

MARIA KRUK

ZAKRES WŁADZY PREZYDENTA

I. Ocena władzy prezydenta, jej charakteru prawnego, zakresu, potencjału, jak i wynikających stąd relacji z innymi organami władzy państwowej, a także z partiami politycznymi (zwłaszcza tą stanowiącą zaplecze polityczne głowy państwa), jak wreszcie ze społeczeństwem – wzbudzała od dawna i wzbudza obecnie zarówno emocje polityczne, jak i dyskusję doktrynalną. Dotyczy to zarówno okresu historycznego, zwłaszcza II RP, jak i okresu transformacji ustrojowej od 1989, w tym tworzenia koncepcji Konstytucji RP z 1997 r. I nie wygasły one nawet po uchwaleniu tego aktu, kiedy okazało się, że jego przyjęcie nie tylko nie uśmierzyło polemik, ale wręcz szybko zaowocowało licznymi propozycjami jego rewizji¹, a w praktyce konstytucyjnej także konfliktami między premierem a prezydentem (włącznie z najbardziej spektakularnym sporem kompetencyjnym przed Trybunałem Konstytucyjnym)². Dyskusja ożywiła się także ostatnio, gdy z jednej strony prezydent skorzystał ze swoich uprawnień w odniesieniu do nowo uchwalonych ustaw, wbrew opinii czy nawet interesowi partii politycznej, która stanowi jego macierzyste zaplecze polityczne, odmawiając ich podpisania i wnosząc własne projekty (zob. dalej), z drugiej strony, gdy – także, jak się wydaje, bez konsultacji politycznej – rzucił ideę referendum konstytucyjnego z zamiarem (tak przynajmniej można to było odczytać na początku) ukierunkowania decyzji referendalnych na ewentualne wzmocnienie władzy prezydenta („system prezydencki czy kanclerski?”), który to kierunek zmian przestał jego partię w chwili obecnej interesować³.

Wszystko to wydaje się potwierdzać aktualność problematyki wiążącej się z ustrojową pozycją głowy państwa, i to w kontekście relacji zarówno wewnątrz dualnej egzekutywy (rząd–prezydent), jak i w perspektywie ogólniejszej – konstytucyjnej koncepcji systemu rządów.

¹ Liczne projekty zmiany konstytucji zob. w: R. Chruściak, *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2009; idem, *Prace konstytucyjne w latach 2008–2011*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2013; także idem (red.), *Problemy zmiany konstytucji*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2017.

² Zob. postanowienie TK z 20 maja 2009 r., Kpt 2/2008, Orz. TK 2009, nr 5, poz. 78, MP 2009, nr 32, poz. 478; zob. także M. Kruk, *Glosa do postanowienia Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 1(96), s. 174.

³ Dawniejsze projekty PiS zmierzały w kierunku bardzo wzmocnionej władzy prezydenckiej, tak więc według projektu z 2005 r. prezydent m.in.: stoi na czele Rady Ministrów, określa strategiczne kierunki polityki państwa, na wniosek prezesa RM wydaje rozporządzenia z mocą ustawy tylko w wyjątkiem zmiany konstytucji, ratyfikacji i wypowiedzania umów międzynarodowych oraz uchwalania budżetu państwa, odmawia powołania członka RM, a nawet może odmówić powołania prezesa RM, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie, że nie będzie przestrzegać prawa, albo jeżeli przemawiają przeciwko powołaniu ważne względy bezpieczeństwa państwa. Tekst projektu w: *Prace konstytucyjne w latach 1997–2007*, op. cit., s. 333.

II. Polska tradycja konstytucyjna wiąże się z parlamentarnym systemem rządów. Tak zarysowała go Konstytucja 3 maja, a zwłaszcza Konstytucja marcową z 1921 r., w której wysoka pozycja Sejmu skłaniała do określania tego systemu mianem republiki parlamentarnej. Idea systemu parlamentarnego, wręcz z pewną idealizacją Sejmu, jako przedstawiciela suwerena, przetrwała w polskiej świadomości konstytucyjnej czas autorytarnych tendencji zarówno II RP, jak i PRL, choć oczywiście nie w praktyce ani w aktach konstytucyjnych tych okresów.

Nie oznacza to jednak, że w dobie II Rzeczypospolitej wybór tej opcji ustrojowej akceptowano jednomyślnie, czy raczej, że bezdyskusyjnie przyjmowano jej realizację w Konstytucji z 1921 r., ani że ukształtowana w tej Konstytucji, uznawana za słabą, pozycja prezydenta nie podlegała – w konsekwencji – krytyce. Począwszy już od projektów Konstytucji marcowej, sygnalizowany był także inny punkt widzenia, zarówno co do wzorca samego systemu, jak i konstrukcji władzy wykonawczej. Jak wiadomo, przygotowano znaczną liczbę projektów różnego autorstwa, różniących się z natury rzeczy w wielu sprawach. Wiele z nich przewidywało system prezydencki (nazywany wówczas „prezydjalnym”) bardziej lub mniej wiernie odwołujący się do wzoru ustrojowego Stanów Zjednoczonych (zwłaszcza w zakresie koncepcji władzy wykonawczej, szczególnie prezydentury, zarówno w zakresie jej pozycji ustrojowej, jak i sposobu wyboru – wybory powszechne bezpośrednie lub pośrednie), a nawet powtarzając strukturę federalną państwa (projekt Józefa Buzka)⁴. Jak wiadomo, Konstytucja marcową niemal całkowicie zignorowała te propozycje. Ówczesna komisja konstytucyjna, nie chcąc oparcia ustroju na „próbach i eksperymentach”, uznała, że „punktem wyjścia musi być wszakże przyjęcie ustroju wypróbowanego gdziekolwiek na świecie przynajmniej w jednym państwie [...]. Mając zaś do wyboru pomiędzy ustrojem prezydjalnym, wyrosłym na gruncie Ameryki, a ustrojem parlamentarnym, powstałym w Anglii i we Francji, a stamtąd rozpowszechnionym wśród państw całego świata, komisja [...] stanęła na gruncie ustroju parlamentarnego, uważając, iż system amerykański najzupełniej nie odpowiada naszym narodowym skłonnościom i właściwościom”⁵. Stąd systemowi rządów Konstytucji marcowej, zwłaszcza koncepcji prezydentury, najbliższe było do Francji III Republiki, ale jak zwracano uwagę, nawet w stosunku do tego systemu zredukowane zostały uprawnienia prezydenta.

W tym „punktowym” przypomnieniu konstytucyjnej koncepcji prezydentury trzeba zwłaszcza wskazać na wybór głowy państwa przez Zgromadzenie Narodowe (art. 39) oraz sprawowanie władzy wykonawczej przez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników (art. 43). Ministrowie tworzyli Radę Ministrów, prezydent powoływał i odwoływał jej prezesa, a na jego wniosek pozostali członkowie rządu (formalna swoboda w tym zakresie ograniczona była faktycznym układem politycznym w Sejmie).

⁴ Szczegółowy opis projektów i komentarz do nich zob. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (Geneza i system)*, Warszawa 1922, Reprint: Wyd. Sejmowe, Warszawa 2008, Część Pierwsza, s. 133–206.

⁵ Cyt. za: *ibidem*, s. 205.

Mógł przewodniczyć rządowi, ale każdy jego akt (w myśl doktryny nawet niekoniecznie wyrażony w formie pisemnej) podlegał kontrasygnacie. Reprezentował państwo na zewnątrz, był na czas pokoju zwierzchnikiem sił zbrojnych. W zakresie relacji z parlamentem nie posiadał inicjatywy ustawodawczej (ewentualnie za pośrednictwem rządu), podpisywał ustawy i ogłaszał je, ale nie posiadał prawa weta ustawodawczego, zwoływał, otwierał, zamykał i odraçał sesje Sejmu, ale rozwiązania Izby Poselskiej mógł dokonać tylko za zgodą Senatu, podjętą większością $\frac{3}{5}$ ustawowej liczby członków, co uznano wręcz za uprawnienie nieistniejące.

