



Ryszard Mojak

**INSTYTUCJA
PREZYDENTA RP
w okresie
przekształceń
ustrojowych**

**INSTYTUCJA
PREZYDENTA RP
w okresie
przekształceń
ustrojowych**

1000038840





WYDAWNICTWO
UNIwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej

Ryszard Mojak

INSTYTUCJA
PREZYDENTA RP
w okresie
przekształceń
ustrojowych

WYDAWNICTWO
UNIwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej
LUBLIN 1995

Redaktor
Edward Rychcik

Redaktor techniczny
Anna Grzegorowska

Korektor
Krystyna Krzyż

*Projekt okładki
i stron tytułowych*
Jerzy Durakiewicz

496152

ISBN 83-227-0752-5

Biblioteka
UMCS
Lublin

Wydanie I
Wydawnictwo Sejmowe
Warszawa 1994

Wydanie II
Wydawnictwo
Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej
Lublin 1995

WYDAWNICTWO
UNIwersytetu Marii Curie-SKŁODOWSKIEJ

Pl. Marii Curie-Skłodowskiej 5, 20-031 Lublin

Tel. (0-81) 37-53-02, 37-53-04, telex 0643223

EO. 815/96/23

8.05.96

SPIS TREŚCI

PRZEDMOWA DO II WYDANIA	7
Przypisy	12
Rozdział I. EWOLUCJA KONCEPCJI I CHARAKTERU PRAWNO- USTROJOWEGO PREZYDENTURY W POLSKIM SYSTEMIE USTROJOWYM W LATACH 1944–1989	13
1. Charakter i rola ustrojowa prezydentury w latach 1944–1952	13
1.1. Stanowisko ustrojowe Prezydenta Krajowej Rady Narodowej (1944–1947)	13
1.2. Pozycja i rola prawnoustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle Małej konstytucji z 19 lutego 1947 roku	19
2. Przesłanki odrzucenia instytucji prezydenta w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 roku	27
3. Problematyka reaktywowania urzędu prezydenta w dobie Konstytucji PRL (1952–1989)	35
3.1. Kontrowersje wokół konstytucyjnej regulacji „kolegialnej” głowy państwa	35
3.2. Poglądy w doktrynie polityczno-ustrojowej i w nauce prawa w kwestii reaktywo- wania urzędu prezydenta	37
Przypisy	48
Rozdział II. GENEZA I KSZTAŁTOWANIE SIĘ KONCEPCJI INSTYTUCJI PREZYDENTA W PROCESIE REFORM USTROJOWYCH W 1989 ROKU	61
1. Przesłanki reform polityczno-ustrojowych z roku 1989 a geneza urzędu prezydenta	61
2. Spór o model konstytucyjno-ustrojowy prezydentury podczas obrad „Okrągłego stołu” i w debacie parlamentarnej	67
Przypisy	82
Rozdział III. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA KONSTYTUCYJNEGO STANOWISKA PREZYDENTA W ŚWIETLE NOWELI KWIETNIOWEJ Z 1989 ROKU	92
1. Funkcje ustrojowe i miejsce prezydenta w systemie organów państwowych	92
2. Zasady i tryb odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta	106
3. Problematyka odpowiedzialności politycznej a zagadnienie kontrasygnaty aktów prawnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	116
Przypisy	124
Rozdział IV. ZASADY WYBORU PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ	132
1. Wprowadzenie	132
2. Prawne warunki wybieralności prezydenta i zasada <i>incompatibilitas</i>	138
2.1. Kwalifikacje i cechy osobiste kandydata	140
2.2. Ograniczenia w wyborze na urząd prezydenta	142
2.3. Zasada <i>incompatibilitas</i>	145

3. Organizacja i tryb wyboru prezydenta	147
3.1. Zarządzanie wyborów	156
3.2. Zasady wyboru	157
3.3. Zgłaszanie kandydatów	158
3.4. Kampania wyborcza i finansowanie wyborów	160
3.5. Ustalenie wyników głosowania oraz ważności wyboru prezydenta	164
4. Objęcie urzędu i okres urzędowania prezydenta	169
Przypisy	182

Rozdział V. ZAKRES I KLASYFIKACJA KOMPETENCJI PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ (do uchwalenia Małej konstytucji 17 X 1992 roku)

1. Wprowadzenie	204
2. Kompetencje prezydenta w stosunku do parlamentu (Sejmu i Sénatu)	209
2.1. Zarządzanie wyborów, zwoływanie na pierwsze posiedzenie, rozwiązanie parlamentu	209
2.2. Uprawnienia ustawodawcze prezydenta	216
2.3. Formy bezpośrednich kontaktów prezydenta z parlamentem	228
3. Kompetencje prezydenta w stosunku do rządu	231
4. Kompetencje prezydenta w zakresie wymiaru sprawiedliwości	244
4.1. Prezydent a organy wymiaru sprawiedliwości	245
4.2. Prawo łaski	249
5. Kompetencje prezydenta w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa	252
5.1. Uprawnienia w zakresie obronności	253
5.2. Uprawnienia w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa	258
6. Kompetencje prezydenta w zakresie stosunków międzynarodowych	264
6.1. Uprawnienia w zakresie biernej i czynnej legacji	265
6.2. Ratyfikacja umów międzynarodowych	266
7. Pozostałe kompetencje przewidziane w Konstytucji RP lub przekazane przez ustawy	274
Przypisy	277

Rozdział VI. PRZEKSZTAŁCENIA POZYCJI PRAWNOUSTROJOWEJ URZĘDU PREZYDENTA W PROCESIE TRANSFORMACJI USTROJOWEJ

1. Model prawnoustrojowy urzędu Prezydenta RP a praktyka ustrojowa jego funkcjonowania w latach 1989–1992	301
2. Na drodze do ustroju III Rzeczypospolitej – pozycja urzędu prezydenta według rozwiązań ustrojowych Małej konstytucji z 17 października 1992 roku	312
Przypisy	326

Rozdział VII. KONCEPCJE USTROJOWE PREZYDENTURY W NOWEJ KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. Klasyczne modele prezydentury a koncepcje ustrojowe instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	329
2. Urząd prezydenta w projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej	336
Przypisy	348

POSTSCRIPTUM

BIBLIOGRAFIA

PRZEDMOWA DO DRUGIEGO WYDANIA

Instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej posiada bogatą tradycję w polskim konstytucjonalizmie i w historii polityczno-prawnego ustroju Polski. W okresie II Rzeczypospolitej występowała od uchwalenia Konstytucji marcowej w 1921 roku do 1939 roku, a w strukturze władz emigracyjnych aż do chwili objęcia urzędu prezydenta przez Lecha Wałęsę, to jest do 22 grudnia 1990 roku. Po II wojnie światowej została na krótko włączona do ustroju politycznego Polski Ludowej. W całym tym okresie urząd prezydenta przeszedł długą drogę ewolucji, która znacząca była zmianami jego pozycji i roli ustrojowej w systemie naczelných organów państwa.

W roku 1989 instytucja prezydenta po latach nieobecności ponownie powróciła do systemu ustrojowego Polski. Przemiany polityczno-ustrojowe, zapoczątkowane 7 kwietnia 1989 roku gruntowną zmianą Konstytucji PRL z 1952 roku, doprowadziły w ciągu kilku lat do powstania demokratycznego ustroju państwa. Instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej należy do kluczowych instytucji nowego ustroju politycznego Polski, symbolizującego w pewnym stopniu przemiany ustrojowe na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. Wprowadzenie do konstytucyjnego systemu organów państwa instytucji prezydenta – po wielu latach jej nieobecności – stwarza uzasadnione zapotrzebowanie na podjęcie badań i przeprowadzenie szczegółowej analizy wielu zagadnień. Potrzebę takich badań uzasadnia przede wszystkim znaczenie prawnoustrojowe instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej w okresie zasadniczej transformacji ustrojowej państwa.

Wybór instytucji prezydenta do opracowania monograficznego ma na celu poszerzenie wiedzy w nauce polskiego prawa konstytucyjnego w zakresie wielu zagadnień prawnoustrojowych, które dotyczą między innymi uzasadnienia powrotu instytucji prezydenta do systemu politycznego państwa w warunkach polskich reform ustrojowych, jej stosunku

do demokratycznego systemu ustrojowego oraz konstytucyjnej konstrukcji urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

Przeobrażenia ustrojowe ostatnich lat rodzą potrzebę określenia nowego systemu ustrojowego państwa w przyszłej ustawie zasadniczej. Dotyczy to również kształtu polityczno-ustrojowego urzędu Prezydenta RP, który nie został do końca przesądzony. Wokół prawnej regulacji zarówno pozycji ustrojowej, jak i zakresu jego uprawnień toczy się publiczna dyskusja. Monografia niniejsza jest zatem próbą teoretycznej analizy konstytucyjnej konstrukcji urzędu prezydenta w okresie transformacji ustrojowej.

Aktualność problematyki urzędu prezydenta w toczącej się dyskusji konstytucyjnej, poszukiwanie odpowiednich rozwiązań przydatnych w pracach legislacyjnych nad kształtem ustawy zasadniczej dodatkowo motywuje podjęcie przez autora problematyki polskiej prezydentury, zważywszy, że dotąd – poza nielicznymi artykułami – brak jest w naszej literaturze monograficznego opracowania tego zagadnienia.

Analizą objęto problematykę pozycji prawnoustrojowej prezydenta w okresie przeobrażeń ustrojowych w Polsce, dotyczących całokształtu ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego. W okresie tym nastąpiły w Polsce zasadnicze przekształcenia w zakresie: 1) zasad polityczno-ustrojowych, 2) systemu politycznego, 3) zasad ustroju gospodarczego.

Problematyka prawnoustrojowa urzędu Prezydenta RP jest więc rozpatrywana w określonych ramach czasowych, które wyznaczają pewien etap przeobrażeń systemu ustrojowego państwa: proces przebudowy ustrojowej rozpoczyna 7 IV 1989 r. gruntowna nowelizacja Konstytucji PRL, a zamyka ustawa konstytucyjna z 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym¹. Prawie 6-letni okres zasadniczych przeobrażeń ustrojowych, które przebiegały nie tyle na drodze zmian ewolucyjnych², ile w formie „pokojoywej” rewolucji polityczno-ustrojowej, nie oznacza, że proces ten został zakończony. Lata 1989–1992 wyznaczają pierwszą jego fazę – adaptowanie nowych instytucji i rozwiązań ustrojowych w ramach formalnie obowiązującej ustawy zasadniczej z 22 VII 1952 roku. W wyniku sześciu nowelizacji, przeprowadzonych w latach 1989–1991³, Konstytucja PRL (później Konstytucja RP) stała się aktem w swej treści wyrażającym nowe zasady ustrojowe, przeciwne tym, które były akceptowane w pierwotnym jej tekście.

Pierwszy etap przekształceń ustrojowych dobiegł końca, może więc stanowić w pewnym sensie wyodrębniony etap w ramach szerszego procesu transformacji państwa dyktatury komunistycznej w państwo o ustroju demokratycznym. Wydaje się, że następny etap (względnie etapy) tego

procesu, którego początek wyznacza uchwalenie tzw. Małej konstytucji z 17 X 1992 r., będą kształtować cechy nowego demokratycznego ustroju państwa, nadając bardziej czytelny kształt systemowi rządów.

Głównym przedmiotem rozważań jest instytucja prezydenta na gruncie obowiązywania Konstytucji RP (wcześniej Konstytucji PRL), począwszy od noweli kwietniowej z 1989 r. do czasu uchwalenia Małej konstytucji z 17 X 1992 roku. W końcowej części zawarte zostały także rozważania dotyczące przekształceń pozycji konstytucyjnej Prezydenta RP w świetle rozwiązań ustrojowych z 17 X 1992 roku.

Analiza pozycji konstytucyjno-ustrojowej Prezydenta RP, przeprowadzona w aspekcie doktrynalnym oraz jurystycznej konstrukcji urzędu prezydenta, koncentruje się na określeniu miejsca w systemie naczelných organów państwa oraz kompetencji w odniesieniu do parlamentu, rządu, wymiaru sprawiedliwości, jak również w sferze podstawowych funkcji ustrojowych. Rozważania na temat pozycji prawnoustrojowej Prezydenta RP obejmują także problematykę trybu wyboru.

Instytucja prezydenta ma ciekawą tradycję, sięgającą początków II Rzeczypospolitej, ale wobec istnienia bogatej literatury prawnohistorycznej, odrębnych monografii i studiów poświęconych polskiej prezydenturze okresu międzywojennego⁴ można tu pominąć problematykę prawnohistoryczną. Nie można natomiast analizować polskiej instytucji prezydenta doby współczesnej w oderwaniu od historycznych uwarunkowań w latach 1944–1989: najpierw włączenia jej do ustroju, a następnie odrzucenia w Konstytucji w 1952 roku. Zbadanie pozycji prezydenta tylko w świetle aktualnych uwarunkowań prawnych, z pominięciem całego tego okresu, byłoby niepełne. Nie można należycie analizować istniejących instytucji w oderwaniu od ich genezy i poprzedniej ewolucji. Wydaje się, że uwzględnienie tego okresu ułatwi zrozumienie instytucji prezydenta w latach 1989–1992. Problematyka genezy koncepcji urzędu prezydenta w świetle reform ustrojowych 1989 roku jest szczególnie istotna, ponieważ ówczesne uwarunkowania społeczno-polityczne i poglądy elity rządzącej – bardziej niż inne czynniki – kształtowały wtedy charakter ustrojowy instytucji Prezydenta PRL, co w pewnym stopniu pozostawało w związku także z jego pozycją prawnoustrojową⁵.

Trzecią niejako płaszczyznę prowadzonych rozważań stanowi zagadnienie analizy prezydentury w praktyce ustrojowej oraz rola prezydenta w życiu państwa. Włączenie do analizy doktrynalno-dogmatycznej, chociażby w ograniczonym zakresie, badań nad praktyką ustrojową wydaje się konieczne.

Jak trafnie zauważa T. Szymczak, nie można oddzielić norm konstytucyjnych od sił, które wpłynęły na ich ukształtowanie i pisać o przyję-

tych rozwiązaniach ustrojowoprawnych bez kontaktu z praktyką⁶. Spro-
wadzenie rozważań do przedstawienia wyłącznie opisu normatywnego
instytucji prezydenta mogłoby się wiązać – być może – z ryzykiem
postawienia zarzutu, że ograniczono się do wąskiego formalnoprawnego
widzenia rzeczywistości ustrojowej, nieadekwatnego do istoty instytucji
prezydenta.

Zbadanie faktycznej roli prezydenta w systemie ustrojowym państwa
jest tym bardziej wskazane, że w krótkim okresie urząd ten sprawowali
odmienni politycznie i osobowościowo dwaj prezydenci, co nie pozosta-
wało bez wpływu również na interpretację odnośnych przepisów konsty-
tucyjnych oraz na praktykę sprawowania prezydentury.

Nieodłączny od instytucji prezydenta aspekt personalny wymaga du-
żej ostrożności w prowadzeniu analizy, rodzi bowiem niebezpieczeństwo
sprowadzenia rozważań na płaszczyznę propagandową: gloryfikacji lub
negacji piastuna urzędu prezydenta. Nie znaczy to, że nie należy uw-
zględnić również tej okoliczności, kto sprawuje ten urząd. Wszelkie
uwagi i krytyka, jeśli mogą służyć głębszej analizie poszczególnych cech
samej instytucji, są jak najbardziej pożądane.

W pracy zamieszczono też pewne dane prawnoporównawcze, mające
służyć uzupełnieniu dogmatycznej i funkcjonalnej analizy polskiej pre-
zydentury. Wydają się one przydatne, gdyż pozwalają na tle rozwiązań
ustrojowych państw współczesnych przybliżyć polskie regulacje do
standardów europejskich, do których mniej lub bardziej świadomie sta-
ramy się nawiązywać. Na marginesie tych uwag nasuwa się spostrzeże-
nie, że w pracach nad kształtem ustrojowym III Rzeczypospolitej czę-
ściej odwołujemy się do wzorów zagranicznych niż do własnej tradycji.
W toczących się dyskusjach niektóre rozwiązania polityczno-ustrojowe
państw współczesnych podawane są jako obowiązkowy drogowskaz
ewolucji ustroju w Polsce.

Przygotowanie studium polskiej prezydentury w dobie przekształceń
ustrojowych napotykało szereg obiektywnych trudności, takich jak utru-
dniony dostęp do materiałów źródłowych, skromna i w znacznej mierze
przyczynkarska literatura badanego przedmiotu, krótka praktyka ustrojo-
wa funkcjonowania prezydentury, a zwłaszcza zmieniające się koncepcje
ustrojowe tej instytucji.

W oczywisty sposób uwarunkowania te wpłynęły również na bazę
źródłową i zakres wykorzystanej literatury. Poza źródłami prawa, jak
konstytucja, ustawy, rozporządzenia, regulaminy, wykorzystano w pracy
w szerokim zakresie urzędowe druki parlamentarne: biuletyny komisji
sejmowych, sprawozdania stenograficzne z posiedzeń Sejmu i Senatu
oraz Zgromadzenia Narodowego.

Odrębny materiał stanowiły źródła archiwalne dotyczące badanej instytucji. Niestety, zasoby archiwalne w tym zakresie są bardzo szczątkowe. Przydatne i wartościowe okazały się materiały źródłowe zgromadzone w archiwum Kancelarii Prezydenta RP (teczka: Zmiana Konstytucji PRL, syg. P 14–31–89) oraz w archiwum Sejmu RP (Rejestr i zbiór ustaw za lata 1985–1989, syg. BP 200t).

Odtworzenie wydarzeń i procesu kształtowania się koncepcji prezydentury w świetle reform ustrojowych z roku 1989 i w okresie poprzedzającym prace „Okrągłego stołu” byłoby niewykonalne bez wydatnej pomocy osób bezpośrednio uczestniczących w opracowaniu projektów aktów prawnych i innych historycznych już obecnie dokumentów.

Cennym źródłem informacji, zwłaszcza przy utrudnionym dostępie do materiałów archiwalnych, były publikacje o charakterze pamiątkarskim i szeroko rozumiana literatura polityczno-historyczna. Naturalnie wymagało to selektywnego i ostrożnego ich wykorzystania, ponieważ wspólną cechą tych publikacji jest to, że wyrażają bieżącą optykę i preferencje polityczne.

W pracy wykorzystano wiele pozycji literatury przedmiotu o zróżnicowanym charakterze. Przydatne okazały się zarówno opracowania pryncypialne, jak też opracowania monograficzne dotyczące instytucji prezydenta w czasach współczesnych. Zasadniczo jednak przyjęta koncepcja pracy i świeżość materii nie pozwalały odwoływać się bezpośrednio do utrwalonej doktryny prawa konstytucyjnego.

Oddawana do rąk Państwa Czytelników książka stanowi poszerzoną i zaktualizowaną wersję monografii *Instytucja Prezydenta RP w okresie transformacji ustrojowej 1989–1992*, wydanej w 1994 r. nakładem Wydawnictwa Sejmowego. Pierwsze wydanie monografii spotkało się z dużym zainteresowaniem Czytelników. Nakład książki został wyczerpany w ciągu kilku miesięcy. Książka została także życzliwie przyjęta przez piśmiennictwo naukowe, o czym świadczą cztery pozytywne recenzje, które dotychczas ukazały się w renomowanych fachowych czasopiśmie i periodykach naukowych⁷.

Żywe zainteresowanie książką nie tylko w środowisku prawniczym, a także szczególna aktualność problematyki polskiej prezydentury w związku z intensywnymi pracami nad nową konstytucją oraz w kontekście zbliżających się kolejnych wyborów prezydenckich – stanowiły przekonującą motywację do przygotowania przez autora kolejnego wydania.

Wydanie drugie zawiera – podobnie jak wydanie pierwsze – zarys historyczny prezydentury w polskim systemie ustrojowym w latach 1944–1989, genezę i przesłanki reaktywowania urzędu prezydenta w roku 1989, charakterystykę konstytucyjno-ustrojową urzędu prezydenta

w latach 1989–1992, omówienie ewolucji prawnoustrojowej Prezydenta RP w okresie transformacji ustrojowej i w świetle rozwiązań ustrojowych Małej konstytucji z 1992 roku. W stosunku do poprzedniego wydania książka została poszerzona o aktualną w debatach ustrojowych i w pracach legislacyjnych problematykę koncepcji ustrojowej prezydentury w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

W swym obecnym kształcie książka jest pierwszym w literaturze polskiego prawa konstytucyjnego monograficznym opracowaniem instytucji prezydenta w Polsce, obejmującym okres powojenny, a zwłaszcza okres jej reaktywowania w roku 1989, czyli okres ostatnich sześciu lat funkcjonowania prezydentury w procesie transformacji ustrojowej.

W recenzjach pierwszego wydania książka jest polecana konstytucjonalistom i całemu środowisku prawniczemu, także osobom interesującym się problematyką konstytucyjną i ustrojową, członkom Zgromadzenia Narodowego zaś jako lektura obowiązkowa.

Ryszard Mojak

Lublin, lipiec 1995

¹ Dz. U. nr 84, poz. 426.

² Zob. *Stanowisko w sprawie reform politycznych*, [w:] *Porozumienia „Okrągłego stołu”* (6 II–5 IV 1989 r.). *Dyskusja plenarna, dokumenty, noty biograficzne*, Warszawa 1989, s. 123.

³ Konstytucja RP (do 29 XII 1989 r. Konstytucja PRL) w latach 1989–1991 była nowelizowana 6-krotnie: 7 IV 1989, 29 XII 1989, 8 II 1990, 27 IX 1990, 19 IV 1991 i 18 X 1991. Problematyki prezydenta dotyczyły nowelizacje z 7 IV 1989, 29 XII 1989, 27 IX 1990 i 19 IV 1991.

⁴ Z. Witkowski: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935*, Warszawa-Poznań-Toruń 1987; D. Górecki: *Pozycja ustrojowoprawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*, Łódź 1992; R. Mojak: *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1918–1935* (cz. I), „*Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska*”, vol. XXXVI, Sectio G (Ius), 1989, s. 231–257 oraz *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1935–39* (cz. II), *ibidem*, vol. XXXVII, 1990, s. 117–137.

⁵ Por. J. Bafia: *Wprowadzenie do reformy ustrojowej*, „*Nowe Prawo*” 1989, nr 9, s. 12.

⁶ T. Szymczak: *Prezydent RP w noweli kwietniowej i w praktyce*, „*Studia Konstytucyjne*”, t. VIII: *Zmiany konstytucyjne a system organów państwa*, pod red. Z. Jarosza, Warszawa 1990, s. 141.

⁷ Zob. recenzje: J. Wawrzyniaka, „*Nowe Książki*” 1994, nr 11; J. Górala, „*Przegląd Sejmowy*” 1994, nr 4; A. Cieszyńskiego, „*Państwo i Prawo*” 1995, nr 1 oraz D. Góreckiego „*Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*” 1995, nr 2.

Rozdział I

EWOLUCJA KONCEPCJI I CHARAKTERU PRAWNOUSTROJOWEGO PREZYDENTURY W POLSKIM SYSTEMIE USTROJOWYM W LATACH 1944–1989

1. Charakter i rola ustrojowa prezydentury w latach 1944–1952

1.1. Stanowisko ustrojowe Prezydenta Krajowej Rady Narodowej (1944–1947)

Polska po II wojnie światowej wraz z pozostałymi państwami Europy środkowo-wschodniej¹ stała się w obliczu przemian ustrojowych w duchu rewolucji ludowej. Pierwszy etap tych przemian, licząc do czasu przyjęcia pierwszych konstytucji, charakteryzował się zróżnicowaniem sytuacji wewnętrznej poszczególnych państw, w tym także zróżnicowaniem przyjętych rozwiązań w zakresie kształtowania instytucji głowy państwa².

W Polsce ten etap przemian polityczno-ustrojowych i kształtowania się polskiego aparatu państwowego przypadł na lata 1944–1952.

System organów państwowych tworzonego w tym okresie na nowych zasadach politycznych, jednocześnie recypując elementy ustroju polityczno-prawnego z okresu międzywojennego. Stanowił on koniunkturalną symbiozę elementów restytuowanych z ustroju politycznego II Rzeczypospolitej z elementami nowymi, antycypującymi przyszły model ustroju państwa socjalistycznego³.

Taki sposób tworzenia nowego aparatu sprawił, iż system organów państwowych w latach 1944–1947 nie był tworem zwartym, jednolitym, mającym przy tym cechy systemu przejściowego⁴. Wypada zwrócić uwagę na jeszcze jeden istotny element kształtujący nowy aparat państwowy w okresie KRN. Manifest PKWN z 22 lipca 1944 r. zawiera deklarację o „uznaniu mocy obowiązującej podstawowych założeń Konstytucji marcowej”⁵. W jakim stopniu więc Konstytucja marcowa stała się przesłanką kształtowania systemu organów państwowych w okresie KRN?

W prawie konstytucyjnym dominuje pogląd o obowiązywaniu w Polsce Ludowej jedynie „podstawowych założeń” Konstytucji marcowej⁶, jednakże wobec nieokreślenia zakresu „obowiązywania podstawowych założeń Konstytucji marcowej” rozstrzygnięcie w tej kwestii należało do praktyki.

Przyznanie Krajowej Radzie Narodowej charakteru organu władzy rewolucyjnej, kształtującej podstawy prawne funkcjonowania organów państwowych w sposób nie skrępowany żadnymi ograniczeniami formalnoprawnymi⁷, wskazuje na kierunek praktyki konstytucyjnej.

Podstawowe założenia Konstytucji marcowej nie miały charakteru nadrzędnego w stosunku do ustawodawstwa KRN i nie miały znaczenia samoistnego źródła prawa⁸. Praktyka wyrażała się we włączaniu do ustaw pojedynczych artykułów konstytucji lub w posłużeniu się przez ustawodawcę niektórymi instytucjami i konstrukcjami prawnymi znanymi tej konstytucji⁹. Praktyka ustrojowa zmierzała zatem do przystosowania w formie ustawodawstwa KRN niektórych instytucji i zasad Konstytucji marcowej do nowej sytuacji społeczno-politycznej¹⁰, a także wykorzystania jej roli doktrynalnej w zakresie kształtowania niektórych instytucji prawounustrojowych Polski powojennej¹¹. W wyniku tego procesu struktura organizacyjna tymczasowego aparatu państwowego ukształtowała się w sposób zgoła odmienny w porównaniu z okresem międzywojennym.

W systemie organów państwowych w okresie KRN w sposób szczególny wyróżniały się usytuowanie i rola Prezydenta Krajowej Rady Narodowej. Koncepcję ustrojową Prezydenta KRN kształtowało, w zakresie nie spotykanym w odniesieniu do pozostałych organów, splatanie się elementów prawounustrojowych z Konstytucji marcowej z elementami nowymi, antycypującymi przyszły, socjalistyczny model ustrojowy Polski Ludowej. Wpływ Konstytucji marcowej przyczynił się do ukształtowania konstrukcji prawnej głowy państwa w okresie KRN¹².

Pozycja prawnounustrojowa Prezydenta KRN, jak i każdego innego organu państwa, wyrażała się w jego funkcjach i kompetencjach oraz w jego stosunku do innych organów państwa.

Prawnounustrojowe stanowisko Prezydenta KRN regulowała ustawa z 11 IX 1944 r. o organizacji i zakresie działania rad narodowych¹³, ustawa z 11 IX 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego KRN¹⁴, a także ustawa z 13 XII 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵ z wyraźnym nawiązaniem do przepisów Konstytucji marcowej.

Koncepcja instytucji Prezydenta KRN w konstrukcji prawnej była oparta na założeniu, że do Prezydenta KRN mają zastosowanie postanowienia Konstytucji z 17 marca 1921 r. dotyczące uprawnień marszałka Sejmu¹⁶; jednocześnie przyjęto konstrukcję stanu „opróżnienia Urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”. W świetle przepisów Konstytucji marcowej¹⁷ w takim przypadku funkcje Prezydenta RP sprawował marszałek Sejmu. Ustawa o kompetencji Przewodniczącego KRN przyjmując zatem zastępstwo Prezydenta przez Przewodniczącego Krajowej Rady

Narodowej, przekazała mu funkcje głowy państwa „z tytułu zastępstwa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”.

Konstytucja „opróżnienia Urzędu Prezydenta RP” nie została przyjęta konsekwentnie według zasad Konstytucji marcowej. Zgodnie z tymi zasadami¹⁸ parlament natychmiast zbiera się na posiedzeniu celem wyboru nowego prezydenta. Również w przypadku, gdy Prezydent RP nie mógł sprawować urzędu, zastępstwo marszałka Sejmu nie powinno trwać dłużej niż przez okres trzech miesięcy. Po tym czasie marszałek powinien zwołać Sejm w celu podjęcia uchwały o uznaniu urzędu prezydenta za opróżniony. Tymczasem Prezydent KRN powierzone mu funkcje głowy państwa miał wykonywać do czasu ukonstytuowania się parlamentu wyłonionego w drodze wyborów, których termin nie został określony¹⁹. Z juredycznego punktu widzenia przyjęte rozwiązania muszą budzić oczywiste wątpliwości²⁰.

Prezydent KRN z tytułu „zastępstwa Prezydenta Rzeczypospolitej” otrzymał kompetencje wyliczone taksatywnie (art. 3), które obejmowały: podpisywanie ustaw wraz z odpowiednimi członkami PKWN (później ministrami Rządu Tymczasowego i następnie ministrami Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej) i zarządzanie ich ogłoszenia w Dzienniku Ustaw; wydawanie rozporządzeń wykonawczych i zarządzeń; zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi kierowanymi przez Naczelne Dowództwo Wojska Polskiego); wykonywanie prawa łaski; reprezentowanie państwa na zewnątrz; przyjmowanie i wysyłanie przedstawicieli dyplomatycznych; zawieranie umów międzynarodowych; mianowanie sędziów, o ile ustawa nie stanowiła inaczej; nadawanie orderów i odznaczeń, przy braku odmiennych regulacji.

