
**КИЇВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ТАРАСА ШЕВЧЕНКА
ІНСТИТУТ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН**

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ
МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН**

ВИПУСК 113

(ЧАСТИНА I)

КИЇВ – 2013

Актуальні проблеми міжнародних відносин: Збірник наукових праць.
Випуск 113. Частина I (у двох частинах).

К.: Київський національний університет імені Тараса Шевченка.

Інститут міжнародних відносин, 2013. – 137 с.

До збірника увійшли матеріали міжнародного круглого столу «Загальнодержавний та регіональний вимір польсько-української співпраці: нові тенденції політичного та економічного розвитку», проведеного 26 листопада 2012 року в Інституті міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка спільно з Фондом «Форум східної політики», Інститутом міжнародних досліджень Вроцлавського університету, Нижньосілезьким фондом регіонального розвитку за сприяння Міністерства закордонних справ Республіки Польща у рамках публічного завдання «Підтримка громадянського і самоврядного виміру польської зовнішньої політики».

Розраховано на викладачів, наукових співробітників, аспірантів та студентів.

Редакційна колегія:

| | |
|-----------------------------|---|
| Копійка В. В., | д-р політ. наук, проф. (головний редактор); |
| Бірюков О. М., | д-р юрид. наук, доц. (заст. головного редактора); |
| Вергун В. А., | д-р екон. наук, проф.; |
| Дайнеко В. В., | канд. філол. наук, проф.; |
| Денисов В. Н., | д-р юрид. наук, проф.; |
| Довгерт А. С., | д-р юрид. наук, проф., член-кор. АПрН України; |
| Кисіль В. І., | д-р юрид. наук, проф.; |
| Коппель О. А., | д-р істор. наук, проф.; |
| Крижанівський В. П., | д-р істор. наук, проф.; |
| Крушинський В. Ю., | д-р політ. наук, проф.; |
| Макаренко Є. А., | д-р політ. наук, проф.; |
| Манжола В. А., | д-р істор. наук, проф.; |
| Матвієнко В. М., | д-р істор. наук, проф.; |
| Муравйов В. І., | д-р юрид. наук, проф.; |
| Пахомов Ю. М., | д-р екон. наук, проф., академік НАН України; |
| Перепелиця Г. М., | д-р політ. наук, проф.; |
| Пирожков С. І., | д-р екон. наук, проф., академік НАН України; |
| Пузанов І. І., | д-р екон. наук, проф.; |
| Рижков М. М., | д-р політ. наук, проф.; |
| Рогач О. І., | д-р екон. наук, проф.; |
| Скороход Ю. С., | д-р політ. наук, проф.; |
| Філіпенко А. С., | д-р екон. наук, проф.; |
| Фурса С. Я., | д-р юрид. наук, проф.; |
| Шемшученко Ю. С., | д-р юрид. наук, проф., академік НАН України; |
| Циганов С. А., | д-р екон. наук, проф.; |
| Шнирков О. І., | д-р екон. наук, проф. |

Відповідальний редактор: **Макєнко Л. Ф.**

Адреса редакційної колегії: 04119, Київ, вул. Мельникова, 36/1,
Інститут міжнародних відносин; тел. 483-11-25.

Автори опублікованих матеріалів несуть повну відповідальність за підбір, точність наведених фактів, цитат, економіко-статистичних даних, імен власних та інших відомостей.

*Habowski M.**

ORGANY WŁADZY PAŃSTWOWEJ RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ W REALIZACJI POLITYKI WOBEC UKRAINY

Стаття представляє вплив польської системи органів влади на політику щодо України.

Ключові слова: влада, президент, прем'єр-міністр, парламент, зовнішня політика, Польща, Україна

This paper presents the impact of the Polish authorities on the policy towards Ukraine.

Keywords: authorities, president, prime minister, Sejm, foreign policy, Poland, Ukraine

Статья представляет влияние польской системы органов власти на политику относительно Украины.

Ключевые слова: власть, президент, премьер-министр, парламент, внешняя политика, Польша, Украина

Prowadzenie polityki zagranicznej jest kompetencją władzy wykonawczej, rola parlamentu jest tu z założenia ograniczona. W konsekwencji analizie poddane zostaną przede wszystkim relacje pomiędzy organami egzekutywy: Prezydentem RP i Radą Ministrów w kontekście polityki realizowanej przez Polskę wobec Ukrainy.

