

*Krzysztof Wojtyczek**

Kompetencje państwa w stosunkach międzynarodowych

Nauka prawa konstytucyjnego skupia uwagę na ustroju wewnętrznym państwa i bada przede wszystkim kompetencje i działalność organów państwowych w porządku wewnętrznym. Tymczasem we współczesnym świecie rośnie liczba problemów wymagających podejmowania działań w skali ponadpaństwowej, a tym samym zwiększa się znaczenie działań państwa w stosunkach międzynarodowych. Jednocześnie różnice między polityką wewnętrzną a polityką zagraniczną zaczynają się częściowo zacierać¹. Na tym tle powstają interesujące problemy konstytucyjnoprawne o dużym znaczeniu praktycznym. Celem niniejszego artykułu jest zasygnalizowanie specyficznych cech kompetencji państwa w stosunkach międzynarodowych oraz odpowiedź na pytanie, czy kompetencje te mieszczą się w paradygmacie państwa prawnego wypracowanego przez doktrynę.

495

I. W myśl prawa międzynarodowego, suwerenne państwa mogą podejmować co do zasady wszelkie działania, które nie naruszają prawa międzynarodowego, a w szczególności integralności terytorialnej i suwerenności innych państw². W tych warunkach wyczerpujące wyliczenie dopuszczalnych rodzajów działań państw w stosunkach zewnętrznych nie jest możliwe, niemniej jednak znaczna część z tych działań przybiera typowe formy, z którymi prawo międzynarodowe wiąże określone skutki. Nie wdając się w szczegółowe rozważania z zakresu teorii prawa międzynarodowego, można wyodrębnić kilka podstawowych typów działań państw.

* Dr hab., prof. UJ, Wydział Prawa i Administracji, Uniwersytet Jagielloński.

¹ Por. pogląd wyrażony w postanowieniu TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08: „Stosunki Polski z Unią Europejską nie dadzą się zamknąć w konstytucyjnych ramach polityki zagranicznej ani też polityki wewnętrznej” (OTK ZU nr 5/A/ 2009, poz. 78, pkt III.1.7).

² Por. wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w sprawie Lotus z 7 września 1927, *Publications de la CPJI*, seria A nr 10, s. 19.

Po pierwsze, należy wymienić działania związane z uznawaniem określonych podmiotów, a w szczególności uznanie państwa, uznanie rządu oraz uznanie za stronę walczącą, a także cofnięcie uznania³. Zagadnienia te normuje prawo międzynarodowe zwyczajowe.

Po drugie, państwo podejmuje czynności związane z utrzymywaniem stosunków dyplomatycznych i konsularnych: nawiązywanie, zawieszanie i zrywanie stosunków dyplomatycznych i konsularnych, mianowanie przedstawicieli dyplomatycznych i konsulów w państwach obcych, udzielanie *agrément* przedstawicielom dyplomatycznym państw obcych i *exequatur* konsulom państw obcych, uznawanie określonych osób za *persona non grata*, podejmowanie decyzji o zrzeczeniu się immunitetu dyplomatycznego w odniesieniu do własnych przedstawicieli dyplomatycznych. Zagadnienia te normują przede wszystkim Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych sporządzona 18 kwietnia 1962 r. (Dz.U. 1965, nr 37, poz. 232) oraz Konwencja wiedeńska o stosunkach konsularnych sporządzona 24 kwietnia 1963 r. (Dz.U. 1982, nr 13, poz. 98).

Po trzecie, można wymienić działania w stosunkach z organizacjami i organami międzynarodowymi, a w szczególności przedstawianie kandydatów do organów organizacji międzynarodowych lub wyznaczanie osób zasiadających w nich z ramienia danego państwa, wnoszenie spraw do rozpoznania (np. przez Radę Bezpieczeństwa ONZ) oraz głosowanie w tych organach⁴. Zagadnienia te normują statuty poszczególnych organizacji międzynarodowych, a także uchwały organów tych organizacji oraz praktyka międzynarodowa.