Ustawy wrześnieowe nie nadały Prezydentowi KRN, jak to miało miejsce w przypadku Prezydenta Rzeczypospolitej z Konstytucji marcowej, charakterystycznych dla koncepcji podziału władz i związanych z systemem parlamentarno-gabinetowym uprawnień prezydenta wobec parlamentu, jak prawo zwoływania, zamykania i odraczania sesji oraz prawo rozwiązywania parlamentu²¹. W ten sposób organy wykonawcze pozbawione były środków oddziaływania na parlament w systemie wzajemnego „hamowania się” władz, co w istotny sposób zmieniało stosunki wzajemne między Krajową Radą Narodową (parlamentem) a Prezydentem KRN.

Stanowisko prawno-polityczne Prezydenta KRN w zasadniczy sposób wyznaczała odpowiedzialność głowy państwa przed parlamentem. W Konstytucji marcowej Prezydent RP, choć wybierany przez Zgromadzenie Narodowe, w ciągu kadencji nie ponosił odpowiedzialności politycznej przed parlamentem i nie mógł być odwołany ze stanowiska²². Ten brak odpowiedzialności był konsekwencją i zarazem gwarancją neu-

tralności politycznej Prezydenta, z czym ściśle wiązała się instytucja kontrasygnaty²³.

Wprawdzie ustawy kształtujące byt prawny Prezydenta KRN nie formułowały zasady, że Prezydent jest odpowiedzialny przed Krajową Radą Narodową i może być przez nią odwołany, wobec jednak faktu, że jako Przewodniczący KRN był jej w pełni podporządkowany, w każdej chwili mógł być odwołany ze stanowiska Przewodniczącego, powodując automatycznie utratę funkcji głowy państwa (prezydenta). W konsekwencji instytucja Prezydenta KRN odchodziła od zasady rozdziału władzy ustawodawczej i wykonawczej i ukształtowana została według zasady zwierzchnictwa KRN²⁴.

W tym miejscu należy przypomnieć, że podstawowym organem w systemie władzy była Krajowa Rada Narodowa, stanowiąca szczytowe ogniwo tego systemu, działając jako praktyczna reprezentacja polityczna narodu²⁵. Jej rola prawnoustrojowa wychodziła poza ramy władzy ustawodawczej z Konstytucji marcowej. Była więc jako tymczasowy parlament więcej niż organem władzy ustawodawczej, ponieważ w przyjętej strukturze organów stała się organem naczelnym, pełniąc funkcje „władzy zwierzchniej i nadzorczej” w stosunku do terenowych rad narodowych (art. 21 ustawy z 11 X 1944 r.); pełniła też istotne funkcje w zakresie kontroli państwowej. W imieniu KRN władzę sprawował PKWN, a później Rząd Tymczasowy.

Zakres uprawnień KRN wynikający z ustawy, a także z charakteru organu władzy rewolucyjnej, zapewnił jej na podstawie nowej zasady politycznej jednolitości władzy pełną koncentrację władzy w organie „tymczasowego parlamentu”²⁶.

Zachowanie instytucji kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta było, jak należy sądzić, bezwiednym przejęciem jej *in extenso* z Konstytucji marcowej, bez nadania takiego znaczenia jak w ustroju pod rządami tej konstytucji, a mianowicie przyjęcia odpowiedzialności politycznej ministrów za działania nie ponoszącego odpowiedzialności politycznej prezydenta.

W praktyce konstytucyjnej zmianie uległa także koncepcja neutralności politycznej Prezydenta KRN, który nigdy nie zajmował stanowiska neutralnego, w znaczeniu stanowiska politycznie nie zaangażowanego²⁷.

Stanowisko prezydenta w systemie organów wyznaczają wzajemne stosunki naczelnych organów państwowych. Pod rządami Konstytucji marcowej stosunki te opierały się na zasadach właściwych systemowi parlamentarno-gabinetowemu. Kształtowały się w ten sposób, że rząd, powołany formalnie przez zneutralizowaną politycznie głowę państwa,

w swym składzie i w swej działalności pozostawał pod kontrolą parlamentu²⁸.

Stosunek KRN do rządu może być rozpatrywany dopiero po wyraźnym rozdzieleniu w Krajowej Radzie Narodowej funkcji uchwałodawczej i wykonawczej, wykonywanych łącznie do 21 VII 1944 r., kiedy to powołano Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego. Nadanie PKWN charakteru Komitetu Wykonawczego KRN²⁹, a nie statusu rządu w myśl założeń systemu parlamentarnego, w praktyce oraz prawnie oznaczało podporządkowanie PKWN Krajowej Radzie Narodowej, co było wynikiem tego, że KRN powoływała i zmieniała skład PKWN, określała kompetencje oraz kontrolowała w zakresie i w formach, jakie uznawała za celowe.

Stosunki między KRN, rządem a Prezydentem KRN zostały ukształtowane w sposób zupełnie odmienny, w porównaniu z okresem PKWN, od 31 XII 1944 r. z uwagi na nowy tryb powołania rządu.

Ustawa z 31 XII 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego Rzeczypospolitej Polskiej³⁰ nie zawierała szczegółowych postanowień w przedmiocie powiązań tego rządu z KRN, przyjmując w tym zakresie za wiążące rozwiązania z art. 45 Konstytucji marcowej. Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy, w nawiązaniu do trybu z art. 45 Konstytucji marcowej, powołanie rządu powierzono Prezydentowi KRN³¹. Tryb ten stał się miarodajny przy tworzeniu Tymczasowego Rządu Jedności Narodowej w czerwcu 1945 r. Rola polityczno-ustrojowa prezydenta niewątpliwie z tą chwilą wzrosła, co też znalazło wyraz w zmianie nazewnictwa: Przewodniczącemu KRN nadano tytuł Prezydenta KRN. Wzrost znaczenia i prestiżu prezydenta wyrażał się nie tylko poprzez zmiany formalne czy symboliczne (choćby sprawa nazewnictwa), lecz odnosił się przede wszystkim do prawnego uregulowania pozycji Prezydenta KRN.

Wprowadzone z dniem 31 XII 1944 r. zmiany w sposobie powoływania rządu nie przesądzały bynajmniej o restytucji systemu parlamentarno-gabinetowego w latach 1944–1947³². Wiele elementów systemu parlamentarno-gabinetowego w warunkach Polski powojennej nie było praktykowanych. Powierzenie funkcji mianowania rządu Prezydentowi KRN (jednoosobowej głowie państwa) formalnie nawiązywało do trybu z Konstytucji marcowej, właściwego dla systemu gabinetowego, nie było jednak równoznaczne z przekazaniem tych uprawnień w ręce czynnika niezależnego. W rzeczywistości przywrócono dawną technikę, nie przywracając dawnych zasad ustrojowych w zakresie stosunków między legislatywą a egzekutywą. Prawny i polityczny mechanizm kształtowania składu rządu nie dawał prezydentowi możliwości podejmowania decyzji pozostających do końca „własnymi”, także z uwagi na zakres podległości pre-

zydenta względem Krajowej Rady Narodowej. Uwzględniając również nadrzędną rolę Prezydium KRN w stosunku do Rządu Tymczasowego³³, przekazanie funkcji formalnego powoływania rządu Prezydentowi KRN, a nie samej KRN, nie spowodowało zasadniczych zmian w systemie naczelných organów państwowych³⁴.

System rządów w latach 1944–1947 opierał się na zwierzchnictwie Krajowej Rady Narodowej nad prezydentem i rządem, o różnym stopniu nasilenia w okresie PKWN i Rządu Tymczasowego³⁵. Jest to nowy system, którego nie sposób pomieścić w schemacie rządów parlamentarnych, przyjmujących zasadę podziału władzy dla określenia stosunków wzajemnych pomiędzy najwyższymi organami państwa.

Charakteryzując koncepcję ustrojową urzędu Prezydenta KRN, nie można pominąć innych jego funkcji, wypełnianych w charakterze przewodniczącego KRN i Prezydium KRN. Kompetencje Prezydenta KRN były szersze niż kompetencje Prezydenta RP w świetle Konstytucji marcowej.

Stanowisko Prezydenta KRN ściśle łączy się z Prezydium KRN, zajmującym w systemie organów ważne miejsce³⁶. W układzie tym cały czas występuje współdziałanie dwóch organów: Przewodniczącego (Prezydenta) KRN z Prezydium KRN. Prezydent KRN przewodniczył Prezydium KRN i był przewodniczącym Krajowej Rady Narodowej. Przewodnictwo miało charakter czynny i konkretny, nie ograniczało się tylko do przewodzenia w obradach, lecz polegało na kierowaniu pracami obu organów³⁷.

Instytucję Prezydenta KRN trudno jednolicie scharakteryzować z uwagi na różne funkcje w niej ucieleśniane. Przyjęty w latach 1944–1947 model urzędu prezydenta nie mieści się w systemie parlamentarnym. W modelu tym krzyżowały się wpływy Konstytucji marcowej oraz wpływy koncepcji systemu rad, zwłaszcza koncepcji szczególnej roli organu prezydialnego. W praktyce konstytucyjnej wpływy tej drugiej koncepcji były większe, powodując, iż Prezydent KRN działał przede wszystkim jako przewodniczący nowego organu — Prezydium KRN³⁸. Przyjęte rozwiązanie prawnoinstytucjonalne, rozwijane przez praktykę ustrojową, szło w kierunku wyposażenia przewodniczącego organu typu prezydialnego³⁹ w uprawnienia prezydenta republiki, zwłaszcza w te, które znamionowały jego funkcję jako głowy państwa⁴⁰ w stosunkach międzynarodowych i wewnętrznych. Stanowisko Prezydenta KRN w systemie ustrojowym odpowiada raczej koncepcji szczególnej pozycji prawnej przewodniczącego naczelnego organu typu prezydialnego (w szerokim zakresie upowszechnionej później w krajach socjalistycznych) czy też upodabnia się do instytucji prezydenta socjalistycznego (zwłaszcza w zakresie kompetencji i podległości parlamentowi).

Model ustrojowy Prezydenta KRN odbiega od koncepcji prezydenta republiki w systemie parlamentarno-gabinetowym. Nie ma zatem w Polsce w okresie Krajowej Rady Narodowej restytucji urzędu prezydenta z Konstytucji marcowej. Charakter ustrojowy Prezydenta KRN znamionują nowe rozwiązania. Odwołanie się do konstrukcji prawnych Konstytucji z 1921 r. było tylko kamuflażem dla stalinowskich koncepcji ustrojowych, które zamierzano realizować w Polsce po II wojnie światowej.

1.2. Pozycja i rola prawnoustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle Małej konstytucji z 19 lutego 1947 r.

Kształtowanie koncepcji ustroju polityczno-prawnego Polski Ludowej nie zakończyło się na okresie Krajowej Rady Narodowej. Przeciwnie, spór o kierunek dalszego konstytucyjnego rozwoju Polski był kontynuowany z chwilą ukonstytuowania się Sejmu Ustawodawczego. Sejm Ustawodawczy od razu zajął się opracowaniem ustawy konstytucyjnej regulującej zagadnienie ustroju politycznego, ustaleniem koncepcji prawnej tego ustroju.

Ustrój polityczny określony podstawowymi aktami prawnokonstytucyjnymi⁴¹ był próbą połączenia elementów tradycyjnego ustroju konstytucyjnego z elementami rewolucyjnych przeobrażeń politycznych. Stanowisko Sejmu Ustawodawczego co do takiego podejścia wyraził w debacie sejmowej poseł Z. Kliszko, stwierdzając, że „przedłożony projekt ustawy⁴² w historii polskiego prawa konstytucyjnego jest próbą stopienia w jedną logiczną i zwartą całość dwóch elementów: demokratycznych tradycji konstytucyjnych oraz nowych elementów ustrojowych wyrastających z głębokich przeobrażeń społecznych i gospodarczych. W oparciu i w nawiązaniu do podstawowych założeń Konstytucji marcowej, projekt kodyfikuje nowy układ sił politycznych i społecznych, nadaje normę konstytucyjną nowym elementom ustrojowym”⁴³.

Porządek prawnokonstytucyjny w latach 1947–1952 opierał się na trzech aktach prawnych: ustawach konstytucyjnych z 4 i 19 II 1947 r. oraz Deklaracji Sejmu Ustawodawczego w sprawie realizacji praw i wolności obywatelskich (uchwała z 22 II 1947 r.) wraz z recypowanymi przez Małą konstytucję z 19 II 1947 r. przepisami Konstytucji marcowej. Praktyka konstytucyjna opierała się zatem na aktach konstytucyjnych Sejmu Ustawodawczego i w żaden sposób nie polegała na samoistnym stosowaniu „podstawowych założeń” Konstytucji marcowej⁴⁴. Włączenie Konstytucji marcowej nie w całości, ale w części na zasadzie recypowania

niektórych artykułów czy instytucji opierało się na „przywróceniu ich mocy obowiązującej” z woli Sejmu Ustawodawczego i nadaniu im określonej treści uchwalonymi normami konstytucyjnymi⁴⁵. Uchwalenie Małej konstytucji było faktycznie ostatnim odwołaniem się do założeń Konstytucji marcowej. W późniejszym okresie nastąpiło całkowite odrzucenie tradycji ustrojowej II Rzeczypospolitej. Najważniejszym źródłem prawa konstytucyjnego w tym okresie była Mała konstytucja (tzw. lutowa). Konstytucja lutowa wraz z uchwaloną wcześniej ustawą o wyborze Prezydenta RP stanowiły źródła prawnokonstytucyjnego stanowiska instytucji prezydenta.

Konstytucyjne stanowisko prezydenta kształtowały zasady przewodnie Małej konstytucji dotyczące ustroju najwyższych organów państwowych. Mam na myśli zasadę zwierzchnictwa narodu (art. 1) i zasady z art. 2 kojarzące się z zasadą podziału władz i zasadą rządów parlamentarno-gabinetowych. Kwestia podstawowych założeń Małej konstytucji (zasad przewodnich) w odniesieniu do analogicznych „podstawowych założeń Konstytucji marcowej” pozostaje w bezpośredniej relacji do konstytucyjno-ustrojowego modelu urzędu Prezydenta RP.

Konstytucja lutowa, określając ustrój naczelnych organów państwa, w formule artykułu 1: *Sejm Ustawodawczy jako organ zwierzchniej władzy Narodu Polskiego* uznała za fundament ustroju państwa zasadę zwierzchnictwa narodu, wyrażając tym samym stanowisko prawne Sejmu Ustawodawczego. Dla wyrażenia zasady zwierzchnictwa akty konstytucyjne z 1947 r. posłużyły się formułą tradycyjną, wywodzącą się z konstytucjonalizmu francuskiego, opartą na konstrukcji personifikacji prawnej narodu. Nawiązywały w ten sposób wyraźnie do wstępu i art. 2 Konstytucji marcowej. Praktyka ustrojowa na gruncie Małej konstytucji nadała jej nieco inny sens, zarówno w rozwiązaniach prawnych, jak i w przyjęciu odmiennej koncepcji systemu organów państwowych i w sposobie jej rozumienia.

Konstytucyjna formuła o zwierzchniej władzy Narodu Polskiego — co wykazała debata sejmowa i późniejsza praktyka polityczna⁴⁶ — nie była interpretowana w kategoriach prawniczych i w kategoriach demokracji ogólnonarodowej, ale w sposób pozaformalny, klasowy, według układu sił klasowych powstałego po 1948 r. i przyjętej polityczno-społecznej koncepcji podziału społeczeństwa.

Obok zasady zwierzchnictwa narodu Mała konstytucja w przedmiocie organizacji aparatu państwowego stwierdzała w art. 2: *Najwyższymi organami Rzeczypospolitej Polskiej są: w zakresie władzy ustawodawczej — Sejm Ustawodawczy, w zakresie władzy wykonawczej — Prezydent Rzeczypospolitej, Rada Państwa i Rząd Rzeczypospolitej, w zakresie wymiaru sprawiedliwości — niezawisłe sądy.*

Trzeba tu postawić pytanie natury zasadniczej: czy ustroj najwyższych organów państwowych był kształtowany na zasadzie podziału władz z parlamentarno-gabinetowym systemem rządów?

Terminologia użyta w Małej konstytucji przypominała doktrynę podziału władz i nasuwała analogie do art. 2 Konstytucji marcowej. Nowy schemat naczelných organów państwowych nie pasował jednak do tradycyjnego schematu trójpodziału władz. W doktrynie prawa konstytucyjnego wyrażono trafny pogląd, uznający odrzucenie w całości podziału władz jako podstawy ustroju organów państwa w Małej konstytucji⁴⁷.

Jurystyczna interpretacja artykułu 2 Małej konstytucji prowadzi do wniosku, że ustroj organów opiera się na teorii podziału władz, ale w postaci zmodyfikowanej w stosunku do klasycznej teorii trójpodziału władz. Elementami modyfikującymi są: nie mieszczące się w koncepcji podziału władz usytuowanie Rady Państwa, organu pośredniego między legislatywą i egzekutywą, oraz zmiana funkcji Sejmu Ustawodawczego. Zmiana funkcji Sejmu i odmienne określenie charakteru Sejmu Ustawodawczego jako „organu zwierzchniej władzy narodu” nie daje jeszcze podstaw do uznania pełni władzy i nadrzędności Sejmu Ustawodawczego w systemie podziału władz. Przyjęta w Małej konstytucji pozycja Sejmu Ustawodawczego zasada się na konstrukcji Sejmu jako ustrojodawcy (Konstytuanty) i jako organu władzy ustawodawczej (organ państwa)⁴⁸, odrzuceniu fikcyjnej równorzędności trzech „władz” oraz przyjęciu zasady realizacji zwierzchnictwa przez organ pochodzący bezpośrednio z woli Narodu⁴⁹.

Na zagadnienie ustroju organów według Małej konstytucji należy spojrzeć także od strony społecznej struktury władzy, rozpatrywanej z punktu widzenia jej jednolitości czy podziału, i jak ten aspekt rzutował na rozstrzygnięcia konstytucyjne.

Za przeważające stanowisko, ujawnione w debacie sejmowej i uzasadniane przez część doktryny, należy przyjąć pogląd o społeczno-politycznej jedności władzy państwowej jako następstwie zmian rewolucyjnych w społeczno-politycznej strukturze kraju⁵⁰.

Uwzględniając wszystkie te uwarunkowania, ustroj naczelných organów państwa opierał się na formalnym założeniu idei silnej pozycji Sejmu⁵¹ oraz harmonijnej współpracy Sejmu, prezydenta i rządu, czemu też miała służyć instytucja Rady Państwa, dodatkowego czynnika hamującego w stosunku do rządu⁵².

Formalnym elementem ustroju władz, zaczerpniętym z Konstytucji marcowej, był system rządów parlamentarno-gabinetowych, określający stosunki funkcjonalno-organizacyjne między Sejmem Ustawodawczym a prezydentem i rządem. Panowała zgodność poglądów w doktrynie, że parlamentarny system rządów był obowiązującym elementem ustroju naj-

wyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej⁵³, i nawet w sytuacji, gdy nie było wątpliwości, że w praktyce ustrojowej nie odgrywa on większej roli, kolejne zmiany ustrojowe zmierzały do formalnego dopasowania ich do tego systemu⁵⁴.

Na demaskacji parlamentarnego systemu rządów w Małej konstytucji zaważyły dwa czynniki. Pierwszy wyłom w konstrukcji systemu parlamentarnego polegał na wprowadzeniu nowych elementów w strukturze egzekutywy i form kontroli w postaci instytucji Rady Państwa. Udział Rady Państwa w działalności rządowej i przyjęcie pośredniej kontroli Sejmu nad rządem (obok formalnie istniejącej odpowiedzialności parlamentarnej) rodził taki skutek, że parlamentarny system rządów nie wyznaczał pozycji prawnej Sejmu Ustawodawczego, lecz określał prawne formy nadrzędności Sejmu w stosunku do rządu, jak również, chociaż w mniejszym stopniu, pozycję prawną prezydenta⁵⁵.

Drugim czynnikiem zmieniającym mechanizm rządów parlamentarnych była zmiana pozycji prawnej prezydenta jako *pouvoir neutre* (właściwej głowie państwa w systemie parlamentarnym) i uczynienie z prezydenta politycznie zaangażowanego czynnika władzy⁵⁶.

Uwzględniając owe różnice można powiedzieć, że elementy parlamentarno-gabinetowego systemu rządów z Konstytucji marcowej zostały formalnie, na podstawie klauzul z art. 13 i 19 Małej konstytucji⁵⁷, w nie zmienionej w zasadzie postaci przeniesione do ustroju organów państwowych w latach 1947–1952.

Konstrukcja ustroju politycznego w okresie Sejmu Ustawodawczego co do cech charakterystycznych i pewnej jego oryginalności na tle rozwoju prawa konstytucyjnego zdeterminowana była zasadą jednolitości władzy w ujęciu społeczno-politycznym, a w płaszczyźnie organizacyjno-funkcjonalnej ideą harmonijnego współdziałania Sejmu z innymi organami, z ograniczonym wpływem systemu parlamentarno-gabinetowego na ustrój organów państwowych.

Urząd Prezydenta Rzeczypospolitej został wprowadzony do porządku konstytucyjnego i personalnie obsadzony⁵⁸ pierwszymi aktami konstytucyjnymi Sejmu Ustawodawczego z 4 II 1947 r.⁵⁹, co nastąpiło znacznie wcześniej przed ustaleniem zasad ustrojowych i organizacji władz. Przyjęta kolejność regulowania spraw konstytucyjnych uwarunkowana była kilkoma względami. Należy sądzić, iż Sejm Ustawodawczy przyjął jako swoistego rodzaju „aksjomat polityczny” powołanie jednoosobowej głowy państwa w postaci urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej, przypisując temu urzędowi istotne znaczenie polityczne⁶⁰.

Tryb uchwalania ustawy i sam wybór odbyły się w atmosferze pośpiechu, co w sposób niewątpliwy przemawia za politycznym, a nie us-

trojowym, uzasadnieniem przywrócenia instytucji prezydenta i uczynienia z niej użytku propagandowego przez ugrupowania lewicowe w walce z opozycją polityczną. Nie bez znaczenia był również wzgląd na osobę wybranego prezydenta, co dało się zauważyć już od końca grudnia 1944 r., mianowicie podnoszenie „autorytetu Prezydenta KRN” w formie prawnej i politycznej. W literaturze prawa konstytucyjnego wysuwano jeszcze argument natury prawnej. Otóż z dniem 4 II 1947 r. w trybie art. 31 ustawy o radach narodowych wygasły pełnomocnictwa Prezydium KRN i Prezydenta KRN i w tej sytuacji powstała pilna potrzeba zachowania ciągłości władz państwowych⁶¹. Procedura wyborcza i tryb wprowadzenia na urząd prezydenta wzorowane były na procedurze ustalonej w regulaminie Zgromadzenia Narodowego z 1922 r.⁶², z tą różnicą, że wyboru dokonywał Sejm, nie zaś Zgromadzenie Narodowe i że dla prawomocności wyboru wymagane było kworum dwóch trzecich ustawowej liczby uprawnionych, a nie połowy. Uchwalona i podpisana przez marszałka Sejmu ustawa konstytucyjna o wyborze Prezydenta RP ustaliła siedmioletnią kadencję prezydenta i zasady wyboru.

Wyboru dokonano na posiedzeniu Sejmu Ustawodawczego zwołanym tylko w celu wyboru prezydenta. Kandydatów, zgodnie z ustawą, zgłosić mogła na piśmie grupa posłów w liczbie co najmniej 50. Głosowanie było tajne. Za wybranego uważało się kandydata, który uzyskał bezwzględną większość ważnie oddanych głosów. Gdyby żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej większości, zarządzano kolejną turę głosowania aż do skutku, z tym że począwszy od trzeciego głosowania wykluczano tego kandydata, który uzyskał najmniejszą liczbę głosów. Dokonany wybór prezydenta ogłaszał marszałek Sejmu, po czym wzywano prezydenta-elekta do złożenia oświadczenia o przyjęciu lub odrzuceniu wyboru. Przed objęciem urzędowania prezydent składał ślubowanie. Procedura ustalona przez Sejm Ustawodawczy nie nadała aktowi ślubowania mocy konstytucyjnej⁶³. Jaki był zatem status prezydenta, który został wybrany, a nie złożył ślubowania? Skutek prawny niezłożenia ślubowania w postaci „ponownego wyboru” (art. 10) kazał traktować wybranego prezydenta jak elekta⁶⁴. Skutkiem prawnym niezłożenia ślubowania była także niemożność dokonania prawnie skutecznych aktów urzędowych⁶⁵. Ustalona rota ślubowania, kończąca się słowami *Tak mi dopomóż Bóg*, nadawała ślubowaniu charakter przysięgi politycznej i jako postać przysięgi promisyjnej stanowiła o uroczystym zapewnieniu prezydenta, że dotrzyma zobowiązań wynikających ze sprawowanego urzędu⁶⁶. Przysięga złożona przez prezydenta Bieruta miała charakter przysięgi religijnej. Obojętne jest dla prawa konstytucyjnego, jaki jest stosunek wewnętrzny składającego przysięgę do dogmatów religii powołanych w rocie. Istotne jest

to, czy zobowiązania określone w przysiędze rzeczywiście na siebie przyjmuje. W moim przekonaniu wzmocnienie tego rodzaju zobowiązań siłą metafizycznych dogmatów będzie rzeczywistym wzmocnieniem, a nie zwykłą mistyfikacją, jeśli osoba przyjmująca zobowiązanie o charakterze religijnym określoną religię wyznaje i w swoim postępowaniu kieruje się jej wskazaniami⁶⁷.

Objęcie urzędu, dające początek kadencji⁶⁸, następowało w obecności marszałka Sejmu i prezesa Rady Ministrów, a także wiązało się ze złożeniem innego urzędu publicznego lub mandatu poselskiego (zgodnie z zasadą *incompatibilitas* — art. 53 Konstytucji marcowej) przez prezydenta, co nastąpiło w dniu 5 lutego 1947 r.⁶⁹

Postanowienia niektórych przepisów ustawy o wyborze prezydenta (art. 2, 3 ust. 2 i art. 7 ust. 1) zostały następnie przyjęte przez Małą konstytucję, stając się elementami konstytucyjnoprawnego modelu urzędu prezydenta.

Mała konstytucja, określając stanowisko prawne urzędu prezydenta, przejęła przepisy Konstytucji marcowej (art. 40, 42–45 ust. 1 art. 46–53)⁷⁰.

Prawną pozycję prezydenta wyznaczał zakres jego uprawnień w stosunku do Sejmu Ustawodawczego oraz zakres jego odpowiedzialności. Prezydent posiadał prawo zwoływania, otwierania, odraczania i zamykania sesji Sejmu; były to więc typowe kompetencje prezydenta realizowane w zakresie funkcji głowy państwa. Nie recypowano natomiast instytucji rozwiązania parlamentu i weta w stosunku do ustaw, czyli kompetencji o realnym wpływie na funkcjonowanie parlamentu. Doktryna uzasadniała to w ten sposób, że te prawne instrumenty prezydenta są nieprzydatne w ustroju ludowym, wolnym od antynomicznych konfliktów między organami⁷¹. Przyjęte rozwiązania uprawnień prezydenta wobec parlamentu były zatem projektem idealnych stosunków społeczno-politycznych, kształtowanych w duchu jednolitości władzy. Mała konstytucja, recypując art. 51 Konstytucji marcowej (*Za czynności urzędowe Prezydent Rzeczypospolitej nie jest odpowiedzialny ani parlamentarnie, ani cywilnie*), wprowadziła zasadę nieodpowiedzialności politycznej, której istotą było przeniesienie odpowiedzialności politycznej za działania prezydenta na rząd i przyjęcie zasady apolityczności głowy państwa, ponadpartyjnego jej charakteru.

Instytucja kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta przez członków rządu uniemożliwiała prezydentowi powzięcie jakiegokolwiek wiążącej państwo decyzji bez udziału odpowiedzialnego ministra i stanowiło to o różnicy między działalnością prezydenta o takim charakterze a działalnością mającą charakter uprawnień osobistych (prerogatyw). Powszechnie przyjmuje się, że kontrasygnata obejmuje „akty urzędowe” prezydenta

obejmujące każdą czynność dokonaną w charakterze urzędowym⁷². Kontrasygnata aktów prezydenta przez członków rządu (prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra) w istocie przeradzała kompetencje prezydenta we wspólne kompetencje prezydenta i rządu⁷³. Zakres odpowiedzialności członków rządu (kontrasygnata jest bowiem zaciągnięciem odpowiedzialności) rozciągał się w ten sposób na sferę działalności prezydenta, która była wspólna z ich działalnością. Na tej podstawie przyjmowano, iż działania prezydenta w Radzie Państwa i Radzie Gabinetowej (Prezydium Rządu) nie były objęte aktem kontrasygnaty⁷⁴.

Nowy sposób rozumienia zasad systemu parlamentarnego i ich przydatności w określaniu stosunków między organami państwowymi nadawał instytucji kontrasygnaty inny sens. W doktrynie kontrasygnata była interpretowana jako „zasada ścisłego współdziałania prezydenta z rządem”⁷⁵. Mała konstytucja w świetle recypowanych przepisów Konstytucji marcowej (art. 51) ustaliła zakres i charakter odpowiedzialności prawnej prezydenta. Była to odpowiedzialność o charakterze konstytucyjnym za czyny związane z urzędowaniem („zdrada kraju”, „pogwałcenie konstytucji”)⁷⁶ oraz za „przestępstwa karne” przed Trybunałem Stanu, podobnie jak w Konstytucji marcowej. Wobec nieprzywrócenia mocy obowiązującej ustawie z 27 IV 1923 r. o Trybunale Stanu⁷⁷ i uznania odpowiedzialności konstytucyjnej za „bezzprzedmiotową” i „nieadekwatną do ustroju”⁷⁸, zasada ta nie mogła być zastosowana w praktyce. W rezultacie prezydenta nie łączyły z Sejmem Ustawodawczym żadne prawne więzy odpowiedzialności.

