

mgr Janusz Roszkiewicz

**Zakaz domniemywania kompetencji i wyjątki od tego zakazu  
w prawie konstytucyjnym, międzynarodowym i europejskim**  
(autoreferat rozprawy doktorskiej napisanej pod kierunkiem  
dr hab. Marcina Wiącka, prof. UW)

Warszawa 2019

## **I. Temat pracy oraz uzasadnienie jego wyboru**

Zakaz domniemywania kompetencji jest regułą interpretacyjną, która wymaga językowej (ściślej i literalnej) wykładni przepisów określających kompetencje organów władzy publicznej. Obowiązek ten wywodzi się z zasady państwa prawnego, zasady podziału władzy oraz zasady legalizmu, zgodnie z którą organy władzy publicznej powinny działać na podstawie oraz w granicach prawa.

Zakaz domniemywania kompetencji należy do najbardziej znanych wśród prawników reguł prawnych, a mimo to nie doczekał się w polskiej literaturze kompleksowej monografii, a nawet artykułu. Moją intencją było podjęcie próby wypełnienia tej luki przez napisanie rozprawy doktorskiej na ten temat.

## **II. Cele pracy**

Pierwszym celem pracy jest ustalenie treści zakazu domniemywania kompetencji z perspektywy prawa konstytucyjnego oraz zbadanie, czy jest to konstrukcja charakterystyczna wyłącznie dla polskiego porządku prawnego, czy ma też ona swoje odpowiedniki w systemach państw obcych.

Po drugie, praca ma na celu ustalenie, jakie reguły wykładni przepisów kompetencyjnych obowiązują w prawie międzynarodowym (w odniesieniu do kompetencji państw we wzajemnych relacjach oraz kompetencji organów organizacji międzynarodowych) i czy je również można określić jako zakaz domniemywania kompetencji.

Trzeci cel pracy jest powiązany z drugim, bo polega na ustaleniu, jakie reguły wykładni przepisów kompetencyjnych obowiązują w szczególnej dziedzinie prawa międzynarodowego, jaką jest prawo Unii Europejskiej.

Czwartym celem pracy jest odniesienie ustaleń teoretyczno-dogmatycznych do praktyki ustrojowej organów państw oraz organów organizacji międzynarodowych.

Piątym celem pracy jest określenie prawnych kryteriów oceny dopuszczalności odstąpienia od zakazu domniemywania kompetencji tj. podjęcia przez organ państwowy lub międzynarodowy działania bez wyraźnej podstawy w przepisie prawa krajowego lub przepisie prawa traktatowego.

### **III. Tezy pracy**

Rozprawa jest skoncentrowana na trzech głównych tezach:

Po pierwsze, zakaz domniemywania kompetencji jest wyrazem wspólnej dla kultury prawnej państw zachodnich idei rządów prawa, wedle której organy państwa mogą podejmować działania co do zasady w oparciu o wyraźną podstawę prawną. Korzeniem tej tradycji jest obawa przed arbitralnością władzy, którą ograniczyć ma stabilne i precyzyjne prawo stanowione z reguły przez demokratycznie wybrany parlament.

Po drugie, zakaz domniemywania kompetencji, rozumiany jako obowiązek ścisłej i literalnej wykładni przepisów kompetencyjnych, nie ma i nie może mieć charakteru absolutnego. Konstytucyjna zasada sprawności i rzetelności działań instytucji publicznych, a niekiedy także i inne normy prawne, powinny rzutować na sposób interpretacji przepisów określających kompetencje organów władzy publicznej. Praktyka ustrojowa pokazuje, że w uzasadnionych przypadkach, gdy wykładnia językowa prowadzi do niedorzecznych lub trudnych do zaakceptowania rezultatów, dopuszczalne jest posłużenie się pozajęzykowymi metodami wykładni w celu wydobycia z odpowiedniego przepisu normy kompetencyjnej.

Po trzecie, możliwe jest sformułowanie w oparciu o dorobek orzecznictwa i nauki prawa precyzyjnych kryteriów oceny dopuszczalności odstępstwa od zakazu domniemywania kompetencji, które pozwolą uniknąć nadużyć. W niniejszej rozprawie teza ta znalazła odzwierciedlenie w skonstruowaniu cztero- lub pięcioetapowego testu dopuszczalności domniemywania kompetencji w prawie konstytucyjnym oraz dwuetapowych testów dopuszczalności domniemywania kompetencji w prawie międzynarodowym oraz unijnym.