Po czwarte, państwa podejmują rozmaite czynności dotyczące umów międzynarodowych: m.in. zawierają umowy międzynarodowe, zawierają i przywracają ich stosowanie, wypowiadają je, składają oświadczenia interpretacyjne i zastrzeżenia, mogą także akceptować zastrzeżenia innych państw lub zgłaszać sprzeciw wobec nich⁵. Prawo traktatowe zwyczajowe zostało skodyfikowane w Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów sporządzonej 23 maja 1969 r. (Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439), nie można jednak zapominać, że pewna część państw (m.in. Francja, USA) nie jest stronami tej konwencji.

Po piąte, należy wymienić akty jednostronne państw dotyczące roszczeń prawnomiędzynarodowych: uznanie lub zrzeczenie roszczeń, a tak-

³ J.A. Frowein, *Recognition*, [w:] R. Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford Public International Law, publikacja elektroniczna (dostęp 07.10. 2015).

⁴ Por. J. Menkes, A. Wasilowski, *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, Warszawa 2004, s. 103 i n.

⁵ Na temat kompetencji państw dotyczących umów międzynarodowych pisze szeroko A. Wyrozumska (*Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006).

że składanie protestów⁶. Kwestie te normuje prawo międzynarodowe zwyczajowe.

Po szóste, można wspomnieć o sankcjach międzynarodowych, które mogą mieć bardzo zróżnicowane formy prawne⁷. Mogą one być wprowadzane aktami organizacji międzynarodowych (np. uchwały Rady Bezpieczeństwa ONZ) lub przez poszczególne państwa. Najczęściej wymagają one ustanowienia odpowiednich regulacji krajowych, a następnie zastosowania konkretnych środków przewidzianych w prawodawstwie krajowym. Niejednokrotnie mogą one wiązać się z zawieszeniem stosowania umów międzynarodowych. Sankcje wiążą się z reguły z podejmowaniem działań władczych wobec podmiotów prywatnych podległych władzy danego państwa.

Obowiązujące umowy międzynarodowe mogą przewidywać ponadto specyficzne rodzaje działań państw, np. uznanie kompetencji określonego organu międzynarodowego. Można podać tu przykład Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, która w pierwotnym brzmieniu przewidywała możliwość składania przez państwa stonny deklaracji o uznaniu kompetencji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Działania państw w stosunkach międzynarodowych mają bardzo różne formy prawne. Mogą mieć charakter czynności faktycznych lub czynności prawnych (aktów prawnych), przy czym precyzyjne rozgraniczenie czynności faktycznych i prawnych w obrocie międzynarodowym nie jest sprawą prostą. Czynności faktyczne i prawne podejmowane przez państwa w stosunkach międzynarodowych wywołują rozmaite skutki prawne, a także niejednokrotnie konsekwencje polityczne i finansowe. Czynności prawne państw w stosunkach międzynarodowych można w uproszczeniu podzielić na czynności dotyczące umów międzynarodowych, oraz na czynności mające charakter aktów jednostronnych nie dotyczących umów międzynarodowych. Te ostatnie mogą zmierzać do współkształtowania prawa zwyczajowego (np. protesty podważające zgodność określonej praktyki z prawem międzynarodowym w celu zapobieżenia wykształceniu się określonej normy zwyczajowej) albo też do kształtowania indywidualnych sytuacji prawnomiędzynarodowych (np. deklaracje państwa o uznaniu lub zrzeczeniu określonych roszczeń). Omawiając kompetencje zagraniczne państwa, należy przy tym pamiętać o prawie pierwotnym Unii Europejskiej normującym wspólną politykę zagraniczną.

⁶ Szerzej P. Sagane, *Akty jednostronne państw w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2010.

⁷ Szerzej na temat sankcji zob. np. N. Quoc Dinh, P. Dailler, A. Pellet, *Droit international public*, Paris 1999, s. 912–919 i 953–963.

Kompetencje państw członkowskich UE w stosunkach międzynarodowych muszą być wykonywane w taki sposób, aby nie naruszać zobowiązań wynikających z prawa unijnego⁸.