Konstrukcja prezydentury według przepisów Konstytucji marcowej zakładała apolityczność głowy państwa. Pryncypium to utrzymano, mając na względzie stronę formalną, do sierpniowo-wrzesniowego plenum KC PPR w 1948 r., na którym powierzono Bierutowi stanowisko sekretarza generalnego KC PPR — później przewodniczącego KC PZPR. Wykonywanie przez prezydenta funkcji przywódcy partii sprawującej kierowniczą rolę w państwie wpłynęło na relacje między naczelnymi organami państwowymi. Zmianę stanowiska w przedmiocie apolityczności przedstawia tak oto W. Barcikowski: „Bierut oświadczył, że występuje z partii, że jako prezydent mający pieczę nad całym narodem nie może w niej pozostawać, ponieważ reprezentuje ona tylko część społeczeństwa (...) Odwołanie poprzedniej decyzji oznaczało w praktyce przekreślenie zasady bezstronności w stosunku do każdego, czyje interesy znajdują się w kolizji z interesem partyjnym”⁷⁹.

Zgodnie z przyjętymi zasadami systemu parlamentarno-gabinetowego do kompetencji prezydenta należało powoływanie rządu. W tym zakresie da się wyróżnić dwie czynności: mianowanie prezesa Rady Ministrów oraz mianowanie ministrów. Mianowanie premiera było czynnością nie wymagającą kontrasygnaty, z prawnego punktu widzenia było samodziel-

nym uprawnieniem prezydenta. Obok tej prerogatywy domniemywać można jeszcze jednej, obejmującej nominacje urzędników kancelarii cywilnej prezydenta, a to wobec nieprzyjęcia art. 45 ust. 3 Konstytucji marcowej i określonego tam obowiązku kontrasygnaty⁸⁰.

Mianowanie rządu było niewątpliwie, zgodnie zresztą z istotą systemu parlamentarno-gabinetowego, realizacją politycznych decyzji. Sądzić należy, że rzeczywista pozycja polityczna prezydenta zapewniała mu znaczący udział w podejmowaniu decyzji personalnych, a poglądy wyrażane w doktrynie o niewielkiej swobodzie prezydenta i związaniu go porozumieniem kierowniczych czynników partii, stanowiących większość w Sejmie⁸¹, są nieprzekonujące. Wszakże prezydent Bierut należał do kierownictwa partii, mającej z góry zagwarantowaną większość sejmową.

Analizując kompetencje Prezydenta RP, odnotujmy jego uprawnienia w zakresie polityki zagranicznej państwa, obejmujące reprezentację państwa na zewnątrz i zawieranie umów międzynarodowych, niektórych tylko za zgodą Sejmu⁸². Bez zasadniczych zmian pozostały uprawnienia prezydenta w stosunkach wewnętrznych i w zakresie „najwyższego zwierzchnictwa” Sił Zbrojnych. Uszczuplenie kompetencji co do „zezwoleń” Prezydenta RP na wprowadzenie stanu wyjątkowego lub wojennego jest pozorne, a to w związku z przejęciem ich przez Radę Państwa, w której prezydent miał możliwość decydowania o tych sprawach.

Prezydentura w świetle Małej konstytucji, mimo zachowania samej instytucji z Konstytucji marcowej, stanowiła nową i istotną odmianę. Konstytucyjnymi rozstrzygnięciami nadającymi urzędowi prezydenta nowy charakter były jego uprawnienia do przewodniczenia w Radzie Gabinetowej (art. 18), a zwłaszcza w Radzie Państwa (art. 15). Przez przewodniczenie Radzie Państwa prezydent zyskiwał efektywny wpływ na całą polityczną działalność państwa i na aparat państwowy. Nowy sposób powiązania prezydenta z najważniejszymi organami państwa, rozszerzenie egzekutywy z dwuczłonowej na trójczłonową z udziałem Rady Państwa, formalnie jako organu władzy wykonawczej, stanowiło zatem odejście od zasady rządów parlamentarnych⁸³.

Recepcja rozwiązań prawnego stanowiska urzędu prezydenta z Konstytucji marcowej nie rozstrzygała na gruncie Małej konstytucji o stanowisku ustrojowym Prezydenta Rzeczypospolitej⁸⁴. Powstają zatem pytania: jakie cechy określały konstytucyjno-ustrojowe stanowisko prezydenta i jakie było rzeczywiste znaczenie prezydentury w okresie Sejmu Ustawodawczego. Ustrojowe stanowisko prezydenta na gruncie Małej konstytucji z 1947 r. wskazuje na inną, niż wynikałoby to z konstrukcji prawnej, koncepcję prezydentury. Prezydent ma tu spełniać rolę czynnika regulującego działalność „maszyny” państwowej.

W rzeczy samej prezydent jest czynnikiem łączącym — przez zasiadanie w Radzie Państwa i Radzie Gabinetowej (Prezydium Rządu) — poczynania rządu, Rady Państwa i Sejmu. Konstytucyjne stanowisko Prezydenta RP w latach 1947–1952 K. Grzybowski określił jako rozsądny umiar między bezsilnością i brakiem wpływu prezydenta z pierwszej konstytucji a zbyt szeroko zakreśloną władzą prezydenta z drugiej konstytucji z okresu II Rzeczypospolitej⁸⁵.

W ustroju politycznym, którego zasadniczą cechą była hegemonia jednej partii, konstrukcje prawne recypowane z Konstytucji marcowej okazały się niefunkcjonalne. Rzeczywiste znaczenie prezydentury nie mieściło się w określeniu K. Grzybowskiego. Istota przemian ustrojowych w gruncie rzeczy nie sprowadzała się do problemu recepcji określonego modelu prezydentury w nowych warunkach ustrojowych. W świetle obecnych ustaleń nauki należy zauważyć, że okres Polski Ludowej po 1947 r., a zwłaszcza po przełomie lat 1948/1949, cechuje nie recepcja instytucji polityczno-ustrojowych II Rzeczypospolitej, lecz odmienność rozwiązań. W tym czasie rozpoczął się faktyczny proces odchodzenia od zasad Konstytucji marcowej na rzecz przygotowania gruntu pod ustrój oparty na zupełnie innych zasadach⁸⁶. Odwołanie się do tradycyjnych instytucji ustrojowych było wymuszone układem sił politycznych, stanowiło formę kamuflażu i pozornych działań wskazujących na ciągłość ustrojową. Poczynione zastrzeżenia są niezbędne, w przeciwnym razie analizowane rozwiązania instytucjonalne, przyjęte z konieczności, byłyby zawieszone w próżni i z gruntu fałszywe.

W świetle powyższych uwag nasuwa się jeszcze inna konkluzja. Próba „modelowego” określenia pozycji ustrojowej prezydenta, jak próbowano to uczynić w doktrynie⁸⁷, nie ma większej racji. Sposób recepcji urzędu prezydenta wskazuje, że w założeniu sił rządzących było odejście od tradycyjnej istoty tego urzędu. W rzeczywistości w zamierzeniu tych sił było stworzenie nowej instytucjonalnej formy sprawowania władzy w państwie o wyraźnie klasowym charakterze, przy zachowaniu na okres przejściowy tradycyjnej konstrukcji prawnej instytucji prezydenta.

2. Przesłanki odrzucenia instytucji prezydenta w Konstytucji PRL z 22 lipca 1952 r.

Zagadnienie instytucji prezydenta w polskim ustroju politycznym po II wojnie światowej pozostawało problemem otwartym, a przywrócenie jej na gruncie obowiązywania Małej konstytucji nie przesądzało o jej

trwałości w konstytucyjnym systemie organów państwowych Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej.

W pierwszym okresie rozwoju prawa konstytucyjnego w Polsce Ludowej (do uchwalenia Konstytucji PRL) nawiązanie do instytucji prezydenta podyktowane było, jak można sądzić, do pewnego stopnia względami na tradycje parlamentarne, jak również taktyką walki politycznej. Na te przesłanki zwrócono uwagę w doktrynie prawa konstytucyjnego⁸⁸. Zachowanie instytucji prezydenta w Polsce Ludowej uzasadnione było ostrością walki klasowej w okresie budowania ludowo-demokratycznego ustroju Polski. W tych też warunkach posiadanie przez prezydenta szerokich pełnomocnictw w dziedzinie kierownictwa państwowego sprzyjało „pomyślnemu” rozwojowi tego ustroju⁸⁹.

Jednoznaczne intencje ustrojodawcy wyjawia A. Burda, twierdząc, że w trakcie walki z opozycją polityczną łatwiej było wykorzystywać stare formy ustrojowe, którym w praktyce nadawano nową treść, niż sięgać do nowych, które nie były znane społeczeństwu i mogły nie budzić zaufania⁹⁰. Powoływanie się na tradycje ustrojowe, dla uzasadnienia istnienia instytucji prezydenta w zmienionej sytuacji społeczno-politycznej, podyktowane było zatem w dużej mierze względami koniunkturalnymi, wymuszonym układem sił politycznych, a także taktycznym podjęciem przez siły lewicowe walki o przeobrażenia polityczne i ustrojowe. Nie można oczywiście zapominać, że tradycje parlamentarne wpływały na stan świadomości społecznej, z czym musiała się liczyć PPR. Istotne były także poglądy drugiej partii lewicowej — PPS, nawiązujące do wzorców ustrojowych mieszczących się w ramach demokracji parlamentarnej.

Tradycje ustrojowe nie przesądzały o trwałości instytucji prezydenta w systemie ustrojowym państw socjalistycznych. Na tradycje ustrojowe powoływano się w NRD. Rozwiązania ustrojowe w konstytucji z 1949 r. łączono z tradycją konstytucji weimarskiej z 1919 r. Pomimo tej okoliczności w 1960 r. przyjęto instytucję „kolegialnego” prezydenta — Radę Państwa. Innym przykładem z praktyki ustrojowej, wskazującym wręcz na brak związku z tradycją przy powoływaniu instytucji prezydenta, była Jugosławia. Wówczas, gdy w krajach o niezaprzeczalnej tradycji likwidowano urząd prezydenta, Jugosławia wprowadziła w 1953 r. w miejsce Rady Państwa właśnie instytucję prezydenta. Wydaje się, iż powoływanie się na tradycje ustrojowe było wykorzystywane w pierwszym okresie zmian ustrojowych w większości państw „bloku wschodniego”. Charakterystyczne jest, że w początkowym okresie były akceptowane tradycje nawet monarchistyczne, szczególnie w Rumunii, częściowo też w Bułgarii. Nie miało to jednak większego związku z rozwiązaniami ustrojowymi tych państw w późniejszym okresie⁹¹. Jedynie w Czechosłowacji,

odwołując się do własnych tradycji parlamentarnych, przez cały okres socjalistycznego bytu zachowano w systemie organów państwowych instytucję prezydenta — był to jednak wyjątek w praktyce konstytucyjnej państw socjalistycznych.

W świetle tej praktyki państw socjalistycznych brak jest przesłanek wskazujących na oddziaływanie tradycji na przyjmowane ostateczne rozwiązania ustrojowe w konstytucjach tych państw. Jest to raczej potwierdzenie tezy, że podejście do instytucji prezydenta, podobnie jak w Polsce, miało raczej charakter koniunkturalny, wynikający z politycznej taktyki, dla której w szerokim zakresie wykorzystywano przejściowo własne tradycje ustrojowe.

Przedstawione przesłanki wskazują, iż instytucja prezydenta w Polsce po 1944 roku była w jakiejś mierze wyrazem tymczasowości rozwiązań ustrojowych, wynikających z uwarunkowań historycznych. Deklaracje recypowania demokratycznych założeń Konstytucji z 1921 r. stanowią pozory działań prowadzących do przygotowania gruntu pod nowy ustrój oparty na zupełnie innych zasadach⁹². Utrzymanie tradycyjnych instytucji z ich starymi nazwami: Sejm, Prezydent Rzeczypospolitej, rota przysięgi prezydenckiej — miało przesłonić przygotowywane zmiany systemowe⁹³. W pełni uzasadniony wydaje się zatem pogląd o „przejściowym” charakterze instytucji prezydenta w Polsce w latach 1944–1952, a więc w okresie poprzedzającym uchwalenie Konstytucji PRL, mimo oficjalnego odwoływania się do tradycji ustrojowej dla uzasadnienia włączenia tej instytucji do ustroju politycznego w okresie Polski Ludowej.

Konstytucja PRL uchwalona 22 VII 1952 r. przesądziła o odrzuceniu z systemu ustrojowego instytucji prezydenta, powierzając funkcję głowy państwa Radzie Państwa. Powstaje pytanie, jakie przesłanki zdecydowały o przyjęciu takiego rozwiązania konstytucyjnego. Kwestia ta wiąże się bezpośrednio z zagadnieniem tymczasowości instytucji prezydenta w latach 1947–1952 oraz z ówczesnymi uwarunkowaniami politycznymi i doktrynalnymi kierunku rozwoju politycznego w Polsce, zwłaszcza po 1947 roku.

Po II wojnie światowej obserwujemy w Polsce proces świadomego eliminowania z porządku ustrojowego zarówno klasycznej instytucji prezydenta, jak również innych instytucji ustrojowych okresu międzywojennego. W pierwszym okresie bytu politycznego Polski Ludowej kierunek zmian prawnoustrojowych prowadził w gruncie rzeczy do zerwania z ciągłością ustrojomą okresu międzywojennego. Wynikało to z koncepcji co do kierunku i charakteru przemian politycznych w Polsce powojennej. W generalnym założeniu chodziło o zbudowanie ostatecznie w nowej konstytucji państwa socjalistycznego o charakterze klasowym, pozosta-

jącym we wspólności ideowej z założeniami ustroju Związku Radzieckiego. Z oczywistych względów z racji taktyki politycznej pokrewieństwa tego specjalnie nie akcentowano, zwłaszcza w tym okresie, gdy układ sił politycznych nie zabezpieczał partii marksistowskiej dominującego stanowiska w procesie przemian ustrojowych.

Czynnikiem kształtującym Konstytucję PRL i przyjęte w niej rozwiązania ustrojowe była praktyka zmian ustrojowych na gruncie obowiązywania konstytucji z 1947 r.⁹⁴ Mała konstytucja była z konieczności kompromisem w sferze konstytucyjnych regulacji podstaw ustroju. Niezależnie od przyjętych formalnie tradycyjnych zasad ustroju politycznego, była ona elementem nadbudowy nad kształtującym się układem stosunków społeczno-ekonomicznych i politycznych. Ustalała zatem instytucjonalne formy realizacji władzy ludowej. W Polsce od 1947 r. kształtuje się nowa struktura społeczno-ustrojowa na skutek zmian w układzie sił politycznych. Zmiany te spowodowały eliminację z systemu politycznego zorganizowanej i legalnej opozycji politycznej w postaci Polskiego Stronnictwa Ludowego. Fakt eliminacji PSL ułatwił proces przełamывania Konstytucji marcowej i eliminowania wielu jej instytucji z Małej konstytucji. Drugi nurt zmian w stosunkach partyjno-politycznych polegał na tzw. zjednoczeniu ruchu robotniczego i utworzeniu jednej partii o charakterze marksistowskim — PZPR. Powstanie PZPR oznaczało ostateczne przekreślenie wykorzystania na przyszłość w Polsce instytucji polityczno-ustrojowych właściwych systemowi parlamentarnemu. Z koncepcji ustrojowych wyeliminowano idee i propozycje ustrojowe, którym hołdowała PPS, a rozpoczęty po „zjednoczeniu” ruchu robotniczego kierunek przemian ustrojowych zmierzał do realizacji koncepcji klasowego charakteru państwa z wyraźnym nawiązaniem do wzorów radzieckich.

Utworzenie homogenicznej struktury partyjno-politycznej prowadziło w efekcie do wykrystalizowania się tożsamości politycznej organów władzy ustawodawczej i wykonawczej. Ewolucja stosunków politycznych prowadziła, ze wszystkimi konsekwencjami tego kierunku, do stworzenia jednolitości władzy nie tylko w płaszczyźnie społeczno-politycznej, lecz także w aspekcie instytucjonalnym⁹⁵. Ustalone w Małej konstytucji parlamentarne formy realizacji władzy utraciły swoją przydatność dla potrzeb nowego ustroju. Niektóre z nich traciły swój rzeczywisty sens (m.in. instytucja odpowiedzialności parlamentarnej rządu), inne wyraźnie były przełamывane na drodze praktyki ustrojowej. W największym stopniu dotyczyło to instytucji prezydenta. Konstytucyjna pozycja Prezydenta Rzeczypospolitej jako głowy państwa nie ponoszącej odpowiedzialności przed parlamentem i bierniej, której władzę wykonuje rząd zmieniających się u steru państwa partii, nie miała politycznej racji bytu. Funkcje pre-

zydenta zostają wykorzystane do wyrażania kierowniczej roli partii marksistowskiej w organach wykonawczych przez kumulację stanowiska prezydenta i przewodniczącego Rady Państwa z funkcją przewodniczącego partii. Proces przystosowywania się instytucji prezydenta do nowej sytuacji politycznej odbywał się zgodnie z dominującym wówczas poglądem o możliwości wykorzystania dawnych instytucji prawnoustrojowych, w warunkach państwa socjalistycznego, do realizacji nowych funkcji politycznych⁹⁶.

Wydaje się, że zmiana charakteru tej instytucji znamionuje pierwszy etap odchodzenia od tradycyjnej istoty urzędu prezydenta.

Bezpośrednie kształtowanie treści przyszłej konstytucji odbywało się na drodze praktyki ustrojowej. Fakty dokonane w rozwoju konstytucyjnym Polski Ludowej miały doniosłe znaczenie — o wiele większe niż postanowienia Małej konstytucji — dla eliminacji instytucji i wzorów ustrojowych Konstytucji marcowej, jako nie przystających do nowych struktur politycznych. Ewolucja ustroju społeczno-politycznego, realizowana w praktyce konstytucyjnej, wyznaczała socjalistyczny model ustrojowy. Wprowadzono w ten sposób nowe zasady i rozwiązania instytucjonalne (m.in. zasadę zwierzchnictwa ludu, jednolitość systemu organów państwowych, wielostopniowy system rad, nowy system partyjny), tworząc przesłanki dla ukształtowania ich w rozwiniętej formie w nowej konstytucji⁹⁷.

Praktyka konstytucyjna łączy się z kompleksem zjawisk w życiu partyjnym i państwowym, określonym umownie i mało precyzyjnie jako okres „błędów i wypaczeń”. Negatywne następstwa tych zjawisk stanowią podstawę periodyzacji praktyki ustrojowej na gruncie Małej konstytucji na dwa okresy, których cezurę wyznacza się w przybliżeniu na lata 1949/1950⁹⁸.

Rozpoczęty po 1948 r. rozwój konstytucyjny Polski Ludowej cechuje ostateczna eliminacja instytucji i wzorów ustrojowych należących do tradycji narodowej. Potwierdzeniem tendencji odchodzenia od tradycyjnych koncepcji ustrojowych, do których nawiązywano jeszcze w Małej konstytucji z 1947 r., jest przebieg prac nad przygotowaniem Konstytucji PRL⁹⁹. Prace przygotowawcze nad uchwaleniem Konstytucji PRL podjęto w klimacie narastających dogmatów ideologicznych i deformacji w praktyce ustrojowej. One to w sposób wyraźny zaważyły na koncepcji struktury organów państwowych w nowej konstytucji. Prace przygotowawcze prowadzone były najpierw na forum Komisji Partyjnej¹⁰⁰, a od maja 1951 r. w Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego¹⁰¹. W początkowym stanie prac przygotowawczych wysunięto koncepcję instytucji Prezydenta PRL nawiązującą do okresu KRN i Sejmu Ustawodawczego, odpowiednio ją modyfikując. Komisja Partyjna proponowała pierwotnie

instytucję Prezydenta PRL wkomponowaną w dwa warianty. Jeden wariant przewidywał utworzenie Prezydium Sejmu, którego przewodniczącym byłby Prezydent PRL, drugi wariant zakładał wyodrębnienie, obok Prezydium Sejmu, samodzielnego urzędu prezydenta z własnym zakresem działania. Po czerwcu 1950 r. propozycje te uległy modyfikacji, niemniej podtrzymywano koncepcję instytucji prezydenta. Miała ona mieć dwojaki charakter. Z jednej strony prezydent miał pełnić funkcję jednoosobowej głowy państwa, z drugiej natomiast strony występowałby jako przewodniczący Rady Państwa, organu o charakterze kolegialnym i o zasadniczym znaczeniu dla funkcjonowania państwa. Oba organy: prezydent i Rada Państwa miały być wybierane przez Sejm i byłyby zobowiązane do zdawania sprawy ze swej działalności Sejmowi¹⁰².

W późniejszym okresie, na etapie prac Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego, problematyka prezydenta i w ogóle struktury i funkcjonowania naczelných organów państwowych nie była przedmiotem merytorycznych dyskusji¹⁰³. Nowy projekt konstytucji, opracowany przez Podkomisję Redakcyjną i Zagadnień Ogólnych Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego (ogłoszony 18 VI 1952 r.), przyjmuje schemat rozwiązań radzieckich wraz z terminologią występującą w konstytucji radzieckiej. Odstąpienie przez Komisję od utworzenia instytucji prezydenta wskazuje na zmianę stanowiska w kwestiach ustrojowych. Znamienne jest, że istotne różnice w koncepcji struktury organów państwowych artykułuje Komisja Konstytucyjna pracująca pod przewodnictwem prezydenta Bieruta, który akceptował wcześniej koncepcje Komisji Partyjnej m.in. w zakresie nazwy i struktury Rady Państwa oraz w sprawie szczegółowych rozwiązań urzędu prezydenta¹⁰⁴. Zjawisko to można tłumaczyć ówczesną sytuacją polityczno-ustrojową towarzyszącą tym pracom.

Drugą charakterystyczną cechą tego okresu jest podjęcie przez Sejm Ustawodawczy, przy wyraźnym wpływie na jego pracę kierownictwa PZPR, procesu „sowietyzacji” instytucji ustrojowych. Użyty termin określa zjawisko przystosowania polskich rozwiązań ustrojowych do modelu radzieckiego. Niewątpliwym krokiem ku sowietyzacji Polski uczyniła już konstytucja z 1947 r. Rozpoczęto w ten sposób przygotowania do gruntownej reformy systemu władzy. Zasadniczej reformy dokonano w formie ustaw zwykłych, uchwalonych przez Sejm Ustawodawczy w marcu 1950 r. Nawiązywały one w dużym stopniu do sformułowań zaczerpniętych z konstytucji ZSRR z 1936 r.

Rok 1950 był w Polsce — w nawiązaniu do praktyki innych krajów obozu radzieckiego (z wyjątkiem Jugosławii) — przyśpieszeniem procesu uniformizacji na wzór radziecki struktury i funkcjonowania wielu instytucji polityczno-ustrojowych. Odbywało się to pod wpływem oddziaływa-

nia czynników międzynarodowych (konfrontacja militarna i ideologiczna obozu komunistycznego z kapitalistycznym), a także w atmosferze politycznej kształtowanej teorią o zaostrzającej się walce klasowej w miarę postępów w procesie budowy podstaw socjalizmu. W Polsce nałożyły się na ten proces wydarzenia związane z walką polityczną w obozie lewicy pod hasłem rozprawy z przedstawicielami tzw. odchylenia prawicowo-nacjonalistycznego, podjętą przez Bieruta na sierpniowo-wrzesniowym plenum KC PPR w 1948 r. Zasadniczy zwrot w poglądach polityczno-ustrojowych zapoczątkowany na tym plenum, odrzucenie demokratycznego modelu socjalizmu PPS po tzw. zjednoczeniu ruchu robotniczego w 1948 r. — otwiera etap przyspieszonych przeobrażeń ustrojowych prowadzących do bezkrytycznego ustanowienia w Polsce modelu ustrojowego zaczerpniętego z konstytucji ZSRR z 1936 r.¹⁰⁵ Wydaje się, że zjawiska tego nie można odnosić tylko do procesów uniformizacji w zakresie struktury i funkcjonowania wielu instytucji polityczno-ustrojowych. Było to zjawisko o znacznie szerszym zakresie. W istocie proces ten nie sprowadzał się do mechanicznego odwzorowania instytucji ustrojowych, lecz obejmował zapożyczenie „swoistej filozofii” państwa i tego, co niesie ze sobą „kult jednostki”¹⁰⁶.

Przyspieszony proces uniformizacji na wzór radziecki polskich przeobrażeń ustrojowych, którego głównym rzecznikiem był urzędujący prezydent, przesądził ostatecznie o kształcie rozwiązań konstytucyjnych dotyczących głowy państwa. Rozwiązania radzieckie modelu „kolegialnego” prezydenta z 1936 r. były miarodajnym wzorem do naśladowania¹⁰⁷.

Odrzucenia instytucji prezydenta w Konstytucji PRL nie można wyjaśnić do końca bez przedstawienia poglądów doktrynalnych, reprezentatywnych dla tego etapu rozwoju socjalistycznego prawa konstytucyjnego. Akceptowanie instytucji ustrojowych, które można było wytłumaczyć oddziaływaniem tradycji ustrojowej, stawało się coraz bardziej uciążliwe w miarę pogłębiania się tendencji uniformistycznych w bloku państw socjalistycznych. Instytucja prezydenta była w poglądach części doktryny synonimem szkodliwego wpływu ideologii burżuazyjnego prawa konstytucyjnego, uniemożliwiającego zdecydowane i konsekwentne wciełanie w życie idei i organizacyjnych form konstytucji stalinowskiej¹⁰⁸.

Koncepcja Konstytucji PRL z 22 VII 1952 r. i przyjęte w niej rozwiązania systemu organów państwowych wspierały się na założeniach doktrynalnych i adaptacji wzorów konstytucji radzieckiej z 1936 r. W doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego upowszechniony jest pogląd, że bezpośrednią inspiracją dla konstytucji z 1952 r. były, poza samymi wzorami konstytucji radzieckiej, poglądy Stalina wyłożone w jego referacie o projekcie konstytucji ZSRR na Nadzwyczajnym VIII Wszechzwią-

zkowym Zjeździe Rad w dniu 25 XI 1936 r. Na taką inspirację wskazywał Bierut w przemówieniu na posiedzeniu Sejmu w dniu 18 VII 1952¹⁰⁹.

Wydaje się rzeczą oczywistą, że ówczesny stosunek do instytucji prezydenta był konsekwencją przyjętych założeń doktrynalnych, które towarzyszyły procesowi wcielania w życie konstytucji stalinowskiej z 1936 r. w państwach bloku radzieckiego. Przyjęcie w Konstytucji PRL koncepcji „kolegialnej” głowy państwa było odzwierciedleniem modelu „kolegialnego” prezydenta w konstytucji radzieckiej. Nazwanie Prezydium Rady Najwyższej ZSRR „kolegialnym prezydentem” inspirowało podobne rozstrzygnięcie w Konstytucji PRL z 1952 r., poprzez powierzenie Radzie Państwa funkcji głowy państwa. Obrazowa przenośnia zastosowana przez Stalina stała się podstawą konstrukcji prawnej głowy państwa w socjalistycznym systemie organów państwowych¹¹⁰. Tworzona na tej bazie terminologia naukowa nie była w rzeczywistości pozbawiona pewnej dowolności¹¹¹.

Doktrynalnie system organów w konstytucji stalinowskiej opierał się na konstrukcji systemu rad, z założenia odrzucającego zasady ustroju parlamentarnego¹¹². Zasadą określającą system organizacji władzy w państwie socjalistycznym stała się zasada jednolitości władzy państwowej, mająca gwarantować realizację idei ludowładztwa¹¹³. Rozumiana w aspekcie politycznym, oznaczała połączenie władzy ustawodawczej i wykonawczej w systemie organizacji państw socjalistycznych, nadając im jednolity i klasowy charakter. W płaszczyźnie organizacyjnej, w odniesieniu do struktury organów państwa, zasada jednolitości władzy zakładała nadrzędność organów przedstawicielskich nad administracyjnymi, wyznaczając w ten sposób podstawy „spójności” systemu organów. Doktrynalnie zasada ta była wyrazem ogólnej teorii wewnętrznej bezkonfliktowości społeczeństwa socjalistycznego, wyłączająca jakąkolwiek „konkurencyjność” organów.

W systemie organów państwowych, budowanym na zasadzie jednolitości władzy państwowej, nie mieściła się instytucja prezydenta. W przyjętej strukturze władzy instytucja ta prowadziłaby do załamania jej pionowej konstrukcji, wszak na czele państwa stała nie jednostka, lecz organ przedstawicielski rad. Porzucenie podziału władz na ustawodawczą i wykonawczą musiało w konsekwencji prowadzić do odrzucenia urzędu prezydenta jako zwierzchnika organów wykonawczych. Sprzeczna z istotą rad była pozycja głowy państwa, stojącej ponad politycznymi czynnikami w państwie, sprawującej najwyższy arbitraż. Przewodnim założeniem systemu dyktatury proletariatu było niepodzielne polityczne panowanie partii komunistycznej w radach i w całym aparacie państwowym. Wyraźnie dysfunkcyjna byłaby tradycyjna pozycja ustrojowa prezydenta wobec tak zarysowanej politycznej roli partii rządzącej. Jedynym możliwym do przyjęcia rozwiązaniem, w świetle takich uwarunkowań, było powierzenie

funkcji głowy państwa organowi najwyższemu lub innemu organowi władzy państwowej w pełni odpowiedzialnemu przed tym pierwszym i przezeń kreowanym. Ówczesna doktryna była znana z niechętnego stosunku do instytucji prezydenta. Poglądy te były konsekwencją przyjętego założenia o wyższości „kolegialnej” głowy państwa, która bardziej odpowiadała założeniom doktrynalnym budowy organów typu socjalistycznego co do ich treści i formy¹¹⁴.

