

Monika Pawłowska*

UDZIAŁ PREZYDENTA RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ W PROWADZENIU POLITYKI ZAGRANICZNEJ

Streszczenie

Celem niniejszej pracy jest zbadanie, jaką rolę na gruncie Konstytucji RP z 1997 r. odgrywa prezydent w polskiej polityce zagranicznej. Dotyczy to przede wszystkim aspektu prawnego, ale z uwzględnieniem również analizy rzeczywistej działalności praktycznej osób sprawujących tę funkcję. Celem artykułu jest stwierdzenie, jak formalne możliwości działania prezydenta przekładają się na faktyczne wykonywanie jego funkcji w tej sferze. Zostały tu wykorzystane przede wszystkim akty prawne, na czele z Konstytucją, oraz literatura naukowa. Z przeprowadzonej analizy wynika wprawdzie, że kompetencje prezydenta w dziedzinie polityki zagranicznej są dość ograniczone, jednak Konstytucja w tym obszarze faktycznie dopuszcza znaczny zakres swobody, a stopień jej wykorzystania zależy w znacznej mierze od woli i osobowości osoby pełniącej funkcję głowy państwa.

Słowa kluczowe: prezydent, Konstytucja, polityka zagraniczna, ratyfikacja, kompetencje

Wstęp

Z praktyki funkcjonowania urzędu prezydenta pod rządami Konstytucji z 1997 r. wynika, że osoba sprawująca ten urząd potrafi wywierać znaczny wpływ na kształtowanie polskiej polityki zagranicznej. Jednak pozycja prezydenta w tym zakresie nie jest jednoznaczna. Stanowi on bowiem tylko jeden z jej pomiotów, którego działanie w tym zakresie jest przez ustawę zasadniczą w znacznym stopniu ograniczone. Równocześnie jest reprezentantem państwa, uczestniczącym aktywnie w sposób równorzędny w uzgodnieniach i porozumieniach ze swoimi odpowiednikami w krajach, których ustroj oparty jest na systemie prezydenckim czy semiprezydenckim, a więc mającym o wiele większe władcze możliwości decyzyjne. Dodatkowo „umiejscowienie” ustrojowe prezydenta

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: pawlowska.monika.jolanta@gmail.com, ORCID: 0000-0001-7405-0754.

w Polsce nie jest do końca jednoznaczne. Z jednej strony, zgodnie z art. 10 ustawy zasadniczej jest obok Rady Ministrów organem władzy wykonawczej, z drugiej zaś, pełni rolę głowy państwa, posiadającej bezpośrednią legitymację społeczną, której funkcja i kompetencje wymykają się zwykłemu trójpodziałowi władzy. Celem niniejszego artykułu jest stwierdzenie, jak formalne możliwości działania prezydenta przekładają się na faktyczne wykonywanie jego funkcji w tej sferze.

Role ustrojowe prezydenta

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji „jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej”¹. Przepis ten można odnieść tak do stosunków wewnętrznych państwa, jak i do polityki zagranicznej. Prezydent stanowi w tym drugim kontekście uosobienie majestatu państwa, gwaranta realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej wobec organizacji międzynarodowych i innych państw. Jest – przynajmniej w sposób symboliczny – organem zapewniającym respektowanie ratyfikowanych umów, traktatów i porozumień międzynarodowych, w których Polska jest stroną. Jak obrazowo zauważa P. Sarnecki, prezydent, będąc „żywym symbolem państwa, czyni powszechnie wiadomym, że uosabiane przez nią państwo przyjmuje pewne zobowiązania prawne w stosunkach międzynarodowych”². Rolę tę pełni jako głowa państwa, mająca charakter monokratyczny, pochodząca z wyborów powszechnych, a więc stanowiąca bezpośrednio wybieranego reprezentanta narodu. Nie bez znaczenia w pełnieniu przez niego roli gwaranta zawartych porozumień i ciągłości polityki państwowej jest także jego dłuższa kadencja niż w przypadku izb parlamentu³.

Prezydent może działać jedynie „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”⁴. Oznacza to, że jest uprawniony jedynie do postępowania w granicach prawa, czyli jest władny do prowadzenia aktywności tylko w tych dziedzinach, które wskaże dla niego ustrojowo-

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997 r., nr 78, poz. 483).

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

³ J. Wawrzyniak, *Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Institucja Prezydenta w Polsce i we Włoszech*, red. J. Kielin-Maziarsz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 119.