Z punktu widzenia krajowego porządku prawnego i statusu jednostki, podstawowe znaczenie mają umowy międzynarodowe, a także akty prawne organizacji międzynarodowych. Umowy międzynarodowe, jeżeli dane państwo tak zadecyduje, mogą stanowić część jego krajowego porządku prawnego i podlegać bezpośredniemu stosowaniu. Akty prawne organizacji międzynarodowych mogą wywoływać bezpośrednie skutki dla jednostki, jeżeli umowy międzynarodowe konstytuujące daną organizację to przewidują. Inne czynności podejmowane przez państwa mogą wywoływać określone skutki prawne lub faktyczne dla państwa, a także dla systemu prawa międzynarodowego, ale nie wywołują – co do zasady – skutków bezpośrednich dla obywateli, jakkolwiek mogą niejednokrotnie oddziaływać na ich sytuację pośrednio, ale w sposób odczuwalny. Nie stanowią formy sprawowania władzy publicznej nad jednostką, ale rodzaj interakcji z innymi podmiotami prawa międzynarodowego.

498 Obok współpracy międzyrządowej rozwijają się też różne formy bezpośredniej współpracy między różnego rodzaju organami państwowymi i samorządem terytorialnym różnych państw. W konsekwencji od działań państwa, podejmowanych w ich imieniu przez organy (z reguły rządy) umocowane do ich reprezentowania w stosunkach z innymi podmiotami prawa międzynarodowego, należy odróżnić działania innych organów państwowych i samorządowych w stosunkach zewnętrznych. Szczególnie aktywne w tym zakresie są parlamenty narodowe⁹. Warto w związku z tym zauważyć, że pewne organy międzynarodowe, w których zasiadają członkowie parlamentów narodowych, funkcjonują bez żadnych podstaw traktatowych¹⁰. Taki charakter ma m.in. Zgromadzenie Parlamentarne NATO, utworzone w 1955 r. na konferencji przedstawicieli parlamentów państw NATO w Paryżu¹¹, a także Zgromadzenie Parlamentarne Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, utworzone na podstawie decyzji przedstawicieli parlamentów państw KBWE podjętej na konferen-

⁸ Zagadnienia te omawia m.in. E. Neframi, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, Paris 2010, s. 113–163.

⁹ Zob. F.W. Weisglas, G. de Boer, *Parliamentary diplomacy*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2007, vol. 2.

¹⁰ Zob. m.in. S. Marschal, *Transnational parliamentary assemblies and european security policy*, [w:] D. Peters, W. Wagner, N. Deitelhoff (eds), *The Parliamentary Assemblies and European Security Policy*, Oslo 2008.

¹¹ Nt. tego organu zob. H. Sjursen, *On the identity of NATO*, „International Affairs” 2004, vol. 80, no 4, s. 695.

cji w Madrycie w 1991 r.¹² W rezultacie, kompetencje parlamentów krajowych w zakresie wyboru swoich członków do wymienionych organów nie mają podstaw w prawie międzynarodowym, ale są normowane wyłącznie przez regulaminy tych zgromadzeń.

II. Konstytucja RP stanowi, że Rzeczpospolita Polska jest państwem prawnym, a jednocześnie konkretyzuje w swoich przepisach standardy materialne i formalne państwa prawnego.¹³ W szczególności, w myśl art. 7 Konstytucji, „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Zasada państwa prawnego w aspekcie formalnym wymaga precyzyjnego unormowania kompetencji państwa tak, aby wykluczyć arbitralność i zapewnić przewidywalność działań władzy publicznej. Normy prawne powinny w szczególności wskazywać organy kompetentne, formy działań władzy i granice swobody decyzyjnej, a także określać stosowną procedurę dla poszczególnych działań¹⁴. Doktryna i orzecznictwo preferują ograniczenie luzów decyzyjnych pozostawionych organom władzy publicznej¹⁵. Kompetencje dyskrecyjne organów władzy publicznej są dopuszczalne, ale powinny być uzasadnione w świetle specyfiki danej dziedziny życia społecznego¹⁶.