### **IV. Metodologia**

W pracy posługuję się przede wszystkim metodą dogmatyczną, przy pomocniczym wykorzystaniu metody komparatystycznej. Odwołania do stanu prawnego i praktyki państw obcych służą jedynie egzemplifikacji problemów omawianych w pracy, a nie mają na celu przedstawienia kompletnej analizy porównawczej.

Podstawą do prowadzenia rozważań była literatura polska i zagraniczna, a także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego,

Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w Hadze, Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych Ameryki oraz Federalnego Konstytucyjnego Republiki Federalnej Niemiec. W śladowym zakresie w pracy pojawiło się także orzecznictwo Międzynarodowego Trybunału Karnego oraz Stałego Trybunału Arbitrażowego.

## **V. Struktura pracy**

Rozprawa została podzielona na trzy części, poświęcone odpowiednio perspektywie prawa konstytucyjnego, prawa międzynarodowego i prawa Unii Europejskiej. Dla ułatwienia śledzenia wywodu każdy rozdział został zamknięty podsumowaniem.

Część pierwsza składa się z sześciu rozdziałów.

W rozdziale I wyjaśnione zostały geneza i znaczenie pojęcia zakazu domniemywania kompetencji oraz odpowiedniki tego zakazu w wybranych systemach prawnych państw obcych (Republiki Federalnej Niemiec oraz Stanów Zjednoczonych Ameryki). W ramach pierwszego zagadnienia pokazano ewolucję poglądu o konieczności istnienia wyraźnej podstawy prawnej dla działań organów władzy publicznej, przedstawiając m.in. niepublikowaną nigdzie wcześniej opinię prof. Sławomiry Wronkowskiej-Jaśkiewicz (pozyskaną w trybie dostępu do informacji publicznej) sporządzoną na zlecenie Trybunału Konstytucyjnego w związku ze sprawą o sygn. U 1/86, która w mojej ocenie odegrała fundamentalną rolę dla przyjęcia się koncepcji zakazu domniemywania kompetencji w Polsce (choć autorka opinii nie posługiwała się jeszcze wprost takim pojęciem). Kolejnym kamieniem milowym dla utrwalenia tej koncepcji była uchwała pełnego składu TK z 10 maja 1994 r., W 7/94 dotycząca wykładni przepisu kompetencyjnego upoważniającego Prezydenta RP do powoływania Przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Jeśli chodzi o drugie zagadnienie, związane z treścią zakazu domniemywania kompetencji, przedstawiono definicje pojęcia domniemania, pojęcia kompetencji oraz pojęcia organu władzy publicznej oraz w oparciu o ustalenia nauki prawa i orzecznictwo TK, SN i NSA skonstruowano definicję samego zakazu domniemywania kompetencji. W ramach trzeciego zagadnienia, związanego z tłem komparatystycznym, wskazano, że niemieckim odpowiednikiem zakazu domniemywania kompetencji jest tzw. zasada zastrzeżenia ustawowego, a amerykańskim – koncepcja ścisłej („rygorystycznej”) wykładni.

W rozdziale II przedstawiono istniejące techniki wykładni przepisów kompetencyjnych charakterystyczne dla polskiego prawa konstytucyjnego. Omówiono tu standardowe metody wykładni (językowa, systemowa, funkcjonalna i celowościowa) i reguły inferencyjne oraz na przykładach pokazano ich zastosowanie w odniesieniu do norm kompetencyjnych. W rozdziale tym przedstawiono założenia autorskiej koncepcji testu dopuszczalności domniemania kompetencji, która stanowi jedną z centralnych tez pracy.

W rozdziale III przedstawiono klasyfikację występujących w praktyce ustrojowej domniemań kompetencyjnych, do których zaliczone zostały:

