

78/5/A/2009

POSTANOWIENIE

z dnia 20 maja 2009 r.

Sygn. akt Kpt 2/08*

Trybunał Konstytucyjny w składzie:

Bohdan Zdziennicki – przewodniczący
Stanisław Biernat
Zbigniew Cieślak
Maria Gintowt-Jankowicz
Mirosław Granat
Marian Grzybowski – sprawozdawca
Wojciech Hermeliński
Adam Jamróz
Marek Kotlinowski
Teresa Liszcz
Ewa Łętowska
Marek Mazurkiewicz
Janusz Niemcewicz
Andrzej Rzepliński
Mirosław Wyrzykowski – sprawozdawca,

protokolant: Grażyna Szałygo,

po rozpoznaniu, z udziałem wnioskodawcy, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego, na rozprawie w dniach 27 marca i 20 maja 2009 r., wniosku Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 października 2008 r. o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Prezesem Rady Ministrów, dotyczącego określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania stanowiska państwa,

p o s t a n a w i a:

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów w wykonywaniu swych konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierują się zasadą współdziałania władz, wyrażoną w Preambule oraz w art. 133 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. 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.

3. Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji, ustala stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej. Prezes Rady

* Sentencja postanowienia została ogłoszona dnia 28 maja 2009 r. w M. P. Nr 32, poz. 478.

Ministrów reprezentuje Rzeczpospolitą Polską na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko.

4. 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.

5. Współdziałanie Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem umożliwia odniesienie się Prezydenta Rzeczypospolitej – 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.

UZASADNIENIE

I

1. Wniosek Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego.

1.1. Wnioskiem z 17 października 2008 r. Prezes Rady Ministrów – na podstawie art. 192 w związku z art. 189 Konstytucji RP oraz art. 53 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) – zwrócił się do Trybunału Konstytucyjnego „o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Prezesem Rady Ministrów w przedmiocie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania [na nich] stanowiska Państwa”. Przedmiotem sporu kompetencyjnego jest zatem kompetencja reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej (jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej) na posiedzeniach organu Unii, tj. Rady Europejskiej, i powiązana z nią kompetencja przedstawiania na tych posiedzeniach stanowiska Rzeczypospolitej.

1.2. W ocenie wnioskodawcy – Prezesa Rady Ministrów (dalej: wnioskodawca) przedmiotem sporu kompetencyjnego „jest konkretne działanie, które określić można jako »wiążące ustalenie składu delegacji RP na posiedzenie Rady Europejskiej«”.

Wnioskodawca kwalifikuje występujący – jego zdaniem – spór kompetencyjny jako „spór pozytywny dotyczący rozbieżności stanowisk Prezydenta RP oraz Prezesa Rady Ministrów co do kompetencji w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej Polski poprzez udział i prezentowanie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach Rady Europejskiej”. Spór ten – w interpretacji wnioskodawcy – sprowadza się do rozstrzygnięcia, czy o uczestniczeniu w posiedzeniach Rady Europejskiej Prezydenta RP decyduje on samodzielnie, czy też – uwzględniając konstytucyjną pozycję i kompetencje poszczególnych organów państwa – ostateczna decyzja w tym zakresie (w razie niezgodnienia stanowiska między Prezydentem wyrażającym chęć uczestnictwa w posiedzeniu Rady Europejskiej i premierem) należy do Prezesa Rady Ministrów.

Istota sporu – w ocenie wnioskodawcy – sprowadza się do okoliczności, że Prezydent RP uznaje, że jest władny samodzielnie (niezależnie od stanowiska Rady Ministrów) podjąć decyzję o swym uczestniczeniu w posiedzeniu Rady Europejskiej. Z kolei Prezes Rady Ministrów uznaje, iż to on uprawniony jest do wyznaczenia całego składu delegacji Rzeczypospolitej Polskiej. Wynikiem tego jest konstatacja, że udział Prezydenta RP (w posiedzeniach Rady Europejskiej) powinien dotyczyć wyłącznie przypadków uzgodnionych z Prezesem Rady Ministrów, który uwzględni udział Prezydenta Rzeczypospolitej w składzie wyznaczanej przez siebie delegacji.

1.3. Zgodnie z art. 192 Konstytucji Prezes Rady Ministrów należy do grupy podmiotów, którym Konstytucja przyznaje *expressis verbis* uprawnienie do wystąpienia do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego. Zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o TK spór kompetencyjny pozytywny ma miejsce wówczas, gdy dwa (lub więcej) centralne konstytucyjne organy państwa „uznały się za właściwe” do rozstrzygnięcia określonej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie. Winno to być rozumiane w ten sposób, że pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa występuje spór co do właściwości rzeczowej (zob. Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzeciński, *Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, Warszawa 1999, s. 176). W tym znaczeniu spór odnosi się do kompetencji decydowania o udziale Prezydenta RP w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej oraz kompetencji do przedstawiania na forum tej Rady stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sytuacjach zgłoszenia przez Prezydenta gotowości udziału w danym posiedzeniu.

W ocenie wnioskodawcy, istotą przedstawionego sporu kompetencyjnego jest realnie występująca rozbieżność stanowisk co do zakresu kompetencji przysługujących stronom tego sporu. Chodzi o prawnie uzasadnioną zdolność organów do „skonkretyzowanego aktualizowania (...) potencjalnego obowiązku działania, sformułowanego przez prawo” (J. Boć, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 r.*, pod red. J. Bocia, Wrocław 1998, s. 292). Według wnioskodawcy, rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego pozwoliłoby na bardziej precyzyjne określenie kształtu prawnego i zakresu kompetencji centralnych konstytucyjnych organów państwa, pozostających w sporze.

Zdaniem wnioskodawcy, warunkiem uznania rozbieżności stanowisk organów za spór kompetencyjny (w rozumieniu art. 189 Konstytucji) jest to, by rozbieżność: a) polegała na wystąpieniu odmiennych i niedających się równolegle zastosować interpretacji przepisu konstytucyjnego, b) dotyczyła konkretnej sytuacji. Tym samym, w ocenie wnioskodawcy, rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego nie może polegać wyłącznie na abstrakcyjnej wykładni przepisów. Winno mieć atrybuty rozstrzygnięcia realnego sporu prawnego.

1.4. Uzasadniając realny wymiar sporu kompetencyjnego, którego dotyczy wniosek, wnioskodawca wskazał, że spór ten zaistniał w szczególności na tle odbytego w dniach 15-16 października 2008 r. w Brukseli posiedzenia Rady Europejskiej poświęconego problematyce kryzysu finansowego, bezpieczeństwa energetycznego oraz pakietu: energia – klimat.

W związku ze wskazanym posiedzeniem Rady Europejskiej Prezydent Rzeczypospolitej publicznie przedstawił swój pogląd, że zamierza wziąć udział w tym posiedzeniu Rady Europejskiej i że może samodzielnie zadecydować – bez względu na stanowisko Prezesa Rady Ministrów – o swoim uczestnictwie w posiedzeniu Rady Europejskiej. Pogląd ten, wyrażony najpierw w enuncjacjach prasowych, został uzewnętrzniony w analizie prawnej kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej

zamieszczonej na stronie internetowej Kancelarii Prezydenta RP (13 października 2008 r., tj. na dwa dni przed istotnym tu posiedzeniem Rady Europejskiej).

Stanowisko to Prezydent Rzeczypospolitej przedstawił Prezesowi Rady Ministrów w trakcie spotkania 13 października 2008 r. Zostało ono zrelacjonowane na konferencji prasowej po wspomnianym tu spotkaniu. Realnym przejawem stanowiska Prezydenta Rzeczypospolitej było – w ocenie wnioskodawcy – uczestnictwo Prezydenta RP w posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli (15-16 października 2008 r.) „wbrew decyzji Prezesa Rady Ministrów ustalającej skład reprezentacji Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu Rady”.

1.5. W uzasadnieniu wniosku Prezes Rady Ministrów podkreślił, że zgodnie z Konstytucją, wewnętrzną i zagraniczną politykę Rzeczypospolitej Polskiej prowadzi Rada Ministrów. Sprawuje ona ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. W ocenie Prezesa Rady Ministrów, prowadzenie polityki zagranicznej odbywa się również przez reprezentowanie Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach Rady Europejskiej i wyrażanie na nich stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej. Zdaniem Prezesa Rady Ministrów, wynika stąd, że „ostateczna decyzja w sprawie osób reprezentujących RP na szczycie Rady Europejskiej należy do Premiera Rządu, zatem udział w szczycie Prezydenta RP powinien dotyczyć przypadków uzgodnionych z Prezesem Rady Ministrów, który uwzględni to w składzie wyznaczonej przez siebie delegacji”.

1.6. Tak sformułowane stanowisko znalazło uzewnętrznienie w uchwale nr 196 Rady Ministrów z dnia 9 października 2008 r. w sprawie reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w obradach Rady Europejskiej (M. P. Nr 75, poz. 674; dalej: uchwała nr 196). Uchwała ta mieści unormowanie, zgodnie z którym skład delegacji RP na posiedzenie Rady Europejskiej wyznacza Prezes Rady Ministrów.

Na podstawie uchwały nr 196 Prezes RM wyznaczył delegację w składzie: Prezes Rady Ministrów, Minister Spraw Zagranicznych oraz Minister Finansów. Informacja o składzie tej delegacji została przedstawiona Prezydentowi RP w trakcie spotkania Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów 13 października 2008 r.

1.7. W ujęciu wnioskodawcy spór kompetencyjny przedstawiony do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu dotyczy „rozbieżności co do zakresu kompetencji między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, tj. Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów”. W szczególności odnosi się do wskazania podmiotu organu państwa, „który jest uprawniony do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania [na nich] stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej”. Zdaniem wnioskodawcy, spór znajduje odniesienie do „konkretnego działania, które ogólnie określić można jako »wiążące ustalenie składu delegacji RP na posiedzenie Rady Europejskiej«”.

Zdaniem wnioskodawcy, spór polega na tym, że Prezydent RP uznaje, iż jest władny niezależnie od stanowiska Rady Ministrów podjąć decyzję o swym uczestnictwie w posiedzeniu Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów uważa natomiast, że tylko on jest uprawniony do wyznaczania pełnego składu delegacji Rzeczypospolitej Polskiej. W jego ocenie, udział Prezydenta Rzeczypospolitej w posiedzeniach Rady Europejskiej może dotyczyć wyłącznie przypadków uzgodnionych przez Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów.

Wnioskodawca zwrócił uwagę zarówno na aktualny jak i perspektywny wymiar tego sporu kompetencyjnego. Posiedzenia Rady Europejskiej odbywają się cyklicznie, co

najmniej dwukrotnie w ciągu każdych sześciu miesięcy. Niezależnie więc od okoliczności, że wskazany we wniosku spór zaistniał w związku z konkretnym posiedzeniem Rady Europejskiej (odbyłym 15-16 października 2008 r. w Brukseli), Prezydent Rzeczypospolitej podtrzymuje swe stanowisko również w odniesieniu do przyszłych posiedzeń Rady Europejskiej. W ocenie wnioskodawcy, okoliczność ta przemawia dodatkowo na rzecz spełnienia podmiotowych oraz przedmiotowych przesłanek sporu kompetencyjnego w rozumieniu art. 189 Konstytucji, tj. sporu podlegającego rozstrzygnięciu przez Trybunał Konstytucyjny.

1.8. Wnioskodawca, precyzując przedmiot sporu kompetencyjnego, akcentuje znaczenie wyrażonej w art. 7 Konstytucji zasady legalizmu działania organów władzy publicznej. W myśl tej zasady wszystkie działania organów władzy są określone przez prawo. Zdeterminowane prawnie są zarówno podstawa jak i zakres działania organu. Precyzyjne określenie kompetencji organów, tj. wskazanie podstawy prawnej podejmowania określonych przez prawo działań, ma rozstrzygające znaczenie dla możliwości podejmowania określonych działań przez poszczególne organy państwa. Jeśli prawo nie określi wyraźnie kompetencji do działania organu państwa w danym zakresie, kompetencja taka nie istnieje (zob. L. Garlicki, Uwagi do art. 189, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod red. L. Garlickiego, Warszawa 2007, t. 5, s. 3). Przywołany tu pogląd, zdaniem wnioskodawcy, przyjęty został w utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (zob. wyrok z 20 lipca 2006 r., sygn. K 40/05, OTK ZU nr 7/A/2006, poz. 82 i przywołane tam wcześniejsze orzeczenia Trybunału z okresu obowiązywania „małej konstytucji” z 17 października 1992 r.).

W tym kontekście, zdaniem wnioskodawcy, zasadniczym elementem sporu pozostaje kwestia, czy o swym uczestnictwie w posiedzeniach Rady Europejskiej Prezydent Rzeczypospolitej decyduje samodzielnie, „czy też – uwzględniając konstytucyjną pozycję i kompetencje poszczególnych organów państwa – ostateczna decyzja w tym zakresie (w razie niezgodnienia stanowiska między Prezydentem, wyrażającym chęć uczestnictwa w szczycie i Premierem) należy do Prezesa Rady Ministrów”.

1.9. W uzasadnieniu wniosku Prezes Rady Ministrów odwołuje się również do unormowań traktatowych Unii Europejskiej. Zwraca uwagę w szczególności na art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) i zawarte tam określenie funkcji Rady Europejskiej w systemie instytucjonalnym Unii. Zgodnie z art. 4 TUE Rada Europejska nadaje Unii impulsy do jej rozwoju i określa ogólne kierunki (*guidelines*) politycznych działań Unii.

Art. 4 TUE określa – co szczególnie istotne – zasady uczestnictwa w posiedzeniach Rady Europejskiej. Stanowi, że w pracach Rady Europejskiej biorą udział „szefowie państw lub rządów” („the Heads of State or of Government”; „les chefs d’État ou de gouvernement des États”; „die Staats- und Regierungschefs”) państw członkowskich Unii oraz Przewodniczący Komisji Europejskiej. Towarzyszą im – odpowiednio – ministrowie spraw zagranicznych oraz członek Komisji Europejskiej.

1.10. Traktat o Unii Europejskiej – w art. 4 – nie narzuca państwom członkowskim w pełni ujednoliconych dla każdego z państw członkowskich zasad ich reprezentowania na posiedzeniach Rady Europejskiej. W ocenie wnioskodawcy – Prezesa Rady Ministrów sformułowanie „w skład Rady Europejskiej wchodzi szefowie państw lub rządów Państw Członkowskich” ma uzasadnienie historyczne. W szczególności uwzględnia konstytucyjną pozycję prezydenta Francji, różny status premierów w poszczególnych państwach oraz

potrzebę równej i zrównoważonej reprezentacji politycznej. Wnioskodawca podkreśla zarazem, że postanowienia art. 4 TUE zostały rozwinięte i skonkretyzowane następnie w Zasadach organizacji posiedzeń Rady Europejskiej, przyjętych na jej posiedzeniu w Sewilli (21-22 czerwca 2002 r.). Zasady te określały m.in. aktualną częstotliwość spotkań Rady Europejskiej (dwa razy w ciągu 6 miesięcy), liczbę miejsc przysługujących każdej reprezentacji państwa członkowskiego (dwa) oraz maksymalną liczebność delegacji z każdego z tych państw (do dwudziestu osób).

1.11. W warunkach ogólnego tylko określenia składu reprezentacji poszczególnych państw członkowskich zawartego w obowiązującym państwa członkowskie art. 4 TUE, istotne znaczenie dla wyznaczenia składu reprezentacji w konkretnych państwach członkowskich mają uregulowania prawa krajowego w każdym z państw.

W ocenie wnioskodawcy, w odniesieniu do kwestii uczestnictwa Prezydenta RP w reprezentacji Rzeczypospolitej zasadnicze znaczenie ma – wśród uregulowań prawa krajowego – art. 126 Konstytucji. Przepis ten określa pozycję ustrojową i funkcje Prezydenta RP. Zgodnie z art. 126 Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. W myśl art. 126 ust. 2, czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

Zdaniem wnioskodawcy, z konstytucyjnego określenia Prezydenta RP jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” nie można wnosić, że Prezydent pozostaje „najwyższym organem władzy państwowej”. Zgodnie bowiem z art. 10 Konstytucji władza państwowa została podzielona pomiędzy organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Relacje pomiędzy poszczególnymi „władzami” zostały oparte na zasadzie równowagi.

Wnioskodawca, odwołując się do interpretacji doktrynalnej (zob. P. Sarnecki, Uwagi do art. 126, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, pod. red. L. Garlickiego, Warszawa 1999, t. 1, s. 3), podkreślił, że zawarte w art. 126 unormowania spełniają potrójną rolę: a) stanowią „punkt wyjścia oraz ustalenie dyrektyw interpretacyjnych dla rozgraniczenia funkcji obu organów władzy wykonawczej”, b) ustalają „dyrektywy interpretacyjne dla ustalenia treści przepisów kompetencyjnych dotyczących urzędu Prezydenta”, c) stanowią „podstawę do podejmowania przez Prezydenta różnych działań o charakterze niewładczym” (takich jak apele, przemówienia, przesłania, konferencje i spotkania).

Wnioskodawca przywołuje też pogląd, że art. 126 Konstytucji nie stanowi samodzielnej normy kompetencyjnej. Zadań organu władzy państwowej nie można bowiem utożsamiać z uprawnieniami do podejmowania jakichkolwiek działań o charakterze władczym. Zdaniem wnioskodawcy, w analogicznym kierunku zmierza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego akcentujące zasadność odróżniania zadań organu władzy publicznej od jego kompetencji. W ocenie wnioskodawcy, kompetencje „jako jedna z prawnych form realizacji zadań, muszą być w sposób wyraźny przyznane przez obowiązujące normy”. Nie jest dopuszczalne wywodzenie ich z zadań nałożonych na dany organ. W odniesieniu do Prezydenta RP zasada ta – zdaniem wnioskodawcy – znalazła wyraz w art. 126 ust. 3 Konstytucji stanowiącym, że Prezydent wykonuje swe zadania „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”.

1.12. W ocenie wnioskodawcy, art. 126 ust. 1 Konstytucji „w głównym stopniu” określa pozycję Prezydenta RP w obrębie realizacji jego konkretnych kompetencji. Zdaniem wnioskodawcy, Prezydent RP zachowuje samodzielną i inicjatywną rolę w kształtowaniu relacji Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami i organizacjami

międzynarodowymi, jeśli „nie stoi temu na przeszkodzie konstytucyjny wymóg działania na wniosek innych organów” (Rady Ministrów, jej Prezesa lub Ministra Spraw Zagranicznych), z upoważnienia (np. Sejmu i Senatu przy ratyfikacji określonych umów międzynarodowych) bądź w ramach współdziałania (np. z Prezesem Rady Ministrów i Ministrem Spraw Zagranicznych).

Art. 133 Konstytucji – w przekonaniu wnioskodawcy – określa kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jako „reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych”. Przepis ten wylicza bowiem, w szczególności w ust. 1, konkretne uprawnienia Prezydenta.

1.13. Zdaniem wnioskodawcy, podstawowe znaczenie dla określenia kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej ma art. 133 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym unormowaniem „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”. W tym kontekście wnioskodawca przypomina, że Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. nie przejęła klauzuli z art. 32 ust. 1 „małej konstytucji” z 1992 r., przyznającej Prezydentowi „ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków zagranicznych”. Konstytucja z 1997 r. gwarantuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi Radzie Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 9).

Z przywołanych tu okoliczności Prezes Rady Ministrów wyprowadza pogląd, że kompetencje Prezydenta RP w sprawach zagranicznych „są ujęte jako wyjątki i zawsze muszą znajdować wyraźną i konkretną podstawę konstytucyjną”. Ponadto – zdaniem wnioskodawcy – z art. 133 ust. 3 Konstytucji wynika „obowiązek poszukiwania kompromisów i – gdy chodzi o Prezydenta – niepodejmowania decyzji i działań, których nie omówiono wcześniej z Premierem bądź ministrem spraw zagranicznych”.

Jednocześnie Prezes Rady Ministrów akcentuje, że z mocy art. 146 ust. 1 Konstytucji prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej RP należy do właściwości Rady Ministrów. Na podstawie art. 146 ust. 2, do Rady Ministrów należą też sprawy polityki państwa niezastrzeżone na rzecz innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. Potwierdza to – w ocenie wnioskodawcy – szczególną pozycję Rady Ministrów jako organu „prowadzącego politykę państwa”. Radzie Ministrów powierzona została – zdaniem Prezesa Rady Ministrów – „główna odpowiedzialność za stan spraw publicznych”, będąca rezultatem prowadzenia przez nią polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa.

1.14. Wnioskodawca akcentuje znaczenie art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji. Zgodnie z przywołanym tu unormowaniem, Rada Ministrów „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”. W sferze relacji z organizacjami międzynarodowymi mieszczą się – w ocenie wnioskodawcy – „zadania Rady Ministrów związane z funkcjonowaniem instytucji Unii Europejskiej”. Zdaniem wnioskodawcy, art. 146 ust. 4 pkt 9 nie tylko wskazuje na określone kompetencje Rady Ministrów, ale nadaje Radzie Ministrów „prawną możliwość podejmowania określonych działań”.

Zdaniem wnioskodawcy, z konstytucyjnego przypisania Radzie Ministrów ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z organizacjami międzynarodowymi (w ramach prowadzonej polityki zagranicznej) wynika uprawnienie Prezesa Rady Ministrów „do wyznaczania osób reprezentujących RP na posiedzeniu Rady Europejskiej”. Przemawia za tym zarówno domniemanie właściwości Rady Ministrów, wynikające z art. 146 ust. 2 Konstytucji jak i brak przepisu konstytucyjnego przyznającego Prezydentowi RP uprawnienia w tym zakresie. Za taki przepis – w ocenie wnioskodawcy – nie może być

uznany art. 126 ust. 1 Konstytucji. Określa on bowiem ogólną rolę ustrojową (funkcję) Prezydenta RP. Nie nadaje natomiast przypisanym mu zadaniom uprawnień autonomicznych.

1.15. W tym kontekście Prezes Rady Ministrów wyraził pogląd, że przekonanie Prezydenta Rzeczypospolitej o przysługujących mu – z racji sprawowania funkcji najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej – uprawnieniach do uczestnictwa w „szczytach” Rady Europejskiej i przedstawiania tam stanowiska Rzeczypospolitej nie znajduje oparcia w obowiązujących przepisach prawa. Zdaniem wnioskodawcy, „wskazanie bowiem w ustawie zasadniczej statusu Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela nie jest wystarczającą podstawą do podejmowania aktów reprezentacji – samodzielnych w sprawach o wymiarze symbolizującym państwo (składanie oświadczeń woli w imieniu państwa) czy podejmowania konkretnych decyzji”. Niezbędna w tym zakresie jest możliwość powołania się na przepisy formułujące normy kompetencyjne.

Wnioskodawca przywołuje pogląd doktrynalny (zob. P. Sarnecki, Uwagi do art. 126, *op.cit.*, s. 5), że określenie „przedstawiciel” – oznaczające „przedstawianie sobą” Rzeczypospolitej Polskiej – odnosi się do sytuacji „czystego” przedstawicielstwa. Dotyczy sytuacji, w których Prezydent nie spełnia żadnych innych działań poza „reprezentowaniem państwa” (tj. obecnością w danym miejscu i czasie). Wykładnię tę uzasadnia – wedle wnioskodawcy – charakter urzędu Prezydenta RP, w ujęciu przyjętym przez ustrojodawcę.

1.16. W ocenie wnioskodawcy przyjętą we wniosku wykładnię unormowań Konstytucji wspomagają argumenty, wynikające z pozycji i roli Rady Europejskiej. Rada Europejska nie stanowi aktów prawnych, podejmuje natomiast inicjatywy i decyzje głównie polityczne. Przyjmują one formalną postać konkluzji Prezydencji Unii Europejskiej. Zgodnie z tzw. zasadami sewilskimi z czerwca 2002 r. konkluzje te winny być możliwie zwarte i precyzyjne. Mieszczą one decyzje i wytyczne przyjęte przez Radę Europejską na konkretnym jej posiedzeniu.

W przekonaniu Prezesa Rady Ministrów, „zakres działania Rady (Europejskiej) obejmuje (...) głównie dziedziny koherentne z poszczególnymi działami administracji rządowej, a zatem jednoznacznie objęte kompetencją Rady Ministrów”. Realizacja przyjętych przez Radę konkluzji „musi sprowadzać się do zgodnego z nimi kreowania polityki państw członkowskich”. Zdaniem wnioskodawcy to „w jednoznaczny sposób prowadzi do wniosku, że prawo wskazania osób reprezentujących kraj członkowski ma organ, w którego kompetencji leży prowadzenie wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa”, tj. Rada Ministrów.

W ocenie wnioskodawcy, za przyznaniem spornych kompetencji do wyznaczania składu reprezentacji Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenia Rady Europejskiej przemawiają nadto względy funkcjonalne. Wobec ponoszenia odpowiedzialności przed Sejmem za całość polityki zagranicznej przez Radę Ministrów (i przez jej poszczególnych członków, w tym zwłaszcza – Ministra Spraw Zagranicznych), nie mogą funkcjonować w tym zakresie inne organy państwa, wyłączone ze wskazanej tu odpowiedzialności. Odmienne rozwiązanie sprawiłoby, że odpowiedzialność Rady Ministrów byłaby iluzoryczna, zaś funkcja kontrolna Sejmu – istotnie ograniczona.

Prezes Rady Ministrów uznaje za oczywiste, że „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie ponosi odpowiedzialności przed Sejmem”. W tych warunkach – zdaniem wnioskodawcy – „wszelkie próby wykładni konstytucyjnego sformułowania »współdziałanie w zakresie polityki zagranicznej«, prowadzące do przyznania Prezydentowi jakiegoś wyinterpretowanego zakresu uprawnień samoistnych w polityce zagranicznej naruszają kompetencje Rady Ministrów i stanowią wykładnię *contra legem*”.

Wnioskodawca stoi też na stanowisku, że „uprawnień takich nie można (...) wywodzić z konstytucyjnego określenia Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej”. Stanowiłoby to bowiem „niedopuszczalne domniemanie kompetencji wbrew konstytucyjnej zasadzie legalizmu”.

1.17. Zdaniem wnioskodawcy, ostateczne prawo podjęcia decyzji w sprawie uczestnictwa w posiedzeniach Rady Europejskiej przysługujące Prezesowi Rady Ministrów nie wyklucza możliwości wzięcia udziału przez Prezydenta RP w posiedzeniu tej Rady. Winno to jednak – wedle wnioskodawcy – dotyczyć okoliczności szczególnych, zwłaszcza „szczytów” nadzwyczajnych – poświęconych ekstraordynaryjnym okolicznościom mającym wpływ np. na bezpieczeństwo Polski.

