraz promocji interesów Rzeczypospolitej Polskiej na następny rok, a także opracowywanie i przedkładanie Radzie Ministrów wieloletnich strategii w zakresie spraw zagranicznych;
- b) opiniowanie pod względem zgodności z dokumentem, o którym mowa w pkt 1, i przedkładanie Prezesowi Rady Ministrów opinii na temat rocznych i wieloletnich planów współpracy zagranicznej ministrów;
- c) współuczestniczenie w istotnych dla interesów Rzeczypospolitej Polskiej relacjach międzynarodowych⁴⁹.

W praktyce wymienione przepisy czynią z ministra spraw zagranicznych kogoś w rodzaju *primus inter pares* wśród konstytucyjnych ministrów. Nabiera to zasadniczego znaczenia w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej, a także nadzorowania przez szefa MSZ działu administracji rządowej: członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁵⁰. Utworzony w 2009 roku Komitet do Spraw Europejskich⁵¹ uczynił z ministra spraw

⁴⁷ Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej, art. 34 ust. 1, op. cit. Dla uściślenia postanowień obowiązującego prawa, każdy minister jest zobowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w zależności od działu, jakim się zajmuje. Nie jest to tylko obowiązek nałożony na ministra spraw zagranicznych.

⁴⁸ Więcej obszarów przypisanych ministrowi spraw zagranicznych, zobacz szerzej: ibidem, art. 32 ust. 1 pkt. 1–7.

⁴⁹ Ibidem, art. 32 ust. 2 pkt. 1–3.

⁵⁰ Zakres zadań ministra spraw zagranicznych w dziale członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej jest sprecyzowany w ibidem, art. 13.

⁵¹ Został utworzony na 1 stycznia 2010 roku na podstawie *Ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich*, Dz.U. z 2009 r. Nr 161, poz. 1277. Ma on służyć współpracy wszystkich członków Rady Ministrów oraz innych organów administracji rządowej w kwestiach dotyczących polskiego członkostwa w Unii Europejskiej. Przewodniczącym Komitetu

zagranicznych kogoś w rodzaju „superministra” czy „nadministra”⁵². Jeszcze w trakcie debaty nad projektem ustawy politycy Prawa i Sprawiedliwości wskazywali, że skutkiem jej wejścia w życie będzie wzmocnienie pozycji ministra spraw zagranicznych, „i to w zakresie wykraczającym poza politykę zagraniczną”⁵³ – chodziło w głównej mierze o wzmocnienie pozycji szefa MSZ w zakresie polityki europejskiej, która *de facto* stanowi integralną część polityki wewnętrznej państwa.

Minister spraw zagranicznych ma ustawowy obowiązek corocznie informować Sejm RP o zadaniach polskiej polityki zagranicznej. Dokument ten zgodnie z ustawą powinien być przyjęty przez Radę Ministrów do dnia 20 grudnia danego roku⁵⁴. Ponadto ma za zadanie ustalić organizację i kierować działalnością placówek dyplomatycznych⁵⁵ i koordynować działania zapewniające im bezpieczeństwo⁵⁶. Ministra w wykonywaniu swoich zadań wspomaga Ministerstwo Spraw Zagranicznych składające się obecnie z Gabinetu Politycznego oraz 34 komórek organizacyjnych, w tym czternastu departamentów zapewniających obsługę ministra w dziale sprawy zagraniczne⁵⁷ oraz trzech w dziale

jest minister właściwy do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, czyli minister spraw zagranicznych. W posiedzeniach Komitetu reprezentuje go Sekretarz do Spraw Europejskich. Oprócz przewodniczącego, w jego skład wchodzi ministrowie, a także szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów bądź wyznaczony przez niego sekretarz stanu lub podsekretarz w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów. Kompetencje Komitetu zostały sprecyzowane w art. 3 ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich. W procesie legislacyjnym posłowie Prawa i Sprawiedliwości zwracali uwagę na niekonstytucyjność ustawy o Komitecie do Spraw Europejskich, bowiem w art. 3 ustawy, jak wskazywał poseł Karol Karski, „dopuszczono możliwość upoważnienia przez Radę Ministrów komitetu do rozstrzygania w określonych sprawach, które w świetle art. 146 Konstytucji należą do wyłącznej kompetencji Rady Ministrów”, zobacz szerzej: *Sprawozdanie stenograficzne z 35. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 lutego 2009 r. (trzeci dzień obrad)*, s. 316.

⁵² W. Lorenz, *Superminister Sikorski*, „Życie Warszawy”, 5.IX.2009.

⁵³ *Sprawozdanie stenograficzne z 46. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 2009 roku (trzeci dzień obrad)*, s. 257.

⁵⁴ *Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej*, art. 32 ust. 3, op. cit.

⁵⁵ W świetle ustawy za placówkę dyplomatyczną uznaje się „przedstawicielstwo dyplomatyczne, stałe przedstawicielstwo przy organizacji międzynarodowej, urząd konsularny, instytut polski lub inną placówkę podległą ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, mającą siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej”, *Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej*, art. 4 ust. 2, Dz.U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1403.

⁵⁶ *Ustawa z dnia 4 września 1997 roku o działach administracji rządowej*, art. 32 ust. 3.

⁵⁷ Są to: Departament Afryki i Bliskiego Wschodu, Departament Ameryki, Departament Azji i Pacyfiku, Departament do Spraw Postępowań przed Międzynarodowymi Orga-

członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej⁵⁸. Kształt struktury organizacyjnej MSZ od 1989 roku ulegał ciągłej ewolucji⁵⁹, jednak obecnie szczególnie miejsce w strukturze organizacyjnej Ministerstwa zajmuje Departament Strategii Polityki Zagranicznej (DSPZ), który opracowuje długoterminowe koncepcje polityki zagranicznej i europejskiej Polski, a także monitoruje jej realizację. Jednym z efektów pracy tegoż Departamentu jest opracowanie pierwszej w historii Polski wieloletniej strategii polityki zagranicznej. Dokument pt. „Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016”⁶⁰ ma służyć lepszej koordynacji organów administracji rządowej w kontekście stosunków zewnętrznych Polski, a tym samym jest egzemplifikacją realizacji postanowień art. 32 ust. 1 pkt. 3 ustawy o działach administracji rządowej. DSPZ jest także odpowiedzialny za współpracę Ministerstwa z instytutami naukowo-badawczymi⁶¹, a także komórkami planistycznymi innych państw. W rzeczywistości jest to „mózg” polskiej polityki zagranicznej, spajający różne jej wymiary w jedną, względnie syntetyczną całość.