Polska polityka wobec Ukrainy w okresie obowiązywania konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 1952 r. znowelizowaną ustawą z 7 IV 1989 r. i następnymi.

Realizując ustalenia zawarte podczas obrad Okrągłego Stołu 7 IV 1989 r. Sejm przyjął ustawę o zmianie Konstytucji PRL. Podtrzymano, bardziej formalnie niż faktycznie, zasadę jednolitości władzy państwowej z Sejmem jako jej «najwyższym organem». Nowelizacja przywracała do istnienia Senat, jako drugą izbę parlamentu, co osłabiło pozycję Sejmu w procesie ustawodawczym [10, s. 17 – 19]. Za szczególnie istotną zmianę należy uznać zastąpienie Rady Państwa instytucją Prezydenta, także posiadającego szereg kompetencji, wyraźnie od Sejmu niezależnego i posiadającego rozległe uprawnienia w procesie tworzenia i odwoływania Rady Ministrów. Tą ostatnią w dalszym ciągu Konstytucja określała jako «naczelnny wykonawczy i zarządzający organ władzy państwowej» [10, s. 23]. Należy zwrócić uwagę na «splatanie się» kompetencji, zadań i funkcji Prezydenta i Rady Ministrów. Zgodnie z art. 32 Konstytucji Prezydent był najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych oraz był organem «stojącym na straży przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych» [10, s. 24]. Nie ulega wątpliwości, że ustrojodawcy chodziło o przynależność Polski do struktur, poprzez które ZSRR realizował swą władzę nad państwami satelickimi. Natomiast spośród kompetencji rządu należy wskazać przede wszystkim na zapisane w art. 41 pkt 9 («sprawowanie kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi

* Doktor, Instytut Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego.

państwami») i 10 («sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności kraju i organizacji Sił Zbrojnych») [10, s. 25].

Do momentu wejścia w życie Małej Konstytucji z 17 X 1992 r. możemy wyróżnić dwie zdecydowanie różniące się wersje formalnie tego samego reżimu politycznego. Zdecydowane zwycięstwo «Solidarności» w wyborach w czerwcu 1989 r. spowodowało, iż choć Zgromadzenie Narodowe wybrało Wojciecha Jaruzelskiego na stanowisko Prezydenta PRL, to jego władza była słabsza niżby to wynikało z zapisów Konstytucji. Dodatkowym jej osłabieniem była postępująca dezintegracja bloku wschodniego oraz silny kryzys gospodarczy i polityczny w ZSRR. W efekcie znacznie silniejszą pozycję niżby to wynikało z zapisów konstytucyjnych miała Rada Ministrów kierowana przez premiera Tadeusza Mazowieckiego. Sytuacja uległa zmianie wraz z wyborem (w wyborach powszechnych – konsekwencja nowelizacji Konstytucji z 27 IX 1990 r.) na Prezydenta RP Lecha Wałęsy. Miał on znacznie silniejszą legitymizację demokratyczną niż pochodzący tylko częściowo z wolnych wyborów Sejm. Co więcej, nowo powołany rząd Jana Krzysztofa Bieleckiego, opierał się w większym stopniu na zaufaniu Prezydenta niż Sejmu. Kolejny okres rozpoczynają wybory parlamentarne, które nadały w pełni demokratyczną legitymizację Sejmowi i powołanym przez niego rządowi Jana Olszewskiego, a następnie Hanny Suchockiej. Czynnikiem poważnie osłabiającym parlament (a w konsekwencji Radę Ministrów) była jego silna fragmentaryzacja polityczna. W efekcie rządy opierały się na słabej i wewnętrznie zróżnicowanej większości parlamentarnej. Poważnym osiągnięciem Sejmu I kadencji było uchwalenie Małej Konstytucji, której wejście w życie kończy pierwszy spośród poddanych analizie etapów ewolucji reżimu politycznego III RP.

Aktywność prezydenta W. Jaruzelskiego w dziedzinie polityki wschodniej przejawiała się m. in. w jego spotkaniu z goszczącym w Polsce ministrem spraw zagranicznych ZSRR Eduardem Szewardnadze (25 X 1989 r.) oraz w wizycie w ZSRR (11 – 14 IV 1990 r.). Jej pierwszy etap stanowiła wizyta we Lwowie i w Kijowie, gdzie prezydent Jaruzelski przeprowadził rozmowy z kierownictwem USRR [6, s. 141].