- 1) kompetencje pochodne, rozumiane jako grupa uprawnień, które pozostają w ścisłym (organicznym) związku z kompetencją wyraźnie wysłowioną w przepisie prawa - np. kompetencją dorozumianą Prezydenta RP, zwolnioną z kontrasygnaty premiera, jest powoływanie i odwoływanie prezydenckich sekretarzy i podsekretarzy stanu, stanowiące pochodną prerogatywy do nadawania statutu Kancelarii Prezydenta RP;
- 2) kompetencje immanentne, rozumiane jako grupa uprawnień, które są nierozdzielnie związane z istotą funkcji sprawowanej przez organ władzy publicznej, niewymagające wysłowienia w przepisach prawa (w orzecznictwie amerykańskiego SN określane jako „konieczny czynnik współtowarzyszający” sprawowaniu władzy publicznej) – przykładem takiej kompetencji jest prawo zdymisjonowania Prezesa Rady Ministrów, który mimo konstytucyjnego obowiązku wynikającego z wyrażenia konstruktywnego wotum nieufności, odmawia podania się do dymisji, blokując możliwość powołania rządu cieszącego się zaufaniem parlamentu (wynikające z funkcji Prezydenta jako strażnika konstytucji oraz gwaranta ciągłości państwowej);
- 3) odmowa uczynienia użytku z kompetencji w przypadku, gdy przepis kompetencyjny został sformułowany z wykorzystaniem trybu oznajmującego, sugerującego zgodnie z dyrektywami wykładni językowej, że uczynienie użytku z uprawnienia jest obowiązkiem organu – klasycznym przykładem takiego przepisu jest art. 179 konstytucji, zgodnie z którym sędziowie są powoływani przez Prezydenta RP na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, który w sensie językowym wyraża obowiązek powołania sędziego wskazanego przez KRS, a w sensie funkcjonalnym, utrwalonym w praktyce ustrojowej, jedynie możliwość powołania;
- 4) delegacja kompetencji, czyli akt modyfikujący aspekt podmiotowy normy kompetencyjnej. *De lege lata* delegowanie kompetencji w prawie polskim jest w zasadzie niedozwolone. Wyjątkiem jest tu występująca powszechnie w polskim

systemie prawnym instytucja zastępstwa, czyli powierzenie sprawowania danej władzy przez osobę wyznaczoną na zastępcę piastuna organu;

5) rozszerzająca wykładnia upoważnień ustawowych, stanowiących podstawę dla organów egzekutywy do wydawania rozporządzeń wykonawczych oraz podstawę dla organów jednostek samorządu terytorialnego do stanowienia aktów prawa miejscowego;

6) zwężająca wykładnia przepisów kompetencyjnych. Skoro bowiem zakaz domniemywania kompetencji polega na ścisłej i literalnej wykładni przepisów, odstępstwem od tego zakazu jest nie tylko wykładnia rozszerzająca, ale również zawężająca. Klasycznym przykładem takiej wykładni jest tzw. umowa paryska, czyli przemówienie radiowe wygłoszone przez Prezydenta Rzeczypospolitej na uchodźstwie Władysława Raczkiewicza w dniu 30 listopada 1939 roku, w którym zobowiązał się przepisy konstytucji kwietniowej uprawniające go do samodzielnego działania „wykonywać w ścisłym porozumieniu z prezesem Rady Ministrów”.

W rozdziale IV omówiono przykłady domniemań kompetencyjnych występujących w praktyce szeroko pojętej władzy prawodawczej, rozumianej jako nie tylko prawo uchwalania ustaw, ale również uprawnienie do wydawania rozporządzeń, aktów prawa miejscowego oraz aktów prawa wewnętrznego. Rozważania na temat domniemania kompetencji ustawodawczej zostały ograniczone do minimum, z uwagi na marginalność tego problemu w państwie o charakterze unitarnym, jakim jest Polska. Więcej uwagi poświęcono rozszerzającej wykładni upoważnień ustawowych do wydawania rozporządzeń i aktów prawa miejscowego oraz dopuszczalności wydawania zarządzeń i innych aktów prawa wewnętrznego w oparciu o tzw. przepisy zadaniowe.

W rozdziale V omówiono przykłady domniemań kompetencyjnych występujących w praktyce władzy wykonawczej, poświęcając najwięcej uwagi Prezydentowi RP z uwagi na jego specyficzną pozycję ustrojową, która z jednej strony jest osłabiona przez wymóg kontrasygnowania większości prezydenckich aktów urzędowych, a z drugiej strony – jak pokazuje praktyka ustrojowa – jest na tyle elastyczna, że pozwala głowie państwa na wykonywanie uprawnień, których prawo mu wyraźnie nie przyznaje. W ramach tej części pracy omówiono kompetencje pochodne, analogiczne i immanentne Prezydenta RP (stanowiące wyjątki od reguły kontrasygnaty) oraz przedstawiono dopuszczalne i niedopuszczalne przypadki odmowy uczynienia użytku z kompetencji konstytucyjnych takich jak ratyfikacja