Kompetencje w polityce zagranicznej RP mają także organy władzy ustawodawczej, czyli Sejm RP i Senat RP. Ogólnie rzecz ujmując, kształtowanie polityki zagranicznej przez oba te organy zamyka się w czterech obszarach: 1) powoływania i odwoływania Rady Ministrów i jej Prezesa, członków niektórych innych organów państwa oraz opiniowania kandydatur na określone stanowiska, 2) prawodawstwa, 3) działalności partii politycznych w Parlamencie⁶²,

nami Ochrony Praw Człowieka, Departament Dyplomacji Publicznej i Kulturalnej, Departament Konsularny, Departament Narodów Zjednoczonych i Praw Człowieka, Departament Polityki Bezpieczeństwa, Departament Polityki Europejskiej, Departament Prawno-Traktatowy, Departament Wschodni, Departament Współpracy Ekonomicznej, Departament Współpracy Rozwojowej, Departament Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą, *Zarządzenie nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Zagranicznych*, M.P. 2012 nr 0, poz. 443.

⁵⁸ Są to: Departament Ekonomiczny Unii Europejskiej, Departament Komitetu do Spraw Europejskich, Departament Prawa Unii Europejskiej, *Ibidem*.

⁵⁹ Na temat ewolucji struktury organizacyjnej centrali MSZ i jednostek w latach 1918–2010 zobacz szerzej: K. Szczepanik, *op. cit.*, s. 291–356.

⁶⁰ *Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012.

⁶¹ Obecnie Ministerstwu Spraw Zagranicznych podlegają takie ośrodki badawcze, jak Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Instytut Zachodni w Poznaniu, czy też Instytut Europy Środkowo-Wschodniej w Lublinie.

⁶² Na temat roli partii politycznych w polityce zagranicznej zobacz szerzej: R. Stemplowski, *op. cit.*, s. 151–153.

4) kontroli parlamentarnej⁶³. Istotną prerogatywą Parlamentu jest uchwalenie ustawy budżetowej, która – jak wspomniano wcześniej – w części 45 odnosi się do spraw zagranicznych, a także wyrażana uchwałą zgoda na ratyfikację umowy międzynarodowej w myśl art. 90 ust. 1 Konstytucji RP⁶⁴. Poza tym, jak wspomniano wcześniej, minister spraw zagranicznych jest zobowiązany ustawą do corocznego informowania Sejmu RP o zadaniach polskiej polityki zagranicznej, a wygłaszane przez Prezesa Rady Ministrów *expose* dotyczące także polityki zagranicznej jest przedmiotem sejmowej debaty. Wszystkie wymienione przykłady mają charakter „kolegialny”. Natomiast posłowie i senatorowie nad szczegółowymi zagadnieniami polityki zagranicznej pracują w poszczególnych komisjach sejmowych i senackich. W Sejmie funkcjonuje Komisja do Spraw Unii Europejskiej (SUE) oraz Komisja Spraw Zagranicznych (SZA), a w Senacie Komisja Spraw Europejskich oraz Komisja Spraw Zagranicznych⁶⁵. Zakres prac sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych lakonicznie określa Regulamin Sejmu stanowiąc, iż do jej zadań należą „sprawy polityki zagranicznej państwa”⁶⁶. Na jej posiedzeniach minister spraw zagranicznych (bądź wyznaczona przez niego osoba) przedstawia informację na temat zagadnień polskiej polityki zagranicznej⁶⁷ oraz prezentuje tezy swojego *expose*. Zadaniem posłów Komisji jest także przesłuchiwanie kandydatów na stanowiska ambasadorów⁶⁸.

⁶³ Ibidem, s. 149.

⁶⁴ Treść artykułu: „Rzeczpospolita Polska może na podstawie umowy międzynarodowej przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu kompetencje organów władzy państwowej w niektórych sprawach”. Na podstawie tego artykułu, Polska mogła stać się państwem członkowskim Unii Europejskiej i Sojuszu Północnoatlantyckiego.

⁶⁵ Szerzej na temat kwestii organizacyjno-merytorycznych obu tych Komisji zobacz *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*; *Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*.

⁶⁶ Załącznik do uchwały *Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.*, pkt. 22, M.P. 1998 Nr 44, poz. 618 z późn. zm.

⁶⁷ Podając za przykład: *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat udziału Polski w organizacjach międzynarodowych, zaangażowanie finansowe, udział polskich obywateli w strukturach kierowniczych*, Stenogram z 57. posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych w dniu 22.11.2012 r., Biuro Komisji Sejmowych; *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat stosunków polsko-chińskich*, Stenogram z 54. Posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP w dniu 01.11.2012 r., Biuro Komisji Sejmowych.

⁶⁸ Decyzja podjęta przez Komisję Spraw Zagranicznych nie jest wiążąca. Zdarza się, że mimo negatywnej opinii Komisji, kandydat zostaje mianowany ambasadorem i odwrotnie. Przesłuchania te zazwyczaj mają charakter merytoryczny, a nie polityczny. Najbardziej znanym w ostatnich latach przypadkiem upolitycznienia przesłuchania na

Jednak obecnie nie te zadania wydają się być najważniejsze, ale te związane z członkostwem Polski w Unii Europejskiej, zwłaszcza po wejściu w życie traktatu z Lizbony. Rzecz jasna, jak wspomniano wcześniej, w obu izbach Parlamentu pracują komisje odpowiedzialne za sprawy unijne – w Sejmie jest to Komisja do spraw Unii Europejskiej, a w Senacie – Komisja Spraw Unii Europejskiej. Posiadają one znacznie szersze uprawnienia niż pozostałe komisje sejmowe i senackie, bowiem mają prawo występować bezpośrednio do rządu, a ich opinie są traktowane jako głos całego Sejmu bądź Senatu⁶⁹. Szczególnie mocną pozycję zajmuje Komisja do Spraw Unii Europejskiej, nazywana często nawet „małym Sejmem”⁷⁰. Jej zasadniczym zadaniem jest opiniowanie m.in. projektów aktów prawnych Unii Europejskiej; projektów umów międzynarodowych, których stroną mają być Unia Europejska lub Europejska Wspólnota Energii Atomowej; propozycji zmian Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej czy też projektów decyzji przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie⁷¹. Opinie te nie mają jednak charakteru wiążącego, a konieczność ich uwzględnienia przez Radę Ministrów ma charakter fakultatywny⁷². Z prawnego punktu widzenia podstawą współpracy Parlamentu z Radą Ministrów w kwestiach polityki europejskiej jest tzw. ustawa kooperacyjna⁷³, której jednym z celów było dostosowanie standardów pracy do nowych realiów politycznych wprowadzonych postanowieniami traktatu lizbońskiego. *Notabene* wejście w życie tegoż traktatu zwiększyło rolę Parlamentu w polityce europejskiej, także w jej zewnętrznym wymiarze⁷⁴.