⁴ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., art. 126 ust. 3. Por. S. Wronkowska, *Klauzula państwa prawnego* [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, red. A. Preisner, T. Zalański, Wrocław 2005, s. 19.

dawca czy ustawodawca⁵. Jednocześnie posiada jednak w wyznaczonych mu przez Konstytucję i ustawach granicach stosunkowo znaczną swobodę⁶. Jako „najwyższy przedstawiciel RP” ma swobodę wyboru środków postępowania. Żaden inny organ nie dysponuje możliwością narzucenia prezydentowi celów jego aktywności, zadań, które ma realizować, ani nie ma bezpośredniego władczego wpływu na treść wydawanych przez niego aktów. Prezydent „samodzielnie określa więc skalę swego zaangażowania oraz obszary «reprezentowania państwa», a tym samym – kierunki i zakres wpływu na relacje zewnętrzne”⁷. Warunkiem *sine qua non* jest tu, aby mieściły się one w granicach przewidzianych dla niego kompetencji oraz służyły zadaniom przewidzianym w art. 126 ust. 2 ustawy zasadniczej, to znaczy suwerenności i bezpieczeństwu państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium, ochronie Konstytucji. Dotyczy to także zadań związanych z zapewnieniem ciągłości władzy państwowej, wynikającym z ust. 1 tego przepisu⁸.

W przeciwieństwie do tzw. Małej Konstytucji, obowiązującej w latach 1992–1997, możliwości działania prezydenta w zakresie polityki międzynarodowej są dość ograniczone. Na gruncie tamtego aktu prawnego dysponował on ogólnym kierownictwem w dziedzinie stosunków zagranicznych⁹, pozostawiając jednak w rękach Rady Ministrów samo bieżące prowadzenie polityki zagranicznej¹⁰. Prezydent miał także realny wpływ na obsadę stanowiska ministra spraw zagranicznych, bowiem art. 61 Małej Konstytucji nakładał obowiązek przedstawienia Sejmowi wniosku Prezesa Rady Ministrów w sprawie jego powołania dopiero po zasięgnięciu opinii prezydenta. Stąd ten ostatni był w stanie wywierać wpływ na politykę zewnętrzną państwa również za pośrednictwem zaakceptowanego, czy nawet wskazanego przez siebie, ministra¹¹. Jednocześnie sytuacja ta tworzyła dualizm ustrojowy w dziedzinie polityki zewnętrz-

⁵ E. Popławska, *Prezydent w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Instytucja Prezydenta w Polsce i we Włoszech*, red. J. Kielin-Maziarsz, J. Wawrzyński, Warszawa 2014, s. 221.

⁶ J. Osiński, B. Pytlik, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prezydent w państwach współczesnych*, red. J. Osiński, Warszawa 2000, s. 201.

⁷ M. Grzybowski, A. Dobosz, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP a jego kompetencje w stosunkach zewnętrznych państwa*, „Horyzonty Polityki”, 2018, nr 26, s. 138.

⁸ J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999, s. 211.

⁹ Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426, art. 32 ust. 1).

¹⁰ *Ibidem*, art. 51 ust. 1.

¹¹ Zob. szerzej R. Mojak, *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta RP w Małej Konstytucji 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy”, 1993, nr 2, s. 68–112.

nej, utrudniający jej prowadzenie, zwłaszcza jeśli premier i prezydent wywodzili się ze skonfliktowanych ze sobą obozów politycznych. Powstawały także poważne pytania o zakres współdecydowania prezydenta w dziedzinie polityki zewnętrznej, zakres związania prezydenckimi aktami Rady Ministrów czy też granice wpływu prezydenta w tej sferze.

Kompetencje prezydenta

Stąd na gruncie obowiązującej Konstytucji z 1997 r. nie posiada on właściwie w omawianej tu dziedzinie kompetencji władczych o charakterze instrumentalnym¹². Z ustawy tej został usunięty przepis o kierowniczej roli prezydenta w zakresie kształtowania stosunków zewnętrznych¹³. Natomiast w myśl art. 146 ust. 1 obecnej ustawy zasadniczej politykę zagraniczną prowadzi Rada Ministrów. Z kolei ust. 2 tego artykułu wprowadza domniemanie jej kompetencji w sprawach polityki państwa niezastrzeżonych wyraźnie do właściwości innych organów państwowych i samorządowych. Dlatego niemożliwe jest domniemywanie władztwa prezydenta w zakresach dlań wyraźnie niewskazanych¹⁴. Z przepisu tego można także wyciągnąć wniosek, że intencją ustrojodawcy stanowiło raczej umieszczenie prezydenta w roli organu wspierającego Radę Ministrów w jej funkcjach wykonawczych niż czynnika decydującego o polityce państwa¹⁵. Można zauważyć, że w przyjętym w Polsce modelu parlamentarno-gabinetowym prezydentowi przysługuje pozycja tego organu dwuczłonowej egzekutywy, który dysponuje mniejszym zestawem instrumentów działania i słabszymi kompetencjami wykonawczymi¹⁶. W systemie takim zasadniczo „rola głowy państwa waha się między funkcjami ceremonialnymi i reprezentatywnymi [...] a funkcjami mediatorskimi”¹⁷.

W dziedzinie polityki zagranicznej większe uprawnienia Rady Ministrów w tym zakresie eksponuje art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji, zgodnie z którym organ ten posiada kompetencję do sprawowania ogólnego kierownictwa „w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organiza-

¹² A. Chojan, *Polityka zagraniczna współczesnej Polski w świetle uwarunkowań instytucjonalno-prawnych*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2013, nr 1, s. 135.

