

PAWEŁ BŁACHOWSKI (Warszawa)

## Wpływ Konstytucji kwietniowej na pozycję Prezydenta Rzeczypospolitej w ustawie zasadniczej z 2 kwietnia 1997 roku

Powszechnie wiadomo, że filarem, na którym miał być budowany ustrój państwa według twórców konstytucji kwietniowej, była pozycja prezydenta. Świadczyła o tym już sama systematyka ustawy sytuująca rozdział jemu poświęcony jako drugi w kolejności (od art. 11 do 24). Choć oczywiście nie zawarto w nim wszystkich postanowień i uprawnień, były one bowiem „rozsiarne” po całej konstytucji<sup>1</sup>, część była także usytuowana w ustawach, które bądź to przyznawały nowe kompetencje, bądź stanowiły konkretyzację już przyznanych uprawnień, tak ten stan rzeczy ocenia D. Górecki: „Zakres jego [prezydenta – przyp. P.B.] był tak obszerny, że właściwie nie było takiej dziedziny życia państwowego, w której nie miałyby on pewnych uprawnień”<sup>2</sup>.

Jednakże nie chodzi tylko o systematykę ustawy zasadniczej, ustawodawca zmierzał bowiem do całkowitego zerwania z rozwiązaniami, jakie w materii dotyczącej władzy wykonawczej, a w tym i prezydenta, przyjęła konstytucja marcowa. Sprowadzała ona rolę głowy państwa, mimo formalnego sprawowania przezeń władzy wykonawczej (art. 43), do funkcji czysto reprezentacyjnych, a wszelkie decyzje natury politycznej, jakie mógł podejmować<sup>3</sup> bez poparcia większości w Sejmie, nie miały szans na utrzymanie się w mocy. W celu przekreślenia tego stanu rzeczy obóz sanacyjny nie tylko zamierzał wyposażyć prezydenta w „realną” władzę, ale dążył do nowego określenia jego pozycji ustrojowej jako głowy państwa.

---

<sup>1</sup> Na XIV rozdziałów konstytucji, postanowień lub odwołań do uprawnień Prezydenta RP nie było tylko w dwóch: X – Administracja państwowa i XIV – Przepisy końcowe.

<sup>2</sup> D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta RP i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 IV 1935 r.*, Łódź 1992, s. 57.

<sup>3</sup> Należy zaznaczyć, że art. 45 konstytucji z 17 III 1921 r. przyznawał Prezydentowi RP prawo do swobodnego mianowania i odwoływania Prezesa Rady Ministrów, jednakże w praktyce w Sejmie budowano większość, a następnie prezydent powoływał wyłonionego w ten sposób kandydata.

Dążność do tego celu jest widoczna na przestrzeni lat, w których toczyły się prace nad nową ustawą zasadniczą, m.in. w wielu wypowiedziach przedstawicieli ówczesnego obozu rządzącego, choćby S. Cara, określanego jako „główny ideolog” sanacji. Tak opisywał on przyszły status prezydenta:

„Projekt Bezpartyjnego Bloku stwarza własną koncepcję, według której Prezydent Rzeczypospolitej nie ma być, tak jak w europejskich republikach parlamentarnych, figurą papierową, pozbawioną wszelkich istotnych atrybutów władzy, lecz czynnikiem aktywnym w życiu państwa: z drugiej strony – Prezydent Rzeczypospolitej, według koncepcji Bloku, nie ma być tylko najwyższym przedstawicielem władzy wykonawczej, (...), lecz ma być głównie i przede wszystkim głową państwa, reprezentantem najwyższej władzy państwowej, która jest jednolita i niepodzielna, a w razie konfliktów – arbitrem pomiędzy naczelnymi organami władzy państwowej (...) ma być czynnikiem czuwającym nad harmonijnym kształtowaniem się stosunków w państwie”<sup>4</sup>.

Jak widać z przytoczonego cytatu, zamierzano całkowicie odejść od założeń systemu parlamentarno-gabinetowego, w tym od trójpodziału władzy, na rzecz modelu rządów autorytarnych<sup>5</sup>. Konstytucja kwietniowa wizję tę wcielała w życie w sposób wyjątkowo konsekwentny, budując poprzez art. 2 ust. 1 i 4, art. 3 ust. 1 i art. 11<sup>6</sup> spójną koncepcję pozycji prezydenta w państwie.

Należy jeszcze wyjaśnić, jak definiowano pojęcie „najwyższej władzy państwowej”. Otóż miało ono być „zabezpieczeniem harmonii pomiędzy poszczególnymi władzami, które się mogą znaleźć w konflikcie, a konflikt musi być przez jakiś czynnik miarodajny w państwie rozwiązany”<sup>7</sup>. Tak więc pojęcie to ściśle wiązano z funkcją arbitra, wychodzono bowiem z założenia, że tylko usytuowanie ponad wszystkimi organami wymienionymi w art. 3 ust. 1 zapewni swobodę rozstrzygania sporów. W celu umożliwienia wypełniania nałożonych zadań prezydent został wyposażony w szereg uprawnień osobistych, „(...) które są emanacją jego woli zwierzchniej jako czynnika nadrzędnego i głowy państwa, a które stanowią jego wyłączną prerogatywę”<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> J.M. Majchrowski, *Stanisław Car – polska koncepcja autorytaryzmu*, referat wygłoszony w Komisji Konstytucyjnej dnia 17 grudnia 1931 r., Warszawa 1996, s. 108.

