

Maciej WOJTACKI

Toruń

Kompromis jest nieszczęśliwym słowem. W wielu umysłach łączy się ono z pojęciem zdrady. Tymczasem kompromis związany jest z istotą demokratyzmu. Polega on bowiem na uznaniu, że nie tylko moja wola jednej strony, czy chęć jej, jest uprawniona do objawienia się w państwie, lecz że równe prawa ma wola i chęć innych. Kompromis jest ułatwiony, gdy jego konieczność narzucająca się sama przez się, urasta w zasadę szanowania innych jako współobywateli. Współpraca wtedy jest łatwa i wola jednej strony nie sięga nigdy po laury dominowania coute que coute (za wszelką cenę) we wszystkich objawach życia państwowego.

Józef Piłsudski¹

O naturze sporów kompetencyjnych. Konflikty pomiędzy organami władzy państwowej w polskiej myśli polityczno-prawnej na przełomie XX i XXI wieku

Od odzyskania niepodległości przez państwo polskie w roku 1918, po dzień dzisiejszy spory pomiędzy organami poszczególnych władz: ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej stanowią nieodłączną część polskiego życia politycznego. Do pierwszych konfliktów doszło już w II Rzeczypospolitej, pomiędzy Naczelnikiem Państwa a Sejmem Ustawodawczym (1919–1922), a następnie w czasie obrad Sejmu I kadencji (1922–1927). Kolejne tarcia, szczególnie w łamach władzy wykonawczej miały miejsce w czasie II wojny światowej, a ich stronami byli prezydent Władysław Raczkiewicz oraz premier, generał Władysław Eugeniusz Sikorski. Odzyskanie suwerenności przez państwo polskie po roku 1989, otworzyło nowy rozdział w konfliktach pomiędzy poszczególnymi organami władzy. Za ich początek należy uznać proces tzw. „falandyzacji” w okresie prezydentury Lecha Wałęsy, zaś granicę wytycza zakończony orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego spór kompetencyjny pomiędzy prezydentem Lechem Kaczyńskim i premierem Donaldem Tuskiem o supremację w ramach władzy wykonawczej w zakresie wykonywania i prowadzenia polityki zagranicznej państwa.

Aby przejść do dalszych rozważań konieczne jest wyraźne określenie ich przedmiotu, to jest pojęcia sporu kompetencyjnego. Czymże są kompetencje organów państwowych i kiedy dochodzi do sporów pomiędzy nimi w ramach ich wykonywania? W jednym z pierwszych polskich studiów poświęconych temu zagadnieniu, Stanisław Starzyński, pisząc o kompetencjach wskazuje, że są to prawnie określone dla każdego organu władzy państwowej ramy jego działania, w których zakresie ma prawo i obowiązek spełniania zadań państwowych określonych jego funkcją w ramach organizacji państwa². W przedwojennym podręczniku prawa politycznego autorstwa Zygmunta Cybichowskiego, podobnie jak u Starzyńskiego kompetencje są pochodną funkcji poszczególnych organów władzy³. Pod koniec lat 30-tych XX wieku

¹ Przemówienie na zebraniu w prezydium Rady Ministrów 4 grudnia 1922 r. Cytat za: J. Piłsudski, *Pisma zbiorowe*, opracował K. Świtalski, t. V, Warszawa 1937, s. 295.

² St. Starzyński, *O sporach kompetencyjnych*, „Przewodnik Naukowy i Literacki. Dodatek do Gazety Lwowskiej”, R. 11, Lwów 1883, nr 2, s. 117–118.

³ Z. Cybichowski, *Polskie prawo państwowe. Na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. II, Warszawa 1927, s. 68–78.

Wacław Komarnicki w syntetycznym wykładzie ewolucji ustroju politycznego II Rzeczypospolitej dzielił kompetencje na ogólne i nadzwyczajne. W pierwsze wyposażone były wszystkie organy władzy państwowej w ramach funkcji zastrzeżonych dla nich w konstytucji. Za kompetencje nadzwyczajne uznane zostały natomiast uprawnienia przysługujące Prezydentowi w okresie wojny⁴.

Co należy zatem rozumieć pod pojęciem sporu kompetencyjnego? W art. 53 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym ustawodawca wyraźnie wskazuje, że *Trybunał rozstrzyga spory kompetencyjne, gdy dwa lub więcej centralne konstytucyjne organy państwa uznały się za właściwe do rozstrzygnięcia tej samej sprawy lub wydały w niej rozstrzygnięcie (spór kompetencyjny pozytywny) albo gdy organy te uznały się za niewłaściwe do rozstrzygnięcia określonej sprawy (spór kompetencyjny negatywny)*⁵. Podobnie genezę sporów kompetencyjnych widział Starzyński, dla którego były one pochodną sytuacji, w których jeden z organów państwowych, w ramach podejmowanych przez siebie działań wkraczał w sferę uprawnień innego organu⁶. Opierając się na powyższych definicjach, możemy przyjąć, że za spór kompetencyjny uznajemy stan konfliktu pomiędzy organami państwa, wywołany wykonywaniem lub domnianiem przez jeden z nich uprawnień przynależnych drugiemu z nich.

Co w odniesieniu do powyższego pojęcia autor rozumie pod stwierdzeniem: natura sporów kompetencyjnych, użytym w tytule artykułu? Wydaje się, że pojęciem tym należy określić zespół czynników tak obiektywnych, jak i subiektywnych wpływających na powstawanie napięć w ramach władz ustawodawczych, wykonawczych i sądowniczych oraz podejmowane równoległe próby regulacji prawnych mających na celu rozwiązanie pojawiających się konfliktów. Do uwarunkowań obiektywnych autor zalicza przede wszystkim obowiązujące ustawodawstwo, czyli w pierwszym rzędzie kolejne konstytucje regulujące stosunki pomiędzy władzami. Poza tym, patrząc na genezę sporu kompetencyjnego pomiędzy Prezydentem Lechem Kaczyńskim i premierem Donaldem Tuskiem do czynników obiektywnych, należy zaliczyć również wpływające na funkcjonowanie i ewolucję polskiego systemu politycznego akty prawa międzynarodowego, w tym wypadku unijne prawo pierwotne. Czynniki subiektywnymi, w ocenie autora były i są polityczne uwarunkowania sporów pomiędzy poszczególnymi organami władzy wykonawczej i ustawodawczej, które stanowiły w omawianym okresie główne źródło powstawania napięć, szczególnie w ramach legislatywy i egzekutywy.

Głównym celem niniejszego artykułu jest przedstawienie i porównanie w ujęciu historycznym czynników, które przyczyniały się do powstawania napięć pomiędzy organami władzy ustawodawczej i wykonawczej w Polsce we wskazanym okresie. Wskazanie genezy poszczególnych konfliktów w opiniach przedstawicieli polskiej myśli polityczno-prawnej oraz podejmowanych na przełomie XX wieku, prób regulacji stosunków pomiędzy wyżej wymienionymi władzami pozwoli na określenie roli, jaką spory kompetencyjne odegrały w ewolucji polskiego ustroju politycznego na przełomie XX wieku. Ze swych dalszych rozważań autor wyklucza spory w ramach władzy sądowniczej oraz władzy sądowniczej z organami władz ustawodawczych i wykonawczych, choć będą one stanowić punkt odniesienia szczególnie dla pierwszych podejmowanych przez ustawodawcę prób rozstrzygnięcia konfliktów pomiędzy organami władzy, szczególnie w okresie międzywojennym.

Z omówionego powyżej zakresu pojęciowego wynika przyjęta metodologia badań. Aby przedstawić rozpatrywany problem, należy zastosować dwie metody badawcze. Pierwsza

⁴ W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*, Wilno 1937, s. 214–215.

⁵ *Ustawa o Trybunale Konstytucyjnym z dnia 1 sierpnia 1997 r.*, Dz. U. Nr 102, poz. 643.