Można przyjąć, że ówczesne poglądy polityczne i doktrynalne dostatecznie uzasadniały rezygnację z instytucji prezydenta w Konstytucji PRL. W rozwiązaniach konstytucyjnych opowiedziano się za Radą Państwa, pełniącą funkcję głowy państwa, która niewątpliwie lepiej mieściła się w ówczesnej doktrynie.

W praktyce konstytucyjnej Polski Ludowej odrzucono ostatecznie możliwość włączenia na stałe instytucji prezydenta do systemu ustrojowego ukształtowanego w Konstytucji PRL z 1952 r. Można postawić pytanie, czy było to jedyne możliwe rozwiązanie. Uwzględniając polskie uwarunkowania, głównie polityczne, nasuwa się odpowiedź twierdząca. Polska praktyka konstytucyjna była wyraźnie podatna na uniformizację ustroju i dostosowanie go do założeń ustroju socjalistycznego, głównie na wzór radziecki. Świadczy o tym kierunek zmian ustrojowych, rozpoczęty już w 1944 r., natomiast zjawiska polityczne z przełomu 1949/1950 roku jedynie przyspieszyły te rozpoczęte procesy ustrojowe.

Prawounustrojowe rozwiązania Konstytucji PRL z 1952 r. odbiegały wprawdzie formalnie od rozstrzygnięć z okresu wcześniejszego, jednakże nie stanowiły zmiany zasadniczej w stosunku do modelu ustrojowego ukształtowanego w poprzednich latach na gruncie obowiązywania Małej konstytucji. Rozwiązania konstytucyjne z 1952 r., przyjmujące koncepcję „kolegialnej” głowy państwa, na płaszczyźnie uwarunkowań politycznych i doktrynalnych stanowiły zakończenie procesu przeobrażeń ustrojowych.

3. Problematyka reaktywowania urzędu prezydenta w dobie Konstytucji PRL (1952–1989)

3.1. Kontrowersje wokół konstytucyjnej regulacji „kolegialnej” głowy państwa

Konstytucja PRL z 1952 r., kształtowana pod wpływem ówczesnych uwarunkowań doktrynalnych i politycznych, wzorem konstytucji stalinowskiej z 1936 r. powierzyła Radzie Państwa funkcje głowy państwa, spra-

wowane dotychczas przez prezydenta¹¹⁵. Instytucja Rady Państwa, o wyraźnie obcym rodowodzie, określana mianem naczelnego organu prezydialnego¹¹⁶ przeszła do historii prawa konstytucyjnego¹¹⁷. Jednakże Rada Państwa w okresie jej funkcjonowania była instytucją kontrowersyjną w systemie ustrojowym państwa na gruncie obowiązywania Konstytucji PRL. W znacznym stopniu odnosiło się to także do przypisywanej jej roli „kolegialnej” głowy państwa, aczkolwiek nie tylko w tym zakresie¹¹⁸.

Rozważania podjęte w doktrynie dotyczące reformy Rady Państwa odnosiły się przede wszystkim do jej pozycji ustrojowej, stosunku do Sejmu i rządu, a także do sposobu wykonywania uprawnień¹¹⁹. Stosunkowo najmniej zajmowano się kwestią celowości utrzymania „kolegialnej” głowy państwa. Nie oznaczało to oczywiście, że taka konstrukcja głowy państwa nie budziła zastrzeżeń, jak również że nie zgłaszano w związku z tym postulatów wprowadzenia „jednoosobowej” głowy państwa.

Określenie Rady Państwa za pomocą formuły „kolegialnej” głowy państwa (określenia tego nie używa ustawodawca) lub „kolegialny prezydent”¹²⁰ było nieadekwatne i nasuwało zastrzeżenia. Słusznie zwrócono uwagę, że funkcje tej instytucji jako organu władzy państwowej są charakterystycznym rysem prawnym Rady Państwa, natomiast jej uprawnienia jako „kolegialnej” głowy państwa stanowią tylko jedną z wielu kompetencji¹²¹. Tłumaczenie tych uprawnień za pomocą konstrukcji głowy państwa tak, jak w rozwiązaniach przyjętych w zachodnim prawie konstytucyjnym, nie odpowiadało socjalistycznej konstrukcji organów państwowych. Pomijając inne okoliczności, samo pojęcie „kolegialna” głowa państwa było sztuczne.

Przedmiotem krytycznej oceny były kwestie ukształtowania kompetencji Rady Państwa związanych z funkcją głowy państwa, a najczęściej podnoszono zastrzeżenia w sprawie ratyfikacji i wypowiedzania umów międzynarodowych. Należy przy tym zaznaczyć, że mechaniczne przeniesienie tradycyjnej konstrukcji głowy państwa na instytucję kolegialną typu prezydialnego uwidoczniło poważne odrębności w traktowaniu pojęcia „głowa państwa” z pozycji prawa międzynarodowego i prawa konstytucyjnego¹²². Innym istotnym zagadnieniem wynikającym z przyjętej konstrukcji głowy państwa były kwestie reprezentacji państwa na zewnątrz. Uprawnienia takie generalnie posiadała Rada Państwa (art. 30). Kolegialność działania nie zawsze przystawała do specjalnych i charakterystycznych czynności oraz kompetencji odpowiadających funkcjom gdzie indziej wykonywanym jednoosobowo przez głowę państwa, a odnoszących się zarówno do reprezentacji, jak i do wykonywania mocą

autorytetu głowy państwa aktów urzędowych. Wskazywało to wyraźnie na potrzebę „indywidualizacji” niektórych uprawnień odziedziczonych po tradycyjnej głowie państwa. Potwierdziła to zresztą generalna tendencja do wyodrębnienia i względnego wzmocnienia pozycji prawnej przewodniczącego Rady Państwa. Na tym tle przyjęto w Polsce początkowo praktykę upoważnienia przez Radę Państwa swego przewodniczącego do podejmowania w jej imieniu decyzji określonego typu, mieszczących się w dziedzinie należącej do tradycyjnych kompetencji głowy państwa (m.in. korzystanie z prawa łaski, nadawanie orderów i odznaczeń, udzielanie pełnomocnictw do zawierania umów międzynarodowych). Zakończeniem tego procesu było prawne wyodrębnienie pozycji przewodniczącego Rady Państwa, co miało miejsce w pierwszej połowie lat osiemdziesiątych¹²³.

3.2. Poglądy w doktrynie polityczno-ustrojowej i w nauce prawa w kwestii reaktywowania urzędu prezydenta

Kontrowersje i dyskusje wokół instytucji Rady Państwa sprawiły, że zagadnienie urzędu prezydenta, wykluczonego z systemu ustrojowego w 1952 r., wielokrotnie powracało w dyskusjach polityczno-ustrojowych i w postulatach doktryny, idących w kierunku reaktywowania tego urzędu.

Zastrzeżeń pod adresem Rady Państwa wysunięto wiele. W zależności od koniunktury politycznej w kolejnych okresach dyskusja przybierała na sile lub wygasła. Propozycje zgłaszane w doktrynie polityczno-ustrojowej i prawnej, zmierzające do poważnej reformy Rady Państwa, łączono z postulatem wprowadzenia ponownie do ustroju politycznego urzędu prezydenta. Zagadnienie to pojawiło się wyraźnie w kontekście dyskusji wokół problematyki reform polityczno-ustrojowych, zwłaszcza wokół zagadnienia sposobu sprawowania władzy w państwie.

Postulat reaktywowania instytucji prezydenta wysunięty został po raz pierwszy w 1956 r. w związku ze zmianami polityczno-ustrojowymi, zmierzającymi do destalinizacji ustroju i praktyki konstytucyjnej¹²⁴. Inicjatywę taką podjęła doktryna polityczno-ustrojowa Stronnictwa Demokratycznego¹²⁵. Należy zauważyć, że propozycja przywrócenia instytucji prezydenta stanowiła szczególnie interesującą część zgłaszanych w tym czasie postulatów ustrojowych. Brakowało w niej rozwinięcia koncepcji tego urzędu (ograniczała się jedynie do zaakcentowania potrzeby nawiązania do polskich tradycji ustrojowych), niemniej była to z pewnością śmiała propozycja wyjścia poza utarte schematy. Myśl ta nie znalazła szerszej akceptacji, została wręcz odebrana sceptycznie w samym Stron-

nictwie Demokratycznym¹²⁶, krytycznie w kręgach PZPR, a także spotkała się z nieprzychylnym przyjęciem ze strony doktryny prawa państwowego. W doktrynie podniesiono argument, że propozycja SD nie spotkała się z szerszym poparciem dlatego, że brak było jasności, o jaki model prezydenta chodzi i jakie mają być jego kompetencje¹²⁷. Pogląd wyrażony w okresie popaździernikowym, pod koniec lat pięćdziesiątych, że „(...) reforma dotychczasowych uprawnień Rady Państwa nie wydaje się celowa, ponieważ spełnianie przez nią funkcji, które nazywa się funkcjami kolegialnej głowy państwa, zastrzeżeń na ogół nie budzi”¹²⁸ był podtrzymywany jeszcze w latach osiemdziesiątych¹²⁹. Co więcej, miał potwierdzenie w praktyce ustrojowej, bowiem przez dość długi czas zmiany w przepisach konstytucji były znikome.

Koncepcje ustrojowe wysunięte przez doktrynę polityczną Stronnictwa Demokratycznego nie zostały przyjęte do realizacji po przełomie październikowym 1956 roku. Złożyło się na to zapewne wiele przyczyn. Na jedną z nich zwrócił uwagę P. Winczorek, twierdząc, że propozycja reaktywowania instytucji prezydenta traciła na znaczeniu przez to, iż została zgłoszona w okresie załamania się nadziei społecznych związanych z polityką reform ustrojowych, której bodźcem miały być wydarzenia roku 1956¹³⁰.

Problematyka utworzenia instytucji prezydenta pojawiła się po raz kolejny w latach siedemdziesiątych. W literaturze konstytucyjnej była ona potraktowana zdawkowo, można nawet powiedzieć, że przemilczano ją. Zatem o koncepcji urzędu prezydenta z tego okresu niewiele da się powiedzieć, gdyż był to temat dyskutowany głównie w kręgach kierowniczych PZPR, natomiast nie przedstawiono go do oficjalnej dyskusji parlamentarnej w związku z nowelizacją Konstytucji PRL w roku 1976, ani też w późniejszym okresie¹³¹. Na podstawie choćby fragmentarycznej bazy źródłowej można jednak stwierdzić, że propozycje zmierzały do powierzenia funkcji prezydenta ówczesnemu I sekretarzowi PZPR — E. Gierkowi. Wydaje się, że na rzecz zgłoszonej koncepcji przemawiały głównie względy natury personalnej i politycznej, w mniejszym zaś stopniu był to postulat wkraczający na płaszczyznę konstytucyjną. Za tym, że uzasadnieniem tej koncepcji były względy zwłaszcza natury politycznej, przemawiają pewne okoliczności.

W praktyce ustrojowej państw socjalistycznych było powszechnie stosowane łączenie przywództwa partyjnego ze stanowiskiem, któremu z mocy zwyczajów międzynarodowych i prawa konstytucyjnego przypada najwyższa reprezentacja państwa w stosunkach międzynarodowych, a więc z jednoosobowym piastowaniem funkcji głowy państwa (np. Bułgaria, NRD, Rumunia). W Polsce tymczasem I sekretarz PZPR w latach

1971–1976 nie był nawet członkiem Rady Państwa. Inicjatywa utworzenia urzędu prezydenta została powiązana, w wersji przedstawionej przez S. Zawadzkiego, z nowelizacją konstytucji w 1976 r. Zapewne takie rozwiązanie mogło być rozważane. Przemawiałoby za tym to, że E. Gierek do 1976 r. nie był nawet członkiem Rady Państwa. Jak E. Gierek sam wyznaje, komplikowało to ze względów protokolarnych jego kontakty na arenie międzynarodowej. Rozwiązaniem częściowym, jakie stosowano, była udzielana mu każdorazowo na piśmie delegacja Rady Państwa do reprezentowania władz państwowych¹³². W marcu 1976 r. problem ten rozwiązano w ten sposób, że E. Gierek wszedł w skład Rady Państwa. Taka praktyka utrzymała się do końca lat siedemdziesiątych, tj. do zmiany na stanowisku I sekretarza PZPR.

W świetle dostępnych materiałów problem urzędu prezydenta jawi się wyraźnie w kontekście personalnym i politycznym. Z informacji podanej przez E. Gierka oraz z materiałów Biura Spraw Sejmowych KC PZPR wynika, że sprawa prezydentury została przedstawiona do prac studyjnych i dyskusji politycznej w roku 1979. Wyraźnie wtedy wskazano, że urząd prezydenta byłby proponowany E. Gierkowi. Proponowano jednocześnie podporządkowanie premiera pierwszemu sekretarzowi, będącemu także prezydentem¹³³.

Za wprowadzeniem urzędu prezydenta przemawiała także potrzeba rozwiązania dyskusyjnej praktyki reprezentacji państwa w stosunkach międzynarodowych. Pozostawał bowiem w dalszym ciągu nie rozwiązany problem tytułu do reprezentacji państwa przez pierwszego sekretarza partii. Przewodniczący partii komunistycznych i robotniczych w świetle przyjętych reguł postępowania prawa międzynarodowego posiadali tytuł do reprezentacji państwa w stosunkach międzynarodowych, co jednak nie rozwiązywało tego problemu z punktu widzenia prawa konstytucyjnego¹³⁴. Tytuł ten bowiem w świetle Konstytucji PRL, gdy chodzi o Radę Państwa, posiadał z mocy konstytucyjnego stanowiska tylko jej przewodniczący.

Nie znamy pełnych propozycji z roku 1979 co do rozwiązań konstytucyjnych przyszłego urzędu prezydenta. Znane są jedynie ogólne założenia, z jakich wychodzili inicjatorzy projektu tego urzędu. Na etapie wstępnych dyskusji rozważana była koncepcja utworzenia urzędu prezydenta, która nie przewidywała zniesienia Rady Państwa. Stosunek nowo tworzonego organu do struktury i zakresu działania Rady Państwa był rozpatrywany wariantowo: od rozwiązania nawiązującego do okresu lat 1947–1952 do propozycji, w świetle której urząd Prezydenta PRL, wyposażony w typowe kompetencje głowy państwa, istniałby bez jakiegokolwiek powiązania organizacyjnego z Radą Państwa. Rada Państwa mia-

łaby działać nadal wyposażona w nadane jej kompetencje. Proponowano m.in., aby nowo utworzony organ został zaliczony wraz z Sejmem i Radą Państwa do kategorii naczelnych organów władzy państwowej i w hierarchii naczelnych organów władzy państwowej zajął miejsce pośrednie, za Sejmem, lecz przed Radą Państwa¹³⁵. Podobną koncepcję struktury organów państwowych i pozycji ustrojowej urzędu prezydenta zawierała propozycja Rady Państwa, zgłoszona w marcu 1989 r. w projekcie nowelizacji Konstytucji PRL (*Druk sejmowy* nr 470).

Atmosfera polityczna związana z wiosennymi wyborami do Sejmu w 1980 r. nie sprzyjała realizacji propozycji reaktywowania instytucji prezydenta, a wydarzenia z sierpnia 1980 r. ostatecznie przekreśliły szanse jej zrealizowania.

Zgłoszone w latach pięćdziesiątych i siedemdziesiątych propozycje ustanowienia urzędu prezydenta nie wychodziły poza dotychczasowe konstytucyjne rozwiązania.

Konstrukcja systemu ustrojowego w Konstytucji PRL, anachronicznie pojmowana jedność moralno-polityczna ludu pracującego nie zapobiegały dekompozycji systemu ustrojowego i nie dawały możliwości sprostania wyzwaniu zjawisk kryzysowych oraz towarzyszącego im zaostrenia konfliktów społecznych¹³⁶. Wydarzenia sierpnia 1980 r. ukazały nową strukturę społeczeństwa, do której nie przystawała dotychczasowa doktryna społeczeństwa wewnętrznie niesprzecznego. Nowej sytuacji politycznej, jak pisano, musi odpowiadać nowa wizja sprawowania władzy, „(...) umożliwiająca artikulację różnych interesów, ujawnienie zachodzących między nimi sprzeczności i konfliktów oraz ich przewyciężenia przy zastosowaniu zinstytucjonalizowanych sposobów postępowania”¹³⁷. Jakże aktualne w tym czasie pytanie, czy zawarta w Konstytucji PRL konstrukcja systemu organów państwowych może sprostać temu zadaniu, było pytaniem retorycznym.

Kolejny raz w rozwoju ustrojowym Polski Ludowej formacja polityczna socjalizmu stanęła w sierpniu 1980 r. w obliczu głębokiego kryzysu. Tym razem przyjął on postać nie kolejnego kryzysu politycznego, lecz kryzysu instytucjonalnego władzy, z zakwestionowaniem legitymizacji politycznej do dalszego jej sprawowania w tym kształcie ustrojowym¹³⁸. Odpowiedzią na kontestację nowej sytuacji polityczno-ustrojowej było podjęcie przez doktrynę polityczną i naukę poszukiwania stosownych metod sprawowania władzy, właściwych do osiągniętego stopnia rozwoju społecznego. Wydarzenia z sierpnia 1980 r. wyzwoliły ożywioną dyskusję w kręgach politycznych (PZPR, SD) i w parlamencie, a także szeroką wymianę poglądów w naukowych środowiskach politologów i konstytucjonalistów. Zdominowały ją dwie podstawowe kwestie: ustale-

nie rzeczywistej genezy ówczesnego kryzysu i poszukiwanie kierunku oraz metod realizacji reform polityczno-ustrojowych w Polsce¹³⁹.

W wymianie poglądów na temat koniecznych reform ustrojowych ponownie powróciła kwestia urzędu prezydenta. W doktrynie prawa konstytucyjnego zagadnienie to było wyraźnie związane z potrzebą reformy „maszyny rządzenia”. Doraźnie za wprowadzeniem urzędu prezydenta przemawiała destabilizacja systemu politycznego, z czym wiązał się upadek autorytetu politycznego PZPR i władzy państwowej. Powstała pilna potrzeba wsparcia politycznego partii autorytetem władzy państwowej. Rozwiązaniem mogła być legitymizacja partii, a także całego systemu ustrojowego, na drodze legitymizacji „rządów jednostki”. W doktrynie S. Gebethner wskazał na wyraźne aspekty polityczne propozycji wprowadzenia instytucji prezydenta. Uzasadniał on to w następujący sposób: „To partia dziś musi szukać wsparcia w autorytecie władzy państwowej, a nie na odwrót. Wraz z osłabieniem roli partii wypadło z systemu politycznego ważne ogniwo stabilizujące i synchronizujące funkcjonowanie systemu politycznego”. Podobne argumenty padły w dyskusji na Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego w Jastrzębiej Górze. L. Mażewski stwierdził, że instytucja prezydenta m.in. byłaby formą wzmocnienia prawnej legitymizacji władzy, obok legitymizacji politycznej (art. 3 konstytucji), służyłaby likwidacji konfliktów społecznych¹⁴⁰.

Propozycje rozwiązań konstytucyjnych były zróżnicowane. Postulat przywrócenia urzędu prezydenta stanowił zasadniczy argument przemawiający za reformą Rady Państwa¹⁴¹. W doktrynie formułowane były trzy koncepcje tej reformy, z tym że jedną z nich można określić jako opowiadanie się za utrzymaniem *status quo*¹⁴². Generalnie w rozważaniach brano pod uwagę koncepcję powołania do życia instytucji prezydenta-arbitra, wybieranego bezpośrednio przez naród, wyposażonego w szeroki zakres uprawnień własnych. Koncepcję instytucji prezydenta w tym kształcie S. Gebethner określał pojęciem „demokratycznego prezydializmu socjalistycznego”. W założeniu proponowanego rozwiązania prezydent, poprzez kreowanie tego urzędu w drodze wyborów powszechnych, miał urzeczywistniać ideę ludowładztwa. Jednocześnie zachowane byłoby prawne zwierzchnictwo Sejmu w systemie organów państwowych, a także nienaruszona pozostałaby zasada przewodniej roli partii robotniczej — PZPR. W tym dostrzegał on wizję przyszłego modelu politycznego sprawniejszego od tego, który funkcjonował w ubiegłych latach. Założenie przedstawione przez S. Gebethnera było z gruntu fałszywe. Zasadzało się na błędnych przesłankach. Uwzględniał on niewłaściwość rozwiązań organizacji systemu i przyjętego modelu rządzenia, jednocześnie zakładał *a priori* poprawność zasad ustroju socjalistycznego. Tymczasem właśnie

zasady ustroju zostały wadliwie uformowane. Podstawowa wada tego ustroju — praktykowany system przedstawicielski — przekreślała demokratyzację ustroju, nie stwarzała właściwej reprezentacji politycznej. Był to pierwszoplanowy czynnik konfliktogenności systemu¹⁴³. Koncepcja S. Gebethnera stanowiła próbę przeniesienia na grunt polski elementów tzw. „systemu półprezydenckiego” z jednoczesną likwidacją Rady Państwa.

Druga koncepcja, bliższa rozwiązaniom z pierwszego okresu Polski Ludowej, zakładała utrzymanie instytucji Rady Państwa, przy jednoczesnym nadaniu szczególnego statusu konstytucyjnego jej przewodniczącemu. Wyrażać się to miało w nadaniu mu również tytułu Prezydenta PRL. Model ten, zbliżony do ówczesnych rozwiązań w europejskich państwach socjalistycznych, zakładał podział dotychczasowych kompetencji Rady Państwa¹⁴⁴. W dyskusjach, jakie toczyły się w latach 1981–1984, główna uwaga koncentrowała się wokół tej koncepcji¹⁴⁵.

Problematyka urzędu prezydenta została wprowadzona do dyskusji politycznej i w kręgach wielu dyscyplin nauki przez Stronnictwo Demokratyczne. Postulat przywrócenia instytucji prezydenta został zgłoszony podczas debaty XII Kongrsu SD (14–17 III 1981 r.). Stanowił on istotny element wypracowanej wówczas przez doktrynę polityczno-ustrojową SD koncepcji „ureczywistnienia demokracji w socjalistycznym państwie polskim”. Zasadnicza konstrukcja wizji reformy państwa zasadzała się na uznaniu nienaruszalności socjalistycznych zasad ustrojowych PRL i jej politycznych sojuszków. Proponowane rozwiązania modelowe urzędu prezydenta mieściły się w ramach dotychczasowych zasad ustrojowych¹⁴⁶. Stronnictwo Demokratyczne opowiadało się za połączeniem instytucji prezydenta i Rady Państwa. Prezydent, pełniący tradycyjne funkcje głowy państwa, byłby jednocześnie przewodniczącym Rady Państwa. Miał on być wybierany przez Sejm i ponosiłby odpowiedzialność polityczną obok odpowiedzialności konstytucyjnej¹⁴⁷. Koncepcja ta nie mogła pretendować do rozwiązania systemowego, uwarunkowana była bowiem, jak już wspomniano, założeniami ówczesnych koncepcji ustrojowych¹⁴⁸. Poza tym propozycji reaktywowania prezydenta nie nadano znaczenia priorytetowego, traktując ją raczej jako sprawę dalszej perspektywy¹⁴⁹.

Po Kongresie SD uzgodniono, że problemem reaktywowania instytucji prezydenta zajmie się Parlamentarny Międzyklubowy Zespół Ekspertów powołany przez prezydium klubów poselskich PZPR, ZSL i SD¹⁵⁰. Zasadnicza uwaga Zespołu Ekspertów skupiła się na instytucjonalnych gwarancjach praworządności — Trybunale Stanu i Trybunale Konstytucyjnym. Zagadnienie urzędu prezydenta Zespół podjął w trzeciej kolejności. Prace w tym zakresie zostały doprowadzone do opracowania tez do dyskusji

w sprawie reaktywowania urzędu Prezydenta PRL. Wkrótce potem, zanim rozpoczęto reformy ustrojowe, dla obrony formacji politycznej socjalizmu sięgnięto po oręż stanu wojennego. Racje uzasadniające reaktywowanie urzędu prezydenta nie mogły liczyć na szybkie urzeczywistnienie, a sama instytucja prezydenta stała się na długi czas tematem tabu¹⁵¹.

Każda ocena zgłoszonych postulatów reform ustrojowych i związanych z tym koncepcji rozwiązań urzędu prezydenta z dzisiejszej perspektywy czasu musi mieć z natury rzeczy w dużym stopniu charakter historyczny. Bodźce zmian ustrojowych na początku lat osiemdziesiątych, jak również wcześniej, wpływały z kontekstu sytuacyjnego. Inspirowana zachodzącymi wydarzeniami doktryna w większości przypadków wysuwała zasadne argumenty na rzecz koniecznej radykalnej reformy systemu politycznego. W kontekście zgłoszonych rozwiązań instytucjonalno-politycznych wyraźnie pojawia się postulat przywrócenia urzędu prezydenta z powołaniem się na przesłanki społeczno-polityczne i historyczne¹⁵². Jednocześnie przebieg dyskusji ujawniał wyznaczniki granic reformowania systemu politycznego¹⁵³. Dlatego też podejmowane próby zmian instytucjonalnych nie mogły prowadzić do rozwiązania kwestii zasadniczej — zmiany koncepcji rządzenia państwem. W dalszym ciągu koncyliowano dotychczasowy model funkcjonowania państwa, nie wychodząc na przeciw obiektywnym koniecznościom radykalnych reform¹⁵⁴.

Świadczy to o tym, że nie w pełni uświadamiano sobie (względnie nie dopuszczano takiego rozwiązania), że zasadniczych reform ustrojowych nie można przeprowadzić bez porzucenia dogmatu o monopolu władzy jednej partii¹⁵⁵. Przesądzało to o tym, że problem zmian konstytucyjno-ustrojowych pozostawał otwarty. Także koncepcje modelu urzędu prezydenta dostosowane do politycznych wyznaczników czekały na ich urzeczywistnienie. Zagadnienia te powróciły ponownie do doktryny pod koniec dekadę lat osiemdziesiątych.

W drugiej połowie lat osiemdziesiątych w kręgach ówczesnej władzy politycznej podniesiono zasadność reformy polityczno-ustrojowej w Polsce. W tym czasie dojrzała politycznie potrzeba kompleksowej nowelizacji konstytucji. Stąd uchwały VI i VII Plenum KC PZPR z 1988 r., w nawiązaniu do dokumentów X Zjazdu PZPR (1986), zawierały zapowiedź opracowania projektu nowej konstytucji¹⁵⁶. Stanowisko polityczne zbiegało się w tej mierze z poglądami środowisk prawniczych, wyrażonych w *Raporcie o stanie prawa*, przyjętym w 1985 r. przez Radę Legislacyjną przy Prezesie Rady Ministrów¹⁵⁷.

Zapowiedź uchwalenia nowej konstytucji oznaczała rozpoczęcie nowych prac studyjnych. Brak było bowiem na tym etapie politycznej koncepcji zmian konstytucyjnych i pełnej jasności co do ich zakresu. Prace

wstępne nad przygotowaniem założeń nowelizacji konstytucji rozpoczęto w ramach przygotowań do obrad V Plenum KC PZPR (8 X 1987), które w zamierzeniu miało rozpatrzyć polityczno-ideologiczne kwestie szerokich reform ustrojowych. Jednakże stanowisko zachowawcze części kierownictwa partyjnego uniemożliwiło podjęcie wówczas spraw ustrojowych (V Plenum dotyczyło zagadnień gospodarczych, związanych z II etapem reformy gospodarczej). Podjęto je dopiero w 1988 r., stąd zapowiedź rozpoczęcia prac przygotowawczych nad konstytucją w uchwałach VI i VII Plenum KC PZPR¹⁵⁸.

Pierwsze prace nad merytorycznym przygotowaniem zakresu i formy zmiany konstytucji rozpoczął powołany w czerwcu 1987 r. zespół roboczy (Komisja ds. Reformy Państwa) złożony z działaczy politycznych i specjalistów prawa konstytucyjnego (J. Breitkopf, W. Gadomski, Z. Jarosz, A. Łopatka, K. Secomski, W. Sokolewicz, E. Szymański, S. Zawadzki). Był on usytuowany przy Biurze Spraw Sejmowych KC PZPR (w randze Wydziału Komitetu Centralnego PZPR) i w trybie prac poufnych wykonał do października 1987 r. prace wstępne, obejmujące w szczególności sporządzenie wykazu tematów wymagających rozpatrzenia w dalszych pracach nad zmianą konstytucji. W czerwcu 1987 r. były przygotowane również wstępne założenia harmonogramu prac legislacyjnych po październiku 1987 r. Obejmowały one rozszerzenie składu Komisji o przedstawicieli prawa konstytucyjnego i powierzenie temu zespołowi przygotowania w terminie do października 1988 r. założeń zmiany konstytucji. Po wykonaniu tego zadania zakładano dyskusję publiczną w środkach masowego przekazu. Tak też się stało. Artykułem W. Sokolewicza rozpoczęto publiczną dyskusję nad konstytucją¹⁵⁹. Dalsze prace uzależniono od rozstrzygnięcia kwestii, czy będzie opracowany projekt nowej konstytucji, czy też prace ograniczą się do kompleksowej nowelizacji konstytucji. W przypadku drugiego rozwiązania powołaną przez Sejm Komisja Nadzwyczajna mogłaby w terminie do połowy 1989 r. przygotować projekt nowelizacji konstytucji, tak aby Sejm mógł uchwalić zmianę Konstytucji PRL do października 1989 r.¹⁶⁰

Po zapowiedzi rozpoczęcia prac przygotowawczych nad projektem nowej konstytucji przez Radę Państwa (uchwała VII Plenum KC PZPR) wymieniony zespół został przekształcony jesienią 1988 r. w Zespół do spraw Konstytucji Rady Państwa, pracujący pod przewodnictwem K. Barcikowskiego, zastępcy Przewodniczącego Rady Państwa¹⁶¹.