Toteż nie szczędzono tej Konstytucji krytyki, która w najłagodniejszej wersji przypominała, że ukształtowany tak prezydent podobny jest do „konstytucyjnego monarchy, który *régne, mais ne gouverne pas*, z tą różnicą, że wpływ prezydenta obranego przez parlament, z natury rzeczy jest mniejszy”⁶. W późniejszej Ankiecie o Konstytucji⁷ także nie szczędzono utyskiwań na słabą pozycję prezydenta i całej władzy wykonawczej, oceniając system jako „hipertrofię parlamentaryzmu”⁸, podkreślając zależność prezydenta i rządu od Sejmu⁹, nierozwiązywalność Sejmu¹⁰, zależność prezydenta od większości parlamentarnej a rządu od stronnictw¹¹, aby wreszcie tekstem Włodzimierza Tetmajera, zaproszonego do udziału w Ankiecie, skonstatować, że Konstytucja „[...] obala zupełnie znaczenie i wpływ władzy wykonawczej i znosi kontrolę. Obie zaś te atrybucje władz do tego powołanych przenosi na Izbę posłów [...]”¹². Abstrahując od pozytywów Konstytucji marcowej, przypomniane tu słowa krytyki ukazują, ile emocji budziła koncepcja władzy prezydenckiej i fakt, że ostatecznie tak bardzo jej konstytucyjna wersja różniła się od „pożądaney” prezydentury Stanów Zjednoczonych.

III. Tymczasem, jak wspomniano, krytykowana przez siebie współczesnych Konstytucja marcowa, zwłaszcza w obliczu jej następczyni z lat 1935 i 1952, utrwaliła na tyle poczucie konstytucji demokratycznej, a co więcej, leżącej u źródeł rodzimej tradycji, że sięgnięto do niej u progu transformacji. Ta tradycja mieściła się zresztą – co do zasady – w tradycji europejskiej. Sięgnięto więc do niej nie tylko dlatego, że były to wzorce „oswojone”, lecz także dlatego, że w warunkach pookragłostołowych trudno było proponować silną władzę prezydencką, nie mówiąc już o systemie prezydenckim *sensu stricto*. Tym bardziej że powrót w 1989 r. do instytucji prezydenta (PRL) powiązany był z przyznaniem mu szczególnej roli, której służyć miała kompetencja do odmowy podpisania ustawy (weto lub skierowanie do TK) oraz rozwiązania Sejmu w razie niepowołania rządu lub nieuchwalenia planu i budżetu przez 3 miesiące, ale także – co było tu najważniejsze – gdy izba podejmie uchwałę uniemożliwiającą prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych upraw-

⁶ Ibidem, s. 258; tak samo S. Bukowiecki w Ankiecie (zob. niżej), s. 17.

⁷ *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne”, pod red. prof. Władysława Leopolda Jaworskiego, Kraków 1924, Reprint: Wyd. Sejmowe, Warszawa 2014.

⁸ S. Starzyński, *Ankieta...*, s. 22–24.

⁹ L. Jaworski, *Ankieta...*, s. 125.

¹⁰ A. Peretiatkiewicz, *Ankieta...*, s. 129.

¹¹ N. Oberlender, *Ankieta...*, s. 140.

¹² W. Tetmajer, *Ankieta...*, s. 4.

nień w zakresie czuwania nad m.in. przestrzeganiem między państwowych sojuszy politycznych i wojskowych, co podyktowane było obawą o „prawomyślność” Sejmu, w którym znaleźć się już mogła opozycja. To, czego tak bardzo zabrakło w Konstytucji marcowej, nabrało zatem nieco innego znaczenia. Jak wiadomo, w praktyce swojej dwuletniej kadencji, prezydent (Wojciech Jaruzelski, wybrany przez Zgromadzenie Narodowe) w tym celu uprawnień tych nie wykorzystał (korzystając tylko raz z prawa odmowy podpisania ustawy, i to bez związku z owymi politycznymi motywami).

Z tradycyjnymi elementami systemu parlamentarnego wydawała się zrywać decyzja z 1990 r. o wprowadzeniu powszechnych bezpośrednich wyborów prezydenta¹³. Jednak nawet ona nie przesądziła o koncepcji rządów prezydenckich, chociaż, jak się wydaje, wybrany w ten sposób Lech Wałęsa nie ukrywał, że jest zwolennikiem silnej władzy prezydenckiej na wzór francuskiej V Republiki, podobnie jak część doktryny politycznej, wysuwającej postulat zaczerpnięcia wzoru z Konstytucji Finlandii (finlandyzacji systemu).

Ten sposób wyboru prezydenta, nałożony na schemat zaczerpnięty z systemu parlamentarnego i jeszcze w sytuacji pozostałości przepisów PRL, przysporzył kłopotu konstytucyjnego w zakresie interpretacji i ukształtowania pozycji głowy państwa: już nie królowa brytyjska, a jeszcze nie de Gaulle. Zmierzyć się z tym problemem musiała Mała Konstytucja¹⁴. Ukształtowała zatem system, który przyznawał prezydentowi klasyczne funkcje głowy państwa, a jednocześnie szereg kompetencji angażujących go w proces wykonywania funkcji „rządowych”, uznając logicznie, że wybór „przez Naród” musi zaowocować aktywniejszym w nich udziałem. Ukształtowała to na tle zasady podziału władzy, sytuującej prezydenta wraz z Radą Ministrów w roli władzy wykonawczej. Troską Małej Konstytucji było wyważenie udziału w wykonywaniu tej władzy obu jej dzierżycieli, a w każdym razie nieodsuvanie od niej prezydenta i zapewnienie mu określonego wpływu na politykę państwa. W ten sposób Mała Konstytucja nie zaproponowała jednak ani jakiegoś oryginalnego systemu, ani konsekwentnie systemu prezydenckiego czy półprezydenckiego (*sémi-présidentiel* na wzór francuski), ale przez dowartościowanie pozycji prezydenta niejako „punktowo” usiłowała rozbrajać ewentualne konflikty w łonie dualnej egzekutywy. Jak wiadomo, nie całkiem skutecznie.

Po pierwsze zatem, oddawała prezydentowi ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków zagranicznych oraz zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa, formułując wprawdzie wynikające stąd konkretne uprawnienia, ale także pozostawiając pole do szerszej interpretacji. Szczególnie zaznaczyły się w tej kwestii tzw. resorty prezydenckie, który to pomysł wobec ekstensywnego

¹³ Powszechne wybory głowy państwa były już jednak obecne w konstytucyjnej koncepcji systemu parlamentarnego wielu państw i przestano w zasadzie uważać, że są jego zakłóceniem, uznawano bowiem, że cechą przesądzającą tego systemu jest odpowiedzialność parlamentarna rządu. Zob. m.in. M. Kruk, *Wprowadzenie do parlamentarnego systemu rządów*, w: T. Moldawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, Elipsa, Warszawa 2012, s. 12.

¹⁴ Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą oraz o samorządzie terytorialnym, Dz. U. Nr 84, poz. 426 (dalej jako: Mała Konstytucja, MK).

wykorzystania przez głowę państwa okazał się sprzeczny z logiką politycznej proweniencji rządu w systemie parlamentarnym¹⁵. Prezydent desygnował prezesa RM i na jego wniosek powoływał Radę Ministrów. W tej procedurze obawa przed polityczną atomizacją Sejmu i w jej wyniku blokadą skutecznego utworzenia rządu (wyrażenia mu zaufania) spowodowała tak dużą ostrożność MK, że wprowadzała ona kilka kolejnych procedur z ostatecznym czasowym powołaniem rządu „prezydenckiego” jako alternatywy dla rozwiązania Sejmu. W zakresie wpływu prezydenta na rząd MK wprowadzała (choć nieco enigmatycznie) zasadę odpowiedzialności rządu przed głową państwa (prezes RM miał informować prezydenta o podstawowych problemach pracy rządu), pozwalając głowie państwa na zwoływanie i przewodniczenie posiedzeniom rządu, ale z zastrzeżeniem, że „w sprawach szczególnej wagi”. Dało to początek Radzie Gabinetowej¹⁶. Prezydent mógł także odmówić podpisania rządowego rozporządzenia z mocą ustawy¹⁷. Prezydent dokonywał zmian na stanowiskach ministrów na wniosek premiera (lub nie dokonywał¹⁸), a także przyjmował dymisje członków rządu.

