

UDC 351.07/.08

DOI <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.1.6>

**Soroka Svitlana Viktorivna,**

orcid.org/0000-0003-2022-0388

Doctor nauk z administracji publicznej, Profesor,

Profesor Departamentu Administracji Publicznej Czarnomorskiego

Narodowego Uniwersytetu imienia Petra Mohyly

## PRZYWRÓCENIE INSTYTUCJI PREZYDENTA I JEGO MIEJSCA W STRUKTURZE ORGANÓW PAŃSTWOWYCH III RP

### RESTORATION OF THE INSTITUTION OF THE PRESIDENT AND HIS PLACE IN THE STRUCTURE OF STATE BODIES IN THE THIRD POLISH REPUBLIC

### ВІДНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТА ТА ЙОГО МІСЦЕ У СТРУКТУРІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У ТРЕТІЙ ПОЛЬСЬКІЙ РЕСПУБЛІЦІ

*The restoration of the institution of the President on the basis of an amendment to the Constitution in April 1989 was associated with political reforms agreed upon by politicians during the Round Table, which for three years led to the emergence of a democratic political system in Poland. The president had to replace the Council of State, so to some extent he symbolized the political changes of the time. The presidency was established as an institution that guaranteed and regulated the evolutionary transformations from communist dictatorship to parliamentary democracy. The president's office was to replace the leading role of the Polish United Workers' Party in the state and was seen as a kind of "brake" for the overly radical actions of the parliament in which the opposition found its place. The presidency was introduced as an institution that guarantees and regulates evolutionary transformations from the communist dictatorship to parliamentary democracy. The President's office had to replace the leadership role of the Polish united labor party in the state and was perceived as a kind of "brake" for excessively radical actions of the parliament, in which the opposition found its place. The small constitution of 1992 put the president's office in a clearer constitutional framework. However, there was no holistic concept of the presidency, separate normative acts came out of various management models. Moreover, inaccuracies and uncertainty of many formulations have created the of various interpretations and methods of application. The challenge of the head of state was one of the most important problems with which the authors of the latest Constitution of the Republic of Poland in 1997. The finally adopted concept of the presidential office was the result of a long analysis of constitutional projects, which often interpreted the President Institute completely in different ways. Therefore, the President who guarantees the sovereignty and safety of the state, is a body that cooperates in this case with the Parliament and the Government. On the other hand, the President is a reserve force, if the Parliament and the Government will not be able to implement a policy that provides national security.*

**Key words:** institution of the president, transformation of the state system, public authorities.

*Питання відновлення інституту президента поставало в різні періоди історії Польської Народної Республіки. Воно з'являлося під час політичних криз і виникало внаслідок суперечок навколо інституту Державної ради. З 1989 року президент знову стає головним елементом політичної системи держави. Це життєво важливий політичний інститут, що впливає на фактичну політичну та системну форму держави. Відновлення інституту президента на основі поправки до Конституції у квітні 1989 року було пов'язане з політичними реформами, узгодженими політиками під час круглого столу, які протягом трьох років привели до появи демократичної політичної системи в Польщі. Президент повинен був замінити Державну раду, тому деякою мірою він символізував політичні зміни того часу. Президентство було запроваджено як інститут, що гарантує та регулює еволюційні перетворення від комуністичної диктатури до парламентської демократії. Кабінет президента повинен був замінити керівну роль Польської об'єднаної робітничої партії в державі та сприймався як свого роду «гальмівник» для надмірно радикальних дій парламенту, у якому знайшла своє місце опозиція. Мала Конституція 1992 року поставила кабінет президента в більш чіткі конституційні рамки. Однак не існувало цілісної концепції президентства, окремі нормативні акти виходили з різних моделей управління. Навіть більше, неточність і невизначеність багатьох формулювань створили можливість різних інтерпретацій та способів застосування. Проблема глави держави була однією з найважливіших проблем, з якою довелося мати справу авторам новітньої Конституції Республіки Польща 1997 року. Остаточна ухвалена концепція президентського кабінету стала результатом тривалого аналізу конституційних проєктів, що часто інтерпретували інститут президента абсолютно по-різному. Тому президент, який гарантує суверенітет та безпеку держави, є органом, який співпрацює у цій справі з парламентом та урядом. З іншого боку, президент є резервною силою на випадок, якщо парламент і уряд не зможуть реалізувати політику, яка забезпечує національну безпеку.*

**Ключові слова:** інститут президента, трансформація державного устрою, органи державної влади.

Prezydent republiki należy do kluczowych instytucji prawnoustrojowych państw współczesnych. W Polsce instytucja prezydenta była trwałym składnikiem systemu ustrojowego w tradycji prawa konstytucyjnego. Urząd prezydenta wprowadzony po raz pierwszy do polskiego systemu politycznoustrojowego na początku II Rzeczypospolitej był nieodłącznym elementem tego systemu w latach 1922–1939. Przeszedł wówczas różne stadia rozwoju, determinując kierunek przeobrażeń ustroju od systemu parlamentarnego do systemu z dominującą pozycją prezydenta. Wprowadzenie instytucji prezydenta po drugiej wojnie światowej miało charakter koniunkturalny, podyktowane było taktyką polityczną i może być traktowane jako “odchodzenie od tradycyjnej istoty tego urzędu”. Konstytucja PRL z 22 lipca 1952 r., wzorowana na konstytucji radzieckiej z 1936 r., nie przewidywała instytucji prezydenta. Przepisy ją wprowadzające stanowiły, że urzędujący prezydent (wówczas B. Bierut) będzie sprawował swoje funkcje do wyboru przez Sejm Rady Państwa, co nastąpiło w listopadzie 1952 r. Natomiast na podstawie Konstytucji kwietniowej z 1935 r. działał, aż do grudnia 1990 r. prezydent na wychodźstwie, który przekazał insygnia władzy pierwszemu prezydentowi wybranemu w wyborach powszechnych Lechowi Wałęsie.