⁶ St. Starzyński, op. cit., s. 117–118.

z nich to metoda analityczna, w ramach której rozbiorowi i opisowi poddane zostały rozwiązania prawne określające charakter ewolucji polskiego systemu politycznego na przestrzeni XX wieku, we wskazanym w tytule artykułu, zakresie tematycznym. Drugą jest pozwalająca na wskazanie dynamiki tychże przemian, w ujęciu historyczno-politycznym metoda porównawcza. *Rzeczą bowiem badania historyczno-politycznego* – jak podkreślał Waław Komarnicki – *jest wykazać działanie tych wszystkich czynników, które wpłynęły na dane sformułowanie tych pojęć w konkretnej konstytucji oraz określenie ducha danej ustawy zasadniczej*. Profesor Uniwersytetu Stefana Batorego w Wilnie, zauważał pewne niedoskonałości, też metody, wskazując, że: *myślenie polityczne nagina nasuwające się środki do celu, który ma być osiągnięty, zaś myślenie prawnicze stosuje ustawę do danego wypadku bez względu na konsekwencje, jakie jej zastosowanie wywołać może*⁷. Mimo to stanowiła ona jedną z podstawowych metod w zakresie prowadzonych przez niego badań ewolucji systemu politycznego niepodległego państwa polskiego. Pomimo wskazanych niedoskonałości, autor niniejszych rozważań, postanowił zastosować powyższą metodę do opisu omawianego zjawiska szczególnie, że jego prawidłowa ocena wydaje się możliwa jedynie w ujęciu historycznym⁸.

Wobec wskazanych uwarunkowań metodologicznych, wszystkie polskie dwudziestowieczne ustawy zasadnicze, jak i inne akty prawne będące odzwierciedleniem politycznych doświadczeń państwa polskiego, stanowiły podstawę źródłową niniejszej analizy.

I. W II Rzeczypospolitej

Główną przyczyną słabości systemu politycznego odrodzonego państwa polskiego po okresie zaborów był brak rodzimych doświadczeń państwowych, adekwatnych do powstałych na przestrzeni XIX wieku nowych uwarunkowań społecznych i politycznych. Utrata niepodległości i podział państwa pomiędzy zaborców przerwał bowiem okres kilkusetletniego rozwoju i ewolucji polskiej szkoły prawa państwowego, której ukoronowaniem była Konstytucja 3 Maja.

Fakt, iż przerwanie ciągłości rozwoju polskiego prawa państwowego nastąpiło w XIX wieku, kiedy to na kontynencie europejskim kształtowały się nowoczesne instytucje polityczne nie pozostał bez wpływu na dalszą jego ewolucję w kierunku wytyczonym przez tradycję państw zaborczych. Wzorce te jednak zostały odrzucone po odzyskaniu niepodległości. Stanowiły one, w zgodnej opinii prawników, anachroniczny refleks minionej, epoki w której powstały i w stosunku do której tworzono funkcjonujące w nich rozwiązania. Wskazywano również, że zostały zbudowane na zasadach całkowicie sprzecznych z głównymi ideami polskiego konstytucjonalizmu⁹.

Za zasady te, które w ocenach prawników i historyków ustroju stanowiły o odrębności polskiej tradycji ustrojowej, w ramach zachodnio-europejskiej myśli polityczno-prawnej,

⁷ W. L. Jaworski, *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Kraków 1924, s. 428–429.

⁸ Metoda przyjęta przez Komarnickiego została z uznaniem przyjęta już przez mu współczesnych. Maciej Starzewski, wskazywał, iż pomimo *wielokierunkowości metod uniknął autor szczęśliwie synkretyzmu postępując się tymi różnymi narzędziami równocześnie*; patrz: M. Starzewski, *Zagadnienie Konstytucji kwietniowej. Na marginesie książki prof. Waława Komarnickiego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, R. XVII, z. 3, s. 359.

⁹ W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 5.

uznano wyodrębnione specyficzne cechy polskiego ustroju. Pierwszą z nich miała być idea wolności politycznej¹⁰ kolejną zaś wykształcenie się zasady zwierzchnictwa narodu nad władzą państwową¹¹. Odnoszono się również do zaleceń płynących z dorobku Konstytucji 3 Maja. Pierwsza polska ustawa zasadnicza, jak podkreślał Stanisław Bukowiecki, wskazywała tzw. nakazy kategoryczne, czyli główne zasady ustrojowe to jest demokratyzację i wzmocnienie władzy państwowej¹².

Pomimo powyższych uwag formułowanych już w trakcie prac nad tzw. Konstytucją marcową, przeprowadzona w trakcie jej opracowywania implementacja zachodnio-europejskich konstrukcji polityczno-prawnych, przy jednoczesnym nasyceniu dyskursu politycznego tradycjami ustrojowymi państw zaborczych, doprowadziła zdaniem Władysława L. Jaworskiego do powstawania konstrukcji anachronicznej nieodpowiadającej charakterowi stosunków społecznych i politycznych po I wojnie światowej¹³.

Poza tym twórcom dwóch pierwszych konstytucji Małej z lutego 1919 r. i marcowej z 1921 roku brak było doświadczeń w zakresie relacji pomiędzy władzami państwowymi w systemie parlamentarno-gabinetowym, który wprowadzała ustawa zasadnicza z roku 1921. Większość ich dotychczasowych doświadczeń, tak badawczych, jak i z zakresu praktyki politycznej ograniczała się bowiem jedynie do relacji pomiędzy organami władzy państw zaborczych. W systemach absolutystycznych, których reliktem na początku XX wieku były ustroje polityczne Niemiec, Austro-Węgier i Rosji, spory kompetencyjne nie występowały w stosunkach pomiędzy władcą a zależnymi od jego woli przedstawicielami instytucji politycznych. Występowały one jedynie w ramach relacji pomiędzy organami administracji państwowej i samorządowej oraz w stosunkach pomiędzy sądownictwem a administracją. Specyfika tych relacji była przedmiotem analiz podejmowanych na przełomie lat 70-tych i 80-tych XIX wieku w zaborze austriackim przez Stanisława Madeyskiego i Stanisława Starzyńskiego. Pierwszy z badaczy wskazał na niedoskonałość rozwiązań zawartych w ramach tzw. austriackiej konstytucji grudniowej z 1867 roku, która ustanawiała Trybunał Państwa (Reichsgericht). Zarzucał jej iż nie ustanowiła ona rozwiązań, które pozwoliłyby rozstrzygać negatywne spory kompetencyjne pomiędzy organami administracji lokalnej i krajowej¹⁴.

W tychże własnie uwarunkowaniach należy poszukiwać podstawowej przyczyny powstawania sporów kompetencyjnych w okresie międzywojennym. Konieczność powołania do życia organu, który rozstrzygałaby tarcia pomiędzy poszczególnymi instytucjami politycznymi, tak na szczeblu samorządowym, jak i centralnym, pojawiła się już w trakcie prac nad konstytucją marcową. Niemal wszystkie projekty ustawy zasadniczej przewidywały powołanie

¹⁰ S. Kutrzeba, *Idea wolności w ustroju dawnej Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1930, s. 1–2.

¹¹ M. Rostworowski, *Budowa władzy rządowej i wykonawczej (Odczyt wygłoszony w Krakowie d. 14 czerwca 1919)*, Kraków 1919, s. 13.

¹² W. L. Jaworski, *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921...*, s. 15.

¹³ *Ibidem*, s. 10, 14; *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne od 2 października 1919 do 4 lipca 1921*, w: *Prawa państwa polskiego*, pod red. W. L. Jaworskiego, z. II A, Kraków 1921, s. 118–119.