Jednocześnie, w świetle art. 87 Konstytucji podstawowym podkonstytucyjnym źródłem prawa w polskim systemie prawnym jest ustawa. *Prima facie* można by stąd wyprowadzić wniosek, że wszelkie kompetencje państwa powinny być unormowane w konstytucji i w ustawach¹⁷. Ustawy powinny precyzyjnie określać podstawowe elementy kompetencji organów władzy publicznej, które nie zostały unormowane w konstytucji. Ewentualnie wykonywanie kompetencji państwa mogą normować umowy międzynarodowe, które – o ile zostały spełnione określone w konstytucji warunki – mają pierwszeństwo przed ustawami. Na tym tle nasuwa się pytanie, czy standardy państwa prawnego wypracowane na potrzeby wewnętrzne mają zastosowanie w odniesieniu do kompetencji państwa w stosunkach międzynarodowych.

¹² Zob. M. Fuchs, A. Pendzich-von Winter, *The OSCE Parliamentary Assembly*, „OSCE Yearbook” 1995.

¹³ Literatura polska na ten temat jest niezwykle bogata. Syntezę najważniejszych zagadnień opracował W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007.

¹⁴ Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7...*, s. 8; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 28–29.

¹⁵ Zob. np. wyrok TK z dnia 17 maja 2006 r., K 33/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 57, pkt III.5).

¹⁶ Por. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7...*, s. 9.

¹⁷ Por. np. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010, s. 536.

III. Działaniom państw uznawanym i regulowanym przez normy prawa międzynarodowego odpowiadają kompetencje państw do ich podejmowania. Normy prawa międzynarodowego uznają ogólną kompetencję państw do podejmowania czynności w stosunkach międzynarodowych, które nie są zakazane przez prawo międzynarodowe, a jednocześnie normują bliżej formy, a także skutki prawne niektórych z nich. Prawo międzynarodowe nie normuje jednak wszystkich kwestii związanych z wykonywaniem kompetencji przez dane państwo. Pewna część zagadnień należy do prawa wewnętrznego. W szczególności prawo międzynarodowe przyznaje z reguły określone kompetencje państwom jako takim, nie określając bliżej, który organ państwa ma je wykonywać w imieniu państwa. Można podać tu następujący przykład: prawo międzynarodowe uznaje kompetencję państw do wydawania aktów jednostronnych uznających określone roszczenia, ale nie określa, który organ państwowy jest właściwy do podjęcia decyzji o wydaniu takiego oświadczenia.

W myśl norm prawa międzynarodowego zwyczajowego, głowa państwa, szef rządu i minister spraw zagranicznych mogą reprezentować państwo z samej racji pełnionych funkcji i zaciągać zobowiązania prawno-międzynarodowe, w tym wydawać akty jednostronne¹⁸. Odpowiednie normy międzynarodowe nie określają jednak kompetencji wymienionych organów w zakresie polityki zagranicznej, pozostawiając tę kwestię do unormowania w prawie krajowym. Prawo krajowe może ograniczyć kompetencje wymienionych organów¹⁹, a jednocześnie udzielić odpowiednich kompetencji innym organom.

Do prawa wewnętrznego państw należy w szczególności precyzyjne rozdzielenie kompetencji dotyczących stosunków międzynarodowych między poszczególne organy państwowe oraz unormowanie wewnętrznych procedur decyzyjnych zmierzających do przyjęcia stanowiska państwa wyrażanego na forum międzynarodowym. Prawo wewnętrzne może ponadto zawierać normy materialne dotyczące sposobu wykonywania kompetencji państwa w stosunkach zewnętrznych.

W niektórych przypadkach umowy międzynarodowe przyznają jednak określone kompetencje w stosunkach międzynarodowych określonym organom państwa lub samorządu terytorialnego. Niejednokrotnie są to organy władzy ustawodawczej lub sądowniczej lub inne niezależne organy państwowe. Można podać tu następujące przykłady. W myśl

¹⁸ Zob. wyrok MTK z 3 II 2006 w sprawie działalności zbrojnej na terytorium Kongo, par. 46; zob. też. art. 7 ust. 2 pkt a Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów.