umowy międzynarodowej, powołanie sędziego, powołanie Pierwszego Prezesa SN i Prezesa NSA, nadanie stopnia generalskiego, mianowanie ambasadora czy powołanie nowego rządu. W odrębnym punkcie omówiono dopuszczalne przypadki domniemania kompetencji kreacyjnej w zakresie: powoływania i odwoływania organów wewnętrznych (np. wicemarszałków Sejmu, członków komisji sejmowych, funkcyjnych pracowników Kancelarii Prezydenta RP takich jak sekretarz stanu czy Szeft Gabinetu); powoływania i odwoływania przedstawicieli Prezydenta RP w organach państwowych utworzonych na mocy konstytucji lub ustawy (w oparciu o badania w Archiwum Prezydenta RP oraz wnioski z pism uzyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej); odwoływania przed upływem kadencji członków organów konstytucyjnych - Krajowej Rady Sądownictwa, Rzecznika Praw Obywatelskich, Prezesa Najwyższej Izby Kontroli, członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji – pomimo braku wyraźnego konstytucyjnego upoważnienia do określenia przez ustawodawcę możliwości ich odwołania. W ostatnim punkcie tego rozdziału omówiono dopuszczalne przypadki domniemania kompetencji opiniodawczej (na przykładzie Krajowej Rady Sądownictwa).

W rozdziale VI omówiono przykłady domniemań kompetencyjnych występujących w praktyce władzy sądowniczej: sądów oraz Trybunału Konstytucyjnego. W ramach tego rozdziału omówiono dopuszczalność incydentalnej kontroli konstytucyjności ustaw oraz aktów podstawowych, a także dopuszczalność wydawania przez Trybunał Konstytucyjny wyroków interpretacyjnych, zakresowych i aplikacyjnych oraz dokonywania zabezpieczenia wniosków o kontrolę konstytucyjności w oparciu o przepisy Kodeksu postępowania cywilnego dotyczące zabezpieczenia roszczeń niepieniężnych.

Część druga składa się z trzech rozdziałów.

W rozdziale I omówiono istotę domniemań kompetencyjnych i techniki wykładni kompetencji charakterystyczne dla prawa międzynarodowego, w szczególności wykładnię efektywnościową, teleologiczną oraz wykładnię z wykorzystaniem marginesu swobody. Przedstawiono też autorską koncepcję testu dopuszczalności domniemania kompetencji w prawie międzynarodowym.

W rozdziale II przedstawiono przykłady domniemań kompetencyjnych występujących w praktyce organów krajowych przy prowadzeniu polityki zagranicznej. Omówiono w szczególności:

- 1) kompetencję do zawierania tzw. porozumień politycznych, z reguły nieregulowanych

w jakichkolwiek aktach prawnych (przykładem takich porozumień są wspólne deklaracje o polsko-amerykańskim partnerstwie strategicznym, podpisane przez prezydentów obu państw, bez ratyfikacji i bez kontrasygnaty premiera);

- 2) kompetencję do wyrażania zgody na jurysdykcję Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości do rozstrzygnięcia sporu pomiędzy państwami, która może nastąpić także w formie dorozumianej;
- 3) kompetencję do interpretacji prawa, która ma wpływ na ustalenie treści zobowiązania międzynarodowego (przykładowo w 2005 roku administracja prezydenta USA George'a Busha ogłosiła, że art. 2 i 6 Konwencji Przeciw Torturom, której USA były i są stroną, obowiązuje wyłącznie wewnątrz granic Stanów Zjednoczonych Ameryki, co było równoznaczne z niejako zrzeczeniem się odpowiedzialności za działalność zagranicznych placówek amerykańskich, w tym słynnego więzienia w Guantanamo na Kubie).

W rozdziale III przedstawiono omówiono koncepcję kompetencji przypisanych, doktrynę *implied powers* oraz *inherent powers* na gruncie prawa międzynarodowego oraz przedstawiono przykłady domniemań kompetencyjnych występujących w praktyce organów najważniejszych organizacji międzynarodowych: Organizacji Narodów Zjednoczonych (Rada Bezpieczeństwa, Sekretarz Generalny, Międzynarodowy Trybunał Sprawiedliwości, Zgromadzenie Ogólne) oraz Rady Europy (Europejski Trybunał Praw Człowieka).

Część trzecia składa się z dwóch rozdziałów.

W rozdziale I omówiona została specyfika domniemań kompetencyjnych i technik wykładni kompetencji charakterystycznych dla prawa Unii Europejskiej. W szczególności zwrócono uwagę na odmienne ujęcie wykładni efektywnościowej – w systemie prawnym UE przepis kompetencyjny lub inny przepis prawa należy interpretować bowiem w sposób najpełniej gwarantujący osiągnięcie zakładanego rezultatu (maksymalnie efektywny), podczas gdy w systemie międzynarodowym dominuje stanowisko, że ta metoda wykładni powinna raczej zmierzać do zapewnienia efektywności minimalnej. Analogicznie jak w poprzednich dwóch częściach, sformułowano autorską koncepcję testu dopuszczalności domniemania kompetencji w prawie UE. Omówiono też zasadę kompetencji powierzonych, rolę art. 352 TfUE oraz doktrynę *implied powers* i doktrynę *inherent powers* na gruncie prawa UE.