Premier T. Mazowiecki złożył wizytę w ZSRR w dniach 24 – 27 XI 1989 r. Z działań min. K. Skubiszewskiego należy szczególnie zwrócić uwagę na jego wizytę w ZSRR. W jej trakcie, 13 X 1990 r. podpisał w Kijowie z ministrem spraw zagranicznych USRR Deklarację o zasadach i podstawowych kierunkach rozwoju stosunków polsko - ukraińskich. Polski minister realizował w ten sposób opracowaną w swym resorcie politykę dwutorowości.

Z działalności Sejmu należy wyeksponować realizację funkcji kontrolnej (debata nad exposé min. Skubiszewskiego 26 IV 1990 r.). Należy także odnotować udział posłów «Solidarności» na I Zjeździe Ludowego Ruchu Ukrainy na Rzecz Przebudowy we wrześniu 1989 r. oraz spotkanie parlamentarzystów polskich i ukraińskich na początku maja 1990 r. w Jabłonnej pod Warszawą. Uwagę warto zwrócić jednak przede wszystkim na Senat, który stał się opiekunem Polonii i Polaków za granicą, co kierowało jego uwagę także na społeczność polską na Ukrainie. Z racji w pełni demokratycznej legitymizacji oraz zdominowania przez solidarnościowy Obywatelski Klub Parlamentarny miał on dodatkowy atut w swych relacjach z Sejmem. To właśnie na forum Senatu min. Skubiszewski przedstawił założenia polityki wschodniej (7 IX 1990 r.). Także Senat przyjął uchwałę potępiającą akcję «Wisła» (3 VIII 1990 r.) [3, s. 55, 211 – 213].

Dla pierwszego okresu prezydentury L. Wałęsy charakterystyczne jest wzmocnienie pozycji min. K. Skubiszewskiego [6, s. 157] wobec premiera, zarazem jednak silniejsze powiązanie go z urzędem prezydenta. To na MSZ spoczywał trud negocjacji nowego traktatu polsko – radzieckiego, parafowanego przez wiceministra Jerzego Makarczyka w Moskwie 10 XII 1991 r., w okresie gdy ZSRR przechodził do historii. Co znaczące, działanie to stało w pewnej sprzeczności z aktem wcześniejszego o kilka dni uznania niepodległości Ukrainy.

O ile premier J. K. Bielecki akceptował faktyczne podporządkowanie swego ministra spraw zagranicznych Prezydentowi to stan ten uległ zmianie wraz z powołaniem mającego oparcie w Sejmie premiera J. Olszewskiego. Napięcia między obu organami władzy wykonawczej ze szczególną siłą ujawniły się właśnie w procesie realizacji polityki wschodniej (prometeistyczna polityka rządu w sporze z liczącą się ze stanowiskiem Rosji polityką Prezydenta). Znacznie lepiej układały się stosunki prezydenta L. Wałęsy z premier H. Suchocką, ale było to w dużej mierze wynikiem zaakceptowania przez nią faktu, iż K. Skubiszewski jest ministrem «podwójnie podporządkowanym».

Należy wskazać, że druga połowa 1991 r. i pierwsza połowa 1992 r. to okres szczególnie ważny w realizacji polskiej polityki wschodniej, gdyż to wtedy niepodległość uzyskiwały sowieckie republiki, polskie władze ogłaszały ich uznanie, nawiązywano stosunki dyplomatyczne, negocjowano i podpisywano traktaty o dobrosąsiedzkiej współpracy, przyjmowano i składano pierwsze w historii wzajemnych stosunków wizyty. W procesie tym uczestniczyły wszystkie organy władzy. Sejm przyjmował uchwały w sprawie ogłoszenia niepodległości Ukrainy i Białorusi (31 VIII 1991 r.), premier J. K. Bielecki przeprowadził rozmowy z ukraińską delegacją pod kierunkiem min. Anatolija Złenki. Także premier Bielecki podjął decyzję o natychmiastowym uznaniu niepodległości Ukrainy. Została ona jednak podważona przez Prezydenta, który publicznie poparł działania Michaiła Gorbaczowa na rzecz zachowania ZSRR.