¹⁴ Trybunał Państwa z siedzibą w Wiedniu, składał się z mianowanych dożywotnio przez cesarza prezydenta i wiceprezydenta oraz z mianowanych również dożywotnio przez cesarza, spośród kandydatów przedstawionych po połowie w potrójnej liczbie przez obie izby Rady Państwa z ich grona 12 członków i 4 zastępców. Szerzej o genezie i powstaniu austro-węgierskiego Trybunału Państwa pisał Oswald Balzer, patrz: O. Balzer, *Historia ustroju Austrii w zarysie*, Lwów 1899, s. 538–541. Patrz także: S. Madeyski, *Czy przeczące spory kompetencyjne pomiędzy władzami autonomicznymi a rządowymi należą do Trybunału Państwa czy nie?*, „Czasopismo Prawno-Ekonomiczne”, R. VIII, Lwów 1907, s. 293–299; W. L. Jaworski, *Sądownictwo administracyjne*, w: W. L. Jaworski, *Ankieta o konstytucji z 17 marca 1921*, Kraków 1924, s. 260–262.

odpowiedniego organu władzy wykonawczej¹⁵. Instytucja ta pojawia się już w projekcie Konstytucji Państwa Polskiego przygotowanym przez Komisję Sejmowo-Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego z 17 stycznia 1917 roku¹⁶. Również w jednej z najczęściej przywoływanych w studiach nad historią polskiego konstytucjonalizmu, projekcji przyszłego ustroju państwa polskiego autorstwa Józefa Buzka znajdujemy propozycję powołania Trybunału Kompetencyjnego, o uprawnieniach bardzo podobnych do tych określonych już w projekcie Tymczasowej Rady Stanu¹⁷. W kolejnym projekcie, Mieczysława Niedziałkowskiego rozstrzygnąć tych miał dokonywać Sąd Najwyższy w przypadku konfliktów pomiędzy władzami centralnymi a samorządowymi lub Trybunał Kompetencyjny w wypadku sporu pomiędzy władzami administracyjnymi a sądowymi¹⁸. Nieco odmiennie samo pojęcie sporów kompetencyjnych, jak i uprawnienia Trybunału Kompetencyjnego definiował Stanisław Głabiński, widząc w nim arbitra pomiędzy Sądem Najwyższym i projektowanym przez siebie Najwyższym Trybunałem Administracyjnym¹⁹. Propozycje te znalazły swe odzwierciedlenie w Konstytucji marcowej, która w art. 86 przewidywała powołanie do rozstrzygania wskazanych sporów Trybunału Kompetencyjnego²⁰. Składać się on miał z 2 prezesów: Sądu Najwyższego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego i 14 członków powoływanych przez Prezydenta na wniosek Rady Ministrów²¹. Na specyfikę działania tego organu władzy sądowniczej oraz zakres kompetencji ograniczony wyłącznie do sporów pomiędzy władzami administracyjnymi a sądami, wskazuje również Paweł Sarnecki²².

Jednakże powołany z wyraźną zwłoką Trybunał Kompetencyjny, nie mógł rozstrzygać konfliktów pomiędzy centralnymi organami władzy wykonawczej i ustawodawczej. Napięcia te zaś, wyraźnie uzewnętrzniły się już w czasie pierwszych prób budowy relacji pomiędzy legislatywą a egzekutywą. Wynikały one z formuły, jaką przyjęto w Małej Konstytucji z 1919 roku dla określenia kompetencji Naczelnika Państwa, którą to funkcję sprawował Józef Piłsudski. Autorytet późniejszego Marszałka, doprowadził do uzurpowania sobie przez niego pewnych kompetencji, szczególnie w procesie nominacji osoby premiera, oraz prowadził do konfliktów z naczelnym organem państwa, Sejmem, szczególnie w zakresie uprawnień Na-

¹⁵ Wcześniejsze doświadczenia, o których pisze Jacek M. Majchrowski, wskazując iż pierwszymi instytucjami na ziemiach polskich, powołanymi w celu regulacji zatargów pomiędzy władzami administracyjnymi a sądowymi, były powołana przez Konstytucję Księstwa Warszawskiego Rada Stanu oraz opiniodawczy Komitet utworzony w 1833 roku w Wolnym Mieście Krakowie. J. M. Majchrowski, *Trybunał Kompetencyjny – geneza, struktura i zakres działalności*, „Państwo i Społeczeństwo” 2004, R. IV, nr 1, s. 122–123.

¹⁶ O Trybunale Kompetencyjnym mówił art. 108 tego projektu, gdzie określono jego uprawnienia, do rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy sądownictwem zwykłym a administracyjnym oraz pomiędzy sądami zwykłymi a władzami administracyjnymi. Poza tym wskazano, że faktyczny zakres sporów prawno-publicznych rozstrzyganych przez Trybunał Kompetencyjny określi ustawa, patrz: *Projekt Konstytucji Państwa Polskiego opracowany przez Komisję Konstytucyjną Tymczasowej Rady Stanu Królestwa Polskiego*, w: *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. Kancelarii Cywilnej Naczelnika Państwa, Warszawa 1920, s. 131.

¹⁷ *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wnioskodawca poseł dr Józef Buzek i tow.*, w: *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 110–111.

¹⁸ *Tymczasowa Ustawa Konstytucyjna Rzeczypospolitej Polskiej. Wnioskodawca poseł Mieczysław Niedziałkowski i tow.*, w: *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 61–62.

¹⁹ *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Wnioskodawca poseł Stanisław Głabiński i tow.*, w: *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 79.

²⁰ Szerzej o działalności Trybunału Kompetencyjnego w okresie międzywojennym, patrz: J. M. Majchrowski, op. cit., s. 121–129.

²¹ Patrz: *Ustawa z dn. 25 listopada 1925 roku o Trybunale Kompetencyjnym*, Dz. U. R.P., Nr 126 z dn. 23 grudnia 1925 r., poz. 897, s. 1719–1720.

²² P. Sarnecki, *Sporry kompetencyjne przed Trybunałem Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 2009, R. XVII, nr 5, s. 9–10.

czelnika Państwa w sferze władz wojskowych. Kulminacja sporu pomiędzy Marszałkiem a Sejmem przypadła na czerwiec roku 1922. Piłsudski wykorzystując słabość koalicyjnego rządu Antoniego Ponikowskiego doprowadził do jego dymisji. Wezwany na posiedzenie Konwentu Seniorów w dniu 8 czerwca stwierdził, iż udzielił dymisji rządowi, ponieważ zbliżający się okres wyborów wymaga rządu cieszącego się powszechnym autorytetem²³.

Postawa Piłsudskiego powodowana była przede wszystkim interpretacją zapisu Małej Konstytucji, która w artykule 2 ustęp 3 wskazywała, że *Naczelnik Państwa powołuje Rząd w pełnym składzie na podstawie porozumienia z Sejmem*. Marszałek zwrócił się do Sejmu z wnioskiem o wyraźną wykładnię tego artykułu, czy w ramach powoływania nowego Rządu pełni rolę bierną czy czynną. Zapytaniem Piłsudskiego w kolejnych dniach zajęła się Komisja Konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego, która 16 czerwca przedstawiła projekt rezolucji²⁴. W odpowiedzi przygotowanej przez Komisję Konstytucyjną wskazano, że prawo inicjatywy w wyznaczaniu premiera przynależy z reguły do Naczelnika Państwa, a jeżeli zrezygnuje on ze swych uprawnień kandydata na stanowisko premiera, może desygnować specjalny organ ustanowiony przez Sejm. Wówczas też Sejm powołał Komisję Główną złożoną z osiemdziesięciu sześciu posłów ze wszystkich klubów poselskich, której zadaniem miałyby być wyznaczenie osoby na stanowisko premiera. W tym samym dniu 17 czerwca 1922 roku, Piłsudski poinformował Marszałka Sejmu Ignacego Daszyńskiego, że rezygnuje z prawa inicjatywy nowego rządu. Nie zakończyło to jednak sporu, ponieważ kolejny gabinet Artura Śliwińskiego przetrwał jedynie kilka dni, a na powołanie gabinetu Wojciecha Korfanteo nie wyraził zgody Piłsudski, grożąc własną dymisją, czym doprowadził do kolejnego kryzysu gabinetowego. Tym razem górę wzięły nie po raz pierwszy personalne animozje. Ostatecznie prawica złożyła w Sejmie wniosek o votum nieufności względem Marszałka, który został odrzucony przez Sejm. W wyniku odrzucenia votum, inicjatywa ponownie powróciła do Piłsudskiego, który w porozumieniu z Witosem, powołał gabinet Juliana Nowaka (31 lipca 1922). Pyrrusowe zwycięstwo, którego długotrwałym skutkiem było osłabienie prerogatywy głowy państwa odniósł Marszałek²⁵. Wspomniany już Ignacy Czuma negatywnie oceniając sam fakt powołania Komisji Głównej, przytaczał słowa ówczesnego szefa Komisji Regulaminowej Sejmu Ustawodawczego Władysława Leona Grzędzielskiego, który sprzeciwiając się decyzji prowadzonej przez siebie komisji miał stwierdzić: *ja się boję, że kiedyś o dzisiejszej uchwale powiedzą, że matką jej była zaciekłość partyjna a ojcem zupełne nieuctwo*²⁶.