Wedle wnioskodawcy, decyzja Prezydenta RP w sprawie udziału w takim posiedzeniu powinna być podjęta w wyniku współdziałania Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów, w ramach art. 133 ust. 3 Konstytucji. Prezydent byłby zobowiązany wyłącznie do przedstawiania stanowiska, które zostało uprzednio uzgodnione z Prezesem Rady Ministrów i Ministrem Spraw Zagranicznych. Zdaniem wnioskodawcy, „konstytucyjne prawo do wiążącego ukształtowania i zaprezentowania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu Rady Europejskiej” ma Rada Ministrów, reprezentowana przez Prezesa Rady Ministrów.

1.18. Stosownie do wymogów w art. 53 ust. 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym (precyzującym niezbędne składniki wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego) wnioskodawca wskazał – jako naruszone w jego przekonaniu – następujące przepisy Konstytucji: art. 126 ust. 1, art. 133 ust. 3 oraz art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 w związku z art. 148 pkt 1, 4 i 5.

Naruszenie to polegało, wedle przekonania wnioskodawcy, na wyinterpretowaniu z art. 126 ust. 1 samoistnych uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej do wzięcia udziału w posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli (15 – 16 października 2008 r.) wbrew wyraźnemu stanowisku Prezesa Rady Ministrów. Zdaniem wnioskodawcy, stanowiło to wkroczenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej w kompetencje Prezesa Rady Ministrów określone w art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 w związku z art. 148 pkt 1, 4 i 5 Konstytucji. Wykładnia i realizacja kompetencji przez Prezydenta RP wykroczyła, w ocenie wnioskodawcy, poza zakres uprawnień określony w art. 133 ust. 3 Konstytucji.

Za rozstrzygnięciem sporu kompetencyjnego przemawia interes publiczny, jego wszczęcie (i rozstrzygnięcie) uzasadnia ponadto stwierdzenie niemożności poprawnego rozstrzygnięcia przez organ (tu: Prezesa Rady Ministrów) konkretnej sprawy.

II

2. Stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie wniosku Prezesa Rady Ministrów.

2.1. Pismem z 21 listopada 2008 r. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przekazał Trybunałowi Konstytucyjnemu swe stanowisko w sprawie wniosku Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego.

Zasadnicze elementy stanowiska Prezydenta RP, sformułowanego zgodnie z art. 27 pkt 4 w związku z art. 33 ustawy o TK, sprowadzają się do stwierdzeń, że:

„I. Wniosek Prezesa Rady Ministrów nie spełnia kryteriów sporu kompetencyjnego, o którym mowa w art. 189 Konstytucji w związku z art. 53 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

II. Uczestnictwo Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniu Rady Europejskiej w składzie delegacji Rzeczypospolitej Polskiej, niezależnie od stanowiska Prezesa Rady Ministrów, nie narusza art. 126 ust. 1, art. 133 ust. 3 oraz art. 146 ust. 1, ust. 2 i ust. 4 pkt 9 w związku z art. 148 pkt 1, 4 i 5 Konstytucji”.

2.2. W pierwszej kolejności Prezydent RP odniósł się do zakresu kognicji Trybunału Konstytucyjnego w sprawach sporów kompetencyjnych. Prezydent przywołał w szczególności art. 53 ust. 1 obowiązującej ustawy o TK, zwracając uwagę na określenie natury „pozytywnego” oraz „negatywnego” sporu kompetencyjnego.

Prezydent RP przywołał w tym miejscu postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 23 czerwca 2008 r. (sygn. akt. Kpt 1/08). Przypomniawszy, że sformułowania użyte w art. 53 ust. 1 ustawy o TK: „uznały się za właściwe” i „wydały rozstrzygnięcie”, należy pojmować w kategoriach występującego pomiędzy konstytucyjnymi centralnymi organami państwa sporu co do ich właściwości rzeczowej. Winien to być spór rzeczywisty, a nie tylko teoretyczny (tj. potencjalny), u podłoża którego mogłoby leżeć wyłącznie dążenie do wyprzedzającego spór uzyskania wiążącej wykładni Trybunału Konstytucyjnego.

Zdaniem Prezydenta RP, sporem kompetencyjnym podlegającym kognicji Trybunału jest jedynie „pytanie o kompetencję (o jej istnienie bądź nieistnienie oraz o jej kształt prawny) oraz o »zbieg (konflikt) kompetencji«”. Niedopuszczalne jest natomiast orzekanie w ramach procedury właściwej dla sporów kompetencyjnych o „możliwości kwestionowania innych aspektów działania organów co do ich zgodności z prawem”. Zachowania Prezydenta, „podejmowane w ramach wykonywania przysługujących mu kompetencji, nie podlegają – jako takie – ocenie Trybunału Konstytucyjnego”.

Prezydent zwrócił też uwagę, że w postanowieniu z 23 czerwca 2008 r. (sygn. akt Kpt 1/08) Trybunał uznał za istotną dla oceny charakteru i rangi czynności Prezydenta RP rolę (funkcję) ustrojową „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej”, określoną w art. 126 ust. 1 Konstytucji. W dalszej części uzasadnienia podkreślił (powołując się na pogląd prof. P. Sarneckiego), że Prezydent, będąc najwyższym przedstawicielem RP, pozostaje jednocześnie gwarantem ciągłości władzy państwowej.

2.3. Funkcja najwyższego przedstawiciela RP oznacza metaforyczne „uobecnianie Państwa Polskiego” w sytuacjach, w których prawo – krajowe i międzynarodowe – jak i pewne zwyczaje wymagają uobecniania Rzeczypospolitej przez konkretną osobę. Prezydent RP reprezentuje swą osobą państwo polskie w sposób ciągły, samą swą obecnością, nawet jeżeli nie podejmuje żadnego konkretnego działania. Pewne akty publiczne wymagają, zgodnie z tradycją, dokonania ich z zaangażowaniem państwa i dlatego zostają konstytucyjnie zastrzeżone dla Prezydenta. Nie musi przy tym chodzić o szczególną moc wiążącą takich aktów. Mogą to być także akty formalnie pozbawione mocy prawnej, ale „szczególnie uroczyste, czy też szczególnie dobitnie podkreślające zaangażowanie samego Państwa”. Prezydent RP jest „symbolem Państwa i w tym znaczeniu [je] reprezentuje”.

Prezydent RP jako gwarant ciągłości władzy państwowej winien dążyć do zachowania podstawowych wartości państwowości polskiej, zwłaszcza mających charakter trwały i niezmienny. W ocenie Prezydenta wartości te nie mogą być usunięte w trakcie ustalania bieżącej (oraz długofalowej) polityki, przy wytyczaniu nawet najodleglejszych celów rozwoju. Muszą być przyjmowane jako pewniki, jako trwałe punkty odniesienia. W opinii Prezydenta, „jest logiczne i zrozumiałe”, że ich gwarantem „staje się osoba, będąca jednocześnie najwyższym reprezentantem (...) państwowości”. Zdaniem Prezydenta (idącego tropem interpretacji doktrynalnej – por. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 31), przepisy art. 126 ust. 1 i 2

„wyrażają (...) w sposób niedwuznaczny, wizję Prezydenta aktywnego, czynnie włączającego się w bieg spraw państwowych i ingerującego weń w miarę posiadanych możliwości”. Prezydent RP, „występując jako głowa państwa, a zwłaszcza jako arbiter polityczny (gwarant ciągłości władzy) winien w tym charakterze funkcjonować na bieżąco, »trzymać rękę na pulsie« całego biegu spraw państwowych”, przestrzegać tych wartości, do których „powołany jest konstytucyjnie i aktywnie wspierać ich dochowywanie, zarówno pobudzając do odpowiedniego działania, jak i przeciwstawiając się wszelkim próbom ich naruszenia”.

2.4. Prezydent RP nie prowadzi polityki zagranicznej (jej prowadzenie art. 146 ust. 1 powierza bowiem Radzie Ministrów). Niemniej jego zadania, określone w art. 126 ust. 2 Konstytucji, mają wielorakie odniesienia do jej prowadzenia przez rząd. Art. 133 ust. 3 Konstytucji – w ocenie Prezydenta RP – adresuje powinność współdziałania w zakresie polityki zagranicznej nie tylko do Prezydenta, ale także do Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra. Powinność ta wynika bowiem wprost z Preambuły do Konstytucji, traktującej *expressis verbis* o „współdziałaniu władz”. Z powinności współdziałania wynikają konkretne obowiązki, w tym: wzajemnego informowania się o wszystkich ważniejszych zamiarach, kształtowania projektów ważniejszych decyzji, wzajemnego inspirowania się w sferze prowadzonej polityki zagranicznej.

2.5. Z art. 10 ust. 2 Konstytucji wynika zasada dualizmu organów władzy wykonawczej. Jej następstwem jest funkcjonowanie Prezydenta RP oraz Rady Ministrów jako dwóch wyodrębnionych organizacyjnie, kompetencyjnie oraz funkcjonalnie piastunów tej władzy. Prezydent RP w wykonywaniu swych konstytucyjnych (i ustawowych) zadań i kompetencji działa niezależnie od Rady Ministrów i „na własny rachunek”. Nie ponosi odpowiedzialności politycznej wobec Sejmu i nie podlega kontroli sejmowej. Za swą działalność odpowiada prawnie (konstytucyjnie) w razie naruszenia prawa (zgodnie z art. 145 Konstytucji).

Niepołączalność pełnienia urzędu Prezydenta z innymi funkcjami publicznymi (państwowymi) służy zachowaniu dystansu piastuna tej funkcji w stosunku do pozostałych konstytucyjnych organów państwa. Nie oznacza jednakże absolutnej apolityczności Prezydenta RP w piastowaniu urzędu. Na rzecz politycznego zaangażowania Prezydenta działają zasady jego wyboru jak i – zdaniem Prezydenta – „powierzone mu funkcje państwa”. Wszystkie wskazane tu okoliczności, niezależnie od powierzenia przez ustrojodawcę „prowadzenia polityki zagranicznej” Radzie Ministrów, uzasadniają aktywność Prezydenta RP wyrażającą się m.in. w jego osobistym uczestnictwie w posiedzeniach Rady Europejskiej jako politycznego organu Unii Europejskiej.

2.6. W ocenie Prezydenta RP wystąpienie realnego sporu kompetencyjnego uwarunkowane jest wydaniem przez podmiot pozostający w sporze rozstrzygnięcia w danej sprawie. W przeciwnym wypadku ma miejsce jedynie zakwestionowanie przez centralny konstytucyjny organ państwa kompetencji innego organu państwa, wynikających z Konstytucji bądź ustawy. Prezydent podkreślił zarazem, że sam sposób wykonywania przez centralne organy konstytucyjne państwa ich kompetencji nie może być przedmiotem oceny dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny w trybie właściwym dla sporów kompetencyjnych. Nie występują tu bowiem znamiona sporu kompetencyjnego.

Prezydent RP akcentuje w swym stanowisku potrzebę uwzględnienia treści art. 54 ust. 1 ustawy o TK. Przepis ten przewiduje powinność zawieszenia postępowania przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny. Ustawa o TK dopuszcza także możliwość podjęcia przez Trybunał postanowienia o tymczasowym uregulowaniu kwestii spornych, w

tym o zawieszeniu czynności egzekucyjnych gwozi zapobieżenia poważnym szkodom lub w wypadkach podyktowanych szczególnie ważnym interesem społecznym (art. 54 ust. 2 ustawy o TK).

Zdaniem Prezydenta RP, postanowienia art. 54 ust. 1 ustawy o TK winny być interpretowane w kontekście przepisów proceduralnych, przewidujących między innymi obligatoryjne zawieszenie postępowania przed organami prowadzącymi spór. Brak możliwości zawieszenia postępowania toczącego się przed Prezydentem RP oraz przed Prezesem Rady Ministrów przemawia – w ocenie Prezydenta RP – przeciwko uznaniu realnej rozbieżności stanowisk pomiędzy tymi organami konstytucyjnymi za spór kompetencyjny w ścisłym tego określenia znaczeniu.

2.7. Prezydent RP poddał analizie okoliczności faktyczne, które wnioskodawca – Prezes Rady Ministrów – potraktował jako przesłanki wystąpienia sporu kompetencyjnego. Przedmiotem oglądu stały się w szczególności następujące okoliczności faktyczne:

a) podjęcie przez Radę Ministrów uchwały nr 196 z dnia 9 października 2008 r. w sprawie reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w obradach Rady Europejskiej (M. P. Nr 75, poz. 674) potwierdzającej stanowisko, że skład delegacji RP na posiedzenie Rady Europejskiej wyznacza Prezes Rady Ministrów;

b) uczestnictwo Prezydenta RP w posiedzeniu Rady Europejskiej w Brukseli (15-16 października 2008 r.), „wbrew decyzji Prezesa Rady Ministrów ustalającej skład reprezentacji Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu Rady”.

III

3. Stanowisko Prokuratora Generalnego.

3.1. Prokurator Generalny w piśmie z 16 grudnia 2008 r. zajął stanowisko, że kompetencja do ustalania składu delegacji państwowej na posiedzenie Rady Europejskiej – zgodnie z art. 148 pkt 4 w związku z art. 146 ust. 1 i ust. 4 pkt 9 Konstytucji – przysługuje Prezesowi Rady Ministrów i nie przysługuje Prezydentowi Rzeczypospolitej.

W uzasadnieniu swego stanowiska Prokurator rozważył, w pierwszej kolejności, czy wniosek skierowany do Trybunału Konstytucyjnego spełnia wszystkie kryteria sporu kompetencyjnego. Jego zdaniem, o ile nie ma wątpliwości, że od strony podmiotowej kryteria te zostały spełnione, o tyle mogą się one nasuwać przy rozpatrywaniu, czy wniosek spełnia wymogi sporu kompetencyjnego od strony przedmiotowej.

Prokurator Generalny stwierdził, iż przyjmując jako założenie wniosku, że do Prezesa Rady Ministrów należy kompetencja do wyznaczania składu delegacji państwowej, realizującej politykę zagraniczną państwa, konieczna staje się ocena, czy decyzja Prezydenta o uzupełnieniu o jego osobę składu wyznaczonej delegacji mieści się w zakresie kompetencji do ustalania składu delegacji.

Zdaniem Prokuratora, należy uznać, że podjęcie decyzji o udziale w delegacji, której skład został już określony przez Prezesa Rady Ministrów, stanowi uzupełnienie decyzji Prezesa Rady Ministrów, a więc jest aktem z zakresu kompetencji do ustalania składu delegacji. Mimo iż Prezydent RP, decydując o swym udziale w składzie delegacji, nie dokonywał formalnego aktu zmieniającego decyzję Prezesa Rady Ministrów, w rzeczywistości takiej zmiany dokonał. Zdaniem Prokuratora Generalnego, Prezydent RP dokonał faktycznej czynności z zakresu kompetencji ustalania składu delegacji, wobec czego należy uznać, że wniosek spełnia kryterium przedmiotowe sporu kompetencyjnego.

Prokurator Generalny uznał też, że rozstrzygnięcie sporu dotyczy wyłącznie kompetencji do ustalania składu delegacji na posiedzenia Rady Europejskiej, a nie innych

kwestii związanych z realizacją konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych.

3.2. W ocenie Prokuratora Generalnego, pewne trudności następuje odnalezienie szczegółowej normy kompetencyjnej, która *expressis verbis* przyznawałaby kompetencję do ustalania składu delegacji jednemu z organów egzekutywy. Analiza art. 146 ust. 1 i 2, wskazanego we wniosku jako źródło tej kompetencji, prowadzi do stwierdzenia, że polityka zagraniczna jest prowadzona przez Radę Ministrów i stanowi jedną z dziedzin jej polityki. Z kolei art. 148 pkt 4 Konstytucji stanowi, że Prezes Rady Ministrów zapewnia wykonywanie i określa sposoby wykonywania polityki Rady Ministrów. Zdaniem Prokuratora Generalnego, niezbędne jest więc rozważenie kwestii, czy zapewnienie wykonywania polityki zagranicznej państwa, będącej polityką Rady Ministrów, oraz określenie sposobów jej wykonywania obejmuje swym zakresem kształtowanie składu delegacji państwowej na posiedzenia Rady Europejskiej. W opinii Prokuratora, odpowiedź na to pytanie powinna być pozytywna – ustalenie składu delegacji na posiedzenie Rady Europejskiej uważa on za akt zapewniający i określający sposób wykonywania polityki zagranicznej.

3.3. Zdaniem Prokuratora Generalnego, brzmienie art. 4 TUE wskazuje na to, że w posiedzeniach Rady Europejskiej z ramienia Rzeczypospolitej mógłby brać udział zarówno Prezes Rady Ministrów, jako szef rządu, jak i Prezydent RP, jako szef państwa, jednoosobowo, ewentualnie obaj łącznie. Opowiedzenie się za dopuszczalnością modelu mieszanego, zdaniem Prokuratora, wymaga odnalezienia w normach konstytucyjnych rozwiązań proceduralnych, które pozwolą na unikanie podobnych konfliktów w przyszłości, ponieważ udział w posiedzeniach Rady Europejskiej każdorazowo będzie wymagał określenia, który z organów konstytucyjnych będzie reprezentował Rzeczpospolitą.

Prokurator Generalny stoi na stanowisku, że w art. 148 pkt 4 Konstytucji mieści się kompetencja Prezesa Rady Ministrów do ustalania składu delegacji, w tym określenia, w granicach wynikających z art. 4 TUE, który ze wskazanych tam podmiotów ma wziąć udział w danym posiedzeniu Rady. Oczywiście, zdaniem Prokuratora, jest to, że Prezes Rady Ministrów nie może w sposób władczy przesądzić, bez zgody Prezydenta Rzeczypospolitej, o udziale Prezydenta w delegacji. Może tego dokonać wyłącznie za zgodą lub na wniosek Prezydenta, ponieważ wzajemne stosunki w tym zakresie obu organów egzekutywy muszą polegać na współdziałaniu. Z art. 133 ust. 3 Konstytucji wynika bowiem obowiązek współdziałania obu tych organów, mimo że bezpośrednim adresatem tego przepisu jest Prezydent RP. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie da się przyjąć, że możliwe byłoby współdziałanie Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów bez uznania, że obowiązek współdziałania spoczywa także na Prezesie Rady Ministrów.

3.4. W ocenie Prokuratora Generalnego podjęcie decyzji o udziale w składzie delegacji państwowej i zgłoszenie tej decyzji przez Prezydenta RP należy uznać za akt urzędowy Prezydenta, o którym mowa w art. 144 ust. 2 Konstytucji i który wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie ma podstaw, by akt ten zaliczyć do aktów zwolnionych od kontrasygnaty, ponieważ wśród tego rodzaju aktów (wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji) nie da się odnaleźć decyzji o udziale Prezydenta Rzeczypospolitej w oficjalnej delegacji państwowej. Zdaniem Prokuratora, należy stwierdzić zatem, że normy ustawy zasadniczej nie pozwalają Prezydentowi na ważne z prawnego punktu widzenia, samodzielne podejmowanie decyzji

o swoim udziale w delegacji wykonującej zadania z zakresu polityki zagranicznej państwa. Kompetencja wyznaczania składu delegacji przysługuje Prezesowi Rady Ministrów.

3.5. Dodatkowych rozważań, zdaniem Prokuratora Generalnego, wymaga kwestia, czy pozycja ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej nie przyznaje mu uprawnień do reprezentowania państwa w stosunkach międzynarodowych, niezależnie od formalnego ustalenia (wyznaczenia) przedstawicieli państwa do wykonania konkretnego zadania. W przekonaniu Prokuratora, treść istotnych dla tego zagadnienia przepisów konstytucyjnych, tj. art. 126 ust. 1 oraz art. 133, prowadzi do wniosku, że pomimo określenia Prezydenta RP jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej, jego kompetencje w zakresie stosunków zewnętrznych nie obejmują samodzielnego występowania w imieniu Rzeczypospolitej w sposób prawnie wiążący państwo jako podmiot prawa i stosunków międzynarodowych. Tego typu samodzielne wystąpienia Prezydenta RP na forum międzynarodowym należałoby uznać za działania niewładcze o charakterze czysto deklaracyjnym.

Prokurator Generalny uważa, że nawet gdyby traktować decyzję Prezydenta o jego udziale w składzie delegacji, realizującej zadania z zakresu polityki zagranicznej, jako działania niezależne od trybu ustalania składu tej delegacji przez Prezesa Rady Ministrów, należałoby stwierdzić, że nie mieści się ona w zakresie ukształtowanych przez Konstytucję kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

IV

1. Rozprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym 27 marca 2009 r.

1.1. Na rozprawę 27 marca 2009 r. stawili się umocowani przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz Prokuratora Generalnego. W imieniu wnioskodawcy występowali – Prezes Rządowego Centrum Legislacji (RCL) Maciej Berek i dyrektor Biura Prawnego RCL Piotr Gryśka. Stanowisko Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej prezentowali jego przedstawiciele: Szef Kancelarii Prezydenta RP Piotr Kownacki i podsekretarz stanu w Kancelarii Prezydenta RP Andrzej Duda oraz pełnomocnik Prezydenta RP prof. dr hab. Dariusz Dudek. W imieniu Prokuratora Generalnego stawili się: zastępca Prokurata Generalnego prokurator Andrzej Pogorzelski oraz prokurator Prokuratury Krajowej Andrzej Stankowski.

Przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów podtrzymali wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego przez Trybunał Konstytucyjny, a także argumentację zawartą w uzasadnieniu wniosku.

Przedstawiciele Prezydenta RP podtrzymali stwierdzenia zawarte w piśmie Prezydenta. Podkreślili, że w ocenie Prezydenta RP wniosek Prezesa Rady Ministrów nie spełnia kryteriów sporu kompetencyjnego, o których mowa w art. 189 Konstytucji w związku z art. 53 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Przedstawiciele Prezydenta RP zaprezentowali zasadnicze argumenty, na których Prezydent oparł swe stanowisko. Ponadto pełnomocnik Prezydenta RP przedłożył pismo procesowe, będące uzupełnieniem argumentacji przedstawionej w odpowiedzi na wniosek.

Przedstawiciele Prokuratora Generalnego podtrzymali stanowisko Prokuratora Generalnego zajęte w piśmie procesowym z 16 grudnia 2008 r. Wnieśli o uznanie, że kompetencja do ustalenia składu polskiej delegacji państwowej na posiedzenie Rady Europejskiej przysługuje Prezesowi Rady Ministrów.

1.2. W kolejnej fazie rozprawy przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów ustosunkował się do poglądu Prezydenta Rzeczypospolitej, że wniosek Prezesa Rady Ministrów nie spełnia kryteriów wymaganych przy rozstrzyganiu przez Trybunał Konstytucyjny sporu kompetencyjnego. Stwierdził, że spór kompetencyjny zaistniał między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, jego istotą jest rozbieżność stanowisk co do zakresu kompetencji stron sporu, a przedmiotem rozstrzygnięcia jest określenie prawnego kształtu i zakresu kompetencji centralnych konstytucyjnych organów państwa, które w tym sporze pozostawały.

Przedstawiciel wnioskodawcy wskazał, że spór powstał w sytuacji, w której jeden centralny konstytucyjny organ państwa uznał, że w zakresie jego uprawnień mieści się dokonanie pewnego aktu, który inny konstytucyjny centralny organ państwa uznaje za mieszczący się w jego zakresie uprawnień. Dodał, że Prezydent RP, biorąc udział w posiedzeniu Rady Europejskiej, mimo że nie został uwzględniony w składzie delegacji wyznaczonej przez Prezesa Rady Ministrów, dokonał faktycznego uzupełnienia składu tej delegacji, a więc czynności z zakresu ustalania jej składu. Kompetencja ta należy natomiast do Prezesa Rady Ministrów.

Przedstawiciel Prezesa RM podkreślił nadto, że w piśmie Prezydenta RP dokonano niewłaściwej interpretacji skierowanego do Trybunału Konstytucyjnego wniosku, polegającej na tym, że wnioskodawca wskazuje jako przesłankę zaistnienia sporu kompetencyjnego uchwałę nr 196 Rady Ministrów. Wyjaśnił, że Prezes Rady Ministrów w swoim wniosku odniósł się do tej uchwały wyłącznie dla celów informacyjnych, po wskazaniu szczegółowych przepisów konstytucyjnych stanowiących podstawę wniosku. Zaznaczył też, że wskazana uchwała Rady Ministrów nie odnosi się do Prezydenta RP, ani też do jego uprawnień czy obowiązków.

Wskazując na charakter organu Unii Europejskiej, jakim jest Rada Europejska, przedstawiciel wnioskodawcy podkreślił, że w piśmiennictwie za cel tak ogólnego określenia składu Rady Europejskiej w art. 4 TUE uważa się zapewnienie uczestnictwa w Radzie Europejskiej osobom, na których spoczywa zasadniczy ciężar i odpowiedzialność za prowadzenie polityki europejskiej w danym kraju członkowskim Unii.

Przedstawiciel Prezesa RM odniósł się do błędnej – jego zdaniem – interpretacji wniosku, dokonanej przez Prezydenta RP, jakoby wniosek ten mieścił próbę wywiedzenia podległości Prezydenta RP Prezesowi Rady Ministrów. W przekonaniu przedstawiciela Prezesa RM, z określonego we wniosku przedmiotu sporu kompetencyjnego nie da się wywieść twierdzeń tego rodzaju. Ze wskazania wnioskodawcy, iż Prezydent RP jest zobowiązany do współdziałania z Prezesem RM, nie wynika, że zobowiązanie to jest jednostronne; współdziałanie zawsze wymaga aktywności obydwu tych organów.

Przedstawiciel Prezesa RM wskazał także, że obecność Prezydenta RP w sposób wiążący, władczy i stanowczy oddziałuje na skład delegacji. Uznał za słuszne stwierdzenie o pierwszeństwie hierarchicznym Prezydenta RP w ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. Podkreślił jednak, że trzeba wziąć pod rozwagę kwestię, czy z faktu bycia najwyższym przedstawicielem państwa wynika określona kompetencja oraz czy odrębną kompetencję do działania można – jak twierdzi Prezydent RP – wywodzić z treści art. 126 ust. 1 Konstytucji.

Przedstawiciel wnioskodawcy podkreślił, że w przekonaniu Prezesa Rady Ministrów, rozstrzygnięcie sporu przez Trybunał Konstytucyjny leży w interesie państwa. Doszło bowiem do sytuacji, w której dwa organy władzy wykonawczej, na podstawie odnoszących się do nich przepisów konstytucyjnych, nie znajdują zgodnej odpowiedzi na pytanie, kto jest kompetentny do działania w obszarze mającym istotne znaczenie dla stosunków z Unią Europejską.

1.3. Przedstawiciel Prezydenta RP, odnosząc się do wypowiedzi przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów, wskazał, że we wniosku podkreślono obowiązek Prezydenta Rzeczypospolitej do współdziałania z Prezesem Rady Ministrów, ale brakuje rozważań dotyczących kwestii dwustronności obowiązku współdziałania. Kwestię tę rozwinął w swym stanowisku jedynie Prokurator Generalny.