¹⁹ A. Watts, *Heads of State*, [w:] R. Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford Public International Law, publikacja elektroniczna (dostęp 08.10.2015).

art. 25 statutu Rady Europy, parlamenty państw członkowskich wybierają swoich przedstawicieli do Zgromadzenia Doradczego²⁰ tej organizacji zgodnie z określoną przez siebie procedurą. Liczne kompetencje parlamentom narodowym przyznaje prawo Unii Europejskiej, m.in. prawo do wnoszenia skarg do Trybunału Sprawiedliwości na akty prawa unijnego naruszające zasadę subsydiarności. Artykuł 267 Traktatu o funkcjonowaniu UE przyznaje sądom krajowym kompetencję do wnoszenia pytań prejudycjalnych do TSUE. W tych wszystkich przypadkach niezbędne jest jednak doprecyzowanie unormowań traktatowych w prawie krajowym, a w szczególności określenie procedury wykonywania przyznanych kompetencji. W przypadku wyboru przez izby parlamentarzystów do różnych gremiów międzynarodowych konieczne jest ponadto określenie liczby miejsc przypadających poszczególnym izbom.

IV. W prawie polskim kompetencje państwa w stosunkach międzynarodowych normuje częściowo konstytucja, ustawy oraz akty podustawowe. W pierwszej kolejności należy wymienić tu ogólne regulacje dotyczące zadań i funkcji naczelnych organów państwa. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej (art. 126 ust. 1), a w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (art. 113 ust. 3). Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1) i sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146 ust. 4 pkt 9). Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego (art. 146 ust. 3). W świetle wymienionych przepisów konstytucji, podejmowanie w imieniu państwa czynności w stosunkach międzynarodowych należy do rządu, o ile przepisy szczególne nie stanowią inaczej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, „w wysłowieniu art. 146 ust. 1 Konstytucji zawarte jest domniemanie wyłącznej właściwości Rady Ministrów w sferze materialnie pojmowanego prowadzenia polityki zagranicznej”²¹. Takie sformułowanie wydaje się jednak zbyt daleko idące w świetle opisanej tu praktyki organów władzy publicznej. Z cytowanych przepisów należałoby raczej wyprowadzić wniosek, że chociaż konstytucja nie ustanawia monopolu rządu w sferze działań w stosunkach międzynarodowych, to jednak nakazuje powierzenie rządowi zasadniczego „trzonu” kompetencji w tym zakresie.

²⁰ „Zgromadzenie Doradcze” jest nazwą traktatową; organ ten przyjął nazwę „Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy”.

²¹ Cyt. postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, pkt III.4.2.

Unormowania konstytucyjne obejmują ponadto niektóre sprawy związane z zawieraniem i ratyfikowaniem umów międzynarodowych oraz prawem legacji.

Pierwotnie, w pierwszych latach po wejściu w życie konstytucji znakomita większość kompetencji państwa w stosunkach międzynarodowych nie była unormowana ani przez ustawy, ani przez inne akty podkonstytucyjne. Z biegiem czasu rośnie jednak liczba ustaw dotyczących działań państwa w stosunkach międzynarodowych. W rezultacie kompetencje dotyczące umów międzynarodowych zostały unormowane nie tylko w konstytucji, ale także w ustawie z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U., nr 39, poz. 443 ze zm.). Ustawa ta normuje m.in. podejmowanie czynności zmieniających zakres obowiązywania umowy międzynarodowej, w tym zawieszanie i przywracanie jej stosowania, jak również poddawanie sporów na jej tle sądom międzynarodowym, arbitrażowi lub koncyliacji. Choć twórcy ustawy dążyli do całościowego unormowania spraw związanych z umowami międzynarodowymi, to jednak niektóre kompetencje nie zostały unormowane w sposób wyraźny. Poza zakresem wyraźnej regulacji pozostają m.in. sprawy związane z przyjmowaniem zastrzeżeń do umowy złożonych przez inne państwa. Wykonywanie kompetencji państwa w stosunkach z Unią Europejską normuje – obok konstytucji i traktatów konstytuujących Unię – ustawa z 8 października 2010 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej (Dz.U., nr 213, poz. 1395). Kompetencje państwa związane z wysyłaniem polskich przedstawicieli dyplomatycznych i konsularnych normują – obok konstytucji i wymienionych wyżej konwencji – ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o służbie zagranicznej (Dz.U., nr 128 poz. 1403 ze zm.) oraz ustawa z dnia 13 lutego 1984 r. o funkcjach konsulów (Dz.U., nr 9, poz. 34, ze zm.). Z kolei kompetencje „zagraniczne” jednostek samorządu terytorialnego normują w szczególności przepisy rozdziału 6. ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (t.j. Dz.U. 2003, poz. 596 ze zm.) oraz ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych (Dz.U., nr 91, poz. 1009, ze zm.).