<sup>5</sup> Na marginesie chciałbym zaznaczyć, że była to w latach 30. XX w. tendencja dość powszechna w Europie, gdzie po „demokratycznej fali” wywołanej zakończeniem I wojny światowej, nastąpił zdecydowany kryzys rządów przedstawicielskich na rzecz rozmaitych form dyktatorskich.

<sup>6</sup> Brzmiały one:

Art. 2 ust. 1: Na czele Państwa stoi Prezydent Rzeczypospolitej.

ust. 4: W Jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa.

Art. 3 ust. 1: Organami Państwa, pozostającymi pod zwierzchnictwem Prezydenta Rzeczypospolitej, są: Rząd, Sejm, Senat, Siły Zbrojne, Sądy, Kontrola Państwowa.

Art. 11: Prezydent Rzeczypospolitej, jako czynnik nadrzędny w Państwie, harmonizuje działania naczelných organów państwowych.

<sup>7</sup> J.M. Majchrowski, op. cit., fragment przemówienia wygłoszonego na plenarnym posiedzeniu sejmu 26 stycznia 1934 r., s. 165.

<sup>8</sup> Ibidem, Referat wygłoszony w Komisji Konstytucyjnej 27 marca 1933 r., s. 142.

Już tylko dopełnieniem tego obrazu było uczynienie prezydenta odpowiedzialnym „wobec Boga i historii za losy Państwa”<sup>9</sup>.

W wyniku tej krótkiej analizy zapisów konstytucji kwietniowej rodzi się pytanie: czy po demokratycznych zmianach w 1989 r. było w ogóle miejsce na czerpanie z tego fragmentu dorobku II Rzeczypospolitej?

Aby udzielić precyzyjnej odpowiedzi, należy mieć na uwadze specyfikę polskiego procesu przemian ustrojowych po 1989 r., na co wskazuje L. Garlicki, zaznaczając, że zmiany na rzecz demokratyzacji ustroju rozpoczęto tzw. nowelą kwietniową, która w rozdziale poświęconym prezydentowi „wprowadziła system rządów stanowiący szczególnie pomieszczenie dawnej koncepcji jednolitości władzy państwowej (podkr. P.B.) z elementami prezydencjalizmu”<sup>10</sup>. Następnie była tzw. nowela grudniowa, która jednakże nie wniosła wiele nowego w zakresie pozycji głowy państwa, natomiast ukoronowaniem „tymczasowości” ustroju państwa była tzw. mała konstytucja, gdzie „Zachowany został model kompromisowy (między „silnym prezydentem” a parlamentem – przyp. P.B.) – pozbawiony wewnętrznej spójności”<sup>11</sup>. Wynika stąd, że co najmniej do roku 1997, może nie tyle konkretne zapisy, ile „przesłanie i dorobek” ustawy z 1935 r. był obecny i stanowił ważny element składowy polskiego ustroju państwowego w kwestii definiowania urzędu prezydenckiego. Pozostaje natomiast zagadnienie obecnej konstytucji i jej rozdziału V, poświęconego Prezydentowi Rzeczypospolitej: czy także obecnie można wskazać na jakieś elementy mające swe źródło w ustawie sprzed 70 lat, co zamierzam uczynić przedmiotem mojej dalszej pracy: w pierwszej kolejności pozycja ustrojowa prezydenta, czyli jakie funkcje związane z działalnością państwa zamierzano mu przypisać i jakie problemy pojawiły się w trakcie tych prac; w dalszej części skupię się na uprawnieniach, jakie w wyniku rozstrzygnięcia zagadnienia pierwszego przyznano głowie państwa w celu skutecznego realizowania nałożonych nań obowiązków, a także pokrótce ocenę osiągnięte rezultaty.

Należy zaznaczyć, że zarówno dyskusja, jak i przyjęte konkretne rozwiązania dotyczące się pierwszego zagadnienia były jedną z dwóch „spornych” kwestii w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego<sup>12</sup>. Głównie wiązało się to z bieżącą rywalizacją polityczną między tzw. obozem belwederkim a ugrupowaniami lewicowymi, które odniosły zdecydowane zwycięstwo w wyborach 1993 r. Prezydent Wałęsa dążył do większej władzy w rękach głowy państwa, licząc na reelekcję. Lewica, przeciwnie, dążyła do wzmocnienia parlamentu. Dopiero po wyborach prezydenckich w 1995 r., w których

<sup>9</sup> Dz. U. 35.30.227. Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r. (Dz. U. R.P. z 24 kwietnia 1935 r.) art. 2 ust 2.

<sup>10</sup> L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne: zarys wykładu* Warszawa 2001, s. 18.

<sup>11</sup> Ibidem, s. 21.

<sup>12</sup> Drugim polem na którym dochodziło do ostrych napięć podczas prac KKZN były szeroko rozumiane stosunki państwo – Kościół.

zwycięstwo odniósł Aleksander Kwaśniewski, nastąpiła częściowa rewizja zapatrywań na kwestie kompetencji prezydenckich, co znalazło jedynie częściowe odbicie w prowadzonych pracach nad konstytucją. W związku z tym rodzi się pytanie: jaka ma być rola ustrojowa prezydenta, a więc czy ma to być tylko rola reprezentacyjna, czy rola arbitra, czy też rola organu władzy wykonawczej<sup>13</sup>. Pozostawało ono przez długi czas bez odpowiedzi, a pracom przez cały ich okres towarzyszyły wielkie emocje.