Przedstawiciel Prezydenta RP zaznaczył też, że oficjalna reprezentacja na posiedzenie Rady Europejskiej w październiku 2008 r. obejmowała trzy osoby – Prezesa Rady Ministrów oraz dwóch ministrów. Tymczasem Traktat o Unii Europejskiej – w ocenie Prezydenta RP – wskazuje, że Rada Europejska gromadzi szefów państw lub rządów (jest to alternatywa zwykła, nie rozłączna). Dopuszczone są więc trzy hipotezy: albo szef państwa (w wypadku Polski Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej) osobiście i wyłącznie, albo premier (Prezes Rady Ministrów) osobiście i wyłącznie, albo Prezydent i premier łącznie reprezentują Rzeczpospolitą Polską. Pełnomocnik Prezydenta RP stwierdził ponadto, że w żadnym wypadku przepis ten nie dopuszcza takiej formuły, która, po pierwsze – eliminowałaby głowę państwa, a po drugie – dopuszczałaby w ramach delegacji udział dwóch ministrów „resortowych”.

Przedstawiciel Prezydenta RP podkreślił, że Prezydent uosabia państwo, wartości egzystencjalne państwa polskiego i jego pozycję także na arenie międzynarodowej (czy w ramach integracji europejskiej), nie zaś aktualną ekipę rządową, która prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną państwa. Zwrócił uwagę na potrzebę rozróżnienia pojęć „reprezentacja państwa” i „delegacja rządowa”. Prezes Rady Ministrów, jako szef delegacji rządowej i szef rządu, jest jednym z reprezentantów państwa polskiego. Prezes RM nie ma – zdaniem Prezydenta RP – kompetencji decydowania tak o uczestnictwie Prezydenta jak i w kwestii odmowy uczestnictwa Prezydenta w reprezentacji państwa polskiego na posiedzenie Rady Europejskiej.

Przedstawiciel Prezydenta RP podkreślił, że art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji ma znaczenie w sferze uprawnień. Pomimo że nie jest samoistnym źródłem wyprowadzenia kompetencji (w sensie prawnym), pozostaje niewątpliwie źródłem „tego rodzaju czynności urzędowych, które polegają na uobecnianiu swoją obecnością państwa polskiego jako takiego”.

W dalszej kolejności, przedstawiciel Prezydenta RP odniósł się do kwestii, która pojawiła się w piśmie Prokuratora Generalnego, a dotyczyła uznania aktu Prezydenta RP (w postaci podjęcia decyzji o udziale w posiedzeniu Rady Europejskiej) za akt urzędowy wymagający kontrasygnaty. W tym kontekście stwierdził, że Konstytucja nie określa wszystkich kompetencji Prezydenta RP w sposób enumeratywny. Nawet w sferze prerogatyw, traktowanych jako wyjątki od zasady kontrasygnaty, dopuszcza się daleko idącą interpretację dla uhonorowania funkcji ustrojowej Prezydenta. Podkreślił ponadto, że udział Prezydenta RP w posiedzeniu Rady Europejskiej nie jest aktem urzędowym, nie jest także aktem urzędowym wymagającym kontrasygnaty i nie jest też nieważnym działaniem urzędowym wobec braku kontrasygnaty czy nieprzedstawienia go do kontrasygnaty. Stwierdził też, że nie nastąpiło wskazywane przez wnioskodawcę naruszenie kompetencji, polegające na wkroczeniu Prezydenta w kompetencje Prezesa Rady Ministrów oraz przekroczeniu własnych kompetencji.

Przedstawiciel Prezydenta RP wskazał, że na podstawie art. 54 ust. 1 ustawy o TK wszczęcie postępowania przed Trybunałem powoduje zawieszenie postępowania przed organami, które prowadzą spór kompetencyjny. W analizowanej sprawie ani Prezydent Rzeczypospolitej, ani Prezes Rady Ministrów nie prowadzili żadnego postępowania, które wymagałoby zawieszenia. Przedstawiciel Prezydenta stwierdził, że spór toczący się między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów nie ma charakteru sporu kompetencyjnego i jest jedynie próbą ustalenia wiążącej wykładni Konstytucji. W związku

z tym podtrzymał wniosek o umorzenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym ze względu na niedopuszczalność wydania orzeczenia.

1.4. Przedstawiciel Prokuratora Generalnego, odnosząc się do wypowiedzi przedstawicieli Prezydenta Rzeczypospolitej, stwierdził, że – według niego – aktu Prezydenta Rzeczypospolitej deklarującego swe uczestnictwo w posiedzeniu Rady Europejskiej (wbrew stanowisku Prezesa Rady Ministrów), niezależnie od tego, czy akt ten został wyrażony w formie pisemnej, czy ustnej, nie można traktować jedynie jako czynności urzędowej. Aktowi temu należałoby nadać rangę aktu urzędowego. Zdaniem Prokuratora Generalnego, nie ma konstytucyjnej podstawy prawnej, która pozwalałaby na jednoznaczne przesądzenie przez Prezydenta Rzeczypospolitej o jego uczestnictwie oraz o przedstawieniu własnego stanowiska na posiedzeniu Rady Europejskiej. Gdyby kompetencja ta była przyznana Prezydentowi, to – zdaniem Prokuratora Generalnego – winna ona znaleźć się wśród aktów urzędowych wymagających kontrasygnaty.

Odnosząc się do wypowiedzi przedstawicieli Prezydenta RP, przedstawiciel Prokuratora Generalnego podkreślił, iż nie można przyjmować, że z istnienia zabezpieczeń przed negatywnymi skutkami rozstrzygnięcia nieważnego (bo wydanego przez niewłaściwy organ), którymi są przepisy o zawieszeniu postępowania, wynika, że o wystąpieniu sporu kompetencyjnego decyduje zaistnienie postępowania nadającego się „do formalnego zawieszenia”.

1.5. W kolejnej fazie rozprawy pierwszy z sędziów sprawozdawców zapytał przedstawicieli wnioskodawcy o relacje pomiędzy sformułowaniem zawartym we wniosku, że chodzi o rozstrzygnięcie „sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej a Prezesem Rady Ministrów w przedmiocie określenia centralnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania [na nich] stanowiska Państwa”, a towarzyszącym mu zwrotem, że spór występuje „w razie niezgodnienia stanowiska pomiędzy Prezydentem, wyrażającym chęć uczestnictwa w szczycie, i premierem”. Ponadto sędzia poprosił o wyjaśnienie znaczenia czynności „wiążącego ustalania pełnego składu delegacji Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej” dla rozstrzygania sporu kompetencyjnego. Pytał też o podstawę prawną i granice czynności wyznaczania składu delegacji, oraz o to, czy czynność wyznaczania składu delegacji przez Prezesa RM, jest formą „zapewnienia wykonania polityki Rady Ministrów”, czy „określanie sposobu jej wykonania”. Kolejne pytania dotyczyły znaczenia sformułowań konstytucyjnych: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej” (art. 126 ust. 1), „Prezydent Rzeczypospolitej jako reprezentant państwa” (art. 133 ust. 1), a także relacji między konstytucyjnymi pojęciami „prowadzenia polityki Rady Ministrów” i „prowadzenia polityki państwa” oraz między pojęciami „reprezentowania Rzeczypospolitej” i „prowadzenia polityki zagranicznej Rzeczypospolitej”.

W odniesieniu do pozycji ustrojowej i funkcji Prezydenta, sędzia sprawozdawca pytał, kto jest gestorem uprawnienia do „uosabiania Rzeczypospolitej”, a także kto ocenia wiążąco, czy akt reprezentowania Rzeczypospolitej przez Prezydenta RP wkracza w prowadzenie polityki zagranicznej (Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów czy też Prezydent RP w ramach samooceny swojej działalności). Kolejne pytania dotyczyły: wpływu obecności Prezydenta RP na posiedzeniu Rady Europejskiej na możliwość prowadzenia w ramach tego gremium przez Radę Ministrów polityki państwa (w kontekście sceptycznej oceny wnioskodawcy dotyczącej wpływu obecności Prezydenta na taką możliwość); kwestii, na ile skład reprezentacji Rzeczypospolitej na konkretne

posiedzenie Rady Europejskiej dostosowany być winien do projektowanej agendy danego posiedzenia, a odpowiednie decyzje winne być przedmiotem współdziałania Prezesa Rady Ministrów i Prezydenta RP; oraz tego, czy sformułowanie art. 146 ust. 2 Konstytucji mieści domniemanie właściwości rzeczowej, czy też odpowiada użytemu przez wnioskodawcę pojęciu „domniemania kompetencji”. W dalszej części serii pytań sędzia sprawozdawca prosił o udzielenie definitywnej odpowiedzi, czy przedmiotem sporu kompetencyjnego jest – w ocenie wnioskodawcy – wskazanie centralnego konstytucyjnego organu państwa, uprawnionego do reprezentowania RP na posiedzeniu Rady Europejskiej – i łącznie albo rozdzielnie – do przedstawiania tam stanowiska państwa, czy też spór dotyczy decydowania w sposób wiążący o składzie delegacji Rzeczypospolitej. Wnosił także o wskazanie przepisu Konstytucji, który w ocenie wnioskodawcy stanowi podstawę kompetencji „wiążącego ustalania składu delegacji”.

Odpowiadając na pytania, przedstawiciel Prezesa RM wskazał, iż ustalenie składu delegacji determinuje, kto i jakie stanowisko będzie przedstawiał na posiedzeniu Rady Europejskiej. Uznał, że fakt niezabrania głosu w konkretnej sprawie „jest już sposobem, w który się reprezentuje i zajmuje stanowisko”. W tym kontekście nie można rozdzielić ustalania składu delegacji, ustalania aktu reprezentacji i prezentowania stanowiska – są one nierozzerwalnie związane. Prezes Rady Ministrów – działając w jego przekonaniu w ramach przysługujących mu kompetencji – po konsultacji z właściwymi ministrami ustala skład delegacji. Osoby, które wchodzi w skład delegacji, reprezentują Rzeczpospolitą i przedstawiają uzgodnione stanowisko.

Podstawę prawną czynności „wyznaczania składu delegacji” stanowi art. 146 ust. 1 oraz art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji, a nadto – art. 146 ust. 2 Konstytucji.

Prezes Rady Ministrów zarówno zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów, jak i określa sposoby jej wykonywania. Zdaniem przedstawiciela wnioskodawcy, dotyczy to polityki wewnętrznej i zagranicznej (określonych w art. 146 ust. 1), poza którymi nie występuje inna polityka prowadzona przez Radę Ministrów. Prowadzone przez Radę Ministrów polityki: wewnętrzna i zagraniczna są – zdaniem wnioskodawcy – sferami całościowo rozumianej polityki Rzeczypospolitej Polskiej.

„Reprezentowanie Rzeczypospolitej Polskiej” jest jedną z form realizowania polityki zagranicznej. W przypadku Prezydenta Rzeczypospolitej każdy akt reprezentacji z jego udziałem – nawet niewładczy – jest wykonywaniem polityki i składa się na ogólne pojęcie „realizowania polityki zagranicznej”. Przedstawiciel wnioskodawcy przyznał, że „reprezentacja” w pewnych formach może nie być prowadzeniem polityki, jednak w odniesieniu do osoby Prezydenta Rzeczypospolitej z trudem wyobraża sobie sytuację, w której Prezydent reprezentuje Rzeczpospolitą na zewnątrz, a nie jest to odbierane jako element polityki prowadzonej przez państwo. Stwierdził, że nie potrafi wskazać takich form reprezentacji państwa przez Prezydenta, które odrywałyby się od realizowania polityki zagranicznej, właśnie ze względu na to, że Prezydent jest najwyższym przedstawicielem państwa.

Przedstawiciel Prezesa RM przyznał, że Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej. Z tego powodu „nikt tego aktu reprezentowania Rzeczypospolitej Prezydentowi ograniczyć nie może”. Jednak w sytuacji, gdy akt ten wkraczałby w kompetencje wykonywania polityki zagranicznej przez Radę Ministrów, może dojść do kolizji.

Pierwszeństwo oceny, czy konkretny akt Prezydenta RP wkracza w prowadzenie polityki zagranicznej, przyznać należy Radzie Ministrów, która jest organem konstytucyjnie właściwym do prowadzenia polityki zagranicznej i odpowiada za jej efektywność.

W kontekście oceny wpływu obecności Prezydenta RP na posiedzeniu Rady Europejskiej na możliwość realizowania przez Radę Ministrów jej uprawnień do prowadzenia polityki (zagranicznej i europejskiej), przedstawiciel Prezesa RM podkreślił, że zarówno Konstytucja, jak i postanowienia traktatowe przewidują uczestnictwo jednej reprezentacji państwa członkowskiego na posiedzeniu Rady. Organizatorzy posiedzeń Rady Europejskiej nie rozdzielają reprezentowania państwa i realizowania jego polityki zagranicznej. Prezes Rady Ministrów, jako kierujący sposobem wykonywania jej polityki, jest zainteresowany, by stanowisko rządu (będące zarazem stanowiskiem Rzeczypospolitej Polskiej), było przedstawiane adekwatnie do sytuacji w toku konkretnego posiedzenia Rady Europejskiej, z uwzględnieniem wymogu fachowości. Zmiana sposobu przedstawiania stanowiska może rzutować na skuteczność tej prezentacji, a pośrednio – na możliwość prowadzenia polityki europejskiej przez Radę Ministrów.

Przedstawiciel Prezesa Rady Ministrów przyznał, że Prezydent RP nigdy nie kwestionował uczestnictwa przedstawicieli Rady Ministrów (w tym zwłaszcza jej Prezesa) w posiedzeniach Rady Europejskiej. Niemniej decydując o swoim udziale w posiedzeniach, pośrednio wpływał na zakres, w jakim inni członkowie Rady Ministrów mogli uczestniczyć w posiedzeniach tego gremium.

Pytany o rozumienie treści unormowań art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji, przedstawiciel Prezesa RM stwierdził, że – w ocenie wnioskodawcy – unormowania te obejmują zarówno władcze, jak i niewładcze działania Prezydenta. Przyznał, że w unormowaniach art. 126 ust. 3 i art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji występują tożsame wyrażenia: „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”, odnoszące się zarówno do działań Prezydenta, jak i Rady Ministrów. Zdaniem wnioskodawcy, zadania Prezydenta określone w art. 126 ust. 2 Konstytucji mogą i powinny być realizowane na podstawie szczegółowych, przysługujących mu kompetencji. Prezydent Rzeczypospolitej nie może podejmować władczych działań, odwołując się wyłącznie do art. 126 ust. 1, gdyż byłoby to niezgodne z brzmieniem art. 126 ust. 3 Konstytucji. Według przedstawiciela Prezesa RM, w obszarze stanowiącym przedmiot sporu kompetencyjnego, tj. ustalania składu delegacji RP na posiedzenie Rady Europejskiej, Prezydent RP nie ma odrębnej kompetencji i nie może jej wywodzić z art. 126 ust. 1 Konstytucji.

W odpowiedzi na prośbę o definitywne określenie przedmiotu sporu kompetencyjnego przedstawiciel Prezesa RM, stwierdził, że jest nim „kompetencja do określenia składu delegacji na Radę Europejską w zakresie, w jakim dotyczy to osoby Prezydenta, który wyraża chęć, wolę udziału w tej Radzie Europejskiej”. Konsekwencją ustalenia składu delegacji jest jej uprawnienie do reprezentowania i wyrażania stanowiska. Pierwotnym momentem zaistnienia sporu jest zatem określenie składu delegacji.

Konstytucyjną podstawą kompetencji „wiążącego ustalania składu delegacji” jest, zdaniem przedstawiciela wnioskodawcy, ogólne domniemanie kompetencyjne, które winno być rozumiane jako domniemanie podjęcia wszelkich działań, koniecznych lub możliwych, służących prowadzeniu polityki.

1.6. W pytaniach do przedstawicieli Prokuratora Generalnego sędzia sprawozdawca prosił o wskazanie podstaw prawnych zawartego w piśmie Prokuratora stwierdzenia, że kompetencja do ustalania składu delegacji państwowej na posiedzenie Rady Europejskiej przysługuje Prezesowi Rady Ministrów i nie przysługuje Prezydentowi RP. Pytał także o znaczenie sformułowań dotyczących „zgłoszenia udziału w składzie delegacji państwowej na posiedzenie Rady Europejskiej” przez Prezydenta RP oraz o to, czy akt ten wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Przedmiotem dalszych pytań był związek pomiędzy pojęciem „stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa” a uczestnictwem Prezydenta w konkretnych posiedzeniach Rady Europejskiej, a nadto –

kształt współdziałania w tym zakresie między Prezydentem RP, Prezesem RM i właściwym ministrem.

W ocenie przedstawiciela Prokuratora Generalnego, pojęcie „ogólnego kierownictwa”, użyte w art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji, dopuszcza pewną niedookreśloność kompetencji Rady Ministrów w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Można się spierać, czy Unia Europejska jest „jeszcze organizacją międzynarodową”, czy „już ponadnarodową”.

Zwrot „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji” występuje zarówno w odniesieniu do konstytucyjnych zadań Rady Ministrów (art. 146 ust. 4 pkt 9), jak i w stosunku do zadań Prezydenta (art. 126 ust. 3), przy czym zadania Prezydenta RP określone zostały bardziej ogólnie.

Uchwała nr 196 Rady Ministrów w sprawie reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w obradach Rady Europejskiej, stanowi swoiste *superfluum*; nie może być źródłem zobowiązań dla organów niepodporządkowanych Radzie Ministrów, tym bardziej – dla Prezydenta. Zgłoszenie przez Prezydenta udziału w składzie delegacji państwa na posiedzenie Rady Europejskiej stanowi akt urzędowy i – zdaniem Prokuratora Generalnego – podlega kontrasygnacie. Wymóg skuteczności prowadzonej przez Radę Ministrów polityki zagranicznej i europejskiej wyklucza możliwość przedstawiania na posiedzeniach Rady Europejskiej odmiennych stanowisk Rzeczypospolitej w kwestiach istotnych.

1.7. W odpowiedzi na pytania sędziego sprawozdawcy, przedstawiciele Prezydenta RP uznali, że art. 126 ust. 1 Konstytucji zobowiązuje Prezydenta, by reprezentował Rzeczpospolitą jako państwo „tam, gdzie jest to niezbędne”.

Podkreślili, że ani pisemnie ani w swych wystąpieniach Prezydent RP nie kwestionował udziału Prezesa Rady Ministrów w którymkolwiek z posiedzeń Rady Europejskiej. Art. 126 ust. 2 Konstytucji uprawnia, a zarazem zobowiązuje Prezydenta RP do czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa oraz nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa. Jest to przepis aktywizujący. Z kolei art. 126 ust. 3 określa, że Prezydent wykonuje swoje zadania w zakresie, jak i na zasadach, które zostały określone w Konstytucji bądź w ustawach. Samo uczestnictwo Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej jest czynnością faktyczną.

1.8. W odpowiedzi na pytania drugiego z sędziów sprawozdawców przedstawiciele Prezydenta Rzeczypospolitej opisali proces podejmowania decyzji o jego udziale w posiedzeniu Rady Europejskiej, które odbyło się 15 i 16 października 2008 r. Oświadczyli, że przed wyjazdem na posiedzenie nie była zwoływana Rada Bezpieczeństwa Narodowego. Uznali, że uniemożliwienie Prezydentowi Rzeczypospolitej udziału w posiedzeniu Rady Europejskiej, wynikające z odmowy udostępnienia samolotu państwowego było swoistą próbą sił, zmierzającą do ograniczenia najwyższemu przedstawicielowi Rzeczypospolitej Polskiej wykonywania jego konstytucyjnej funkcji. Podkreślili jednak, że mimo napiętej atmosfery towarzyszącej podróży Prezydenta wycarterowanym samolotem i mimo niewpuszczenia osób towarzyszących do gmachu obrad, nie było żadnej różnicy zdań ani prezentacji rozbieżnego stanowiska w jakiegokolwiek kwestii, a sprawy dotyczące miejsca przy stole negocjacyjnym były uzgadniane na bieżąco.

Konstytucyjną podstawą decyzji Prezydenta Rzeczypospolitej o udziale w posiedzeniu Rady Europejskiej jest art. 126, stwarzający możliwość uczestnictwa, ale nie przesądzający o takim obowiązku. Według przedstawicieli Prezydenta RP, w stosunkach międzynarodowych mieszczą się również pryncypia ustrojowe urzędu Prezydenta, o

których mowa w tym przepisie, wnoszące się ponad doraźne rozumienie polityki jako działań kojarzonych z konkretną ekipą polityczną.

Przedstawiciele Prezydenta RP stwierdzili, że art. 133 ust. 3 Konstytucji nie stanowi samodzielnego unormowania kompetencyjnego, ale wynika zeń szereg konkretnych obowiązków, zwłaszcza w zakresie informowania się o ważniejszych zamiarach w dziedzinie polityki zagranicznej, konsultowania projektów ważniejszych decyzji czy wzajemnej inspiracji. Pierwotnym podmiotem jest tu Prezydent Rzeczypospolitej, ale przez wskazanie podmiotów współdziałających – Prezesa Rady Ministrów oraz właściwego ministra – Konstytucja przesądza, że są to podmioty w równym stopniu zobowiązane. Uznali też, że zainicjowanie współdziałania jest obowiązkiem podmiotu rozpoczynającego dane działanie, często strony rządowej.

W odniesieniu do interpretacji art. 142 ust. 2 Konstytucji wskazali, że Prezydent wydaje postanowienia w zakresie realizacji indywidualnych działań w odniesieniu do indywidualnego adresata, bo akty normatywne (ustanawiające normy prawne, np. rozporządzenia z mocą ustawy) zawierają normy ogólne generalne, natomiast akty indywidualne, wydane w zakresie kompetencji, konsumują tę kompetencję w odniesieniu do konkretnego adresata. Przedstawiciele Prezydenta RP stwierdzili też, że Prezydent nie wydaje żadnych decyzji.

Definiując stosowane pojęcia, wskazali, że pojęcie „funkcji” organu państwowego można utożsamiać z jego kompetencjami czy też zasadniczymi kierunkami oraz skutkami działalności, bo trudno znaleźć jakąkolwiek kompetencję organu konstytucyjnego, która nie mieściłaby się w przypisanych mu funkcjach. Przyznali, że realizacja kompetencji zawsze związana jest ze skutkami prawnymi, np. ze zmianą sytuacji prawnej państwa polskiego w zakresie jego zobowiązań. Uznali jednak, że uczestnictwo Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej jest czynnością faktyczną – niewładczą, w tym sensie, że nie wiąże się z koniecznością przedsięwzięcia przez Prezydenta aktów urzędowych. Zwrócili uwagę, że nie w każdym wypadku, reprezentując państwo poza granicami, Prezydent korzysta z uprawnień władczych. Przyjmowanie przez Radę Europejską konkluzji prezydencji, nie może być, w ich ocenie, uznane za działanie władcze podobne do wykonywania kompetencji polskich organów państwowych.

Przedstawiciele Prezydenta RP zdefiniowali pojęcie „głowa państwa” jako określenie metaforyczne należące do języka prawniczego, potoczne i tradycyjne, wskazujące osobę monarchy albo prezydenta republiki jako najwyższego reprezentanta, który swoją osobą uobecnia i symbolizuje państwo, czy wręcz jest „żywym symbolem państwa”. Podkreślili jednak, że z tytułu bycia najwyższym reprezentantem państwa, głowie państwa nie przysługuje funkcja najwyższego podmiotu władzy. Uznali, że najwyższy poziom legitymacji demokratycznej Prezydenta Rzeczypospolitej – wynikający z wyborów powszechnych – ma zasadnicze znaczenie dla interpretacji zadań, funkcji i odpowiedzialności Prezydenta. Okoliczność ta nie może być pominięta w relacjach pomiędzy dwoma segmentami władzy wykonawczej, bo Prezydent jest najwyższym reprezentantem państwa polskiego z woli samego Narodu, który jest zarazem ustrojodawcą i w wyborach decyduje o powierzeniu funkcji konkretnej osobie, a tylko pośrednio wpływa na ukształtowanie Rady Ministrów.

1.9. Przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów stwierdzili, że wystąpił on z wnioskiem o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wobec zaistniałego i nierozwiązywalnego sporu pomiędzy stronami. Podkreślili, że nie jest przedmiotem rozstrzygnięcia ocena faktycznych zdarzeń, które miały miejsce w październiku 2008 r., ani ocena faktycznego oddziaływania stron sporu, ale spór w sensie prawnym. Stwierdzili, że odmowa udostępnienia transportu lotniczego była uzasadniona tym, że delegacja – w

składzie określonym przez Prezesa Rady Ministrów – udała się już na posiedzenie Rady Europejskiej.

2.1. Rozważania zawarte w piśmie procesowym pełnomocnika Prezydenta, złożonym na rozprawie 27 marca 2009 r., zostały w dużej mierze przedstawione w wystąpieniach przedstawicieli Prezydenta w trakcie tejże rozprawy. Przede wszystkim w piśmie tym krytycznie oceniono sposób określenia przedmiotu sporu kompetencyjnego, zarzucając mu nieścisłość rozbieżnych sformułowań, a także przypisywanie spornym działaniom charakteru „kompetencyjnego” i/lub „decyzji”. Pełnomocnik Prezydenta odniósł się także do pozycji ustrojowej Prezydenta w modelu przyjętym przez Konstytucję z 2 kwietnia 1997 r. Stwierdził, że w ramach władzy wykonawczej Prezydent ma obecnie nieliczne i ograniczone kompetencje, jednakże nie można z tego wnioskować, że jego pozycja ustrojowa sprowadza się do pełnienia roli symbolicznej.

Pełnomocnik Prezydenta skonstatował, iż w *petitum* wniosku nie wskazano charakteru prawnego „działania” polegającego na wiążącym ustaleniu składu delegacji RP na posiedzenie Rady Europejskiej. Podkreślił, że Prezydent nie twierdzi, iż ma kompetencję do wyznaczania składu delegacji polskiej, w tym delegacji rządowej. Uważa jednak, że jego własny udział nie jest zależny od rządu i wynika z umocowania zawartego w Konstytucji. Zdaniem pełnomocnika Prezydenta, wnioskodawca dokonuje ekstrapolacji, twierdząc, że decyzja Prezydenta o jego osobistym udziale „w delegacji” jest w istocie decyzją dotyczącą całości składu delegacji, do tego zaś właśnie uprawniony jest wyłącznie Prezes Rady Ministrów.