Dnia 18 V 1992 r. prezydenci L. Wałęsa i Leonid Krawczuk podpisali w Warszawie traktat polsko – ukraiński o dobrym sąsiedztwie, przyjaznych stosunkach i współpracy. Był on gotowy już wcześniej, ale strona polska zwlekała do momentu, gdy stanie się możliwe podpisanie analogicznego traktatu polsko – rosyjskiego (22 V – podczas wizyty Prezydenta RP w Moskwie).

Polityka RP wobec Ukrainy w okresie obowiązywania Małej Konstytucji.

Uchwalona 17 X 1992 r. ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym przyjmowała zasadę podziału władz jako jedną z naczelných zasad ustrojowych. Po raz pierwszy wyrażono w niej także typową dla parlamentarnego systemu rządów zasadę dualizmu władzy wykonawczej. Niemal bez zmian pozostawiono przepisy określające ogólny charakter i pozycję ustrojową głowy państwa. Istotne zmiany wprowadzono jeśli chodzi o jej kompetencje. Duże problemy interpretacyjne rodziło wprowadzenie określenia, zgodnie z którym Prezydent «sprawuje ogólne kierownictwo» w dziedzinach stosunków zagranicznych oraz zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Nowy był także przepis stanowiący, iż kontakty z innymi państwami oraz z polskimi przedstawicielami dyplomatycznymi za granicą odbywają się za pośrednictwem ministra spraw zagranicznych [2, s. 102 – 103]. Jednocześnie ustrojodawca wskazał, iż «Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej». Pozycję Rady Ministrów wzmacniało także domniemanie jego kompetencji w sprawach polityki państwa nie zastrzeżonych dla innych organów władzy państwowej. Jako kompetencję rządu uznano także utrzymywanie stosunków i zawieranie umów z rządami innych państw oraz organizacjami międzynarodowymi i zapewnienie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa. Pozycję premiera miało wzmocnić przyjęcie zasady, iż kieruje on pracami Rady Ministrów oraz koordynuje i kontroluje pracę poszczególnych ministrów [2, s. 105]. Jednak siłę tego przepisu znacznie osłabiała regulacja przyznająca głowie państwa prawo opiniowania kandydatów na szefów trzech resortów: spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych (art. 61). W praktyce prezydent L. Wałęsa «nie tyle opiniował, co wskazywał konkretnych kandydatów do piastowania tych urzędów» [8, s. 53]. W efekcie w dziedzinie prowadzenia polityki zagranicznej Mała Konstytucja przyjęła regulacje ty-

powe dla prezydencko – parlamentarnego systemu rządów, gdy tymczasem całokształt stosunków pomiędzy organami władzy nie przemawiał na rzecz takiego rozwiązania [7, s. 295]. Doktryna postrzega bowiem zaprojektowany w Małej Konstytucji system rządów jako parlamentarno – prezydencki albo parlamentarny o nachyleniu prezydenckim. «Łączył on bowiem zasadę politycznej odpowiedzialności rządu przed parlamentem z relatywnie silną władzą głowy państwa» [8, 51, vide 4, s. 147 – 151].

Nie było to rozwiązanie najszcześniejsze, gdyż L. Wałęsa wykorzystywał wszelkie niejasności i brak precyzji przepisów dla wzmocnienia swojej władzy. Rodziło to konflikty, które nabrały szczególnego natężenia w okresie rządów premiera Józefa Oleksego. Konflikty z partią postkomunistyczną były potrzebne L. Wałęsie do reelekcji. Z drugiej strony premier nie widział potrzeby daleko idących ustępstw, gdyż miał poparcie wyraźnej większości parlamentarnej oraz reprezentował ugrupowanie polityczne zdecydowanie wobec byłego przywódcy «Solidarności» opozycyjne. O ile więc H. Suchocka bez większych oporów pogodziła się z faktem, że politykę zagraniczną poprowadzi w jej rządzie «prezydencki» minister Skubiszewski (zwłaszcza, że zasadnicze kierunki polityki obu ośrodków władzy były identyczne, a dodatkowo oba wywodziły się z tradycji solidarnościowej) o tyle bardziej skomplikowana sytuacja miała miejsce po wyborach parlamentarnych w 1993 r. W ich wyniku do władzy doszła koalicja SLD – PSL z premierem Waldemarem Pawlakiem na czele. Prezydent przedstawił centrolewicowemu rządowi własną interpretację art. 61 Małej Konstytucji i narzucił swoich ministrów w tzw. «resortach prezydenckich». W ten sposób ministrem spraw zagranicznych został Andrzej Olechowski. Gdy jednak w 1995 r. powstawał kolejny rząd koalicji SLD – PSL, jego premier J. Oleksy zakwestionował trafność prezydenckiej interpretacji art. 61 i twierdził, że to premierowi przysługuje prawo do podjęcia wiążącej decyzji w tym zakresie. Ostatecznie, w sporze tym zwyciężył Prezydent i w ten sposób ministrem spraw zagranicznych został Władysław Bartoszewski. Koalicja rządowa uzyskała jedynie stanowiska swoich wiceministrów w tych resortach [8, s. 53].