Ostatecznie generalne określenie pozycji Prezydenta Rzeczypospolitej znalazło się w art. 126 Konstytucji, który stanowi:

Ust. 1. Prezydent Rzeczypospolitej jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej.

Ust. 2. Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

Ust. 3. Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach.

Można także wskazać na art. 10, mówiący w ust. 2<sup>14</sup>, że władza wykonawcza jest sprawowana przez głowę państwa i przez Radę Ministrów. Jak widać, miejsce prezydenta w systemie władzy zostało zbudowane niejako z kilku elementów, które w mojej opinii należy analizować łącznie, w celu wychwycenia ewentualnych odwołań do ustawy z 1935 r.

Jeśli chodzi o przesłanie art. 126, to chyba najtrafniej scharakteryzował je Piotr Winczorek: „Art. 126 ust. 1 i 2 określają pozycję ustrojową i zadania Prezydenta Rzeczypospolitej. Prezydent RP jest najwyższym funkcjonariuszem państwa i, jeśli można tak powiedzieć, u o s a b i a p a ń s t w o (podkr. P.B.)”<sup>15</sup>. W tym stwierdzeniu nietrudno dostrzec „ducha” konstytucji kwietniowej, która posługując się pojęciami „jednolitej i niepodzielnej władzy państwowej” czy „czynnik nadrzędny”, właśnie z prezydentem identyfikowała istnienie i funkcjonowanie państwa, co znalazło szczególny wyraz podczas II wojny światowej, ale i przed tym konfliktem nie było przez nikogo kwestionowane.

Szczególną uwagę należy zwrócić na dyskusję, jaka odbyła się nad omawianym przepisem, ale także całościową wizją urzędu prezydenta, na posiedzeniu KKZN<sup>16</sup> w dniach 30 i 31 maja 1995 r. P. Sarnecki w sposób następujący scharakteryzował tam przedstawiane regulacje: „Tekst przekazany przez podkomisję (podkomisja posła J. Jaskierni – przyp. P.B.) odczytuję w ten spo-

<sup>13</sup> Biuletyn VI, wypowiedź senatora J. Madeja, s. 8.

<sup>14</sup> Brzmi on: „Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały”.

<sup>15</sup> P. Winczorek, *Komentarz do konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa 2000, s. 168.

<sup>16</sup> W projekcie omawianym przez KKZN był to art. 113.

sób, że jest tu nawiązanie do koncepcji prezydenta arbitra, który nie sprawuje bezpośrednio władzy wykonawczej, nie rządzi państwem. Jest on usytuowany nieco obok parlamentu i rządu, które to organy zajmują się problemami bieżącej polityki państwowej<sup>17</sup>. I dalej: „Prezydent reprezentuje państwo, wykonuje funkcje głowy państwa, poza nową funkcją, którą budujemy począwszy od noweli z kwietnia 1989 r., tzn. funkcją arbitra i gwaranta ciągłości władzy, która stabilizuje się w Polsce, choć pewne antecedencje są w Konstytucji kwietniowej (podkr. P.B.)<sup>18</sup>.

Jak widać, jest to niemal dosłowne skopiowanie wizji głowy państwa, jaką budowała konstytucja kwietniowa, której twórcy „zmięrzali do zbudowania systemu naczelných organów państwowych zapewniającego ich równowagę, przy jednoczesnym podporządkowaniu prezydentowi, który w sytuacjach konfliktowych spełniałby rolę najwyższego arbitra<sup>19</sup>. Przyjęcie takiego założenia w obecnej ustawie zasadniczej staje się tym bardziej dziwne, gdy weźmiemy pod uwagę fakt, że konstytucja z 1935 r. posługując się określeniem „arbitra”, konsekwentnie umieszczała Prezydenta Rzeczypospolitej na czele państwa. Wychodzono bowiem z logicznego założenia, że tylko organ będący ponad wszystkimi pozostałymi, a więc będący ich zwierzchnikiem, może skutecznie taką funkcję wypełniać. Wniosek taki potwierdza pytanie, jakie po usłyszeniu wyjaśnień P. Sarneckiego zadał poseł W. Cimoszewicz: „Czy takie określenie sytuuje prezydenta w hierarchii organów władzy państwowej? Czy w szczególności z tego wynika, że jest to najwyższy organ władzy państwowej, a inne organy władzy państwowej są niższymi niż prezydent?”<sup>20</sup>. Jak widać, jest to wątpliwość nasuwająca się sama przez się. Konsekwencją akceptacji takiego rozumienia art. 126 byłaby całkowita sprzeczność z wspomnianym już art. 10 ust. 1 – „Ustrój Rzeczypospolitej opiera się na podziale i r ó w n o w a d z e (podkr. – P.B.) władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sędowniczej”, który wydawałoby się jednoznacznie usytuowanie prezydenta jako organu zwierzchniego wyklucza.

Do identycznych wniosków doszedł poseł W. Cimoszewicz, wskazując, że „nadszedł czas na to, aby zmienić koncepcję prezydentury przyjętą w 1989 r. i potwierdzoną w małej konstytucji. Jestem więc zdania, że w sposób świadomy należy dokonać jednoznacznego wyboru pomiędzy tzw. prezydenckim modelem systemu rządów a tzw. systemem parlamentarno-gabinetowym budowanym konsekwentnie. Osobiście jestem przekonany, że w naszym państwie prezydencki system rządów nie byłby rozwiązaniem właściwym. Rozwiązanie to powiększałoby ryzyko osłabienia pozycji parlamentu i osłabiania demokracji w naszym kraju<sup>21</sup>. W. Cimoszewicz wspomina o roku 1989 r.,

<sup>17</sup> Druk Sejmowy 1591/II.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta RP...*, s. 26.