Wymienione wyżej unormowania konstytucyjne i ustawowe nie obejmują jednak znacznej części działań państwa w stosunkach międzynarodowych. Regulacje dotyczące Unii Europejskiej nie zawierają m.in. żadnych przepisów o wyborze przez Sejm i Senat przedstawicieli do Konferencji Komisji do Spraw Unijnych Parlamentów Unii Europejskiej (COSAC) czy też do Konwentu zwoływanego w procedurze zmiany traktatów konstytuujących Unię, na podstawie 48 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

Można wymienić dalej rozmaite kompetencje dotyczące relacji z organizacjami międzynarodowymi innymi niż Unia Europejska: wyłączną regulację dotyczącą wykonywania kompetencji stanowią umowy konstytuujące poszczególne organizacje międzynarodowe. Poza zakresem regulacji ustawowych pozostają m.in. rozmaite czynności dotyczące stosunków dyplomatycznych i konsularnych, takie jak zrzeczenie się immunitetu dyplomatycznego chroniącego polskiego przedstawiciela dyplomatycznego, udzielenie *agrément* zagranicznemu przedstawicielowi dyplomatycznemu, udzielanie *exequatur* konsulom państw obcych oraz uznanie zagranicznego przedstawiciela dyplomatycznego za *persona non grata*. Szczegółowe regulacje konstytucyjne i ustawowe nie obejmują też spraw związanych z uznawaniem określonych podmiotów prawa międzynarodowego oraz wydawaniem aktów jednostronnych, w szczególności aktów dotyczących uznawania czy zrzekania się roszczeń. Kompetencje te są wykonywane bezpośrednio na podstawie prawa międzynarodowego zwyczajowego. W tym zakresie podstawową regulacją konstytucyjną jest art. 146 ust. 1 oraz art. 146 ust. 4 pkt 9.

Konstytucja ani inne akty prawa krajowego nie normują niektórych działań Sejmu i Senatu, takich jak wspomniane wyżej kompetencje związane z udziałem w ponadnarodowych gremiach parlamentarnych, ani działań sądów i innych organów państwowych w ramach współpracy z analogicznymi organami innych państw.

503

V. Analiza obowiązujących unormowań prowadzi do wniosku, że istnieje zatem liczny zbiór kompetencji międzynarodowych państwa, a także kompetencji zewnętrznych konkretnych organów władzy publicznych, których wykonywanie nie zostało bliżej unormowane w prawie polskim. Na tym tle pojawiają się różnego rodzaju trudności i wątpliwości.

Po pierwsze, wobec powierzenia określonych kompetencji rządowi nasuwa się pytanie o precyzyjny podział kompetencji między Radę Ministrów, jej Prezesa oraz Ministra Spraw Zagranicznych. Unormowania ustawowe dotyczą jedynie czynności związanych z umowami międzynarodowymi i ustanawiają w tym zakresie domniemanie kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych (art. 3). Kompetencje w innych sprawach nie zostały rozdzielone w przepisach szczegółowych. Czy zatem decyzję o uznaniu nowego państwa podejmuje Rada Ministrów, jej Prezes czy też Minister Spraw Zagranicznych? Trudno wyobrazić sobie, aby wszystkie sprawy polityki zagranicznej trafiały pod obrady Rady Ministrów. W praktyce wykonywanie kompetencji rządowych w stosunkach międzynarodowych należy do Ministra Spraw Zagranicznych. Rada Ministrów podejmuje jedynie nieliczne rozstrzygnięcia w kwestiach najbardziej istotnych. Obowiązujące przepisy nie normują także bliżej zasad współpracy między

Prezesem Rady Ministrów a Ministrem Spraw Zagranicznych²². Kwestie te normują niepisane ustalenia między oboma organami. Jak się wydaje, Prezes Rady Ministrów podejmuje niektóre rozstrzygnięcia większej wagi. Nasuwa się także pytanie o współudział ministrów resortowych, do których właściwości należą rozstrzygane kwestie. W praktyce sprawy należące do zakresu właściwości różnych ministrów stanowią przedmiot uzgodnień międzyresortowych tak jak w przypadku umów międzynarodowych.