Sytuacja, gdy wewnątrz rządu działa grupa politycznie opozycyjna wobec premiera, reszty ministrów i parlamentarnego zaplecza rządu musiała rodzić konflikty. Jak opisuje jeden z badaczy polityki wschodniej III RP «na przełomie 1993 i 1994 roku uwidocznił się istotny spór, w wyniku którego potwierdzono podział ministerstw na tzw. resorty prezydenckie (...) i inne, pozostające w gestii rządu. Organy władzy wykonawczej, odpowiedzialne za realizację polityki zagranicznej, znalazły się pod wpływem różnych środowisk politycznych. Szybko pojawiły się negatywne konsekwencje takiego obrotu spraw. Między prezydenckim ministrem spraw zagranicznych a ministerstwem współpracy gospodarczej z zagranicą (w gestii PSL) szybko ujawniły się różnice w ocenie sytuacji gospodarczej i polityczno – społecznej obszaru poradzieckiego. Pojawiły się również sygnały o różnych strategiach realizacji polskich interesów narodowych i płaszczyznach współpracy ze wschodnimi partnerami. Szybko dało się zauważyć, że większość inicjatyw ministerstwa spraw zagranicznych nie pokrywała się z propozycjami części polityków SLD, a szczególnie PSL» [3, s. 64 – 65].

Okres silnych konfliktów został zakończony wraz ze zwycięstwem Aleksandra Kwaśniewskiego w wyborach prezydenckich. W ten sposób koalicja SLD – PSL kontrolowała wszystkie centralne organy władzy państwowej. W realizacji polityki wschodniej szczególną aktywność – szczególnie na kierunku ukraińskim - zaczął wykazywać prezydent. «Na tym tle polityka rządowa była zdecydowanie mniej energiczna i pozbawiona wizji, skupiając się niejako na częściowym powtarzaniu haseł i deklaracji prezydenta» [3, s. 67]. Realizowana przez prezydenta A. Kwaśniewskiego polityka zmierzająca do uzyskania członkostwa w strukturach euroatlantyckich została z rozczarowaniem przyjęta w Moskwie. Nie przeszkodziła natomiast w

rozwijaniu bliskiej współpracy z prezydentem Ukrainy Leonidem Kuczma. Polski przywódca bardzo wyraźnie sprzyjał włączaniu Ukrainy w proces integracji europejskiej. Zaprosił L. Kuczma do Łańcuta na spotkanie przywódców państw Inicjatywy Środkowoeuropejskiej (7–8 VI 1996 r.) jako swego specjalnego gościa. Kilkanaście dni później obaj prezydenci podpisali w Warszawie wspólną deklarację o strategicznym partnerstwie. Z inicjatywy m. in. A. Kwaśniewskiego doszło w lipcu 1997 r. do podpisania «Karty o szczególnym partnerstwie między NATO i Ukrainą» [3, s. 192, 194]. Paradoksalnie, wywodzący się z formacji postkomunistycznej A. Kwaśniewski stał się realizatorem prometejskich koncepcji paryskiej «Kultury».

Polska polityka wobec Ukrainy po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 IV 1997 r.