Pełnomocnik Prezydenta RP stwierdził, że brak ustaleń co do warunków i formy „uwzględniania” osoby Prezydenta w delegacji prowadzi do wniosku, iż oparte jest ono na swobodnym uznaniu. Jego zdaniem, doprecyzowania wymaga też kwestia, czy spór toczy się między Prezesem RM a Prezydentem, czy też między Prezydentem a Radą Ministrów, czy też między Prezesem RM i Radą Ministrów z jednej strony a Prezydentem z drugiej strony.

Przyznał też, że należy się zgodzić z poglądem wnioskodawcy, iż działania Prezydenta powinny mieć konkretną podstawę prawną. Jednakże, w opinii pełnomocnika Prezydenta (opartej na poglądach doktryny), wymóg ten dotyczy jedynie tych działań, które mają charakter władczy, czyli tworzą jakąkolwiek nową sytuację prawną.

Zdaniem pełnomocnika Prezydenta, przepis art. 126 ust. 1 Konstytucji ma charakter bezwzględny i nie podlega stopniowaniu czy też ograniczeniom.

Pełnomocnik Prezydenta przywołał także pogląd doktryny, że polityka rządu może być w pewnych granicach – tj. jeśli chodzi o ochronę wskazanych przez Konstytucję wartości – kontrolowana i korygowana przez Prezydenta (zob. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, *op.cit.*, s. 55). Podkreślił też, że nie sposób uznać, by w warunkach integracji europejskiej w jakiegokolwiek mierze miały ulegać derogacji bądź ograniczeniu postanowienia art. 126 ust. 1 Konstytucji, dotyczące funkcji Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela (reprezentanta) państwa.

Pełnomocnik Prezydenta wskazał, że wynikające z art. 146 ust. 2 Konstytucji domniemanie nie może być źródłem kompetencji. Dodał, że wnioskodawca przy działaniu Prezydenta wymaga powołania się na „konkretne przepisy formułujące normy kompetencyjne”, tymczasem w analogicznym zakresie sam opiera się wyłącznie na wspomnianym domniemaniu kompetencyjnym.

W dalszej kolejności pełnomocnik Prezydenta przedstawił poglądy doktryny dotyczące tzw. „czystej reprezentacji” (zob. P. Sarnecki, *Uwagi do art. 126...*, *op.cit.*, s. 5). Krytycznie ocenił stanowisko wnioskodawcy ograniczające Prezydentowi możliwość wzięcia udziału w posiedzeniu Rady Europejskiej do okoliczności szczególnie doniosłych,

„szczytów nadzwyczajnych”, i tylko przy uznaniu, że Prezydent zobowiązany byłby do prezentowania stanowiska uprzednio uzgodnionego z Ministrem Spraw Zagranicznych i Prezesem Rady Ministrów. Pełnomocnik Prezydenta uznał to za limitowane przedstawicielstwo zredukowane w istocie do pełnienia roli reprezentanta rządu, a nie państwa polskiego.

Odnosząc się do stanowiska Prokuratora Generalnego, pełnomocnik Prezydenta RP stwierdził, że jest ono rozbieżne z wnioskiem Prezesa RM, a określony przez Prokuratora Generalnego cel sporu (rozstrzygnięcie, czy o udziale Prezydenta decyduje on samodzielnie, czy też decyzja w tym zakresie należy do Prezesa RM) nie odpowiada ściśle żądaniu przedstawionemu we wniosku. Ponadto, w jego ocenie, nie można zgodzić się z zawartym w piśmie Prokuratora Generalnego poglądem kwalifikującym udział Prezydenta w posiedzeniu Rady Europejskiej jako realizację aktu urzędowego, pozbawionego koniecznej kontrasygnaty. Działanie to należy zakwalifikować jako czynność urzędową niewymagającą kontrasygnaty i wynikającą wprost z art. 126 Konstytucji. Tego rodzaju działanie – niebędące aktem urzędowym – nie może być, zdaniem pełnomocnika Prezydenta, przedmiotem sporu kompetencyjnego.

W konkluzji pisma procesowego pełnomocnik Prezydenta RP stwierdził, że konstytucyjne określenie funkcji Prezydenta RP jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej ma znaczenie normatywne i zawiera normę podwójnie zobowiązującą. Zobowiązuje przede wszystkim samego piastuna tego stanowiska do aktywnego podejmowania wszelkich działań (aktów urzędowych, czynności urzędowych oraz innych zachowań publicznych), z poszanowaniem tego statusu i związanych z nim funkcji ustrojowych gwaranta podstawowych pryncypiów egzystencji państwa polskiego. Zobowiązuje także inne podmioty, w szczególności organy władzy publicznej, włącznie z Radą Ministrów i jej Prezesem, do pełnego respektowania tego statusu polskiej głowy państwa.

2.2. Prokurator Generalny w piśmie z 10 kwietnia 2009 r. odniósł się do pisma pełnomocnika Prezydenta RP złożonego na rozprawie 27 marca 2009 r. Wyjaśnił, że zawarta w jego poprzednim piśmie ocena dotycząca celu prowadzonego przed Trybunałem Konstytucyjnym sporu kompetencyjnego, miała zwrócić uwagę na docelowe następstwa rozstrzygnięcia Trybunału. Przedmiotem rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie jest zaś – w jego ocenie – to, kto i w jakim trybie może podjąć decyzję o udziale Prezydenta w delegacji państwowej i czy w tym zakresie dochodziło do kolizji kompetencyjnej.

Prokurator Generalny podzielił pogląd pełnomocnika Prezydenta RP, że działania Prezydenta niebędące aktami urzędowymi nie wymagają kontrasygnaty Prezesa RM. Jednakże, jego zdaniem, nie można uznać wyłącznie za czynność urzędową udziału w delegacji państwowej na posiedzenie Rady Europejskiej. Jest to, w ocenie Prokuratora Generalnego, akt urzędowy w postaci postanowienia indywidualnego i nie stoi temu na przeszkodzie okoliczność, iż dotyczy on osoby Prezydenta. Odnosi się bowiem także do pozostałych członków delegacji wyznaczonych w innym trybie.

Prokurator Generalny podtrzymał pogląd, że wszelkie akty urzędowe Prezydenta, nienależące do jego prerogatyw, wymagają kontrasygnaty Prezesa RM. W ocenie Prokuratora, Prezydent nie ma kompetencji do podejmowania decyzji o udziale w posiedzeniu Rady Europejskiej. Jeśliby ją miał, to jej realizacja przybierałaby postać aktu urzędowego i podlegałaby kontrasygnacie. Prokurator podkreślił, że z art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji nie można domniemywać kompetencji do podejmowania aktów urzędowych o charakterze decyzyjnym. Takie kompetencje zostały natomiast wyczerpująco określone w art. 133 Konstytucji.

2.3. Do Trybunału Konstytucyjnego wpłynęło także pismo przedstawicieli Prezesa RM z 14 kwietnia 2009 r. stanowiące odpowiedź na pismo procesowe pełnomocnika Prezydenta RP, złożone na rozprawie 27 marca 2009 r. Przedstawiciele Prezesa RM stwierdzili, że rozważania zawarte w piśmie pełnomocnika Prezydenta zmierzają w istocie do rozszerzenia zakresu postępowania i stanowią niedopuszczalne w świetle reguł postępowania prowadzonego przez TK dążenie do uzyskania abstrakcyjnej wykładni TK. Przedstawiciele wnioskodawcy podkreślili, że wniosek o rozstrzygnięcie sporu nie służy deprecjonowaniu roli Prezydenta RP i absolutyzacji roli Prezesa RM, lecz podyktowany został koniecznością rozstrzygnięcia relacji pomiędzy konstytucyjnymi organami państwa w dziedzinie prowadzenia polityki zagranicznej, realizowanej w ramach udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej.

Przedstawiciele Prezesa RM przypomnieli przebieg prac nad Konstytucją, wskazując że ustrojodawca zdecydował o oparciu organizacji władzy wykonawczej na zasadzie dualizmu egzekutywy oraz o redukcji uprawnień Prezydenta. Zgodnie z tym modelem Rada Ministrów zajmuje dominującą pozycję w egzekutywie, a pozycja Prezydenta nawiązuje do koncepcji prezydenta arbitra. Przedstawiciele wnioskodawcy uznali, że zamierzenia twórców Konstytucji z 1997 r. miały prowadzić do zbliżenia systemu rządów do modelu kanclerskiego.

Przedstawiciele Prezesa RM podnieśli ponadto, że art. 126 ust. 3 nie jest jedynie potwierdzeniem ogólnej reguły legalizmu, o czym świadczą, ich zdaniem, materiały z prac nad projektem Konstytucji, określające go jako punkt wyjścia do rozgraniczenia funkcji obu organów władzy wykonawczej. Rozważania dotyczące „czystej reprezentacji” państwa przez Prezydenta uznali za niezrozumiałe.

W odniesieniu do zarzutu ekstrapolacji w kontekście uznania obecności Prezydenta na posiedzeniu Rady Europejskiej za decyzję wpływającą na całościowy skład delegacji, a tym samym wkroczenie w kompetencje Prezesa RM, przedstawiciele wyjaśnili, że w ich ocenie, obecność Prezydenta umożliwia lub ogranicza możliwość prezentowania przyjętego przez rząd stanowiska przez osoby powołane przez Prezesa RM. Prezydent wpływa więc nie tylko na kształt delegacji, ale także na realizowaną przez rząd politykę, gdyż na jej prowadzenie, oprócz treści stanowiska, wpływ ma również to, kto i w jaki sposób je prezentuje. Przedstawiciele Prezesa RM podtrzymali wyrażone we wcześniejszym piśmie argumenty, wnosząc o rozstrzygnięcie sporu przez Trybunał Konstytucyjny.

3. Trybunał Konstytucyjny 30 marca 2009 r. skierował do umocowanych przedstawicieli Prezesa Rady Ministrów oraz przedstawicieli Prezydenta RP pisma w sprawie udzielenia informacji, który z organów państwowych (Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów) reprezentował Rzeczpospolitą Polską na posiedzeniach Rady Europejskiej od 1 maja 2004 r. oraz w jakich punktach porządku obrad plenarnych na posiedzeniach Rady Europejskiej w dniach 15-16 października 2008 r. i 19-20 marca 2009 r. Rzeczpospolitą reprezentowali: 1) Prezydent i Prezes RM, 2) Prezes RM i Minister Spraw Zagranicznych (lub Minister Finansów), 3) Prezydent i Minister Spraw Zagranicznych (lub Minister Finansów).

W dniu 14 kwietnia 2009 r. Trybunał Konstytucyjny otrzymał zarówno od przedstawicieli Prezesa RM jak i od przedstawicieli Prezydenta RP pisemne odpowiedzi zawierające szczegółowy wykaz organów państwowych reprezentujących Rzeczpospolitą Polską na kolejnych szczytach Rady Europejskiej od momentu przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej. Przedstawiciele wnioskodawcy oraz

Prezydenta RP przekazali także informacje dotyczące przebiegu oraz porządku posiedzeń Rady Europejskiej w październiku 2008 r. i marcu 2009 r.

4. Rozprawa przed Trybunałem Konstytucyjnym 20 maja 2009 r.

4.1. Na rozprawie 20 maja 2009 r. uczestnicy postępowania konsekwentnie podtrzymali wcześniejsze poglądy, zarówno wyrażone w pismach procesowych, jak i podczas rozprawy 27 marca 2009 r.

4.2. Przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów stwierdzili, że Rada Europejska jest najwyższym politycznym organem Unii Europejskiej, i choć efekty działań tego organu nie mają charakteru norm prawnych, to mają istotne znaczenie w realizacji polityki państw członkowskich. Na posiedzeniach Rady Europejskiej spotykają się przedstawiciele tych państw, a efektem spotkań są konkluzje lub rekomendacje. Przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów podkreślili brak konstytucyjnych postanowień regulujących zasady członkostwa Polski w Unii Europejskiej i jednoznacznie określających sposób kształtowania relacji z punktu widzenia porządku ustrojowego. Uznali jednak, że nie oznacza to ustrojowej próżni, a jeśli przepis prawa unijnego stanowi alternatywnie o szefach państw lub rządów, rozstrzygnięcie, czy jest to alternatywa rozłączna, czy zwykła, winno być dokonane w odniesieniu do polskiego porządku ustrojowego. Zwrócili również uwagę na niesformalizowany sposób prowadzenia obrad i procedowania Rady Europejskiej, prowadzący do sytuacji, w której czasem nawet milczenie przedstawicieli państwa w sprawie konkretnej konkluzji interpretowane jest jako zgoda na jej przyjęcie w proponowanym kształcie. Wskazali jednak, że niektóre rozstrzygnięcia Rady Europejskiej mają charakter bardzo precyzyjnych decyzji, wiążących w sensie politycznym.

Przedstawiciele wnioskodawcy wskazali, że tematyka i porządek posiedzeń Rady Europejskiej są przygotowywane przez prezydencję, dla której partnerem jest rząd państwa członkowskiego, i przyznali, że nie wiedzą, czy informacje takie były przekazywane Prezydentowi. Uznali też, że nie ma takich kwestii, poruszanych na posiedzeniach Rady Europejskiej, o których Prezydent Rzeczypospolitej nie miałby prawa być informowany. Oddzielili jednak prawo Prezydenta do informacji od prawa do stanowczego oddziaływania poprzez reprezentowanie Rzeczypospolitej Polskiej w Radzie Europejskiej, bo obecność Prezydenta oznacza nieobecność albo utrudnioną obecność innego członka delegacji, a zatem we władczy sposób wpływa na możliwość prezentowania stanowiska Rzeczypospolitej. Podkreślili, że fizyczna obecność ministra przy stole obrad Rady Europejskiej jest warunkiem realizacji jego zadań w pracach delegacji, która ma bardzo ograniczony czas na przedstawienie stanowiska państwa członkowskiego. Przyznali zarazem, że Rada Europejska jest jedyną instytucją Unii Europejskiej, w której posiedzeniach może wziąć udział Prezydent Rzeczypospolitej.

Przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów zdefiniowali zasadnicze pojęcia stosowane w sprawie: kompetencję – jako zbiór przepisów umocowujących organ do władczego oddziaływania na sytuację podmiotów zewnętrznych, do aktualizowania obowiązku prawnego czy do kreowania sytuacji prawnej innych podmiotów; właściwość – jako przynależność pewnych spraw do danego organu; funkcję – jako najogólniejsze wskazanie obszarów znajdujących się w polu zainteresowania podmiotu publicznego; zaś zadanie – albo jako sposób realizacji funkcji (poprzez zadania realizowana jest funkcja), albo jako pochodną kompetencji (wykonywanie kompetencji jest zarazem wykonywaniem zadania).

W odniesieniu do „jednolitości polityki zagranicznej” wskazali, że jest ona wartością konstytucyjną, której służyć powinny wszelkie działania podmiotów

publicznych. Należy przez nią rozumieć „uwspólnienie poglądu” wyrażanego przez państwo w jego relacjach zewnętrznych, by był to pogląd spójny i konsekwentnie przedstawiany bez względu na to, kto realizuje tę politykę i w jakich miejscach się znajduje. Stwierdzili, że niezbędną cechą współdziałania, o którym mowa w art. 133 ust. 3 Konstytucji, jest jego obopólność, oznaczająca próbę uzgodnienia wspólnego stanowiska w kwestii podmiotu reprezentującego Rzeczpospolitą i treści samego stanowiska, z zastrzeżeniem, że w braku efektów współdziałania jeden z podmiotów jest uprawniony do jednoznacznego rozstrzygnięcia sprawy. Za słuszne uznali też uwzględnienie specyficznej relacji pomiędzy państwami członkowskimi a Unią Europejską, łączącej w sobie elementy prawnomiędzynarodowe z elementami wspólnotowymi i z elementami klasycznej współpracy międzyrządowej (ze względu na strukturę Unii Europejskiej i sposób jej działania w trzech filarach, z których pierwszy ma charakter wspólnotowy, ale dwa pozostałe są współpracą na zasadach międzyrządowych).

W odniesieniu do „kompetencji przekazanych”, w rozumieniu art. 90 Konstytucji, uznali, że obejmują one sprawy wcześniej przynależne właściwym organom władzy publicznej, co do których Unia Europejska przewiduje swoją właściwość. Art. 146 ust. 1 Konstytucji wskazuje Radę Ministrów jako organ prowadzący politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej, w związku z czym każde przekazanie będzie przekazaniem kompetencji, mieszczących się wcześniej w politykach realizowanych przez Radę Ministrów.

Przedstawiciele Prezesa Rady Ministrów stwierdzili, że „czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji”, o którym mowa w jej art. 126 ust. 2, to „funkcja”, realizowana w ramach kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej. Tym samym Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji poprzez własne kompetencje, a sformułowanie to nie jest tożsame z „przestrzeganiem Konstytucji”. Innymi słowy we wszystkich działaniach, przysługujących Prezydentowi RP na podstawie szczegółowych przepisów kompetencyjnych, przestrzeganie Konstytucji jest istotnym kryterium, według którego Prezydent dokonuje oceny tam, gdzie jest do niej uprawniony. Nie oznacza to jednak żadnych szczególnych kompetencji w zakresie interpretacji Konstytucji. Uznali, że żadne z zadań, określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji, ani żaden z innych obszarów, które mogłyby się pojawić na forum Rady Europejskiej nie wykluczają obecności Prezydenta. Obszary szczególnego zainteresowania ustrojowego Prezydenta stanowią zaś przesłanki, które w szczególny sposób powinny być brane pod uwagę w procesie współdziałania, którego z kolei efektem powinny być zgodne ustalenia. Zwrócili jednak uwagę, że – paradoksalnie – bezpieczeństwo i współpraca zagraniczna, czyli obszary bliższe Prezydentowi w sensie ustrojowym, należą do filaru współpracy międzyrządowej, a zatem będą się w nich pojawiały zadania, które w polskim porządku ustrojowym przyjąć na siebie może wyłącznie rząd.

Podsumowując, stwierdzili, że rząd ponosi odpowiedzialność za realizację polityki zagranicznej. W sensie ustrojowym Rzeczpospolitą na posiedzeniach Rady Europejskiej reprezentuje – w pierwszej kolejności – Prezes Rady Ministrów. Nie wyklucza to obecności Prezydenta Rzeczypospolitej, jednak tylko wtedy, gdy spełnione są przesłanki konstytucyjne. To Prezes Rady Ministrów jest ostatecznie uprawniony do przesądzenia o składzie polskiej delegacji na posiedzenie Rady Europejskiej i nie ma dwóch delegacji ani też delegacji rządowej oraz osoby reprezentującej Rzeczpospolitą oprócz tej delegacji. Uznali, że Prezydent może wyrazić wolę i zainteresowanie udziałem w delegacji, ale jeśli nie dojdzie do porozumienia i uzgodnienia, to rozstrzygająco decyduje Prezes Rady Ministrów – nie z racji zwierzchnictwa nad Prezydentem, ale z racji odpowiedzialności za działania podejmowane przez państwo polskie w strukturach Unii Europejskiej.

4.3. Przedstawiciele Prezydenta Rzeczypospolitej wskazali, że Radę Europejską należy postrzegać nie w kategoriach decyzyjnych, lecz w kategoriach kształtowania kultury politycznej i prawnej. Udział w jej posiedzeniach polega na czynnościach faktycznych o charakterze niewładczym, a większość przyjmowanych konkluzji, niemal nieomawiana w trakcie obrad, uzgadniana jest w trybie nieformalnych, roboczych konsultacji, organizowanych przez prezydencję. Niemniej efektem posiedzeń Rady Europejskiej są stwierdzenia, które można określić jako decyzje polityczne, wiążące również państwa, których przedstawiciele nie zajęli stanowiska podczas obrad Rady. Zwrócili uwagę, że formuła wypracowywania konsensu w Radzie Europejskiej oparta jest na zgodzie dorozumianej (*tacito consensu*), i podkreślili, że jednoczesna obecność Prezydenta Rzeczypospolitej i Prezesa Rady Ministrów na posiedzeniu potwierdza harmonię i zgodność stanowiska najwyższych przedstawicieli państwa. Uznali, że obecność, a zatem udział w podejmowaniu decyzji politycznych, nie oznacza wykonywania czynności władczych (ani nawet wykonywania aktów urzędowych). Zwrócili też uwagę, że przedstawiciele wnioskodawcy nie wskazali żadnych zachowań Prezydenta Rzeczypospolitej, które miałyby charakter imperatywny, kolizyjny czy też dowodziłyby rozbieżności polskiego stanowiska prezentowanego na forum europejskim.

Zdaniem przedstawicieli Prezydenta RP, każde działanie organów Unii Europejskiej, w tym Rady Europejskiej, a także samo istnienie, akcesja i funkcjonowanie Rzeczypospolitej w strukturach Unii (oraz funkcjonowanie samych struktur Unii), wiąże się z kwestią suwerenności państwa, toteż Prezydent, na mocy konstytucyjnie powierzonych mu funkcji, jest zawsze uprawniony do udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej, są tam bowiem poruszane problemy mieszczące się w dyspozycji art. 126 ust. 2 Konstytucji. Skoro ustrojodawca posłużył się najogólniejszym terminem „bezpieczeństwo”, to należy je rozumieć najszerzej – jako zawierające w sobie wszelkie sfery, w których bezpieczeństwo państwa może być postrzegane, w tym bezpieczeństwo energetyczne. Przedstawiciele Prezydenta RP podkreślili, że nie istnieje możliwość redukcji statusu ustrojowego Prezydenta Rzeczypospolitej w następstwie integracji europejskiej, i nazwali nieporozumieniem aprioryczne uznanie, że Prezydent na konkretnym posiedzeniu jest osobą niepożądaną czy niepotrzebną. Zaznaczyli, że oficjalna obecność osoby pełniącej urząd Prezydenta Rzeczypospolitej ma znaczenie prawne i nie oznacza jedynie uprawnień, lecz także ważne zobowiązania.

W ich ocenie, Prezydent Rzeczypospolitej nie jest „szefem państwa” w sensie najwyższego organu władzy państwowej, jest jednak jego najwyższym przedstawicielem, a gdy przedstawicielstwo to sprawuje w formie reprezentacji państwa – jego najwyższym reprezentantem. Funkcjonowanie Rzeczypospolitej w strukturach Unii Europejskiej nie uchyla i nie ogranicza charakteru Prezydenta jako najwyższego reprezentanta państwa i gwaranta pryncypiów egzystencji państwowej, określonych w art. 126 Konstytucji.

Przedstawiciele Prezydenta RP wyrazili pogląd, że Polska ma jedną politykę zagraniczną, której jednolitość gwarantują odpowiednie procedury i współdziałanie. Polityka ta nie jest generowana wyłącznie w jednym ośrodku władzy, co jednak nie osłabia pozycji Polski w Unii Europejskiej. Uznanie Rady Ministrów czy też jej Prezesa za wyłącznego kreatora – jedyne źródło – polityki zagranicznej państwa byłoby uznaniem, że stoi on ponad regułami podziału władz. Polityka zagraniczna stanowiłaby wówczas sferę wyłączności funkcjonalnej i kompetencyjnej rządu, a taki wyjątek od zasady ustrojowej podziału i równowagi władz nie jest konstytucyjnie dopuszczalny.

W ocenie przedstawicieli Prezydenta RP, „współdziałanie” – w warunkach modelowych – ma miejsce zarówno na płaszczyźnie sformalizowanej, jak i na płaszczyźnie nieformalnych, roboczych kontaktów i nic nie stoi na przeszkodzie, by przed każdym posiedzeniem Rady Europejskiej wszystkie uczestniczące w wypracowaniu

stanowiska Rzeczypospolitej organy przekazywały efekty swoich prac Prezydentowi za pośrednictwem jego kancelarii. Nakaz współdziałania jest adresowany do wszystkich wymienionych w Konstytucji podmiotów, a współdziałanie nie polega na aktywności jednej strony i bierności drugiej. Analizując zaszłości historyczne i reprezentacje Rzeczypospolitej na posiedzeniach Rady Europejskiej, przedstawiciele Prezydenta RP stwierdzili, że we wcześniejszym okresie współdziałanie na etapie przygotowań do posiedzenia kompensowało albo zastępowało potrzebę uczestnictwa Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej, co jednak zmieniło się w aktualnej sytuacji politycznej. Wcześniej bowiem współpraca Prezydenta i rządu układała się na tyle dobrze, że był on dostatecznie poinformowany o kierunkach działania i planach rządu, uznawał zatem, że nie musi czynnie uczestniczyć w posiedzeniach Rady.

W opinii przedstawicieli Prezydenta RP, polityka ustalona przez rząd może być – w granicach wskazanych przez art. 126 ust. 2 Konstytucji – kontrolowana i korygowana przez Prezydenta, a kompetencje w tym zakresie (w sferze zobowiązań prawnomiedzynarodowych czy w sferze personalnej – dyplomatycznej) wynikają z art. 133 Konstytucji. Istnieje jednak obszar współdziałania obejmujący znacznie więcej zagadnień niż tylko działania Prezydenta na wniosek, z inicjatywy czy w uzgodnieniu, w którym konsens w ramach kultury politycznej, prawnej i troski o dobro wspólne jest możliwy. W tym sensie ani Prezes Rady Ministrów, ani minister właściwy do spraw zagranicznych nie powinni zaskakiwać głowy państwa swoimi działaniami.

Przedstawiciele podkreślili, że Prezydent RP nie podlega delegowaniu przez inny organ, Prezydent nie wchodzi też w skład delegacji ustalonej przez Prezesa Rady Ministrów, bo jego tytuł do występowania na posiedzeniach Rady Europejskiej wynika z bezpośredniego umocowania konstytucyjnego. Niemniej jednak jest on członkiem reprezentacji państwa polskiego, szefem tak pojmowanej delegacji, i to do niego, choćby ze względów protokolarnych zwracają się unijni partnerzy; nie ubezwłasnowalnia to gospodarza polityki zagranicznej, którym jest rząd. Jeśli na posiedzeniu Rady Europejskiej jednocześnie obecni są Prezydent i Prezes Rady Ministrów, to stanowią oni łączną reprezentację, gdy zaś obecny jest wyłącznie Prezes Rady Ministrów (i np. jeden z ministrów), to nie ma wątpliwości, że minister nie reprezentuje państwa, lecz wchodzi w skład delegacji i stanowi „zaplecze” Prezesa Rady Ministrów. Przedstawiciele Prezydenta RP stwierdzili, że zasiadanie przy stole obrad niekoniecznie jest warunkiem wykonywania zadań przez właściwego ministra, bo Prezes Rady Ministrów kieruje pracami Rady Ministrów i winien być zdolny do przywołania jej stanowiska, zwłaszcza że posiedzenie Rady Europejskiej nie ma charakteru eksperckiego, a na poziomie szefów państw i rządów dyskutowane są kwestie polityczne o charakterze zasadniczym. Podkreślili, że art. 126 ust. 2 Konstytucji ma treść normatywną, a ewentualna bierność Prezydenta w sprawach w tym przepisie wymienionych może pociągnąć za sobą jego odpowiedzialność konstytucyjną.