Po drugie, nasuwa się pytanie o współudział Prezydenta RP w sprawach dotyczących suwerenności i bezpieczeństwa państwa (wymienionych w art. 126 ust. 2 Konstytucji). Wątpliwości mogą dotyczyć także współudziału parlamentu w przyjmowaniu stanowiska państwa. Można podać tu następujący przykład. W świetle art. 89 ratyfikacja umowy międzynarodowej wymaga uprzedniej zgody wyrażonej w ustawie, jeżeli umowa dotyczy określonych spraw wymienionych w tym przepisie (m.in. znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym). Jeżeli akt jednostronny państwa miałby pociągać za sobą znaczne obciążenie państwa pod względem finansowym, to czy można w tym przypadku wymagać zgody ustawodawcy oraz Prezydenta na jego wydanie? Przepisów konstytucyjnych dotyczących umów międzynarodowych nie można rozciągać na akty jednostronne, z drugiej jednak strony akty jednostronne mogą nieraz wywoływać podobne skutki do umów międzynarodowych, dlatego też wątpliwości, jak należałoby rozdzielić kompetencje w takich sprawach, pozostają.

Po trzecie, procedura wykonywania wielu kompetencji w stosunkach międzynarodowych nie została unormowana przez prawo. Na przykład polskie regulaminy parlamentarne i inne publikowane akty prawne nie normują podziału miejsc przypadających każdej z izb, ani procedury wyboru parlamentarzystów do Zgromadzenia Doradczego Rady Europy, Zgromadzenia Parlamentarnego NATO, Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy, COSAC, czy też Konwentu zwołanego na podstawie art. 48 ust. 4 TUE.

Po czwarte, opisana sytuacja może budzić wątpliwości z punktu widzenia zasady praworządności. W odniesieniu do kompetencji wewnętrznych wymaga się wystarczająco precyzyjnych unormowań określających ich poszczególne elementy (organ upoważniony, procedura, prawo materialne). Tymczasem wiele kompetencji państwa w stosunkach międzyna-

²² Przepisy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (t.j. Dz.U. 2012, poz. 392 ze zm.) ani ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. 2015, poz. 943) nie normują bliżej rozdziału spraw zagranicznych między wymienione organy.

rodowych wymyka się spod unormowań prawnych i stanowi przedmiot mniej lub bardziej ukształtowanej praktyki. Sejm, Senat i inne organy państwowe podejmują niektóre działania w stosunkach międzynarodowych (zob. powyżej) bez wyraźnego upoważnienia w normach prawa międzynarodowego ani krajowego. Jednocześnie sprawy związane z wykonywaniem kompetencji w stosunkach międzynarodowych tylko wyjątkowo trafiają do organów władzy sądowniczej²³.

VI. Powyższe rozważania uzasadniają tezę, że paradygmat praworządności wypracowany w doktrynie i orzecnictwie w odniesieniu do kompetencji wewnętrznych państwa, nie ma zastosowania do kompetencji zewnętrznych. O ile w stosunkach wewnętrznych obowiązują zasady, że kompetencji organów władzy publicznej nie można domniemywać, a to co nie jest tym organom dozwolone, jest zakazane²⁴, o tyle w stosunkach międzynarodowych punktem wyjścia jest swoboda działalności państw wywodzona z ich suwerenności. Wyjątek co do sposobu unormowania w sferze polityki zagranicznej stanowią – do pewnego stopnia – czynności dotyczące umów międzynarodowych. Inne kompetencje państwa w stosunkach międzynarodowych są normowane co najwyżej fragmentarycznie przez prawo stanowione, jakkolwiek w ostatnich kilkunastu latach można odnotować rozwój unormowań ustawowych w tym zakresie. Ważnym źródłem prawa dotyczącym stosunków zewnętrznych jest prawo zwyczajowe międzynarodowe, istotne znaczenie mają także ustalone zwyczaje wewnątrzpaństwowe i praktyka działania polskich organów władzy publicznej. Można się w związku z tym zastanawiać, czy ustalone zwyczaje i praktykę w kraju można ujmować jako prawo konstytucyjne zwyczajowe.