Kwestia przywrócenia instytucji prezydenta powracała w różnych okresach historii Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Pojawiała się w czasie przesileń politycznych oraz wynikała z kontrowersji wokół instytucji Rady Państwa. Postulat powrotu do instytucji prezydenta sformułowany został po raz pierwszy przez Stronnictwo Demokratyczne w 1956 r. w związku z destalinizacją ustroju. W latach siedemdziesiątych pojawiła się koncepcja powierzenia funkcji prezydenta ówczesnemu pierwszemu sekretarzowi PZPR E. Gierkowi. Decydowały o tym względy natury personalnej i politycznej, a także “potrzeba rozwiązania dyskusyjnej praktyki reprezentacji państwa w stosunkach międzynarodowych” [1, s. 39].

Po kryzysie politycznym roku 1980 w kręgu nauki powstawały koncepcje reform ustrojowych i ponownie zainteresowano się instytucją prezydenta. Należy podkreślić, że aż do końca lat osiemdziesiątych postulat przywrócenia urzędu prezydenta był traktowany jako drugorzędny, pozostający w cieniu innych propozycji reform. Również opinia publiczna jeszcze w roku 1985 nie interesowała się tym zagadnieniem – 3/4 respondentów deklarowało obojętność wobec zamysłu ustanowienia instytucji prezydenta [2, s. 48].

W drugiej połowie lat osiemdziesiątych w kręgach ówczesnej władzy dojrzywała idea konieczności przeprowadzenia radykalnych i kompleksowych reform ustrojowych, wymuszona przeobrażeniami

społeczno-gospodarczymi i politycznymi oraz koncepcja przygotowania i uchwalenia nowej konstytucji. W czerwcu 1987 r. powołana została Komisja do Spraw Reformy Państwa, złożona z polityków i konstytucjonalistów, której celem były wstępne i, na tym etapie poufne, prace nad projektem konstytucji.

Instytucja prezydenta od 1989 r. stanowi ponownie zasadniczy urząd ustroju politycznego państwa. Jest bowiem żywotną instytucją ustrojową wywierającą wpływ na rzeczywisty kształt politycznoustrojowy państwa. Reaktywowanie instytucji prezydenta na gruncie kwietniowej noweli konstytucyjnej z 1989 r. wiązało się z podejmowanymi wówczas przy “Okrągłym Stole” reformami ustrojowymi, które na przestrzeni 3 lat doprowadziły do powstania demokratycznego systemu politycznoustrojowego. Prezydent symbolizował więc do pewnego stopnia ówczesne przemiany ustrojowe.

O reaktywowaniu urzędu prezydenta w 1989 r. zdecydowały nie względy teoretyczne czy polskie tradycje ustrojowe, lecz przesłanki polityczne oraz poglądy ówczesnej elity władzy. Jak zauważył W. Sokolewicz, “doraźny, polityczny efekt górował wyraźnie nad racjami doktrynalnymi czy też troską o chociażby niewielkie przybliżenie do jakiegoś idealnego “docelowego” modelu ustroju państwa” [2, s. 32–33]. Rola prezydenta została wyznaczona w Porozumieniach Okrągłego Stołu, w których w umowie zatytułowanej Stanowisko w sprawie reform politycznych, zapisano: “Ustanowienie instytucji Prezydenta uzasadnione zostało potrzebą utrzymania stabilności państwa oraz podejmowana decyzji w przypadku zablokowania prac w Sejmie i Senacie lub przewlekłego kryzysu rządowego”. Tak więc prezydentura wprowadzona została jako instytucja gwarantująca i regulująca ewolucyjne przeobrażenia od dyktatury komunistycznej do demokracji parlamentarnej. Urząd prezydenta miał zastąpić w państwie kierowniczą rolę PZPR, “miał być ostateczną gwarancją zachowania przez PZPR kontroli nad aparatem państwowym” [3, s. 67], co przy założeniu, że przyszły prezydent będzie pochodził z kręgów tej partii, dawało stronie rządowej możliwość uzyskania wpływu na proces przemian politycznych. Prezydent postrzegany był jako swoisty “hamulec”, zapobiegający zbyt radykalnym poczynaniom parlamentu, w którym znalazła miejsce opozycja. Ważną funkcją prezydenta było także zabezpieczenie i zachowanie respektu dla konstytucyjnych zasad polityki zagranicznej, preferujących więzi z państwami socjalistycznymi.