<sup>20</sup> Druk Sejmowy 1591/II.

<sup>21</sup> Ibidem.

zaznaczałem już jednak wcześniej, że model wtedy przyjęty posiadał wiele cech zaczerpniętych z ustawy z 1935 r.

Przechodząc do dalszej analizy zawartości art. 126, chciałbym poświęcić trochę uwagi sformułowaniu „gwarant ciągłości władzy państwowej”. Na ten temat przedstawił swą opinię Michał Pietrzak: „Co oznacza ciągłość władzy państwowej? W podświadomości tkwiło chyba to, co było w Konstytucji Kwietniowej, kiedy prezydent w celu zapewnienia ciągłości władzy państwowej mógł swoją władzę przekazać następcy. W rękach prezydenta skupiała się jednolita i niepodzielna władza państwowa. (...) Tutaj chyba chodzi o coś innego. Jest to pojęcie, które nie ma w konstytucjonalizmie polskim prawa obywatelstwa”<sup>22</sup>. Wybiegając nieco naprzód, zaznaczam, że prezydent nie został wyposażony w kompetencje do przekazywania swojej władzy następcy. Paweł Sarnecki natomiast przypisywał tej formule kilka znaczeń, w tym i takie: „(...) prezydent wkracza w celu rozwiązywania konfliktów między parlamentem i rządem”<sup>23</sup>. Jak widać, mamy do czynienia z kolejnym punktem rodzącym zdecydowane wątpliwości, nie tyle na tle odwoływania się do Konstytucji Kwietniowej, ile niezrozumienia, że pewne konstrukcje prawne, które były w niej zawarte, stanowią organiczną całość i nie można dowolnie wybierać z nich pojedynczych elementów, ponieważ takie postępowanie zagraża spójności budowanego systemu.

O tym, że jest to zagrożenie realne, decyduje kilka przyczyn. Po pierwsze, „W ślad za tak pomyślaną pozycją ustrojową prezydenta (pozycją arbitra – przyp. P.B.) musiały iść szerokie kompetencje w zakresie funkcji normodawczej, kontrolnej, zarządzającej, kreacyjnej czy ustalania zasadniczej linii polityki państwa”<sup>24</sup>. Z kolei ich przyjęcie jest nie do pogodzenia z modelem parlamentarno-gabinetowym, za którego wyborem opowiedziała się KKZN i Zgromadzenie Narodowe, a który w obecnej formie staje się tylko fasadą dla wzajemnie nieprzystających do siebie rozwiązań. Taki stan rzeczy dziwi tym bardziej, że podczas prac wielokrotnie stawiano kwestię: „(...) czy głowę państwa należy traktować jako element władzy wykonawczej czy też jako organ stojący – niejako – na zewnątrz trójpodziału władz. Prezydent byłby wówczas poza tym układem, spełniając funkcję arbitra”<sup>25</sup>. Sytuację można chyba scharakteryzować w następujący sposób: twórcy obecnej konstytucji zanegowali w art. 10 ust. 1 możliwość spełniania przez prezydenta funkcji arbitra, aby następnie wprowadzić tę zasadę do art. 126 i dalej w celu realizacji, odrzuconej przez siebie koncepcji, wyposażyli głowę państwa w odpowiednie upraw-

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta RP...*, s. 56.

<sup>25</sup> Biuletyn VIII, Posiedzenie Podkomisji posła R. Bugaja s. 55, niemalże identyczne wypowiedzi były prezentowane w trakcie całych prac np.: Biuletyn VI, s. 8, Biuletyn XI, s. 201-202, Biuletyn XII, s. 30.

nienia, o czym za chwilę. Nieodparcie nasuwa się na myśl postać Leonardo da Vinci i „kwadratura koła”.

Przechodząc do omówienia kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej, chcę zaznaczyć, że była to materia wywołująca nie mniej sporów niż szeroko dyskutowane na forum publicznym kwestie stosunków państwo – Kościół. Rozstrzygnięcia zostały zawarte w bloku artykułów (jednak szczególnie niewyróżnionych) od 133 do 144, choć nie jest to regulacja wyłączna. Obecna konstytucja, wzorem kwietniowej, rozmieszcza uprawnienia prezydenta w kilku rozdziałach, a także w ustawach zwykłych. Jednakże najważniejsze z nich zawiera art. 144, w którym zamieszczone są regulacje odnośnie do prezydenckich prerogatyw (144 ust. 3) i właśnie na tej regulacji skupię swoją uwagę.

#### Art. 144

Ust. 1. Prezydent Rzeczypospolitej, korzystając ze swoich konstytucyjnych i ustawowych kompetencji, wydaje akty urzędowe.

Ust. 2. Akty urzędowe Prezydenta Rzeczypospolitej wymagają dla swojej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu ponosi odpowiedzialność przed Sejmem.