¹³ Zob. R. Alberski, *Władza wykonawcza [w:] System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. H. Lisicka, Wrocław 2005, s. 243–244.

¹⁴ M. Grzybowski, A. Dobosz, *op. cit.*, s. 139.

¹⁵ A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 33.

¹⁶ J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, *Kompetencyjny charakter art. 126 Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy”, 2015, nr 4, s. 70.

¹⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 74.

cjami międzynarodowymi”¹⁸. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny, prezydent nie ma upoważnienia do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej czy też sprawowania kierownictwa w zakresie stosunków z organizacjami międzynarodowymi¹⁹. Dlatego też formalnie możliwości jego działania dotyczą przede wszystkim przedstawiania własnych wniosków w zakresie celów tej polityki, niewładczego inspirowania rządu do określonych działań i wspierania koordynacji posunięć władzy wykonawczej w tej dziedzinie. Prezydent może też razem z rządem współkształtować ogólne kierunki polityki zewnętrznej²⁰.

Działania faktyczne prezydenta

Przykładem takiego działania inspiratorskiego jest powstanie Inicjatywy Trójmorza. Inicjatorem jej narodzin był, oprócz prezydenta Chorwacji Kolindy Grabar-Kitarović, również prezydent Polski Andrzej Duda. Pierwsze kroki do jej stworzenia zostały poczynione podczas 70. Sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ we wrześniu 2015 r., gdzie gościł polski prezydent. Konkretyzacja tej idei nastąpiła podczas szczytu w Dubrowniku 25–26 sierpnia 2016 r., na którym przedstawicielem Rzeczypospolitej był również prezydent. Efektem tego spotkania była deklaracja, która określiła Inicjatywę jako niesformalizowane przedsięwzięcie mające na celu przede wszystkim rozwój współpracy infrastrukturalnej i gospodarczej pomiędzy środkowoeuropejskimi państwami członkowskimi Unii Europejskiej. Na szczycie w 2018 r. w Bukareszcie – również z udziałem polskiego prezydenta – ustalono listę priorytetowych projektów, które mają być realizowane w ramach Inicjatywy, a także zdecydowano o powołaniu wspólnego Funduszu Trójmorza. Natomiast konkretyzacja współpracy w ramach poszczególnych dziedzin i projektów prowadzona jest już na szczeblu rządowym – przede wszystkim przez kierowników poszczególnych resortów²¹.

¹⁸ Zob. P. Sarnecki, *Uwaga 21 do art. 146 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999, s. 16.

¹⁹ *Spór kompetencyjny dotyczący określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej*, Trybunał Konstytucyjny, <https://trybunal.gov.pl> (15.09.2021).

²⁰ J. Ciapała, *op. cit.*, s. 214; 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, Warszawa 2006, s. 53.

²¹ Por. P. Ukielski, *Inicjatywa Trójmorza w polskiej polityce zagranicznej*, „Studia Europejskie”, 2018, nr 3, s. 46–55.

Prezydent reprezentuje państwo polskie w sposób ciągły, nawet jeśli nie podejmuje żadnych konkretnych działań. Może natomiast wydawać akty, na przykład oświadczenia czy deklaracje, formalnie pozbawione mocy prawnej, które jednak silnie akcentują zaangażowanie Rzeczypospolitej w określoną kwestię²². A. Chorążewska określa je mianem aktów deklaratoryjnych, ponieważ nie są one dla państwa polskiego wiążące formalnoprawnie. Mogą więc albo wzmacniać posunięcia rządu, jeżeli są wydawane w porozumieniu z nim, albo też stanowić niewiążące deklaracje, które zaznaczają jedynie intencję polskich władz co do możliwości wyrażania w przyszłości bardziej formalnego stanowiska²³. Określenie tych działań mianem deklaratoryjnych spotkało się jednak ze sprzeciwem M. Grzybowskiemu i A. Dobosz. Zauważają oni, że wprowadzenie tego typu oświadczenia nie nakładają na inne organy państwa obowiązku określonych działań (a więc trudno przypisać im „czyste” działanie władcze) ani nie mają charakteru obligującego dla ich zewnętrznych adresatów, jednak ich artykułowanie przez najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej sprawia, że stają się punktem odniesienia w polityce zagranicznej²⁴.

Ponadto prezydent dysponuje możliwościami prowadzenia działań, które niezwykle trudno zakwalifikować pod względem prawnym. Nie mają one charakteru władczego, jednak mogą mieć w praktyce duże znaczenie. Dotyczy to wygłaszania przemówień, przyjmowania przedstawicieli innych państw, uczestniczenia w uroczystościach państwowych, w których biorą udział delegacje innych krajów, składania wizyt międzypaństwowych, udziału w międzynarodowych szczytach i spotkaniach²⁵. Przy czym prezydent sam decyduje o miejscach i formach takich działań, pod warunkiem, że są one zgodne z jego rolą najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej i mieszczą się w kręgu jego konstytucyjnych zadań²⁶.