W pracach przygotowawczych od samego początku miało miejsce współdziałanie władz politycznych i państwowych ze środowiskiem naukowym. Poza udziałem w zespołach roboczych przedstawicieli nauki, głównie prawa konstytucyjnego, podjęto również ogólnopolski program badań naukowych. Był to Centralny Program Badań Podstawowych 11.12

(*Teoretyczne podstawy oraz społeczne, ekonomiczne i polityczne uwarunkowania zmian Konstytucji PRL*) pod kierownictwem S. Zawadzkiego, pracujący w 7 grupach badawczych, którym przewodniczyli: S. Zawadzki, W. Sokolewicz, A. Rajkiewicz, S. Gebethner, Z. Jarosz, L. Garlicki, Z. Kędzia, A. Gwiżdż¹⁶².

Dyskusję naukową nad problematyką konstytucyjną rozpoczął cykl 12 artykułów z różnych dziedzin prawa na łamach „Państwa i Prawa” (nr 10 z 1987 r.). Kontynuowano ją następnie na łamach periodyków naukowych oraz w ramach dyskusji na konferencjach naukowych, w tym na Ogólnopolskich Konferencjach Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego w Sulejowie (1987) i w Janowicach (1988)¹⁶³.

Na marginesie poczynionych wywodów należy podkreślić, iż we wstępnych założeniach prac konstytucyjnych wyraźnie zarysowano termin ich zakończenia — rok 1991, w 200 rocznicę uchwalenia Konstytucji 3 Maja 1791 r. Zakreślenie terminu zakończenia prac nad przygotowaniem konstytucji na 1991 r. nie może być przypisywane tylko ukłonowi wobec polskiej tradycji konstytucyjnej. Tak jednoznaczne określenie daty uchwalenia konstytucji w wypowiedziach polityków wiązało się z potraktowaniem nowej konstytucji jako istotnego elementu w konfrontacji ideologicznej między socjalizmem a kapitalizmem. Uchwalenie jej w 200 rocznicę Konstytucji 3 Maja miało stworzyć dogodną okazję do propagowania idei socjalizmu, dyskontując efekt propagandowy upowszechnienia idei demokratyczno-liberalnych w związku z 200 rocznicą uchwalenia Konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki z 1789 r.¹⁶⁴

Tezy wstępne prac nad nową konstytucją przyjmowały za podstawę ustalenie, że powinna ona być konstytucją państwa socjalistycznego, oparte na nowych założeniach doktrynalnych w kwestiach prymatu społeczeństwa w stosunku do państwa, zmodyfikowanego pojmowania zasady ludowładztwa oraz odejścia od instrumentalnego pojmowania demokracji socjalistycznej na rzecz uznania jej za obiektywnie uwarunkowaną potrzebami społecznymi¹⁶⁵.

W świetle przyjętych założeń doktrynalnych całokształt zasad ustroju politycznego przyjmował nowe oblicze. W nowej konstytucji rozwój systemu politycznego powinien postępować w kierunku demokracji, pluralizmu politycznego i społecznego, tak aby nowe mechanizmy polityczne pozwalały ujawniać i rozwiązywać sprzeczności społeczne. W sposób nierozłączny zmiany te wiązały się z przewartościowaniem koncepcji przewodniej roli PZPR. Zmiany w systemie społeczno-politycznym miały oznaczać rozwój stosunków politycznych w kierunku koalicyjnego sposobu sprawowania władzy¹⁶⁶. Wreszcie w sferze ekonomicznej zakładano przechodzenie od gospodarki ekstensywnej do intensywnej, co wiązało

się z odejściem od systemu nakazowo-rozdzielczego i uwzględnienie w szerszym zakresie zasad gospodarki rynkowej. Proponowany kształt reformy ustrojowej w nowej konstytucji odzwierciedlał ówczesne poglądy polityczne oraz w nauce prawa konstytucyjnego na temat systemowych zmian formacji politycznej socjalizmu¹⁶⁷.

Założenia wstępne nowej konstytucji oddają wyraźnie stan świadomości politycznej ówczesnych władz politycznych, jak również poglądy znacznej części doktryny konstytucyjnej, a nawet szerzej — stanowisko środowisk prawniczych¹⁶⁸.

Kierunek zmian konstytucyjnych przedstawiony na przełomie lat 1987/1988 był w znacznej części wymuszony przeobrażeniami w systemie społeczno-gospodarczym i politycznym Polski w latach osiemdziesiątych¹⁶⁹. Dzisiaj jest oczywiste, że zapowiedź reformy polityczno-ustrojowej nastąpiła zbyt późno, na co złożyło się z pewnością szereg czynników¹⁷⁰. W tym miejscu należy zauważyć, iż w toku dyskusji o reformie konstytucyjnej wysunięto argumenty za ograniczeniem się wyłącznie do nowelizacji obowiązującej konstytucji, podnosząc fakt, że początkowy okres nowej fazy rozwoju socjalizmu nie dojrzał do kompleksowej reformy¹⁷¹. Taka argumentacja była zupełnie rozbieżna z logiką ówczesnej sytuacji gospodarczej i politycznej, niemniej oddawała stan rozwoju ustroju realnego socjalizmu w Polsce, który S. Gebethner określił jako fazę połowicznych i nieskutecznych reform systemu¹⁷².

Idea ustanowienia urzędu prezydenta zgłoszona w tym czasie była ściśle związana z zamierzeniami i reformami ustrojowymi z lat 1988–1989. W tym też okresie kształtowały się poglądy polityczne i w nauce prawa konstytucyjnego na temat pozycji politycznej i ustrojowej tej instytucji. W okresie inicjowania prac nad reformą konstytucyjną zgłoszono sugestię rozważenia celowości ustanowienia nowych organów i instytucji, np. prezydenta państwa¹⁷³, traktując wprowadzenie tego nowego organu państwa do porządku konstytucyjnego jako integralną część całego pakietu reform instytucjonalno-politycznych. Oceny istniejącej sytuacji społeczno-politycznej w 1988 r. zdecydowały, że instytucja prezydenta miała być wprowadzona wcześniej w drodze nowelizacji¹⁷⁴.

Polityczna wizja urzędu prezydenta opracowana w Komisji ds. Reformy Państwa wynikała z przyjętej koncepcji odchodzenia od modelu państwa monocentrycznego. Uwzględniała zwłaszcza konieczność przebudowy systemu partyjnego¹⁷⁵. Publicznie zarys koncepcji instytucji prezydenta został przedstawiony jesienią 1988 r.¹⁷⁶

Koncepcja ustanowienia urzędu Prezydenta łączyła się wyraźnie z potrzebą reformy ustroju państwowego i systemu politycznego. Zmiany w systemie sprawowania władzy miały polegać na rozszerzeniu kręgu

sił politycznych uczestniczących w tym systemie. Po pierwsze, na uznaniu tożsamości i podmiotowości obecnych partnerów koalicji rządzącej; po drugie, na otwarciu mechanizmu rządzenia na opozycję lojalną wobec istniejącego państwa socjalistycznego. Jak zaznaczył W. Sokolewicz, miał to być pluralizm polityczny ograniczony i reglamentowany, z włączonym mechanizmem kontrolnym jako gwarantem socjalistycznej państwowości¹⁷⁷ oraz pozostania Polski w systemie sojuszków międzynarodowych z innymi krajami socjalistycznymi. Ustanowienie takiego zabezpieczenia uzasadniano pluralizacją systemu politycznego i jej konsekwencjami dla ustroju państwa. Zbieżna z tą koncepcją była wizja roli politycznej prezydenta w ujęciu S. Gebethnera. Ustanowienie urzędu prezydenta, uwarunkowane przyczynami „natury obiektywnej” (m.in. różnorodne formy instytucjonalizacji pluralizmu politycznego i społecznego, koalicyjna formuła sprawowania władzy, dokonujące się przewartościowanie koncepcji przewodniej roli PZPR, oczekiwana radykalna reforma systemu wyborczego), wymagało wprowadzenia do projektowanego systemu wyborczego nowego „stabilizatora”, zapewniającego zachowanie wewnętrznej jego równowagi oraz dającego skuteczne gwarancje utrzymania sojuszniczej wiarygodności PRL i prestiżu państwa polskiego we wspólnocie międzynarodowej¹⁷⁸. Autor ten dodaje, że taką rolę może spełniać najlepiej Prezydent PRL i autorytet osoby piastującej to stanowisko.

S. Gebethner już we wcześniejszych opracowaniach przedstawił możliwości rozwiązania antynomii kryzysowej ustroju socjalistycznego w oparciu o mechanizmy rządów prezydenckich¹⁷⁹. Warunkiem niezbędnym rozwiązania sytuacji kryzysogennych w Polsce była, jego zdaniem, radykalna reforma systemu wyborczego. Ustanowienie urzędu prezydenta dawało możliwości przeprowadzenia tej reformy w ten sposób, że zabezpieczenie procesu demokratyzacji ustroju przez prezydenta stworzyło warunki do odblokowania „rygli”, które uniemożliwiały jej przeprowadzenie. Istniała uzasadniona obawa, że demokratyzacja systemu wyborczego musi prowadzić do demontażu ustroju socjalistycznego i do rozkładu dotychczasowych struktur władzy. W tym tkwiło źródło połowicznych reform systemu wyborczego i paraliżu eksperymentów reformatorskich, jakie podejmowano w latach osiemdziesiątych i wcześniej¹⁸⁰.

Jak widać zatem w świetle przedstawionych wywodów, idea ustanowienia ponownie w Polsce urzędu prezydenta przeszła długą drogę rozwojową w doktrynie polityczno-ustrojowej oraz w nauce prawa.

Postulat reaktywowania instytucji prezydenta na gruncie obowiązywania Konstytucji PRL został zrealizowany dopiero w 1989 r. Nasuwa się pytanie, czy decyzje ustawodawcy w kwestii ustanowienia tej instytucji w 1989 r. mają odniesienie do zgłoszonych wcześniej postulatów i po-

głędów w doktrynie. Wydaje się, że jakkolwiek bezpośrednio decyzje ustrojowe dotyczące urzędu prezydenta determinowały uwarunkowania polityczne, a także w pewnym sensie społeczno-ekonomiczne, to generalne założenia jego konstrukcji ustrojowej były kształtowane w doktrynie politycznej i w nauce prawa konstytucyjnego w latach osiemdziesiątych, a zwłaszcza po roku 1987. Wówczas to podjęto zadanie opracowania koncepcji zmian ustrojowych z myślą o uchwaleniu nowej konstytucji. Z tymi działaniami wiąże się także kolejny postulat ustanowienia urzędu prezydenta, którego koncepcja ustrojowa została podporządkowana określonej wizji zmian polityczno-ustrojowych.

¹ Kryterium położenia geograficznego dla określenia grupy państw tworzących później blok państw socjalistycznych w Europie zastosował T. Szymczak w opracowaniu o ustroju politycznym tych państw. Zob. T. Szymczak: *Ustrój państw socjalistycznych Europy środkowej i południowo-wschodniej*, wyd. II, Łódź-Warszawa 1963.

² W literaturze obejmującej ten okres przyjmuje się podział państw Europy wschodniej na 3 grupy, opierając się na kryterium przyjętej instytucji głowy państwa: 1) funkcje głowy państwa wypełnia monarcha (Rumunia do 1947 r. i Bułgaria do 1946 r.); 2) na podstawie przyjętego lub recypowanego przedwojennego ustawodawstwa funkcje głowy państwa powierzono prezydentowi (Polska, Czechosłowacja); 3) uprawnienia głowy państwa powierzono tymczasowo organom kolegialnym (Albania, Jugosławia, Węgry). Szerzej na ten temat pisze K. Gieroń: *Instytucja głowy państwa w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, maszynopis rozprawy doktorskiej, Biblioteka UMCS, Lublin 1975, s. 71–131.

³ Por. A. Burda: *Podstawy prawne systemu organów państwowych w okresie Krajowej Rady Narodowej*, [w:] *Krajowa Rada Narodowa*, praca zbiorowa pod red. A. Burdy, Wrocław 1976, s. 83.

⁴ *Ibidem*, s. 83.

⁵ *Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego* (Załącznik do Dz.U. z 1944 r., nr 1).

⁶ Na stanowisku obowiązywania Konstytucji marcowej w całości w jej literalnym brzmieniu stał A. Mycielski, był to jednak pogląd odosobniony. Por. A. Mycielski: *Polskie prawo polityczne*, cz. II (*Na drodze ku nowej Konstytucji*), Kraków 1948, s. 3 i nast.

⁷ Por. Z. Jarosz, J. Zakrzewska: *Krajowa Rada Narodowa. Z dziejów kształtowania się ludowego parlamentu*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1964, t. XVI, s. 1; K. Działocha: *Krajowa Rada Narodowa i jej znaczenie w prawie parlamentarnym Polski Ludowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo LXXV, Wrocław 1980, s. 20.

⁸ Por. K. Działocha, J. Trzciński: *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej, 1944–1952*, Wrocław 1977, s. 119–131.

⁹ *Ibidem*, s. 137–146.

¹⁰ Zob. A. Rurak: *Instytucja Rady Państwa w Konstytucji PRL*, maszynopis rozprawy doktorskiej, Biblioteka UMCS, Lublin 1971, s. 26.

¹¹ Zob. K. Działocha: *Krajowa Rada Narodowa...*, s. 21.

¹² Por. F. Siemieński: *Ewolucja instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej*, [w:] *Księga ku czci Profesora Jana Ziemińskiego*, „Annales” UMCS, Sectio G (Ius), vol. XXXVII, Lublin 1990, s. 185 i nast.

¹³ Art. 13 § 2–3, art. 14 według tekstu jednolitego, Dz.U. z 1946 r., nr 3, poz. 26.

¹⁴ Dz.U. nr 5, poz. 23; z dniem 31 XII 1944 r. Przewodniczący KRN otrzymał tytuł Prezydenta KRN.

¹⁵ Dz.U. nr 19, poz. 99.

¹⁶ Art. 14 ustawy z 11 IX 1944 r. o radach narodowych oraz art. 1 ustawy z 11 IX 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego KRN.

¹⁷ Por. art. 40 Konstytucji marcowej.

¹⁸ Por. art. 41 i 42 Konstytucji marcowej.

¹⁹ Zob. art. 5 ustawy z 11 IX 1944 r. o kompetencji Przewodniczącego KRN.

²⁰ W literaturze podobne zastrzeżenia wyrazili m.in. — K. Grzybowski: *Polskie prawo państwowe*, Kraków 1952, s. 208; A. Burda: *Podstawy prawne systemu organów państwowych...*, s. 86.

²¹ Art. 25 i 26 Konstytucji marcowej.

²² Art. 51 Konstytucji marcowej.

²³ Zob. Z. Witkowski: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 54.

²⁴ Por. K. Nowak: *Odrzucenie systemu parlamentarno-gabinetowego w okresie Krajowej Rady Narodowej*, Prace Prawnicze. Uniwersytet Śląski w Katowicach, 1971, t. II, s. 176; K. Działocha: *Krajowa Rada Narodowa...*, s. 26.

²⁵ Na temat charakteru politycznego KRN zob. A. Burda: *Podstawy prawne systemu organów państwowych...*, s. 81 i nast.; W. Skrzydło: *Kształtowanie się aparatu państwowego w okresie PKWN*, „Rocznik Lubelski” 1964, t. VII, s. 33 i nast.

²⁶ *Ibidem*, s. 35.

²⁷ Idąc za praktyką stosowaną w systemach parlamentarnych, kierownictwo PPR w październiku 1944 r. formalnie zwolniło B. Bierut z funkcji partyjnych. Czuł się on jednak nadal zobowiązany do realizacji uchwał partii i jako współodpowiedzialny za to, co partia robiła, faktycznie uważał się za jej przedstawiciela. Zob. H. Rechowicz: *Bolesław Bierut 1892–1956*, Warszawa 1974, s. 71.

²⁸ Por. A. Burda: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978, s. 88–94.

²⁹ Por. Z. Jarosz, S. Zawadzki: *Wstęp do nauki prawa konstytucyjnego*, Warszawa 1974, s. 41.

³⁰ Dz.U. nr 19, poz. 99.

³¹ Zob. art. 45 Konstytucji marcowej i określony tam szczegółowy tryb powołania rządu przez prezydenta.

³² Stanowisko takie wyrażał m.in. A. Burda, twierdząc: „Ustawa określała stosunek między Rządem a Prezydentem KRN jako głową państwa oraz Krajową Radą Narodową jako tymczasowym parlamentem idąc za wzorem Konstytucji marcowej, co oznaczało przyjęcie zasady systemu parlamentarno-gabinetowego” (A. Burda: *Podstawy prawne systemu organów państwowych...*, s. 87). Zob. także S. Rozmaryn: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949, s. 110.

³³ Por. art. 4 ustawy z 31 XII 1944 r. o powołaniu Rządu Tymczasowego RP i art. 63 Konstytucji marcowej.

³⁴ Podobne stanowisko prezentuje K. Nowak: *op. cit.*, s. 176.

³⁵ Por. K. Działocha: *Krajowa Rada Narodowa...*, s. 27.

³⁶ Pozycję ustrojową Prezydium KRN przedstawił, opierając się na pogłębionych studiach archiwalnych, J. Mordwiłko: *Rola i działalność Prezydium Krajowej Rady Narodowej*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 1.

³⁷ Aktywność przewodniczącego Prezydium KRN, o czym świadczą liczne fakty ujawnione w materiałach archiwalnych, miała znamiona działań „zamiast” KRN. Między innymi decyzją B. Bieruta został zwolniony ze stanowiska kierownika Resortu Administracji Publicznej PKWN S. Kotek-Agroszewski, o czym zakomunikowano na posiedzeniu PKWN 20 XI 1944 r. (*Księga protokołów posiedzeń PKWN*, Archiwum Akt Nowych w Warszawie, k. 147).

³⁸ Por. K. Biskupski: *Zarys prawa państwowego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych państw obcych*, Warszawa 1962, s. 171.

³⁹ Na określenie tego typu organu upowszechniła się w literaturze nazwa „naczelny organ typu prezydialnego”. Zob. J. Stembrowicz, T. Szymczak: *Głowa państwa w systemie socjalistycznym (Naczelne organy typu prezydialnego i Prezydent Republiki)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1966, z. 1, s. 1.

⁴⁰ W takim znaczeniu można mówić o częściowym przywróceniu w okresie KRN jednoosobowej głowy państwa począwszy od 11 IX 1944 r. Por. S. Rozmaryn: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1951, s. 259; J. Zakrzewska: *Prezydent Krajowej Rady Narodowej*, [w:] *Krajowa Rada Narodowa...*, s. 176.

⁴¹ Ustawa konstytucyjna z 4 II 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz.U. nr 9, poz. 43); ustawa konstytucyjna z 19 II 1947 r. o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 18, poz. 71 z późn. zm.).

⁴² Poseł Z. Kliszko miał na uwadze projekt ustawy konstytucyjnej o ustroju i zakresie działania najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej, w trakcie dyskusji sejmowej nazwanej „Małą konstytucją”.

⁴³ *Sprawozdanie stenograficzne Sejmu Ustawodawczego*, posiedzenie 5, łam 42.

⁴⁴ Zob. K. Działocha: *Źródła prawa dotyczące Sejmu Ustawodawczego*, [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej (1947–1952)*, pod red. M. Rybickiego, Wrocław 1977, s. 61.

⁴⁵ Zob. K. Grzybowski: *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948, s. 110 i 113; podobnie K. Biskupski: *op. cit.*, s. 170; takie samo stanowisko zajął S. Rozmaryn: *W jakim zakresie obowiązuje dziś konstytucja z 17 marca 1921 r.?*, „Państwo i Prawo” 1948, nr 1, s. 11, 20.

⁴⁶ Por. *Sprawozdanie stenograficzne Sejmu Ustawodawczego*, posiedzenie 5, łamy 31–42.

⁴⁷ Skrajne stanowiska to: 1) obowiązywanie zasady podziału władz w interpretacji J. Klajnermana, który teorię Monteskiusza ujął w ten sposób, że jednolita i niepodzielna władza podzieliła się na funkcje między najwyższe organy państwa w celu wytworzenia równowagi między tymi organami; por. J. Klajnerman: *Rzut oka na podstawy ustrojowe Rzeczypospolitej według Małej konstytucji*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1947, nr 1–3, s. 6–7; 2) odrzucenie zasady podziału władz; S. Rozmaryn: „Nie ma więc u nas ani „podziału władz”, ani „rozdziału władz”, a jest jednolita od góry do dołu władza państwowa” — S. Rozmaryn: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1949, s. 20; podobnie A. Burda:

„Tak więc art. 2 Małej konstytucji nie wprowadził podziału władz na tradycyjną modłę, a jedynie — w sposób niezbyt poprawny — usystematyzował kompetencje naczelnych organów państwowych” — A. Burda: *Rozwój ustroju politycznego Polski Ludowej*, Warszawa 1967, s. 52.

⁴⁸ Por. F. Siemieński: *Kontrola konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, kw. 4, s. 2; K. Grzybowski: *Ustrój Polski...*, s. 112.

⁴⁹ Por. M. Sobolewski: *O pojęciu suwerenności ludu*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Prof. K. Grzybowskiego*, s. 285 i nast.

⁵⁰ Por. *Sprawozdanie stenograficzne Sejmu Ustawodawczego*, posiedzenie 5, łam 44, posiedzenie 6, łamy 19, 47, 55–56, a także S. Rozmaryn: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1947, s. 32 i nast. oraz *W jakim zakresie obowiązuje...*, s. 20 i nast.

⁵¹ Praktyka ustrojowa w latach 1948–1952 stanowi zupełne zaprzeczenie tej idei.

⁵² Por. K. Działocha: *Sejm Ustawodawczy jako organ zwierzchniej władzy narodu*, [w:] *Sejm Ustawodawczy RP...*, s. 98–99.

⁵³ *Ibidem*, s. 99.

⁵⁴ Por. S. Rozmaryn: *O zmianach w organizacji naczelnych władz gospodarki narodowej*, „Państwo i Prawo” 1949, nr 5, s. 21 i nast.

⁵⁵ Por. K. Działocha, J. Trzciniński: *op. cit.*, s. 95; podobnie S. Rozmaryn: *Polskie prawo państwowe...*, s. 396.

⁵⁶ Por. K. Działocha: *Sejm Ustawodawczy jako organ...*, s. 101.

⁵⁷ Art. 13 Małej konstytucji przyjmował do „odpowiedniego stosowania” postanowienia dotyczące Prezydenta RP z wyjątkiem przepisów regulujących wybór, opróżnienie urzędu i rolę ślubowania, natomiast art. 19 — postanowienia dotyczące Rady Ministrów i ministrów.

⁵⁸ W przeprowadzonych 4 II 1947 r. wyborach Prezydenta RP przy jednej tylko kandydaturze wybrano Bolesława Bieruta stosunkiem głosów: 358 „za”, 26 „przeciw”, 2 „wstrzymujące się” (*Sprawozdanie stenograficzne Sejmu Ustawodawczego*, posiedzenie 2, łamy 9–11).

⁵⁹ Ustawa konstytucyjna z 4 II 1947 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz.U. nr 9, poz. 43) oraz uchwała Sejmu Ustawodawczego z tą datą o wyborze B. Bieruta na Prezydenta RP.

⁶⁰ Podobnie S. Rozmaryn: *Polskie prawo państwowe...*, s. 343.

⁶¹ Por. A. Burda: *Polskie prawo państwowe...*, s. 133; Z. Rykowski: *Pozycja Sejmu Ustawodawczego w systemie najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Sejm Ustawodawczy RP...*, s. 172.

⁶² Ustawa z 27 VII 1922 r. — Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz.U. nr 66, poz. 596).

⁶³ Zob. K. Grzybowski: *Ustrój Polski...*, s. 158–159.

⁶⁴ Zob. Z. Witkowski: *op. cit.*, s. 48.

⁶⁵ K. Grzybowski: *Ustrój Polski...*, s. 159.

⁶⁶ *Ibidem*, s. 161.

⁶⁷ W tym przypadku treść roty przysięgi była podyktowana taktyką polityczną. Nie dokonując oceny takiego rozwiązania, należy zwrócić uwagę, że znane rozwiązania konstytucyjne, np. paragraf 42 Konstytucji Litwy z 1922 r., dopuszczające złożenie całkowicie

równoprawnych przyrzeczeń w formie przysięgi lub uroczystego ślubowania, z prawem wyboru dla prezydenta, z powodzeniem rozwiązywały rodzące się dylematy.

⁶⁸ Objęcie urzędu — rozpoczęcie urzędowania jest jednym z trzech momentów decydujących o rozpoczęciu okresu urzędowania (kadencji). Por. Z. Witkowski: *op. cit.*, s. 46–49.

⁶⁹ Prezydent Bierut zrzekł się mandatu poselskiego. Por. *Protokół objęcia władzy przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej — Bolesława Bieruta* (Dz.U. nr 11, poz. 46).

⁷⁰ Por. art. 13 Małej konstytucji.

⁷¹ Por. S. Rozmaryn: *Ustawa konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1948, nr 8, s. 421.

⁷² Por. K. Grzybowski: *Ustrój Polski...*, s. 163; S. Rozmaryn: *Polskie prawo państwowe*, wyd. 1949, s. 357.

⁷³ K. Grzybowski określił to jako akt urzędowy złożonego organu państwowego. Por. K. Grzybowski: *Ustrój Polski...*, s. 163; M. Pietrzak natomiast sedno sprawy ujął następująco: „Czynności Prezydenta uważane były za działania rządu, a działania rządu pokrywał swym autorytetem Prezydent. Każdy akt Prezydenta stanowił w swej istocie akt zbiorowy” — M. Pietrzak: *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969, s. 254.

⁷⁴ Por. K. Grzybowski: *Ustrój Polski...*, s. 165 i 183.

⁷⁵ Zob. S. Rozmaryn: *Ustawa konstytucyjna...*, s. 428.

⁷⁶ Konstytucyjne określenie zakresu odpowiedzialności: „zdrada kraju”, „pogwałcenie konstytucji”, „przestępstwo karne” — jest błędne z punktu widzenia logiki formalnej i nauki prawa karnego. Mianowicie „zdrada kraju” jest przez ustawy karne również traktowana jako przestępstwo karne. Przestępstwo to może być popełnione również przez osobę nie piastującą urzędu publicznego. W tym znaczeniu „zdrada kraju” znaczy przestępstwo karne popełnione w związku z piastowaniem urzędu prezydenta. „Pogwałcenie konstytucji” może być czynem mieszczącym się w zbiorze „przestępstwa karne” albo „zawinionym” naruszeniem konstytucji bez znamion przestępstwa karnego.

⁷⁷ Dz.U. nr 59, poz. 415; por. treść art. 27 Małej konstytucji.

⁷⁸ Zob. S. Rozmaryn: *Ustawa konstytucyjna...*, s. 425–426.

⁷⁹ W. Barcikowski: *W kręgu prawa i polityki*, Katowice 1988, s. 222.

⁸⁰ Kategoryczny pogląd o obowiązku kontrasygnaty wszystkich aktów prezydenta wyraża G.L. Seidler: *Władza ustawodawcza i wykonawcza w polskich konstrukcjach ustrojowych (1917–1947)*, Kraków 1949, s. 85.

⁸¹ Por. A. Peretiatkowicz: *Konstytucja marcowa a konstytucja lutowa*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 11; S. Rozmaryn: *Polskie prawo państwowe...*, s. 356.

⁸² Por. treść art. 49 i 50 Konstytucji marcowej.

⁸³ Zob. K. Działocha: *Źródła prawa...*, s. 101.

⁸⁴ Zob. argumentację K. Grzybowskiego: *Ustrój Polski...*, s. 165–168.

⁸⁵ Por. K. Grzybowski: *Ustrój Polski...*, s. 167.

⁸⁶ Por. K. Kersten: *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, Poznań 1990, s. 303.

⁸⁷ Por. S. Rozmaryn: *Uwagi o niektórych zagadnieniach ustaw konstytucyjnych z 4 i 19 lutego 1947 r.*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 3.

⁸⁸ Doktryna socjalistyczna, wspierając się poglądami Lenina o różnorodności form państwa socjalistycznego w zależności od konkretnych uwarunkowań społeczno-politycznych i historycznych, wyrażała pogląd o możliwości wykorzystania dawnych form ust-

rojowych w warunkach ustroju socjalistycznego. W oczywisty sposób chodziło o warunki okresu przejściowego, dyktowane względami politycznymi. Por. W.I. Lenin: *Państwo a rewolucja*, [w:] *Dzieła*, t. 25, Warszawa 1951, s. 455; także T. Szymczak: *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976, s. 11.

⁸⁹ Taki pogląd wyraził w doktrynie B.N. Topornin: *Wysszyje organy gosudarstwiennoj własci jewropejskich stran narodnoj diemokratii*, Moskwa 1962, s. 188–189.

⁹⁰ Zob. A. Burda: *Polskie prawo państwowe...*, s. 124.

⁹¹ Por. K. Gieroń: *op. cit.*, s. 78–87.

⁹² Zob. K. Działocha: *Geneza konstytucji PRL*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XVI, Wrocław 1983, s. 17.

⁹³ Zob. K. Kersten: *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, wyd. I, Lublin 1989, s. 270.

⁹⁴ Por. K. Działocha: *Geneza konstytucji...*, s. 16 i nast.

⁹⁵ Por. J. Mordwiłko: *Polityczne przesłanki uchwalenia Konstytucji PRL z 1952 r.*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 12, s. 20–21 i 29.

⁹⁶ Por. T. Szymczak: *Ewolucja instytucji prezydenta...*, s. 11.