Ust. 3. Przepis ust. 2 nie dotyczy: 1) zarządzania wyborów do Sejmu i Senatu, 2) zwoływania pierwszego posiedzenia nowo wybranych Sejmu i Senatu, 3) skracania kadencji Sejmu w przypadkach określonych w Konstytucji, 4) inicjatywy ustawodawczej, 5) zarządzania referendum ogólnokrajowego, 6) podpisywania albo odmowy podpisania ustawy, 7) zarządzania ogłoszenia ustawy oraz umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, 8) zwracania się z orędziem do Sejmu, do Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego, 9) wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, 10) wniosku o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli, 11) desygnowania i powoływania Prezesa Rady Ministrów, 12) przyjmowania dymisji Rady Ministrów i powierzania jej tymczasowego pełnienia obowiązków, 13) wniosku do Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów, 14) odwoływania ministra, któremu Sejm wyraził wotum nieufności, 15) zwoływania Rady Gabinetowej, 16) nadawania orderów i odznaczeń, 17) powoływania sędziów, 18) stosowania prawa łaski, 19) nadawania obywatelstwa polskiego i wyrażania zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego, 20) powoływania Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, 21) powoływania Prezesa i Wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego, 22) powoływania Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, 23) powoływania prezesów Sądu Najwyższego oraz wiceprezesów Naczelnego Sądu Administracyjnego, 24) wniosku do Sejmu o powołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego, 25) powoływania członków Rady Polityki Pieniężnej, 26) powoływania i odwoływania członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego, 27) powoływania członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, 28) nadawania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej oraz powoływania i odwoływania Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej, 29) wydawania zarządzeń na zasadach określonych w art. 93, 30) zrzeczenia się urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej.

Zanim jednak będzie można przejść do szczegółowego omawiania zawartych w art. 144 norm, konieczne jest poczynienie uwagi natury generalnej. Otóż „europejska” wiza głowy państwa zakłada, że prezydent lub monarcha całkowicie nie odpowiada politycznie za swoje działania. Dlatego też doszło

do wykształcenia się instytucji „kontrasygnaty”, w której decyzje podejmowane przez głowę państwa dla swej ważności wymagają podpisu premiera lub właściwego ministra, przez ten akt przyjmujących na siebie odpowiedzialność przed parlamentem za wydany dokument. Klasyczne systemy parlamentarno-gabinetowe przyjmują zasadę pełnej kontrasygnaty, to znaczy, że nie ma takich aktów głowy państwa, które nie wymagałyby podpisu członka rządu dla swej ważności. Taką sytuację przewidywała konstytucja marcowa w art. 44 „(...) Każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność”.

Konstytucja kwietniowa w celu zrealizowania arbitralnej funkcji prezydenta dokonała wzmocnienia jego władzy, właśnie poprzez „przelamanie” zasady pełnej kontrasygnaty aktów prezydenckich. W ten sposób doszło do wyodrębnienia tzw. prerogatyw, czyli aktów, które dla swej ważności nie wymagają podpisu członka rządu i oddania w ręce głowy państwa możliwości swobodnego podejmowania decyzji w kluczowych dla funkcjonowania państwa sprawach. Na taki cel przyjętego rozwiązania jasno wskazuje D. Górecki: „Poprzez prerogatywy prezydent zyskał możliwość rozwiązywania kryzysów państwowych”<sup>26</sup>. I dalej: „Konstytucyjny zakres uprawnień prezydenta był szeroki – prerogatywy zabezpieczyły jego nadrzędną pozycję w państwie, a pozostałe kompetencje (np. poprzez udział w ustawodawstwie [...]) dawały możliwość rzeczywistego wywierania wpływu na politykę zagraniczną i wewnętrzną w kraju”<sup>27</sup>.

Jak wiemy, obecna konstytucja także przypisała prezydentowi rolę arbitra, choć uczyniła to w sposób wywołujący wewnętrzną sprzeczność w ustawie i, jak widać, skopiowała instytucję prerogatyw z ustawy z 1935 r. w ust. 3 art. 144. Przeniesienie tego rozwiązania słusznie wywoływało wątpliwości co do swojej słuszności i poprawności. Zwracano uwagę, że w wyniku połączenia nieodpowiedzialności głowy państwa i prerogatyw powstaje blok decyzji, za które nikt nie ponosi odpowiedzialności ani przed obywatelami, ani przed parlamentem. Zwracał na to uwagę W. Osiatyński: „Mnie, jako obywatela tego kraju, interesuje co innego, czy za poszczególne akty urzędowe będzie ktoś odpowiedzialny, czy też nie? (...) Chcę jedynie zwrócić uwagę, że nie chodzi tu o wybór określenia: »akty urzędowe« czy »akty prawne«, ale o zapewnienie obywatelom poczucia bezpieczeństwa, że władza ponosi odpowiedzialność za swoje działania”<sup>28</sup>. Jest to pierwszy poważny zarzut w stosunku do twórców obecnej ustawy konstytucyjnej, że nie zapewnili tego bezpieczeństwa obywatelom.

Kolejny problem to liczba wyłączeń spod kontrasygnaty. Piotr Winczorek pisze: „Pozostaje rozstrzygnąć, ile wyłączeń będzie zawierał art. 132 ust. 2

<sup>26</sup> D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta RP...*, s. 59.

<sup>27</sup> Ibidem, s. 65.

<sup>28</sup> Druk Sejmowy 1639/II.