Nowelą kwietniową wprowadzony został do Konstytucji nowy przepis stanowiący, że prezydent jest najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych

(art. 32 ust. 1) oraz czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych (art. 32 ust. 2). Normatywne znaczenie tej regulacji stało się przedmiotem sporu, czy użyte zwroty uważać za charakterystykę funkcji prezydenta, czy traktować je jako samoistne kompetencje prezydenta. Było to szczególnie niejasne w świetle formuły użytej w art. 30 ust. 2 – “konstytucyjne uprawnienia prezydenta określone w art. 32 ust. 2”. Większość konstytucjonalistów opowiedziała się za pierwszą interpretacją tego przepisu, tj., że zawiera on ogólną charakterystykę ustrojową urzędu prezydenta. Publicyści natomiast podkreślali, iż niedoskonała formuła prawna służyć miała nadaniu prezydentowi takiej pozycji, która mogłaby być wykorzystana w krytycznym momencie do działań władczych [4, s. 25].

Według noweli kwietniowej prezydenta wybierały Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe (560 osób). Ustalenia takie zapadły przy Okrągłym Stole w cieniu formuły – “pierwsze wybory prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, następne będą powszechne”. Prezydent był wybierany na sześć lat i mógł być ponownie wybrany tylko jeden raz. Konstytucyjnym warunkiem wybieralności było posiadanie obywatelstwa polskiego i korzystanie z pełni praw wyborczych do Sejmu. Prawo zgłaszania kandydatów na prezydenta posiadali członkowie Zgromadzenia Narodowego w liczbie co najmniej 1/4 ogólnej ich liczby (tj. 140). Obradom Zgromadzenia Narodowego przewodniczył Marszałek Sejmu. Uchwały w sprawie wyboru prezydenta zapadały bezwzględnie większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia.

Prezydent wyposażony został w szereg uprawnień pozwalających mu oddziaływać na funkcjonowanie parlamentu, rządu i innych organów państwa, a także uprawnienia w stosunkach międzynarodowych, wewnętrznych oraz tradycyjnie przysługujących głowie państwa.

Najważniejszymi uprawnieniami prezydenta wobec Sejmu były: prawo inicjatywy ustawodawczej, podpisywanie ustaw, kwestionowanie uchwalonych ustaw i prawo rozwiązania Sejmu (co oznaczało też rozwiązanie Senatu). Zniesiona została instytucja dekretów z mocą ustawy, prezydent nie mógł więc przejmować ustawodawczej funkcji parlamentu. Zakwestionowanie uchwalonej ustawy mogło nastąpić w jednej z dwóch, niezależnych od siebie, form. Prezydent posiada prawo skierowania ustawy do ponownego rozpatrzenia przez Sejm (weto ustawodawcze) oraz prawo wystąpienia z wnioskiem do

Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją. Zarówno weto prezydenckie, jak i orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o niezgodności ustawy z Konstytucją Sejm mógł odrzucić kwalifikowaną większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów [5].

Prezydent posiadał prawo rozwiązania Sejmu, lecz tylko w trzech okolicznościach: jeżeli Sejm przez trzy miesiące nie powoła rządu, jeżeli przez trzy miesiące nie uchwali ustawy budżetowej bądź jeżeli uchwali ustawę, lub uchwałę uniemożliwiającą prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych uprawnień określonych w art. 32 ust. 2. Ostatnia przesłanka, stanowiąca gwarancje, wewnętrznego i zewnętrznego układu politycznego, była na tyle nieokreślona, że dawała prezydentowi bardzo silną pozycję w przypadku ewentualnego konfliktu z Sejmem.

Ważnym uprawnieniem prezydenta w stosunku do rządu było jego wyłączne prawo przedstawienia kandydata na premiera. Sejm miał możliwość odmówienia powołania prezydenckich kandydatów, ale nie mógł zgłosić własnych. Prezydent uzyskał prawo zwoływania, w sprawach szczególnej wagi, posiedzeń Rady Ministrów i przewodniczenia im. Przejściowo prezydent sprawował zwierzchni nadzór nad prokuraturą (do 29 grudnia 1989 r.) oraz nad radami narodowymi (do 8 marca 1990 r.).

Prezydent ponosił odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu. Za naruszenie Konstytucji lub ustaw oraz za popełnienie przestępstwa mógł być postawiony w stan oskarżenia przez Zgromadzenie Narodowe uchwałą podjętą większością 2/3 ogólnej liczby jego członków. Prezydent nie ponosił odpowiedzialności politycznej, stąd przewidziano instytucję kontrasygnaty. Lecz art. 32 f stanowił, że “ustawa określi akty prawne prezydenta o istotnym znaczeniu wymagające kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów” [5]. Z krytyką spotkało się odesłanie w tej ważnej kwestii do ustawy, ograniczenie obowiązku kontrasygnaty do aktów prezydenta o charakterze normatywnym (rozporządzeń i zarządzeń), a i to tylko tych “o istotnym znaczeniu”. Ustawa mająca określić akty prawne prezydenta wymagające kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów nigdy nie została wydana. W praktyce oznaczało to, że wszystkie akty prezydenta dochodziły do skutku bez kontrasygnaty oraz, że uprawnienia prezydenta, oprócz wykonywanych w porozumieniu z innymi organami, nosiły znamiona prerogatyw (uprawnień władczych, dyskrecyjnych).