Konstytucja z 1997 r. podtrzymała zasadę podziału władz, statuując zarazem ich równowagę (art. 10). «W porównaniu do poprzednich regulacji ustrojowych, ustrojodawca dokonał w nowej Konstytucji modyfikacji w zakresie kształtu i charakteru władzy wykonawczej. Znacznej deprecjacji uległa rola i pozycja głowy państwa na rzecz drugiego segmentu egzekutywy, tj. Rady Ministrów i jej szefa – premiera» [8, s. 71]. Zmiana ta jest widoczna także w regulacjach dotyczących kształtowania polityki zagranicznej państwa. Zgodnie z art. 146 to rząd prowadzi politykę zagraniczną Rzeczypospolitej, istnieje domniemanie jego kompetencji w sprawach polityki państwa a w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne państwa, sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (poprzednio kompetencja ta przysługiwała Prezydentowi), zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe. Zniknęły także przepisy, które umożliwiały prezydentowi L. Wałęsie narzucanie premierowi obsady w tzw. resortach prezydenckich. Wzmocnieniu pozycji premiera służą przepisy art. 148, na podstawie których reprezentuje on Radę Ministrów, kieruje jej pracami, zapewnia i określa sposoby wykonywania polityki Rady Ministrów oraz koordynuje i kontroluje pracę jej członków. Premier wreszcie ma wyłączność na kontrasygnowanie wymagających tego aktów urzędowych prezydenta (art. 144) – według Małej Konstytucji uprawnienie to miał także właściwy minister, np. wyznaczony przez prezydenta minister spraw zagranicznych.

Pozycję ustrojową Prezydenta określa art. 126. Przypisuje on temu organowi funkcje najwyższego przedstawiciela RP i gwaranta ciągłości władzy państwowej. Stawia także zadania czuwania nad przestrzeganiem konstytucji, stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. Zastrzega zarazem, iż zadania i funkcje te może wykonywać tylko w zakresie i na zasadach określonych w konstytucji i ustawach. Dla badaczy polityki zagranicznej szczególnie interesujący jest art. 133. Zgodnie z nim prezydent jako «reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych» ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe o czym ma obowiązek zawiadomić obie izby parlamentu, mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych. Przed ratyfikowaniem umowy międzynarodowej prezydent może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie jej zgodności z konstytucją. Duże znaczenie ma także art. 133 ust. 3, według którego prezydent «w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem». Zgodnie z orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego obowiązek współdziałania jest obopólny i dotyczy nie tylko prezy-

denta, ale także premiera (i ministra spraw zagranicznych) [9, V,4.3]. Trybunał Konstytucyjny rozstrzygnął także dostrzegalną wśród badaczy różnicę zdań dotyczącą kwestii, czy prowadzenie polityki zagranicznej należy odnosić wyłącznie do Rady Ministrów stwierdzając autorytatywnie, iż «Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie ma wynikających z przepisów Konstytucji uprawnień do samodzielnego prowadzenia polityki zagranicznej RP» [9, V,5.2] a przypisanie Prezydentowi konstytucyjnej funkcji (roli) «najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej» nie oznacza powierzenia temu organowi funkcji «prowadzenia polityki zagranicznej» [9, V,5.3].

Sejmowi i Senatowi konstytucja przypisała *explicite* funkcje ustawodawczą (art. 95, ust. 1) i kreacyjną. Sejmowi przypisała ponadto funkcję kontrolną w stosunku do Rady Ministrów (art. 95, ust. 2). Realizacja każdej z nich ma (może mieć) wpływ na realizację polityki zagranicznej, w tym także wobec Ukrainy. Wydaje się jednak, że uprawniona jest teza, iż pozycja Sejmu ulega osłabieniu, a proces ten nasilił się wraz z uzyskaniem członkostwa Polski w Unii Europejskiej, co znacznie zredukowało zakres realizacji funkcji ustawodawczej.