Po drugie, prezydent miał w miarę szerokie uprawnienia wobec parlamentu, co także mogło odbijać się na jego relacjach z rządem: posiadał więc samodzielnie inicjatywę ustawodawczą, prawo weta i zaskarżenia ustawy do TK, występowania do izb z orędziem, zarządzania wyborów i rozwiązywania Sejmu w określonych przypadkach. Jednym z tych przypadków było prawo prezydenta do wyboru: albo przyjęcie dymisji rządu, któremu Sejm wyraził niekonstruktywne wotum nieufności¹⁹, albo rozwiązanie Sejmu.

IV. Próba pogodzenia dwuwładzy wykonawczej w sposób, jaki proponowała to uczynić Mała Konstytucja, nie powiodła się w sytuacji, gdy praktyka sprzyjała raczej konkurencji między dwoma podmiotami egzekutywy, a może nawet pewnej konfliktogenności, wynikającej z ambicji prezydenta do silniejszego kierowania rządem, a także z braku własnego zaplecza politycznego w parlamencie. Spowodowało to, że przy konstruowaniu tekstu Konstytucji ustrojodawca był ostrożny i nie bacząc na silną wyborczą legitymizację prezydenta, ograniczył kanały jego bezpośredniej ingerencji w działalność rządu, w celu uniknięcia konfliktów i ewentualnej anarchizacji systemu. Ale zwraca-

¹⁵ Przepis zakładał zgłaszanie przez premiera wniosku w sprawie obsady ministrów w MON, MSW i MSZ po zasięgnięciu opinii prezydenta (art. 61), jednakże w praktyce ten ostatni podejmował decyzję ostateczną, niekiedy obsadzając ww. stanowiska niezależnie od politycznego profilu rządu.

¹⁶ Zarówno w II RP, jak i we Francji V Republiki Radą Gabinetową nazywano posiedzenie rządu, któremu nie przewodniczył prezydent, wobec faktu, że regułą było (we Francji jest) przewodniczenie prezydenta posiedzeniom Rady Ministrów.

¹⁷ Art. 23 ust. 7 MK w praktyce nie był stosowany.

¹⁸ W art. 68 ust. 2 znalazło się słynne już słówko „może” („[...] może dokonywać zmian [...]”), które prezydentowi Wałęsie posłużyło do uzasadnienia niezaakceptowania wniosku premiera o odwołanie ministra.

¹⁹ MK wprowadzała konstruktywne wotum nieufności nieco nieprecyzyjnie (art. 66 ust. 4 i 5), więc brak doświadczenia w tym zakresie zaowocował w 1993 r. nieskutecznością, co otworzyło prezydentowi drogę do rozwiązania parlamentu.

no często uwagę, że spowodowało to nieproporcjonalność między legitymizacją (sposobem wyboru) a zakresem władzy, czyli pozycją ustrojową prezydenta.

W ten sposób, o ile MK była może niedaleka od stworzenia gruntu dla modelu półprezydenckiego, Konstytucja RP z 1997 r., o tyle w pewnym sensie cofnęła się do bardziej klasycznego modelu parlamentarno-gabinetowego, a nawet – jak się niekiedy uważa – kanclerskiego, biorąc pod uwagę zastrzeżenie wyłącznie dla rządu prowadzenia polityki państwa przy znacznej samodzielności premiera²⁰. Natomiast legitymację wyborczą prezydenta Konstytucja próbuje wiązać nie tyle z jego ingerencją w sferę rządzenia lub kontrolę rządu, ile z uzasadnieniem jego roli jako przedstawiciela państwa i swoistego arbitra w systemie rządów, powiązaną z jego autorytetem²¹.

V. Takie wyabstrahowanie prezydenta z udziału w sprawowaniu rządów, w znaczeniu udziału w praktycznym, bieżącym rządzeniu, wywołuje dyskusję co do adekwatności jego usytuowania w podziale władzy. Prezydent jest bowiem częścią dualistycznej władzy wykonawczej, co spotyka się z krytyką, postulującą wyłączenie głowy państwa z podziału sformułowanego w art. 10 Konstytucji. Ostatnio z taką oceną wystąpił Marian Grzybowski²². Jego generalna myśl jest taka, że większość kompetencji prezydenta nie definiuje się jako „substancjalna” władza wykonawcza, czyli nie mieści się w pojęciu władzy wykonawczej. Zdaniem tego autora problem polega też na tym, że także część kompetencji rządu nie mieści się w tym pojęciu²³. Dodajmy też, że także znaczna część kompetencji parlamentu nie mieści się w wąskim pojęciu władzy ustawodawczej (np. kontrola, powoływanie i odwoływanie różnych organów, zarządzanie referendum, nowa tzw. funkcja europejska). I wynika stąd wniosek, że pojęcia te trzeba odczytywać inaczej. A zatem nie obejmować pojęciem władzy „ustawodawczej, wykonawczej” komplety kompetencji organów, którym sprawowanie danej władzy przypisano, ale wyłącznie tytułowe funkcje, jakie do nich należą. W ten sposób podział władzy oznaczać będzie, że trzy podstawowe funkcje, jakie należą do państwa: stanowienie ustaw (funkcja ustawodawcza), wykonanie ustaw (funkcja wykonawcza) i rozstrzyganie sporów (funkcja sądownicza) nie mogą być skupione w jednym ręku, lecz zostały rozdzielone między trzy różne organy, które są władcze, każdy w danym zakresie, co umownie przesądza o ich kategoryzacji. Niezależnie od tego konstytucja współczesnego państwa powierza im różne inne zadania (kompetencje). Nie jest to żadne odkrycie doktrynalne ani nowoczesne spojrzenie na podział władz. Jak wiadomo, interpretacja teorii Monteskiusza, wcielanej do wielu wówczas nowoczesnych konstytucji, wywoływała podobne dylematy i w deba-

²⁰ Zob. m.in. R. Mojak, *Status ustrojowy Rady Ministrów w nowej Konstytucji RP*, w: W. Skrzydło, R. Mojak (red.), *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Lublin 1998, s. 55.

²¹ Zob. D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Wyd. KUL, Lublin 2013.

²² M. Grzybowski, *Władza wykonawcza w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. i w praktyce jej stosowania*, w: J. Jaskiernia, K. Spryszak (red.), *Dwadzieścia lat obowiązywania Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, Toruń 2017, s. 42.

²³ Autor proponuje określenie „władza rządzenia”, ibidem, s. 62.

cie naukowej, a także politycznej, wywoływała spory i uwagi, „iż nie można łączyć dwóch zasadniczo różnych przedmiotów: zagadnienia politycznego – podziału władzy i zagadnienia organizacyjnego – różnych funkcji wykonywanych przez państwo pod autorytetem władzy. [...] Szukając rozwiązania tego zagadnienia Monteskiusz [...] spośród różnych funkcji państwowych wybiera trzy [...] ta odmienność jest tak istotna, że wymaga osobnych organów [...]”²⁴. Tak interpretowali podział władzy także inni twórcy polskiej doktryny w okresie międzywojennym²⁵.

Przyjęcie powyższej interpretacji pozwala unikać oglądania każdego zadania i kompetencji prezydenta z punktu widzenia spełniania cech substancji wykonawczej w celu zaliczenia ich, zresztą dyskusyjnego, do wykonawczych lub nie. Co nie powoduje automatycznego zaklasyfikowania prezydenta do takiej lub innej kategorii organów (władz). Ale to samo odnosi się do innych władz, może w najmniejszym stopniu do sądowniczej, choć też ma ona inne funkcje, np. stwierdzanie ważności wyborów, gdy sprawa nie jest sporna. Każdemu z organów Konstytucja wylicza jego kompetencje, określając w ten sposób jego charakter i miejsce w systemie rządów. Natomiast postulat, aby prezydenta wyłączyć z podziału władz (postulaty takie nie formułują jednak żadnej innej kategoryzacji tego organu), może skłonić do interpretacji jego stanowiska jako zwierzchniego wobec pozostałych władz i ratunkiem nie będzie tu określenie go „arbitrem”, gdyż dopiero wtedy okaże się, że posiada szereg funkcji niemieszczących się w arbitrażu, np. reprezentowanie państwa czy zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi²⁶.