⁹⁷ Por. K. Działocha: *Geneza konstytucji...*, s. 21–22.

⁹⁸ *Ibidem*, s. 17; także J. Mordwiłko: *Polityczne przesłanki...*, s. 32.

⁹⁹ Literatura przedmiotu ostatnich lat wnosi nowe istotne ustalenia dotyczące przebiegu prac nad przygotowaniem Konstytucji PRL. Pierwszą publikacją przedstawiającą kulisy prac przygotowawczych nad tą konstytucją był artykuł M. Rybickiego w tygodniu „Polityka” z 23 VII 1983 r., nr 30 (1368) pt. *Jak rodziła się Konstytucja PRL z 1952 r.* oraz następna publikacja tegoż autora: *Geneza i przygotowanie Konstytucji PRL z 1952 r.*, „Dzieje Najnowsze” 1983, nr 4. Ujawnione materiały archiwum Zakładu Historii Partii (PZPR) odkryły nowe kulisy prac nad tą konstytucją. Materiały archiwalne dotyczą poprawek J. Stalina do Konstytucji PRL. Zob. J. Zakrzewska, A. Garlicki: *Zatwierdzenie Konstytucji PRL*, „Polityka” z 14 VII 1990, nr 26, a także W. Sokorski: *Udana klęska*, Warszawa 1990, s. 136.

¹⁰⁰ W początkach czerwca 1949 r. uchwałą Sekretariatu KC PZPR powołano dwie komisje: Komisję A (roboczą) i Komisję B (ideologiczną) dla opracowania zasad nowej konstytucji. Komisje działały od 21 VI 1949 r. do 12 III 1951 r., odbywając ogółem 33 wspólne posiedzenia. Opracowano projekty konstytucji w dwóch redakcjach: redakcja I — wrzesień 1950 r., redakcja II — luty 1951 r. Szerzej na ten temat zob. M. Rybicki: *Geneza i tryb przygotowania konstytucji*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, Warszawa 1990, t. II, s. 325 i nast.

¹⁰¹ Komisja Konstytucyjna Sejmu Ustawodawczego została powołana na podstawie ustawy konstytucyjnej z 26 V 1951 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Polski Ludowej (Dz.U. nr 33, poz. 255). Zob. także A. Gwiżdż: *Organizacja i tryb przygotowania i tryb uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Ludowej* [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej (1947–1952)*, s. 293–323.

¹⁰² Por. J. Mordwiłko: *Polityczne przesłanki...*, s. 32–33.

¹⁰³ Niepodjęcie w dyskusji na forum Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego kluczowych problemów ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego jest potwierdzeniem faktu, że rola tej komisji sprowadzała się w istocie do legitymizacji uzgodnionych koncepcji w ścisłym kierownictwie partyjnym, z udziałem również J. Stalina, który do projektu konstytucji wniósł 64 poprawki. Niektóre z nich miały podstawowe znaczenie

dla określenia granic polskiej suwerenności politycznej i ustrojowej. Por. J. Zakrzewska, A. Garlicki: *op. cit.*, s. 8.

¹⁰⁴ Por. M. Rybicki: *Geneza i przygotowanie...*, s. 97.

¹⁰⁵ Por. K. Kersten: *op. cit.*, s. 272 oraz 310–356; M. Rybicki: *Geneza i tryb...*, s. 327; także *Prezydenci Polski*, pod red. A. Ajnenkiela, Warszawa 1991, s. 106.

¹⁰⁶ Syntetycznego opisu zjawiska określonego pojęciem kultu jednostki dokonał K. Działocha: *Geneza konstytucji...*, s. 19–21.

¹⁰⁷ Zob. K. Działocha: *Ewolucja prawna organów prezydialnych w państwach socjalistycznych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” Prawo XLVI, 1974, s. 26 i 36.

¹⁰⁸ Por. J.I. Ajzensztat: *Gosudarstwiennyj stroj Narodnoj Riespubliki Bołgarii*, Moskwa 1951, s. 232.

¹⁰⁹ Por. J.W. Stalin: *O projekcie Konstytucji Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich*, referat na Nadzwyczajnym VIII Wszechzwiązkowym Zjeździe Rad (25 listopada 1936 r.), Warszawa 1953, s. 55 oraz B. Bierut: *O konstytucji PRL*, Warszawa 1952, s. 27 i nast.

¹¹⁰ W referacie o projekcie konstytucji ZSRR J. Stalin powiedział: „W ZSRR prezydent jest kolegialny — jest to Prezydium Rady Najwyższej, włącznie z przewodniczącym Prezydium Rady Najwyższej, wybierane nie przez całą ludność, lecz przez Radę Najwyższą i podlegające Radzie Najwyższej” (*op. cit.*, s. 48).

¹¹¹ Stosowane określenie „głowa państwa” w doktrynie państw zachodnich odnosiło się do jednoosobowych organów sprawujących funkcje należące lub zbliżone do dawnych uprawnień monarszych. Termin ten ma niejako uniwersalny charakter. W literaturze socjalistycznej używanie tego terminu w tym znaczeniu w poważnym stopniu się skomplikowało. Wielu prawników stosowało to określenie także do prezydium naczelnego organu przedstawicielskiego. Dodatkowo sytuacja skomplikowała się przez dowolność tworzenia terminów „kolegialna (kolektywna) głowa państwa”, „kolegialny prezydent”. Pozostając przy tradycyjnym rozumieniu omawianego terminu wydaje się, że może być on stosowany tylko w odniesieniu do prezydenta. Natomiast przenosząc go na instytucję prezydialnego organu państwa, musimy z konieczności poczynić istotne zastrzeżenia. W warunkach państwa socjalistycznego o adekwatności przyjętego określenia może decydować jedynie kwestia znaczenia i pozycji ustrojowej nazywanego w ten sposób organu. Por. T. Szymczak: *Ewolucja instytucji prezydenta...*, s. 24–25.

¹¹² Por. M. Granat: *Le problème du parlementarisme socialiste*, „Revue d'études comparatives est-ouest” 1990, nr 2, s. 117–134.

¹¹³ Nie wchodząc w całą złożoność koncepcji jednolitości władzy i jej odzwierciedlenia w socjalistycznej doktrynie, przedstawiłem jedynie konwencjonalne jej pojmowanie. Złożona problematyka socjalistycznej koncepcji jednolitości władzy była nadto przedmiotem wielu opracowań w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego. Por. m.in. W. Zamkowski: *Jedność i podział władzy w Polsce Ludowej*, Warszawa-Wrocław 1961; R.M. Małajny: *Zasada jedności władzy państwowej w ustroju socjalistycznym — prolegomena*, „Studia Prawnicze” 1982, nr 3–4, s. 119–176; L. Mażewski: *O stanie polskiej doktryny jednolitości władzy*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 2, s. 52–64.

¹¹⁴ Teoria Stalina o wyższości „kolegialnego” prezydenta w postaci organu prezydialnego nad formą jednoosobową była powszechnie akceptowana i w pełni realizowana w ówczesnym prawie konstytucyjnym państw socjalistycznych. Doktryna natomiast pod-

jęła rozważania naukowe rozwijające tezę Stalina. Por. J.W. Stalin: *Zagadnienia leninizmu*, Warszawa 1949, s. 532; także T. Szymczak: *Ewolucja instytucji prezydenta...*, s. 13.

¹¹⁵ Uprawnienia prezydenta z Małej konstytucji z 1947 r., określone w dotychczasowych przepisach, przeszły na Radę Państwa w zakresie przewidzianym w Konstytucji PRL, pozostałe, nie należące do Rady Państwa, przeszły na Radę Ministrów. Zob. *Ustawa konstytucyjna z 22 VII 1952 r. Przepisy wprowadzające Konstytucję Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej* (Dz.U. nr 33, poz. 233).

¹¹⁶ Zob. na ten temat K. Działocha: *Naczelne organy prezydialne w europejskich państwach socjalistycznych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XVII, Wrocław 1967.

¹¹⁷ Zagłębianie się w złożony charakter prawny Rady Państwa wykracza poza ramy niniejszej monografii. Bliższe analizowanie tej instytucji jest niecelowe także z tej racji, że istnieje gruntowna literatura poświęcona Radzie Państwa, jej konstrukcji prawnej, ewolucji pozycji prawnej i przemianom jej roli politycznej. Zob. w szczególności J. Stembrowicz: *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968 oraz *Uwagi o Radzie Państwa „de lege lata i de lege ferenda”*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 5; W. Skrzydło: *Rada Państwa PRL (Uwagi de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 3; M. Rybicki: *Ewolucja pozycji prawnoustrojowej Rady Państwa*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 9; J. Zakrzewski: *Rada Państwa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Studia Iuridica” 1986, nr 15; a także kolejne opracowanie J. Stembrowicza: *Rada Państwa w początkach lat osiemdziesiątych. Wybrane zagadnienia*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 2–3.

¹¹⁸ Por. K. Complak, A. Preisner: *Konstytucja PRL w literaturze prawniczej*, [w:] *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, red. K. Działocha, Wrocław 1983, s. 71; J. Cierniewski, W. Wołpiuk: *Postulaty zmian i uzupełnień Konstytucji PRL formułowane w polskiej literaturze prawnonaukowej w latach 1957–1987 (wybór)*, maszynopis (Archiwum Kancelarii Prezydenta RP, sygn. P 14-31-89), s. 12–21.

¹¹⁹ Por. w szczególności J. Stembrowicz: *Uwagi o Radzie Państwa...*, s. 247–257; S. Ehrlich: *Praworządność — Sejm*, Warszawa 1956, s. 62. M. Sobolewski: *Z problematyki socjalistycznego parlamentaryzmu*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 12, s. 956; W. Morawiecki: *Konstytucja a społeczność międzynarodowa*, Warszawa 1972; K. Działocha: *Stan prawa konstytucyjnego w PRL*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 3, s. 15–26.

¹²⁰ W polskiej literaturze konstytucyjnej określenie Rady Państwa terminem „kolegialny prezydent” wprowadził S. Rozmaryn: *Ustawa zasadnicza PRL*, „Państwo i Prawo” 1952, nr 2, s. 216; por. także W. Zakrzewski: *System organów władzy i administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1952, nr 7, s. 21. Szerzej na temat ewolucji terminu „kolegialny prezydent”, „kolegialna głowa państwa” pisze J. Stembrowicz: *Rada Państwa w systemie...*, s. 136–137 (przypis 34).

¹²¹ Por. F. Siemieński: *Konstytucyjne podstawy organizacji i funkcjonowania aparatu władzy państwowej*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, red. A. Burda, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1969, s. 223–224; T. Szymczak: *Ewolucja instytucji prezydenta...*, s. 28; J. Stembrowicz: *Z problematyki głowy państwa w Polsce*, „Kultura i Społeczeństwo” 1977, nr 2, s. 60.

¹²² Por. polemikę między L. Gelbergiem (prawo międzynarodowe) i J. Stembrowiczem (prawo państwowe). L. Gelberg: *Problem kolegialnego prezydenta w państwach socjalistycznych (polemika)*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 4–5, s. 749–753 oraz J. Stembrowicz:

Czy w państwach socjalistycznych jest kolegialny prezydent? (W odpowiedzi prof. Gelbergowi), „Państwo i Prawo” 1967, nr 11, s. 808–813.

¹²³ Por. K. Działocha: *Stanowisko prawne przewodniczących naczelnych organów prezydialnych*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 11, s. 681 oraz 686–687; J. Stembrowicz: *Rada Państwa w systemie...*, s. 180–184; tegoż autora: *Aparat państwowy w konstytucji*, „Studia Prawnicze” 1986, nr 1–2, s. 39–40; L. Garlicki, Z. Jarosz: *Ewolucja polskiego prawa państwowego w latach 1980–1985. Naczelne organy państwowe*, Warszawa 1986, s. 47.

¹²⁴ Por. K. Grzybowski: *Stalinizm w socjalistycznym prawie konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 6, s. 1053 i nast.; W. Zakrzewski: *Zagadnienie rewizji konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 4–5, s. 717 i nast.

¹²⁵ W 1956 r. Stronnictwo Demokratyczne opracowało projekt tez programowych, które w latach 1956–1957 były przedmiotem dyskusji wewnątrzpartyjnej. Stanowiło to podstawę do sformułowania na Kongresie SD w 1958 r. Założeń Programowych Stronnictwa. Por. *Założenia Programowe uchwalone na VI Kongresie SD w Warszawie, dnia 18 I 1958 r.*, Warszawa 1958, s. 29.

¹²⁶ Zob. P. Winczorek: *Doktryna ustrojowa Stronnictwa Demokratycznego w latach 1944–1981 (cz. II)*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego” 1985, nr 3 (46), s. 30 i 35.

¹²⁷ Por. S. Zawadzki: *Notatka w sprawie utworzenia instytucji prezydenta* (Materiał poufny z posiedzenia Prezydium Zespołu Rady Państwa do spraw Konstytucji z 19 I 1989 r.), Warszawa 20 stycznia 1989 r., maszynopis (Archiwum Kancelarii Prezydenta RP, sygn. P 14-31-89), s. 1; podobnie J. Stembrowicz: *Uwagi o Radzie Państwa...*, s. 262.

¹²⁸ J. Stembrowicz: *ibidem*, s. 262.

¹²⁹ W latach 80-ych B. Zawadzka stwierdziła, że funkcje Rady Państwa jako głowy państwa „nie wywołują krytycznych refleksji”. Stanowisko to nie było reprezentatywne dla poglądów w doktrynie prawa konstytucyjnego tego okresu. Zob. B. Zawadzka: *Pożądane kierunki ewolucji organów władzy państwowej*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 2, s. 23 i 25, a także artykuł publicystyczny tejże autorki: *Rada Państwa*, „Prawo i Życie” 1986, nr 21 (z 24 V 1986).

¹³⁰ Por. P. Winczorek: *Doktryna ustrojowa Stronnictwa Demokratycznego w latach 1944–1981 (cz. I)*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego” 1985, nr 2 (45), s. 10.

¹³¹ Propozycje nowelizacji konstytucji w 1976 r. przygotowała Komisja Nadzwyczajna Sejmu PRL pod przewodnictwem H. Jabłońskiego. Komisja odbyła 3 posiedzenia (7 i 23 stycznia oraz 4 lutego 1976 r.). Jej prace przebiegały w sposób utajniony. Z podjętych ustaleń wynika, że treść projektu, stenogram i sprawozdanie z jej prac pozostają nadal nie ujawnione. Potwierdza to również J. Stembrowicz. Nie potrafię stwierdzić, czy ta sprawa była przedmiotem debaty w Komisji Nadzwyczajnej. Z informacji podanej przez J. Tejchmę wynika, że E. Gierek zrezygnował z zamiaru zostania prezydentem w marcu 1974 r. i, jak pisze, „(...) dotychczasowa wielka praca Jabłońskiego nad zmianą Konstytucji okazała się niepotrzebna...”. Zob. fragmenty dziennika J. Tejchmy *Świadek epoki Gierka*, „Polityka” nr 11 (1767) z 16 III 1991 r. oraz J. Stembrowicz: *Konstytucja PRL z 1952 r. na tle nowelizacji z lat 1954–1980*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne...*, t. II, s. 398.

¹³² Por. S. Zawadzki: *Notatka...*, s. 1, a także wywiad J. Rolickiego z Edwardem Gierkiem: *Replika*, Wyd. POW „BGW”, Warszawa 1990, s. 149–150.

¹³³ Por. J. Rolicki: *ibidem*, s. 151 oraz Poufna notatka Biura Spraw Sejmowych KC PZPR w sprawie ustanowienia Urzędu Prezydenta PRL, datowana: Warszawa, styczeń 1979 (w posiadaniu autora), s. 5.

¹³⁴ Por. J. Stembrowicz: *Z problematyki głowy państwa w Polsce...*, s. 68, S. Nahlik: *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976, s. 125.

¹³⁵ Por. Poufna notatka Biura Spraw Sejmowych KC PZPR..., s. 2.

¹³⁶ Por. Z. Rykowski, W. Sokolewicz: *Konstytucyjne podstawy systemu naczelnych organów państwowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 5, s. 44.

¹³⁷ L. Mażewski: *op. cit.*, s. 63; Por. także *Sprawozdanie z prac Komisji KC PZPR powołanej dla wyjaśnienia przyczyn i przebiegu konfliktów społecznych w dziejach Polskiej Ludowej* (dop. R.M. — tzw. Komisja H. Kubiaka), „Nowe Drogi” 1983 (wyd. specjalne).

¹³⁸ Charakter i uwarunkowania kryzysu ustrojowego z 1980 r. przedstawił S. Gebethner: *Rozważania o potrzebie reformy prawa konstytucyjnego w PRL*, referat na XXIV Ogólnopolską Sesję Katedr Prawa Konstytucyjnego (Jastrzębia Góra, 24–25 XI 1982 r.), Uniwersytet Gdański, Jastrzębia Góra 1982 (maszynopis powielony), s. 27.

¹³⁹ Środowisko konstytucjonalistów włączyło się do wspomnianej dyskusji m.in. przez zorganizowanie w dniach 18–19 IX 1982 r. konferencji naukowej w Instytucie Państwa i Prawa PAN nt. *Aktualne problemy konstytucyjnej regulacji naczelnych organów państwowych w PRL*. (Zob. sprawozdanie z tej konferencji w „Państwie i Prawie” 1983, nr 3, s. 124–127). Także na XXIV Ogólnopolskiej Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego w Jastrzębiej Górze żywo dyskutowano nad propozycjami niezbędnych reform ustrojowych (por. sprawozdanie A. Szmyta z tej sesji — „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji U.Gd.”, Prawo 1983, s. 86 i nast.). Natomiast propozycje środowiska naukowego politologów były zawarte w *Rezolucji Walnego Zgromadzenia Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych w Radomiu z dnia 30 XI 1980 r. w sprawie reformy systemu politycznego w PRL oraz w Propozycjach środowiska politologów w sprawie rozwiązania kryzysu politycznego w PRL*, „Studia Nauk Politycznych” 1981, nr 5, s. 185–191.

¹⁴⁰ Zob. S. Gebethner: *Modele rządów prezydenckich*, IOZiDK, Warszawa 1982, s. 62; A. Szmyt: *op. cit.*, s. 88.

¹⁴¹ Por. M. Rybicki: *Ewolucja pozycji prawno-ustrojowej...*, s. 30 oraz W. Skrzydło: *Rada Państwa...*, s. 14–16.

¹⁴² Por. W. Skrzydło: *ibidem*, s. 16; J. Galster, E. Mizerski, Z. Witkowski: *Nowe uregulowania w polskim prawie konstytucyjnym (1980–1987)*, Toruń 1989, s. 87.

¹⁴³ Por. S. Gebethner: *Modele rządów...*, s. 64–65.

¹⁴⁴ Por. W. Skrzydło: *Rada Państwa...*, s. 16.

¹⁴⁵ Por. A.N. Wróblewski: *O Sejmie de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 1; M. Rybicki: *Ewolucja pozycji prawno-ustrojowej...*, s. 30–31.

¹⁴⁶ Por. J. Kuciński: *Myśl programowa Stronnictwa Demokratycznego na temat państwa w latach 1980–1981*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego” 1986, nr 4, s. 70 i nast.

¹⁴⁷ Por. *Dokumenty i materiały XII Kongresu Stronnictwa Demokratycznego*, Warszawa 1981, s. 18 i 55 oraz *Założenia do przepisów o urzędzie Prezydenta PRL*, Klub Poselski SD (materiał powielony).

¹⁴⁸ W doktrynie wyrażono pogląd, że sposób podejścia do minimalistycznego rozwiązania kwestii prezydenta (pozostawienie Rady Państwa w dotychczasowym kształcie, w zasadzie sprowadzenie zmiany do nazewnictwa jej przewodniczącego) był podyktowany w dużej mierze interesem SD jako partii politycznej. Por. S. Mikołajczyk: *Ustrojowo-polityczne koncepcje Stronnictwa Demokratycznego w latach osiemdziesiątych*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego” 1987, nr 3, s. 27.

¹⁴⁹ Uchwała XII Kongresu SD stanowi o wyrażnym priorytecie sprawy Trybunału Konstytucyjnego. Czytamy: „Kongres zobowiązuje Centralny Komitet do podjęcia działań w celu utworzenia Trybunału Konstytucyjnego (...)”, natomiast w sprawie prezydenta: „XII Kongres opowiada się także za powołaniem urzędu Prezydenta PRL (...)”. Zob. *Dokumenty i materiały XII Kongresu...*, s. 55 i 57.

¹⁵⁰ Szerzej na temat prac i dokonań tego Zespołu piszą: R. Mojak, J. Sobczak: *Prace i dokonania Parlamentarnego Międzyklubowego Zespołu Ekspertów w latach 1981–1982*, „Annale” UMCS, Sectio G. vol. XXXVII, 1990, s. 139 i nast.

¹⁵¹ Por. wywiad z prof. A. Burdą: *Jaki prezydent w Polsce*, „Sztandar Ludu”, nr 217 z 16 IX 1988 r. (publikowany w kilka lat po jego udzieleniu, po śmierci Profesora).

¹⁵² W publicystyce politycznej, zwłaszcza na łamach prasy Stronnictwa Demokratycznego, mocno były akcentowane przesłanki historyczne. Tytuły niektórych publikacji są tego wyrazem. Por. H. Suchocka: *Z tradycji i potrzeby (Urząd Prezydenta)*, „Tygodnik Demokratyczny”, nr 49 (1486) z 6 XII 1981 r.; Z. Prus-Niewiadomski: *Prezydent–symbol–gwarancja*, „Tygodnik Demokratyczny”, nr 46 (1483) z 15 XI 1981 r.

¹⁵³ Por. W. Skrzydło: *Rada Państwa...*, s. 15.

¹⁵⁴ Należy zauważyć, że w doktrynie zwrócono uwagę na nieskuteczność i połowiczność reform poprzez kurczowe trzymanie się dogmatów ustrojowych. Jednakże ten nurt rozważań doktrynalnych nie był przeważający na początku lat osiemdziesiątych. Por. S. Gebethner: *Przeobrażenia w systemie politycznym Polski lat osiemdziesiątych*, [w:] *Polska na drodze: szanse i zagrożenia*, pod red. S.J. Włodowskiego, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1988, s. 51–85.

¹⁵⁵ Podczas gdy w kręgach politycznych i po części naukowych hołdowano dogmatowi monopolu władzy, L. Mażewski problem przedstawił w sposób otwarty: „O tym jednak, czy i jaki nowy model systemu organów państwowych powstanie, zadecydują przede wszystkim warunki pozaprawne. Podstawowe znaczenie będzie miało tutaj ukształtowanie się nowej, właściwej do osiągniętego stopnia rozwoju społecznego, metody sprawowania kierowniczej roli partii”. Zob. L. Mażewski: *op. cit.*, s. 64.

¹⁵⁶ Zob. *Uchwała Komitetu Centralnego PZPR w sprawie zadań partii w kontynuowaniu reform gospodarki i państwa oraz w polityce kadrowej*, [w:] *VII Plenum KC PZPR (13–14 VI 1988 r.) Podstawowe dokumenty i materiały*, Warszawa 1988, s. 69 oraz *Uchwała VIII Plenum Komitetu Centralnego PZPR (27–28 VIII 1988 r.) w sprawie oceny sytuacji społeczno-politycznej i ekonomicznej kraju oraz aktualnych zadań partii*, „Rzeczpospolita”, nr 201 z 30 VIII 1988 r.; także S. Zawadzki: *Polityczne i ideologiczne problemy prac nad nową Konstytucją PRL*, „Ideologia i Polityka” 1989, nr 2, s. 5–16.

¹⁵⁷ Zob. K. Działocha: *Stan prawa...*, s. 13–30; S. Zawadzki: *Raport o stanie prawa*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 5, s. 3–19.

¹⁵⁸ Zob. wywiad z Cz. Kiszcziakiem: *Tajemnice Magdalenki*, „Polityka”, nr 36 (1740) z 8 IX 1990 r., s. 11.

¹⁵⁹ Zob. W. Sokolewicz: *Prezydent i druga izba*, „Prawo i Życie”, nr 40 (1199) z 1 X 1988 r.

¹⁶⁰ Zob. opracowanie S. Zawadzkiego i W. Sokolewicza z 18 II 1987 r. *W sprawie kierunków i trybu prac zmierzających do zmiany konstytucji* (maszynopis), (Archiwum Kancelarii Prezydenta RP, syg. p 14-31-89); notatkę Kancelarii Rady Państwa i Biura Spraw Sejmowych KC PZPR z 30 V 1987 r. (nr 01119/87) na posiedzenie Sekretariatu KC PZPR pt. *Notatka w sprawie wstępnych prac studyjnych nad nowelizacją Konstytucji PRL* oraz opracowanie z 7 VIII 1987 r. *Propozycje na spotkanie Zespołu w dniu 8 VII 1987 r.* (brak źródła opracowania).

¹⁶¹ Zob. wywiad z K. Barcikowskim: *Czas dojrzewania*, „Przekrój”, nr 2224 z 21 I 1988 r. oraz S. Zawadzki: *Polityczne i ideologiczne problemy...*, s. 11.

¹⁶² Program badawczy przedstawił S. Zawadzki: *Zarys programu prac badawczych nad nową konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 5, s. 3–13. Prace zakończono w 1990 r., pozostawiając w dorobku opracowania częściowo ogłoszone drukiem w „Studiach Konstytucyjnych”, wydanych przez Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1989–1990, t. I–VIII.

¹⁶³ Zob. także sprawozdanie z konferencji naukowej, która odbyła się w Warszawie 19 I 1988 r., nt. *Teoretyczne zagadnienia prac nad reformą Konstytucji PRL*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 5, s. 130–134.

¹⁶⁴ Por. S. Zawadzki, W. Sokolewicz: *W sprawie kierunków i trybu prac...*, s. 4.

¹⁶⁵ Pogląd co do zakresu i kierunku zamierzonych reform polityczno-ustrojowych przedstawił na łamach „Państwa i Prawa” S. Zawadzki, określając tam główne kierunki najbardziej pożądaných zmian konstytucyjnych. Por. S. Zawadzki: *Problemy teoretyczne prac nad zmianą konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10, s. 6–36.

¹⁶⁶ *Ibidem*, s. 15–16.

¹⁶⁷ Proponowane zmiany w nowej konstytucji oznaczać miały nowy etap w rozwoju socjalizmu, a nie tylko oczyszczanie „realnego socjalizmu” z błędów i wypaczeń. Podkreślano, że „przebudowa” i „odnowa” w Związku Radzieckim i proces odnowy socjalistycznej w Polsce znajdują się we wspólnym nurcie systemowych przeobrażeń socjalizmu. Por. S. Zawadzki: *ibidem*, s. 10 oraz tegoż autora: *Zarys programu prac badawczych...*, s. 5.

¹⁶⁸ Poglądy środowisk prawniczych na temat ideologicznych i politycznych, a także prawnych problemów uchwalenia konstytucji omawia S. Zawadzki: *Problemy teoretyczne prac nad zmianą konstytucji...*, s. 6–8.

¹⁶⁹ Por. D. Waniek: *Psychospołeczne, ekonomiczne i polityczne uwarunkowania zmian ustrojowych. Próba syntezy*, [w:] *Konstytucja a rzeczywistość polityczna*, Akademia Nauk Społecznych, Warszawa 1990 (na prawach maszynopisu), s. 80–123; S. Gebethner: *Przeobrażenia w systemie politycznym Polski...*, s. 51–85.

¹⁷⁰ Na niektóre z nich, zwłaszcza wynikające z postawy części kierownictwa PZPR, zwraca uwagę Cz. Kiszczyk w cyt. wywiadzie *Tajemnice Magdalenki...*, s. 11; zob. także M.F. Rakowski: *Jak to się stało*, Warszawa 1991, s. 52, 91–92, a zwłaszcza s. 99–104.

¹⁷¹ Por. *Z dyskusji nad reformą konstytucyjną*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 5, s. 84–97 oraz S. Zawadzki: *Jaka konstytucja? Przestanki i kierunki zmian*, „Nowe Drogi” 1989, nr 4, s. 66.

¹⁷² Por. S. Gebethner: *Fazy odchodzenia od ustroju realnego socjalizmu w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Przeobrażenia systemu politycznego w Polsce lat*

1980-ych. *Wybory, Prezydent, Rzecznik Praw Obywatelskich, Kultura polityczna*, Warszawa 1990 (maszynopis), s. 1–24.

¹⁷³ Zob. S. Zawadzki, W. Sokolewicz: *W sprawie kierunków i trybu prac...*, s. 6.

¹⁷⁴ W uchwale VIII Plenum KC PZPR z 28 VIII 1988 r. zapisano, że należy rozważyć możliwość ustanowienia urzędu prezydenta państwa. Oznaczało to wstępną polityczną decyzję ustanowienia w PRL instytucji prezydenta. Por. S. Gebethner: *Problemy ustanowienia instytucji Prezydenta PRL*, maszynopis, s. 1 (Archiwum Kancelarii Prezydenta RP, syg. P 14-31-89); także S. Zawadzki; *Polityczne i ideologiczne problemy...*, s. 10.

¹⁷⁵ Założenia politycznej koncepcji urzędu prezydenta uwzględniały konieczność przebudowy systemu politycznego Polski. Zmiany te traktowano jako wprowadzenie do zasadniczej przebudowy systemu polityczno-ustrojowego Polski w kierunku pełnej demokracji (bezprymiotnikowej) — ustroju parlamentarnego i gospodarki rynkowej. Jak podaje J. Lipiec w artykule opublikowanym na łamach „Polityki”, w Komisji tej w 1988 r. sformułowano koncepcję rozwiązania PZPR i powołanie dwóch lub trzech partii lewicowych oraz centrolewicowych, a także wszczęcie oddolnego ruchu formowania się politycznych partii prawicowych, liberalnych i chadeckich. Dodaje przy tym, że były to próby działań odgórnych, bez większej woli realizacyjnej. Por. J. Lipiec: *Koniec epoki*, „Polityka”, nr 2 (1758) z 12 I 1991 r.