Na praktyczny kształt systemu rządów, podobnie jak w poprzednich okresach, przemożny wpływ posiadał układ sił politycznych w kraju. Lata 1997 – 2001 to koabitacja postsolidarnościowego rządu Jerzego Buzka z postkomunistycznym prezydentem A. Kwaśniewskim a zarazem wchodzenia w życie nowej konstytucji i określania znaczenia jej treści. Stało się to przyczyną licznych konfliktów. Znacznie lepsza atmosfera panowała w trakcie rządów premiera Leszka Millera, ale nie zapobiegła ona starciu ambicji osobistych obu polityków lewicy. Zwyciężył w niej A. Kwaśniewski zmuszając premiera do ustąpienia ze stanowiska. Jego następcą został całkowicie podporządkowany Prezydentowi Marek Belka. W zakresie polityki wschodniej jest to okres zaangażowania Polski w pomarańczową rewolucję na Ukrainie. Nieprzypadkowo trudno dostrzec w tej akcji aktywność premiera, zaś Prezydent RP był jednym z jej najważniejszych aktorów. Działania na Ukrainie na przełomie 2004 i 2005 r. zwieńczyły (chwilowym jak się okazało, i jak było do przewidzenia) sukcesem wieloletnie zaangażowanie A. Kwaśniewskiego w utrzymanie bardzo dobrych stosunków z prezydentem L. Kuczmą. Podobnie dobrze układała się współpraca prezydentów Lecha Kaczyńskiego i Wiktora Juszczewki. Jednak możliwości jego działania były w dużym stopniu uzależnione od politycznej większości w Sejmie. W latach 2005 – 2007 stanowiska premierów piastowali politycy wywodzący się z jego partii Prawo i Sprawiedliwość: najpierw nie posiadający własnego zaplecza Kazimierz Marcinkiewicz a potem brat prezydenta Jarosław Kaczyński. Okres współrządzenia braci bliźniaków doprowadził do niemal absolutnej zgodności polityki obu ośrodków władzy. Właściwie nie sposób rozróżnić na ile było to polityka rządowa, a na ile prezydencka. Z jednej strony w prezydencko – premierowskim duecie przeważać zdawał się prezes PiS-u, któremu Prezydent meldował wykonanie zadania, ale z drugiej, to Prezydent był bardziej aktywny w dziedzinie polityki zagranicznej. Prezydent nie darzył zbyt dużym zaufaniem pierwszego w rządzie K. Marcinkiewicza ministra spraw zagranicznych Stefana Mellera. Wkrótce szefową polskiej dyplomacji została Anna Fotyga – polityk związana z Prezydentem. To Prezydent także był szczególnie zaangażowany w tworzenie polskiej polityki bezpieczeństwa energetycznego (szczyt energetyczny w Krakowie w maju 2007 r.), która w dużej mierze określała politykę wschodnią w tym okresie.

Przejsie od pełnej symbiozy obu organów władzy państwowej do koabitacji prezydenta L. Kaczyńskiego z rządem koalicji PO – PSL pod kierunkiem premiera Donalda Tuska oznaczało wkroczenie w etap silnych konfliktów politycznych. Wynikały one w dużej mierze z osobistych ambicji i niezbyt wysokiego poziomu kultury politycznej postsolidarnościowej elity. Co prawda, nie można pominąć odmienności koncepcji politycznych – także jeśli chodzi o politykę zagraniczną, czy konkretnie wschodnią. Premier D. Tusk i ministra spraw zagranicznych R.

Sikorski podjął działania na rzecz poprawy stosunków z Rosją i «europeizacji» polskiej polityki wschodniej, zredukowali natomiast znaczenie relacji z Ukrainą. Nie można jednak niezauważyć istotnych przejawów współpracy obu ośrodków władzy. Wskazać należy przede wszystkim na wspólne działania prezydenta L. Kaczyńskiego i ministra R. Sikorskiego na rzecz przyznania Gruzji i Ukrainie planów działań na rzecz członkostwa w NATO w Bukareszcie w kwietniu 2008 r., czy też sprzeciw (silniejszy w przypadku Prezydenta RP – współpracującego z przywódcą Ukrainy) wobec działań Rosji przeciwko Gruzji w sierpniu tegoż roku. Należy jednak odnotować aktywność min. R. Sikorskiego, który przekonywał Amerykanów do konieczności gwarantowania przez NATO integralności terytorialnej Ukrainy [11]. Nie ulega wątpliwości, że zdecydowanie silniejszy wpływ na kształt polskiej polityki zagranicznej posiadał ośrodek rządowy. Po raz pierwszy pod rządami Konstytucji z 1997 r. rząd stał się pierwszoplanowym aktorem w procesie realizacji polskiej polityki wschodniej. Swoistym (i tragicznym w skutkach) tego wyrazem była różnica w randze wizyty w Smoleńsku i Katyniu premiera (7 IV 2010 r.) i Prezydenta (10 IV 2010 r.). Pewna marginalizacja Prezydenta jest widoczna także w czasie kadencji Bronisława Komorowskiego. Nie oznacza to oczywiście jego bezczynności. Należy odnotować takie działania B. Komorowskiego jak liczne pobyty na Ukrainie (25 IX 2010, 1 X 2010, 19 IV 2011, 28 XI 2011, 1 VII 2012 r., 20 IX 2012 r.) i zabiegi o zbliżenie Kijowa do struktur zachodnich (rozmowy z Hermanem van Rompuyem 9 IX 2011 r., spotkania z prezydentem W. Janukowyczem w Davos w styczniu 2011 i 2012 r., na Helu we wrześniu 2011 r., na szczycie NATO w Chicago w maju 2012 r. oraz przy okazji sesji Zgromadzenia Ogólnego ONZ we wrześniu 2012 r.). Nie bez powodu Bronisław Komorowski został uznany przez kijowski Instytut Polityki Światowej za najlepszego na świecie lobbyistę na rzecz Ukrainy.