W czasie wizyt międzynarodowych i spotkań z członkami władz innych państw prezydent pełni funkcję reprezentanta Polski w dwojaki

²² P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 61–62.

²³ A. Chorążewska, *op. cit.*, s. 44–49.

²⁴ M. Grzybowski, A. Dobosz, *op. cit.*, s. 143–144.

²⁵ H. Zięba-Załucka, *Charakterystyka instytucji Prezydenta w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku [w:] Władza ustawodawcza wykonawcza i sądownicza w Konstytucji RP*, red. H. Zięba-Załucka, Warszawa 2002, s. 110; P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 38–40; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000, s. 169.

²⁶ *Spór kompetencyjny...* Zob. D. Dudek, *Autorytet prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 254.

sposób. Po pierwsze, jest reprezentantem symbolicznym jako głowa państwa i uosobienie majestatu Rzeczypospolitej. Po drugie zaś, w trakcie rozmów o konkretnych problemach czy o rozwoju stosunków wzajemnych z przedstawicielami innych krajów, może sprawować funkcję pewnej reprezentacji władczej, przekazując stanowisko władz Polski na dany temat. Dotyczy to przede wszystkim spraw zawartych w materii zadań prezydenta wynikających z art. 126 Konstytucji²⁷. Prezydent ma także możliwość podpisywania umów międzynarodowych, nawet jeśli prawo przyznaje możliwość ich zawierania jedynie Radzie Ministrów²⁸. (Przy czym należy odróżnić samą czynność podpisania od zawierania umowy, co stanowi pewien dłuższy proces).

Kompetencje prezydenta w zakresie polityki zagranicznej

Art. 133 ust. 3 Konstytucji nakłada na prezydenta obowiązek współdziałania w zakresie polityki zewnętrznej z Prezesem Rady Ministrów i ministrem spraw zagranicznych. Oznacza to, że głowa państwa i rząd nie powinny prowadzić sprzecznej ze sobą polityki zagranicznej. Nie mogą też stanowić dla siebie w tym względzie konkurencji. Tego typu sytuacja nie zgadzałaby się bowiem z polską racją stanu²⁹. Stąd podstawowym zagadnieniem jest dobra komunikacja pomiędzy tymi organami i prowadzenie na bieżąco różnego rodzaju uzgodnień. Daje to nie tylko możliwość zapewnienia spójności polityki zewnętrznej Rzeczypospolitej, ale stanowi także ułatwienie dla pracy Rady Ministrów i samego prezydenta. Przy czym należy zauważyć, że zadanie współdziałania nie spoczywa tylko na prezydencie, ale również na Radzie Ministrów, która winna informować głowę państwa o swoich istotnych zamierzeniach.

Współdziałanie takie może obejmować formułowanie przez prezydenta publicznych apeli do Rady Ministrów, w których wskazuje istotne z własnej perspektywy kierunki i cele polityki³⁰. Istotną rolę pełnią nie-

²⁷ Por. A. Chorążewska, *op. cit.*, s. 161.

²⁸ M. Grzybowski, P. Mikuli, *op. cit.*, s. 63; Z. Galicki, *Konstytucyjne aspekty integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską*, „Przegląd Sejmowy”, 2003, nr 5, s. 65. Odmienne: M. Masternak-Kubiak, *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003, s. 63.

²⁹ B. Banaszak, *Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja* [w:] *Institucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 447.

³⁰ *Ibidem*, s. 447.

formalne spotkania prezydenta z premierem i innymi członkami rządu³¹. Instrumentem współdziałania – jednak o charakterze nadzwyczajnym – jest też Rada Gabinetowa. Zgodnie z art. 141 Konstytucji jest ona zwoływana przez prezydenta i obejmuje Radę Ministrów obradującą pod przewodnictwem głowy państwa. Może być to dokonywane jedynie w sprawach szczególnej wagi, zaś sama Rada Gabinetowa nie posiada kompetencji Rady Ministrów, to znaczy nie może podejmować żadnych wiążących rozstrzygnięć. Nic nie stoi jednak na przeszkodzie, aby podjęte na jej obradach ustalenia stanowiły podstawę do późniejszych rządowych decyzji³².

Podczas Rady Gabinetowej prezydent może nie tylko zapoznać się bliżej z sytuacją bieżącą państwa czy poznać intencje rządu, ale także zwrócić uwagę na dotychczas pomijane kwestie czy też wykorzystać ją do zainspirowania poczynań Rady Ministrów lub też ostrzeżenia jej przed potencjalnymi zagrożeniami³³. Rady Gabinetowe są zwoływane również w sprawach związanych z polityką zagraniczną. Przykładem mogą być obrady tego gremium w styczniu 2020 r., kiedy to rozmawiano na temat potencjalnego kryzysu na Bliskim Wschodzie oraz o uroczystościach 75. rocznicy wyzwolenia obozu koncentracyjnego Auschwitz-Birkenau, zaplanowanych w Jerozolimie³⁴.