Spektakularne zwycięstwo “Solidarności” w wyborach parlamentarnych z czerwca 1989 r. ukazało malejące poparcie społeczne dla PZPR i wywarło silny efekt psychologiczny. Nastąpił zasadniczy zwrot w postawach politycznych dotychczasowych

sojuszników PZPR – członków ZSL i SD, którzy dążyli do uzyskania większej niezależności i samodzielności. Słabość polityczna rządzącej koalicji uwidoczniła się w przeprowadzonych 19 lipca 1989 r. wyborach Prezydenta PRL. Generał W. Jaruzelski, kandydat sugerowany już podczas obrad Okrągłego Stołu, wybrany został prezydentem (większością 270 na 544 członków Zgromadzenia Narodowego) dzięki biernemu wsparciu członków Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego [1, s. 39].

W drugiej połowie 1989 r. nastąpiły istotne i dynamiczne zmiany w układzie politycznym, przekraczające wcześniej wyznaczone ramy. W rezultacie rozpadu dotychczasowej koalicji i zawiązania nowej (“Solidarność” – ZSL – SD) 24 sierpnia 1989 r. powołany został pierwszy po II wojnie światowej niekomunistyczny premier Tadeusz Mazowiecki. Urzędujący prezydent W. Jaruzelski podporządkował się demokratycznym mechanizmom rządzenia i nie przeciwstawiał się wprowadzanym reformom. Zniesione zostały także, na skutek tzw. “jesieni ludów” w Europie Środkowej i Wschodniej, zewnętrzne ograniczenia zasięgu demokratyzacji. Ustawą z 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL dokonano rewizji konstytucyjnych zasad ustroju politycznego i gospodarczego, wprowadzono jakościową i aksjologiczną zmianę ustroju, wyznaczono ideowe kierunki zmian. W ramach przywracania symboliki państwowej i narodowej zmieniono tytuł Prezydenta PRL na Prezydenta Rzeczypospolitej.

Kolejną reformą dotyczącą urzędu prezydenta było wprowadzenie, po raz pierwszy w historii ustroju Polski, powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich. Dnia 27 września 1990 r. uchwalona została ustawa o zmianie Konstytucji RP oraz ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Przyczyną tych zmian było opowiedzenie się większości ugrupowań politycznych za skróceniem kadencji prezydenta W. Jaruzelskiego i za podniesieniem legitymacji prezydenta poprzez bezpośredni mandat społeczeństwa, co byłoby jednocześnie dostosowaniem sposobu wyboru do przyznanych mu wcześniej kompetencji. W wyniku przeprowadzonych 9 grudnia 1990 r. wyborów powszechnych Prezydentem RP wybrany został Lech Wałęsa. Wybór ten oznaczał dezaktualizację porozumień Okrągłego Stołu i nasilił krytykę wobec Sejmu za jego “kontraktowe” pochodzenie. Sejm uchwałą z 9 marca 1991 r. postanowił o zakończeniu swojej kadencji, 27 października 1991 r. przeprowadzone zostały wolne wybory parlamentarne. W wyniku wyborów mandaty uzyskało 29 partii i ugrupowań oraz samodzielnych list wyborczych (dysponując od 1 do 62 mandatów), co przyniosło znaczne rozproszenie sił politycznych w parlamencie.

Przemiany konstytucyjne przełomu lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych nie były realizacją jakiejś jasnej i docelowej wizji ustrojowej. Można stwierdzić, że były rezultatem dokonujących się przeobrażeń społeczno-politycznych lub nazwać “szybką reakcją na pojawiające się niedostatki lub zagrożenia ustrojowe” [6, s. 83].

Dnia 17 października 1992 r. przyjęta została Ustawa konstytucyjna o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, nazywana potocznie Małą Konstytucją. Mała Konstytucja nie wprowadziła zasadniczo nowej koncepcji instytucji prezydenta. Podczas jej przygotowania nie wyrażano żadnych wątpliwości dotyczących zasadności istnienia tego urzędu, nie rozpatrywano także wariantów zupełnie nowych rozwiązań. Punktem wyjścia dla twórców Małej Konstytucji było utrzymanie już istniejącego modelu z 1989 r., z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w latach następnych (tj. powszechne wybory prezydenta). Ograniczono się jedynie do częściowych, niekiedy istotnych, modyfikacji dotychczasowych regulacji. Brak jasnej wizji urzędu oraz przyjmowanie wcześniejszych rozwiązań wynikało z faktu, że Mała Konstytucja powstawała w okresie ostrych sporów politycznych między parlamentem a prezydentem RP Wałęsą. Słabość Sejmu, powodowana jego rozbięciem politycznym i silna osobowość Wałęsy utrudniały ograniczenie dotychczasowej pozycji prezydenta. Natomiast propozycje Wałęsy dotyczące rozszerzenia prezydenckiej władzy nie uzyskały szerszej akceptacji społecznej. Mała Konstytucja była więc, bo być musiała, rezultatem kompromisu między zwolennikami parlamentarizmu a zwolennikami silnej pozycji prezydenta. Mała Konstytucja ustanowiła oryginalny, trudny do jednoznacznego zakwalifikowania ustrój, łączący rozwiązania systemu parlamentarnego z elementami systemu półprezydenckiego (np. powszechne wybory prezydenta).