Ten pierwszy spór kompetencyjny pozostawił po dzień dzisiejszy ślad w postaci złożonej formuły powoływania gabinetu przez parlament i prezydenta. Jak wskazuje Marian Marek Drozdowski, okres ten był również czasem pierwszej rzeczywistej prezydentury w dwudziestowiecznej Rzeczypospolitej. Ukształtowany wówczas wzorzec prezydentury, konfrontowany jest z każdą kolejną prezydenturą po dzień dzisiejszy. Niekwestionowany autorytet Marszałka – którym jak podkreśla Drozdowski nie cieszył się żaden z późniejszych prezydentów, powodował, że wiele działań Piłsudskiego niezgodnych z prawem lub balansujących na jego pograniczu, poczynawszy od omówionego powyżej sporu kompetencyjnego

²³ A. Garlicki, *Józef Piłsudski 1867–1935*, Warszawa 1990, s. 242–243.

²⁴ Trzeba jednak zauważyć, że Ignacy Czuma decyzję o powołaniu do życia Komisji Głównej, przypisuje Komisji Regulaminowej Sejmu Ustawodawczego, w ramach której prac szczególną rolę miał odegrać jej sprawozdawca ks. Stanisław Lutosławski, patrz: I. Czuma, *Absolutyzm ustrojowy*, Lublin 1934, s. 163–164.

²⁵ A. Garlicki, op. cit., s. 243–244.

²⁶ I. Czuma, op. cit., s. 163.

poprzez przewrót majowy i formę wprowadzenia Konstytucji kwietniowej, nie powodowały osłabienia jego autorytetu w społeczeństwie²⁷.

Sytuacji nie zmieniło wejście w życie Konstytucji marcowej. Analiza jej zapisów dotyczących podziału zadań pomiędzy poszczególne organy władzy ustawodawczej i wykonawczej przeprowadzona przez Michała Rostworowskiego, pozwala nam nieco inaczej spojrzeć na genezę sporów kompetencyjnych w okresie międzywojennym. Wskazywał on, odnosząc się do genezy zasady trójpodziału władz, że przenikanie się uprawnień poszczególnych organów państwowych, wynikało, z konieczności pogodzenia w jej ramach dwóch sprzecznych tendencji. Z jednej strony konieczności obrony wolności jednostki, zagrożonej w momencie kumulacji w jednym organie władzy państwowej wielu funkcji; z drugiej zaś strony dążenia do zapewnienia jednolitego charakteru, niepodzielnej władzy państwowej w ramach trzech wzajemnie obcych i często rywalizujących ze sobą instytucji: legislatywy, egzekutywy i jurykatywy²⁸.

Aby tego dokonać przekazano każdej z „władz” zadania, które zdaniem Rostworowskiego nie powinny przynależeć do jej kompetencji. I tak zarówno Sejm, jak i Senat ustalały budżet, zaciągały pożyczki i zobowiązania międzynarodowe oraz prowadziły politykę celną i monetarną. Wszystkie te uprawnienia, były w opinii Rostworowskiego, bliższe teoretycznym prerogatywom egzekutywy, której przyznano pewne kompetencje jurykatywy, do których Rostworowski zaliczał między innymi prezydenckie uprawnienia do darowania i łagodzenia kary²⁹.

Zmiany te musiały znaleźć swe odzwierciedlenie w przyszłym charakterze stosunków pomiędzy Rządem a Sejmem. Jak pokazał czas, zastosowana w Konstytucji marcowej zasada obopólnego współdziałania i zależności legislatywy i egzekutywy przyczyniła się jedynie do zaognienia stosunków pomiędzy jej organami wobec postępującego w latach 1922–1926 wzmacniania pozycji parlamentu, poprzez stosowanie niezgodnej z literą Konstytucji marcowej praktyką permanencji obrad Sejmu.

Kolejne spory kompetencyjne, do których dochodziło w okresie międzywojennym były pochodną rozbieżności interpretacyjnych uprawnień Prezydenta w stosunku do Sejmu. Szczególnie kontrowersje budził art. 25 Konstytucji marcowej określający tryb zwoływania Sejmu na sesje nadzwyczajne. O ile w przypadku sesji zwykłych, jasno sprecyzowano zakres kompetencji prezydenta, w tym obowiązek otwierania i zamykania sesji, o tyle w stosunku do sesji nadzwyczajnej, Stanisław Car wykorzystał brak sformułowania, że Prezydent otwiera sesję nadzwyczajną, co pozwoliło mu wysnuć wnioszek, że nie stanowi to jego obowiązku. Praktyka ścisłego stosowania i interpretacji zapisów ustawy zasadniczej i wprowadzania tzw. precedensów konstytucyjnych od nazwiska jej prekursora określana była mianem „carowania” konstytucji³⁰. W opinii Stanisława Głąbińskiego działania St. Cara nie mogły być określane mianem interpretacji, stanowiły bowiem jawne zaprzeczenie całego ustroju konstytucyjnego państwa, ścieranie się zaś dwóch władz określał mianem konfliktu konstytucyjnego³¹.

²⁷ M. M. Drozdowski, *Polski model prezydentury od Piłsudskiego do Raczkiewicza*, „Palestra” 1996, R. 40, nr 1–2, s. 100.

²⁸ *Nasza Konstytucja. Cykl odczytów urządzonych staraniem dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12–25 maja 1921 r.*, Kraków 1922, s. 4–6.

²⁹ *Ibidem*, s. 8–9; *Konstytucja z dnia 17 marca 1921. Prawo polityczne...*, s. 118–120.

³⁰ A. Ajnenkiel, *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1975, s. 255.

³¹ S. Głąbiński, *Konflikty konstytucyjne w Polsce*, „Myśl Narodowa” 1927, R. VII, nr 26, s. 485–486.

Doświadczenia wynikające z konfliktów pomiędzy władzami były jednym z podstawowych czynników wpływających na ewolucję systemu politycznego II RP. Już w kwietniu 1928 roku, wniosek o powołanie Trybunału Konstytucyjnego złożył w Sejmie II kadencji (1928–1930) Klub Narodowy³². Jednakże jak zauważał jeden z autorów wniosku – Komarnicki, kwestia ta pomimo iż mogłaby się przyczynić w sposób dodatni do unormowania naszego życia państwowego [...] nie wyczerpuje [...] dzieła naprawy całokształtu ustroju państwowego³³.

W następnych latach, w trakcie prac nad Konstytucją kwietniową, jednym z częściej pojawiających się argumentów, była konieczność zerwania z anachroniczną, zdaniem wielu ówczesnych prawników i polityków koncepcją monteskiuszowskiego trójpodziału władzy. Dlatego też, jak podkreślał jeden z twórców Konstytucji kwietniowej, Stanisław Car głównym celem nowej ustawy zasadniczej miało być zerwanie z negatywną praktyką wynikającą z ujemnych stron jej zastosowania w Konstytucji marcowej. Wskazywał przy tym, że w ramach stosowanej w Europie Zachodniej praktyki nastąpiło zatarcie się granic pomiędzy władzą wykonawczą i ustawodawczą, w wyniku czego kompetence poszczególnych władz pomieszały się i skłóciły³⁴. Wyciągnął stąd wniosek, że dla skutecznego działania systemu politycznego, ważny jest nie podział władz, ale praktyka rozwiązania ścisłego podziału kompetencji. Dlatego też, zdaniem twórców projektu konstytucji BBWR, konieczne było ustanowienie arbitra w sporach pomiędzy władzami, którą to rolę ostatecznie powierzono Prezydentowi, reprezentującemu interesy państwa jako całości. Specyficzna formuła arbitrażu przyjęta w Konstytucji kwietniowej wyrażała się w uznaniu zwierzchności Prezydenta nad pozostałymi organami państwa i rozstrzygania sporów pomiędzy nimi. Znalazła ona wielu zwolenników wśród uczestników „Ankiety konstytucyjnej”. Wypowiedzieli się za nią m.in., Antoni Peretiatkowicz, Stanisław Starzyński, Zygmunt Cybichowski³⁵. Za powołaniem odrębnej od funkcjonującego już Trybunału Kompetencyjnego instytucji rozstrzygającej spory kompetencyjne opowiadał się, Stanisław Kutrzeba. Miała nią być Rada Stanu³⁶. Propozycję pośrednią formułował Konstanty Grzybowski. Arbitra widział w Prezydencie, który jednak swe funkcje w tym zakresie miał realizować we współpracy z Trybunałem Stanu, który w koncepcjach Konstantego Grzybowskiego miał szerokie uprawnienia i nazywany był także Trybunałem Prawa Konstytucyjnego³⁷.