Oprócz tego prezydent w polityce zagranicznej dysponuje kompetencjami o charakterze *stricte* władczym. Na podstawie art. 133 ust. 1 pkt 2 „jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych” „mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych”. Obejmuje to ambasadorów oraz stałego przedstawiciela Polski przy Unii Europejskiej. W tym pierwszym przypadku robi to na wniosek ministra spraw zagranicznych, w drugim na wspólny wniosek ministra spraw zagranicznych oraz ministra właściwego ds. integracji europejskiej, przy czym wnioski te muszą uzyskać akceptację premiera. Przedstawiciel Kancelarii Prezydenta wchodzi też w skład Konwentu Służby Zagranicznej oceniającej kandydatów na ambasadorów³⁵.

³¹ Por. A. Chorażewska, *op. cit.*, s. 138–143.

³² B. Opaliński, *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego”, 2011, nr 1, s. 121–122.

³³ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 93; T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 251.

³⁴ *Prezydent: Przesądziłmy. Nie będę brał udziału w wydarzeniu w Jerozolimie*, TVN24, <https://tvn24.pl> (25.09.2021).

³⁵ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. 2021, poz. 1403, art. 39). Warto dodać, że ustawa ta powtarza w tym względzie zapisy wcześniejszej ustawy z 27 lipca 2001 roku o służbie zagranicznej (Dz.U. 2020, poz. 1854).

W doktrynie brakuje jednolitego stanowiska, czy prezydent odgrywa tu *de facto* rolę bierną. Zdaniem A. Chorążewskiej na prezydencie ciąży obowiązek nominacji osoby wskazanej przez ministra spraw zagranicznych, ponieważ zadaniem ambasadora jest prowadzenie polityki zagranicznej rządu³⁶. Natomiast według B. Opalińskiego nominacja ambasadorska powinna stanowić rezultat współpracy prezydenta z rządem. Wynika to z tego, że zadaniem ambasadora jest zarówno udział w prowadzeniu polityki zagranicznej, jak i reprezentowanie Rzeczypospolitej w określonym kraju (a więc kompetencja prezydencka). Stąd może on odmówić mianowania ambasadora³⁷. Z podobną interpretacją tego przepisu wystąpili również prezydenci Aleksander Kwaśniewski³⁸ i Lech Kaczyński. Ten drugi domagał się w tej dziedzinie nawet swego rodzaju nieformalnego parytetu: oddania prawa wskazania osób obsadzających określoną część takich stanowisk przez prezydenta³⁹.

W praktyce w wielu przypadkach miały miejsce nieformalne uzgodnienia pomiędzy rządem a prezydentem co do obsady poszczególnych stanowisk ambasadorskich. Wstrzymywanie przez prezydenta nominacji ambasadorskich zdarzało się również wtedy, gdy prezydent i rząd pochodzili z tych samych obozów politycznych. Przykładem mogą tu być działania A. Dudy, który w 2017 r. „blokował” ich podpisanie, ponieważ chciał „zmobilizować” Ministerstwo Spraw Zagranicznych do szybszego wskazania kandydatów na wakujące stanowiska tego typu⁴⁰.

Prezydent jest także uprawniony do samodzielnego ustanowienia swojego specjalnego przedstawiciela w randze ambasadora, który nie wchodzi w skład służby zagranicznej⁴¹. Przyjmuje również listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych w Rzeczypospolitej przedstawicieli dyplomatycznych innych państw oraz organizacji międzynarodowych⁴².

³⁶ A. Chorążewska, *op. cit.*, s. 160.

³⁷ B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012, s. 131–132.

³⁸ Zob. M. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998, s. 41.

³⁹ *Prezydent: ws. nominacji ambasadorów złamane zostały wypracowane reguły*, Prezydent RP, <https://www.prezydent.pl> (25.09.2021).

⁴⁰ M. Orłowski, *RMF FM: Prezydent Andrzej Duda opóźnia mianowanie ambasadorów. Konflikt z MSZ*, „Gazeta Wyborcza”, 18.05.2017.

⁴¹ Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. 2021, poz. 1403, art. 42).

⁴² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej..., poz. 483, art. 133 ust. 1 pkt. 3.