W Małej Konstytucji jednoznacznie określone zostało miejsce prezydenta w systemie naczelnych organów państwa poprzez unormowanie, że jest on organem władzy wykonawczej. Urzędowi prezydenta poświęcony został rozdział 3, zatytułowany “Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej”, umieszczony między rozdziałami dotyczącymi parlamentu i rządu. Rozdział ten rozpoczyna artykuł 28, określający w sposób ogólny charakter urzędu prezydenta oraz jego funkcje. Treść artykułu jest niemal tożsama z art. 32 Konstytucji RP z 1952 r., z tą różnicą, że sformułowanie “międzynarodowe sojusze polityczne i wojskowe” zastąpiono “umowami międzynarodowymi”, sprawiającym podobne trudności interpretacyjne.

Utrzymany został tryb wyboru prezydenta oraz sposób i zakres jego odpowiedzialności konstytucyjnej [7, s. 402–406].

Wprowadzono szereg zmian w zakresie regulacji stosunków prezydenta z parlamentem i rządem, co miało prowadzić do ich racjonalizacji. Prezydent zachował uprawnienie do rozwiązania parlamentu w określonych konstytucyjnie okolicznościach, lecz przyczyny zostały uregulowane odmiennie. Prezydent mógł rozwiązać parlament tylko w trzech sytuacjach: jeżeli w ciągu 3 miesięcy nie zostanie uchwalona ustawa budżetowa (art. 21 ust. 4), jeżeli nie powiodą się kolejne próby tworzenia rządu (art. 62), jeżeli Sejm wyrazi rządowi tzw. niekonstruktywne wotum nieufności (art. 66 ust. 5). Największe modyfikacje warunków rozwiązania parlamentu dotyczyły powoływania rządu. Prezydent mógł rozwiązać Sejm po czterech nieudanych próbach powołania rządu (lub powołać rząd prezydencki), natomiast obligatoryjnie rozwiązywał Sejm, gdy ten w ciągu 6 miesięcy nie uchwali wotum zaufania dla rządu prezydenckiego lub nie uchwali wotum nieufności dla tego rządu z jednoczesnym wyborem nowego Prezesa Rady Ministrów (tzw. konstruktywne wotum nieufności). Mała Konstytucja racjonalizowała stosunki między parlamentem a prezydentem dopuszczając rozwiązanie Sejmu jedynie w okolicznościach, gdy nie był on w stanie wykonywać swoich konstytucyjnych zadań. Wyeliminowana została kontrowersyjna możliwość rozwiązania parlamentu, jeśli ten uchwali ustawę lub uchwałę uniemożliwiającą prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych uprawnień. Zmiana ta powodowana była troską o autorytet Sejmu oraz obawą, że przepis ten dopuszczając dość szerokie możliwości interpretacji, pozostawiałby nadmierną swobodę oceny sytuacji prezydentowi.

Prezydent utrzymał prawo inicjatywy ustawodawczej, podpisywania ustaw, weta ustawodawczego oraz prawo skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego. Rozstrzygnięte zostały wątpliwości co do kolejności wykorzystania dwóch ostatnich uprawnień, tak więc, po uprzednim zastosowaniu weta, prezydent mógł jeszcze wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego, aby zbadał zgodność ustawy z Konstytucją. Natomiast po uznaniu zgodności ustawy z Konstytucją prezydent nie mógł odmówić jej podpisania [7, s. 400].

Nowym, istotnym uprawnieniem prezydenta było przyznane mu prawo do zarządzania, za zgodą Senatu, referendum “w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa”.

Prezydent uzyskał większy wpływ na proces powoływania rządu, natomiast nie dysponował praktycznie żadnymi uprawnieniami w kwestii dymisjo-

nowania rządu. Tryb powołania rządu został w Małej Konstytucji uregulowany w zupełnie nowy sposób przewidujący swego rodzaju równowagę między Sejmem, poprzednio faktycznie dominującym, a prezydentem. Wprowadzone procedury umocniły pozycję prezydenta jako samoistnego czynnika politycznego inicjującego powstanie rządu i partnera partii reprezentowanych w Sejmie, bowiem wymuszały na prezydencie i posłach konieczność współdziałania i porozumienia (bądź zdolność Sejmu do utworzenia pozytywnej alternatywy).

Prezydent utrzymał prawo zwoływania, w sprawach szczególnej wagi posiedzeń Rady Ministrów i przewodniczenia im. Ponadto premier został zobowiązany do informowania prezydenta przedmiotem prac rządu (art. 38) [7, s. 400].

W związku z wprowadzeniem rozporządzeń z mocą ustawy, wydawanych przez rząd, prezydent uzyskał prawo podpisywania tych aktów. Podobnie jak w stosunku do ustaw, prezydent mógł wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie ich zgodności z Konstytucją. Mógł także odmówić podpisania rozporządzenia z mocą ustawy i w ciągu 14 dni zwrócić je Radzie Ministrów. Odmowa podpisania posiadała charakter weta ostatecznego (absolutnego). Zwrócony przez prezydenta akt Rada Ministrów mogła wnieść do Sejmu w postaci projektu ustawy.