VI. Pozostając zatem na gruncie Konstytucji i bez aspiracji do objęcia roli, zadań i kompetencji prezydenta jedną charakterystyką, można natomiast odpowiedzieć na pytanie: ile władzy ma prezydent, jak się ona ma do zakresu władzy innych organów państwa i jaką rolę wyznacza prezydentowi w systemie rządów.

Punktem wyjścia jest ogólna charakterystyka, zawarta w art. 126 Konstytucji: „[...] Jest najwyższym przedstawicielem RP i gwarantem ciągłości władzy państwowej [...] czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium [...]”. Dla porównania spójrzmy na analogiczne przepisy konstytucji francuskiej (art. 5): „[...] czuwa nad przestrzeganiem konstytucji, przez swój arbitraż zapewnia prawidłowe funkcjonowanie władz publicznych jak też ciągłość państwa, jest gwarantem niepodległości [...] integralności terytorium oraz przestrzegania traktatów”. Niemal ten sam język i porównywalna pozycja. Czy dalej konstytucje tak różnicują te stanowiska, że stają się nieporównywalne?

²⁴ W. Makowski, *Nauka o państwie*, cz. 1: *Teoria państwa*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 2014, Reprint wyd. z 1939, s. 165–167.

²⁵ W. Komarnicki (op. cit., s. 217) pisze: „zasadę podziału władzy [...] wyraża konstytucja w ten sposób, że dla każdej z trzech funkcji państwowych – ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej – stwarza odrębnych piastunów władzy”.

²⁶ Analizując rolę prezydenta jako arbitra, J. Szymanek nie dowodzi, że to jedyna funkcja tego organu, zob. idem, *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Elipsa, Warszawa 2009.

Jak wiadomo, Konstytucja V Republiki wprowadza silną racjonalizację parlamentaryzmu, uszczupla więc pozycję parlamentu na rzecz władzy wykonawczej, w dużym stopniu rządu. Przyznaje prezydentowi szereg prerogatyw, w tym – z punktu widzenia jego władzy rządzenia – przewodniczenie posiedzeniom Rady Ministrów. Ale to rząd określa i prowadzi politykę narodu. W przypadku koabitacji rola prezydenta jest słabsza, w literaturze stwierdza się, że staje się on wówczas raczej arbitrem. Jednakże przez zrównanie kadencji Zgromadzenia Narodowego i prezydenta konstytucja daje szansę wyboru tej samej opcji politycznej w odniesieniu do większości parlamentarnej (czyli rządu) i prezydenta. Jak widać, na bazie tej samej generalnej konstytucyjnej pozycji prezydenta przepisy szczegółowe mogą ukształtować inną realną postać. A jeszcze inną – praktyka na gruncie tych przepisów.

Ale czy to oznacza, że prezydent RP nie może uczestniczyć aktywnie w kształtowaniu i realizacji polityki państwa, korzystając nie tylko z przyznanych mu wprost kompetencji, ale i odpowiedniego układu politycznego? Nie mówiąc już o osobistym autorytecie, doświadczeniu, przekonaniu o potrzebie takiej aktywności, wreszcie dyspozycyjności wobec niego partii, która jest jego zapleczem politycznym: nie trzeba wielkiej wyobraźni, aby dostrzec, jak np. w obecnym układzie politycznym zmieniłaby się rola prezydenta, gdyby dokonać zamiany na stanowiskach premiera (gdyby był nim lider partii i jako prezydent nie stracił swego władztwa partyjnego) i prezydenta. Czy nie okazałoby się, że tę samą koncepcję konstytucyjną można realizować inaczej? Czego zresztą dowodzi, choć w różnym stopniu, analiza kolejnych polskich prezydentur²⁷.

Ponadto, chociaż Konstytucja RP nie wprowadza rozbudowanego instrumentarium racjonalizacji parlamentaryzmu, jak czyni to konstytucja francuska, jednak dopuszcza dość szeroki wachlarz instrumentów równowagi i wzajemnego hamowania władz (zwłaszcza ustawodawczej i wykonawczej) oraz ich kontroli. Jakimi z tych instrumentów dysponuje prezydent i w jakim zakresie kształtują one jego możliwości?

VII. W pierwszej kolejności Konstytucja przypisuje mu rolę najwyższego przedstawiciela państwa i uszczegóławia to art. 133. Częściowo prezydent działa tu na wniosek (decyzje „dyplomatyczne”, ratyfikacja), częściowo wymagane jest upoważnienie ustawy (ratyfikacja umów międzynarodowych wymagających uprzedniej zgody ustawy), ale w przypadku ratyfikacji prezydent posiada prawo wniosku do TK. Konstytucja nie wskazuje w sposób szczegółowy na sferę reprezentowania państwa w UE, zwłaszcza w Radzie Europejskiej. W sukurs przychodzi tu rozstrzygnięcie przez TK wspomnianego sporu kompetencyjnego, które potwierdza możliwość udziału prezydenta w tym zakresie, pod warunkiem współpracy z rządem (co dotyczy też pozostałych kompetencji z art. 133 Konstytucji, z wyjątkiem wniosku do TK). Nawet jeśli uprawnienia prezydenta nie są tu samoistne – to jednak współdziałanie z rządem oraz występowanie na forum międzynarodowym w imieniu państwa stwarzają sze-

²⁷ Zob. T. Nałęcz, *Strażnicy Rzeczypospolitej. Prezydenci Polski w latach 1989–2017*, Polityka, Warszawa 2017.

rokie pole uczestnictwa w realizacji polityki zagranicznej. Pamiętnym przykładem jest upór prezydenta Kwaśniewskiego, aby „być obecnym” najpierw przy podpisaniu traktatu akcesyjnego w Atenach (16 kwietnia 2003), a następnie w uroczystościach rozszerzenia Unii Europejskiej w Irlandii (1 maja 2004), związanych z przyjęciem Polski do UE. Prezydent uczestniczył w nich wspólnie z premierem Millerem (który prezydentowi nie ustąpił tego zaszczytu): w Atenach premier podpisywał, a prezydent przemawiał, w Dublinie zaś prezydent i premier wspólnie trzymali i wciągali na maszt polską flagę „budząc uśmiechy pozostałych 24 przywódców”²⁸ i wielu widzów w Polsce, jednak wypełnili w ten sposób konstytucyjny nakaz współdziałania władz, nie bacząc, że w pozostałych państwach dało się tę kwestię jakoś rozwiązać bez demonstracji. Podobne podłoże miało późniejsze wydarzenie, którego finałem był wspomniany spór kompetencyjny, a może nawet tragicznie zakończona sprawa udziału w uroczystościach w Katyniu w 2010 r. Przypadki te, prawdopodobnie niejedyne, wskazują na walkę prezydenta o realizację jego pozycji, w tym przypadku na tle atrybutu reprezentanta państwa. Wprawdzie istnieje pewna zwyczajowa zgoda w zakresie określonych zagranicznych wizyt prezydenta, jednak tam, gdzie jej brak, „szlachetne intencje Konstytucji” wymagają mądrości politycznej. Dlatego propozycje prezesa PiS przed rekonstrukcją rządu zapowiadana jesienią 2017 r., aby na polu polityki zagranicznej prezydent przejął szerszą inicjatywę, wskazują, że – przynajmniej w tym układzie politycznym – nie widziano przeszkód dla realizowania takiej koncepcji w praktyce. Nie było natomiast pewne, jak długo miałyby ta koncepcja obowiązywać²⁹ i jak ułożą się na tym polu stosunki z nowym premierem.