Nieco mniej radykalny w swych sądach był profesor Uniwersytetu Lwowskiego Antoni Deryng, który uważał, że konflikty pomiędzy władzami są pochodną niewłaściwego rozumienia koncepcji przedstawionej przez Monteskiusza. Zdaniem Derynga, zasada ta mówi nie o podziale władzy – która jest jednolita i niepodzielna, a podziale kompetencji pomiędzy organami państwa korzystającymi z tejże jednolitej władzy realizowanej w ramach przysługujących im uprawnień³⁸. Zasada niepodlegającej podziałowi jednolitej władzy państwowej stanowiła jedną z głównych osi budowy nowego systemu politycznego, określonego ostatecz-

³² *O Trybunał Konstytucyjny w Polsce. Związek Ludowo-Narodowy w obronie praworządności*, „Gazeta Warszawska”, nr 127 z dn. 25 kwietnia 1928, s. 5.

³³ Sejm RP, kadencja II (1928–1930), *Sprawozdanie stenograficzne z pos. 38 z dnia 15 stycznia 1929 r.*, t. 16.

³⁴ S. Car, *Referat wstępny o projekcie rewizji konstytucji wygłoszony w Komisji Konstytucyjnej Sejmu w dniu 17 marca 1931*, w: *Ankieta Konstytucyjna Sejmu RP*, cz. I, Warszawa 1931, s. 9.

³⁵ *Ibidem*, s. 10, 17, 61, 74.

³⁶ *Ankieta Konstytucyjna Sejmu RP*, cz. III, Warszawa 1931, s. 10–11.

³⁷ *Ankieta Konstytucyjna Sejmu RP*, cz. II, Warszawa 1931, s. 51, 66.

³⁸ A. Deryng, *Zagadnienie podziału funkcji władzy państwowej*, w: *Pamiętnik III Zjazdu Prawników Polskich. Katowice–Kraków 5–8 listopada 1936*, Warszawa 1937, s. 10.

nie w ramach Konstytucji kwietniowej. Konieczność jednolitego charakteru władzy wyrażała z poglądów głoszonych w okresie międzywojennym w ramach krakowskiej szkoły konstytucyjnej, szczególnie przez Władysława Leopolda Jaworskiego, który wskazywał na niepodzielność władzy państwowej³⁹. Poglądy te podzielali inni mu współcześni, między innymi A. Peretiatkowicz⁴⁰.

Konsekwencją pojawiających się na przełomie lat 20-tych i 30-tych XX wieku propozycji było przyjęcie w Konstytucji kwietniowej nowej arbitralnej roli głowy państwa w systemie politycznym. Prezydent stał się arbitrem pomiędzy przedstawicielami legislatywy, egzekutywy i jurydykatywy. Nowe uprawnienia prezydentury określone zostały w art. 3 i 11 Konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku. Pierwszy z nich wyraźnie określał, że organami państwa będącymi pod zwierzchnictwem Prezydenta są: Rząd, Sejm, Senat, Sądy, Siły Zbrojne i Kontrola Państwowa, drugi zaś widział w Prezydencie Rzeczypospolitej arbitra i koordynatora działania pozostałych organów państwowych⁴¹.

II. O nowy kształt egzekutywy. Relacje pomiędzy prezydentem a premierem w czasie II wojny światowej

Po przegranej wojnie obronnej roku 1939 rozpoczął nowy etap w kształtowaniu się polskiego ustroju. Również w tym czasie spory kompetencyjne stanowiły stały element polskiej rzeczywistości politycznej. Zasadniczy wpływ na charakter konfliktów pomiędzy prezydentem RP na uchodźstwie Władysławem Raczkiewiczem a premierem i głównodowodzącym sił polskich Władysławem Sikorskim miała, wymuszona wojną supremacja organów władzy wykonawczej oraz fakt, iż emigracyjny parlament – Rada Narodowa, posiadał ograniczone uprawnienia w zakresie kontroli rządu i Prezydenta.

Punktem wyjścia były prerogatywy Prezydenta RP nakreślone w Konstytucji kwietniowej, które ulegały szczególnemu poszerzeniu w okresie stanu wojny. Zostały one określone w art. 12, 13 i 24 Konstytucji kwietniowej⁴². Charakter tych uprawnień powodował, iż *de facto* w okresie wojny ustrój państwa określano mianem jedyńowładztwa. Szczególne kontrowersje po przegranej wojnie, budziło mianowanie przez Prezydenta swego następcy na okres wojny – art. 13 oraz określona w art. 28 odpowiedzialność polityczna Prezesa Rady Ministrów i ministrów przed Prezydentem⁴³.

Już 30 września w trakcie negocjacji wokół osoby przyszłego premiera Rzeczypospolitej Polskiej pomiędzy prezydentem Władysławem Raczkiewiczem a Stanisławem Strońskim, zostały określone warunki wykonywania przez prezydenta uprawnień przysługujących mu w ramach art. 13 Konstytucji kwietniowej. Jak wskazuje Władysław Rostocki, głównym celem Strońskiego było pogodzenie niemal „jedyńowładczych” uprawnień głowy państwa w ramach obowiązującej ustawy zasadniczej ze specyficzną sytuacją geopolityczną w jakiej znalazły się władze państwowe, wymagającą powołania Rządu Jedności Narodowej. Stroński

³⁹ W. Jaworski, *Ze studiów nad Konstytucją*, „Przegląd Współczesny” 1928, t. XXVI, nr 77, s. 366–368.

⁴⁰ A. Peretiatkowicz, *Państwo współczesne*, Lwów–Warszawa 1935, s. 144.

⁴¹ *Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.* (Dz. U. R.P. nr 30, poz. 227), w: Cz. Znamierowski, *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*, Warszawa 1935, s. 150–151.

⁴² *Ibidem*, s. 151–152, 156. Szerzej o stosowaniu konstytucji kwietniowej w czasie II wojny światowej, patrz: W. Rostocki, *Stosowanie konstytucji kwietniowej w okresie Drugiej Wojny Światowej 1939–1945*, Lublin 1988.

⁴³ *Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1935 r.* ..., s. 152, 157.

widział przede wszystkim konieczność wspólnego wykonywania prerogatyw prezydenckich wynikających ze wspomnianych już art. 13 i 28 Konstytucji kwietniowej. Inicjatywa Strońskiego miała mieć swą genezę w sugestiach Sikorskiego, który miał odmówić, przyjęcia teki premiera, argumentując to niewielkimi uprawnieniami szefa rządu w ramach Konstytucji kwietniowej. Mamy więc tu do czynienia z nowym typem sporu kompetencyjnego, w ramach którego specyficzna sytuacja polityczna państwa stanowiła podstawę dla zmiany konstytucji. Zmiana ta powszechnie w dotychczasowej literaturze jest zwana „umową paryską”⁴⁴.

W wyniku mediacji Stanisława Strońskiego wprowadzono zasadę, że swe prerogatywy prezydent będzie wykonywał wspólnie z premierem. Formuła ta miała zapobiec konfliktom, jednak jak pokazał czas, przyczyniła się do ich narastania. Punktem szczególnego sporu stało się prawo prezydenta do zmiany rządu. Nie można również, nie zauważyć, iż tryb wprowadzenia tychże zmian był całkowicie sprzeczny z literą i duchem obowiązującej konstytucji kwietniowej⁴⁵.