Stanowisko prezydenta zostało w szczególności sposób wzmocnione poprzez przyznanie mu domeny w sprawach stosunków zagranicznych, wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa oraz Sił Zbrojnych. Regulacje takie, charakterystyczne dla systemu prezydenckiego czy półprezydenckiego, znacznie wykraczały poza system rządów przyjęty w Małej Konstytucji. Na mocy art. 32 oraz 34 i 35 ust. 1 prezydent sprawował ogólne kierownictwo w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa oraz był Naczelnym Dowódcą Sił Zbrojnych. Gwarancja zasady ogólnego kierownictwa było uczestnictwo w obsadzie stanowisk ministerialnych (spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych, art. 61), na które kandydatów proponował Prezes Rady Ministrów, po zasięgnięciu opinii prezydenta. Przepisy te, sformułowane bez należytej precyzji, powodowały wiele wątpliwości i, co za tym idzie, sporów politycznych. Nie było jasne, czym “ogólne kierownictwo” różni się od zwykłego kierownictwa resortem. Kompetencje prezydenta pokrywały się więc z kompetencjami rządu, tworząc obszar “dwuwładzy”, nielogiczne i nietrafne było użycie terminu “zasięgnięcie opinii”, nie mające wiążącego charakteru (według uchylonej konstytucji premier zgłaszał kandydatury wszystkich ministrów “po porozumieniu” z prezydentem). Zdaniem P. Winczorka, sposób sprawowania władzy przez

Lecha Wałęsę, konflikty między prezydentem a parlamentem spowodowały powstanie “szarej strefy” swoistych “resortów prezydenckich”, wykraczających poza literę konstytucji [8, s. 25].

Mała Konstytucja przewidziała instytucję kontrasygnaty, stanowiąc, że akty prawne prezydenta dla swej ważności wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów lub właściwego ministra. Wyjątki od tej reguły wyszczególnione zostały w art. 47 i obejmowały: rozwiązanie Sejmu, inicjatywę ustawodawczą, podpisanie i odmowę podpisania ustawy lub rozporządzenia y mocą ustawy, zwracanie się do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy lub rozporządzenia z mocą ustawy z Konstytucją, desygnowanie premiera, powoływanie Rady Ministrów, zwoływanie jej posiedzeń oraz inne kompetencje przysługujące tradycyjnie głowie państwa. Akty nie wymagające kontrasygnaty były, prawnie rzecz ujmując, samodzielными uprawnieniami prezydenta służącymi politycznemu arbitrażowi. Kompetencje prezydenta zostały więc podzielone na dwie grupy: te które nie wymagają kontrasygnaty i zostały wyliczone w art. 47 oraz pozostałe, wymagające podpisu premiera lub właściwego ministra.

Mała Konstytucja zrywała z antyparlamentarnymi rozwiązaniami noweli kwietniowej i umieściła urząd prezydenta w wyraźniejszych ramach konstytucyjnych. Zabrakło jednak spójnej koncepcji prezydentury, poszczególne regulacje pochodziły z różnych modeli rządów. Ponadto nieprecyzyjność i niejasność wielu sformułowań stwarzała możliwość różnych interpretacji i sposobów stosowania. Doprowadziło to do faktycznego poszerzania zakresu uprawnień prezydenta. Wydawało się, zgodnie z logiką “parlamentaryzmu zracjonalizowanego”, że w przypadku istnienia stabilnej większości sejmowej rola prezydenta zostanie ograniczona. “W praktyce okazało się to jednak bardziej skomplikowane i problem prezydentury silniejszej – niż mogło to wynikać z litery Małej Konstytucji – pozostawał nierozwiązany aż do przegrania wyborów prezydenckich przez Lecha Wałęsę w końcu 1995 r. Przyczyn tego stanu rzeczy należy poszukiwać nie tylko w rozwiązaniach konstytucyjnych, ale także braku tradycji i zwyczajów politycznych, kulturze politycznej elit rządzących” [4, s. 33].

Problem głowy państwa był jedną z najważniejszych spraw, z którymi musieli uporać się twórcy najnowszej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Przyjęta ostatecznie koncepcja urzędu prezydenckiego była rezultatem długich analiz projektów konstytucji, które niejednokrotnie zupełnie odmiennie sytuowały instytucję prezydenta wśród organów państwowych. W literaturze znaleźć można spostrzeżenie, że wpływ na ostatecznie przyjętą kon-

cepcję urzędu prezydenckiego miała również praktyka sprawowania urzędu przez Lecha Wałęsę, która potwierdzała, że pozostawienie jednostce zbyt wielkich możliwości oddziaływania na pozostałe organy państwowe oraz nieprecyzyjność przepisów mogą zagrozić poprawnemu funkcjonowaniu aparatu państwowego [9, s. 13]. Z drugiej strony należy podkreślić, że sposób, w jaki Aleksander Kwaśniewski sprawował urząd prezydencki w okresie obowiązywania małej konstytucji (w latach 1995–1997), nie wzbudzał większych kontrowersji. To również mogło mieć wpływ na przyjętą ostatecznie koncepcję prezydentury, odpowiadającą założeniom systemu parlamentarno-gabinetowego.