Szczególne miejsce powierza Konstytucja prezydentowi w odniesieniu do sił zbrojnych, których jest najwyższym zwierzchnikiem, choć w okresie pokoju Konstytucja nakazuje wykonywanie tej funkcji za pośrednictwem ministra obrony narodowej, na czas wojny zaś mianowanie na jego wniosek naczelnego dowódcy. Z tym że prezydent dysponuje tu własnym organem doradczym w postaci Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Prezydent nadaje też na wniosek ministra stopnie wojskowe. Ta ostatnia kompetencja, zresztą na szerszym tle stosunków prezydenta z byłym już ministrem, była (zwłaszcza w 2017) w praktyce ćwiczona, może niekoniecznie tak, jak by to twórcy Konstytucji uważali za idealne, ale w sytuacji, jaka zaistniała, pozwoliła prezydentowi nie być bezradnym wobec swego rodzaju braku respektowania jego pozycji przez ministra. Wstrzymując nominacje na wniosek ministra, upublicznił spór, który został ostatecznie rozwiązany przez zmianę na stanowisku ministra. Wydaje się, że prezydent jednak nie wykorzystywał w owym „pojedyнку” z ministrem (z rządem!) innych swoich uprawnień, np. orędzia do Sejmu, przedstawienia sprawy na forum Rady Gabinetowej (może nawet wniosku do Sejmu o pociągnięcie ministra do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu za niespektowanie konstytucyjnej pozycji głowy państwa w zakresie sił zbrojnych). Orę-

²⁸ Ibidem, s. 203 i 208.

²⁹ Towarzyszyło tej koncepcji przewidywanie powołania na ministra spraw zagranicznych współpracownika prezydenta z Kancelarii Prezydenta RP, ta koncepcja nie została jednak zrealizowana.

dzie i Rada Gabinetowa nie są środkami zaopatrzonymi w sankcję, są jednak instrumentami konstytucyjnymi odpowiednimi do oficjalnego prezentowania opinii lub nawet – na forum Rady Gabinetowej – żądań zwierzchnika sił zbrojnych pod adresem ministra. Są więc znacznie poważniejsze niż korespondencja – ujawniana i komentowana przez media, czy spontaniczne, nawet obraźliwe, wypowiedzi medialne głowy państwa. Jak wspomniano, zmiana na stanowisku ministra (styczeń 2018) wskazuje na skuteczność nieformalnego działania prezydenta, choć jak niesie wieść gminna, okupioną ustępstwem w sprawie ustaw sądowych (zob. dalej).

W przypadku obu sfer funkcjonowania państwa – polityki zagranicznej i obronności – widać staranie Konstytucji o niekonfliktowe rozstrzygnięcie problemu, w którym następuje zbieg kompetencji prezydenta i rządu, ale widać też, że praktyka w tym zakresie za Konstytucją nie nadała i w efekcie Konstytucja oskarżana jest o niejasność. W przypadku poprawnie ukształtowanych relacji między tymi organami „rządzi”, czyli prowadzi politykę, rząd, ale prezydent ma szansę uczestniczyć w ukierunkowaniu tego rządzenia i brać w nim, w odpowiednich formach, udziału.

VIII. Kolejna kwestia to rola prezydenta w czuwaniu nad przestrzeganiem Konstytucji (należałoby ją nazwać obowiązkiem). W tym zakresie prezydent ma sporo środków, żeby tylko wskazać najbardziej oczywisty – wniosek do TK. Ale jeśli głębiej poddać analizie sferę uprawnień prezydenta, w tym jego prerogatyw, to widać, że znakomita ich większość może temu celowi służyć. Przyjrzyjmy się jednej sytuacji: prezydent przyjął ślubowanie od sędziów TK wybranych przez Sejm VII kadencji po unieważnieniu uchwał o wyborze podjętych przez Sejm poprzedniej kadencji, wyprzedzając o kilka godzin orzeczenie Trybunału w tej sprawie. Można by powiedzieć, że prezydent otrzymał uchwały aktualnego Sejmu i nie miał obowiązku analizowania ich legalności, czyli zgodności z Konstytucją. Nie miał? A może jednak powinien to zrobić, skoro jest strażnikiem Konstytucji? Może nawet bardziej niż Trybunał, który ogranicza się do wypowiedzi w sprawie aktów normatywnych³⁰, prezydent może też oceniać działania, ich motywy i skutki polityczne, czyli mówiąc nieco nieprawniczo – oceniać przestrzeganie nie tylko litery, ale i ducha Konstytucji. Powinien też bezwzględnie poczekać na orzeczenie TK, a także interweniować, gdy jego wyroki nie były ogłaszane (pomińmy już ślubowania przyjmowane w nocy, sam prezydent nadwyreżył bowiem w ten sposób swój prestiż).

Czy podejmowanie przez prezydenta działań w zakresie przestrzegania Konstytucji jest uczestnictwem w sprawowaniu władzy? Wydaje się, że tak. Wyróżnić tu można dwa „kanały” oddziaływania: pierwszy o charakterze politycznym, wynikający z autorytetu głowy państwa, drugi zawierający element sankcji, jako konsekwencji wystąpienia do TK (lub odmowy podjęcia decyzji, np. nominacyjnych, gdy prezydent może to uczynić). Nawet jeśli – w przypad-

³⁰ Tak np. TK postanowieniem z 7 stycznia 2016 r. (U 8/15) umorzył postępowanie w sprawie zbadania zgodności z Konstytucją uchwał unieważniających wybór członków TK, dokonany przez Sejm VI kadencji, uzasadniając to brakiem charakteru normatywnego tych uchwał (przy zdaniach odrębnych).

ku wniosku do TK – sąd ten ostatecznie nie potwierdzi zarzutów prezydenta, opinia prezydenta, jego argumentacja, zaistnieją w sferze publicznej, a co więcej, udział Trybunału w sprawie wzbogaci doktrynę konstytucyjną. Przy okazji, widząc aktualny stan TK, zwłaszcza słyszalną publicznie o nim opinię, prezydent być może powinien być zaniepokojony i – np. w formie orędzia – zwrócić na to uwagę parlamentowi, podobnie też w kwestii niepublikowania wyroków TK. Niestety prezydent raczej pozytywnie ocenia funkcjonowanie tej instytucji.

IX. Najbardziej popularna jest kompetencja prezydenta z zakresu ustawodawstwa: inicjatywa ustawodawcza, podpisanie i zarządzenie ogłoszenia ustawy oraz tzw. weto (lub wnioski do TK), a w pewnym sensie także prawo wydawania rozporządzeń wykonawczych. Zarówno inicjatywa, jak weto pozwalają głowie państwa na aktywny udział w procesie stanowienia ustaw (choć poza trybem ustawodawczym *sensu stricto*), jakkolwiek każda z tych instytucji inaczej. Są one dobrze znane, nie trzeba ich rozwijać, ale należy wspomnieć, że zwłaszcza odmowa podpisania ustawy i skierowanie jej z umotywowanym wnioskiem do ponownego rozpatrzenia mogą mieć dość istotne znaczenie w kształtowaniu decyzji publicznych. Wydaje się, że nawet odrzucone przez Sejm weto ma swoje znaczenie, pozwala bowiem wybrzmieć zarzutom prezydenta, spowodować ponowne rozpatrywanie ustawy i angażować do ponownego uchwalenia szersze grono parlamentarzystów niż minimum niezbędne do uchwalenia ustawy „w pierwszym podejściu”. Nie przypadkiem szereg razy określone podmioty (często obywatele) zwracały się do kolejnych prezydentów o niepodpisywanie danej ustawy. Mimo że weto ustawodawcze i wniosek do TK o przeprowadzenie prewencyjnej kontroli zgodności ustawy z konstytucją są konsekwencją odmowy podpisania ustawy i to je proceduralnie wiąże, każda z tych instytucji ma swoje odrębne oblicze prawne. Tym bardziej że Konstytucja z 1997 r. zniósła wcześniejszą możliwość wykorzystywania ich obu wobec tego samego aktu³¹. Oznacza to, że – co do zasady – prezydent stosuje wniosek do TK, gdy przyczyną jest, w jego opinii, niekonstytucyjność przepisów ustawy, a więc należy to do powyżej omówionych instrumentów czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji, natomiast weto stosuje w innych przypadkach, na ogół z przyczyn społecznych, politycznych lub prawnych. Można na nie spojrzeć także z punktu widzenia roli prezydenta jako arbitra. Po pierwsze, między parlamentem a rządem, gdy uchwalona ustawa będzie sprzeczna z kierunkiem polityki rządu lub możliwością, np. finansową, jej realizacji; a po drugie, może być instrumentem arbitrażu o charakterze politycznym lub społecznym, gdy prezydent in-

³¹ Art. 18 MK przewidywał, że ustawa ponownie uchwalona przez Sejm mogła być następnie zaskarżona do TK. Oznaczało to, że prezydent mógł kierować do ponownego rozpatrzenia ustawę z powodu niekonstytucyjności, a kiedy Sejm nie uznał argumentu – dopiero do TK, względnie po ponownym uchwaleniu – poszukiwał argumentów konstytucyjnych. Zastosowanie weta w sytuacji dostrzeżonej niekonstytucyjności może mieć także świadomy podtekst nadania sprawie określonego wydźwięku, gdy głowie państwa zależy na efekcie politycznym lub gdy jest pewna, że weto nie zostanie odrzucone, podczas gdy dyskryminujący wyrok TK nie byłby pewny.

spirowany przez opozycję lub zwłaszcza przez obywateli spowoduje, że ustawy nie wejdzie w życie³².