¹⁷⁶ Zob. W. Sokolewicz: *Prezydent i druga izba*, „Prawo i Życie”, nr 40 (1199) z 1 X 1988 r. oraz S. Gebethner: *Prezydent — ale jaki?*, „Życie Warszawy”, nr 72 z 28 XII 1988 r. Autorzy tych publikacji mieli swój udział w opracowaniu politycznej koncepcji zmian ustrojowych w ramach Komisji ds. Reformy Państwa. Należy założyć, iż publikacje te są w głównej mierze prezentacją stanowiska Komisji w kwestii koncepcji urzędu prezydenta. Można również w pewnym zakresie potraktować je jako stanowisko przedstawicieli doktryny prawa konstytucyjnego, zwłaszcza że w rozwiązaniach szczegółowych między nimi występują pewne odrębności. Zasadnicza wizja roli politycznej prezydenta jest w tych publikacjach zbieżna. Potwierdza to również cyt. artykuł J. Lipca. Nadto publikacja S. Gebethnera jest zmienioną wersją jego opracowania pt. *Problemy ustanowienia instytucji Prezydenta PRL*, przygotowanego na potrzeby Komisji ds. Reformy Państwa.

¹⁷⁷ W wersji przedstawionej przez W. Sokolewicza prezydent miał też być gwarantem „realizowania przez partię marksistowsko-leninowską jej przewodnictwa”. Jednakże w publikowanym artykule nie rozwinął tego wątku, zatem trudno powiedzieć, w jakiej formie mogło być zrealizowane to zabezpieczenie. Por. W. Sokolewicz: *Prezydent i druga izba*, s. 3.

¹⁷⁸ Por. S. Gebethner: *Prezydent — ale jaki?*, s. 3–4; podobnie J. Lipiec: *op. cit.*, s. 3.

¹⁷⁹ Por. S. Gebethner: *Modele rządów...*, s. 66 i nast.

¹⁸⁰ Por. S. Gebethner: *Rozważania wokół pozycji ustrojowej Sejmu w systemie politycznym PRL (debaty i propozycje rozwiązań)*, [w:] *Polityczno-prawna struktura Polski u schyłku tysiąclecia*, raport pod red. S. Ehrlicha pt. *Struktura polityczno-prawna*, Komitet Badań i Prognoz „Polska 2000”, z. 1, Warszawa 1983 (publikacja nie dopuszczona do publicznego obiegu). Egzemplarz wykorzystywany ze zbiorów specjalnych Biblioteki Głównej KUL.

Rozdział II

GENEZA I KSZTAŁTOWANIE SIĘ KONCEPCJI INSTYTUCJI PREZYDENTA W PROCESIE REFORM USTROJOWYCH W 1989 R.

1. Przesłanki reform polityczno-ustrojowych z 1989 r. a geneza urzędu prezydenta

Ustanowienie nowelą Konstytucji PRL 7 kwietnia 1989 r. instytucji prezydenta może być uznane za wydarzenie o istotnym znaczeniu dla konstytucyjno-ustrojowego rozwoju Polski. Nowelizacja Konstytucji PRL, będąca częścią reformy ustroju politycznego z roku 1989, otworzyła nowy etap prawnoustrojowego i politycznego rozwoju Polski. Z drugiej strony reforma ustroju politycznego została połączona z instytucją prezydenta, która miała spełnić rolę jej zasadniczego filaru w całej skomplikowanej konstrukcji zamierzonych reform na drodze do demokracji parlamentarnej.

Zagadnienie instytucji prezydenta w procesie reform ustrojowych rozpoczętych w 1989 r. wymaga przedstawienia genezy i rozwoju koncepcji jej pozycji ustrojowej. Do ustanowienia instytucji prezydenta doszło w efekcie splotu wielu wydarzeń, niejako zamykających pewien etap procesów społeczno-politycznych. Podstawowe czynniki genetyczne tej instytucji są jednocześnie częścią szerszego procesu historycznego, prowadzącego do zawarcia „kontraktu politycznego” w 1989 r., w ramach którego przygotowano pakiet reform ustrojowych. „Okrągły stół”, jak przyjęło się określać w języku politycznym obrady i debaty polityczne nad kształtem reform ustrojowych w Polsce końca lat osiemdziesiątych, z jednej strony kończył ów proces historyczny, z drugiej natomiast strony spisana tam „umowa społeczna” w formie porozumień „Okrągłego stołu” miała przesądzić o kształcie przyszłego ustroju politycznego Polski.

Geneza urzędu prezydenta związana jest z „Okrągłym stołem” i podjętymi w trakcie politycznych negocjacji decyzjami ustrojowymi. Obecny stan wiedzy o procesach społeczno-politycznych prowadzących do „Okrągłego stołu”, a zwłaszcza o negocjacjach politycznych, jest jeszcze bardzo niekompletny¹. Podejmując w dalszych rozważaniach zadanie przedstawienia w kontekście ustaleń „Okrągłego stołu” problematyki in-

stytucji prezydenta w procesie reform ustrojowych, jakie miały miejsce w 1989 roku, mamy świadomość tych niedostatków.

W porządku debat o reformie systemu polityczno-ustrojowego w roku 1989 ustanowienie urzędu prezydenta (wówczas Prezydenta PRL) łączono z tzw. pakietem reform ustrojowych. Istotną sprawą jest wskazanie na przesłanki proponowanych reform. W tym też należy upatrywać genezy reform polityczno-ustrojowych z roku 1989, zrealizowanych w procesie negocjacji „Okrągłego stołu”.

Polski kryzys lat osiemdziesiątych polegał na zakwestionowaniu dotychczasowego systemu organizacji społeczeństwa i sprawowania władzy. Przyczyny tego stanu rzeczy tkwiły w uwarunkowaniach ideologiczno-politycznych, psychospołecznych i w znacznym stopniu w sferze społeczno-ekonomicznej. W literaturze przedmiotu została już częściowo przeprowadzona próba syntezy tych czynników, które w wymiarze politycznym prowadziły do wygaśnięcia źródeł legitymizacji ustroju socjalistycznego². Nie ma więc większego uzasadnienia, aby wszystkie te uwarunkowania szczegółowo opisywać. W praktyce ustrojowej z całą jasnością dały one o sobie znać w roku 1988. Był to z całą pewnością rok przełomowy, który przesądził o podjęciu reform ustrojowych. Dwie fale strajków w maju i we wrześniu były wydarzeniem politycznym prowadzącym bezpośrednio do zablokowania systemu ustrojowego. W wypowiedziach polityków i w publicystyce fale strajków z 1988 r. łączono bezpośrednio z nieudolnymi posunięciami finansowo-gospodarczymi. W rzeczywistości przyczyny były głębsze. Sięgały samego systemu ekonomiki socjalistycznej, z której wyłaniał się obraz niewydolności. W elitach władzy pojawiła się świadomość niereformowalności systemu. Doszło do impasu politycznego. Rządząca partia straciła zdolność rządzenia, natomiast opozycja polityczna nie była włączona do systemu politycznego i nie była gotowa do przejęcia władzy. Był to tylko pewien aspekt szerszego zjawiska, które S. Gebethner określił pojęciem „blokada systemu”.³

Należy zaznaczyć, iż badania socjologiczne i politologiczne prowadzone od 1983 r. wskazywały, zwłaszcza w drugiej połowie lat osiemdziesiątych, na ewolucję postaw politycznych niekorzystnych dla funkcjonującego systemu polityczno-ustrojowego⁴. Z wyników tych badań wyraźnie wynikało, że społeczeństwo udzielało w coraz większym stopniu poparcia dla zasad pluralizmu politycznego. Z drugiej strony w latach 1984–1988 wyraźnie spadało społeczne poparcie dla PZPR oraz zaufanie do organów państwowych, a w 1988 r. wystąpił już oczywisty kryzys rządu i partii⁵.

Dynamika przemian w postawach obywatelskich i świadomości politycznej z jednej strony a brak zdolności w aparacie władzy do skutecz-

nego rozwiązania kryzysowej sytuacji społeczno-politycznej z drugiej — musiały prowadzić do istotnych następstw w sferze doktrynalnej i politycznej. Zarysowany w 1988 r. przez S. Zawadzkiego kierunek niezbędnych reform konstytucyjnych oddawał poglądy doktrynalne i polityczne reformatorsko nastawionej części obozu władzy, wynikające z ówczesnej rzeczywistości społeczno-politycznej. Dla ówczesnej władzy powstała sytuacja bez wyjścia, która wymusiła na rządzących rezygnację z systemu państwa totalitarnego, z czym wiązała się potrzeba polityczno-prawnego uznania nowego układu sił społecznych oraz dokonania przemian ustrojowych. Najistotniejsze zmiany musiały nastąpić w płaszczyźnie politycznej. Kwestią podstawową była potrzeba przebudowy systemu partyjnego oraz pozycji i roli PZPR. Dotychczasowy status polityczno-ustrojowy tej partii nie mógł być utrzymany. W sferze świadomości politycznej ujawniły się dążenia ku orientacjom politycznym i ideologicznym z początku Polski Ludowej i próby odtworzenia ówczesnej struktury partyjnej⁶. Żywy był również postulat stworzenia możliwości politycznego organizowania się sił opozycyjnych⁷. Najistotniejszym elementem procesu przemian politycznych tego okresu było otwarcie na zinstytucjonalizowany pluralizm polityczny i społeczny. Nie był to proces szybki i nie przebiegał bez większych oporów w kierownictwie partyjnym. Tym bardziej więc ewolucja interpretacji pluralizmu: od rozumianego jako urzeczywistnianie mechanizmu koalicyjności rządzenia⁸ do pojmowanego jako działalność „opozycji konstruktywnej”, będącej koniecznym warunkiem demokratyzacji systemu politycznego państwa⁹, znamionuje kierunek przemian¹⁰. Znaczenia tych przemian nie pomniejsza okoliczność, że włączenie opozycji do systemu politycznego nie oznaczało podzielenia się władzą, lecz przerzucenie odpowiedzialności politycznej za skutki społeczne wychodzenia z kryzysu¹¹.

Rozstrzygnięcie kwestii pluralizmu politycznego i związkowego w styczniu 1989 r. otworzyło politycznie możliwość podjęcia negocjacji przez opozycję, skupioną wokół „Solidarności”, z obozem władzy. Jednakże uchwały X Plenum nie wyznaczyły precyzyjnie kierunku przeprowadzenia zmian ustrojowych. Kształt systemu społeczno-politycznego w Polsce miały wyznaczać dwie kategorie: „państwo socjalistycznej demokracji parlamentarnej” oraz „społeczeństwo obywatelskie”. Odwołanie się do kategorii „społeczeństwa obywatelskiego” miało wyraźny cel stworzenia nadbudowy ideologicznej dla koniecznego otwarcia na pluralizm polityczny. Przywołanie tych dwóch kategorii ideologicznych w niczym nie wyjaśniło instytucjonalno-ustrojowego charakteru inicjowanych przemian. Wspominamy o tym w kontekście kształtowania się koncepcji powołania urzędu prezydenta.

Przedstawiliśmy wcześniej podejmowane w doktrynie próby wskazania zamierzonych reform politycznych w drugiej połowie lat osiemdziesiątych i dochodzenie do przeobrażeń ustrojowych. Pozwola one ujrzeć w pełniejszym świetle kształtowanie się politycznej, a następnie instytucjonalnej koncepcji urzędu Prezydenta PRL.

Problem wprowadzenia do ustroju politycznego urzędu prezydenta w 1989 r. dotyczył między innymi określenia roli politycznej, jaką miał on wypełniać w systemie polityczno-ustrojowym, zwłaszcza że brak było jasnej wizji przyszłego modelu prezydentury. Nie przygotowano także wyraźnych propozycji rozwiązań legislacyjnych w zakresie konstytucyjnoprawnej pozycji tego organu. Sytuacja nie uległa też poprawie w fazie rokowań „Okrągłego stołu”, gdzie brak przekonywającej koncepcji rozwiązań tej instytucji był aż nadto widoczny.

Kwestię wprowadzenia do porządku konstytucyjnego instytucji prezydenta od początku traktowano instrumentalnie i koniunkturalnie. W stanowisku ówczesnych władz politycznych wyraźnie był zauważalny stan wahań w sprawie ustanowienia tej instytucji. Ten brak jasności co do urzędu prezydenta znalazł swój publiczny wyraz w oświadczeniu rzecznika rządu J. Urbana w okresie poprzedzającym rozpoczęcie negocjacji, w którym to oświadczeniu usiłował on dezawuować propozycję utworzenia tego stanowiska, uzasadniając ją partykularnym interesem Stronnictwa Demokratycznego¹². Potwierdzeniem tego stanu rzeczy jest również brak pogłębionych dyskusji dotyczących koncepcji postulowanych zmian ustrojowych, ustanowienia instytucji prezydenta i konsekwencji, jakie może to pociągnąć za sobą dla funkcjonowania całego systemu politycznego i konstytucyjnego¹³. Dyskusja, wywołana głównie publikacjami prasowymi, toczyła się wokół ogólnych modeli prezydentury i miała charakter rozważań bardziej politologicznych niż prawnokonstytucyjnych¹⁴.

Prace ukierunkowane na przygotowanie instytucjonalnego rozwiązania urzędu prezydenta podjęto dopiero w styczniu 1989 r. w Zespole do spraw Konstytucji przy Radzie Państwa, będącym w swej istocie zespołem roboczym¹⁵. Wyraźna jest zatem przerwa w pracach nad instytucją prezydenta między wrześniem 1988 r. a styczniem 1989 r.¹⁶ Tłumaczyć to można w pewnym sensie pojawieniem się barier i kontrowersji wokół „Okrągłego stołu”, w tym bardzo ważnego, nie rozwiązanego problemu pluralizmu związkowego (brak politycznej decyzji na reaktywowanie „Solidarności”). Propagandowo rozdęty spór o udział J. Kuronia i A. Michnika w rozmowach z rządem był w istocie sporem zastępczym¹⁷.

Instytucja prezydenta w ujęciu zespołu roboczego Rady Państwa została potraktowana instrumentalnie. Wyznaczono jej rolę mechanizmu, który gwarantując przestrzeganie zasady pluralizmu, zapewni równocześnie-

nie utrzymanie dotychczasowych ideologiczno-politycznych zasad sprawowania władzy. Należy wnosić, iż spojrzenie na instytucjonalną postać prezydenta zostało ograniczone do ram niezbędnych dla osiągnięcia założonego celu politycznego. W niedalekiej przyszłości tego rodzaju podejście miało wyznaczać taktykę negocjacyjną i wizję reform polityczno-ustrojowych. W ogólnym kształcie proponowany urząd prezydenta opierał się na założeniu modelu prezydenta-arbitra z zakresem kompetencji określonych według dwóch podstawowych założeń: kompetencje „głowy państwa” będą określone na podstawie uprawnień, którymi dysponowała obecna jeszcze Rada Państwa, drugą natomiast część uprawnień tworzyłyby te, które określono jako „uprawnienia wykraczające poza tradycyjne funkcje głowy państwa”¹⁸. Przewidywane tu uprawnienia w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa, w dziedzinie prawodawstwa łącznie z prawem dekretowania, w zakresie kierowania państwem oraz prawo rozwiązania parlamentu (warunkowane wyjątkowymi okolicznościami) miały w najszerszym zakresie służyć realizacji jego funkcji arbitrażu politycznego. Nie przewidywano natomiast instytucji weta prezydenckiego. W rozważaniach nad pozycją ustrojową prezydenta uwagę zespołu, poza kompetencjami, zajmowały sprawy trybu wyboru, określenia kadencji oraz kwestia perspektyw Rady Państwa.

Przyjęto alternatywną koncepcję trybu wyboru prezydenta, a mianowicie wybór przez Sejm bądź Ogólnokrajowe Kolegium Wyborcze. Pierwsze wybory były przesądzone co do tego trybu (alternatywnie określonego), bowiem powołanie prezydenta w drodze wyborów powszechnych było przewidywane dopiero w dalszej przyszłości. Potwierdził to zresztą później przebieg obrad „Okrągłego stołu”. Wymowne jest stanowisko Zespołu ds. Konstytucji w kwestii określenia priorytetu między sprawą drugiej izby parlamentu a sprawą prezydenta, mianowicie uznano problem prezydentury za bardziej dojrzały do rozstrzygnięć legislacyjnych¹⁹. Co więcej, uznano, że kwestia powołania do życia instytucji prezydenta nie powinna być łączona z kwestią powołania drugiej izby parlamentu. Wspominamy o tym nie bez racji, bowiem przekora zdarzeń historycznych zrzuciła, iż pozytywne rozpatrzenie przez opozycję powołania urzędu prezydenta zostało uzależnione od rozstrzygnięć w sprawie Senatu. Kłopotliwym problemem, o dużej wtedy randze politycznej, była sprawa perspektyw Rady Państwa²⁰. Rozstrzygnięcie tego zagadnienia uzależniono od rozwiązania problemu dwuizbowości i ewentualnego rozważenia powołania Rady Prezydenckiej.

Na tym etapie prac nad koncepcją urzędu prezydenta nie wszystkie kwestie były rozstrzygnięte. Przede wszystkim nie było przesądzone podjęcie ostatecznej decyzji politycznej w kwestii ustanowienia instytucji

prezydenta. Z dostępnych materiałów wynika, że decyzja taka była uwarunkowana pozytywnym stanowiskiem opozycji we wszystkich, nawet wątpliwych kwestiach²¹. Można wnioskować, że decyzje takie mogły zapisać jedynie w najwyższych władzach partyjnych. Wydaje się, iż podjęcie pozytywnych decyzji politycznych w ówczesnych gremiach kierownictwa partyjnego uzależniono od pomyślnego przebiegu negocjacji przy „Okrągłym stole” we wszystkich kwestiach, które stanowiły o koncepcji politycznej i prawnoinstytucjonalnej urzędu prezydenta. Teza ta znajduje potwierdzenie w przebiegu debaty przy „Okrągłym stole”. Do zagadnienia tego wrócimy w dalszej części pracy.

Ten etap prac nad kształtem modelu prezydenta jest ważki. Zaprezentowane stanowisko Zespołu Rady Państwa było próbą „zmaterializowania” wcześniej przyjętej politycznej koncepcji powołania instytucji prezydenta. Przygotowane założenia modelu prezydenta, przy braku innej, bardziej konkretnej po stronie rządowo-partyjnej (opozycja nie wniosła pod obrady swojej propozycji urzędu prezydenta) koncepcji określenia konstytucyjnej pozycji prezydenta, były w dużej mierze „wzorem” dla opracowania pierwszego projektu ustawy o zmianie konstytucji w Kancelarii Rady Państwa²².

Problem wprowadzenia instytucji prezydenta nie sprowadzał się tylko do decyzji politycznych. Ideę ustanowienia urzędu Prezydenta PRL — określenie jego pozycji konstytucyjnej i w systemie politycznym — należy postrzegać również w kontekście odbioru społecznego i jej percepcji w świadomości politycznej²³. Zgodnie z logiką modelu prezydenta-arbitra, dla którego, jak można wnosić, było najwięcej politycznych preferencji, funkcja arbitrażu prezydenta powinna także wypływać z jego osobistego autorytetu i społecznego prestiżu. Postulat ustanowienia urzędu prezydenta nie miał w odbiorze społecznym większego zainteresowania. Nie był utożsamiany z procesem przemian politycznych, co najwyżej w instytucji tej widziano ogniwo systemu sprawowania władzy²⁴. Prowadzone badania socjologiczne potwierdzały obojętność społeczeństwa wobec postulatu utworzenia instytucji prezydenta, co było kolejnym, empirycznym odzwierciedleniem stanu opinii w społeczeństwie, a także świadomości politycznej. Ustanowienie urzędu prezydenta było przez znaczną część opinii społecznej postrzegane jako sprawa bez znaczenia, zmiana ustroju nie mająca wpływu na zmianę mechanizmu sprawowania władzy²⁵. Jak się wydaje, aspekt ten miał wpływ na stosunek ówczesnych czynników politycznych do zagadnienia instytucji prezydenta. Z tego też zapewne wynikał stan wahań i niepewności co do jednoznacznego opowiedzenia się za powołaniem urzędu prezydenta²⁶. Z badań socjologicznych wynikała inna istotna kwestia, a mianowicie percepcja w świadomo-

ści politycznej przesłanek uzasadniających ustanowienie urzędu prezydenta. Ustanowienie tego urzędu miało aprobatę przede wszystkim wśród zwolenników istniejącego systemu politycznego (tzw. orientacja prosystemowa)²⁷, jednak ich motywacje dla tej instytucji nie pokrywały się z przesłankami politycznymi w ujęciu ówczesnej rządzącej elity władzy. W najwyższym stopniu instytucja prezydenta była postrzegana w tej grupie badanych jako organ reprezentacji państwa i rządu w stosunkach międzynarodowych i jako osoba uosabiająca przedstawiciela najwyższej władzy państwowej w stosunkach wewnętrznych²⁸. Preferencje społeczne skłaniały się ku tradycyjnej formule prezydenta jako „głowy państwa”. Z drugiej strony przywrócenie instytucji prezydenta przez wzgląd na tradycję, tak mocno akcentowane w badaniach, może być interpretowane jako brak akceptacji dla radzieckich wzorów „głowy państwa” w konstytucji PRL z 1952 r. oraz jako wyraz społecznych oczekiwań na powrót do narodowych tradycji ustrojowych i polskiej narodowej tożsamości²⁹.

2. Spór o model konstytucyjno-ustrojowy prezydentury podczas obrad „Okrągłego stołu” i w debacie parlamentarnej

Instytucja prezydenta ustanowiona 7 IV 1989 r. nowelą Konstytucji PRL kształtowała się w dwóch płaszczyznach.

W dotychczasowych rozważaniach rozpatrywaliśmy zagadnienie genezy i koncepcji urzędu prezydenta w świetle uwarunkowań społeczno-politycznych i ekonomicznych reform polityczno-ustrojowych, podjętych przy „Okrągłym stole”. Jednocześnie instytucja ta kształtowana była w płaszczyźnie instytucjonalnoprawnej. Rozwój koncepcji urzędu prezydenta, ostatecznie uregulowanego we wspomnianej noweli konstytucji, przebiegał w uwarunkowaniach wyznaczonych mechanizmami bardzo konkretnych i pragmatycznych negocjacji politycznych. Ta właśnie faza prac wyznaczyła kształt polityczno-prawny i nadała urzędowi prezydenta ostateczną pozycję konstytucyjno-ustrojową.

Kształtowanie tego aspektu urzędu prezydenta odbywało się równolegle podczas debat politycznych przy „Okrągłym stole” i w pracach legislacyjnych prowadzonych w Sejmie. Przez cały czas obrad „Okrągłego stołu” prowadzono uzgodnienia treści zmian konstytucyjnych w sprawach ustrojowych, jednocześnie, poczynawszy od 22 III 1989 r., trwały w Sejmie prace legislacyjne nad przygotowaniem ustawy nowelizującej konstytucję. Tryb zmian polityczno-ustrojowych przebiegał z całą pewnością w niezwykłej postaci. W tej sytuacji nie jest rzeczą prostą określić wagę prac w każdym z tych ośrodków dla nadania ostatecznego

kształtu konstytucyjno-ustrojowego podjętych reform. Także w doktrynie konstytucyjnej nie wykształcił się jednolity pogląd, jakie znaczenie prawne mają porozumienia „Okrągłego stołu” w sprawie reform politycznych³⁰. Znaczenie dokumentu *Stanowisko w sprawie reform politycznych* dla reformy konstytucyjnej należy rozpatrywać w kategoriach aktu politycznego o podstawowym znaczeniu³¹. Bezpośredni impuls polityczny do zmiany konstytucyjnej dały obrady „Okrągłego stołu”. Regulacje konstytucyjne oddają podjęte uzgodnienia o charakterze politycznym, wyrazem których są porozumienia „Okrągłego stołu” podpisane 5 kwietnia 1989 r.

Proces negocjacji przy „Okrągłym stole” może rodzić wiele wątpliwości natury doktrynalnej. Zwłaszcza istotne jest pytanie o znaczenie negocjacji i uzgodnień o charakterze politycznym dla zakresu woli decyzyjnej Sejmu³². Przebieg obrad w Pałacu Namiestnikowskim zakwestionował pozycję ustrojową Sejmu PRL i wykazał fikcyjność władzy „najwyższego organu władzy państwowej”. Sposób potraktowania Sejmu w całym procesie decyzyjnym zmian ustrojowych budził niezadowolenie posłów, czemu dawali wyraz na posiedzeniach klubów poselskich³³ i w czasie debaty plenarnej³⁴. W rezultacie nie miało to jednak większego znaczenia przy podejmowaniu przez Sejm ostatecznych rozstrzygnięć, które przyjmowały ustalenia wynegocjowane przy „Okrągłym stole”.

Wynegocjowany kształt reform konstytucyjnych przeszedł w Sejmie w gładki sposób, chociaż w pracach Komisji Nadzwyczajnej poseł R. Wojna podjął próbę zmiany kontraktu poprzez zmianę większości 2/3 na większość 3/5 obalającą w Sejmie weto Senatu. Jednakże zmianę tę, stanowiącą dla opozycji *casus belli*, zablokował w Sejmie J. Czyrek. Drugą próbą była propozycja posła R. Bendera, zgłoszona na 46 plenarnym posiedzeniu Sejmu (7 IV 1989 r.), obniżenia progu podpisów popierających kandydata na posła do tysiąca, w miejsce uzgodnionego progu trzech tysięcy. W głosowaniu propozycja nie została przyjęta³⁵.

Pomniejszenie roli Sejmu, a nawet więcej, wyłączenie go w znacznej części od merytorycznych ustaleń kształtu reformy konstytucyjnej było dostrzegane przez negocjatorów ze strony koalicyjno-rządowej³⁶. Świadomość tego stanu rzeczy była także po stronie solidarnościowo-opozycyjnej³⁷. Można wywieść przekonanie, że sytuację tę strona rządowa spowodowała głównie do elementu niezadowolenia posłów, a argument „buntu posłów”³⁸ podnoszony w trakcie negocjacji był traktowany bardziej jako element taktyki negocjacyjnej aniżeli poczucie realnego zagrożenia dla czynionych uzgodnień. Praktyka ostatecznie jest potwierdzeniem tej tezy.

W rzeczywistości pozycja Sejmu PRL w aspekcie konstytucyjnym i doktrynalnym była wyraźnie podważona, bowiem całkowicie nieformalne gremium, wyłonione w drodze negocjacji i kooptacji, podejmowało,

przy aprobacie najwyższych władz państwowych, zadania, które w „normalnych” warunkach konstytucyjno-ustrojowych winny przysługiwać organowi ustawodawczemu.

Instytucja prezydenta miała być urzeczywistniona w wyniku przeobrażeń ustrojowych 1989 r., przy konstruowaniu optymalnego ustroju państwa na okres przejściowy.

Strona rządowa przystępując do obrad „Okrągłego stołu” przedstawiła swoją ofertę negocjacyjną, zarysowując w niej wizję reformy państwa co do treści i celów doraźnych³⁹. Koncepcja ta zakładała kooptację części opozycji, tzw. opozycji wewnątrzsystemowej, do struktury systemu politycznego i wciągnięcia jej do współodpowiedzialności za wychodzenie z kryzysu ekonomicznego i społeczno-politycznego. W języku politycznym miało oznaczać to legitymizowanie dotychczasowego systemu przez opozycję „konstruktywną”. Cel ten miał być osiągnięty na drodze wyborów „niekonfrontacyjnych” ze wspólną listą wyborczą. W efekcie przedstawiciele „ugrupowań opozycyjnych” mieli zasiąść „w znacznej liczbie” w nowym parlamencie. Kluczowym elementem „poważnej reformy państwa” była instytucja prezydenta, w którym ulokowana miała być „funkcja gwaranta ładu ustrojowego”. Jednym słowem, prezydent miał zabezpieczać instytucjonalną i ustrojową ciągłość dotychczasowego systemu politycznego⁴⁰. Kierunek reform politycznych zaproponowany przez stronę rządową, w przypadku akceptacji przez opozycję, oznaczał cenę polityczną za uznanie polityczne „Solidarności”.

Po stronie opozycyjno-solidarnościowej (niekiedy określanej stroną społeczną) podstawowym celem była relegalizacja NSZZ „Solidarność” oraz wejście opozycji w ograniczonej formie do systemu politycznego. Lapidarnie wyrażono to w ten sposób, że opozycja „wchodzi w sferę odpowiedzialności za państwo, a nie odpowiedzialności za władzę”⁴¹. W największym skrócie rzecz ujmując można powiedzieć, że opozycja przedstawiła koncepcję reformowania systemu politycznego niejako od dołu (samorząd terytorialny i stowarzyszenia) i poprzez częściowe rozszerzenie swobód politycznych (dostęp do środków masowego przekazu, reforma prawa i ustroju sądów)⁴². Zakres przemian zaprezentowany przez opozycję w najbliższym horyzoncie (tzw. filozofia polityczna okresu przejściowego — określenie prof. B. Geremka) miał zapewnić ewolucyjne przejście od totalitaryzmu do demokracji. W okresie przejściowym porozumienia społeczne byłyby formą ustalającą reguły życia politycznego⁴³. Wprawdzie obydwie strony były zgodne co do konieczności prowadzenia zasadniczej reformy państwa w kierunku demokracji, niemniej oferta strony koalicyjno-rządowej była nierealistyczna. Podstawowe elementy kontraktu politycznego: uczestnictwo opozycji w częściowo nie-

demokratycznych wyborach oraz utworzenie „silnego” urzędu prezydenta — były nie do przyjęcia przez stronę solidarnościową⁴⁴.