Wzmocnieniu uległa także pozycja rządu wobec Senatu: w 2012 r. MSZ przejął od tejże izby parlamentu zadania i środki finansowe związane z opieką nad Polonią i Polakami za granicą, co jest szczególnie silnie związane z realizacją polityki wschodniej, gdyż właśnie w tych państwach zamieszkują polskie mniejszości narodowe. Stabilizacja systemu partyjnego powoduje także, że znacznej redukcji ulega realizacja przez Sejm funkcji kontrolnej. Wydaje się, że obecnie można w Polsce mówić o premierowskim systemie rządów [1, s. 9-11].

Wnioski.

Analiza stosunków polsko-ukraińskich wykazuje, że z wyjątkiem pierwszego okresu, gdy sceptycznemu wobec trwałości skutków procesu rozpadu ZSRR i w konsekwencji prowadzącemu ostrożną politykę wobec Kijowa prezydentowi L. Wałęsie towarzyszyła bardziej śmiała i zmierzająca do zawiązania dobrych stosunków polityka premierów J. K. Bieleckiego i J. Olszewskiego, głównymi jej twórcami byli kolejni prezydenci RP. Już L. Wałęsa w grudniu 1992 r. zaproponował prezydentowi L. Krawczukowi powołanie Komitetu Konsultacyjnego Prezydentów obu państw, który okazał się trwałą instytucją do tej pory odbywającą swe posiedzenia. W efekcie stosunki polsko – ukraińskie są efektowne, ale mniej efektywne, niżby należało oczekiwać. Ma to pewne przyczyny w polskim systemie organów władzy państwowej i jego odmienności w stosunku do charakteryzującego się silną pozycją prezydenta ustrojem Ukrainy. Pozycja Prezydenta w polskim systemie politycznym jest znacząco słabsza niż pozycja premiera i rządu. W celu zwiększenia efektywności polsko – ukraińskiej współpracy niezbędne wydaje się większe zaangażowanie rządowego segmentu polskiej egzekutywy.

Literatura

1. Bożek M. Zapewnienie ciągłości w kierowaniu pracami Rady Ministrów pod rządami Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., – «Przegląd Sejmowy», 2010, nr 6 (101).

2. Chruściak R., Mała Konstytucja z 1992 r., «Przegląd Sejmowy». – 2007, nr 5 (82).
3. Fedorowicz K., Polityka Polski wobec Rosji, Ukrainy i Białorusi w latach 1989 – 2010. – Poznań : 2011.
4. Gdulewicz E., Granat M., Skrzydło W., Zasady naczelné Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Prawo konstytucyjne pod red. W. Skrzydły, Lublin : 1996.
5. Kuźniar R., Polityka zagraniczna III Rzeczypospolitej, Warszawa : 2012.
6. Malewicz P., Polska polityka wschodnia w latach 1989 – 1991, Toruń : 2008.
7. Mojak R., Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, [w:] Prawo konstytucyjne pod red. W. Skrzydły, Lublin : 1996.
8. Opaliński B., Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, Warszawa 2012
9. Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., Sygn. akt Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.
10. Sarnecki P., Ustrój polityczny Polski po wejściu w życie ustawy konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r., «Przegląd Sejmowy», 2009, nr 3 (92).