Do pierwszego konfliktu doszło już w listopadzie 1939. Kiedy Prezydent Raczkiewicz mianował, swym następcą na okres wojny gen. Kazimierza Sosnkowskiego. Kolejne starcie wywołał sam Sikorski, memoriałem skierowanym do brytyjskiego ministra spraw zagranicznych Edwarda Wood’a hrabiego Halifax, w którym przedstawił projekt nawiązania stosunków ze Związkiem Socjalistycznych Republik Radzieckich, bez uprzedniej konsultacji z Prezydentem. Udzielenie po tym drugim wydarzeniu gen. Sikorskiemu dymisji, a następnie wycofanie się z niej przez Prezydenta Raczkiewicza, pozwala zwycięzcy tego sporu upatrywać w ówczesnym premierze⁴⁶. Jednakże nawet tzw. umowa paryska nie dawała premierowi prawa do działań podjętych w trakcie negocjacji ze stroną sowiecką na przełomie czerwca i lipca 1941 r. Pominięcie w trakcie rozmów z Rosjanami ministerstwa spraw zagranicznych i prezydenta, stanowiło jawne złamanie Konstytucji⁴⁷. Nie doprowadziło to jednak do zmiany na stanowisku premiera. Ponownie zaś doszło do wzmocnienia jego pozycji w ramach władz państwowych. Przyczyną tego zjawiska, był z jednej strony brak akceptacji Prezydenta dla układu Sikorski–Majski z drugiej zaś coraz częściej pojawiające się głosy o konieczności unormowania stosunków pomiędzy prezydentem a rządem z wyraźnym określeniem prerogatyw obu stron konfliktu. Ostatecznie zakończył się on sukcesem premiera, który uzyskał aprobatę prezydenta w sprawie rozwiązań zawartych w układzie z Sowietami oraz w niejasnych okolicznościach doprowadził do zrzeczenia się przez głowę państwa przysługujących jej w ramach konstytucji uprawnień wykonawczych i ustawodawczych. Od tego momentu Władysław Raczkiewicz miał ograniczyć swą aktywność do funkcji reprezentatywnych⁴⁸.

Można więc zaryzykować stwierdzenie, że to w okresie II wojny światowej, położone zostały podstawy pod wzmocnienie pozycji Prezesa Rady Ministrów w ramach egzekutywy. Przedmiotem dalszych badań, powinna być kwestia na ile doświadczenia te, determinowały zmiany ustrojowe po roku 1989.

⁴⁴ St. Stroński, *Spór o dwie konstytucje z 1921 i 1935*, Glasgow 1944, s. 7–8; W. Rostocki, op. cit., s. 18–22.

⁴⁵ Wskazywali na to niektórzy komentatorzy, w tym przebywający na emigracji politycy, którzy brali udział w pracach nad Konstytucją kwietniową; patrz: St. Mackiewicz (Cat), *Lata nadziei 17 września 1939–5 lipca 1945 r.*, Warszawa 1990, s. 30–32; tenże, *Grudzień 1941. Fakty i dokumenty*, Londyn 1941, s. 8–9. Problemy zgodności „umowy paryskiej” z Konstytucją kwietniową, rozpatruje również Władysław Rostocki, nie dając jednoznacznej odpowiedzi na pytanie czy akt wynegocjowany jesienią 1939 roku, był zgodny z obowiązującą ustawą zasadniczą; patrz: W. Rostocki, op. cit., s. 107–117.

⁴⁶ St. Stroński, op. cit., s. 40–55.

⁴⁷ St. Mackiewicz Cat, *Grudzień 1941...*, s. 8–9.

⁴⁸ M. Pestkowska, *Uchodźcze pasje*, Paryż 1991, s. 86 i n.

III. W III Rzeczypospolitej

Odzyskanie suwerenności przez państwo polskie po roku 1989, rozpoczęło nowy etap historycznej ewolucji polskiego systemu politycznego, w którym ponownie ważną rolę odegrały doświadczenia płynące z konfliktów pomiędzy władzami. W przeciwieństwie do okresu międzywojennego, istniał już, powołany ustawą z 1985 roku Trybunał Konstytucyjny, który w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 roku otrzymał prawo do rozstrzygania sporów kompetencyjnych pomiędzy centralnymi konstytucyjnymi organami państwa⁴⁹.

Pierwsze spory miały miejsce w trakcie prezydentury Lecha Wałęsy, nacechowanej dążeniami ze strony głowy państwa do wzmocnienia swej pozycji w ramach władz wykonawczych, określane są często mianem pierwszej polskiej kohabitacji⁵⁰. Próby te kreowane były najczęściej przez prezydenckiego doradcę profesora Lecha Falandyusza – od jego nazwiska określane są mianem *falandyzacji prawa*. Trzeba jednak zauważyć, że ówczesne uprawnienia prezydenta określone w ramach Małej Konstytucji z 1992 roku, przyznawały mu prawo ingerencji w proces nominacji ministrów spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych⁵¹. Nadinterpretacja tych uprawnień i permanentny spór głowy państwa z rządem i parlamentem po roku 1993, to jest dojściu do władzy koalicji Sojuszu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego, uwarunkowały charakter prezydentury określony w ramach konstytucji RP z roku 1997⁵².

Konflikty z okresu prezydentury Lecha Wałęsy w zasadniczy sposób wpłynęły na wizję pozycji głowy państwa w zgłoszonych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (KKZN) w latach 1993–1997, projektach Konstytucji. Ponownie o tym jaką rolę przypisać Prezydentowi w przyszłej konstytucji, odgrywała refleksja jej autorów nad tym kto w przyszłości może pełnić tą funkcję⁵³. Dlatego też w trakcie obrad KKZN pojawiały się rozmaite wizje budowy prezydentury, od propozycji wyłączenia głowy państwa z egzekutywy, po koncepcje umieszczające go na czele władzy wykonawczej. Już w czasie prac nad obecną Konstytucją, podkreślano, że umocnienie pozycji głowy państwa musi w przyszłości prowadzić do konfliktów kompetencyjnych pomiędzy organami egzekutywy⁵⁴. Dominowała koncepcja sprowadzająca rolę Prezydenta jedynie do formuły arbitrażu politycznego, ostatecznie jednak w październiku 1996 przesądzony został charakter urzędu jako organu egzekutywy w systemie podziału władzy. Jak wskazuje Andrzej Pułło, umocowanie prezydenta jako organu władzy wykonawczej wynikało z uwzględnienia przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego przedwojennych tradycji ustrojowych, właśnie w tym miejscu lokujących głowę państwa. Szczególną rolę w takim określeniu kompetencji głowy państwa w nowej ustawie zasadniczej miał odegrać jeden z ekspertów Komisji Konstytucyjnej profesor Andrzej Gwiżdż⁵⁵.

⁴⁹ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 2 kwietnia 1997 r.*, Dz. U. Nr 78, poz. 483.

⁵⁰ A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2005*, Kraków 2007, s. 285.

⁵¹ R. Mojak, *Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w Małej konstytucji 1992 roku*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 68; R. Chruściak, *Mała Konstytucja z 1992 r.*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 5, s. 103–104.

⁵² P. Winczorek, *Dyskusje konstytucyjne*, Warszawa 1996, s. 24–25. Szerzej o samych konfliktach i ich przebiegu, patrz: A. Dudek, op. cit., s. 285–300.

⁵³ B. Pytlík, *Naczelne organy władzy w projektach Konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej. Struktura i odnawianie składu*, Warszawa 2005, s. 149–150.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 149.

⁵⁵ A. Pułło, *Zasada podziału i równoważenia władz (podstawowe dylematy debaty konstytucyjnej)*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 1998, t. III, s. 41.

Wydaje się, że wzmocnienie pozycji prezydenta w ramach egzekutywy podkreślone systemem wyboru głowy państwa w systemie plebiscytowym, a także wyposażeniem w instytucję weta zawieszającego, jest główną przyczyną narastania konfliktów w ramach egzekutywy po roku 1997⁵⁶. Wynikająca z silnej pozycji głowy państwa, zasada współpracy pomiędzy organami władzy wykonawczej, zapisana w ramach konstytucji nakładająca, konieczność konsultacji szczególnie w ramach polityki zagranicznej, stanowi podstawę tzw. polskiej koabitacji. Stąd też, w opiniach konstytucjonalistów, tuż po uchwaleniu ustawy zasadniczej przeważała opinia, wyrażana jak wskazano powyżej również przez członków KKZN, że dualistyczny model egzekutywy, wzajemny stosunek jej dwóch segmentów – Prezydenta i rządu, przesądza o możliwości ewolucji w praktyce ustrojowej stosunków pomiędzy Prezydentem a rządem w kierunku rządów prezydenckich⁵⁷. Poza tym, jak wskazuje Piotr Winczorek, duży wpływ na osiągnięcie znacznej faktycznej władzy, przez prezydenta, ma jego osobisty autorytet, głowy państwa oraz forma wykonywania obowiązków prezydenckich⁵⁸.