(obecny art. 144 ust. 3). W Konstytucji z 1935 r. takich wyjątków było 10. Zauważmy, że przepis art. 132 tworzy jeden z fundamentów pozycji ustrojowej prezydenta<sup>29</sup>. Obecnie wyłączeń jest 30, jednak błędem byłoby wyciąganie wniosków z ich liczby. Ponieważ obok kompetencji o niezwyklej doniosłości w życiu państwa (jak np. podpisywania albo odmowy podpisania ustawy – pkt 6) znajdują się także i takie, które ciężko jest uznać za kluczowe (nadawanie orderów i odznaczeń – pkt 16). Niemniej jednak, generalnie rzecz ujmując, ust. 3 art. 144 tworzy niezwykle pole dla swobodnej i nie podlegającej kontroli decyzji Prezydenta Rzeczypospolitej. Przy czym sformułowania „swobodnej i nie podlegającej kontroli” używam w pełni świadomie, mimo że obecnie w art. 145 ust. 1<sup>30</sup> odrzucono zasadę całkowitej nieodpowiedzialności głowy państwa, to w pełni zgadzam się z opinią posła J. Szymańskiego: „Jednakże instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej nie jest drożna – jest raczej na papierze. (...) W praktyce instytucja ta nie jest natomiast stosowana. (...) Przypadki całkowicie zakończonego postępowania w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej nie są znane”<sup>31</sup>.

Do najważniejszych prerogatyw mających w mojej opinii swe korzenie w konstytucji kwietniowej należy zaliczyć: 1) prawo inicjatywy ustawodawczej łącznie z prawem weta (pkty 4 i 6), 2) desygnowanie i powoływanie Prezesa Rady Ministrów (pkt 11), 3) te, które służą kreowaniu innych organów państwowych, jak KKRiT, RPP czy obsadzanie prezesury NBP (pkty 27, 25, 24).

Odnosnie do punktu 1 zaznaczyć należy, że wspomniane uprawnienia służyć mogą, tak wypełnianiu funkcji arbitra, jak i prowadzeniu samodzielnej polityki przez prezydenta, „(...) co zwłaszcza w sytuacji kohabitacji stwarzać może niebezpieczeństwo destabilizowania polityki rządowej”<sup>32</sup>. Zaznacza się co prawda, że inicjatywa ustawodawcza „powinna być realizowana powściągliwie, zwłaszcza w materiałach należących wyraźnie do rządu”<sup>33</sup>, jednak nie jest to w żaden sposób odzwierciedlone w zapisach konstytucji, nie ma także wyraźnie zaznaczonych „materii należących do rządu”<sup>34</sup>. Co prawda, konstytucja kwietniowa nie przyznawała prezydentowi inicjatywy ustawodawczej, to jednak miał on wpływ na proces ustawodawczy za pomocą instytucji dekretów prezydenckich. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku weta, które nie może mieć miejsca tylko w przypadku ustawy budżetowej i ustawy o przewidywanym budżetowym (art. 224 ust. 1). Natomiast biorąc pod uwagę fakt, iż jego

<sup>29</sup> Ibidem.

<sup>30</sup> Brzmi on: „Prezydent Rzeczypospolitej za naruszenie Konstytucji, ustawy lub za popełnienie przestępstwa może być pociągnięty do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu”.

<sup>31</sup> Druk Sejmowy 1639/II.

<sup>32</sup> K. Działocha, *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, raport wstępny*, Warszawa 2004, s. 220.

<sup>33</sup> M. Kruk, *System rządów*, s. 26, [w:] K. Działocha, *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, raport wstępny*, Warszawa 2004, s. 254.

<sup>34</sup> Poza art. 221 konstytucji wskazującym na materię budżetu, długu publicznego i gwarancjach finansowych, gdzie inicjatywa należy wyłącznie do Rady Ministrów.

odrzuć wymaga 3/5 głosów w Sejmie w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, mamy do czynienia z uprawnieniem dzięki któremu głowa państwa może narzucić swoją politykę w stosunku do parlamentu i rządu. Nie mam na celu odwoływania się do praktyki konstytucyjnej, ale chciałbym wskazać na pewną sytuację praktyczną, aby wykazać, że użyte wcześniej słowo „narzucić” nie powinno znajdować się w cudzysłowie. Otóż podczas prac nad ustawą regulującą rynek medialny w Polsce, na etapie komisji sejmowych, prezydent publicznie zapowiedział, że ustawy w tym kształcie nie podpisze, choć była ona dopiero przedmiotem debat. Takie stanowisko głowy państwa wymusiło na koalicji, która przecież dysponowała większością w izbie, jednak niewystarczającą do odrzucenia weta, konieczność zarzucenia prac nad ustawą. Twórcy konstytucji powinni wziąć sobie głębiej do serca postulat M. Pietrzaka, że „Do przełamania weta Prezydenta powinna wystarczyć bezwzględna większość ustawowej liczby posłów”<sup>35</sup>.

Jest to chyba najlepsza ilustracja, jaką siłą dysponuje Prezydent Rzeczypospolitej za sprawą tych dwóch prerogatyw. Żeby rozwiązać wszelkie wątpliwości, gdzie to uprawnienie ma swój początek, zacytuję wypowiedź S. Cara: „(...) przyznajemy Prezydentowi Rzeczypospolitej uprawnienie którym dotychczas nie rozporządzał, a mianowicie prawo weta ustawodawczego, zawieszającego”<sup>36</sup>. Ale w ustawie z 1935 r. było to uprawnienie objęte kontrasygnatą, widać wykazywano więcej zdrowego rozsądku, zakładając konieczność współdziałania na tym polu prezydenta i rządu, w celu prowadzenia jednolitej polityki przez te organy. Obecnie, gdy możliwa jest sytuacja kohabitacji, konflikty są nie tyle prawdopodobne, ile nieuniknione. Znamienne jest także uzasadnienie tej regulacji, jakie podaje D. Górecki: „Logiczną konsekwencją przyznania prezydentowi zwierzchniej władzy w państwie było wyposażenie go w szerokie kompetencje ustawodawcze”<sup>37</sup>. Czyżby obecnie także należało posługiwać się tym „logicznym” wnioskiem? Zapisy obecnej konstytucji, w art. 10, wykluczają taką interpretację. Pozostaje odpowiedź na pytanie, czy to one są nielogiczne, czy logiki zabrakło twórcom konstytucji.