Wskazali, że w zakresie „czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji”, Prezydent jest adresatem norm konstytucyjnych i winien dochować wierności postanowieniom Konstytucji. Natomiast przy poszczególnych aktach i czynnościach urzędowych winien mieć na względzie powierzoną mu rolę ustrojową, w tym funkcję gwaranta (strażnika) określonych konstytucyjnie wartości.

Podsumowując, przedstawiciele Prezydenta RP stwierdzili, że w sprawie nie zostały spełnione wymogi prawne uznania zaistnienia konfliktu kompetencyjnego. Oczekiwane przez wnioskodawcę rozstrzygnięcie kreowałoby regułę postępowania niezależnie od deficytu wyraźnych norm kompetencyjnych, co jest niedopuszczalne. Stwierdzili, że sprawa sprowadza się do oceny *post factum*, czy premier za pośrednictwem odpowiednich agend i służb mógł nie zawiadomić Prezydenta Rzeczypospolitej o miejscu,

terminie i przedmiocie posiedzenia Rady Europejskiej i czy mógł przesądzić o zbędności jego obecności na posiedzeniu, ze względu na wyznaczenie składu polskiej delegacji.

4.4. Przedstawiciele Prokuratora Generalnego stwierdzili, że przedmiotem sporu kompetencyjnego jest formalna kompetencja do ustalenia składu delegacji państwowej na posiedzenie Rady Europejskiej, przysługująca Prezesowi Rady Ministrów. Podkreślili, że dopuszczenie możliwości udziału Prezydenta w posiedzeniu Rady Europejskiej wbrew stanowisku Prezesa Rady Ministrów (określającego skład delegacji), oznaczałoby pozostawianie Prezydenta poza delegacją, co jednak jest niedopuszczalne. Stwierdzili też, że „prowadzenie polityki zagranicznej” przez Radę Ministrów oznacza jej uprawnienie do podejmowania wszelkich działań w imieniu państwa polskiego. Podkreślili, że polityka zagraniczna musi służyć umacnianiu bezpieczeństwa państwa i wzmacnianiu jego suwerenności, i uznali, że „prowadzenie polityki” oznacza uwzględnianie w niej zarówno celów długo- jak i krótkofalowych oraz programowanie, wykonywanie i realizację wszelkich działań krótko- i długoterminowych. Racjonalnym celem prawodawcy unijnego było zapewnienie jednolitości reprezentacji poszczególnych państw członkowskich. Rozdzielenie sfery decyzji od sfery reprezentacji nie jest możliwe, bo reprezentacja na forum Rady Europejskiej nie ma charakteru cywilnoprawnego, lecz polityczny i zawsze wiąże się z podejmowaniem – w sposób aktywny bądź dorozumiany – decyzji w imieniu państwa.

W odniesieniu do kompetencji przekazywanych Unii Europejskiej przedstawiciele Prokuratora Generalnego stwierdzili, że ich zakres się zmienia, a polskim organem władzy publicznej, uprawnionym do prezentowania stanowiska na forum Unii Europejskiej, powinien być organ realizujący kompetencje przenoszone ze sfery kompetencji krajowych do sfery kompetencji organu ponadnarodowego.

Odnosząc się do kwestii „czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji” wskazali, że jest to element konstruujący pozycję ustrojową Prezydenta, którego realizacja wymaga szczegółowej kompetencji. Z art. 126 ust. 2 Konstytucji nie wynika jakakolwiek preferencja dla prezydenckiej wykładni Konstytucji, choć Prezydent powinien przejawiać możliwie szeroką aktywność w ocenie tego, czy inne organy działają zgodnie z Konstytucją.

V

Trybunał Konstytucyjny zważył, co następuje:

1. Przedmiot i zakres sporu kompetencyjnego w ujęciu zawartym we wniosku Prezesa Rady Ministrów.

1.1. Prezes Rady Ministrów w trybie art. 189 Konstytucji zwrócił się z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego „o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między Prezydentem Rzeczypospolitej Polskiej a Prezesem Rady Ministrów w przedmiocie określenia centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania na [nich] stanowiska Państwa”. Tym samym wnioskodawca uczynił przedmiotem sporu kompetencję reprezentowania Rzeczypospolitej na posiedzeniach Rady Europejskiej (jako organu Unii) i związaną z tym kompetencję przedstawiania na tym forum stanowiska państwa polskiego.

1.2. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, przedmiotem sporu kompetencyjnego pozostają zatem – zgodnie z wnioskiem Prezesa Rady Ministrów – dwie funkcjonalnie powiązane kompetencje:

a) „określanie” centralnego konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej uprawnionego do reprezentowania państwa na posiedzeniach Rady Europejskiej;

b) „prezentowanie” (przedstawianie) na posiedzeniach Rady Europejskiej stanowiska Rzeczypospolitej.

Spór dotyczy w szczególności sytuacji, gdy Prezydent Rzeczypospolitej powołałby zamiar wzięcia udziału w posiedzeniu Rady Europejskiej, podczas gdy udziału tego nie przewidywała (zakładała) Rada Ministrów.

1.3. Prezes Rady Ministrów – we wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego wyraził pogląd, że przedmiotem sporu – oprócz kompetencji podjęcia decyzji o udziale w posiedzeniu Rady Europejskiej – jest uprawnienie do „prezentowania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu Rady Europejskiej”. W innym miejscu wniosku spór kompetencyjny został ujęty jako dotyczący kompetencji podejmowania decyzji w przedmiocie „określenia składu delegacji Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej”.

Wskazane tu konkretyzacje sporu kompetencyjnego, o którego rozstrzygnięcie wnosi Prezes Rady Ministrów, komplikują w pewnym stopniu rozpoznanie wniosku. Użyte do ich wyrażenia pojęcia („prezentowanie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu Rady Europejskiej”, „wiążące określenie składu delegacji RP na posiedzenie Rady Europejskiej”) odnoszą się – co należy podkreślić – w wyższym stopniu do konkretnych czynności podejmowanych w związku z posiedzeniami tego organu lub w czasie posiedzenia niż do konstytucyjnie określonych kompetencji Rady Ministrów lub jej Prezesa. W pewnym zakresie jest to spór nie tylko o prawnie sprecyzowane kompetencje konstytucyjnych organów państwa, ale także – o zasady i zakres podejmowanych konkretnie czynności związanych ze sposobem reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej na konkretnych posiedzeniach Rady Europejskiej.

1.4. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że kompetencję konstytucyjnego organu państwa stanowi upoważnienie takiego organu przez ustrojodawcę lub ustawodawcę do działania o sprecyzowanych przez prawo następstwach w przedmiotowo określonej sferze; podjęcie tego działania może być obowiązkiem prawnym bądź uprawnieniem danego organu.

W tym kontekście Trybunał podkreśla, że tak rozumianych kompetencji nie należy utożsamiać z funkcjami ustrojowymi organów (rolami spełnianymi w systemie konstytucyjnym), z zadaniami (tj. prawnie określonymi celami i następstwami funkcjonowania poszczególnych organów państwa) ani też z zakresami właściwości rzeczowej (przedmiotowo określonymi sferami działania).

Trybunał Konstytucyjny, rozstrzygając spory kompetencyjne między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, orzeka o treści i granicach kompetencji pozostających w sporze organów. Przedmiotem rozstrzygnięcia może być zarówno aspekt przedmiotowy spornych kompetencji (treść działań organów pozostających w sporze o kompetencje), jak i aspekt osobowy (określenie podmiotów władnych podjąć określone przez prawo działania).

Trybunał, rozpoznając spór kompetencyjny, rozstrzyga o istnieniu lub nieistnieniu kompetencji określonego centralnego organu państwa oraz o kształcie prawnym spornej kompetencji. Pytanie o kompetencję pojawia się z reguły na tle konkretnych sytuacji jednostkowych, w których dwa (lub więcej) centralne organy państwa uznały się za

właściwe do podjęcia tożsamyh działań prawnych bądź uznały się za niewłaściwe do podjęcia danego aktu.

Sformułowanie art. 189 Konstytucji nie daje podstaw do przyjęcia, że kognicja Trybunału Konstytucyjnego ogranicza się do rozstrzygania sporów o kompetencje ustanowione tylko w Konstytucji. Zadania centralnych organów konstytucyjnych wykonywane są przez wykorzystanie kompetencji zarówno konstytucyjnych jak i ustawowych, a nadto – wynikających z innych aktów powszechnie obowiązujących (ratyfikowanych umów międzynarodowych, a nawet – rozporządzeń). Ogólne określenie „spory kompetencyjne” zawarte w art. 189 Konstytucji wskazuje, że Trybunał rozstrzyga spory o kompetencje bez względu na rangę przepisu je ustanawiającego. W odniesieniu do centralnych konstytucyjnych organów państwa ustalenie treści i zakresu ich poszczególnych kompetencji następuje przez zestawienie szczegółowych unormowań kompetencyjnych z określonymi w Konstytucji funkcjami i zadaniami konkretnych organów pozostających w sporze kompetencyjnym.

Rozstrzyganie przez Trybunał Konstytucyjny sporu kompetencyjnego sprowadza się do zajęcia przez Trybunał wiążącego prawnie stanowiska w sytuacji, gdy pojawi się (i zostanie przedłożona do rozstrzygnięcia Trybunałowi) rozbieżność stanowisk dwóch lub większej liczby organów co do zakresu (granic) kompetencji któregoś z nich. Rozbieżność może polegać na przekonaniu, że obu spierającym się organom przysługuje określona kompetencja do wydania danego aktu lub podjęcia danej czynności prawnej (spór pozytywny), bądź na przekonaniu, że oba danej kompetencji nie mają. Musi przy tym zaistnieć realny spór, nie zaś – potencjalna wątpliwość interpretacyjna. Organ inicjujący spór kompetencyjny winien udokumentować realność sporu o kompetencje oraz uprawdopodobnić interes prawny w jego rozstrzygnięciu.

Niewątpliwe jest, że zarówno Prezes Rady Ministrów jako organ składający wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego, jak i Prezydent Rzeczypospolitej jako organ pozostający w sporze (a w każdym razie: rozbieżnie w stosunku do wnioskodawcy interpretujący kompetencję reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach Rady Europejskiej) pozostają centralnymi konstytucyjnymi organami państwa w rozumieniu art. 189 Konstytucji. Spór przekazany do rozstrzygnięcia Trybunałowi Konstytucyjnemu spełnia zatem wymogi art. 189 Konstytucji w aspekcie podmiotowym.

Treść wniosku Prezesa Rady Ministrów (oraz wystąpienia jego przedstawicieli na rozprawie przed Trybunałem Konstytucyjnym), treść odpowiedzi Prezydenta RP na wniosek Prezesa Rady Ministrów, a także treść pisma procesowego pełnomocnika Prezydenta RP złożonego w pierwszym dniu rozprawy oraz wypowiedzi przedstawicieli Prezydenta RP w trakcie rozprawy wskazują na wystąpienie rozbieżności stanowisk w przedmiocie kompetencji reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w toku konkretnych posiedzeń Rady Europejskiej oraz w odniesieniu do kompetencji przedstawiania na tych posiedzeniach stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej. Rozbieżności te wystąpiły w praktyce, w związku z konkretnymi posiedzeniami Rady Europejskiej (w tym zwłaszcza: przed posiedzeniem 15-16 października 2008 r.). Sprawia to, że w sprawie objętej wnioskiem Prezesa Rady Ministrów z 17 października 2008 r. zaistniały realne elementy sporu kompetencyjnego w rozumieniu art. 189 Konstytucji.

1.5. Biorąc pod uwagę przedmiot sporu kompetencyjnego, należy podkreślić, że Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej została ustanowiona w okresie poprzedzającym akcesję do Unii Europejskiej. W odróżnieniu od konstytucji niektórych państw członkowskich Unii (np. Francji, czy Finlandii) polski ustrojodawca nie dokonał stosownych zmian czy uzupełnień w unormowaniach konstytucyjnych dotyczących zakresów działania i kompetencji organów państwowych w celu ich doprecyzowania w

związku z członkostwem w Unii Europejskiej. Wiele kwestii kompetencyjnych i funkcjonalnych związanych z członkostwem w Unii nie zostało wyraźnie, bezpośrednio unormowanych w tekście Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Twórcy Konstytucji uznali, że ewentualnie występujące problemy będą mogły być rozwiązane przy uwzględnieniu zasady przychylności i respektowania unormowań traktatowych oraz wiążących Rzeczpospolitą Polską zobowiązań prawa międzynarodowego (co wynika, przede wszystkim, z art. 9 Konstytucji). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, rozgraniczeń kompetencyjnych między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa trzeba dokonywać – w pierwszej kolejności – w drodze wykładni założeń konstrukcyjnych ukształtowanego w Konstytucji Rzeczypospolitej systemu ustrojowego, odwołując się zwłaszcza do genezy (w tym ewolucji kompetencji poszczególnych organów władzy wykonawczej) oraz do zasad naczelnych Konstytucji.

1.6. Jednym z tych założeń jest funkcjonowanie w obrębie władzy wykonawczej dwóch centralnych konstytucyjnych organów: Prezydenta i Rady Ministrów, przy czym w odniesieniu do każdego z nich odrębne są podstawy powoływania do piastowania funkcji konstytucyjnych. Organy te cechują właściwe dla każdego zakresy działania i kompetencji; jednocześnie wskazano sytuacje wymagające wzajemnego i lojalnego współdziałania.

Istnienie dwóch organów władzy wykonawczej, z których każdy realizuje funkcje wyodrębnione zakresowo i rodzajowo wiążące się z występowaniem w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej także w relacjach zewnętrznych, przesądza o zróżnicowanym uczestnictwie obu tych organów, w zakresie i w formach zdeterminowanych konstytucyjnie oraz ustawowo (zgodnie z art. 126 ust. 3 oraz art. 146 ust. 1, 2 i 4 Konstytucji), w kształtowaniu relacji pomiędzy Rzeczpospolitą Polską jako państwem członkowskim Unii a instytucjami Unii Europejskiej.

1.7. Polityka Polski wobec Unii Europejskiej i związana z członkostwem w Unii nie jest bezpośrednio unormowana w Konstytucji, co jest zrozumiałe z uwagi na czas stanowienia Konstytucji.

Nie ulega wątpliwości, że do stosunków z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi znajduje zastosowanie art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji. Sformułowanie tego przepisu jest bowiem na tyle pojemne, że odnosi się do wszystkich państw, a także do organizacji międzynarodowych, i to zarówno tych, do których Polska należy, jak i innych (niezależnie od charakteru i stopnia zintegrowania danej organizacji).

Stosunki Polski z Unią Europejską nie dadzą się zamknąć w konstytucyjnych ramach „polityki zagranicznej” ani też „polityki wewnętrznej”. Prawo Unii Europejskiej stanowi zarazem część krajowego porządku prawnego. Jest stosowane przez polskie organy państwowe. W tym zakresie konsekwencje członkostwa w Unii Europejskiej można uznać za należące do sfery polityki wewnętrznej.

Z kolei stosunki Polski z innymi państwami członkowskimi, jak również kontakty z instytucjami oraz organami unijnymi (wspólnotowymi), wykazują cechy polityki zagranicznej. Należy przy tym uwzględnić okoliczność, że niektóre instytucje i organy Unii składają się z przedstawicieli państw członkowskich (Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, Komitet Stałych Przedstawicieli – COREPER, liczne komitety funkcjonujące w ramach tzw. procedury komitologii, organy agencji wspólnotowych i unijnych). Przedstawiciele Polski uczestniczą zatem w procesie podejmowania decyzji, które w związku z tym nie mają charakteru w pełni zewnętrznego wobec Rzeczypospolitej Polskiej.

Stosunki Polski z Unią Europejską nie mają więc charakteru jednorodnego. Niewątpliwie jednak, jako całość, zamykają się w pełni w ramach „polityki zagranicznej i

wewnętrznej Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 146 ust. 1 Konstytucji) oraz „polityki państwa” (art. 146 ust. 2 Konstytucji).

2. Rada Europejska – funkcje i zadania, uczestnictwo w posiedzeniach.

Rada Europejska jest instytucją Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE) Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa w tej sferze ogólne kierunki polityczne. W skład Rady Europejskiej wchodzi szefowie państw lub rządów państw członkowskich oraz przewodniczący Komisji Europejskiej. Towarzyszą im ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich i członek Komisji. Rada Europejska zbiera się co najmniej dwa razy w roku pod przewodnictwem szefa państwa lub rządu państwa członkowskiego, które przewodniczy Radzie. Rada Europejska składa Parlamentowi Europejskiemu sprawozdanie po każdym swym spotkaniu oraz roczne sprawozdanie pisemne o postępach dokonanych przez Unię.

Rada Europejska zajmuje się więc najważniejszymi strategicznymi zagadnieniami Unii Europejskiej. Przedmiotem obrad Rady Europejskiej są zagadnienia dotyczące przyszłości Unii, a także najważniejsze problemy bieżące, zarówno wewnętrzne, jak i międzynarodowe, dotyczące bezpośrednio lub choćby tylko pośrednio Unii Europejskiej.

Mogą to być zagadnienia z zakresu wszystkich trzech filarów Unii: Wspólnoty Europejskiej i jej polityk, wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz współpracy policyjnej i sądowej w sprawach karnych. Oprócz ogólnego upoważnienia, wynikającego z art. 4 TUE, Rada Europejska opiera się w swych działaniach na szczegółowych upoważnieniach traktatowych.

Rada Europejska podejmuje decyzje polityczne. Mogą mieć one różny charakter i stopień ogólności oraz imperatywności. Niektóre decyzje są następnie wcielane w życie w postaci aktów prawnych przez instytucje posiadające kompetencje w dziedzinie tworzenia prawa unijnego, tj. Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską. Często przed podjęciem inicjatyw legislacyjnych Komisja Europejska zwraca się do Rady Europejskiej o polityczną akceptację planowanych zamierzeń. Rada Europejska stanowi też forum ostatecznego rozstrzygnięcia konfliktów między państwami członkowskimi, których nie udało się rozwiązać na niższych szczeblach kontaktów wzajemnych, a zwłaszcza w Radzie Unii Europejskiej (tj. instytucji unijnej składającej się z właściwych rzeczowo ministrów państw członkowskich).

Rada Europejska podejmuje swe decyzje i ustalenia w drodze konsensu, bez przeprowadzania formalnego głosowania. Wyniki obrad Rady Europejskiej są zamieszczane we wnioskach końcowych (konkluzjach) prezydencji Unii właściwej czasowo dla danego półrocza. Są ogłaszane bezpośrednio po danym posiedzeniu Rady Europejskiej.

Zgodnie z zasadami organizacji posiedzeń Rady Europejskiej przyjętymi na posiedzeniu w Sewilli 21-22 czerwca 2002 r. (tzw. konkluzje sewilskie) Rada Europejska zbiera się na posiedzeniach zasadniczo cztery razy w roku (dwa razy w okresie 6-miesięcznej prezydencji danego państwa lub państw). W wyjątkowych okolicznościach Rada Europejska może odbyć posiedzenie nadzwyczajne.

Propozycje dotyczące programu Rady Europejskiej są przygotowywane w Komitecie Stałych Przedstawicieli (COREPER) oraz komitetach właściwych w sprawach drugiego i trzeciego filaru Unii Europejskiej, a także w Sekretariacie Generalnym Rady Unii Europejskiej.

Posiedzenia Rady Europejskiej są przygotowywane przez Radę Unii Europejskiej do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, składającej się z ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich. Rada ta koordynuje wszystkie prace

przygotowawcze i opracowuje program posiedzenia. Podczas posiedzenia, które odbywa się co najmniej cztery tygodnie przed posiedzeniem Rady Europejskiej, Rada do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych, działając zgodnie z propozycją aktualnej prezydencji, przygotowuje opatrzone przypisami projekt posiedzenia zawierający: wykaz spraw do zatwierdzenia lub podpisania, które nie wymagają dyskusji; listę spraw do dyskusji, co ma doprowadzić do określenia ogólnych wytycznych politycznych; listę spraw do dyskusji, które umożliwią przyjęcie decyzji w sposób opisany w paragrafie 9 konkluzji sewilskich; listę spraw do dyskusji, które jednak nie mają być przedmiotem wniosków.

W przeddzień posiedzenia Rady Europejskiej Rada do Spraw Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych zbiera się na ostatniej sesji przygotowawczej i przyjmuje program ostateczny, do którego w późniejszym terminie bez zgody wszystkich delegacji państw członkowskich nie może zostać dodany żaden nowy punkt.

W trakcie posiedzenia Rady Europejskiej, na którym przyjmowane są wnioski, każdemu państwu członkowskiemu przysługują dwa miejsca. Zawarte w art. 4 TUE określenie „szefowie państw lub rządów”, którzy wchodzi w skład Rady Europejskiej (uczestniczą w jej posiedzeniach), odsyła do konstytucji i ustawodawstw krajowych poszczególnych państw członkowskich.

3. Rozdział kompetencji między centralne organy władzy wykonawczej.

Doświadczenia funkcjonowania dwóch centralnych organów władzy wykonawczej – Prezydenta oraz Rady Ministrów – w latach 1989-1997 były jednym ze źródeł rozstrzygnięć konstytucyjnych w okresie prac nad Konstytucją z 2 kwietnia 1997 r. Pomimo wysiłków twórców Konstytucji nie udało się, jak wykazuje to między innymi spór będący przedmiotem niniejszego orzeczenia, dokonać tak jednoznacznego rozdziału kompetencji między oba segmenty władzy wykonawczej, by wykluczyć możliwość zaistnienia sporu (konfliktu). Sytuacja sporu (konfliktu) występuje pomimo wyeliminowania z porządku konstytucyjnego regulacji obowiązujących w latach 1989-1997, które stanowiły najpoważniejsze źródło napięć i konfliktów.

Konstytucja określa zasady i podstawy prawne zadań, funkcji, kompetencji, reguł współpracy i ściśle uzależnionego współdziałania między organami państwa. Stosując Konstytucję trzeba także uwzględniać reguły nieunormowane w niej *expressis verbis*, które należą do istoty mechanizmu rządzenia państwem. Niepisane zasady i reguły mogą mieć charakter zwyczajów konstytucyjnych, utrwalonej praktyki działania czy też mogą być pochodną wykształconych w demokracjach kanonów kultury prawnej, zwłaszcza – konstytucyjnej.

Potrzeba uwzględniania zarówno reguł wyrażonych w Konstytucji, jak i wynikających z innych porządków ich obowiązywania, wiąże się z tym, że zakresy kompetencji dwóch (lub więcej) organów mogą się krzyżować, zaś środki służące ich realizacji pozostają różne. W szczególności zadania przypisane dwom (lub więcej) organom mogą być określone pojęciem jednobrzmiącym (jak np. bezpieczeństwo); tym niemniej ich rzeczywista treść uzależniona jest od funkcji ustrojowych danego organu, jego kompetencji oraz zakresu i rodzaju odpowiedzialności.

W sytuacji gdy kwestia będąca przedmiotem sporu kompetencyjnego – tj. określenie centralnego konstytucyjnego organu państwa, który jest uprawniony do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach Rady Europejskiej w celu przedstawiania na nich stanowiska państwa – nie została konstytucyjnie uregulowana w sposób wyraźny i jednoznaczny, niezbędna staje się w tym zakresie miarodajna interpretacja odpowiednich przepisów konstytucyjnych.

4. Zadania i kompetencje Rady Ministrów w sferze polityki wewnętrznej i zagranicznej RP.

4.1. Art. 146 ust. 1 Konstytucji stanowi, że Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że materia „europejska”, stanowiąca przedmiot obrad Rady Europejskiej, to przede wszystkim materia należąca do tradycyjnie rozumianej „polityki wewnętrznej” (polityka ekonomiczna, rolna, transportowa, środowiskowa itd.). W im wyższym stopniu materia posiedzeń Rady Europejskiej dotyczy polityki wewnętrznej (a raczej poszczególnych działów tej polityki), którą prowadzi i za którą politycznie odpowiada Rada Ministrów, tym mniej uzasadnione staje się uczestnictwo innego organu w posiedzeniach Rady Europejskiej.

W sytuacji gdy źródłem sporu kompetencyjnego jest przede wszystkim sposób rozumienia materii spraw zagranicznych i stosunków zewnętrznych oraz kompetencji centralnych konstytucyjnych organów władzy wykonawczej w tym zakresie, analiza koncentruje się na tej właśnie materii.

4.2. Unormowania art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 Konstytucji wyznaczają zakres właściwości i funkcje Rady Ministrów w sferze stosunków zewnętrznych Rzeczypospolitej. Art. 146 ust. 1 zastrzega „prowadzenie polityki zagranicznej” do właściwości Rady Ministrów. Sfera tej polityki, a także sprawy „niezastrzeżone dla innych organów państwowych” (w tym dla Prezydenta Rzeczypospolitej bądź dla samorządu terytorialnego) należą do Rady Ministrów (art. 146 ust. 2 w związku z art. 146 ust. 1). Z zakresem właściwości Rady Ministrów określonej w art. 146 ust. 1 i 2 wiążą się jej zadania oraz kompetencje.

Wiele argumentów wskazuje, że prowadzenie stosunków zagranicznych jest domeną Rady Ministrów. Po pierwsze, Rada Ministrów realizuje konstytucyjną funkcję „ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi” (art. 146 ust. 4 pkt 9), z czym, po drugie, wiąże się zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (art. 146 ust. 4 pkt 8). Po trzecie, Rada Ministrów „prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 146 ust. 1). Po czwarte, Rada Ministrów ma wyłączną kompetencję zawierania umów międzynarodowych, i po piąte, na rzecz Rady Ministrów działa domniemanie właściwości w sprawach „polityki państwa” (art. 146 ust. 2). Skoro zatem jest zasadą, że prowadzenie stosunków zagranicznych jest domeną władzy wykonawczej, a w ramach władzy wykonawczej należy do Rady Ministrów, to konsekwencje takiej regulacji są jednoznaczne – wszystkie pozostałe organy władzy wykonawczej mogą realizować tylko takie zadania i kompetencje, jakie wynikają z Konstytucji bądź ustaw, a ponadto muszą uznawać polityczną odpowiedzialność rządu za kierowanie sprawami zagranicznymi.

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że w wysłowniu art. 146 ust. 1 Konstytucji zawarte jest domniemanie wyłącznej właściwości Rady Ministrów w sferze materialnie pojmowanego „prowadzenia polityki zagranicznej”. Niekoniecznie oznacza to zupełną wyłączność Rady Ministrów w dziedzinie reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w kontaktach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Uwzględnić bowiem należy art. 133 ust. 1 określający Prezydenta Rzeczypospolitej jako „reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych”. Zgodnie z art. 146 ust. 2 Konstytucji do Rady Ministrów należą zatem wszystkie sprawy reprezentacji państwa, z wyjątkiem tych, które w wyraźny sposób zostały – w art. 133 ust. 3 – zastrzeżone na rzecz Prezydenta Rzeczypospolitej, i których realizacja wymaga współdziałania z Prezesem Rady Ministrów oraz Ministrem Spraw Zagranicznych.