Z drugiej strony nie można zapomnieć, o uwarunkowaniach modelu prezydentury przyjętych w obowiązującej ustawie zasadniczej. Jak zauważa Bogusław Pytlik, systemy polityczne państw przechodzących transformację ustrojową podatne są na konflikty pomiędzy parlamentem a rządem, dlatego też niezbędne jest ustanowienie w nich urzędu prezydenckiego, pełniącego funkcję arbitra⁵⁹.

Pomimo, iż w okresie prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego następowały spory z przedstawicielami opozycyjnej większości parlamentarnej skupionej w koalicji AWS-UW, a następnie konflikty z rządem Leszka Millera, nie będą one stanowiły przedmiotu podjętych w niniejszym artykule rozważań. Wynika to z faktu, iż większość z nich została rozstrzygnięta w ramach regulacji zawartych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku i poprzez to nie można ich zaliczyć do sporów kompetencyjnych⁶⁰.

Właśnie w próbie wzmocnienia prezydentury w trakcie kadencji Lecha Kaczyńskiego, przy jednoczesnych działaniach rządu w kierunku wprowadzenia modelu kanclerskiego należy, szukać genezy sporu pomiędzy obu organami egzekutywy jesienią roku 2007. Oczywiście nie bez wpływu na moment wybuchu kryzysu w relacjach w ramach organów władzy wykonawczej, miały przegrane przez Prawo i Sprawiedliwość, stanowiące zaplecze polityczne Lecha Kaczyńskiego, wybory parlamentarne w tymże roku.

Stąd też, w ramach narastania sporu pomiędzy „małym” a „dużym” pałacem można wyodrębnić dwa główne etapy, wyróżnione ze względu na ośrodek, który podjął inicjatywę zmian. Etap pierwszy, w czasie którego ze strony obozu prezydenckiego nastąpiła próba poszerzenia w ramach swych konstytucyjnych prerogatyw wpływu głowy państwa na politykę zagraniczną państwa, poprzez wprowadzenie formuły konsultacji decyzji podejmowanych przez rząd z pałacem prezydenckim. Aby osiągnąć zakładany cel, prezydent Lech Kaczyński i jego otoczenie próbowali wpływać na politykę zagraniczną rządu w kwestii budowy tarczy antyrakietowej, poprzez odmowę mianowania ambasadorów i generałów. Pomimo wykorzystania przez głowę państwa przysługujących jej w ramach Konstytucji uprawnień w zakresie polityki obronnej i zagranicznej oraz szeroko pojętego zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi

⁵⁶ R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 59. Patrz też: W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Zakamycze 2000, s. 78.

⁵⁷ R. Mojak, op. cit., s. 55.

⁵⁸ P. Winczorek, *Nie tylko splendor, ale i władza*, „Rzeczpospolita”, 4.02. 2010, nr 29, s. A13.

⁵⁹ B. Pytlik, op. cit., s. 127–128.

⁶⁰ A. Dudek, *Konflikt ambicji i pęknięcie władzy wykonawczej*, „Dziennik” – „Europa” 2008, nr 245, s. 8–9.

wynikających z art. 133 i 134 Konstytucji, działania te nie przyniosły oczekiwanych skutków, to jest wprowadzenia praktyki konsultacji linii polityki zagranicznej państwa w ramach egzekutywy. Jak wskazuje w swym orzeczeniu TK, odejście ustawodawcy od rozwiązań zawartych w Małej Konstytucji, było wyraźnym sygnałem, do ograniczenia uprawnień głowy państwa w tym zakresie⁶¹.

Drugi etap – rozpoczął się jesienią roku 2008, a apogeum osiągnął na przełomie roku 2008–2009. Jego cechą charakterystyczną była próba ograniczenia konstytucyjnych uprawnień głowy państwa wynikających z funkcji reprezentatywnych. Stąd też sławne klótnie o krzesło i blokowanie prezydentowi możliwości wyjazdu na szczyt UE. Ostatecznie, salomonowy wyrok TK potwierdził jedynie, że kształtowanie polityki zagranicznej państwa jest domeną rządu, a także, że uprawnienia reprezentacyjne głowy państwa zmuszają oba organy egzekutywy do współpracy na forum międzynarodowym⁶². Rozstrzygnięcie to nie satysfakcjonowało jednak strony rządowej, która wystąpiła z propozycją daleko posuniętej reformy systemu politycznego poprzez wprowadzenie elementów systemu kanclerskiego oraz zmian w systemie wyboru głowy państwa. W projekcie, który posłowie Platformy Obywatelskiej złożyli w lutym 2010 roku, bez zmian pozostawiono jednak dotychczasowy system elekcji Prezydenta, ograniczając jednak jego uprawnienia w zakresie kształtowania polityki zagranicznej państwa⁶³. Co istotne propozycje o koniecznych zmianach w Konstytucji przedłożyła również największa partia opozycyjna⁶⁴.

Prace nad zmianą Konstytucji rozpoczęły się jednak dopiero po katastrofie smoleńskiej. Komisja Nadzwyczajna do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz projektów ustaw z nimi związanych, która rozpoczęła obrady 29 października 2010 roku skupiła się na przygotowaniu tzw. europejskiego rozdziału Konstytucji⁶⁵. Przyjęcie tego założenia przez komisję, jest konsekwencją przywoływanego powyżej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r. W orzeczeniu tym oraz w głosach odrębnych, między innymi Teresy Liszcz, wyraźnie wskazywano bowiem, że jedną z przyczyn narastania konfliktów w ramach organów egzekutywy będących główną przyczyną sporów kompetencyjnych jest fakt, że Konstytucja RP nie reguluje kompetencji organów naszego Państwa w zakresie stosunków Rzeczypospolitej z Unią Europejską, pomimo iż uchwa-

⁶¹ *Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r.*, sygn. akt Kpt 2/08, s. 40.

⁶² *Ibidem*, s. 1–2.

⁶³ *O zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, VI kadencja (2007–2011), druk nr 2989, s. 3–4.

⁶⁴ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Projekt Prawa i Sprawiedliwości, styczeń 2010*, dokument elektroniczny: <http://www.pis.org.pl/dokumenty.php?s=partia&iddoc=149> [data aktualizacji 21 VII 2011]; Informacyjna Agencja Radiowa (IAR), Polska Agencja Prasowa (PAP), *PiS odpowiada Tuszkowi projektem IV RP*, dokument elektroniczny: <http://www.polskieradio.pl/5/3/Artykul/196931,PiS-odpowiada-Tuszkowi-projektem-IV-RP> [data aktualizacji 20 VII 2011].

⁶⁵ W drugiej połowie 2010 roku, własne rozwiązania w kwestii regulacji stosunków pomiędzy Rzeczpospolitą Polską a Unią Europejską oraz kompetencji w tym zakresie przysługujących poszczególnym organom władzy wykonawczej, złożył poza wspomnianym powyżej projektem Platformy Obywatelskiej, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski oraz Klub Parlamentarny Prawa i Sprawiedliwości. Pomimo intensywnych prac nad zgłoszonymi przez partie projektami ostatecznie Komisja przyjęła jedynie sprawozdanie ze swych prac, nie udało się bowiem osiągnąć porozumienia w kwestii ocenianych projektów. Patrz: *Biuletyn z posiedzenia: Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektów ustaw o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz projektów ustaw z nimi związanych*, Kancelaria Sejmu. Biuro Komisji Sejmowych, druk nr 5533/VI kadencja, nr 13, s. 7; dokument elektroniczny: <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/55567F9741121ECC12578FF0037749F?OpenDocument> [data akt. 11.10.2011].

lana była w trakcie procesu akcesyjnego Polski do Unii Europejskiej, nie zawiera ona żadnych regulacji dotyczących wspomnianych kompetencji⁶⁶.