Zagadnienie z punktu drugiego jest ściśle powiązane z trybem wyłaniania rządu przewidzianym przez konstytucję w art. 154 i 155, gdzie jest mowa o tzw. trzech krokach w tej procedurze. I choć prerogatywy pozwalają na dowolność w dobieraniu nazwisk kandydatów, to jednak w dużej mierze swoboda prezydenta jest zależna od układu sił w parlamencie – im jest on stabilniejszy, tym możliwość „manewru” jest mniejsza i odwrotnie. Mimo wszystko jest możliwe istnienie „rządu prezydenckiego”, a więc takiego, który ma poparcie prezydenta, a w izbach liczba popierających go parlamentarzystów jest

<sup>35</sup> Druk Sejmowy 1639/II.

<sup>36</sup> J.M. Majchrowski, *Stanisław Car...*, fragment przemówienia wygłoszonego na plenarnym posiedzeniu sejmu dnia 26 stycznia 1934 r., s. 173.

<sup>37</sup> D. Górecki, *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta RP...*, s. 85.

płynna. Jest to możliwe właśnie dzięki trzystopniowej procedurze wyłaniania rządu, na co wskazywano już w trakcie prac nad konstytucją m.in. poseł Jerzy Jaskiernia: „Dla mnie rezygnacja z tego kroku (tzw. czwartego, dającego ostatnie słowo w kwestii powołania rządu Sejmowi – przyp. P.B.) w powiązaniu z możliwością rozwiązania parlamentu (przez prezydenta – przyp. P.B.) prowadzi do systemu prezydencko-parlamentarnego”<sup>38</sup>; poseł W. Cimoszewicz: „W moim przekonaniu powinniśmy dostrzec, że wersja I (czyli zakładająca trzy etapy powoływania rządu – przyp. P.B.) nie tylko generalnie wzmacnia pozycję prezydenta, ale przede wszystkim wzmacnia jego pozycję wobec parlamentu”<sup>39</sup>. Rząd wyłoniony właśnie w „trzecim kroku” niejako ponosi „odpowiedzialność” przed prezydentem w tym sensie, że jeśli utraci jego poparcie, przy braku stabilnego zaplecza w Sejmie, jego los jest przesądzony. I właśnie ten schemat jest pozostałością konstytucji kwietniowej, w której Rada Ministrów bez poparcia głowy państwa nie mogła istnieć. Tak się składa, że obecnie mamy do czynienia z praktyczną realizacją tej zasady i niestety po jej zastosowaniu rząd coraz bardziej trwa, a nie rządzi. Jednak zagadnienie funkcjonowania Rady Ministrów wykracza już poza ramy niniejszej pracy.

Trzecią grupą prezydenckich prerogatyw, które chciałbym przedstawić, są szeroko rozumiane uprawnienia kreacyjne. W mojej ocenie w żaden sposób nie można ich łączyć z prezydentem jako arbitrem. Wręcz przeciwnie, są one wyrazem bieżącej obecności prezydenta w polityce, który niczym monarcha nadaje urzędy i zapewnia sobie w ten sposób przychyłość sprawujących je osób, tworząc „obóz prezydencki”. Oczywiście jest, że prezydenci nominacji mają stanowić przeciwwagę dla grupy członków mianowanych przez parlament. Różnica polega jednak na tym, że to posłowie stanowią przedstawicielstwo narodu, o czym konstytucja przesądza *expressis verbis* w art. 104 ust. 1: „Posłowie są przedstawicielami Narodu. (...)”, w związku z czym logicznym wydaje się przyznanie funkcji kreacyjnych właśnie im. Logika ta zawodzi w odniesieniu do prezydenta, który pozycji parlamentarzysty nie posiada, dlatego więc przyznano mu tak wielkie uprawnienia? Było to chyba konsekwencją w dalszym ciągu pokutującego sposobu myślenia, które przyświecało twórcom ustawy kwietniowej, że każde uprawnienie dla parlamentu rodzi zagrożenie „sejmokracją” i w konsekwencji potrzebny jest „ktoś” trzymający wszystko w „ryzach”. Jest to najlepiej widoczne na przykładzie obsadzania stanowiska Prezesa NBP. Teoretycznie prezydent wysuwa tylko kandydata, wyboru dokonuje już Sejm. Jednak brak jakichkolwiek regulacji odnośnie do kandydatów spowodował, że swego czasu prezydent L. Wałęsa<sup>40</sup> stwierdził, iż będzie tak długo wystawiał swojego, jedyne, kandydata, aż zostanie on

<sup>38</sup> Biuletyn XI, Podkomisja posła J. Jaskierni, s. 70.

<sup>39</sup> Biuletyn XII, posiedzenie KKZN, s. 46.