ambasadora miało miejsce 22 kwietnia 2009 roku, kiedy to przesłuchiowano Annę Fotygę, była minister spraw zagranicznych w rządzie PiS. Treść przesłuchania zobacz szerzej: *Stenogram ze 104 posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP w dniu 22.04.2012 r.*, Biuro Komisji Sejmowych.

⁶⁹ A. Fuksiewicz, *Sejm i Senat rok po wejściu w życie traktatu lizbońskiego – dostosowanie do reformy instytucjonalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011, s. 6.

⁷⁰ Z. Cieślík, *Udział Sejmu w stanowieniu prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Rola Sejmu w Unii Europejskiej. Seminarium dla nowo wybranych posłów VI kadencji*, Kancelaria Sejmu, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, s. 38.

⁷¹ Zobacz szerzej: *Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 148b ust. 1 pkt. 1–12.

⁷² Jeśli Rada Ministrów nie uwzględni opinii Komisji, to zobowiązana jest niezwłocznie wyjaśnić powód takiej decyzji. Zobacz szerzej: A. Fuksiewicz, op. cit., s. 7.

⁷³ *Ustawa z dnia 8 października 2010 r. o współpracy...*, op. cit.

⁷⁴ Na temat roli Parlamentu w zarządzaniu kwestiami związanymi z członkostwem Polski w Unii Europejskiej zobacz szerzej: A. Pudło, *Udział Sejmu i Senatu w zarządzaniu sprawami Unii Europejskiej*, [w:] *Pięć lat...*, s. 156–170.

Podsumowując, Rada Ministrów kierowana przez jej Prezesa jest główną siłą napędową w polskiej polityce zagranicznej, podejmującą strategiczne decyzje. Zauważmy, że to Rada Ministrów decydowała o złożeniu wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej, czy też o zamknięciu poszczególnych rozdziałów negocjacyjnych⁷⁵ i to ona faktycznie stanowi (bądź powinna stanowić) punkt odniesienia dla innych organów władzy wykonawczej i ustawodawczej. Obecny problem polskiej polityki zagranicznej jest jednak brak jasno sprecyzowanych przepisów prawnych związanych z jej prowadzeniem. Jest to efekt zarówno defektu postanowień Konstytucji RP z 1997 roku, jak i zmieniających się uwarunkowań politycznych, zwłaszcza w związku z polskim członkostwem w Unii Europejskiej. Dodatkowo, młoda polska demokracja nie wypracowała jeszcze odpowiednich standardów kultury politycznej, których brak także intensyfikował i nadal intensyfikuje problemy natury prawno-kompetencyjnej w zakresie polityki zagranicznej.

POLSKA POLITYKA ZAGRANICZNA W WARUNKACH KOABITACJI

Rozważania na temat polskiej polityki zagranicznej w warunkach koabitacji⁷⁶ należy rozpocząć od wyjaśnień terminologicznych. Pierwszym, który użył terminu koabitacja, był francuski prezydent Valéry Giscard d'Estaing⁷⁷. Pochodzi ono od łacińskiego słowa *habitatio*, co oznacza mieszkanie. Natomiast koabitacja (*cohabitation*) tłumaczone z języka francuskiego oznacza współistnienie, współzamieszkiwanie. Przekładając to zatem na język polityki, oznacza ona sytuację polityczną, w której prezydent wybierany w powszechnych wyborach, mający określone kompetencje w polityce zagranicznej pochodzi z innej formacji politycznej niż rząd mający poparcie większości parlamentarnej. Cechą charakterystyczną koabitacji w polityce zagranicznej jest także dążenie do realizacji przez rząd odmiennego niż prezydent programu politycznego⁷⁸. Polski badacz ustrojów państw współczesnego świata, Andrzej

⁷⁵ T. Gibas, *System koordynacji polityki europejskiej w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, [w:] *Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, red. J.M. Fiszer, ISP PAN, Warszawa 2006, s. 157.

⁷⁶ W literaturze spotyka się także stosowanie terminu „kohabitacja”. W niniejszych rozważaniach zdecydowano się używać terminu koabitacja.

⁷⁷ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny V Republiki w okresie kohabitacji (1986–1988)*, „Studia Prawnicze”, 1989, nr 2–3, s. 219.

⁷⁸ Ł. Jakubiak, *Koabitacja w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego, Kraków 2010, s. 11.

Puńło, pisze, że koabitacja to „wspólne mieszkanie pod jednym dachem (...), to konieczność pokojowego współistnienia, wymuszająca zgodne działanie prezydenta i premiera, mimo że reprezentują przeciwne obozy polityczne i inne programy”⁷⁹.

Warunkiem *sine qua non* istnienia koabitacji jest wywodzenie się obu organów władzy wykonawczej z zupełnie odmiennych formacji politycznych⁸⁰. W kontekście polskiej polityki zagranicznej w warunkach koabitacji wątpliwości budzić może zasadność zastosowania tegoż terminu do polskiego ustroju parlamentarno-gabinetowego. Nie bez przyczyny geneza koabitacji jako formy współdziałania politycznego znajduje się we Francji, państwie o ustroju półprezydenckim⁸¹, gdzie głowa państwa ma mocniejszą pozycję niż w systemie parlamentarno-gabinetowym. Wobec tego jednoczesne istnienie organów władzy wykonawczej reprezentujących odmienne obozy polityczne wcale nie musi oznaczać pojawienia się koabitacji. Potrzebne są do tego określone warunki konstytucyjne, ale także i polityczne. Swoją wkład w „rozwój koabitacji” mają także stosunki personalne między prezydentem a premierem, czego byliśmy świadkami w okresie jednoczesnego pełnienia funkcji przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego i premiera Donalda Tuska. Niemniej doktryna nawet w systemie parlamentarno-gabinetowym przyjęła stosowanie terminu „koabitacja”, w głównej mierze dla lepszego zrozumienia specyfiki współpracy organów władzy wykonawczej, których przedstawiciele pochodzą z diametralnie odmiennych formacji politycznych. Taki też jest cel stosowania tegoż terminu w niniejszym tekście.