Podobną opinię wyrażają także konstytucjonaliści w ankiecie rozpisanej przez Instytut Spraw Publicznych w 2010 r. Większość z nich właśnie w politycznych animozjach pomiędzy partiami politycznymi i ich liderami upatruje przyczyn bieżących sporów kompetencyjnych⁶⁷. Zasadnicze różnice pojawiają się jednakże w ocenie polskiego systemu politycznego i pozycji obu organów władzy wykonawczej oraz sposobów rozwiązywania kryzysów. Za umocnieniem władzy premiera i wprowadzeniem elementów systemu kanclerskiego, jako czynnika zapobiegającego w przyszłości sporom kompetencyjnym w ramach organów egzekutywy wypowiadają się profesorowie Bałaban, Bogusław Banaszak, Marek Chmaj, Marek Zubik oraz Andrzej Szmyt⁶⁸. Przeciwno zmianie dotychczasowych regulacji występują natomiast Anna Łabno, Mariusz Jabłoński i Krzysztof Skotnicki, a także Bartłomiej Nowotarski⁶⁹.

Odpowiedzi na ankietę są odzwierciedleniem, panujących tak wśród prawników, historyków ustroju, jak i polityków różnic w interpretacji roli premiera i Prezydenta, w ramach organów władzy wykonawczej. Przeważa opinia o dominującej roli premiera w dwuczłonowej egzekutywie. Do badaczy reprezentujących odmienny punkt widzenia zaliczyć należy A. Łabno, która w głowie państwa widzi reprezentanta jednego z dwóch konstytucyjnych centrów władzy⁷⁰, oraz P. Sarneckiego wskazującego na prezydenta jako szefa egzekutywy⁷¹. Różnice wynikają z całej gamy toczonych sporów pomiędzy zwolennikami systemu prezydenckiego – choć właściwsze wydaje się przyjęcie proponowanej przez B. Nowotarskiego nazwy semi-prezydenckiego⁷² – a prekursorami modelu kanclerskiego.

IV. Wnioski

Powyższe rozważania pozwalają na wysunięcie kilku wniosków opisujących wpływ sporów kompetencyjnych na kształtowanie się polskiego systemu politycznego na przełomie XX i XXI wieku. Na podstawie powyższej analizy, zdaniem autora można przyjąć, że spory kompetencyjne są pochodną słabości instytucji politycznych państwa polskiego, wynikających z uwarunkowań historycznych i politycznych oraz polskiej tradycji ustrojowej.

Z perspektywy roli, jaką spory kompetencyjne odegrały w ewolucji polskiego systemu politycznego w XX wieku, można – zdaniem autora – określić je mianem kolejnej ze specyficznych cech polskiego ustroju państwowego. Wynika to po pierwsze ze słabości instytucjonalnej państwa polskiego i braku w ramach organów władzy państwowej potencjału i chęci do ścisłego określenia swych uprawnień. Dlatego też, spory kompetencyjne stanowią jeden z podstawowych czynników wpływających na ewolucję polskiego systemu politycznego na przełomie XX i XXI wieku. Na takie stwierdzenie pozwala fakt, iż to właśnie pochodną sporów kompetencyjnych jest umocnienie pozycji premiera w ramach egzekutywy. Formuła

⁶⁶ *Zdanie odrębne sędziego TK Teresy Liszcz do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r.*, w: *Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r.*..., s. 55–57.

⁶⁷ *Ankieta konstytucyjna*, pod red. B. Banaszaka, J. Zbieranka, op. cit. Patrz także: P. Winczorek, *Dalszy ciąg dyskusji konstytucyjnych*, „Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, R. 73, nr 2, s. 49.

⁶⁸ *Ankieta konstytucyjna*, pod red. B. Banaszaka, J. Zbieranka, op. cit., s. 18, 32–33, 46, 130–131, 142.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 62, 81–82, 103, 147.

⁷⁰ *Ibidem*, s. 81–82.

⁷¹ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Zakamycze 2000, s. 30–35, 61–62.

⁷² *Ankieta konstytucyjna*, pod red. B. Banaszaka, J. Zbieranka, op. cit., s. 147.

działań podejmowanych w celu wzmocnienia swej pozycji przez poszczególne organy władzy państwowej, doskonale wpisuje się w polską tradycję wprowadzania zmian w systemie ustrojowym państwa, poprzez działania o charakterze politycznym, często niezgodne z obowiązującym porządkiem konstytucyjnym państwa. Doskonały przykład stanowią tu może forma wprowadzenia tak Konstytucji 3 Maja, jak i Konstytucji kwietniowej.

W ramach powyższej analizy można dostrzec, opierając się na metodzie porównawczej, wyraźne podobieństwa w genezie sporów kompetencyjnych w pierwszych latach II Rzeczypospolitej tj. do roku 1930 i w okresie tzw. III Rzeczypospolitej po roku 1989. Poza powyższe wskazany uwarunkowaniami politycznymi i historycznymi, autor za równie istotne uznaje analogiczne w obu okresach powielenie przez ustawodawcę rozwiązań wyrastających, tak z rozwiązań ustrojowych państw zaborczych (Konstytucja marcowa) jak i posiłkowanie się przez twórców obecnych rozwiązań ustrojowych wzorcami z poprzedniej epoki, na co wskazują między innymi Bogusław Banaszak, Tadeusz Mołdawa i P. Winczorek⁷³. Eklektyczny charakter obu konstytucji (z 1921 i 1997 roku), a szczególnie brak charakterystycznego dla Konstytucji kwietniowej wyraźnego rozdzielenia kompetencji poszczególnych organów władzy państwowej, stanowił i stanowi – w ocenie autora – jedną z głównych przyczyn powstawania sporów kompetencyjnych na polskiej scenie politycznej, tak przed II wojną światową, jak i po okresie przemian demokratycznych na przełomie lat 80-tych i 90-tych XX wieku.

Zauważyć również należy, że podobnie jak w okresie II Rzeczypospolitej, również współcześnie, najczęściej wskazywanym sposobem rozwiązania kwestii sporów kompetencyjnych, są propozycje zmiany systemu politycznego państwa, w kierunku wzmocnienia roli egzekutywy lub jednego z jej organów. Za takie, należy bowiem uznać pojawiające się, tak wśród konstytucjonalistów, jak i polityków propozycje wzmocnienia roli premiera i wprowadzenia do polskiej konstytucji elementów systemu kanclerskiego.

Summary

On the nature of competency disputes. Conflicts between the organs of state authority in Polish political and legal thought at the turn of the 20th century

Competency disputes between the organs of state authority are one of characteristics of the Polish political system functioning at the turn of the 20th century, that is since regaining independence until today.

The first conflicts between the organs of executive and legislative powers emerged in the period of the Second Republic of Poland. More frequently referred to as constitutional disputes then, these competency conflicts were focused around Marshall Józef Piłsudski, and their main cause was the interpretation of the Small Constitution, and then the Constitution of 17th March 1921. These interpretations were particularly skillfully applied by the supporters of the Marshall, especially by Stanisław Car, Minister of Justice, whose name gave rise to the notion of *carowanie* [bewitching] of the Constitution. The available sources allow the conclu-

⁷³ Ankieta konstytucyjna, pod red. B. Banaszaka, J. Zbieranka, op. cit., s. 32–33; T. Mołdawa, *Konstytucjonalizm państw Europy Środkowo-Wschodniej a europejskie standardy konstytucyjne*, „Rocznik Nauk Politycznych” 2002, nr 1, s. 149–150; P. Winczorek, *Dyskusje konstytucyjne...*, s. 17.

sion that competency disputes were one of the causes for amending the Constitution in 1935, at least from a legal point of view.

The period of the Second World War also saw disputes that can be called conflicts of competency. This time the representatives of executive power played the main roles. The conflicts between Prime Minister Władysław E. Sikorski and President Władysław Raczkiewicz resulted in the clearly reinforced position of the former.

After 1989, competency disputes became a permanent element of political life, as was the case after regaining independence in 1918. Analogous to the interwar period, a problem with the interpretation of the Constitution emerged, in particular after the Small Constitution was passed in October 1992. The notion of the 'Falandization of law' was coined in reference to the advisor to President Lech Wałęsa – Professor Lech Falandysz. Also the 1997 Constitution, which remains in force, was a source of conflicts, this time between President Lech Kaczyński and Prime Minister Donald Tusk. Competency disputes over the last two decades clearly show the direction of the further evolution of the Polish political system towards strengthening the position of the Prime Minister while limiting the powers of the head of state.