Chociaż więc weto jest formalnie zastosowane wobec aktu parlamentu i w zasadzie jest instrumentem równowagi między władzą ustawodawczą a wykonawczą, jednak często może faktycznie dotyczyć polityki rządu, kiedy ustawa jest przyjęta na wniosek rządu (lub posłów, ale z inspiracji rządu), przez zdyscyplinowaną większość parlamentarną, prezydent zaś występuje w imieniu interesu publicznego (czyli znowu jest swego rodzaju arbitrem), względnie chce zaznaczyć swoje merytoryczne stanowisko w danej sprawie, inne niż rządu i większości parlamentarnej. To tłumaczyłoby fakt, powtarzający się we wszystkich dotychczasowych prezydenturach, że większa liczba wet zgłoszonych przez danego prezydenta dotyczyła okresów koabitacji³³. Gdy natomiast większość parlamentarna i rząd należały do zaplecza politycznego prezydenta, weta topniały, były nieliczne i nie dotyczyły spraw zasadniczych. Dotyczyło to wszystkich prezydentów, ale ze względu na długość prezydentury przykładem mogą być obie kadencje Aleksandra Kwaśniewskiego, gdy różnica ta była drastyczna (28 do 2). Co więcej – pojawiło się wówczas szereg odmów podpisania ustawy, gdy cel ustaw miał charakter reform gospodarczo-społecznych (np. wprowadzenie liniowego podatku w 1999). Jak widać, weto ustawodawcze podatne jest też na osobiste polityczne przekonania głowy państwa³⁴.

Na tym tle dość szczególnie zarysowały się trzy przypadki odmowy podpisania ustaw, jakie zdarzyły się w bieżącej kadencji (2017). Po okresie, gdy prezydent, niekwestionujący żadnego posunięcia stanowiącej jego macierzyste zaplecze polityczne partii rządzącej (formalnie parlamentu i rządu) w sprawie TK³⁵ czy prawa o zgromadzeniach, był odbierany przez opinię publiczną jako wyłącznie akceptujący politykę partii, odmowa podpisania najpierw jednej ustawy (o RIO), potem zaś dwu innych, o wiele ważniejszych ze względu na ich znaczenie dla państwa prawa i odbiór społeczny (chodziło o ustawę o SN i nowelizację ustawy o KRS), spowodowała, że zaczęto dostrzegać pewien potencjał w samodzielnym sprawowaniu władzy prezydenckiej. I co więcej, wiązać to też z reakcją głowy państwa na protesty społeczne (liczne spektakularne demonstracje), dało się więc odczuć swego rodzaju nadzieję na nowe

³² Szerzej zob. M. Kruk, *Teoretyczne i praktyczne aspekty odmowy podpisania ustawy przez prezydenta a jakość prawa*, w: J. Wawrzyniak (red.), *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, Wyd. TK, Warszawa 2005, s. 198 i n.

³³ Pojęcie koabitacja jest tu użyte umownie, wydaje się bowiem, że o rzeczywistej koabitacji („współzamieszkiwaniu” gabinetu rządowego łącznie przez rząd i prezydenta) powinno się mówić w sytuacji, gdy prezydent ma formalne uprawnienie do kierowania rządem, a rząd ponosi także przed nim odpowiedzialność. Jednakże to poręczne określenie przyjęto dla sytuacji, gdy rząd i prezydent pochodzą z różnych opcji politycznych.

³⁴ Ale może wobec prezydentów wybieranych w wyborach powszechnych, w toku których owe przekonania mogą stanowić ich atut, a procedura wymaga od nich prowadzenia kampanii (inaczej, niż gdy wybór przez parlament odbywa się bez debaty), nie można wymagać takiej neutralności politycznej, jaką tradycja, jeszcze monarchiczna, zakodowała w stanowisku głowy państwa, oddając w jej ręce np. nominacje sędziowskie, ogłaszanie ustaw itp.

³⁵ Pełny opis i dokumentacja znajdują się w: P. Radziejewicz, P. Tuleja (red.), *Konstytucyjny spór o granice zmian organizacji i zasad działania Trybunału Konstytucyjnego, czerwiec 2015 – marzec 2016*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

otwarcie w tym zakresie. Jeśli natomiast chodzi o motywy odmowy podpisania ww. ustaw, z jednej strony prezydent dostrzegł, że nie zostały one przedstawione mu do konsultacji, z drugiej – że należne mu kompetencje przenoszone są na ministra sprawiedliwości (zarazem prokuratora generalnego, co jeszcze pogarszało sytuację) i wreszcie że nie są one zgodne z Konstytucją³⁶. Odmawiając podpisania ustaw, prezydent zapowiedział też własną inicjatywę ustawodawczą w tym zakresie. Ustawy były dla partii na tyle ważne, że stanowisko prezydenta w sprawie weta pociągnęło za sobą dość spektakularny kryzys w relacjach prezydenta z jego obozem politycznym, a zwłaszcza jego liderem. Weto wywołało tak gwałtowną reakcję, że aż szef rządzącej partii politycznej pozwolił sobie na upokarzające głowę państwa określenie wydarzenia jako „incydentu” (incydent to coś przypadkowego, nieprzemyślanego, co nie powinno się ani zdarzyć, ani powtórzyć³⁷). Wniesione później przez prezydenta projekty zostały uchwalone³⁸, choć znaczna część doktryny i środowisk prawniczych uważa szereg ich przepisów za niezgodne z Konstytucją.

Niezależnie od wyniku zastosowania przez prezydenta owych wet (a nawet od przyczyny ich zastosowania), widać wyraźnie, jak bardzo duży potencjalny wpływ mogą mieć one na decyzje państwa. Być może gdyby w bieżącej kadencji prezydent już wcześniej stosował weto (ustawy o TK, o zgromadzeniach) i był potem konsekwentny, sytuacja tych instytucji mogłaby wyglądać inaczej, a być może także następne ustawy proponowano by ostrożniej. To otwiera ogromną przestrzeń ingerowania (i nie należy tego słowa rozumieć w negatywnym aspekcie) prezydenta w sferę, realizowanej poprzez ustawy, polityki państwa, polityki rządowej, zarazem władzy wykonawczej, jak i władzy ustawodawczej. W literaturze pojawiło się też spostrzeżenie, czy w tym zakresie (i analogicznie w zakresie inicjatywy ustawodawczej) nie należałoby uznać istnienia materialnego ograniczenia uprawnień prezydenta tylko do tych kwestii, które należą do jego kompetencji³⁹. Jednakże Konstytucja nie wskazuje takiego kryterium, a ponadto nie byłoby ono skuteczne⁴⁰.

X. W relacjach z rządem, który w myśl Konstytucji z 1997 r. nie ponosi odpowiedzialności przed prezydentem, gdy prezydent chce drogą formalną albo uzyskać informację od Rady Ministrów, albo przekazać jej własną opinię, ma

³⁶ Do TK nie zostały zaskarżone, prezydent wybrał formę weta, zapewne dlatego, że zakres jego zastrzeżeń dotyczył nie tylko kwestii niekonstytucyjnych (chyba raczej nie obawiał się uznania ich konstytucyjności przez TK), a po drugie otwierało to drogę do wniesienia własnych projektów.