Zagadnienia związane ze współdziałaniem organów władzy wykonawczej są w Polsce przedmiotem licznych badań naukowych zarówno wśród konstytucjonalistów, jak i politologów. Specyfika i złożoność tych zagadnień implikuje wiele zależności, których nie sposób wyjaśnić w jednym tylko opracowaniu. Źródłem problemów w obszarze polityki zagranicznej są, wielokrotnie już wspomniane, nieprecyzyjne przepisy zawarte w Konstytucji RP z 1997 roku⁸², które samoistnie generują rozbieżności interpretacyjne, przez co nader często są one wykorzystywane do celów o charakterze nie tylko politycznym, lecz

⁷⁹ A. Puńło, *Ustroje państw współczesnych*, LexisNexis, Warszawa 2007, s. 178.

⁸⁰ Ibidem. Na temat koabitacji we Francji zobacz także A. Kuczyńska, *Francja V Republiki i jej koabitacje (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002)*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2008.

⁸¹ W literaturze spotyka się też określenie „semiprezydencki”.

⁸² Na temat sporów kompetencyjnych między organami władzy zobacz szerzej: A. Nowak-Far, *Spory kompetencyjne między organami władzy państwowej w sferze polityki zagranicznej*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski po wstąpieniu...*, s. 181–192.

także personalnym. Dotyczy to, rzecz jasna, art. 146 ust. 4 pkt. 9 Konstytucji, który to Radzie Ministrów powierzył funkcję kierownictwa w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, oraz art. 133 ust. 3 Konstytucji nakładający na Prezydenta RP współdziałanie z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem obowiązek w zakresie polityki zagranicznej. Istotą zagadnienia jest właściwe określenie przedmiotu „współdziałania”. Jak wskazuje część badaczy, współdziałanie może oznaczać zarówno koordynację określonych działań, jak i obowiązek wypracowywania wspólnych ustaleń w dziedzinie polityki zagranicznej⁸³. W zasadniczym względzie żaden przepis prawa nie nakłada na Prezydenta RP obowiązku ani nie przyznaje mu uprawnień do koordynowania całości polityki zagranicznej, bowiem, jak wykazano wcześniej, leży to w gestii Rady Ministrów i właściwego ministra. Wobec tego, treścią terminu „współdziałanie” jest ustalanie wspólnych działań na rzecz realizacji polskiego interesu narodowego, ale i nie tylko jego.

W historii Polski po 1989 roku były cztery okresy, gdy polityka zagraniczna funkcjonowała w warunkach koabitacji:

- 1) lata 1993–1995 – prezydentem RP był Lech Wałęsa (prawica), a premierem Józef Oleksy (lewica);
- 2) lata 1997–2001 – prezydentem był Aleksander Kwaśniewski (lewica), a premierem Jerzy Buzek (prawica);
- 3) rok 2005 – prezydentem był Aleksander Kwaśniewski (lewica), a premierem Kazimierz Marcinkiewicz (prawica);
- 4) lata 2007–2010 – prezydentem był Lech Kaczyński (prawica), a premierem Donald Tusk (prawica).

Z punktu widzenia niniejszego tekstu, duże znaczenie mają dwa okresy funkcjonowania władzy wykonawczej w warunkach koabitacji. Trudno doszukiwać się przykładów potwierdzających tezę, iż prezydent Kwaśniewski dążył do prowadzenia własnej polityki zagranicznej, konkurencyjnej wobec Rady Ministrów⁸⁴, trzymając się postanowień art. 133 ust. 3 Konstytucji RP⁸⁵. Z wyjątkiem „zgrzytów” personalnych z premierem Leszkiem Millerem, współpraca organów egzekutywy układała się względnie dobrze. Wobec tego, odwołując się do definicji koabitacji jako pokojowym współdziałaniu, można rzec, że czas prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego wpisuje się w ową definicję.

⁸³ M. Grzybowski, P. Mikuli, op. cit., s. 61.

⁸⁴ Jednym z nielicznych przykładów sporów organów władzy wykonawczej był ten między Aleksandrem Kwaśniewskim a Bronisławem Geremkiem z 1997 roku. Dotyczył on w głównej mierze kwestii związanych z mianowaniem ambasadorów.

⁸⁵ Zobacz szerzej: B. Opaliński, op. cit., s. 139–144.

Problemy koabitacji w polityce zagranicznej ukazały się z całą mocą dopiero w latach 2007–2010, gdy na dobre rozgorzał spór polityczny między Prawem i Sprawiedliwością a Platformą Obywatelską. Zasadniczym problemem okazały się być kwestie koordynacji polityki zagranicznej RP. Lata 2005–2007 centrum koordynacji przesunęły w stronę urzędu Prezydenta RP, pozostawiając Radę Ministrów niejako „na uboczu”. Po zwycięskich wyborach parlamentarnych z października 2007 roku⁸⁶ Platforma Obywatelska wspólnie z Polskim Stronnictwem Ludowym zdecydowała się wrócić do wcześniej praktykowanego modelu koordynacji polityki zagranicznej, którą to funkcję spełniała Rada Ministrów – głównie za sprawą Ministerstwa Spraw Zagranicznych. Na dobre rozgorzał konflikt, który wypacza znaczenie koabitacji w jej definicyjnym ujęciu. Zamiast współpracy i dialogu nastąpił czas rywalizacji i walki zarówno politycznej, jak i ambicjonalnej między przedstawicielami władzy wykonawczej.