Trybunał Konstytucyjny przyjmuje, że w ramach funkcji „prowadzenia polityki zagranicznej” mieści się również uczestnictwo w posiedzeniach, gremiach decyzyjnych i spotkaniach z przedstawicielami innych państw i organizacji międzynarodowych (ponadnarodowych).

Dopełnieniem unormowań art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji jest ust. 4 pkt 9 w tym artykule. Przypisuje on Radzie Ministrów funkcję „ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”. Również tu przepis określający funkcję Rady Ministrów jako sprawowanie „ogólnego kierownictwa” nie jest w pełnym tego określenia znaczeniu przepisem kompetencyjnym. Nie precyzuje bowiem, choćby ze względu na eksponowanie słowa „ogólne” (w odniesieniu do pojęcia „kierownictwa”), konkretnych kompetencji kierowniczych. Co więcej – poprzedzony jest (w art. 146 ust. 4 *ab initio*) zastrzeżeniem o charakterze odesłania, że Rada Ministrów sprawuje swe „ogólne kierownictwo” „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”. Tym samym sam ustrojodawca założył i zapowiedział dookreślenie zarówno zasad jak i zakresu sprawowania istotnego tu „ogólnego kierownictwa”.

4.3. Prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej należy do Rady Ministrów. Na podstawie art. 148 pkt 4 Prezes Rady Ministrów „zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania” (co wyznacza pozycję i rolę Prezesa Rady Ministrów).

Prezes Rady Ministrów nie został wyposażony przez Konstytucję w przypisane mu wprost konstytucyjnie wydzielone zadania oraz kompetencje w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Jego działania są zatem pochodną konstytucyjnej funkcji „reprezentowania Rady Ministrów” (art. 148 pkt 1) oraz konstytucyjnego zadania „zapewnienia wykonywania polityki Rady Ministrów i określania sposobów jej wykonywania” (art. 148 pkt 4 Konstytucji). Konstytucyjny wymóg współdziałania Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów (oraz właściwym ministrem) w zakresie polityki zagranicznej odnosi się do Prezesa Rady Ministrów jako organu realizującego funkcję (uprawnienia) określone w art. 148 pkt 1 i 4 w obszarze polityki zagranicznej objętym zakresem działania (właściwości) i kompetencjami Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów, współdziałając z Prezydentem w zakresie polityki zagranicznej (art. 133 ust. 3 Konstytucji), realizuje swe uprawnienia wynikające z art. 148 pkt 1 i 4, tym niemniej – funkcjonuje w obszarze spraw przypisanych właściwości Rady Ministrów *in corpore*, nie zaś wprost – w obszarze działania i kompetencji samego Prezesa Rady Ministrów. Formą wykonania zadania określonego w art. 148 pkt 4 Konstytucji pozostaje określanie przez Prezesa Rady Ministrów sposobu reprezentacji Rady Ministrów na posiedzeniu Rady Europejskiej.

4.4. Prowadzenie polityki zagranicznej i sprawowanie w tym obszarze „ogólnego kierownictwa” (art. 146 ust. 1 i 4 pkt 9) oraz pozostawanie organem właściwym w sprawach „nie zastrzeżonych dla innych organów państwowych” (art. 146 ust. 2 Konstytucji) obejmuje ustalanie treści stanowiska Rzeczypospolitej we wszystkich zakresach jej stosunków zewnętrznych, w tym we wszystkich zakresach i formach relacji z Unią Europejską. Z tego powodu ustalenie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na każde posiedzenie Rady Europejskiej stanowi zgodnie z art. 146 ust. 2 Konstytucji obszar wyłącznej właściwości Rady Ministrów. Rada Ministrów, jej Prezes i podległe organy administracji rządowej odpowiadają też – zgodnie z art. 146 ust. 2 – za przygotowanie wspomnianego stanowiska, wynegocjowanie niezbędnych uzgodnień z rządami innych państw członkowskich i z instytucjami Unii. Rada Ministrów, działając przez reprezentującego ją Prezesa Rady

Ministrów i wyznaczonego ministra (członka Rady Ministrów), władna jest zdecydować o treści, miejscu i formie oraz zakresie prezentowania tego stanowiska (m.in.) na posiedzeniu Rady Europejskiej. Może też samodzielnie upoważnić Prezesa Rady Ministrów (wyznaczonego ministra) do dokonywania koniecznych modyfikacji stanowiska w ramach ustalonej przez siebie polityki zagranicznej (zwłaszcza europejskiej) pod wpływem bieżących potrzeb, wynikających z przebiegu obrad Rady Europejskiej.

4.5. Kształtowanie i przedstawianie („prezentowanie”) stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach politycznej instytucji Unii – Rady Europejskiej stanowi zatem istotny element prowadzenia przez Radę Ministrów polityki zagranicznej i europejskiej (jako materii niezastrzeżonej dla innych organów państwowych, w rozumieniu art. 146 ust. 2 Konstytucji). Należą one – w myśl art. 146 ust. 2 – do zakresu działania Rady Ministrów. Rada Ministrów władna jest zdecydować o personalnym składzie swej reprezentacji na konkretne posiedzenie Rady Europejskiej (w ramach „limitu” wyznaczonego w art. 4 TUE i uchwałach Rady Europejskiej, w tym aktualnie przez tzw. konkluzje sewilskie). Może też sprecyzować treść i sposób prezentacji stanowiska Polski i dopuszczalne jego modyfikacje zarówno w czasie posiedzenia Rady, jak i (zwłaszcza) w trakcie uzgodnień poprzedzających posiedzenie.

4.6. Generalnym upoważnieniem do reprezentowania Rady Ministrów dysponuje – na podstawie art. 148 pkt 1 – Prezes Rady Ministrów. On też określa sposoby wykonywania polityki kierowanej przez siebie Rady Ministrów (art. 148 pkt 4). Uczestnictwo Prezesa Rady Ministrów w posiedzeniach Rady Europejskiej stanowi bezpośrednią konsekwencję jego pozycji i funkcji ustrojowych w Radzie Ministrów i szerzej – w systemie organów państwowych. Prezes Rady Ministrów może też – w ramach określania sposobów wykonywania polityki Rady Ministrów – wyznaczyć sposób reprezentowania Rady Ministrów w przygotowaniu obrad oraz na posiedzeniu Rady Europejskiej.

5. Konstytucyjna pozycja i funkcje ustrojowe Prezydenta RP a kwestia uczestnictwa w posiedzeniach Rady Europejskiej.

5.1. Art. 10 ust. 2 Konstytucji ustanawia zasadę dualizmu władzy wykonawczej, toteż Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz Rada Ministrów działają jako wyodrębnione strukturalnie, kompetencyjnie i funkcjonalnie organy tej władzy. Prezydent Rzeczypospolitej w sferze urzeczywistniania przypisanych mu przez prawo funkcji oraz zadań działa niezależnie od Rady Ministrów i „na własny rachunek”. Dotyczy to funkcji Prezydenta określonych w art. 126 ust. 1 Konstytucji, w szczególności w sferze działań niewładczych i niepolegających na wydawaniu aktów urzędowych.

Prezydent Rzeczypospolitej, czuwając nad przestrzeganiem Konstytucji (art. 126 ust. 2), samodzielnie interpretuje i stosuje jej postanowienia w ramach i przy wykonywaniu zadań własnych, określonych konstytucyjnie lub ustawowo.

Zasada samodzielności funkcjonalnej Prezydenta została natomiast konstytucyjnie ograniczona przy wydawaniu przez niego aktów urzędowych. Ustrojodawca konstytucyjny dokonał w tym zakresie rozgraniczenia na sytuacje określone w art. 144 ust. 3 Konstytucji, w których Prezydent wykonuje swe prerogatywy samodzielnie, oraz na wszystkie pozostałe, w obrębie których akty urzędowe Prezydenta wymagają ich kontrasygnowania przez Prezesa Rady Ministrów (co wiąże się z przejmowaniem przez Prezesa Rady Ministrów politycznej

odpowiedzialności za ich wydanie i treść przed Sejmem). Prezydent bowiem w całym zakresie swego działania nie podlega kontroli Sejmu i nie ponosi przed Sejmem odpowiedzialności. Realna polityczna ocena działań Prezydenta ma miejsce w związku z wyborem urzędującego Prezydenta na drugą kadencję i wyraża się – pozytywnie – w akcie reelekcji. Prezydent odpowiada politycznie przed Narodem.

5.2. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie ma wynikających z przepisów Konstytucji uprawnień do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej RP. Jej prowadzenie – z mocy art. 146 ust. 1 Konstytucji – należy bowiem do konstytucyjnej właściwości Rady Ministrów. Właściwość Rady Ministrów obejmuje też – w myśl art. 146 ust. 2 Konstytucji – sprawy polityki państwa niezastrzeżone na rzecz innych organów państwowych. Do kategorii spraw określonych w art. 146 ust. 2 mogą być zaliczone sprawy relacji pomiędzy Rzeczypospolitą Polską a Unią Europejską, niestanowiące klasycznej polityki zagranicznej, ale nietraktowane również jako obszar tradycyjnie pojmowanej polityki wewnętrznej.

5.3. Przypisanie Prezydentowi Rzeczypospolitej konstytucyjnej funkcji (roli) „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej” nie oznacza powierzenia temu organowi funkcji „prowadzenia polityki zagranicznej”. Zgodnie bowiem z art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji „w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach” to Rada Ministrów „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”.

5.4. Status Prezydenta w sferze spraw zewnętrznych (polityki zagranicznej) – biorąc pod uwagę stan regulacji konstytucyjnej w czasie tworzenia Konstytucji z 1997 r. – jest wyrazem intencji ustrojodawcy. Prezydent nie uzyskał kompetencji, które posiadał pod rządami „małej konstytucji” z 1992 r., a mianowicie kompetencji do sprawowania „ogólnego kierownictwa” w dziedzinie stosunków zagranicznych oraz w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa (art. 32 ust. 1 i art. 34 „małej konstytucji”); nie uzyskał też rozstrzygającego wpływu na obsadę stanowiska ministra odpowiedzialnego za sprawy zagraniczne (a także ministrów odpowiedzialnych za sprawy wewnętrzne i obronę narodową). Brak przyznania wspomnianych kompetencji (w zestawieniu z postanowieniami art. 146 Konstytucji) wskazuje na wyraźną wolę ustrojodawcy związania prowadzenia polityki zagranicznej z wyznaczoną przez Konstytucję sferą właściwości oraz kompetencjami Rady Ministrów i jej Prezesa. Ograniczenie kompetencji Prezydenta było też reakcją na silne rozbudowanie roli Prezydenta w „małej konstytucji”, jak też na krytycznie oceniany sposób funkcjonowania centralnych organów władzy wykonawczej. W uprzednio obowiązującej regulacji konstytucyjnej upatrywano jednego ze źródeł dysfunkcjonalności państwa w sferze polityki zagranicznej. Rozwiązania przyjęte w Konstytucji z 1997 r. miały takiej dysfunkcjonalności zapobiec, a co najmniej jej przeciwdziałać.

5.5. Konstytucja nie zawiera upoważnień do prowadzenia polityki zagranicznej oraz ogólnego kierowania tą polityką przez Prezydenta RP. Zadania Prezydenta, określone w art. 126 ust. 2 (mające wymiar gwarancji wskazanych tam wartości), oraz kompetencje, wskazane w art. 133 ust. 1 Konstytucji, cechuje natomiast szereg (bezpośrednich i pośrednich) odniesień do polityki zewnętrznej (zagranicznej i europejskiej), której prowadzenie należy do Rady Ministrów.

Konstytucja odróżnia ustrojową pozycję Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” od ustrojowej funkcji „reprezentanta państwa w stosunkach zagranicznych”.

Unormowanie konstytucyjne określające Prezydenta Rzeczypospolitej jako „reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych” nie odbiega od klasycznych ujęć roli głowy państwa. Konstrukcja konstytucyjna jest wyrazem założenia, że Prezydent pozostaje włączony w sferę polityki zagranicznej, ale w zakresie konstytucyjnie i ustawowo określonym. Realizując swe zadania i kompetencje, zobowiązany jest, z mocy Preambuły i art. 133 ust. 3 Konstytucji, do współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.

Trybunał Konstytucyjny bierze pod uwagę okoliczność użycia przy normowaniu funkcji Prezydenta Rzeczypospolitej dwóch pojęć: „przedstawiciel” i „reprezentant” Rzeczypospolitej. W języku potocznym pojęcia te traktowane są częstokroć jak synonimy. Zgodnie jednak z ustalonymi regułami wykładni użycie zróżnicowanych określeń uzasadnia potrzebę rozróżnienia znaczenia każdego z nich. Przyjąć bowiem należy, że ustrojodawca, używając różniących się określeń w odniesieniu do działań Prezydenta w sferze stosunków zewnętrznych państwa, kierował się racjonalnym założeniem przypisania zróżnicowanym werbalnie pojęciom znaczeń, które nie są tożsame. Udział w posiedzeniu Rady Europejskiej w imieniu państwa członkowskiego nie ogranicza się bowiem do czystej reprezentacji, ani też do czynności faktycznych; polega na uczestnictwie w podejmowaniu (na zasadzie konsensu) decyzji politycznych przez tę instytucję unijną.

5.6. Zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej, a nadto – gwarantem ciągłości władzy państwowej.

W ocenie Trybunału Konstytucyjnego art. 126 ust. 1 Konstytucji nadał funkcji Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” wymiar uniwersalny w tym sensie, że funkcję tę sprawuje Prezydent zarówno w stosunkach zewnętrznych jak i wewnętrznych, ponadto – niezależnie od okoliczności, miejsca i czasu. Nie ma przesłanek prawnych, na podstawie których należałoby *a limine* wyłączyć z zakresu realizacji tej funkcji – forum instytucji politycznej Unii Europejskiej, tj. Rady Europejskiej. W związku z tym, że Konstytucja czyni „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” tylko Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezydent – na zasadach i w granicach wyznaczonych przez Konstytucję i ustawy – samodzielnie postanawia o miejscu i formach urzeczywistnienia tej funkcji określonej w art. 126 ust. 1 Konstytucji. Pozycja ustrojowa „najwyższego przedstawiciela” oznacza, że zakres samoistnej funkcji Prezydenta dotyczy przede wszystkim sfery „uosobienia majestatu RP”.

Trybunał Konstytucyjny podkreśla zarazem, że ustrojowa pozycja Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” nie oznacza, że Prezydent jest najwyższym organem władzy Rzeczypospolitej Polskiej. „Najwyższe przedstawicielstwo” nie oznacza także, wbrew sugestiom przedstawianym w trakcie postępowania w niniejszej sprawie, „najwyższej reprezentacji”. Wreszcie, co istotne, przyznanie Prezydentowi ustrojowej roli „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej” nie prowadzi wprost do powierzenia Prezydentowi funkcji prowadzenia polityki zagranicznej ani też polityki „unijnej”. Konstytucja nie formułuje generalnej kompetencji Prezydenta do udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej, a zwłaszcza – do przedstawiania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach tej Rady.

5.7. Ustrojowa pozycja Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” i „gwaranta ciągłości władzy państwowej” została konstytucyjnie ukierunkowana przez wskazanie – w art. 126 ust. 2 – konstytucyjnych zadań Prezydenta. Przepis ten stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej: a) czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, b) stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Należy przyjąć, że art. 126 ust. 2 wyznacza zakres zadań, jakie Konstytucja stawia przed Prezydentem, określając w ten sposób granice i charakter jego funkcji ustrojowych sprecyzowanych w art. 126 ust. 1 Konstytucji.

Trybunał Konstytucyjny zwraca uwagę na trzy okoliczności. Po pierwsze – treść art. 126 ust. 2 Konstytucji wskazuje, że w przepisie tym określone są zadania, a nie kompetencje. Po drugie, wymienione w art. 126 ust. 2 zadania są realizowane przez Prezydenta wspólnie i we współdziałaniu z innymi organami władzy państwowej. W zakresie żadnego ze wskazanych zadań Prezydent nie ma wyłączności ich realizacji w formach władczych. Po trzecie, ustalonych w art. 126 ust. 2 zadań (celów) Prezydent nie może realizować w sposób dowolny. Realizując je, może sięgać bowiem jedynie po kompetencje określone w Konstytucji i ustawach. Sięganie przez Prezydenta po te kompetencje następować może jedynie w sytuacji, gdy służy to realizacji celów wyrażonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji.

5.8. Przyjawszy, że zadania określone w art. 126 ust. 2 są realizowane przez Prezydenta w jego konstytucyjnej funkcji (pozycji) jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” i jako „gwaranta ciągłości władzy państwowej”, trzeba przeanalizować – na użytek niniejszej sprawy – w jakim zakresie możliwe jest wystąpienie sytuacji, w których konieczne musiałoby być uczestnictwo Prezydenta w Radzie Europejskiej (ze względu na jego zadania konstytucyjne).

Zadanie Prezydenta stania na straży nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa polskiego mieści zobowiązanie do przeciwdziałania wszelkim próbom cesji najmniejszej choćby części obszaru terytorialnego Polski, w tym również wód terytorialnych. Oznacza to także zapobieganie politycznej dezintegracji terytorium Polski, powstawaniu zróżnicowanych porządków publicznych, wykraczających poza konstytucyjnie dopuszczalną decentralizację władzy. Dotyczy także przeciwdziałania podejmowaniu prób wprowadzenia autonomii terytorialnej oraz dążeniom do federalizacji Polski. Zadanie to służy staniu na straży suwerenności państwa i czuwaniu nad jego bezpieczeństwem.

Z uwagi na kryteria członkostwa w Unii Europejskiej (art. 49 TUE oraz konkluzje Rady Europejskiej z Kopenhagi z 1993 r.), w tym podstawowy warunek, tj. uprzednie uregulowanie sporów granicznych między państwami członkowskimi, nadto – z uwagi na treść art. 11 TUE, wystąpienie w jej ramach zagrożeń dla integralności terytoriów państw członkowskich jest mało prawdopodobne.

Konstytucyjnym zadaniem Prezydenta, określonym w art. 126 ust. 2 *in fine*, jest stanie na straży nienaruszalności i niepodzielności terytorium państwa. Problematyka integralności terytorialnej państw członkowskich nie stanowi materii prawa unijnego ani też polityk wspólnotowych. Również regulacje traktatowe, postanowienia układu akcesyjnego oraz dotychczasowe doświadczenia funkcjonowania Unii Europejskiej nie wskazują, że Rada Europejska władna jest podejmować (bądź podejmuje) decyzje w sprawach dotyczących nienaruszalności i niepodzielności terytoriów państw członkowskich, w tym Rzeczypospolitej Polskiej. Okoliczność ta nie pozostaje bez znaczenia dla uczestnictwa Prezydenta Rzeczypospolitej w posiedzeniach Rady

Europejskiej motywowanego wykonywaniem konstytucyjnych zadań wskazanych w art. 126 ust. 2 Konstytucji.

Analizując zagadnienie suwerenności, należy podkreślić, że Rada może podejmować decyzje wyłącznie w zakresie kompetencji poszczególnych organów władzy (przede wszystkim wykonawczych, w mniejszej mierze legislacyjnych, w najmniejszej mierze – wymiaru sprawiedliwości), które zostały przekazane Unii Europejskiej do wspólnego realizowania przez Radę Europejską. Problematyka suwerenności, także w kontekście zadań Prezydenta określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji, była przedmiotem wypowiedzi Trybunału Konstytucyjnego w wyroku z 11 maja 2005 o sygn. K 18/04 (OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 49). W sprawie tej potwierdzona została konstytucyjność Traktatu Akcesyjnego. Trybunał Konstytucyjny wypowiedział wówczas pogląd – aktualny także dzisiaj – że przedmiotem przekazania podlegającego ocenie zgodności z Konstytucją (pod kątem respektowania suwerenności i bezpieczeństwa państwa) są kompetencje organów władzy państwowej „w niektórych sprawach”. Zostały one uprzednio ukształtowane „na podstawie i w ramach Konstytucji”, a zatem zgodnie z jej aksjologią wyrażoną w sformułowaniach Preambuły do Konstytucji. Preambuła, akcentując znaczenie odzyskanej przez Polskę możliwości suwerennego i demokratycznego stanowienia o swoim losie, deklaruje potrzebę „współpracy ze wszystkimi krajami dla dobra Rodziny Ludzkiej”, przestrzegania obowiązku „solidarności z innymi” oraz uniwersalnych wartości. Powinność ta odnosi się nie tylko do stosunków wewnętrznych, lecz także zewnętrznych. Analogiczne wartości, należące do wspólnego dziedzictwa prawnego państw europejskich, determinują też cele i kierunek działania Wspólnot i Unii Europejskiej.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 TUE: „Unia opiera się na zasadach wolności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz państwa prawnego”. Są one wspólne dla państw członkowskich.

Trybunał podkreśla, że przedmiotem rozstrzygnięć Rady Europejskiej są sprawy uprzednio przekazane przez państwa członkowskie do wspólnego wykonywania za pośrednictwem instytucji Unii Europejskiej. Zarówno tryb przekazania, jak i przedmiot przekazania „kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach” zachowuje cechę pozostawiania „w zgodzie z Konstytucją” jako „najwyższym prawem Rzeczypospolitej”. Natomiast zmiana zakresu przekazania kompetencji organów władzy państwowej na rzecz Unii Europejskiej wymaga zmiany traktatów stanowiących podstawę Unii.

Z punktu widzenia suwerenności oraz ochrony innych wartości konstytucyjnych zasadnicze znaczenie ma ograniczenie możliwości przekazania kompetencji do „niektórych spraw” (a zatem bez naruszenia „rdzenia” uprawnień, umożliwiającego – w zgodzie z Preambułą – suwerenne i demokratyczne stanowienie o losie Rzeczypospolitej).

Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że posiedzenia Rady Europejskiej poświęcone zmianom traktatów stanowiących podstawę Unii mogą się wiązać z zagadnieniem suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, co uzasadniałoby udział w nich Prezydenta RP.

Art. 126 ust. 2 Konstytucji powierza Prezydentowi Rzeczypospolitej zadanie „stania na straży” bezpieczeństwa państwa. Podstawowy zakres urzeczywistnienia tego zadania wiąże się z wykonywaniem przez Prezydenta kompetencji najwyższego zwierzchnika Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej. Prezydent posiada ponadto decydujące kompetencje w warunkach szczególnego zagrożenia państwa wiążące się z wprowadzaniem stanu wojennego i wyjątkowego oraz zarządzenia (powszechnej lub częściowej) mobilizacji. Prezydent dysponuje przeto istotnymi instrumentami stania na straży suwerenności, bezpieczeństwa i integralności terytorialnej Rzeczypospolitej. Z

tej perspektywy uczestnictwo Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej postrzegać należy jako służące (dopełniające) wykonywaniu zadań określonych w art. 126 Konstytucji, a realizowanych w płaszczyźnie stosunków z Unią Europejską.

Rada Europejska może zajmować się bezpieczeństwem państw członkowskich, a tym samym – bezpieczeństwem państwa polskiego. Na tym tle pojawiło się szereg wątpliwości i płaszczyzn sporu co do zakresu uczestnictwa Prezydenta RP (wykonującego konstytucyjne zadanie „stania na straży bezpieczeństwa” określone w art. 126 ust. 2 Konstytucji) w posiedzeniach Rady Europejskiej. Trybunał Konstytucyjny podkreśla więc celowość rozróżniania zakresu znaczeniowego pojęcia „bezpieczeństwo państwa” (art. 126 ust. 2 Konstytucji) oraz znaczeń pojęcia „bezpieczeństwo” w poszczególnych sferach funkcjonowania państwa (np. bezpieczeństwo ekologiczne, energetyczne, sanitarne), które wiążą się przede wszystkim z zadaniami, kompetencjami oraz odpowiedzialnością Rady Ministrów i jej poszczególnych członków kierujących odpowiednimi działami administracji rządowej.

Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzyga sporu dotyczącego konkretnego posiedzenia Rady Europejskiej. Niemniej zwraca uwagę na to, że zadania wymienione w art. 126 ust. 2 są zadaniami realizowanymi przez Prezydenta wspólnie i w porozumieniu z innymi organami władzy państwowej. W zakresie żadnego ze wskazanych zadań Prezydent nie ma wyłączności jego realizacji. Przykładowo – w zakresie czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji partnerem jest Trybunał Konstytucyjny, a w zakresie stania na straży nienaruszalności terytorium – Rada Ministrów, a w szczególności minister obrony narodowej.

5.9. Konstytucja odróżnia – jak wspomniano – ustrojową pozycję Prezydenta jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej” od ustrojowej funkcji „reprezentanta państwa w stosunkach zagranicznych”. Nie są to, niezależnie od sugestii przedstawiciela Prezydenta RP w niniejszym postępowaniu, pojęcia w pełni tożsame. Tym samym niedopuszczalne jest przyjmowanie rozumowania polegającego na przypisywaniu różnym pojęciom jednakowych znaczeń.

Konstrukcja uznająca Prezydenta RP za „reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych” jest wyrazem oczywistego atrybutu każdej republikańskiej głowy państwa i nie ma w warunkach ustrojowych RP odmiennego – niż ów klasyczny atrybut – znaczenia. Konstrukcja konstytucyjna jest wyrazem założenia, że Prezydent jest włączony w prowadzenie polityki zagranicznej, ale w zakresie konstytucyjnie i ustawowo określonym, zaś wykonując swe zadania i kompetencje, jest zobowiązany do współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.

5.10. Kompetencje Prezydenta jako reprezentanta państwa w stosunkach zewnętrznych określone są w art. 133 ust. 1 Konstytucji. Prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat, mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych. We wszystkich tych sprawach realizacja kompetencji Prezydenta jest dzielona ze stosownymi organami państwa. Przykładowo – uchwalenie ustawy ratyfikującej umowę międzynarodową następuje wyłącznie na wniosek Rady Ministrów; Prezydent nie może ratyfikować umowy międzynarodowej bez uprzedniej ustawy upoważniającej do ratyfikacji; urzędowy akt ratyfikacji umowy międzynarodowej przez Prezydenta nie stanowi osobistego uprawnienia (prerogatywy) Prezydenta i by doszedł do skutku, wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów; mianowanie i odwoływanie

pełnomocnych przedstawicieli RP wymaga wniosku Ministra Spraw Zagranicznych; przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących przedstawicieli dyplomatycznych innych państw wymaga współdziałania z Ministrem Spraw Zagranicznych.

5.11. Udział Prezydenta (także nieuzgodniony z Prezesem Rady Ministrów) w posiedzeniu Rady Europejskiej wiąże się z określonymi konsekwencjami konstytucyjnymi i politycznymi.