³⁷ *Słownik języka polskiego*, red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1978, s. 783, podaje – jako ilustrację wydźwięku tego słowa – następujący kontekst: „Pożalowania godny, przykry, nieprzyjemny incydent”.

³⁸ Ustawy: z 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym, Dz. U. 2018, poz. 5; z 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. 2018, poz. 3. Nie podjęto natomiast ponownego rozpatrzenia poprzednich ustaw o SN i KRS, ale dawniej także zdarzało się, że po wecie Sejm nie podejmował ponownego rozpatrywania zwróconych mu ustaw.

³⁹ P. Sarnecki, *Podział władzy w praktyce*, w: *Konstytucja RP w praktyce: konferencja naukowa*, Biuro RPO, Warszawa 1999, s. 142.

⁴⁰ Nieskuteczność tę podziela cyt. wyżej autor, wskazując zresztą na zaszczerpienie przez konstytucję konkurencyjności na tym polu między dwoma członami władzy wykonawczej.

do dyspozycji Radę Gabinetową (na innej płaszczyźnie – NIK). Konstytucja nie zobowiązuje bowiem rządu, jak to czyniła Mała Konstytucja, do składania prezydentowi informacji, a w sytuacji gdy zwyczajowo (od czasu III kadencji) przedstawiciele prezydenta nie uczestniczą w posiedzeniach rządu, kanały takiej informacji mogą się niekiedy okazać skąpe. Z drugiej strony Konstytucja wykluczyła sytuację, w której prezydent może wykorzystać Radę do przejęcia kierowania rządem⁴¹. Zachowała ją więc do oficjalnego i sformalizowanego, a więc publicznego i jawnego, kontaktu obu segmentów władzy wykonawczej oraz jako forum ich współdziałania, inicjowane przez prezydenta. W praktyce prezydenci nie umieją z niej korzystać, a i premierzy bywają jej niechętni. Najwięcej prób miało miejsce w czasie prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego, który w ten sposób podejmował kontakty z rządem premiera Jerzego Buzka i Leszka Millera, ale albo nie były one owocne, ponieważ niezainteresowanie demonstrował premier, albo prezydent nieco brutalnie oceniał na posiedzeniach Rady poczynania rządu⁴². Słaba praktyka funkcjonowania tej instytucji powoduje, że Rada Gabinetowa jest organem, jeśli nie martwym, to uśpionym i pewnie w toku zmian Konstytucji zniknie (chyba że któryś prezydent okaże się królewiczem z bajki).

XI. Jedną z najbardziej komentowanych relacji prezydenta i rządu są prezydenckie kompetencje związane z powoływaniem Rady Ministrów, przyjmowaniem dymisji Rady i jej członków oraz dokonywaniem zmian w jej składzie. W tym zakresie podkreśla się często, że powoływanie rządu jest zdeterminowane na tyle z jednej strony sytuacją polityczną, z drugiej przepisami Konstytucji, że prezydent nie ma tu wiele do powiedzenia. W przypadku jednoznacznego układu politycznego – to prawda: jeśli powoła rząd wbrew partii większościowej, to nie uzyska on wotum zaufania i sprawa przejdzie w ręce samego Sejmu. Dlatego też w określonych sytuacjach prezydentowi trudno zarzucać, że jest posłusznym wykonawcą woli większości parlamentarnej, jak to czyniono wobec np. prezydenta Bronisława Komorowskiego w przypadku desygnowania na premiera Ewy Kopacz, co zresztą było działaniem takim samym, jak w wielu innych przypadkach wcześniej i później. Ale może się zdarzyć sytuacja, gdy układ polityczny nie jest oczywisty, gdy prezydent może, a nawet powinien podejmować wysiłek negocjacji politycznych i próby zbudowania koalicji dla rządu, tak jak według niedawnych doniesień prasowych podjął to – nawet w systemie kanclerskim – prezydent RFN. Także w czasie wspomnianych kadencji prezydent Kwaśniewski, który podejmował aktywną interwencję na płaszczyźnie decyzji o składzie rządu, choćby w sprawie odwołania wicepremiera Marka Belki (lipiec 2002)⁴³, a zwłaszcza powołania go na premiera (czerwiec 2004). W tej ostatniej sytuacji, mimo że prezydent „odbył

⁴¹ Nie może ona w myśl art. 141 być wykorzystywana w sprawach bieżących ani nie przysługują jej kompetencje Rady Ministrów.

⁴² Zob. T. Nałęcz, op. cit., s. 191, 198–199 i n.

⁴³ Po tygodniowym niemal zwlekaniu prezydenta z uwzględnieniem wniosku premiera Millera w tej sprawie, wygrało w efekcie posłuszeństwo Konstytucji, która już wyeliminowała wspomniane wyżej słówko „może”, interpretowane jako swoboda prezydenta w odwołaniu lub nie członka rządu na wniosek premiera.

prawdziwy maraton rozmów i negocjacji, mających na celu zbudowanie dla Belki odpowiedniego zaplecza parlamentarnego”, gdy się to nie udało, postanowił „przełamać opór faktami dokonanymi”⁴⁴. Spowodował zatem konstruktywne wotum nieufności, licząc słusznie, że nawet w braku wotum zaufania w tak nieskonsolidowanym Sejmie nie powiedzie się wariant drugi (wybór rządu przez Sejm), ale też izba nie zdecydowała się na skrócenie kadencji przy wariacie trzecim, co faktycznie nastąpiło (rządowi premiera Belki wyrażono wówczas wotum zaufania, i to bezwzględną większością głosów). Nie chodzi o zachwalanie takiego postawienia na swoim przez prezydenta (gdyż nieco zakrawa to na fortel, a tych w polityce nie powinno się w nadmiarze stosować), ale o wskazanie na tym przykładzie dwu okoliczności: po pierwsze, owego „maratonu rozmów i negocjacji”, które prezydent może podejmować przy tworzeniu rządu lub zmianach w nim, choćby w celu odsunięcia groźby ponownych wyborów; po drugie, umiejętności dostrzeżenia odpowiedniej dla siebie sytuacji politycznej i wykorzystania jej do skutecznego przeprowadzenia własnego planu politycznego tam, gdzie Konstytucja – wydawałoby się – czyni go bezradnym stróżem żyrandola⁴⁵.

XII. Już ten ostatni przykład wskazuje, że pewien potencjał możliwości prezydenta tkwi także w przyznanym przez Konstytucję prawie do skrócenia kadencji Sejmu, a zarazem Senatu. Konstytucja nie pozostawia tu prezydentowi pełnej swobody działania, ani nawet takiego wyboru, jaki Mała Konstytucja pozostawiała prezydentowi, z którego to wyboru skorzystał prezydent Wałęsa w 1993 r., o czym była już mowa wyżej. Prezydent skraca kadencję Sejmu, gdy Sejm nie udzieli rządowi wotum zaufania w trzeciej próbie powołania go (art. 155 ust. 2) oraz może to uczynić w przypadku nieprzedłożenia mu do podpisu ustawy budżetowej w ciągu 4 miesięcy od przedłożenia Sejmowi projektu (art. 225). O ile w pierwszym przypadku skrócenie jest obligatoryjne, a prezydent może co najwyżej podejmować próby zapobieżenia temu poprzez polityczne negocjacje (przeciwnie też?), o tyle drugi przypadek oznacza fakultatywność decyzji, a to pozostawia prezydentowi ocenę sytuacji i motywów, jakimi się kieruje. Sytuacja bowiem może być niegroźna – lekkie przekroczenie terminu z uzasadnionych czy usprawiedliwionych powodów i wówczas rozwiązanie parlamentu byłoby sprowadzeniem niepotrzebnego kryzysu konstytucyjnego, a dla budżetu oznaczałoby to jeszcze dłuższe oczekiwanie. A może też być to sytuacja znamionująca już istniejący poważny kryzys parlamentarny, blokadę pracy ustawodawczej i brak szans na uchwalenie budżetu, stąd nowe wybory mogłyby być jego rozwiązaniem. Wybór należy do prezydenta i tylko w podręcznikowo czystej sytuacji byłby oczywisty. Jednak zważywszy, że na szali leży kryzys lub jego uniknięcie, oznacza to nie tylko, że Konstytucja wymaga od prezydenta politycznej mądrości, gdyż wiele od jego decyzji zależy (także ocena sytuacji po ewentualnych wyborach), ale też – być może – podjęcie działania w celu usunięcia przeszkód, jakie się przed uchwaleniem bu-

⁴⁴ T. Nałęcz, op. cit., s. 208.