Przebrane przez PiS wybory parlamentarne były ciosem wymierzonym także w ówczesnego Prezydenta RP, Lecha Kaczyńskiego. Już pierwsze powyborcze symptomy w postaci braku gratulacji czy też unikanie wypowiedzi medialnych pozwalały sądzić, że dla polskiej polityki zagranicznej nastaną trudne czasy. Lech Kaczyński od początku kontestował decyzję Donalda Tuska o powierzeniu teki ministra spraw zagranicznych Radosławowi Sikorskiemu, tłumacząc, że jest on niegodny do sprawowania tej funkcji⁸⁷. Z racji tego, że wcześniejszy rząd *de facto* przeniósł sprawy polityki zagranicznej do Pałacu Prezydenckiego, Lech Kaczyński nie miał zamiaru zaprzestać stosowania tej praktyki. Dołączając do tego ambicje nowego Prezesa Rady Ministrów, Donalda Tuska, w obszarze polityki zagranicznej, polityczny spór na linii PO-PiS nabrał jeszcze większego zasięgu i w gruncie rzeczy trwa po dziś dzień. Pierwszym „spięciem” na linii prezydent – premier była kwestia doboru składu delegacji do Lizbony w celu podpisania traktatu reformującego Unię Europejskiej. Ostatecznie delegacji z premierem i ministrem spraw zagranicznych

⁸⁶ Platforma Obywatelska uzyskała wynik 41,51% głosów, Prawo i Sprawiedliwość 32,11%, a Polskie Stronnictwo Ludowe 8,91% głosów przy frekwencji wynoszącej 53,88% uprawnionych do głosowania. Na temat wyników uzyskanych przez inne partie polityczne zobacz szerzej: *Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 2007 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r.* Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa 23.10.2007.

⁸⁷ R. Podgórska, *Problem koabitacji egzekutywy w Polsce i jego implikacje dla polskiej polityki zagranicznej*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, red. R. Podgórska, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009, s. 195.

przewodniczył Lech Kaczyński. Tak naprawdę był to koniec wzajemnych uprzejmości, a początek walki o wpływy i dominację na polu polityki zagranicznej, w tym także na forum Unii Europejskiej.

Zważywszy na fakt, że Prezydent jest głównym reprezentantem państwa, a Rada Ministrów głównym organem rządzącym, jedną z głównych kwestii spornych w latach 2007–2010 między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów była reprezentacja Polski na spotkaniach Rady Europejskiej – kolokwialnie spór ten został nazwany „walką o krzesła”. Ze względu na niemożność polubownego rozstrzygnięcia sporu 17 października 2008 roku Prezes Rady Ministrów na podstawie art. 192 w zw. z art. 189 Konstytucji oraz art. 53 ustawy z 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o „rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Prezesem Rady Ministrów w przedmiocie określenia centralnego konstytucyjnego organu, który jest uprawniony do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach Rady Europejskiej w celu reprezentowania stanowiska Państwa”. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął spór w dniu 20 maja 2009 roku, stwierdzając, że:

- a) „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów w wykonaniu swych konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierują się zasadą współdziałania władz, wyrażoną w Preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; (pkt 1)
- b) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej może, na podstawie art. 126 ust. 1 Konstytucji, podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, o ile uzna to za celowe dla realizacji zadań Prezydenta Rzeczypospolitej określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji; (pkt 2)
- c) Rada Ministrów na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji ustala stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rzeczpospolitą Polską na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko; (pkt 3)
- d) udział Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej wymaga współdziałania Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem na zasadach określonych w art. 133 ust. 3 Konstytucji. Celem współdziałania jest zapewnienie jednolitości działań podejmowanych w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami; (pkt 4)
- e) współdziałanie Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem umożliwi odniesienie się Prezydenta Rzeczypo-

spolitej – w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji – do stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalanego przez Radę Ministrów. Umożliwia też sprecyzowanie zakresu i form zamierzonego udziału Prezydenta Rzeczypospolitej w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej”⁸⁸. (pkt 5)

Powyższe wyjaśnienia Trybunału Konstytucyjnego zostały przyjęte z mieszanymi uczuciami, a samo orzeczenie końcowe zostało nazwane „salomonowym”⁸⁹. Niemniej, odwołując się do bardziej ogólnych kwestii polityki zagranicznej RP i koabitacji, sędziowie Trybunału stwierdzili, że „Konstytucja nie zawiera upoważnienia do prowadzenia polityki zagranicznej oraz ogólnego kierowania tą polityką przez Prezydenta RP”, a także, że pozycja prezydenta jako najwyższego przedstawiciela RP nie oznacza, że jest on także „najwyższym przedstawicielem władzy RP”⁹⁰. Wobec tego, fakt bycia najwyższym reprezentantem państwa nie zawiera dyspozycji dających prezydentowi prawo prowadzenia polityki zagranicznej państwa. Trybunał stwierdził także, że przepisy art. 126 ust. 2 Konstytucji nie są katalogiem kompetencji prezydenta, ale jego zadaniami. Są one realizowane przez prezydenta wspólnie z innymi organami władzy państwowej. Sędziowie Trybunału odnieśli się także do przepisów art. 133 ust. 3 Konstytucji. Stwierdzili, że obowiązek współdziałania w zakresie polityki zagranicznej „ciąży przede wszystkim, choć nie tylko, na Prezydencie”⁹¹, co *expressis verbis* potwierdza Konstytucja przypisując „współdziałanie” wyłącznie do Prezydenta RP. Wobec powyższego, idąc w ślad za logiką Trybunału Konstytucyjnego, prezydent nie może podejmować żadnych decyzji i działań, które nie zostały wcześniej uzgodnione z Prezesem Rady Ministrów bądź ministrem spraw zagranicznych⁹².

Jedynym sensowym i zarazem skutecznym działaniem na rzecz zmiany przepisów prawa w sferze prowadzenia polityki zagranicznej jest zmiana o charakterze generalnym, związana z rekonstrukcją systemu rządów bądź

⁸⁸ *Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. sygn. akt Kpt 2/08*, Monitor Polski 2009, nr 32, poz. 478.

⁸⁹ G. Osiecki, A. Gielewska, *Prezydent może jeździć*, „Dziennik”, 21.V.2009.

⁹⁰ *Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego...*, op. cit.

⁹¹ *Ibidem*.