W rozdziale II opisano przykłady domniemań kompetencyjnych występujących w praktyce organów UE, wyróżniając cztery główne kategorie:

- 1) wewnętrzne kompetencje pochodne organów UE – w ramach tego punktu omówiono podkategorie: kompetencje pochodne do stanowienia aktów *soft law*, kompetencje do doprecyzowywania procedur traktatowych (np. procedura ochrony praworządności uregulowana w komunikacie Komisji Europejskiej); inne kompetencje pochodne o charakterze wykonawczym (np. uprawnienie Komisji Europejskiej do stosowania środków tymczasowych w postępowaniach z zakresu ochrony konkurencji, jako pochodną kompetencji do wydania ostatecznej decyzji w tego rodzaju sprawach); kompetencje orzecznicze Trybunału Sprawiedliwości UE (np. uprawnienie do modyfikacji skutków temporalnych wyroku);
- 2) kompetencje pochodne organów UE względem siebie;
- 3) zewnętrzne kompetencje pochodne organów UE;
- 4) kompetencje immanentne organów UE.

## **VI. Podstawowe konkluzje**

1. Określenie „zakaz domniemywania kompetencji” jest pojęciem znanym tylko polskiej nauce prawa, ale stanowi ono odzwierciedlenie wspólnej dla całej cywilizacji zachodniej idei, że organy sprawujące władzę publiczną powinny działać w granicach i na podstawie prawa, co w szczególności oznacza, że każda ingerencja w prawa i obowiązki jednostek powinna opierać się na prawnym upoważnieniu.

2. W prawie konstytucyjnym zakaz domniemywania kompetencji służy przede wszystkim dwóm celom: ochronie obywatela przed arbitralnymi i nieprzewidywalnymi działaniami władzy publicznej oraz zagwarantowaniu równowagi pomiędzy instytucjami publicznymi w ustroju opierającym się na podziale władzy.

3. Istota zakazu domniemywania kompetencji w polskim prawie konstytucyjnym polega na prymacie wykładni językowej przy ustalaniu treści uprawnień organów władzy publicznej. Każde działanie organu, podejmowane w oparciu o przepis interpretowany za pomocą pozajęzykowych metod wykładni, stanowi zatem domniemanie kompetencji. Kompetencje organów władzy publicznej można co do zasady wywodzić wyłącznie z przepisów kompetencyjnych (określających co najmniej podmiot upoważniony i zakres przysługujących mu uprawnień). W szczególnych przypadkach dopuszczalne jest odstępstwo od rezultatów wykładni językowej (jeżeli odstępstwo jest konieczne z punktu widzenia tzw. testu dopuszczalności domniemywania kompetencji), a nawet wywodzenie kompetencji z przepisów

zadaniowych bądź programowych (jeśli dane uprawnienie ma charakter immanentny i wynika z istoty funkcji sprawowanej przed dany organ).

4. Zakaz domniemywania kompetencji wiąże organy wszystkich gałęzi władzy, a zatem nie tylko organy legislatywy i egzekutywy, ale również organy władzy sądowniczej. W praktyce ustrojowej, jak również w nauce prawa, występuje zjawisko zwiększonego kredytu zaufania wobec twórczej wykładni norm kompetencyjnych stosowanej przez sądy oraz Trybunał Konstytucyjnej. Brak jest jednak podstaw prawnych do bardziej łagodnego oceniania odstępstw od zakazu domniemywania kompetencji w przypadku judykatury niż w przypadku władzy ustawodawczej i wykonawczej.