Kompetencją prezydenta jest także ratyfikowanie i wypowiedzanie umów międzynarodowych. Sprawą sporną w doktrynie prawa jest to, czy może odmówić ratyfikacji i z jakich powodów. Według jednego z poglądów może to zrobić tylko wówczas, gdy materia takiego traktatu naruszałaby wartości, do których prezydent jest zobowiązany przez Konstytucję. Dotyczy to zagrożenia dla ciągłości władzy państwowej, suwerenności i bezpieczeństwa państwa, niepodzielności oraz nienaruszalności jego terytorium oraz dla zasad wyrażonych w samej ustawie zasadniczej⁴³. Według stanowiska mniej restrykcyjnego przesłanką do odmowy ratyfikacji może być także niezgodność treści umowy z prezentowaną przez prezydenta wizją interesu państwa, którego jest najwyższym reprezentantem⁴⁴. Dodatkowo w tym względzie prezydent, na podstawie art. 133 ust. 2 Konstytucji, przed ratyfikacją dysponuje prawem zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie zgodności tej umowy z ustawą zasadniczą. W przypadku, jeśli zostanie ona uznana za niekonstytucyjną, prezydent ma obowiązek odmówić jej ratyfikacji, nawet jeżeli zostanie wcześniej poparta w referendum przez suwerena – Naród⁴⁵.

W doktrynie prawa brakuje także jednomyślności, czy prezydent może przejawiać inicjatywę ustawodawczą w sprawie przedstawienia własnego projektu aktu ratyfikacyjnego, czy też stanowi to materię zastrzeżoną dla Rady Ministrów. Należy jednak nadmienić, że w większości uznaje się taką inicjatywę głowy państwa za niedopuszczalną lub niezgodną z praktyką ustrojową⁴⁶. Wątpliwości w tym względzie pojawiły się wraz z przygotowaniem przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego własnego projektu ustawy o ratyfikacji traktatu lizbońskiego.

Jak można zauważyć, kompetencje głowy państwa w dziedzinie polityki zostały w Konstytucji określone w sposób dość ogólny i dopuszczający różną ich interpretację. W praktyce uprawnienia te są w różny sposób realizowane przez każdego z prezydentów.

Dość znaczną aktywność w polityce zagranicznej wykazywał Aleksander Kwaśniewski, przy czym w tej sferze starał się współpracować z rządem, również z gabinetem Jerzego Buzka opartym na antagonicznych wobec niego siłach politycznych. Prezydent swoją aktywność kierował w stronę podobnych celów co Rada Ministrów. Dotyczyło to, po pierwsze, akcesji naszego kraju do NATO i Unii Europejskiej, po

⁴³ J. Juchniewicz, M. Dąbrowski, *op. cit.*, s. 80.

⁴⁴ M. Grzybowski, A. Dobosz, *op. cit.*, s. 141.

⁴⁵ B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji...*, s. 120.

⁴⁶ Zob. R. Chruściak, *Ratyfikacja Traktatu z Lizbony. Spory polityczne i prawne*, Warszawa 2010, s. 58–61.

drugie zaś, budowania korzystnego wizerunku Polski w stosunkach dwustronnych, po trzecie natomiast, rozwijania współpracy regionalnej. Przejawiał przy tym własną inicjatywę, która może nie zawsze była zgodna z celami Rady Ministrów, jednak nie była z nimi sprzeczna. Dotyczyła ona bowiem przede wszystkim budowania systemu bezpieczeństwa w Europie Środkowo-Wschodniej. Oparty on miał być na jak najszerszym zasięgu integracji państw tego regionu z Sojuszem Północnoatlantyckim, a udział w tych strukturach państw ościennych wspierał – choć nie zawsze w takim zakresie – również polski rząd⁴⁷.

Lech Kaczyński realizował swoją aktywność w tej sferze w znacznej mierze tak, jakby prezydent nadal posiadał uprawnienia, które przyznawała mu Mała Konstytucja z 1992 r. W czasie rządów koalicji Prawo i Sprawiedliwość, Samoobrona, Liga Polskich Rodzin (2005–2007) to on faktycznie przejął od rządu rolę kierownika polityki zewnętrznej państwa. Robił to częściowo za pośrednictwem minister spraw zagranicznych, Anny Fotygi, która stanowiła *de facto* jego nominatkę⁴⁸, a częściowo zupełnie samodzielnie. Kontynuował prowadzenie własnej polityki zagranicznej po zwycięstwie w wyborach parlamentarnych ugrupowań należących do skonfliktowanego z nim obozu – Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego. Próbował przy tym nadal mieć wpływ na obsadę stanowiska ministra spraw zagranicznych, sprzeciwiając się nominacji na tę funkcję Radosława Sikorskiego⁴⁹. Wbrew intencjom rządu jego działania prowadziły do dalszego pogorszenia stosunków polsko-rosyjskich. Bez uzgodnienia z premierem i ministrem spraw zagranicznych udał się do Gruzji, by doprowadzić do zakończenia konfliktu tego państwa z Rosją⁵⁰. Wszedł z rządem w spór o ratyfikację traktatu lizbońskiego oraz w sprawie nominacji ambasadorów. Kolejny konflikt kompetencyjny – o to, czy Polskę w Radzie Europejskiej może reprezentować prezydent czy jedynie premier – rozstrzygnął Trybunał Konstytucyjny. Orzekł, że wprawdzie prezydent – na mocy uprawnień głowy państwa – może brać udział w obradach tego ciała, winien jednak w tym względzie ściśle współpracować z Radą Mi-

⁴⁷ Por. A. Chorążewska, *op. cit.*, s.161–169.