⁹² *Ibidem*. Wobec tego, zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego działania podjęte przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego w sierpniu 2008 roku związane z wojną w Gruzji były niezgodne z literą prawa. Ówczesny prezydent bez porozumienia z Prezesem Rady Ministrów i ministrem spraw zagranicznych podjął działania w celu zakończenia konfliktu. Zobacz szerzej: S. Kucharski, *Prezydent Kaczyński leci na wojnę do Gruzji*, „Polska The Times”, 12.XIII.2008.

na prezydencki⁹³, bądź kanclerski⁹⁴. Wydaje się, że dla polskiej, młodej demokracji najlepszym rozwiązaniem byłoby zastosowanie modelu niemieckiego⁹⁵, z silną pozycją szefa rządu, przy jednoczesnym osłabieniu pozycji prezydenta⁹⁶. W Polsce w 2009 roku trwała debata na temat zmiany Konstytucji, a tym samym systemu rządów. Jedną z propozycji było m.in. zaczerpnięcie doświadczeń z niemieckiego systemu politycznego i znaczące wzmocnienie kom-

⁹³ W literaturze spotyka się także określenie „system prezydencki”. Jego istotą jest wzmocniona pozycja ustrojowa głowy państwa w obszarze władzy wykonawczej. Mimo że premier kieruje bieżącymi pracami rządu, to i tak prezydent przewodniczy jego posiedzeniom, a zatem ma także decydujący wpływ na podejmowane decyzje. Zobacz szerzej: A. Chorążewska, *Dualizm egzekutywy i jego konsekwencje: casus sporu o reprezentację Polski w Radzie Europejskiej*, [w:] *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010, s. 29–28.

⁹⁴ Zakłada silne wzmocnienie pozycji ustrojowej rządu. Badacze problemu wskazują, że silne wzmocnienie pozycji rządu prowadzi do usankcjonowania się trójczłonowej, a nie dwuczłonowej władzy wykonawczej składającej się z głowy państwa, rządu oraz kanclerza, zobacz szerzej: ibidem, s. 29, J. Szymanek, *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, „Przegląd Sejmowy”, 2007, nr 1, s. 35–38.

⁹⁵ Na temat wpływu systemu politycznego na politykę zagraniczną Niemiec zobacz szerzej: S. Sulowski, *Polityka zagraniczna*, [w:] red. S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk, *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec. Wybrane problemy*, Instytut Nauk Politycznych UW, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2005, s. 254–273. Na temat niemieckiego systemu politycznego zobacz szerzej: J.M. Fiszer, *Republika Federalna Niemiec*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 1994; S. Sulowski, K. Wojtaszczyk (red.), *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2005; M. Kowalska, *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, *System polityczny RFN*, PWN, Warszawa 2009, s. 99–121.

⁹⁶ W ostatnich kilkunastu latach obserwuje się wzrost znaczenia liderów na krajowych scenach politycznych. W coraz większym stopniu reelekcje parlamentarzystów, ministrów i ich kariery polityczne zależą od lidera, tak samo jak ich wybór zależy od „mocno humorzastego” elektoratu lidera. Zmiany takie są nazywane prezydenccjonalizacją polityki, bowiem nawet w państwach o systemie gabinetowym, gdzie urząd prezydenta nie funkcjonuje (Wielka Brytania) bądź jego pozycja jest bardzo słaba (RFN), to w głównej mierze szefowie władzy wykonawczej przyjmują „cechy prezydenta”. Leszek Skiba wymienia trzy elementy, które potwierdzają taki stan rzeczy: 1) wzrost siły i autonomii lidera w obrębie władzy wykonawczej, 2) wzrost siły i autonomii lidera w partii, 3) wzrastające znaczenie samej osoby lidera w procesie wyborczym, zobacz szerzej: L. Skiba, *Rządzić państwem: centrum decyzyjne rządu w wybranych krajach europejskich*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2010, s. 36–37. Z ostatnim elementem mamy od siedmiu lat do czynienia w Polsce, gdzie zarówno Donald Tusk (PO), jak i Jarosław Kaczyński (PiS) *de facto* „decydują” o poziomie poparcia dla swoich partii politycznych.

petencji szefa rządu⁹⁷. Jednak przy mocno podzielonej scenie politycznej szybkie i efektywne zmiany Konstytucji są wykluczone⁹⁸. Dlatego też w celu wyeliminowania problemów koordynacji polityki zagranicznej w przyszłości, doraźnym mechanizmem rozstrzygania sporów i współdziałania prezydenta z rządem może być Rada Gabinetowa, o ile w przedmiocie jej istoty ustawowo zostaną wprowadzone zmiany. Rozwiązanie to co prawda podniesie prestiż prezydenta względem premiera i rządu, ale jednocześnie pozwoli zniwelować deficyt dialogu w obszarze władzy wykonawczej, którego kulminacja przypała na lata 2007–2010.

PODSUMOWANIE

Ukazane w artykule problemy w obszarze polityki zagranicznej są w gruncie rzeczy rezultatem nieprecyzyjnych postanowień Konstytucji RP z 1997 roku. Zasadniczy problem sprowadza się do podejścia interpretacyjnego poszczególnych „stron sporu”, a także czynników osobowościowych i politycznych, co ukazały kolejno prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego, Lecha Kaczyńskiego i Bronisława Komorowskiego. Co istotne, obie strony (prezydencka i rządowa) akceptują konieczność realizacji konstytucyjnej zasady

⁹⁷ M. Graczyk, *PO chce zrobić z Tuska kanclerza*, „Dziennik”, 6.V.2008.

⁹⁸ Prawo i Sprawiedliwość w projekcie konstytucji z 2010 roku postulowało wzmocnienie pozycji ustrojowej prezydenta. W art. 71 ust. 1 pkt 1 napisano, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej określa i ogłasza, w porozumieniu z Radą Ministrów, strategiczne kierunki polityki państwa”. W nawiązaniu do kwestii reprezentacji Polski wobec państw trzecich i na forach organizacji międzynarodowych w art. 73 zapisano „Prezydent Rzeczypospolitej może, według swojego uznania, osobiście reprezentować Rzeczpospolitą Polską w rokowaniach z przedstawicielami innych państw oraz w organizacjach międzynarodowych zgodnie z prawem i zwyczajami międzynarodowymi”. Novum, które wprowadza projekt konstytucji PiS to zniesienie dualizmu egzekutywy – miałyby ją sprawować wyłącznie Rada Ministrów (art. 7 ust. 2) zobacz szerzej: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Projekt Prawa i Sprawiedliwości, styczeń 2010. Z kolei projekt Samoobrony zakładał, że to „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 121 ust. 1). *Projekt Konstytucji RP*, Samoobrona RP, grudzień 2004. Wobec tego zadaniem prezydenta byłaby koordynacja polityki zagranicznej, a Rada Ministrów miałyby ją realizować. Na temat projektów konstytucji partii PiS, LPR i Samoobrona zobacz szerzej: R. Głajcar, *Instytucja prezydenta w projektach konstytucji ugrupowań parlamentarnych (pomiędzy parlamentaryzmem a prezydenckim systemem rządów)*, [w:] *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, red. R. Głajcar, M. Migalski, Wydawnictwo Sejmowe 2006, s. 290–334.