4. Dopuszczenie w pewnych przypadkach działania bez wyraźnej podstawy prawnej nie oznacza jednak przyzwolenia na działanie arbitralne. Choć zakaz domniemywania kompetencji ma charakter względny, to zakaz arbitralnego działania organów władzy publicznej ma charakter bezwzględny. Każda opierająca się na domniemaniu kompetencyjnym władcza ingerencja w prawa lub obowiązki jednostki bądź w sferę kompetencyjną innej instytucji publicznej powinna zostać uzasadniona przez organ działający. Organ działający powinien szczegółowo wyjaśnić, jakimi metodami wykładni posługiwał się kreując domniemanie kompetencyjne, a także wskazać motywy swojego rozstrzygnięcia. Obowiązek uzasadnienia władczego rozstrzygnięcia stanowi *minimum minimorum* zasady legalizmu – o ile nie można oczekiwać od organów władzy publicznej, że każde ich działanie będzie miało oparcie w wyraźnym przepisie prawa, to można i należy oczekiwać, że żadne z ich działań nie będzie arbitralne tj. pozbawione racjonalnego uzasadnienia. W demokratycznym państwie prawnym brak jest podstaw do wyróżniania szczególnej kategorii organów, które byłyby zwolnione z obowiązku uzasadniania swoich rozstrzygnięć – trudno z tego punktu widzenia pogodzić się z praktyką pomijania przez różnych prezydentów uzasadnień w postanowieniach odmawiających powołania na urząd sędziego.

5. W prawie międzynarodowym nie można mówić o zakazie domniemywania kompetencji w ścisłym rozumieniu. Po pierwsze, organy krajowe właściwe do prowadzenia polityki zagranicznej (prezydent, premier, minister spraw zagranicznych) występując na forum międzynarodowym działają na zasadzie „co nie jest zakazane, jest dozwolone”. Kompetencje do występowania w obrocie międzynarodowym mają swoje źródło w suwerenności państw, a ograniczeń suwerenności państw nie wolno domniemywać (reguła Lotus). W tym zakresie zakaz domniemywania kompetencji w ogóle nie obowiązuje. Po drugie, w przypadku organów

organizacji międzynarodowych odpowiednikiem zakazu domniemywania kompetencji jest koncepcja kompetencji przypisanych (*attributed powers*). Oznacza ona obowiązek działania w oparciu o właściwą podstawę prawną, którą jednak może być nie tylko wyraźne upoważnienie, ale również upoważnienie dorozumiane. Organom organizacji międzynarodowych przysługują nie tylko kompetencje wyraźnie przyznane (*expressed powers*), ale również tzw. kompetencje pochodne (*implied powers*) i kompetencje immanentne (*inherent powers*).

6. W prawie Unii Europejskiej również nie można mówić o zakazie domniemywania kompetencji w ścisłym rozumieniu – jego odpowiednikiem jest zasada przyznania (*principle of conferral*). Prima facie Traktaty założycielskie dość rygorystycznie określają granice działania organów UE, wskazując, że przysługują im wyłącznie kompetencje, które zostały im przyznane w przepisach traktatowych, a pozostałe są zastrzeżone państwu członkowskiemu. W praktyce przepisy traktatowe interpretowane są rozszerzająco, ze szczególnym uwzględnieniem wykładni teleologicznej oraz wykładni efektywnościowej, zakładającej, że kompetencjom UE należy nadawać maksymalnie efektywny charakter. Przed wejściem w życie traktatu z Lizbony za pomocą pozajęzykowych metod wykładni wywiedziono szerokie kompetencje Wspólnoty do działania w stosunkach zewnętrznych (formułując zasadę paralelizmu) mimo braku wyraźnych podstaw prawnych, a także liczne kompetencje pochodne do działania wewnątrz samej Wspólnoty. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, któremu Unia zawdzięcza kompetencyjne wzmocnienie, zostało w dużym stopniu skodyfikowane po traktacie lizbońskim – zob. np. art. 216 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. To jednak nie oznacza, że zagadnienie niepisanych kompetencji UE ma obecnie walor wyłącznie historyczny. Także i współcześnie kompetencje prawodawcze UE za sprawą orzecznictwa TSUE rozciągane są na dziedziny, które nie zostały wyraźnie wskazane, co określono w teorii prawa jako zjawisko *spill-over*. Sam Trybunał Sprawiedliwości korzysta z nieprzyznanego mu nigdzie wprost kompetencji, czego przykładem jest modyfikowanie skutków temporalnych orzeczeń prejudycjalnych. Szczególnie kontrowersyjna jest swego rodzaju kompetencja-kompetencji Trybunału do przyznawania organom krajowym uprawnień w jego ocenie koniecznych dla zapewnienia skuteczności prawa UE, zwłaszcza do incydentalnej kontroli legalności ustaw krajowych.

7. W prawie międzynarodowym i prawie Unii Europejskiej celem koncepcji kompetencji przypisanych i zasady kompetencji powierzonych jest ochrona suwerenności państw. Stąd też luźniejsze reguły interpretacji norm kompetencyjnych, które wynikają z przekonania, że

państwo może zawsze wyrazić zgodę na poszerzenie zakresu kompetencji organu międzynarodowego ponad literę przepisu.