Rozważania na temat pozycji ustrojowej Prezydenta RP w świetle rozwiązań zawartych w konstytucji z 1997 roku warto rozpocząć od spojrzenia na systematykę owego aktu. Przepisy, regulujące pozycję ustrojową prezydenta znajdują się w rozdziale V, podczas gdy rozdział IV zatytułowano “Sejm i Senat”, a rozdział VI – “Rada Ministrów i administracja rządowa”. Już owa formalna systematyka konstytucji w sposób jednoznaczny wskazuje na dominację organów ustawodawczych w aparacie państwowym.

Jedną z fundamentalnych zasad, która leży u podstaw Konstytucji RP z 1997 roku jest trójpodział władzy i związany z nią podział zasadniczych funkcji państwowych na: stanowienie prawa, jego wykonywanie i rozstrzyganie sporów prawnych. Zasada ta została *expressis verbis* wyrażona w artykule 10 Konstytucji, który mówi, że “1. Ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. 2. Władzę ustawodawczą sprawuje Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”. O ile kwestia rozdzielenia władzy, będąc w konstytucji wyraźnie zaznaczona i stanowiąc podstawę budowy organów państwowych, nie budzi zastrzeżeń, o tyle sprawą dyskusyjną pozostaje zasygnalizowana w artykule 10 zasada równowagi trzech władz. Analizując bowiem szczegółowe uregulowania konstytucyjne, a zwłaszcza wzajemne relacje centralnych organów państwowych, okazuje się, że w rzeczywistości mamy do czynienia z przewagą władzy ustawodawczej. Jest to tym bardziej widoczne, jeśli zostanie porównane z okresem 1989–1997.

Ogólną charakterystykę konstytucyjnego stanowiska Prezydenta RP znajdujemy w artykule 126 konstytucji, gdzie jest mowa o tym że “1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej. 2. <...> czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straże suwerenności

i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. Treść tego artykułu jest w zasadniczej części powtórzeniem artykułu 32 noweli kwietniowej z 1989 roku, a także artykułu 28 małej konstytucji z 1992 roku. Artykuł 126 w sposób ogólny charakteryzuje istotą funkcji prezydenta, które znajdują rozwinięcie w kolejnych przepisach konstytucji poświęconych jego kompetencjom [5].

W artykule 133 ustęp 1 konstytucji prezydent został określony jako “reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych”. Wskazano równocześnie na najbardziej doniosłe czynności, które zostały powierzone głowie państwa. Należą do nich: ratyfikacja i wypowiedanie umów międzynarodowych oraz prawo czynnej i biernej legacji. Warto zauważyć, że w ustępie 3 tegoż artykułu zapisano, że „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”. W ten sposób podkreślono, że politykę zagraniczną państwa prowadzi Rada Ministrów, a udział prezydenta polega na dokonywaniu aktów najwyższej reprezentacji państwa polskiego (artykuł 126). Prezydent nie może prowadzić w sferze stosunków z zagranicą polityki sprzecznej z tą, którą lansuje Rada Ministrów, a wręcz przeciwnie, artykuł 133 wymusza niejako na prezydencie współpracę z rządem w celu realizacji założonej linii polityki zagranicznej.

Prezydent mimo, iż pełni najwyższą funkcję reprezentacyjną, a także jest wybierany w wyborach powszechnych, nie został w konstytucji określony jako “przedstawiciel narodu”, podczas gdy posłom w artykule 104 nadano takie miano. Uzasadniane jest to jednoosobową strukturą głowy państwa, w której nie mogą uzewnętrzniać się różne opcje polityczne pluralistycznie skonstruowanego społeczeństwa [10, s. 170].

Prezydent, oprócz funkcji “najwyższego przedstawiciela” państwa, jest także “gwarantem ciągłości władzy państwowej”. Tę drugą funkcję należy rozpatrywać zarówno w kontekście stosunków międzynarodowych, jak i wewnętrznych. Prezydent ma zapewniać ciągłość władzy państwowej w sytuacjach: zmiany ekipy rządowej, zmiany ciała ustawodawczego, zagrożenia funkcjonowania aparatu państwowego. Artykuł 126 konstytucji wyraża pełnienie przez prezydenta funkcji arbitrażu politycznego (choć termin ten w ustawie zasadniczej nie pojawia się ani jeden raz), zwłaszcza w sytuacjach zagrożenia podstawowych wartości konstytucyjnych.