O odmienności sposobu normowania kompetencji zagranicznych decyduje specyfika stosunków międzynarodowych. Konieczność zapewnienia odpowiedniej elastyczności i sprawności działania w stosunkach międzynarodowych wyklucza bardziej szczegółowe regulacje w tym zakresie. Nie chodzi tutaj o zapewnienie obywatelom przewidywalności działań państwa, ale zapewnienie skuteczności działania w celu obrony ich interesów zbiorowych i indywidualnych w szybko zmieniającej się rzeczywistości międzynarodowej.

Zagadnienie ujęcia kompetencji państwa w stosunkach międzynarodowych jako odrębnej „władzy zewnętrznej” (*auswärtige Gewalt*) było szeroko

²³ Zob. cyt. postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08 rozstrzygające spór kompetencyjny między Prezydentem RP a Prezesem RP dotyczący reprezentowania RP w posiedzeniach Rady Europejskiej.

²⁴ Zob. W. Sokolewicz, *Komentarz do art. 7...*, s. 8.

dyskutowane w doktrynie niemieckiej²⁵. Przedstawiona wyżej specyfika omawianych kompetencji uzasadnia wyróżnienie „władzy zewnętrznej”, różnej jakościowo od funkcji rządowej i administracyjnej w stosunkach czysto wewnętrznych. Kwestia, czy władza zewnętrzna stanowi jeden z elementów szeroko rozumianej władzy wykonawczej, czy też całkowicie odrębną funkcję państwa – obok władzy wykonawczej – powierzona organom egzekutywy wymagałaby natomiast dalszych badań.

Wykaz literatury

- Banaszak B., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2010.
- Biehler G., *Auswärtige Gewalt*, Tübingen 2005.
- Frowein J.A., *Recognition*, [w:] R. Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford Public International Law, publikacja elektroniczna (dostęp 07.10. 2015).
- Fuchs M., Pendzich-von Winter A., *The OSCE Parliamentary Assembly*, „OSCE Yearbook” 1995.
- Marschal S., *Transnational parliamentary assemblies and european security policy*, [w:] D. Peters, W. Wagner, N. Deitelhoff (eds), *The Parliamentary Assemblies and European Security Policy*, Oslo 2008.
- Menkes J., Wasilowski A., *Organizacje międzynarodowe. Wprowadzenie do systemu*, Warszawa 2004.
- Neframi E., *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes*, Paris 2010.
- Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK ZU nr 5/A/2009, poz. 78.
- Quoc Dinh N., Daillier P., Pellet A., *Droit international public*, Paris 1999.
- Sagane P., *Akty jednostronne państw w prawie międzynarodowym*, Warszawa 2010.
- Sjursen H., *On the identity of NATO*, „International Affairs” 2004, vol. 80, no 4.
- Sokolewicz W., *Komentarz do art. 7 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. 5, Warszawa 2007.
- Watts A., *Heads of State*, [w:] R. Wolfrum (ed.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford Public International Law, publikacja elektroniczna (dostęp 08.10.2015).
- Weisglas F.W., Boer de G., *Parliamentary diplomacy*, „The Hague Journal of Diplomacy” 2007, vol. 2.
- Weiß S., *Auswärtige Gewalt und Gewaltenteilung*, Berlin 1971.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Wyrok MTK z dnia 3 lutego 2006 r. w sprawie działalności zbrojnej na terytorium Kongo, par. 46.
- Wyrok Stałego Trybunału Sprawiedliwości Międzynarodowej w sprawie Lotus z 7 września 1927, *Publications de la CPJI*, seria A nr 10.
- Wyrok TK z dnia 17 maja 2006 r., K 33/05, OTK ZU nr 5/A/2006, poz. 57.
- Wyrozumsk A., *Umowy międzynarodowe. Teoria i praktyka*, Warszawa 2006.

²⁵ S. Weiß, *Auswärtige Gewalt und Gewaltenteilung*, Berlin 1971, s. 55–68; G. Biehler, *Auswärtige Gewalt*, Tübingen 2005, s. 3–106.