⁴⁸ Zob. M.P. Fijolek, *Anna Fotyga – minister Lecha Kaczyńskiego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio K, 2007, nr 2, s. 298–314.

⁴⁹ R. Podgórzeńska, *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, Toruń 2009, s. 195.

⁵⁰ Zob. S. Kucharski, *Prezydent Kaczyński leci na wojnę do Gruzji*, „Polska The Times”, 12.08.2008; D. Litwin-Lewandowska, *Gruziński epizod w polskiej polityce zagranicznej w okresie prezydentury Lecha Kaczyńskiego (2005–2010)*, Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio M, 2017, nr 2, s. 196–198.

nistrów, zaś oficjalne stanowisko Polski podczas obrad ustala Prezes Rady Ministrów i on je prezentuje⁵¹.

Rola Bronisława Komorowskiego w polityce zagranicznej była natomiast dość bierna. Oddał kierownictwo w tym zakresie w ręce rządu. Sam natomiast ograniczył się głównie do pełnienia funkcji reprezentacji symbolicznej i wykonywania kompetencji władczych wprost wskazanych przez Konstytucję. Sprzyjała temu sytuacja, że rządy sprawowało wówczas ugrupowanie, z którego się wywodził (Platforma Obywatelska).

O wiele aktywniejszą rolę w stosunkach zagranicznych odgrywa prezydent Andrzej Duda. Prowadzi on również politykę współpracy z rządem tworzonym przez ten sam obóz polityczny, który stanowi dla niego podstawowe wsparcie (Prawo i Sprawiedliwość). Pełni on w tej sferze niemal równie aktywną rolę, co Prezes Rady Ministrów. Można mieć nawet wrażenie, że premier z prezydentem w tym zakresie „podzielili się rolami”. O ile premier pełni dominującą rolę w kontaktach Polski z Unią Europejską, o tyle prezydent wykazuje większą aktywność w stosunkach ze Stanami Zjednoczonymi, Ukrainą czy działaniach realizowanych na forum ONZ. Prezydent odgrywa wiodącą rolę także w sprawach omawianej wyżej Inicjatywy Trójmorze. Natomiast po dymisji Witolda Waszczykowskiego faktycznej marginalizacji uległ trzeci organ odpowiedzialny za prowadzenie polityki zewnętrznej – minister spraw zagranicznych. O rosnącej roli prezydenta w tej dziedzinie świadczy powołanie w kwietniu 2021 r. w Kancelarii Prezydenta Biura Polityki Międzynarodowej. Jego zadaniem jest wspieranie prezydenta w prowadzeniu polityki zagranicznej. Zostało ono utworzone na wzór Biura Bezpieczeństwa Narodowego, a na jego czele stoi sekretarz stanu, co dodatkowo podnosi rangę tej instytucji.

Zakończenie

Formalnie kompetencje prezydenta w dziedzinie polityki zagranicznej są dość ograniczone. Konstytucja oddaje zarówno prowadzenie takiej polityki, jak i kierownictwo tej sfery rządowi. Jednocześnie ustawa zasadnicza pozostawia pole do działania w zakresie stosunków zewnętrznych prezydentowi jako najwyższemu przedstawicielowi i reprezentantowi państwa. Można przy tym zauważyć, że przepisy Konstytucji w tym względzie są ewidentnie niedookreślone i pozostawiają znaczne pole luzu interpretacyjnego. Najbardziej „jasnym” z nich jest konieczność współdziałania prezydenta i Rady Ministrów w kształtowaniu polityki

⁵¹ *Spór kompetencyjny...*

zewewnętrznej państwa. Nie do końca jest jednak pewne – mimo rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego – pod czyimi auspicjami ta współpraca ma się zawsze rozwijać. Z jednej strony bowiem mamy przepis ustawy zasadniczej oddający kierownictwo polityki zewnętrznej Radzie Ministrów, z drugiej zaś autorytet pochodzącej z wyborów powszechnych głowy państwa, który wykracza poza literalne brzmienie Konstytucji. Daje to szerokie pole do interpretacji, pozostawiając prezydentowi dość szeroki wybór stosowanych w polityce zewnętrznej środków. W praktyce zaś rola prezydenta w tej sferze zależy w znacznej mierze od jego osobowości, wizji państwa i stosunków z konkretnym rządem. Taka sytuacja otwiera drogę dla całego szeregu praktycznych modeli prezydentury: od aktywnego realizowanego przez prezydenta Lecha Kaczyńskiego do ograniczającego się w zasadzie do pełnienia roli symbolicznej głowy państwa realizowanego przez prezydenta Bronisława Komorowskiego.