⁴⁵ Aluzja do nietrafnej oceny funkcji prezydenckiej, wyrażonej niegdyś przez Donalda Tuska, przedkładającego nad nią fotel premiera.

dżetu pojawiły (może spowodował to rodzaj „szantażu” jakiejś grupy politycznej, może oczekiwanie na spełnienie warunków itp.). Prezydent musi sprawę rozważyć i podjąć stosowne mądre działanie. Ale w tym zakresie doświadczenia nie ma, gdyż właściwie żadna z tych sytuacji, które się z terminowością ustawy budżetowej zdarzyły, nie miała takich „podręcznikowych” przyczyn. Zarówno prezydent Lech Wałęsa, jak i prezydent Lech Kaczyński próbowali swoje uprawnienie wykorzystać do innego zgoła celu. Z jednej strony więc podjęta została falandyzacja przepisów MK, tak aby udowodnić, że terminy (wtedy nieco inne i inaczej sformułowane) zostały przekroczone, z drugiej – spowolnienie prac izby (tu też wina ówczesnego marszałka Sejmu, który zobowiązany jest do strzeżenia praw Sejmu i nie powinien na owo spowolnienie pozwolić) uzasadniało publicznie ujawnione wahanie prezydenta, co do skrócenia kadencji, co skłaniało kluby obawiające się nowych wyborów (zwłaszcza Samoobrony) do podjęcia właściwych decyzji w sprawie koalicji z partią, której prezydent sprzyjał. Sejm oczywiście nie został rozwiązany ani w pierwszym, ani w drugim przypadku.

XIII. Wprawdzie niniejsze rozważania nie mają na celu analizowania wszelkich uprawnień prezydenta „udostępniających” mu, w szerszym lub węższym zakresie, akses do władzy rządowej, ale w związku ze wspomnianym na wstępie projektem prezydenta Andrzeja Dudy przeprowadzenia referendum konstytucyjnego warto także tej instytucji poświęcić kilka słów. Mając na uwadze, jak potężnym instrumentem władzy stało się ono zwłaszcza za prezydentury Charles’a de Gaulle’a, gdy stosował je praktycznie „ponad głową” parlamentu (za zgodą rządu, który był mu podległy). Być może właśnie ta francuska praktyka była przestroga, która nakazała twórcom polskiej Konstytucji wprowadzić tu arbitra w postaci Senatu. Senat wyraża bowiem zgodę na zarządzenie referendum przez prezydenta. Prezydent Duda raz takiej zgody nie otrzymał, ale miał do czynienia z Senatem poprzedniej kadencji. Nie podejmując dywagacji co do rozwoju obecnej sytuacji, trzeba jedynie stwierdzić, że proponowanie referendum, a zwłaszcza jego przedmiot, może być realizacją jakiegoś istotnego planu prezydenta, ale że jest on tu skazany na uzyskanie zgody części władzy ustawodawczej, tzn. także czynnika politycznego. Trzeba też pamiętać, że referendum opiniodawcze (jako takie jest ono zapowiadane w obecnym przypadku) w sprawie czy to zmiany Konstytucji, czy zmian w Konstytucji, nie będzie łatwe do przeprowadzenia ani w świetle art. 125 (zwłaszcza jeśli dopisze frekwencja), ani art. 235 Konstytucji.

XIV. Jest oczywiste, że koncepcja konstytucji, jej konkretne przepisy, nie funkcjonują w politycznej próżni, ale w konkretnych układach politycznych. Stąd za każdym razem mogą działać inaczej i inne elementy mogą być akcentowane. Przepisy konstytucji powinny być jednak na tyle uniwersalne, aby w każdej sytuacji zapobiegać konfliktowi i w każdej pozostawiać prezydentowi do dyspozycji takie samo spektrum możliwości. I wydaje się, że wysiłek tej Konstytucji idzie właśnie w tym kierunku, chociaż coraz dłuższe i zróżnicowane doświadczenie praktyki konstytucyjnej może wskazywać na potrzebę weryfikacji jej przepisów, a nawet zasad.

W świetle tego powstaje natomiast pytanie: czy istotnie prezydent nie ma władzy adekwatnej do swojej legitymacji? Ale także odpowiednio do faktu, że cieszy się właściwością formalnej politycznej neutralności i nieodpowiedzialności. Tego braku politycznej odpowiedzialności nie bierze się pod uwagę, a przecież należałoby wyważyć oba czynniki: legitymizację i nieodpowiedzialność polityczną. Za jego akty urzędowe odpowiedzialność ponosi prezes Rady Ministrów w formie kontrasygnaty, której znaczna ich część nie wymaga, gdyż stanowi prerogatywy prezydenta (art. 144 Konstytucji).

Analiza wszystkich możliwości, jakie Konstytucja otwiera przed prezydentem, wskazuje, że nie znajduje się on, jak to się próbuje niekiedy przedstawić, na całkiem przegranej pozycji i tylko system prezydencki mógłby tu pomóc⁴⁶. Istotą sprawy jest natomiast umiejętne wykorzystywanie tych atrybutów, które prezydent posiada, wzmocnionych autorytetem samego stanowiska głowy państwa⁴⁷. Nawet jeśli tylko ograniczyć je do arbitrażu, to przecież arbiter rozstrzyga, a więc decyduje. Pozwoliłyby one prezydentowi na całkiem spore uczestnictwo w zarządzaniu sprawami państwa w imieniu i interesie obywateli, bez bieżącej ingerencji w działanie rządu i bez formalnych uprawnień do jego kontroli. Tak więc system kompetencji władzy prezydenckiej pozwala na pewną elastyczność w jej wykorzystywaniu: głowa państwa, nie naruszając autonomii rządu, może być aktywna w zakresie równoważenia władz, arbitrażu, konsultacji, współdziałaniu (zwłaszcza w sferze obrony i stosunków międzynarodowych), przestrzeganiu prawa (to nawet obowiązkowo), inicjatywy itd., ale może też godzić się na bardziej bierną postawę, tylko obserwującą, jeśli uzna, że jej interwencja nie jest niezbędna. Co więcej – jej atrybutem jest także gwarantowanie ciągłości władzy państwowej (co powinno być rozumiane, jak we Francji, jako ciągłość państwa), na co pozwala prezydentowi jego polityczna nieodpowiedzialność.

prof. dr hab. Maria Kruk
Uczelnia Łazarzkiego, Warszawa
maria.kruk-jaros@lazarzski.pl

THE SCOPE OF THE PRESIDENT'S POWER

Summary

The article deals with the problem of the President's power analysed in two dimensions. First traditional conceptions of the presidency in Polish democratic constitutions (the Constitution of 1921, the Constitution of 1992 termed 'Small Constitution', and the Constitution of 1997) were examined to determine how in the generally accepted parliamentary system of government the position of the head of state was shaped. This analysis took into account the decision of 1990 to hold direct universal presidential elections. Then, and this was the main focus of the analysis, all the constitutional channels through which the President can influence the legislative and ex-

⁴⁶ To używane w dyskusji publicznej określenie nie jest zdefiniowane i w efekcie, nie wiadomo, jaki system miałyby oznaczać.

⁴⁷ Właśnie z analizy pozycji konstytucyjnej, roli ustrojowej i kompetencji głowy państwa D. Dudek wyprowadza tezę o autorytecie prezydenta, zob. idem, op. cit.

ecutive decisions of the state were analysed. Contrary to the belief that the President's power is limited, the findings of the study conducted do not lead to such a conclusion. On the contrary, the president's activity may manifest itself in balancing power, arbitration, consultation, cooperation, compliance with the law (this is compulsory), initiative, etc. The Constitution does not contain any rigid provisions in this respect: the President may also accept a more passive attitude, one of a mere observant if he considers that his intervention is not necessary. Such an approach will also constitute a form of monitoring of the country's affairs.