<sup>40</sup> Przepisy regulujące wybór Prezesa NBP nie uległy w nowej konstytucji zmianie i stanowią regulację ukształtowane pomiędzy 1989 a 1997 r.

w końcu wybrany. I tak też się stało, Hanna Gronkiewicz-Waltz została wybrana po ponownym zgłoszeniu. Po prostu Rada Ministrów i parlament bardziej potrzebują szefa NBP, aby móc skutecznie działać, niż prezydent, więc musieli ustąpić. Taka sytuacja ma chyba niewiele wspólnego z wypełnianiem funkcji arbitra przez Prezydenta Rzeczypospolitej.

Wobec powyższego, jaką właściwie pozycję prezydenta buduje nowa konstytucja?

Z jednej strony art. 10 i prezydent jako jeden z dwu członów władzy wykonawczej, z drugiej natomiast art. 126 i 144 ust. 3 i prezydent arbiter i aktywny uczestnik gry politycznej rodem z konstytucji kwietniowej. Czyli ogrom władzy i zadania wymagające umiaru i wstrzemięźliwości – sprzeczność wydaje się oczywista. Oto, jak takie rozwiązanie było oceniane przed 70 laty przez Macieja Rataja:

„Chcicie z Prezydenta Rzeczypospolitej (...) zrobić aktora, człowieka, który jest dzień w dzień wmieszany w politykę. Panowie wysuwacie go do walki i odejmujecie mu możliwość spełniania tej roli, którą w waszym założeniu spełniać powinien. (...) obawiam się, że ogrom władzy włożony w ręce Prezydenta, wysuwanie go każdego dnia, każdej niemal chwili na pierwszy plan, wciąganie go w politykę (...) może doprowadzić do tego, że czynnik, który powinien być ponad krytyką dnia codziennego, który powinien być ponad posunięciami dnia codziennego, zostanie wciągnięty w dyskusję więcej, aniżeli należy, (...) i w odpowiedzialność moralną większą, aniżeli będzie mógł wytrzymać, nie ponosząc równocześnie żadnej innej odpowiedzialności”<sup>41</sup>.

A jak prezydent jest widziany dzisiaj?

„Sformułowania art. 126 wyrażają w swym całokształcie wizję prezydenta aktywnego, mającego do spełnienia niezwykle doniosłe zadania, których realizację do prawdy trudno byłoby sprowadzić jedynie do tych wyraźnych i jednoznacznych możliwości, zawierających się w konkretnych kompetencjach konstytucyjnych i ustawowych, choć nie jest ich mało. Zwraca też uwagę, że te zadania prezydenta (funkcje) ujęte są również w sposób bardzo szeroki, stwarzający o wiele szersze pole możliwej aktywności prezydenta niż wyłaniałoby się ono nawet z sumy jego konkretnych możliwości (kompetencji)”<sup>42</sup>.

Obecnie dostrzega się, że prezydent jest obecny w codziennej polityce, ale moim zdaniem na sygnalizowane przez M. Rataja skutki nie trzeba będzie długo czekać. System obarczony wadami wewnętrznymi szybko przestanie należycie funkcjonować, całkiem prawdopodobna staje się sytuacja, w której prezydent sam może być przyczyną konfliktu, a następnie, zgodnie z przypisaną mu funkcją arbitra, z zapalem przystąpi do jego rozwiązywania. Pozosta-

---

<sup>41</sup> A. Kołodziejczyk, *Maciej Rataj o parlamentarystwie, państwie demokratycznym i sanacji*, Warszawa 1998, s. 146-147.

<sup>42</sup> K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzciniński, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* T. 1. Rozdział poświęcony Prezydentowi Rzeczypospolitej napisał P. Sarnecki.

je mieć nadzieję, że wynikłe problemy okażą się możliwymi do rozwiązania w duchu demokratycznym. Jednak mimo wszystko brak głębszej analizy nad miejscem głowy państwa w systemie władzy rodzi uzasadnione wątpliwości odnośnie do sposobu prowadzenia prac nad konstytucją. Czy zdawano sobie sprawę, że nie wystarczy sama deklaracja o chęci budowy np. systemu parlamentarno-gabinetowego, że za tym pojęciem nie stoi „pusta przestrzeń”, którą można dowolnie i bez namysłu wypełniać, a wręcz przeciwnie – aby zrealizować założoną myśl, należy się posłużyć określonymi konstrukcjami prawnymi. W trakcie prac często podkreślano konieczność tworzenia konstytucji w duchu kompromisu, co samo w sobie jest niewątpliwie założeniem słusznym. Jednak czasami można odnieść wrażenie, iż ugodowość przerodziła się w „samowolę” przyjmowania określonych rozwiązań, tylko po to aby posunąć pracę o ten „jeden artykuł” naprzód, a potem jakoś to będzie, na co wyjątkowo trafnie wskazuje prof. P. Winczorek: „(...) do kompromisu częściej dochodzono przez dodanie do tekstu tego, co miało zaspokoić oczekiwania poszczególnych partnerów dyskusji, niż przez eliminowanie postanowień, na które zgody powszechnej nie było”<sup>43</sup>.

Wydaje się, że twórcy konstytucji z 1997 r. mieli nadzieję, że tym razem połączenie systemu parlamentarno-gabinetowego i prezydenckiego, czyli konia z osłem, stworzy pegaza – niestety skończyło się jak zwykle.

---

<sup>43</sup> P. Winczorek, *Rachunek osobisty*, Rzeczpospolita 10.04.1997 r.