Bibliografia

- Alberski R., *Władza wykonawcza* [w:] *System polityczny Rzeczypospolitej Polskiej*, red. H. Lisicka, Wrocław 2005.
- Banaszak B., *Kompetencje Prezydenta RP w zakresie spraw zagranicznych i ich realizacja* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.
- Chojan A., *Polityka zagraniczna współczesnej Polski w świetle uwarunkowań instytucjonalno-prawnych*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna”, 2013, nr 1, s. 114–142.
- Chorażewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Chruściak R., *Ratyfikacja Traktatu z Lizbony. Spory polityczne i prawne*, Warszawa 2010.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- Dudek D., *Autorytet prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.
- Fijołek M.P., *Anna Fotyga – minister Lecha Kaczyńskiego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio K, 2007, nr 2, s. 297–317.
- Galicki Z., *Konstytucyjne aspekty integracji Rzeczypospolitej Polskiej z Unią Europejską*, „Przeгляд Sejmowy”, 2003, nr 5, s. 63–65.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.
- Grzybowski M., Dobosz A., *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP a jego kompetencje w stosunkach zewnętrznych państwa*, „Horyzonty Polityki”, 2018, nr 26, s. 129–148.
- 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, Warszawa 2006.
- Juchniewicz J., Dąbrowski M., *Kompetencyjny charakter art. 126 Konstytucji RP*, „Przeгляд Sejmowy”, 2015, nr 4, s. 65–84.

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483).
- Kruk M., *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku* [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, red. W. Skrzydło, R. Mojak, Lublin 1998.
- Kucharski S., *Prezydent Kaczyński leci na wojnę do Gruzji*, „Polska The Times”, 12.08.2008.
- Litwin-Lewandowska D., *Gruziński epizod w polskiej polityce zagranicznej w okresie prezydentury Lecha Kaczyńskiego (2005–2010)*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, Sectio M, 2017, nr 2, s. 187–205.
- Masternak-Kubiak M., *Przestrzeganie prawa międzynarodowego w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Kraków 2003.
- Mojak R., *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta RP w Małej Konstytucji 1992 r.*, „Przełęcz Sejmowy”, 1993, nr 2, s. 68–112.
- Opaliński B., *Rada Gabinetowa w polskim systemie ustrojowym*, „Przełęcz Prawa Konstytucyjnego”, 2011, nr 1, s. 109–125.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2012.
- Orłowski M., *RMF FM: Prezydent Andrzej Duda opóźnia mianowanie ambasadorów. Konflikt z MSZ*, „Gazeta Wyborcza”, 18.05.2017.
- Osiński J., Pytlík B., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Prezydent w państwach współczesnych*, red. J. Osiński, Warszawa 2000.
- Podgórzńska 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. Podgórzńska, Toruń 2009.
- Popławska E., *Prezydent w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Instytucja Prezydenta w Polsce i we Włoszech*, red. J. Kielin-Maziarz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014.
- Prezydent: Przesądziłmy. Nie będę brał udziału w wydarzeniu w Jerozolimie*, TVN24, <https://tvn24.pl> (25.09.2021).
- Prezydent: ws. nominacji ambasadorów złamane zostały wypracowane reguły*, Prezydent RP, <https://www.prezydent.pl> (25.09.2021).
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000.
- Sarnecki P., *Uwaga 21 do art. 146* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, t. I, Warszawa 1999.
- Sarnecki P., *Uwaga nr 4 do art. 133 Konstytucji* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2007, t. I.
- Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005.
- Spór kompetencyjny dotyczący określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej*, Trybunał Konstytucyjny, <https://trybunal.gov.pl> (15.09.2021).
- Ukielski P., *Inicjatywa Trójmorza w polskiej polityce zagranicznej*, „Studia Europejskie”, 2018, nr 3, s. 45–58.

- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1992, nr 84, poz. 426).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. 2021, poz. 1403).
- Wawrzyniak J., *Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej [w:] Instytucja Prezydenta w Polsce i we Włoszech*, red. J. Kielin-Maziarz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2000.
- Wronkowska S., *Klauzula państwa prawnego [w:] Podstawowe problemy stosowania Konstytucji RP*, red. A. Preisner, T. Zalasieński, Wrocław 2005.
- Zięba-Zalucka H., *Charakterystyka instytucji Prezydenta w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku [w:] Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji RP*, red. H. Zięba-Zalucka, Warszawa 2002.

Participation of the President of the Republic of Poland in conducting foreign policy

Abstract

The purpose of this study is to investigate the role that the president plays within the Polish foreign policy under the 1997 Constitution of the Republic of Poland. This applies primarily to the legal aspect, but also to the analysis of the real-life and practical activity of persons holding this particular office. The article aims to assess how the formal possibilities of the president's actions translate into the actual performance of his functions within the analysed area. As a theoretical framework, a selection of legal acts, including the Constitution, and relevant scientific literature serve as principal sources. The analysis shows that the president's powers in the field of foreign policy are quite limited, but the Constitution provides him with a considerable scope of freedom, and the degree of its use depends to a large extent on the will and disposition of the person holding the position of the head of state.

Keywords: President, Constitution, foreign policy, ratification, competencies