„współdziałania” w polityce zagranicznej. Przeszkodą jest tylko określenie tego po czyjej stronie owe „współdziałanie” ma najpierw wystąpić. Systemowe znaczenie koabitacji w normalnych warunkach sprowadza się do umiejętnej współpracy organów władzy wykonawczej w celu jak najlepszej realizacji interesów państwa. W systemie parlamentarno-gabinetowym prezydent z racji konstytucyjnie zapisanej apolityczności winien być kimś w rodzaju moralnego arbitra, wskazującego innym organom władzy kierunki polityki. Winien być także merytorycznym recenzentem polityki rządu, a także inicjatorem – we współpracy z rządem – aktywności państwa w stosunkach międzynarodowych. Pierwszeństwo rządu w sprawowaniu polityki zagranicznej nie powinno jednak całkowicie deprecjonować roli prezydenta. W końcu, jak twierdzi polski ustrojodawca, jest on reprezentantem państwa w stosunkach międzynarodowych, zatem należy mu się szacunek i zaufanie, tym bardziej że polityka zagraniczna zawsze stanowi istotny element pracy urzędującego prezydenta⁹⁹. Poziom zaangażowania prezydenta w politykę zagraniczną zależy nie tylko od przepisów prawa, ale także od cech charakteru i predyspozycji danej osoby do aktywnego udzielania się w środowisku międzynarodowym.

Krytyka i nieufność, jaką darzą się poszczególne opcje polityczne, jest tym większa, im większe jest pragnienie wykazania własnej przewagi i pierwszeństwa w polityce zagranicznej, a także ukazania ignorancji przeciwników politycznych. Jednak poziom agresji, jaki w ostatnich latach dotyka polską politykę (nie tylko zagraniczną) jest rezultatem niskiej kultury politycznej przedstawicieli wszystkich opcji politycznych zasiadających w Parlamencie od 1989 roku. Zatem w świetle wydarzeń z lat 2007–2010 niebezpieczne będzie postawienie tezy, że relacje prezydenta i premiera w obszarze polityki zagranicznej w znikomym stopniu przypominały definicyjne ujęcie koabitacji mówiące o pokojowym współlistnieniu organów egzekutywy, a stanowiły raczej przejaw walki o wpływy i polityczne wyniszczanie przeciwników.

BIBLIOGRAFIA

- Alberski R., *Władza wykonawcza*, [w:] *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. H. Lisicka, Biuro Doradztwa Ekologicznego, Wrocław 2005.
- Barcik J., Srogosz T., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2007.

⁹⁹ R. Podgórzńska, op. cit., s. 176.

- Chorażewska A., *Dualizm egzekutywy i jego konsekwencje: casus sporu o reprezentację Polski w Radzie Europejskiej*, [w:] *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2010.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999.
- Cieślik Z., *Udział Sejmu w stanowieniu prawa Unii Europejskiej*, [w:] *Rola Sejmu w Unii Europejskiej. Seminarium dla nowo wybranych posłów VI kadencji*, Kancelaria Sejmu, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007.
- Fiszer J.M., *Republika Federalna Niemiec*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Warszawa 1994.
- Fuksiewicz A., *Sejm i Senat rok po wejściu w życie traktatu lizbońskiego – dostosowanie do reformy instytucjonalnej*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2011.
- Gibas T., *System koordynacji polityki europejskiej w Polsce po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, [w:] *Polska polityka integracyjna po przystąpieniu do Unii Europejskiej*, red. J.M. Fiszer, ISP PAN, Warszawa 2006.
- Głajcar R., *Instytucja prezydenta w projektach konstytucji ugrupowań parlamentarnych (pomiędzy parlamentaryzmem a prezydenckim systemem rządów)*, [w:] *Prezydent w Polsce po 1989 r. Studium politologiczne*, red. R. Głajcar, M. Migalski, Wydawnictwo Sejmowe 2006.
- Graczyk M., *PO chce zrobić z Tuska kanclerza*, „Dziennik”, 6.V.2008.
- Grochol R., Uhlig D., *Prezydent Kaczyński: Desygnuję Tuska, ale...*, „Gazeta Wyborcza”, 2.XI.2009.
- Grzybowski M., Mikuli P., *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2006.
- Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat stosunków polsko-chińskich*, Stenogram z 54. Posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP w dniu 01.11.2012 r., Biuro Komisji Sejmowych.
- Informacja Ministra Spraw Zagranicznych na temat udziału Polski w organizacjach międzynarodowych, zaangażowanie finansowe, udział polskich obywateli w strukturach kierowniczych*, Stenogram z 57. posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych w dniu 22.11.2012 r., Biuro Komisji Sejmowych.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku*, Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Projekt Prawa i Sprawiedliwości, styczeń 2010.
- Kowalska M., *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, [w:] red. M. Żmigrodzki, B. Dziemidok-Olszewska, *System polityczny RFN*, PWN, Warszawa 2009.
- Kucharski S., *Prezydent Kaczyński leci na wojnę do Gruzji*, „Polska The Times”, 12.VIII.2008.
- Kuczyńska A., *Francja V Republiki i jej koabitacje (1986–1988, 1993–1995, 1997–2002)*, Europejskie Centrum Edukacyjne, Toruń 2008.
- Lorenz W., *Superminister Sikorski*, „Życie Warszawy”, 5.IX.2009.
- Mała Konstytucja z 1992*, Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426.
- Milewicz E., *Do ratyfikacji traktatu droga wiedzie przez Trybunał Konstytucyjny*, „Gazeta Wyborcza”, 19.III.2008.
- Nowak-Far A., *System koordynacji polityki Polski wobec Unii Europejskiej*, [w:] *Pięć lat członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Zagadnienia polityczno-ustrojowe*, red. J. Barcz, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 23 października 2007 r. o wynikach wyborów do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonych w dniu 21 października 2007 r.* Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa 23.10.2007.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej z 1997 roku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2012.
- Osiecki G., Gielewska A., *Prezydent może jeździć*, „Dziennik”, 21.V.2009.
- Pastusiak L., *Rozważania o polskiej polityce zagranicznej*, [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski. Geostrategiczne i geoeconomiczne uwarunkowania*, red. E. Haliżak, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 1995.
- Podgórzeńska R., *Problem kohabitacji egzekutywy w Polsce i jego implikacje dla polskiej polityki zagranicznej*, [w:] *Polityka zagraniczna Polski w warunkach członkostwa w Unii Europejskiej*, red. R. Podgórzeńska, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2009.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. sygn. akt Kpt 2/08*, Monitor Polski 2009, Nr 32, poz. 478.
- Priorytety Polskiej Polityki Zagranicznej 2012–2016*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2012.
- Projekt Konstytucji RP*, Samoobrona RP, grudzień 2004.
- Puńko A., *Ustroje państw współczesnych*, LexisNexis, Warszawa 2007.