Kolejną funkcją ustrojową, którą realizuje prezydent, jako najwyższy przedstawiciel państwa, jest zadanie “czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji”. Oznacza to, że po pierwsze on sam powinien być wierny porządkowi konstytucyjnemu przy podejmowaniu określonych działań wynikających z przepisów ustawy zasadniczej i ustawodawstwa zwykłego, a po

drugie, jest on organem kontrolnym w stosunku do pozostałych instytucji aparatu państwowego. Pojawia się jednakże problem, przy pomocy jakich środków prawnych prezydent ma realizować funkcję “czuwania nad przestrzeganiem konstytucji”? Z przepisów konstytucyjnych nie wynikają bowiem żadne konkretne instrumenty, za pomocą których prezydent mógłby realizować tę funkcję. Analizując zaś szczegółowe uregulowania konstytucyjne stwierdzić można, że nie pozwalają one na to, by prezydent samodzielnie rozstrzygał kwestie ewentualnego naruszenia konstytucji. Działając na podstawie artykułu 144 ustęp 3, gdzie wymieniono prezydenckie prerogatywy, może on jedynie złożyć wniosek do Trybunału Konstytucyjnego (punkt 9) o zbadanie zgodności z konstytucją ustaw lub innych przepisów prawnych wydawanych przez centralne organy państwowe oraz w kwestii rozstrzygnięcia sporów kompetencyjnych między konstytucyjnymi organami państwa. Drugim sposobem kontroli przestrzegania konstytucji jest wystąpienie z wnioskiem o przeprowadzenie czynności kontrolnych do Najwyższej Izby Kontroli (punkt 10). Tak więc prezydent czuwając nad przestrzeganiem konstytucji inicjuje postępowanie przed innymi organami i pozostawia im prawo rozstrzygania, czy ustawa konstytucyjna została naruszona. Z kolei jedynym uprawnieniem prezydenta, za pomocą którego może on osobiście czuwać nad tym, by konstytucja nie została naruszona, jest możliwość odmowy podpisania ustawy i przekazanie jej sejmowi do ponownego rozpatrzenia.

Ostatnią funkcją ustrojową prezydenta, o której mówi artykuł 126 jest stanie “na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium”. Z zapisu tego wynika, że prezydent w swoim postępowaniu powinien dążyć do likwidacji istniejących zagrożeń bezpieczeństwa, a także powinien przeciwdziałać ich powstawaniu. Działalność prezydenta w tej materii odnosi się w równym stopniu do bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, które powinny być rozpatrywane łącznie bowiem strategia bezpieczeństwa powinna uwzględniać trzy grupy czynników: otoczenie zewnętrzne, stabilność ustroju wewnętrznego i tak zwane otoczenie wewnętrzne (czynniki gospodarcze i społeczne) [9, s. 211].

Trzeba sobie zdawać sprawę z tego, że w kwestii szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa prezydent współpracuje z Radą Ministrów. W artykule 146 ustęp 4, w którym wymieniono kompetencje Rady Ministrów, czytamy, że ona “zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne państwa oraz porządek publiczny” (pkt. 7). “zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne” (pkt. 8) oraz “sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju <...>” (pkt. 11). Natomiast w rozdziale V konstytucji, poświęconym w

całości prezydentowi, czytamy, że “W czasie pokoju Prezydent Rzeczypospolitej sprawuje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej” (art. 134 pkt. 2), z kolei na czas wojny mianuje na wniosek premiera Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych [5].

Prezydent, stojąc na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, jest więc organem, który współpracuje w tej materii z parlamentem i rządem. Politykę bezpieczeństwa państwa kreuje parlament, uchwalając akty prawne. Realizacją tejże polityki zajmuje się rząd. Prezydent z kolei jest siłą rezerwową na wypadek, gdyby parlament i rząd nie mogły realizować polityki zapewniającej bezpieczeństwo państwa.

Należy pamiętać, że poza kwestiami normatywnymi, istnieją jeszcze inne czynniki, które mają wpływ na praktyczną stronę funkcjonowania instytucji prezydenta. Chodzi oczywiście o czynniki behawioralne, budzące szczególne zainteresowanie przedstawicieli nauk społecznych. Ich pominięcie przy analizie funkcjonowania instytucji prezydenta spowoduje, iż wszelkiego rodzaju wnioski będą miały charakter wyłącznie teoretyczny. O ile bowiem rozwiązania konstytucyjne stanowią swoisty fundament dla określonej koncepcji instytucji prezydenta, o tyle czynniki behawioralne decydują o faktycznej roli znaczeniu i pozycji ustrojowej głowy państwa w systemie politycznym.

#### BIBLIOGRAFIA:

1. Mojak R. Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992, Warszawa 1994.
2. Sokolewicz W. Konstytucja wobec ewolucyjnej zmiany ustroju: od dyktatury proletariatu do demokracji parlamentarnej. *Studia Konstytucyjne*. Warszawa, 1990. Tom VIII.
3. Garlicki L. Klasyczne modele ustrojowe a koncepcja polskiej prezydentury. *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie*. Warszawa, 1993.
4. Dziemidok-Olszewska B. Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Lublin, 2003.
5. Konstytucja Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. URL: <http://www.sejm.gov.pl> (дата звернення: 25.01.2009).
6. Moldawa T. Ewolucja konstytucyjna Polski w latach 1989–1992. *Przeobrażenia ustrojowe w Polsce / Zieliński (red.)*. Warszawa, 1993.
7. Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym. *Konstytucje Polskie 1918–2008 / T. Mołdawa*. Warszawa, 2008.
8. Winczorek P. Dyskusje konstytucyjne. Warszawa, 1996.
9. Ciapała J. Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997). Warszawa, 1999.
10. Skrzydło W. Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku. Kraków, 2004.