Po pierwsze, obecność Prezydenta RP jak i Prezesa RM na posiedzeniu Rady Europejskiej rzutuje na przewodniczenie reprezentacji państwa (z uwagi na precedencję dyplomatyczną).

Po drugie, Rada Europejska nie jest ukształtowana jako forum, na którym państwa członkowskie reprezentuje przede wszystkim osoba z atrybutem najwyższego przedstawiciela państwa, ale nieuczestnicząca w procesach bieżącego rządzenia. Nie ma prawnych podstaw do przyjęcia założenia, że już sam status „najwyższego przedstawiciela RP” przesądza jednoznacznie o udziale Prezydenta w posiedzeniu Rady Europejskiej.

6. Normatywna treść obowiązku współdziałania Prezydenta RP z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (art. 133 ust. 3 Konstytucji).

6.1. Preambuła do Konstytucji zobowiązuje władze Rzeczypospolitej do współdziałania. Formuła ta zobowiązuje do wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, ich kompetencji, nadto – do poszanowania godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień, ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania.

Zbieżność celów jako wyraz idei współdziałania jest konsekwencją fundamentalnej zasady ustrojowej, wyrażonej w art. 1 Konstytucji, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Na konstytucyjne organy państwa nałożony został obowiązek takich działań, by realizować dyrektywę ustrojową zawartą w art. 1 Konstytucji.

6.2. Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że z Preambuły do Konstytucji i z art. 133 ust. 3 wynika trwale zobowiązanie Prezydenta Rzeczypospolitej i Prezesa Rady Ministrów oraz właściwego ministra dotyczące współdziałania w realizacji zadań nieobjętych zakresami ich wyłącznej właściwości. Współdziałanie stanowi ciąg czynności, podejmowanych bądź to z inicjatywy Prezydenta, bądź Prezesa Rady Ministrów lub obydwu wymienionych organów w sferze konstytucyjnie i ustawowo wyznaczonej. Realizacja pewnej części zadań (i kompetencji) Rady Ministrów wymaga określonego konstytucyjnie lub ustawowo współdziałania z Prezydentem Rzeczypospolitej. W odniesieniu do zadań Prezydenta wymóg współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwymi ministrami występuje w znacznie szerszym zakresie. Nie ma zatem pełnej symetrii dotyczącej zakresów konstytucyjnej powinności współdziałania.

Współdziałanie to, konstytucyjnie nakazane, pozostaje, w ocenie Trybunału Konstytucyjnego, celowe prakseologicznie ze względu na związek „prowadzenia polityki zagranicznej” oraz sprawowania w tym zakresie „ogólnego kierownictwa” przez Radę Ministrów (reprezentowaną przez jej Prezesa) z polem realizacji konstytucyjnych funkcji i zadań Prezydenta RP (jako „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej”, „gwaranta ciągłości władzy państwowej” oraz strażnika „suwerenności i bezpieczeństwa państwa”), a

także z uwagi na jedność (jednolitość) prowadzonej polityki europejskiej oraz potrzebę sprawnego działania państwa.

6.3. Obowiązek realizowania powinności współdziałania w ramach art. 133 ust. 3 Konstytucji, czyli w zakresie polityki zagranicznej, ciąży przede wszystkim, choć nie tylko, na Prezydencie. Ta norma konstytucyjna wyznacza obowiązek poszukiwania kompromisów, a jeśli chodzi o Prezydenta – niepodejmowania decyzji i działań, których nie omówiono wcześniej z Prezesem RM lub Ministrem Spraw Zagranicznych. Obowiązek współdziałania organów państwa oznacza prawny nakaz dążenia do jednolitości działania w zakresie polityki zagranicznej oraz unijnej. W tym nakazie zawarty jest zarazem konstytucyjny zakaz formowania dwóch równoległych, niezależnych ośrodków kierowania polityką zagraniczną. Współdziałanie w ramach art. 133 ust. 3 oznacza, że Prezydent nie może, kierując się najlepszymi intencjami, prowadzić polityki konkurencyjnej wobec polityki ustalonej przez rząd. Byłoby to sprzeczne z polską racją stanu i stąd waga, jaką Konstytucja przywiązuje do jednolitego stanowiska egzekutywy w stosunkach z zagranicą. Prezydent nie może w organizacjach i organach międzynarodowych zajmować stanowiska sprzecznego ze stanowiskiem rządu, ze względu na znaczenie jednolitej polityki zagranicznej jako wyznacznika racji stanu.

Powinność współdziałania dotyczy również Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, w szczególności nakłada na te organy zobowiązanie gotowości do współdziałania z Prezydentem Rzeczypospolitej.

6.4. Konstytucja nie determinuje zasad i sposobu współdziałania. Ustrojodawca pozostawił je praktyce relacji Prezydenta i Prezesa Rady Ministrów oraz potrzebom chwili. Współdziałanie obejmuje wypracowywanie stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w związku z konkretnym posiedzeniem Rady Europejskiej, niezależnie od woli udziału w posiedzeniu Prezydenta RP, w zakresie, w jakim stanowisko to mieści się „w zakresie polityki zagranicznej”.

W wypadku posiedzeń Rady Europejskiej współdziałanie oznacza w szczególności informowanie Prezydenta Rzeczypospolitej przez Prezesa Rady Ministrów lub Ministra Spraw Zagranicznych o przedmiocie planowanego posiedzenia. W razie oficjalnie zgłoszonego zainteresowania Prezydenta Rzeczypospolitej sprawą (sprawami) dotyczącą przedmiotu obrad Rady Europejskiej (a wchodzącą w zakres zadań Prezydenta określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji), Rada Ministrów udziela pełnej informacji o stanowisku rządu w tym zakresie.

Udział Prezydenta w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej winien być przedmiotem współdziałania między określonymi w art. 133 ust. 3 Konstytucji centralnymi organami państwa. Może być rezultatem uzgodnienia, a nawet wspólną decyzją Prezydenta Rzeczypospolitej i Rady Ministrów reprezentowanej przez jej Prezesa.

6.5. Współdziałanie określone w art. 133 ust. 3 Konstytucji każdorazowo urzeczywistnia się w sytuacji, w której Prezydent wyrazi wolę uczestniczenia – ze względu na zadania określone w art. 126 ust. 2 Konstytucji – w posiedzeniu Rady Europejskiej. Zasadą jest reprezentacja państwa polskiego na posiedzeniu Rady Europejskiej przez Prezesa Rady Ministrów. Prowadzenie polityki zagranicznej pozostaje bowiem w gestii Rady Ministrów jako takiej. Prezes Rady Ministrów określa sposoby wykonywania zadań w tym zakresie i reprezentuje Radę Ministrów jako organ prowadzący politykę zagraniczną i właściwy w sprawach niezastrzeżonych dla innych organów RP. Rada Ministrów sprawuje też ogólne kierownictwo „w dziedzinie stosunków z innymi państwami i

organizacjami międzynarodowymi” w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.

6.6. Zarówno wnioskodawca – Prezes Rady Ministrów – jak i Prezydent Rzeczypospolitej (w odpowiedzi na wniosek) trafnie odczytują konstytucyjny obowiązek współdziałania jako nakaz ustrojodawcy adresowany do Prezydenta RP, do Prezesa Rady Ministrów i właściwego (do spraw zagranicznych) ministra. Współdziałanie zakłada obustronną otwartość na współpracę i gotowość jej podjęcia. Skoro ustrojodawca określił obszar współdziałania relatywnie szeroko jako „zakres polityki zagranicznej”, to objął dyrektywą współdziałania wszystkie formy aktywności Prezydenta, Rady Ministrów i jej Prezesa skierowane „na zewnątrz” Rzeczypospolitej Polskiej. Obowiązek ten obejmuje wymianę informacji, konsultacje i możliwość zgłoszenia uwag do stanowiska przyjętego przez Radę Ministrów jako organ prowadzący politykę zagraniczną i europejską, nadto zaś – w miarę potrzeby – podjęcia wiążących uzgodnień. Konstytucyjny obowiązek współdziałania Prezydenta z Radą Ministrów obejmuje przy tym pełny wymiar reprezentowania Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej (i w jej granicach), a więc także – jak wskazano uprzednio – przypadki udziału Prezydenta w konkretnych posiedzeniach Rady Europejskiej w zakresie konstytucyjnie zdeteterminowanym.

6.7. Z konstytucyjnego obowiązku współdziałania (ustanowionego w art. 133 ust. 3 Konstytucji) wynikają minimalne oczekiwania, obejmujące:

- a) obopólną gotowość do współdziałania ze strony zarówno Prezydenta Rzeczypospolitej jak i Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Spraw Zagranicznych,
- b) powinność Prezesa Rady Ministrów informowania Prezydenta o przedmiocie obrad Rady Europejskiej i o stanowisku ustalonym przez Radę Ministrów,
- c) powinność zapoznania się przez Prezydenta ze stanowiskiem ustalonym przez Radę Ministrów,
- d) powinność Prezydenta poinformowania o zamiarze uczestniczenia w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej,
- e) obopólna gotowość do rzetelnych uzgodnień w zakresie uczestnictwa Prezydenta Rzeczypospolitej w posiedzeniu Rady Europejskiej,
- f) powinność przestrzegania dokonanych uzgodnień co do form uczestnictwa i ewentualnego udziału Prezydenta w przedstawianiu stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej ustalonego przez Radę Ministrów.

6.8. Uzgodnienia dokonane na podstawie art. 133 ust. 3 Konstytucji mogą obejmować kwestie zakresu i formy uczestniczenia Prezydenta w posiedzeniu Rady Europejskiej. Uzgodnienia te mogą przewidywać udział Prezydenta Rzeczypospolitej w przedstawianiu ustalonego przez Radę Ministrów (i uzgodnionego z innymi państwami członkowskimi) stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej w sprawach będących przedmiotem posiedzenia Rady Europejskiej, związanych z wykonywaniem konstytucyjnych zadań Prezydenta.

Udział Prezydenta w przedstawianiu stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej nie może prowadzić do zmniejszenia wewnętrznej koherencji tego stanowiska, do odejścia od treści ustalonych przez Radę Ministrów. Nie może też wykroczyć poza granice uzgodnień dokonanych na podstawie art. 133 ust. 3 Konstytucji.

6.9. W sprawach nieobjętych wspomnianymi tu uzgodnieniami Prezydenta Rzeczypospolitej z Prezesem Rady Ministrów i Ministrem Spraw Zagranicznych, jak

również w sprawach objętych wyłączną właściwością Rady Ministrów jako organu prowadzącego politykę zagraniczną i europejską, organ ten zachowuje wyłączność w zakresie ustalania, modyfikacji oraz przedstawiania stanowiska Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniach Rady Europejskiej. W imieniu Rady Ministrów prezentacji i modyfikacji stanowiska dokonuje – w ramach upoważnień – Prezes Rady Ministrów lub upoważniony przez Radę Ministrów jej reprezentant (członek Rady Ministrów).

6.10. Prezydent Rzeczypospolitej – także nie zgłaszając zamiaru wzięcia udziału na podstawie art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej i nie uczestnicząc w nim – w ramach współdziałania z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (na podstawie art. 133 ust. 3 Konstytucji) może zgłaszać uwagi do stanowiska Rzeczypospolitej przygotowanego na posiedzenie Rady Europejskiej w zakresie niezbędnym dla realizacji jego konstytucyjnych zadań.

6.11. Na marginesie analizy prawnej Trybunał Konstytucyjny zauważa, że praktyka funkcjonowania organów władzy wykonawczej szczebla centralnego ukazała także sytuacje, które zaprzeczają idei współdziałania.

Z tych powodów Trybunał Konstytucyjny postanowił jak w sentencji.

Zdanie odrębne
sędziego TK Mirosława Granata
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie Kpt 2/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym zgłaszam zdanie odrębne do następujących punktów sentencji postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. (Kpt 2/08)

pkt 3 []

pkt 4 []

pkt 5 []

1. Spór kompetencyjny rozpatrywany przez Trybunał nie dotyczy „prowadzenia polityki zagranicznej” Polski (o jakiej stanowi art. 146 ust. 1 i art. 133 ust. 3 Konstytucji) lub „stosunków międzynarodowych” (jak jest często prezentowany). Jeżeli przedmiot sporu wskazany we wniosku, tj. „określenie centralnego konstytucyjnego organu państwa, który uprawniony jest do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej w posiedzeniach Rady Europejskiej w celu prezentowania na nim stanowiska Państwa” (s.1) odnieść do sfery „stosunków międzynarodowych”, to należy stwierdzić że nie mamy tu do czynienia ze sporem w znaczeniu art. 189 Konstytucji. Konstytucja stanowi bowiem jasno, że „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”(art. 146 ust. 1) oraz że „Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi” (art. 146 ust. 4 pkt. 9). Wedle zaś art. 133 ust. 3 „Prezydent RP w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”. Na gruncie tych przepisów „polityka zagraniczna” („sprawy zagraniczne”) dotyczą klasycznych relacji międzynarodowych, kształtowanych na podstawie umów międzynarodowych. Nie ulega wątpliwości, że „politykę zagraniczną” prowadzi Rada Ministrów.

2. Spór dotyczy według mnie sfery „spraw europejskich” lub inaczej „kompetencji przekazanych”. Określenie sfery takich spraw znajdujemy w Konstytucji RP. Są to sprawy wynikające z art. 90 ust. 1 Konstytucji. Zakres tej sfery wyznaczają k o m p e t e n c j e p r z e k a z a n e przez Rzeczypospolitą Polską, tj. „kompetencje organów władzy państwowej” przekazane na mocy umowy międzynarodowej „organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu” („w niektórych sprawach”). „Kompetencje przekazane” są to relacje Polski z organizacjami o jakich stanowi art. 90 ust. 1, a także sprawy należące do kompetencji takiej organizacji. Taka podstawa konstytucyjna, a nie przywołane w pkt. 2 i pkt 3 sentencji wyroku przepisy z art. 146 ust. 1 i art. 133 ust. 3 Konstytucji, wyznaczają grunt na jakim „rozgrywa się” spór o reprezentowanie Polski na posiedzeniach Rady Europejskiej i prezentowanie stanowiska Polski.

Trybunał w wyroku z 31 maja 2004 r. dotyczącym ordynacji wyborczej do Parlamentu Europejskiego (sygn. akt K 15/04, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 47), konstatawał, że Unia Europejska nie jest państwem i „analogie do systemu organizacji państwowej nie są uzasadnione” (jw., s. 662). Charakter UE jest niedookreślony (nie ma osobowości prawno- międzynarodowej; brak jest wyraźnych przesłanek do rozróżnienia w

jej przypadku między organizacją „ponadnarodową” i „międzynarodową”) (por. jw., s. 681). Dotychczasowy pogląd Trybunału, z okresu akcesji Polski do Unii Europejskiej, wskazuje na swoistość cech tego podmiotu.

3. Znaczenie artykułu 90 ust. 1 Konstytucji RP dla wyznaczenia obszaru sporu kompetencyjnego polega na tym, że przepis ten odpowiada na pytanie o pojęcie „spraw europejskich” i ich zakres [jakie sprawy polityki państwa można określić jako „europejskie”]. „Sprawy europejskie” są to sprawy w jakich Polska przekazała kompetencje organów władzy, na gruncie art. 90 ust. 1 Konstytucji. Nie jest konieczne rozstrzyganie w niniejszej sprawie, czy sprawy objęte porządkiem obrad Rady Europejskiej są to sprawy bardziej „wewnętrzne” czy bardziej „zagraniczne” z punktu widzenia prowadzenia polityki państwa. Istotne dla określenia obszaru sporu kompetencyjnego jest kryterium formalne ustalenia zakresu spraw europejskich [„sprawy przekazane”]. Gdyby „kompetencje przekazane” analizować co do *meritum*, to trzeba byłoby przypuszczalnie wrócić do „amalgamatu” (połączenia) spraw wewnętrznych i zewnętrznych jako charakterystyki działań organów polskich w organach Unii (por. uzasadnienie wyroku TK z 11 maja 2005 r., K 18/04, OTK ZU nr 5/A/2005, s. 674). W każdym razie, rozszczepianie tych spraw odrębnie na „wewnętrzne” oraz na „zewnętrzne”, ustalanie które z nich przeważają w „sprawach europejskich” oraz uzależnianie od tego kompetencji czy to Rady Ministrów czy to Prezydenta RP do ustalania i prezentowania stanowiska Polski w Radzie Europejskiej, uważam za jałowe, i za niemożliwe do przeprowadzenia w praktyce. Ujęcie „bezpieczeństwa państwa”, rozszczepionego w uzasadnieniu postanowienia na „bezpieczeństwo państwa” (w rozumieniu art. 126 ust. 2 Konstytucji) oraz na „bezpieczeństwo państwa” „w poszczególnych sferach funkcjonowania państwa”, jak i konsekwencje tego, są ilustracją wspomnianej oceny.

4. Z artykułu 90 ust. 1 Konstytucji wynika jakościowa różnica między wspomnianymi sferami stosunków zewnętrznych Polski. Stanowi on *lex specialis* wobec ogólnej zasady przystępowania Polski do organizacji międzynarodowych (wyrażonej w art. 89 ust. 1 pkt 3 Konstytucji). Jest on wyrazem założenia ustrojodawcy, że wejście Polski do organizacji o charakterze integracyjnym i ponadnarodowym, z prawnego punktu widzenia, jest innym aktem niż członkostwo w klasycznej organizacji międzynarodowej (por. M. Masternak – Kubiak, *Konstytucyjno – prawne podstawy procedury przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, Przegląd Sejmowy, 2003, nr 5 (58), s. 43). Zastrzeżenie ustrojodawcy, iż tryb wyrażania zgody na przekazanie przez RP „kompetencji organów władzy państwowej”, musi spełniać surowsze wymogi aniżeli w przypadku uchwalania zmiany Konstytucji RP, przekonuje mnie, że jest to sfera stosunków szczególna (różna od „polityki zagranicznej” i jej prowadzenia). Oczywiście, rola art. 90 jest większa, aniżeli tylko „proceduralna”. W literaturze podkreśla się, że „zawiera on ogromny i odrębny ładunek treści ustrojowych, o przełomowym i historycznym znaczeniu” (por. M. Kruk, *Tryb przystąpienia Polski do Unii Europejskiej i konsekwencje członkostwa dla funkcjonowania organu państwa*, [w:] *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, Warszawa 2006, s. 141). Argumentacja ta skłania mnie do uwagi, że akcesja Polski do Unii Europejskiej, stanowiła, z materialnego i formalnego punktu widzenia moment na tyle znaczący w konstytucjonalizmie naszego kraju, iż Trybunał miał okazję wyciągnąć z niego wnioski dla definiowania obszaru sporu.

Rozumowaniu przyjętemu przez Trybunału zarzucam zatem to, że rolę Rady Ministrów i Prezydenta RP (i *vice versa*: Prezydenta i Rady Ministrów) w sporze kompetencyjnym który ma miejsce na gruncie „kompetencji przekazanych” z art. 90 ust. 1 (nie zaś – podkreślam raz jeszcze – na gruncie tradycyjnych stosunków

międzynarodowych), wyjaśnia poprzez kategorie i pojęcia konstytucyjne dotyczące „polityki zagranicznej”. Błąd redukcjonizmu polega tu na tym, że konstytucyjnie wyodrębniony [w art. 90] problem stosunków z organizacją ponadnarodową (i wewnątrzustrojowych konsekwencji przekazania kompetencji), odczytuje się przez pryzmat regulacji dotyczących klasycznych stosunków międzynarodowych. Konstytucji nie należy wyklądać zaś w taki sposób, aby jej regulacje dotyczące jednej sfery stosunków odwzorowywać na inną, na sferę która powstała później, na mocy wnioskovania *a simili*. W wykładni Konstytucji wnioskovanie takie nie może stanowić podstawy dla orzekania o kompetencjach konstytucyjnych organów państwa. Podobieństwo materii nie stanowi uzasadnienia dla utożsamienia obu sfer polityki zewnętrznej państwa.

W stawianiu kwestii sporu przed Trybunałem Konstytucyjnym brakuje myśli Trybunału, wyrażonej w uzasadnieniu wyroku z 12 stycznia 2005 r., sygn. akt K 24/04 (ustawa kooperacyjna). TK stwierdzał: *Rozwój Unii Europejskiej w wielu przypadkach wymusza nowe podejście do zagadnień i instytucji prawnych, które zostały w toku wieloletniej (a niekiedy wielowiekowej) tradycji ukształtowane, wzbogacone orzecznictwem i doktryną, które wreszcie zakorzeniły się w świadomości pokoleń prawników. Konieczność redefiniowania pewnych – wydawałoby się nienaruszalnych – instytucji i pojęć wynika z faktu, że w nowej sytuacji prawnej, wynikającej z integracji europejskiej, może niekiedy dochodzić do konfliktu pomiędzy utartym rozumieniem niektórych przepisów konstytucyjnych a nowo powstałymi potrzebami skutecznego, jednocześnie zgodnego z konstytucyjnymi pryncypiami oddziaływania na forum Unii Europejskiej* (OTK ZU Nr 1/A/2005, poz. 3). Na tle rozpatrywanej sprawy, należało dokonać owego „nowego podejścia” w określeniu norm dotyczących kształtowania stanowiska Polski w Unii Europejskiej. Byłaby dla mnie wówczas zrozumiała przesłanka dla której Trybunał Konstytucyjny odstąpił od restrykcyjnej interpretacji sporu kompetencyjnego jako formy kontroli konkretnej (wymóg „realności sporu”) prezentowanej w postanowieniu z 23 czerwca 2008 r. (Kpt 1/08, OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 97), na rzecz rozumienia takiego sporu jako formy abstrakcyjnej wykładni konstytucji, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie.

5. Nie mogę zgodzić się z metodą wnioskovania Trybunału (odzwierciedloną w systematyce uzasadnienia, jak i w niektórych jego konkluzjach) polegającą na tym, aby to z zakresu działania Rady Europejskiej i z przepisów europejskich regulujących właściwość Rady (art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej) ekstrapolować co do właściwości organów krajowych, określonej przez normy rangi konstytucyjnej. Nawet „rządowy” charakter Rady Europejskiej nie upoważnia do dokonywania wykładni Konstytucji RP poprzez pryzmat tych przepisów. Takie wnioskovanie dokonuje przewartościowania relacji Konstytucji do prawa unijnego. W procesie wykładni Konstytucji, jej przepisy (o pierwotnym znaczeniu ustrojowym dla procesu integracji) nie mogą być odczytywane jako dyrektywy których znaczenie dostosowuje się do regulacji (podlegających swojej dynamice) organizacji ponadnarodowej jaką jest Unia Europejska.

Następstwem myślenia typu „z kompetencji Rady Europejskiej na Konstytucję RP” jest sygnalizowany już zabieg wydzielania z „bezpieczeństwa państwa” (jako kategorii z art. 126 ust. 2 Konstytucji, na straży którego stoi Prezydent), „bezpieczeństwa państwa w poszczególnych sferach funkcjonowania państwa” (np. bezpieczeństwo energetyczne, ekologiczne, sanitarne) które wiążą się przede wszystkim z zadaniami, kompetencjami oraz odpowiedzialnością Rady Ministrów i jej poszczególnych członków (pkt. 5.8 uzasadnienia). Następstwem takiego podejścia Trybunału, jest wyodrębnienie z istotnych treści „bezpieczeństwa państwa” w znaczeniu art. 126 ust. 2 Konstytucji (z treści, które odpowiadają kluczowym wyzwaniom współczesności).

6. Kwestia kierowania w obrębie „kompetencji przekazanych”, z punktu widzenia organów krajowych, nie uległa konstytucjonalizacji. W sferze „kompetencji przekazanych”, organizacja ponadnarodowa sprawuje bezpośrednio władzę publiczną w Polsce (w Konstytucji nie znajdujemy zastrzeżenia znanego z art. 88 -1 Konstytucji Francji o wykonywaniu „wspólnie określonych swoich kompetencji” przez Republikę, Wspólnoty i Unię). Czy TK jest władny wobec tego rozstrzygać spor kompetencyjny w tej właśnie materii? Moim zdaniem, tak właśnie jest. Przepisy Konstytucji stanowią zespół norm na tyle ogólnych i kompletnych, że dokonują funkcjonalnego i podmiotowego podziału władzy w państwie. Na Trybunale ciążył obowiązek dokonania spójnej ich wykładni, uwzględniając charakter Unii Europejskiej i znaczenie akcesji Polski do tej struktury.

Skoro „przekazanie kompetencji organów władzy państwowej” nastąpiło na rzecz organizacji która, jak wynika z orzecznictwa Trybunału jest swoistym bytem prawnym, w trybie spełniającym wymogi właściwe *pouvoir constitué*, to udział zarówno Rady Ministrów, jak i Prezydenta RP w ustaleniu stanowiska i prezentowaniu go w sprawach „kompetencji przekazanych” winien mieć miejsce. Podmioty te uczestniczą w procedurze decydowania o wyzbyciu się kompetencji na rzecz organizacji lub organu międzynarodowego, stąd też są władne uczestniczyć w określaniu stanowiska RP na posiedzenie Rady Europejskiej i w jego prezentowaniu.

7. Przy braku konstytucjonalizacji „funkcji europejskiej” państwa (oprócz znaczenia art. 90 ust. 1) i wobec zrezygnowania przez TK z ustalenia czy i w jaki sposób przepisy o polityce zagranicznej mogą być odniesione do „kompetencji przekazanych”, dalej, przy sprzecznie wobec czynienia z art. 4 TUE pryzmatu dla ogłędu Konstytucji RP, decydowanie w obrębie „kompetencji przekazanych” musi uwzględniać „współdziałanie władz” (o jakim stanowi preambuła Konstytucji) oraz zasadę podziału i równowagi władzy (art. 10). Według artykułu 10, to na podziale i równowadze władz opiera się „ustrój Rzeczypospolitej Polskiej”. W moim przekonaniu, równoważenie się władz stanowi jeden z desygnatów „współdziałania władz”. „Władza wykonawcza” z art. 10 Konstytucji, obejmuje „całość władczego działania państwa, oprócz ustawodawstwa i wymierzania sprawiedliwości” (por. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 146*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2001, red. L. Garlicki, t. II., s. 5). Z przepisu tego wynika, że „władzę państwową reprezentuje przede wszystkim władza wykonawcza” (P. Sarnecki, jw.) Powierzenie „funkcji europejskiej” państwa jednemu organowi władzy wykonawczej, naruszałoby zatem wspomnianą metazasadę prawa konstytucyjnego. Przy milczeniu Konstytucji w odniesieniu do „funkcji europejskiej”, wskazówką w procesie wykładni przepisów konstytucyjnych, powinno być dążenie do utrzymania równowagi kompetencyjnej na gruncie zasady podziału i równowagi władzy.