- Raport w sprawie koordynacji polityki zagranicznej*, Komisja Spraw Zagranicznych Sejmu RP, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1994.
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 roku w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Zagranicznych*, Dz.U. z 2011 r. Nr 248, poz. 1492.
- Sarnecki P., *Uwaga nr 4 do art. 133 Konstytucji*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, t. I.
- Sarnecki P., *Zakres działania i funkcje Rady Ministrów*, [w:] *Rada Ministrów. Organizacja i funkcjonowanie*, red. A. Bałaban, Zakamycze, Kraków 2002.
- Skiba L., *Rządzić państwem: centrum decyzyjne rządu w wybranych krajach europejskich*, Instytut Sobieskiego, Warszawa 2010.
- Skrzydło W., *Rada Ministrów i administracja rządowa*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Oficyna Wydawnicza Verba, Lublin 2010.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.*, Oficyna Wolters Kluwer, Warszawa 2009.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny V Republiki w okresie kohabitacji (1986–1988)*, „Studia Prawnicze”, 1989, nr 2–3.
- Sprawozdanie stenograficzne z 35. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 13 lutego 2009 r. (trzeci dzień obrad)*.
- Sprawozdanie stenograficzne z 46. posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 2009 roku (trzeci dzień obrad)*.
- Stemplowski R., *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej*, PISM, Warszawa 2006.
- Stenogram ze 104 posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych Sejmu RP w dniu 22.04.2012 r.*, Biuro Komisji Sejmowych.
- Sulowski S., *Polityka zagraniczna*, [w:] red. S. Sulowski, K.A. Wojtaszczyk, *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec. Wybrane problemy*, Instytut Nauk Politycznych UW, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2005.
- Sulowski S., Wojtaszczyk K.A. [red.], *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2005.
- Szymanek J., *Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów*, „Przegląd Sejmowy”, 2007, nr 1.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, art. 148b ust. 1 pkt. 1–12.
- Uchwała Senatu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*.

- Ustawa o Komitecie do Spraw Europejskich*, Dz.U. z 2009 r. Nr 161, poz. 1277.
- Ustawa o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie pracy działania ministrów*, art. 7 ust. 4 pkt. 1, Dz.U. z 2012 r., poz. 392.
- Ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej*, Dz.U. z 2010 r. Nr 213, poz. 1395.
- Ustawa z 8 września 1997 r. o działaniach administracji publicznej*, art. 38 ust. 3, Dz.U. z 2007 r. Nr 65, poz. 437.
- Ustawa z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (wersja skonsolidowana)*, art. 1 ust. 1–5. Dz.U. z 2012 r., poz. 461.
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej*, Dz.U. z 2001 r. Nr 128, poz. 1403.
- Ustawa z dnia 29 maja 1974 roku o urzędzie Ministra Spraw Zagranicznych*, art. 2 ust. 1, Dz.U. z 1974 r. Nr 21, poz. 115 (ustawa została uchylona 01 kwietnia 1999 r.)
- Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów*, art. 33 ust. 1a pkt. 1 i 3, Dz.U. z 2003 r. Nr 24, poz. 199.
- Wroński P., *Kto się potknie o Sikorskiego?*, „Gazeta Wyborcza”, 12.XI.2007.
- Załącznik do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.*, pkt. 22, MP 1998 Nr 44 poz. 618 z późn. zm.
- Zarządzenie nr 54 Prezesa Rady Ministrów z dnia 21 czerwca 2012 r. w sprawie nadania statutu Ministerstwu Spraw Zagranicznych*, M.P. 2012 nr 0, poz. 443.
- Zarządzenie Nr 1 Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 28 marca 2006 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – wraz z załącznikiem (wersja skonsolidowana)*.

STRESZCZENIE

Celem artykułu jest analiza uwarunkowań prawnoinstytucjonalnych współczesnej polskiej polityki zagranicznej. Zawartość merytoryczna tekstu została podzielona na cztery części. Po wprowadzeniu otwierającym artykuł autor w kolejnej części dokonuje analizy instytucji odpowiedzialnych za kreowanie i realizację polityki zagranicznej Polski. Część trzecia odnosi się do istoty polskiej polityki zagranicznej w warunkach koabitacji. Artykuł zamyka podsumowanie, w którym autor wskazuje, że istniejące w polskiej polity-

ce zagranicznej problemy są wynikiem zarówno nieprecyzyjnych przepisów Konstytucji RP z 1997 roku, jak i czynników osobowościowych i politycznych najważniejszych osób w państwie.

SUMMARY

The article is aimed at analyzing legal and institutional conditions of contemporary Polish foreign policy. The contents were divided into four parts. After the introduction, the author analyzes the institutions responsible for the development and implementation of Polish foreign policy. The third part deals with the essence of the Polish foreign policy in the conditions of cohabitation. In the conclusions, the author points out that the institutional problems existing in the Polish foreign policy result from both inaccurate regulations in the 1997 Constitution of the Republic of Poland and personal and political features of the most important people in the state.

РЕЗЮМЕ

Целью статьи является анализ правовых и институциональных обусловленностей современной польской внешней политики. Содержание текста состоит из четырёх частей. После вступления, с которого начинается статья, автор в следующей её части проводит анализ институтов, ответственных за создание и реализацию внешней политики Польши. Третья часть касается сути польской внешней политики в условиях коабитации. Завершает статью подведение итогов, в котором автор указывает, что составляющие польской внешней политики являются результатом как неточных положений Конституции РП 1997 года, так и личностных и политических факторов важнейших представителей правительства и государства.