8. Ogólną zasadą wykładni norm kompetencyjnych jest właściwość, że im bardziej ogólne i lakoniczne są przepisy określające pozycję ustrojową organu, tym większe są możliwości stosowania pozajęzykowych metod wykładni. Im bardziej szczegółowo i precyzyjnie akt prawny określa kompetencje organu, tym bardziej należy trzymać się ich dosłownego brzmienia.

9. Zakaz domniemywania kompetencji nie ma charakteru absolutnego. W prawie konstytucyjnym problematyka wyjątków od zakazu domniemywania kompetencji sprowadza się przede wszystkim do konfliktu między dwoma fundamentalnymi wartościami dla państwa prawnego: legalizmem, służącym ochronie obywateli przed arbitralnymi poczynaniami władzy oraz efektywnością instytucji publicznych, na których spoczywa ogromna odpowiedzialność za wiele sfer życia społecznego. W konkretnych przypadkach pojawiają się również inne wartości, które wymagają wyważenia z zasadą legalizmu np. prawa i wolności obywatelskie w sytuacjach, gdy chodzi o kompetencje korzystne dla jednostek. W prawie międzynarodowym i europejskim ów konflikt odbywa się między suwerennością państw, która nie może zostać ograniczona bez ich zgody, a efektywnością organizacji międzynarodowych i stanowionego przez nich prawa.

10. W prawie konstytucyjnym dopuszczalne wyjątki od zakazu domniemywania kompetencji są dopuszczalne, jeśli:

a) wykładnia językowa norm kompetencyjnych prowadzi do niedorzecznych lub trudnych do zaakceptowania rezultatów (przesłanka nieakceptowalnego rezultatu),

b) wywiedziona kompetencja mieści się w granicach funkcji ustrojowej powierzonej danemu organowi (przesłanka spójności funkcjonalnej),

c) służy urzeczywistnieniu wartości konstytucyjnej (przesłanka legalności materialnej),

d) jest konieczna, przydatna i proporcjonalna sensu stricto w stosunku do zamierzonego prawnomaterialnego celu (przesłanka proporcjonalności).

W przypadku, gdy domniemanie kompetencji dotyczy możliwości samoograniczenia władztwa organu, dodatkową przesłanką dopuszczalności jest zakaz wyzbycia się istoty kompetencji.

W domenie krajowej dopuszczalnymi wyjątkami od zakazu domniemywania kompetencji są w szczególności:

i) rozszerzająca wykładnia delegacji do wydawania aktów podustawowych w celu odciążenia parlamentu od nadmiernie szczegółowych kwestii oraz pod warunkiem niepogarszania sytuacji obywatela;

ii) powoływanie i odwoływanie podmiotów pozostających w stosunku pełnej zależności wobec organu władzy publicznej (np. Prezydent wobec sekretarzy stanu w swojej Kancelarii oraz wobec swoich przedstawicieli z głosem doradczym w innych organach władzy publicznej; Sejm wobec komisji sejmowych);

iii) wykonywanie kompetencji piastuna organu przez zastępcę ustanowionego przepisami prawa;

iv) odmowa uczynienia użytku z kompetencji np. odmowa przez prezydenta powołania sędziego bądź nadania stopnia wojskowego;

v) wydawanie przez Trybunał Konstytucyjny negatoryjnych orzeczeń interpretacyjnych oraz orzeczeń zakresowych;

vi) incydentalna kontrola konstytucyjności aktów podustawowych przez sądy;

vii) incydentalna kontrola zgodności ustaw i innych aktów prawa krajowego z prawem międzynarodowym i unijnym przez sądy;

viii) wydawanie niewiążących opinii związanych z zakresem zadań danego organu;

ix) kompetencje immanentne, wynikające z samej istoty organu sprawujące władzę publiczną, do których należą w szczególności:

- kompetencja do interpretacji przepisów prawa stosowanych przez organ;

- kompetencja do działań miękkich, zwłaszcza o symbolicznym czy edukacyjnym charakterze;

- kompetencje dominialne do nabywania praw i obowiązków cywilnoprawnych w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa;

- kompetencja do samoorganizacji tj. określania wewnętrznej struktury organizacyjnej oraz szczegółowych zasad wykonywania powierzonych zadań przez pracowników urzędu obsługującego dany organ;

- kompetencje usłone, aktualizujące się w nadzwyczajnych okolicznościach, umożliwiające organowi podjęcie niezbędnych działań pomimo kompetencyjnej luki prawnej.