O ile w sentencji Trybunał stawia i rozstrzyga spór na gruncie „polityki zagranicznej” Polski, o tyle w uzasadnieniu postanowienia, obok „polityki zagranicznej” Polski, wzmiankuje się o „polityce unijnej” Polski. Wzmianka ta jest ornamentacyjna (Trybunał nie określa ani treści, ani znaczenia tej kategorii). Trybunał nie podejmując się analizy sporu na gruncie „kompetencji przekazanych”, zaznacza jednak, iż przyznanie Prezydentowi RP (w art. 126 ust. 1 Konstytucji) roli „najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej”, nie prowadzi i tak do powierzenia mu ani „funkcji prowadzenia polityki zagranicznej, ani też polityki >unijnej<”. Mimo więc tego, że kwestia „polityki unijnej” znalazła się poza rozważaniami Trybunału, Trybunał antycypuje co do zadań Prezydenta na gruncie spraw, które (zdaniem Trybunału) nie są objęte przedmiotem sporu.

8. Zdaję sobie sprawę z nieodzowności działań ustrojodawczych lub/i ustawodawczych związanych z „funkcją europejską” Konstytucji. Tym niemniej należy zaznaczyć iż w kulturze niektórych państw występuje pojęcie dialogu konstytucyjnego. Reprezentowanie Polski w Radzie Europejskiej, przy wszelkich uwarunkowaniach formalnych, wymaga zachowania najprostszych form współdziałania (dialogu) Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów i Prezydenta RP, które należą do obyczaju przedkonstytucyjnego i nie konieczne wymagają regulacji prawnej.

9. Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Polski i gwarantem ciągłości władzy państwowej (art. 126 ust.1). Naród udzielił Prezydentowi pełnomocnictw na pięcioletnią kadencję, w wyborach powszechnych i bezpośrednich (art. 127 ust. 1). Ustrojodawca ustalił określone zadania głowy państwa: czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności terytorium (art. 126 ust. 2). Uważam, że z mocy art. 126 (nie tylko ustępu 1 jak twierdzi TK, ale właśnie i ust. 2), Prezydent może samodzielnie podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, tj. bez uzyskiwania na to zgody jakiegokolwiek innego organu państwowego.

10. Nie mogę zaaprobować punktu trzeciego sentencji, z powodu niespójności logicznej jaka jest w nim zawarta. Wnioski prowadzonego rozumowania nie znajdują oparcia w przyjętych przesłankach. Punkt ten składa się z dwóch zdań. Pierwsze stanowi, że „Rada Ministrów, na podstawie art. 146 ust. 1, 2 i 4 pkt 9 ustala stanowisko Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzenie Rady Europejskiej”. Zdanie drugie „Prezes Rady Ministrów reprezentuje Rzeczpospolitą Polską na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawia ustalone stanowisko”, kluczowe dla rozstrzygnięcia sporu przez TK, nie wskazuje podstawy prawnej z jakiej wynika.

11. Konfrontowanie punktu trzeciego i piątego sentencji, nie pozwala na precyzyjne ustalenie poglądu Trybunału w kwestii prezentowania przez Prezydenta stanowiska RP na posiedzeniu Rady Europejskiej. Prezes Rady Ministrów (według punktu trzeciego) jest bezwzględnie właściwy do reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej na posiedzeniu Rady Europejskiej i przedstawienia ustalonego stanowiska. Możliwe jest jednak (punkt piąty, zdanie drugie), że „zakres i formy” zamierzonego udziału Prezydenta w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej mogą zostać sprecyzowane na zasadzie współdziałania obydwu organów (teza z punktu piątego nie jest przypuszczalnie, w myśleniu Trybunału, wyjątkiem od zasady która jest wyrażona w punkcie trzecim sentencji). Z uzasadnienia wynika jednak to, że prezentacja stanowiska państwowego przez Prezydenta i tak nie może prowadzić do „odejścia od treści ustalonych przez Radę Ministrów”. Skoro Prezydent może być wyłącznie najwyżej *porte parole* stanowiska określonego przez Radę Ministrów, to ustalanie „zakresu i formy” jego udziału w posiedzeniu Rady Europejskiej „na zasadzie współdziałania obydwu organów” jest iluzoryczne. Nadanie w uzasadnieniu postanowienia takiej treści zasadzie współdziałania władz pozbawia głowę państwa jej atrybutów z art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji.

12. Trybunał, jak zaznaczyłem wyżej, nie wskazał przyczyny odstąpienia od restryktywnej interpretacji przesłanek istnienia sporu kompetencyjnego, jakie zostały sprecyzowane w postanowieniu w sprawie o sygn. akt Kpt 1/08 (obydwa postanowienia zostały wydane w bliskim odstępie czasu). Dla stawiania kwestii sporu przed TK, kluczowe znaczenie ma ocena, czy spór jest „rzeczywisty” (a nie „teoretyczny”) (jak w

sprawie o sygn. akt Kpt 1/08), tj. że przedmiotem rozstrzygania może być tylko pytanie o kompetencję (o jej istnienie lub nieistnienie oraz o jej kształt prawny) oraz o „zbieg (konflikt kompetencji)”. W szczególności, jak zauważył Trybunał w uzasadnieniu sprawy Kpt 1/08, nie podlegają ocenie przez TK „zachowania Prezydenta, podejmowane w ramach przysługujących mu kompetencji” (por. OTK ZU nr 5/A/2008, poz. 97, s. 971). Ze stanowiska zajmowanego przez Prezydenta RP w niniejszej sprawie wynika, że nie aspiruje on do ustalania składu delegacji lub do kształtowania stanowiska Rady Ministrów. Trybunał nie przywiązał znaczenia do tej okoliczności mającej znaczenie dla oceny realności sporu. Poprzestał on na konstatacji o występowaniu „rozbieżności stanowisk” w przedmiocie kompetencji do reprezentowania i przedstawiania stanowiska Polski w konkretnych posiedzeniach Rady Europejskiej). Oceniał, że rozbieżności takie „wystąpiły w praktyce”. Tymczasem, w sprawie Kpt 1/08 (zakończonej umorzeniem postępowania), Trybunał analizował wręcz „zwerbalizowane intencje” uczestników domniemanego sporu (s. jw.).

Z racji sygnalizowanej niekonsekwencji, niniejsze postanowienie nie przyczynia się do utrwalenia rozróżnienia między sporem „rzeczywistym” (o jakim mowa w Kpt 1/08) a potencjalnym („wyprzedzającym”), który stanowi próbę uzyskania wiążącej wykładni przepisów konstytucyjnych *in abstracto*.

Zdanie odrębne
sędziego TK Teresy Liszcz
do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z 20 maja 2009 r. w sprawie Kpt 2/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.) zgłaszam zdanie odrębne do pkt 2, 3 i 5 sentencji postanowienia oraz do uzasadnienia.

1. Podstawową kwestią, jaką musiał rozpatrzyć Trybunał Konstytucyjny w tej sprawie, było to, czy mamy w niej do czynienia ze sporem kompetencyjnym w rozumieniu art. 189 Konstytucji. Zgodnie z art. 53 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, spór kompetencyjny ma miejsce, gdy „dwa lub więcej centralnych organów konstytucyjnych uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie (spór kompetencyjny pozytywny) albo gdy organy te uznały się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy (spór kompetencyjny negatywny)”. Wniosek Prezesa Rady Ministrów nie wskazuje jednoznacznie, jaką sprawę rozstrzygnęły obydwa organy albo do rozstrzygnięcia jakiej sprawy obydwa uznały się za właściwe. Wniosek na różne sposoby określa domniemany przedmiot sporu – w szczególności – jako ustalenie składu delegacji Rzeczypospolitej na posiedzenie Rady Europejskiej bądź jako reprezentowanie Rzeczypospolitej na tych posiedzeniach.

Konstytucja RP nie reguluje jednak wskazanych tu kompetencji. Uchwalona przed akcesją do Unii Europejskiej, nie zawiera ona żadnych regulacji dotyczących kompetencji organów naszego Państwa w zakresie stosunków Rzeczypospolitej z Unią Europejską. Analizując tę kwestię, trzeba brać pod uwagę specyfikę stosunków Unia Europejska – państwo członkowskie. Specyfika ta wynika z tego, że – nie będąc przedmiotem polityki wewnętrznej – relacje te nie należą również do ściśle pojmowanej polityki zagranicznej, lecz stanowią w istocie przedmiot trzeciej – obok zagranicznej i wewnętrznej – polityki państwa, dotyczącej co do zasady kompetencji przekazanych przez Rzeczypospolitą Polską Unii Europejskiej, zgodnie z art. 90 Konstytucji. Przy rygorystycznym podejściu do rozpatrywanego przez Trybunał problemu, można by uznać – zgodnie ze stanowiskiem Prezydenta RP – że skoro nie zostały określone w tym zakresie kompetencje organów państwa, to nie może być mowy o sporze kompetencyjnym. Warto przy tym zaznaczyć, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nigdy nie kwestionował prawa Prezesa Rady Ministrów do reprezentowania Polski na forum Rady Europejskiej. Jednakże nie można nie dostrzegać tego, że istnieje realny spór na linii Prezes Rady Ministrów – Prezydent RP, o charakterze głównie politycznym i personalnym, który jednak zawiera istotne elementy sporu kompetencyjnego, dotyczącego reprezentowania Rzeczypospolitej na forum Unii Europejskiej. Dla dobra Państwa spór ten powinien zostać zażegnany.

2. Zgodnie z art. 4 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE, albo Traktat Europejski), w pracach Rady Europejskiej udział biorą „szefowie państw lub rządów”. Zastosowanie alternatywy zwykłej „lub” oznacza, zgodnie z zasadami logiki, że – z punktu widzenia Unii Europejskiej – państwo członkowskie może być reprezentowane na posiedzeniach Rady Europejskiej zarówno przez samego „szefa państwa”, jak i przez samego „szefa rządu” albo przez nich obydwu łącznie. Rozwinięcie i doprecyzowanie tej regulacji traktatu zostało zawarte w zasadach organizacji posiedzeń Rady Europejskiej, uchwalonych w 2002 r. w Sewilli. Zgodnie z *Zasadami* reprezentacji każdego państwa członkowskiego na posiedzeniach Rady przysługują dwa miejsca. Traktat o Unii

Europejskiej nie przesądza (i nie może przesądzać) jednak o tym, kto – szef państwa, szef rządu czy też szef państwa i szef rządu – ma reprezentować państwo członkowskie w Radzie Europejskiej. Regulacje dotyczące tej kwestii zawarte są bowiem w prawie krajowym (przede wszystkim w konstytucji) każdego z państw.

Aby rozstrzygnąć spór, za przedmiot którego uznano kompetencję reprezentowania Rzeczypospolitej Polskiej, jako państwa członkowskiego Unii Europejskiej, na posiedzeniach Rady Europejskiej oraz kompetencję przedstawiania stanowiska naszego państwa na tych posiedzeniach, Trybunał musiał dokonać wykładni postanowień Konstytucji dotyczących zadań, funkcji i kompetencji Prezydenta RP oraz Rady Ministrów reprezentowanej przez Prezesa Rady Ministrów w zakresie najbardziej zbliżonym do stosunków z Unią Europejską, czyli w stosunkach z organizacjami międzynarodowymi, o których mowa w art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji, zaliczanych do szeroko pojmowanej polityki zagranicznej.

3. Kluczowe znaczenia dla ustalenia kompetencji Rady Ministrów – a przez to i Prezesa Rady Ministrów – mają postanowienia art. 146 ust. 2 Konstytucji, ustanawiającego właściwość rzeczową Rady Ministrów w sprawach polityki państwa nie zastrzeżonych dla innych organów państwowych, oraz ust. 4 pkt 9 tegoż artykułu zobowiązującego Radę Ministrów do sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi. Z tych postanowień wynika, moim zdaniem, że Prezes Rady Ministrów – jako szef rządu – ma, co do zasady, obowiązek uczestniczyć w posiedzeniach Rady Europejskiej i przedstawiać na nich stanowisko Rzeczypospolitej.

4. Jednocześnie Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – jako jej najwyższy przedstawiciel – z mocy art. 126 ust. 1 ma prawo (choć nie ma obowiązku) uczestniczyć w każdym posiedzeniu Rady Europejskiej, kierując się własnym przekonaniem o potrzebie swojej obecności na danym posiedzeniu, bez uzyskiwania czyjejkolwiek zgody. Przyznanie Radzie Ministrów zadania prowadzenia polityki zagranicznej i sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi nie ogranicza wykonywania funkcji ustrojowej najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej przez Prezydenta. Prezydent RP, z racji konstytucyjnej pozycji, silnej legitymacji, jaką uzyskuje poprzez sposób wyboru na urząd, a także całokształtu konstytucyjnych kompetencji, nie może zostać pozbawiony uprawnienia do realizacji funkcji najwyższego przedstawiciela na forum Rady Europejskiej. Należy zwrócić uwagę również na to, że Konstytucja tylko Prezydenta określa jako przedstawiciela – i to najwyższego – Rzeczypospolitej. Prezydent jest nim zarówno w stosunkach zewnętrznych, jak i wewnętrznych, w każdym czasie i w każdym miejscu, przez cały okres pełnienia swojego urzędu.

Nie zgadzam się ze stanowiskiem Trybunału, jeżeli – jak zdaje się to wynikać to z uzasadnienia (zwłaszcza punkty 5.7., 5.8., 6.4., 6.5.) – ogranicza on możliwość uczestniczenia przez Prezydenta w posiedzeniach Rady Europejskiej tylko do tych spośród nich, które dotyczą spraw związanych z wykonywaniem przez Prezydenta zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji. Moim zdaniem, pkt 2 sentencji postanowienia nie wprowadza takiego ograniczenia, gdyż zgodnie z jego treścią, to sam Prezydent uznaje za celowy bądź niecelowy swój udział w posiedzeniu, jednakże końcowa jego część, nawiązująca do art. 126 ust. 2 Konstytucji, zawiera sugestię ograniczenia, dlatego może być powodem rozbieżnej interpretacji tego punktu. W postanowieniu art. 126 ust. 1 Konstytucji, przyznającym Prezydentowi status najwyższego przedstawiciela

Rzeczypospolitej Polskiej (i gwaranta ciągłości władzy państwowej), nie ma żadnego ograniczenia.

W sferze wykonywania funkcji określonych w art. 126 ust. 1 ustawy zasadniczej Prezydent działa niezależnie od Rady Ministrów, dotyczy to w szczególności działań niewładczych i niepolegających na wydawaniu aktów urzędowych, do których niewątpliwie zaliczyć należy uczestniczenie w posiedzeniach organu politycznego Unii Europejskiej. Zgadzam się z poglądem prof. Pawła Sarneckiego, który w komentarzu do art. 126 ust. 1 Konstytucji zauważa, że z samego statusu Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej wynika jego prawo do bycia obecnym wszędzie tam, gdzie dzieją się sprawy mające znaczenia dla Rzeczypospolitej – czyli co najmniej sprawowanie tzw. czystego przedstawicielstwa (por. P. Sarnecki, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1999, t. I, art. 126).

Szczegółne uzasadnienie znajduje obecność Prezydenta na tych posiedzeniach Rady Europejskiej, których tematyka dotyczy, chociażby pośrednio, zadań Prezydenta określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji: czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Konieczne jest tu zaakcentowanie, iż wskazane zadania należy postrzegać w sposób szeroki, pozornie bowiem odległe od konstytucyjnie określonych zadań Prezydenta tematy, jak problem poszerzania Unii, zwalczanie terroryzmu, stosunki z państwami trzecimi, mogą mieć znaczenie dla ochrony tych podstawowych wartości państwowości polskiej, których ma strzec głowa państwa. Stanowczo nie zgadzam się przy tym z próbą ograniczania rozumienia pojęcia bezpieczeństwa państwa, na gruncie art. 126 Konstytucji, przez wyłączenie z jego zakresu takich elementów jak bezpieczeństwo energetyczne, ekologiczne czy sanitarne (pkt 5.8. uzasadnienia), które współcześnie mają podstawowe znaczenie dla „bezpieczeństwa w ogóle” nowoczesnego państwa. Aby móc właściwie wypełniać zadania, określone w art. 126 ust. 2, Prezydent powinien, między innymi, mieć rozeznanie co do tego, jakie są polityczne plany Unii, które ustalane są właśnie na posiedzeniach Rady Europejskiej, i ma prawo czerpać informacje w tych sprawach z „pierwszej ręki”.

Status Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej wyklucza możliwość uzależnienia jego udziału w posiedzeniach Rady Europejskiej od zgody innego organu, w szczególności Prezesa Rady Ministrów, czy też traktowania Prezydenta jako „osoby towarzyszącej delegacji rządowej”. Prezydent przez swoją obecność na tym forum realizuje własne zadania, wynikające z art. 126 Konstytucji. Trzeba przy tym dodać, że Rada Europejska jest jedynym organem Unii Europejskiej, podczas posiedzeń którego może występować Prezydent, gdyż pozostałe organy i instytucje mają charakter międzyrządowy i ściśle określony skład.

5. Oczywiście, tak jak Trybunał, nie dopuszczam przedstawienia na forum Rady Europejskiej, podobnie zresztą jak na jakimkolwiek innym zewnętrznym forum, rozbieżnych stanowisk przez Prezydenta RP i szefa rządu polskiego. Dobro wspólne, jakim jest Rzeczpospolita, nie dopuszcza takiej możliwości. Dlatego też uważam, że słusznie Trybunał w postanowieniu akcentuje obowiązek współdziałania Prezydenta RP i Rady Ministrów, reprezentowanej przez Prezesa Rady Ministrów, jako dwóch członów władzy wykonawczej, w szczególności w sprawach objętych zakresem działania Rady Europejskiej. Obowiązek ten, dotyczący w jednakowym stopniu obu tych organów, wynika przede wszystkim z Preambuły Konstytucji, a dodatkowo w sprawach europejskich, jako należących do polityki zewnętrznej – z art. 133 ust. 3. Nie zgadzam się jednak z jednostronnym ujęciem tego obowiązku w sentencji postanowienia Trybunału, zgodnie z którą Rada Ministrów samodzielnie ustala stanowisko we wszystkich sprawach

objętych tematyką posiedzeń Rady Europejskiej (pkt 3), a Prezydent może jedynie „odnieść się” (jeśli dobrze odczytuję formułę „współdziałanie (...) umożliwia odniesienie się”) – i to tylko w sprawach związanych z realizacją jego zadań określonych w art. 126 ust. 2 Konstytucji – do gotowego stanowiska ustalonego przez Radę Ministrów. Uważam, że dla realizacji współdziałania konieczne jest rutynowe przekazywanie Prezydentowi przez Radę Ministrów, której przedstawiciel bierze udział w przygotowaniu spotkań Rady Europejskiej, informacji o terminie i tematyce wszystkich posiedzeń, aby mógł On zdecydować o swoim udziale w posiedzeniu lub przedstawić Radzie Ministrów swoje stanowisko w każdej kwestii objętej porządkiem obrad, w której uzna to za stosowne. Natomiast w sprawach związanych z zadaniami Prezydenta określonymi w art. 126 ust. 2 Prezydent, Rada Ministrów i Prezes Rady Ministrów powinni czynić wszystko dla wypracowania wspólnego stanowiska. Są to bowiem sprawy o podstawowym znaczeniu dla państwa, w których żaden z tych organów nie ma wyłącznych zadań i kompetencji, lecz ich zadania i kompetencje częściowo nakładają się na siebie.

6. Pkt 3 i 5 sentencji uzasadnienia kwestionują również w zakresie, w jakim nie dopuszczają one (a w każdym razie nie dopuszczają *expressis verbis*) możliwości reprezentowania i przedstawiania stanowiska Rzeczypospolitej na (konkretnym) posiedzeniu Rady Europejskiej wyłącznie przez Prezydenta (oczywiście w sytuacji, gdy zostało to uzgodnione z Prezesem Rady Ministrów). Z treści pkt 5 zdanie 2 sentencji, odczytywanej w kontekście stanowczego brzmienia jej pkt 3, można wywieść co najwyżej możliwość uczestniczenia Prezydenta w tej reprezentacji i przedstawianiu stanowiska obok szefa rządu. Również w uzasadnieniu (pkt 6.7. lit. e) pojawia się wzmianka o uzgodnieniach co do „ewentualnego udziału Prezydenta w przedstawianiu stanowiska ustalonego przez Radę Ministrów”. Jeżeli jest to trafne odczytanie sensu pkt 3 i 5 sentencji postanowienia, to stanowią one, w tym zakresie, zaprzeczenie pozycji Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej.

Z powyższych względów czułam się w obowiązku złożyć zdanie odrębne.

Zdanie odrębne
sędziego TK Zbigniewa Cieślaka
do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego
z dnia 20 maja 2009 r., sygn. akt Kpt 2/08

Na podstawie art. 68 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643, ze zm.; dalej: ustawa o TK) oraz § 46 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego (M. P. z 2006 r. Nr 72, poz. 720), zgłaszam zdanie odrębne do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r. w sprawie o sygn. Kpt 2/08 w zakresie, w jakim Trybunał Konstytucyjny określił przedmiot i elementy sporu kompetencyjnego (część V pkt 1).

1. Na wstępie podkreślić należy wagę rozstrzygnięcia podjętego w niniejszej sprawie o sygn. Kpt 2/08. Trybunał Konstytucyjny po raz pierwszy rozstrzygał spór kompetencyjny w oparciu o art. 189 Konstytucji, który zaistniał między Prezydentem RP i Radą Ministrów. Na wagę rozstrzygnięcia wpływa także to, że obowiązująca w tym zakresie regulacja prawna „cehuje się znaczną dozą niejasności” (por. L. Garlicki, Uwagi do art. 189 Konstytucji [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, red. L. Garlicki, Warszawa 2007, s. 2). W związku z powyższym, Trybunał był zobowiązany do ustalenia treści i sensu prawnego zwrotu „spory kompetencyjne”, występującego w art. 189 Konstytucji. Innymi słowy stanął przed koniecznością rozpoznania znaczeń podstawowych kategorii określających działanie „centralnych konstytucyjnych organów państwa”.

2. Pomimo tego, że ustrojodawca posłużył się pojęciem „sporu kompetencyjnego”, to nie zawarł jego definicji w samej Konstytucji. Pewne dookreślenie następuje jedynie na poziomie ustawowym, w art. 53 ust. 1 ustawy o TK. Zgodnie z tym przepisem, „Trybunał rozstrzyga spory kompetencyjne, gdy dwa lub więcej centralne konstytucyjne organy państwa uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie (spór kompetencyjny pozytywny) albo gdy organy te uznały się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy (spór kompetencyjny negatywny)”. Wobec tego definicja ustawowa sporów kompetencyjnych opiera się na kategorii właściwości.

Z punktu widzenia rozstrzyganej przez Trybunał Konstytucyjny sprawy o sygn. Kpt 2/08 zasadnicze znaczenie ma rozdzielenie materii normatywnej i pozanormatywnej, bowiem spory między centralnymi konstytucyjnymi organami państwa, które powstają w sferze pozanormatywnej (np. spory polityczne) oczywiście nie mają znaczenia z punktu widzenia regulacji art. 189 Konstytucji. W kontekście tego artykułu istotne są jedynie zachowania określone normatywnie. Zatem sporem kompetencyjnym jest tylko taki konflikt, który zachodzi na tle działań zdeterminowanych normami prawnymi wyznaczającymi powinności organów.

3. Uwalniając się od ujęć doktrynalnych, całość powinności „centralnych konstytucyjnych organów państwa” (ale oczywiście także innych organów państwa i administracji publicznej) możemy sprowadzić do norm określających podmiot, przedmiot, treść, sposób i skutek działania. Podmiot i przedmiot działania (sumę, treść i rodzaj spraw przypisanych danemu organowi) określają normy prawne regulujące właściwość (zob. Z. Cieślak, *Zbiory zachowań w administracji państwowej. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1992, s. 56). Z kolei treść powinności wyznaczają normy materialnoprawne (zob. *ibidem*, s. 67) oraz normy zadaniowe (zob. *ibidem*, s. 63). Natomiast sposób działania

jest determinowany przez normy procesowe regulujące prawne formy działania (por. *ibidem*, s. 70). Skutek tego działania zaś ustalają normy materialne, procesowe i zadaniowe. Normy kompetencyjne w znaczeniu ścisłym pełnią rolę czynnika limitującego podmiotowy i przedmiotowy zakres zastosowania danej formy prawnej działania organu (zob. *ibidem*, s. 75).

Na tle art. 189 Konstytucji stwierdzić należy, że samo pojęcie kompetencji nie jest prawnie zdefiniowane, a co więcej rzadko używane przez ustawodawcę w obowiązującym prawie. Odczytywanie jego znaczenia wynika raczej z przyjmowanych intuicji. To intuicyjne znaczenie kompetencji, potwierdzone także w wypowiedziach uczestników postępowania podczas rozprawy w sprawie o sygn. Kpt 2/08, obejmuje wyznaczoną normatywnie aktywność podmiotu, która wywołuje bezpośrednio skutek prawny (w tym ujęciu nie ma istotnego znaczenia obligatoryjność czy fakultatywność działania). Z kolei pojęcie „zadanie” dopełnia system nieobojętnej prawnie aktywności centralnego konstytucyjnego organu państwa w ten sposób, że jest to nakazana prawnie aktywność podmiotu skierowana na realizację lub ochronę wartości, która to aktywność pośrednio wywołuje skutki prawne. Przy tym jedynym wymogiem poprawności działania podjętego zgodnie z normami zadaniowymi jest jego legalność.

4. Na podstawie powyższego wywieść wypada, że znaczenie pojęcia „spory kompetencyjne” (art. 189 Konstytucji) obejmuje pozytywne i negatywne spory w zakresie aktywności podmiotów wyznaczonej przez normy regulujące właściwość, normy materialnoprawne, procesowe i zadaniowe. Wykracza zatem poza ścisłe rozumienie określenia „spory kompetencyjne”, rozumianego jako rozbieżności poglądów dwóch lub więcej organów co do zakresu kompetencji któregoś z nich (por. L. Garlicki, *op.cit.*, s. 4). Natomiast stosowane w uzasadnieniu postanowienia w sygn. Kpt 2/08 określenie „funkcja” nie ma znaczenia normatywnego. Jest to kategoria pozanormatywna, faktyczna, oznaczająca stan rzeczy wywołany prawnie określoną aktywnością podmiotu (por. Z. Ziemiński, *O pojmowaniu celu, zadania, roli i funkcji prawa*, „Państwo i Prawo” z. 12/1987, s. 20 i 22).

Mam nadzieję, że niniejsze uwagi przyczynią się do uporządkowania znaczeń użytych w uzasadnieniu postanowienia o sygn. Kpt 2/08 pojęć i kategorii normatywnych.

Z podanych wyżej względów czułem się zobligowany do zgłoszenia zdania odrębnego do uzasadnienia postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r. w sprawie o sygn. Kpt 2/08.