11. W prawie międzynarodowym i europejskim wywodzenie kompetencji organów międzynarodowych za pomocą pozajęzykowych metod wykładni jest dopuszczalne, pod warunkiem, że mieści się ona w ogólnej właściwości organizacji międzynarodowej (zasada specjalizacji) oraz została wyraźnie, milcząco bądź konkludentnie zaakceptowana przez państwa członkowskie (zasada suwerenności). Ograniczenie domniemań kompetencyjnych specjalizacja organizacji może zostać jednak przełamane zgodą państw, co w praktyce umożliwia systematyczne poszerzanie kompetencji organów organizacji międzynarodowej ponad granice określone w traktacie założycielskim. Ma to miejsce w szczególności w przypadku Unii Europejskiej, gdzie wykładnia teleologiczna i efektywnościowa stanowi najczęściej stosowaną metodę interpretacji.

12. W przypadku organów organizacji międzynarodowych za niepisane kompetencje uznaje się przykładowo:

i) kompetencje Rady Bezpieczeństwa ONZ do organizowania (autoryzowania) wojskowych misji pokojowych i ustanawiania międzynarodowych trybunałów karnych ad hoc;

ii) kompetencje Sekretarza Generalnego ONZ do świadczenia dobrych usług dyplomatycznych;

iii) kompetencje trybunałów międzynarodowych do zarządzania środkami tymczasowymi (choć jest to teza dyskusyjna);

iv) kompetencje immanentne, związane z istotą organizacji międzynarodowej:

- kompetencje do samoorganizacji (pro foro interno), a w tym kompetencję trybunałów międzynarodowych do określenia własnego regulaminu proceduralnego;

- kompetencje dominialne w zakresie niezbędnym do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania organizacji;

- kompetencje do zawierania porozumień międzynarodowych w zakresie niezbędnym do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania organizacji;

- kompetencje do biernej i czynnej legacji;

- kompetencje do dochodzenia odszkodowań za szkody wyrządzone funkcjonariuszowi organizacji międzynarodowej przy wypełnianiu obowiązków służbowych.

13. W przypadku organów UE większość niepisanych kompetencji wypracowanych przez dziesięciolecia działalności orzeczniczej TSUE została skodyfikowana w Traktatach (np. kompetencja Parlamentu Europejskiego do wnoszenia skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawa pochodnego, kompetencje UE do zawierania umów międzynarodowych, kompetencje UE do czynnej legacji). Wciąż niewysłowione, ale obowiązujące, pozostają kompetencje m.in. do biernej legacji, do wydawania orzeczeń aplikacyjnych w trybie prejudycjalnym przez TSUE, doprecyzowania procedur traktatowych w aktach wewnętrznych. Wysoce dyskusyjna jest kwestia dopuszczalności wydawania aktów *soft law* przez instytucje UE, ponieważ inaczej niż odpowiedniki tych aktów w domenie prawa krajowego (np. uchwały sejmowe) mogą one mieć moc prawną wiążącą incydentalnie.

Podsumowując, mimo rosnącej roli pozajęzykowych metod wykładni w prawie międzynarodowym, unijnym oraz państw obcych, zakaz domniemywania kompetencji nadal stanowi fundamentalną regułę polskiego prawa publicznego. Reguła ta zakorzeniona jest we wciąż dominującej w polskiej nauce prawa i orzecznictwie koncepcji prymatu wykładni językowej, od której można odstąpić tylko wtedy, gdy istnieją ku temu uzasadnione powody. Ta tradycja prawna bez wątpienia zasługuje na docenienie, bo zwiększa przewidywalność działania władzy, buduje równowagę pomiędzy organami państwa oraz ogranicza nadużycia wywołane kreatywną i arbitralną wykładnią. Z drugiej jednak strony zakaz domniemywania kompetencji powinien być zrównoważony z innymi wartościami prawnymi, które wymagają, aby organy państwa mogły skutecznie realizować powierzone im zadania. Domniemywanie kompetencji organów państwa nie zawsze wiąże się bowiem z ograniczeniem praw i wolności obywatelskich czy ze zwiększeniem nieprzewidywalności władzy, ale często jest dla obywatela korzystne – o czym świadczy choćby domniemywanie kompetencji sądów do kontroli konstytucyjności rozporządzeń, domniemywanie kompetencji Trybunału Konstytucyjnego do wydawania wyroków zakresowych czy domniemywanie kompetencji Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka do zarządzania środkami tymczasowych.