Prezentacja koncepcji urzędu prezydenta, którą ponownie przedstawiono na drugim posiedzeniu Zespołu (18 II 1989 r.), okazała się mało precyzyjna w określeniu jego kompetencji⁴⁵. Pewnym rozwinięciem tej koncepcji w stosunku do pierwszej prezentacji były nowe propozycje dotyczące prerogatyw prezydenta, obejmujące dziedzinę stosunków z Sejmem, dziedzinę obronności i bezpieczeństwa państwa, dziedzinę prawotwórstwa, a także zakres kierowania państwem i stosunków z zagranicą⁴⁶. Ten ramowy zapis kompetencji prezydenta żywo przypominał sferę kompetencji Rady Państwa⁴⁷. Nie wpłynęło to na zmianę stanowiska strony opozycyjno-solidarnościowej, która konsekwentnie, poczynając od spotkania w Magadalenca 27 I 1989 r., wyrażała swój sprzeciw wobec tej propozycji⁴⁸. Opozycja, odrzucając tę propozycję utworzenia urzędu prezydenta, argumentowała, że byłaby ona do przyjęcia w przypadku, gdyby prezydent był wybierany w wyborach powszechnych⁴⁹. Inne rozwiązanie, to gdyby zgodzono się na wybory konkurencyjne do Sejmu, czyli wybory wolne bez ograniczeń wstępnym kontraktem o ustalonych z góry proporcjach podziału mandatów⁵⁰. Wyraźnie była zatem określona cena, jaką miała płacić tym razem strona koalicyjno-rządowa za zgodę opozycji na utworzenie instytucji prezydenta. Opozycja łączyła więc sprawę utworzenia urzędu prezydenta z drugim, osobnym kontraktem. Przypomnijmy, pierwszy kontrakt dotyczył legitymizacji przez opozycję niedemokratycznych wyborów do Sejmu za relegalizację NSZZ „Solidarność”.

Mało elastyczne stanowisko strony solidarnościowej w kwestii urzędu prezydenta groziło impasem w negocjacjach, bowiem utworzenie tego urzędu dla strony koalicyjno-rządowej było sprawą zasadniczą, swoistego rodzaju *iunctum* reform ustrojowych. Można wnosić, że opozycja miała pełną świadomość tego stanu rzeczy, a jednocześnie brała pod uwagę narastanie presji społecznej i społecznego zniecierpliwienia. Liczyła na to, że strona rządowa musi ustąpić pod groźbą społecznego wybuchu⁵¹. Z drugiej strony istniało poczucie, że los dalszego funkcjonowania ówczesnego systemu politycznego jest mocno sprzężony z linią reformatorską. W równym stopniu dotyczyło to również dalszej obecności na arenie politycznej nurtu reformatorskiego w łonie ówczesnej władzy politycznej.

Po blisko miesiącu negocjacji przy „Okrągłym stole” powstał całkowity impas, wskazujący na przekreślenie wcześniejszych szans osiągnięcia porozumienia w kwestii reformy państwa. Obrady w Zespole ds. Reform Politycznych były na dobrą sprawę w punkcie wyjścia, zwłaszcza

że strony wzajemnie odrzuciły swoje propozycje ordynacji wyborczej do Sejmu. W tej sytuacji jedynie wprowadzenie do negocjacji nowego elementu mogło je odblokować. Bezkompromisowe stanowisko strony solidarnościowej musiało oznaczać zmianę oferty strony koalicyjno-rządowej, tak by była do zaakceptowania przez opozycję. Wydaje się, iż dla strony koalicyjno-rządowej stało się to oczywistą koniecznością, tym bardziej że zwołane do Magdaleny w dniu 2 III 1989 r. spotkanie robocze dla rozwiązania impasu nie przyniosło postępu. Wówczas, pod koniec obrad, nieoczekiwanie A. Kwaśniewski wysunął nową propozycję wolnych demokratycznych wyborów do Senatu w zamian za uznanie przez opozycję instytucji prezydenta⁵². Z pewnością nowa propozycja nie była wcześniej uzgodniona, na co wskazywałyby reakcja pozostałych negocjatorów strony rządowej. Pierwsza reakcja z ich strony sprowadziła się do całkowitego zdystansowania się wobec oferty A. Kwaśniewskiego i propozycji przełożenia dalszej dyskusji do rozmów poufnych⁵³. Natomiast opozycja przyjęła ją z wyraźnym zainteresowaniem, od razu łącząc drugi pakiet polityczny z wolnymi wyborami do Senatu.

Kolejne obrady w Magdalence 7 III 1989 r. zarysowały zasadniczy kontrakt polityczny, obejmujący instytucję prezydenta, Sejm kontraktowy i demokratyczny Senat. Ramy tego kontraktu miały być wypełnione przez szczegółowe debaty przy „Okrągłym stole” i w trakcie prac legislacyjnych w Sejmie. Koncepcja urzędu prezydenta w ramach tego kontraktu w dalszym ciągu zawierała wiele niejasności, wahań i spornych kwestii, wymagających rozstrzygnięć. Niemniej sam zarys kontraktu politycznego opierał się na trzech podstawowych przesłankach.

Przesłanka pierwsza. Strona koalicyjno-rządowa uzyskała przyzwolenie opozycji na urząd prezydenta, który miał zastąpić w państwie kierowniczą rolę PZPR. Kluczowa przesłanka polityczna w całym procesie reformy ustrojowej mogła być spełniona. Było rzeczą oczywistą, że strona koalicyjno-rządowa uzyskała potrzebną do zawarcia kontraktu gwarancję w postaci instytucji prezydenta. Potwierdzeniem tego jest fakt, iż negocjacje przy „Okrągłym stole” nabrały dynamiki. Bezspornie kryły się w tym rozstrzygnięcia Biura Politycznego PZPR, aprobujące reformę państwa w oparciu o pakiet polityczny, obejmujący kontraktowe wybory, prezydenta i Senat⁵⁴. Także rozpoczęcie prac legislacyjnych nad reformą ustroją jest tego wyraźnym potwierdzeniem.

Przesłanka druga. Transakcja wiązana: aprobata instytucji prezydenta w zamian za wolne wybory do Senatu miała wyraźne powiązanie z wariantem elekcji prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, czyli Sejm i Senat. Są co najmniej dwie okoliczności przemawiające na rzecz takiego powiązania. W dotychczasowym stanowisku strony rządowej nie

rozstrzygnięta była kwestia czasu i sposobu wyboru prezydenta, z czym łączyły się różne propozycje⁵⁵.

Przy rozważaniu wielu wariantów sposobu wyboru prezydenta pojawiło się rozwiązanie, w którym opozycja poprzez swój udział w wyborach prezydenta legitymizowałaby jego urząd. W literaturze wyrażono pogląd, iż to głównie przesądziło o przyjęciu propozycji utworzenia Senatu⁵⁶, tym bardziej że elekcja prezydenta w wyborach powszechnych nie była brana pod uwagę. Druga okoliczność to czas, w jakim pojawiła się propozycja takiego kreowania Senatu. Strona rządowa zaakceptowała demokratyczny sposób powołania Senatu, mimo że w doktrynie, także w Zespole Rady Państwa ds. Konstytucji, koncepcja powołania Senatu jako reprezentacji politycznej nie miała aprobaty⁵⁷.

Przesłanka trzecia. Wyraził ją wprost P. Winczorek na posiedzeniu Zespołu ds. Reform Politycznych „Okrągłego stołu” w dniu 9 III 1989 r., pytając retorycznie, czy Senat ma powstać dlatego, żeby poszerzyć pole dla opozycji⁵⁸. Istotnie, kontrakt w tej części wynikał z samej istoty filozofii politycznej „Okrągłego stołu”, który dla strony rządowej oznaczał cel zasadniczy w postaci kooptacji opozycji do systemu politycznego i wciągnięcia jej do współodpowiedzialności za koszty reform politycznych i gospodarczych.

Na zarys kontraktu politycznego należy spojrzeć również z pozycji stanowiska strony solidarnościowo-opozycyjnej. Już podczas obrad „Okrągłego stołu” B. Geremek wyraźnie zaznaczył, że pojawiła się wizja reform ustrojowych, które w ramach prowizorium konstytucyjnego są możliwe do zaakceptowania przez stronę solidarnościowo-opozycyjną⁵⁹. Opozycja widziała w demokratycznie wybranym Senacie potężny instrument przeobrażeń ustrojowych, które mogła prowadzić po swojej myśli. Na ten czas był to duży sukces polityczny, będący pełnym zadośćuczynieniem za ustępstwo na rzecz instytucji prezydenta. Wszelkie modyfikacje formuły powołania Senatu wydawały się drugorzędne wobec możliwości przeprowadzenia wolnych i demokratycznych wyborów senackich. Wydaje się, iż w tym zawarła się cała istota zmian ustrojowych. Dalszy przebieg negocjacji jest sporem o pozycję ustrojów prezydenta i Senatu. Można wyrazić przekonanie, iż wynegocjowana pozycja ustrojowa tych organów państwowych nie była aż tak istotna wobec przesądzenia kwestii podstawowej: koncepcja politycznej legitymizacji istniejącego systemu ustrojowego przez podzielenie się władzą z opozycją została zastąpiona mechanizmem zmieniającym ten system. Początek procesu został wyznaczony, a jedynie czynnik czasu mógł przesądzić o jego ewolucyjnym charakterze.

Wracając do zagadnienia urzędu prezydenta, należy stwierdzić, że koncepcja jego konstytucyjnej pozycji nie była przygotowana, kiedy na

spotkaniu w Magdalence podejmowano decyzję o ustanowieniu tej instytucji. Dyskusja co do szczegółów koncepcji ustrojowej prezydenta, także przyszłego Senatu, była przy „Okrągłym stole” dopiero we wstępnej fazie, gdy tymczasem Rada Państwa podjęła inicjatywę ustawodawczą i w dniu 15 III 1989 r. skierowała do Sejmu projekt ustawy o zmianie konstytucji, wprowadzającej instytucję prezydenta i Senatu⁶⁰. Wywołało to stanowczy protest strony solidarnościowej, która zasadnie argumentowała, że stan uzgodnień nie był wystarczający, by propozycje skierować na drogę ustawodawczą, jak też że pozostają między stronami znaczące rozbieżności⁶¹.

Projekt zmian Konstytucji PRL, przygotowany w Kancelarii Rady Państwa⁶², w części dotyczącej urzędu prezydenta nadawał mu szerokie uprawnienia w zakresie weta ustawodawczego, rozwiązania parlamentu, stanowienia powszechnie obowiązującej wykładni ustaw i w zakresie władzy wykonawczej⁶³. Istotnie, w pierwszym projekcie został przewidziany „silny” prezydent, który w znakomitej większości przejmował kompetencje Rady Państwa, włącznie z nadzorem zwierzchnim nad radami narodowymi oraz zwierzchnictwem nad prokuraturą. Przepisy dotyczące prezydenta — autorzy tego projektu zamieścili w rozdziale 3 konstytucji: *Naczelne organy władzy państwowej*. Można domniemywać, iż w zamyśle wnioskodawcy powinien on być klasyfikowany jako naczelny organ władzy państwowej.

Sposób potraktowania kompetencji prezydenta, jak też propozycji dotyczącej ordynacji wyborczej do Sejmu spowodował, że w rozmowach przy „Okrągłym stole” pojawiły się, uzasadnione racjami po stronie solidarnościowej, napięcia i kontrowersje. Dla ich pokonania zwołano nieplanowane spotkanie robocze w tzw. „węższym gronie”⁶⁴.

Wśród wielu podobnych spotkań to robocze spotkanie było znaczące dla kwestii proceduralnych, a także od strony merytorycznej. Strona rządowa zajęła stanowisko, że przesłanie projektów ustaw do Sejmu miało charakter jedynie formalny. Negocjacje nad ich konkretną treścią nadal będą prowadzone, a wyniki zostaną przez stronę rządową uwzględnione w postaci autopoprawek do projektów ustaw⁶⁵. Stanowisko to zaważyło na przebiegu prac legislacyjnych w Sejmie. Wówczas też kontrakt został dość wyraźnie zarysowany i w tym kształcie wszedł w skład porozumień „Okrągłego stołu”. Wynegocjowano, że w gestii prezydenta będzie reprezentowanie PRL na zewnątrz oraz zagadnienia obronności. Strona rządowa zrezygnowała z prawa prezydenta „stanowienia obowiązującej wykładni ustaw”. Pozostała jednak do negocjacji długa lista jego uprawnień, na które nie było zgody ze strony opozycji, m.in. ratyfikowanie umów międzynarodowych, wydawanie dekretów z mocą ustaw, rozwiązanie Sej-

mu, nadzór nad radami narodowymi⁶⁶. Negocjacje w tych kwestiach były długie i co jakiś czas przechodziły kolejne kryzysy⁶⁷.

Debatą w dniu 22 III 1989 r. rozpoczął się w Sejmie proces legislacyjny dotyczący zmian konstytucyjnych, nad którymi od kilku tygodni dyskutowano przy „Okrągłym stole”. Wielokrotnie podkreślaliśmy, że podstawowe założenia przeprowadzonych zmian ustrojowych, z nowelizacją Konstytucji PRL włącznie, miały doraźny polityczny charakter. Ich efekt przeważał nad racjami doktrynalnymi. Reformy ustrojowe zostały wyraźnie potraktowane jako swoiste prowizorium konstytucyjne i tak też uzasadniono potrzebę ujęcia w ramy konstytucyjne kontraktu politycznego „Okrągłego stołu”⁶⁸. Poczynione uwagi wydają się celowe, bowiem pozwala to zrozumieć, że troską ustawodawcy nie było przybliżenie instytucji prezydenta do „docelowego” modelu ustroju państwa⁶⁹. Za utworzeniem tej instytucji przemawiała potrzeba wprowadzenia arbitra na wypadek ewentualnych konfliktów politycznych i gwaranta demokratycznych reform ustrojowych⁷⁰. Model prezydentury zaproponowany w noweli konstytucyjnej był koncepcją nową, a nie powtórzeniem rozstrzygnięć znanych w polskim prawie konstytucyjnym. Trudno zatem przyjąć przytoczone argumenty, że zakres zmian konstytucyjnych jest „kontynuacją polskich tradycji konstytucyjnych”, lub też, że jest „składnikiem narodowej ciągłości”⁷¹.

Koncepcję prawnoustrojową urzędu prezydenta przedstawił w imieniu wnioskodawcy, Rady Państwa, poseł T.W. Młyńczak, zastępca Przewodniczącego Rady Państwa, następująco: „Prezydent PRL będzie wyposażony w szerokie uprawnienia, będzie więc prezydentem silnym. Jednocześnie będzie to prezydent odpowiedzialny konstytucyjnie przed Trybunałem Stanu. Zasadnicza część uprawnień prezydenta oparta jest na prawach i obowiązkach służących obecnie Radzie Państwa i jej Przewodniczącemu (...) Prezydent wyposażony będzie również w uprawnienia, których Rada Państwa dziś nie ma. Dotyczy to zwłaszcza stosunków z Sejmem i Rządem”⁷². Zakres działalności prezydenta, zestaw jego uprawnień był istotnie ujęty szeroko⁷³.

Dalsze prace legislacyjne w Sejmie zostały przeniesione do Komisji Nadzwyczajnej⁷⁴. Przebieg prac w Komisji Nadzwyczajnej jest ilustracją traktowania prac parlamentarnych w sposób wyraźnie instrumentalny. Na pierwszym posiedzeniu dyskusję ograniczono do rozważań ogólnych, argumentując, iż w wielu kwestiach uczestnicy „Okrągłego stołu” nie osiągnęli jeszcze zgodności, a zatem należy wstrzymać się od zajmowania kategorycznego stanowiska⁷⁵. Późniejsze prace były wstrzymywane oczekiwaniem na rozstrzygnięcia konkretnych problemów w prowadzonych negocjacjach przy „Okrągłym stole” lub też proponowano gotowe roz-

wiązania z uzasadnieniem, że jest to wynikiem obrad wielu gremiów⁷⁶, względnie argumentowano, że w Komisji Nadzwyczajnej jedynie przesądza się o sprawach, które były powodem zahamowania rozmów przy „Okrągłym stole”⁷⁷. Z całą ostrością wystąpiło podnoszone przez nas zagadnienie podczas ostatniego posiedzenia Komisji 6 IV 1989 r. Po skierowaniu do Sejmu uzgodnionego projektu nowelizacji Konstytucji PRL pojawiła się kwestia naniesienia nowych poprawek do określonych artykułów, będących rezultatem ostatnich uzgodnień z 5 IV 1989 r., a które znalazły wyraz w podpisanej w tym dniu „umowie społecznej”⁷⁸. Na zgłoszone w dyskusji zastrzeżenia, poseł K. Secomski, członek Rady Państwa, argumentował wprost: „Chcę jeszcze raz wyraźnie poinformować, że przedstawiona przeze mnie propozycja była przedmiotem określonej dyskusji i otrzymałem polecenie, by zaproponować Komisji tę zmianę”⁷⁹.

Prace legislacyjne prowadzone w Sejmie nad kształtem prawnoinstytucjonalnym nowych rozwiązań ustrojowych, w tym dotyczące urzędu prezydenta, nie pozostały bez wpływu na ostateczny kształt przyjętych rozwiązań. Bezsprzecznie, wpływ taki nie może być kwestionowany. Dyskusja parlamentarna, wspierana opiniami ośrodków konsultacyjnych⁸⁰, zwróciła uwagę na istotne mankamenty przedłożonych propozycji ustawodawczych, zarówno co do kwestii natury ogólnej, jak też w zakresie rozwiązań szczegółowych. Krytyczne oceny dotyczyły zbyt pośpiesznego trybu wprowadzenia reformy konstytucyjnej, co wpłynęło na niedopracowanie koncepcji reformy i projektu pod względem poprawności prawniczej⁸¹. Nie dopracowana i nie przemyślana do końca koncepcja zmian konstytucyjnych odcisnęła swoje negatywne piętno na koncepcji pozycji konstytucyjno-ustrojowej urzędu prezydenta. Podstawowy zarzut dotyczył braku określenia w sposób wyraźny charakterystyki prawnoustrojowej instytucji prezydenta. Uznano za pokrętne ujęcie tej instytucji w rozdziale *Naczelne organy władzy państwowej*⁸². Przedstawionej propozycji zarzucano nadmierne rozbudowanie uprawnień prezydenta wobec Sejmu, a przede wszystkim mechaniczne przenoszenie kompetencji Rady Państwa na prezydenta, bez uwzględnienia różnic w charakterze tych organów i ich pozycji w systemie organów państwowych⁸³. Prowadziło to do istnych absurdów, np. że prezydent podejmuje uchwały⁸⁴. Propozycje dotyczące kompetencji Prezydenta PRL wzbudziły szereg wątpliwości. Zastrzeżenia dotyczyły zasadności weta prezydenckiego i procedury jego stosowania⁸⁵, wyłączenia z kompetencji prezydenta i przekazania do Trybunału Konstytucyjnego uprawnienia do stosowania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw⁸⁶. Stosunkowo wiele kontrowersji budziła możliwość rozwiązania Sejmu przez prezydenta⁸⁷. Zgłoszono także nowe pro-

pozycje, aby wprowadzić kontrasygnatę aktów prawnych prezydenta, gdy jest wyraźne współdziałanie rządu i prezydenta⁸⁸, oraz udział Sejmu przy ratyfikowaniu umów międzynarodowych, które będą obciążać budżet państwa albo zawierają przepisy prawne obowiązujące obywateli bądź wprowadzające zmianę sojuszników i granic państwa⁸⁹. W sumie padało wiele uwag i propozycji dotyczących szczegółowych kwestii uregulowania pozycji prezydenta. Przemawiała za tymi uwagami troska o precyzję regulacji prawnych, ale też potrzeba wyraźnego zaznaczenia pozycji prezydenta w systemie organów państwa⁹⁰.

Krytyczny osąd przedstawionego przez Radę Państwa projektu nowelizacji Konstytucji PRL z pewnością przyczynił się do przygotowania nowej wersji projektu ustawy i zastosowania poprawniejszych rozwiązań konstytucyjnoprawnych. Pod wpływem debaty sejmowej i uwag zgłoszonych przez doktrynę precyzyjniej określono miejsce urzędu prezydenta w systematyce Konstytucji PRL, ujmując odpowiednie przepisy w nowym rozdziale 3a: *Prezydent Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*. Zrezygnowano również z bardzo dyskusyjnej koncepcji Rady Prezydenckiej (art. 30 projektu — *Druk sejmowy* nr 470), wprowadzając w to miejsce zapis o ministrach stanu. Te i inne poprawki naniesiono już do projektu ustawy w nowej wersji z 29 III 1989 r. Należy zaznaczyć, iż zanim przygotowano oficjalną wersję projektu, skierowanego do Sejmu, Biuro Prawne Kancelarii Sejmu sporządziło cztery robocze wersje: z 29 III, 30 III, 31 III i 4 IV 1989 r.⁹¹

Wnikliwa analiza zgłoszonych podczas prac legislacyjnych poprawek i uwag do projektu Rady Państwa prowadzi do wniosku, że nie miały one większego wpływu na stanowisko, a właściwie zmianę stanowiska strony koalicyjno-rządowej podczas negocjacji przy „Okrągłym stole”. Koncepcja ustrojowa urzędu prezydenta, zaprojektowana w ośrodku decyzyjnym wiążącym koalicyjno-rządowych negocjatorów, nie mieściła się w zakresie propozycji poselskich. Merytoryczne rozstrzygnięcia były poza procesem legislacyjnym Sejmu. Prace legislacyjne prowadzone w Sejmie ujawniły istotną rozbieżność między koncepcją ustrojową instytucji prezydenta prezentowaną przez posłów a koncepcją prezentowaną przez stronę rządową przy „Okrągłym stole”. O skali rozbieżności może świadczyć to, iż w sprawach stanowiących poważne kontrowersje w negocjacjach poselskie propozycje rozwiązań w dużym stopniu były zbieżne ze stanowiskiem strony opozycyjno-solidarnościowej. Nieprawdopodobne, że dopiero w efekcie uzgodnień poczynionych po twardych negocjacjach przy „Okrągłym stole” liczne poselskie propozycje znalazły urzeczywistnienie⁹². Bynajmniej nie było to zasługą negocjatorów reprezentujących ówczesne siły polityczne w Sejmie.

Poczynione przez nas założenie, że merytoryczne rozstrzygnięcia dotyczące pozycji ustrojowej prezydenta zapadały poza Sejmem, znajduje kolejne potwierdzenie w przebiegu negocjacji przy „Okrągłym stole”. Pozycja ustrojowa prezydenta, w zasadniczym zakresie jej prawnej konstrukcji, była kształtowana podczas obrad „Okrągłego stołu” i przyjęte tam uzgodnienia wyznaczyły ostateczny kształt rozwiązań konstytucyjnych. Przyjętą ostatecznie w Konstytucji PRL pozycję prawnoustrojową instytucji prezydenta wyznacza kompromis na długiej drodze sporu o rolę prezydenta w systemie organów państwa. Od pewnego momentu istotą negocjacji w tym zakresie były różnice w stanowiskach obydwu stron co do kompetencji prezydenta i kompetencji Senatu. Propozycje przedstawione do negocjacji ze strony rządowej zostały nazwane w literaturze jako te, które „zasadniczo czyniły z Senatu ciało fikcyjne, a z prezydenta — dyktatora o prawie nieograniczonej władzy”⁹³. Przedstawiony zakres prerogatyw prezydenta wywołał, zrozumiałe zresztą, kontrowersje. Strona opozycyjna określiła propozycje rządowe jako „zamach na republikański system rządów”⁹⁴, druga natomiast strona kontrargumentowała, że „nie możemy robić z prezydenta królowej angielskiej”⁹⁵.

Różnice stanowisk precyzyjnie określił podczas negocjacji B. Gerek, mówiąc, że „rzecz nie idzie o rozbieżność sformułowań, lecz o kwestię zasadniczą, o to, jakie mają być uprawnienia prezydenta i jego oraz Senatu usytuowanie w organach władzy”. Pytał przy tym: „Czy Senat to ma być instytucja malowana?”⁹⁶

Założenie negocjatorów opozycyjnych, wyraźnie czytelne z targów o szczegóły kontraktu, sprowadzało się do uzyskania jak największych uprawnień dla Senatu i jak najsłabszej władzy dla prezydenta. Bliższa analiza przyjętych regulacji konstytucyjnych w porównaniu z projektem zmian konstytucji (*Druk sejmowy* nr 470) prowadzi do stwierdzenia, iż cel ten zasadniczo został zrealizowany. Strona opozycyjno-solidarnoścowa przedstawiła alternatywne propozycje wobec projektu zmian Konstytucji PRL, idące w kierunku ograniczenia uprawnień prezydenta na rzecz wzrostu roli Sejmu i Senatu, na posiedzeniu Zespołu roboczego ds. uprawnień Senatu i prezydenta, wyłonionego z Zespołu ds. Reform Politycznych, w dniu 16 III 1989 r. Już wówczas opozycja określiła swoje stanowisko w szczegółowych propozycjach, które w trakcie negocjacji zostały wprowadzone w nie zmienionej prawie postaci do „umowy społecznej”, z wyjątkiem propozycji odebrania prezydentowi prawa odmowy podpisywania ustaw (art. 24 ust. 5) i uprawnień dotyczących możliwości rozwiązywania Sejmu (art. 29 ust. 2)⁹⁷. W drugim przypadku prawo to zostało wyraźnie ograniczone w końcowym zapisie.

Wracając do negocjacji w sprawie pozycji ustrojowej urzędu prezydenta, należy wyraźnie zaznaczyć, że wszystkie istotne kwestie jego konstrukcji prawnej były ustalone przy „Okrągłym stole”. W części spraw strony uzyskały konsens stosunkowo łatwo, co nie oznacza, że nie było różnicy zdań. Dotyczy to uzgodnienia, że prezydenta wybiera Sejm i Senat razem jako Zgromadzenie Narodowe, lecz dopiero po dłuższym sporze uzgodniono włączenie do materii konstytucyjnej postanowienia, że chodzi o wybór prezydenta pierwszej kadencji. Do uzgodnionych kompetencji prezydenta należało reprezentowanie PRL w stosunkach międzynarodowych, zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu, przewodniczenie Komitetowi Obrony Kraju i zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi oraz wydawanie zarządzeń i rozporządzeń jako aktów wykonawczych. Strona rządowa przychyliła się do propozycji opozycji, by akty urzędowe prezydenta, z wyjątkiem aktów dotyczących polityki zagranicznej i obronności, wymagały kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie bierze za nie odpowiedzialność. W końcowej wersji kontrasygnata aktów prawnych prezydenta była jeszcze poddana zmianom⁹⁸.

Uzgodnienia w pozostałych kwestiach przebiegały znacznie trudniej. Do szczegółowego opisu kształtowania się wielu kompetencji prezydenta przyjdzie nam jeszcze powrócić w dalszej części. Niemniej, zasadne będzie zwrócenie tu uwagi na kwestie najbardziej sporne, także na zjawisko braku jednomyślności po stronie koalicyjno-rządowej. Z pewnością najtrudniejsze do uzgodnienia były kwestie: dekretów prezydenckich, rozwiązania Sejmu oraz prawo prezydenta do zawieszenia ustaw i kwestia większości potrzebnej do odrzucenia weta Senatu. Potrzeba było czterech poufnych spotkań zespołów roboczych, aby można było przełamać kryzys w rozmowach Zespołu ds. Reform Politycznych⁹⁹ i poczynić ostateczne uzgodnienia spornych kwestii. Sprzeciw opozycji wobec wydawania przez prezydenta dekretów z mocą ustawy został powiązany z propozycją zniesienia sesyjnego systemu prac Sejmu, co miało podważyć uzasadnienie dla tego uprawnienia. Rozwiązanie problemu dekretów nastąpiło w połączeniu z propozycją rozwiązań szczegółowych: rezygnacją z dekretów z mocą ustawy i z sesyjnością Sejmu, powołanie przez Sejm Rzecznika Praw Obywatelskich za zgodą Senatu, a prezesa NIK po zasięgnięciu jego opinii oraz uzgodnienie stanowisk w kwestii trybu i zasad wyboru do Senatu¹⁰⁰.

W kwestii rozwiązania Sejmu strona rządowa argumentowała, że nie może zrezygnować z tego uprawnienia prezydenta. Opozycja zatem wyraziła zgodę na to uprawnienie, ale obwarowała je pewnymi warunkami: jeśli Sejm w ciągu trzech miesięcy nie powoła rządu lub jeśli Sejm i Senat nie uchwalą w ciągu trzech miesięcy od wniesienia przez rząd

planu społeczno-gospodarczego¹⁰¹, uzupełnionymi później o ustawę budżetową. Natomiast trzecia przesłanka rozwiązania Sejmu: „gdy nie wykonuje swoich obowiązków konstytucyjnych”, zmieniona później na sformułowanie „nie zapewnia warunków wykonania przez prezydenta swych obowiązków konstytucyjnych”¹⁰², budziła najwięcej kontrowersji. Przełamano je dopiero wówczas, kiedy powiązano prerogatywy prezydenta z nową redakcją spornego zapisu o rozwiązaniu Sejmu, gdy ten „przyjmie ustawy naruszające konstytucyjne prerogatywy prezydenta określone w art. 28 F p. 1a”¹⁰³. Strona solidarnościowa rozważyła i zaaprobowała prerogatywy prezydenta wynikające m.in. z zobowiązań międzynarodowych i sojuszniczych Polski. Przyjęcie takiego rozwiązania strona opozycyjna powiązała z zapisem art. 28 F w projekcie zmiany Konstytucji w wersji: *Prezydent czuwając nad przestrzeganiem Konstytucji PRL jest odpowiedzialny za suwerenność i bezpieczeństwo państwa, nienaruszalność i niepodzielność jego terytorium oraz za przestrzeganie międzypaństwowych sojuszy politycznych i wojskowych*. Sporną kwestią był tu zapis o „bezpieczeństwie państwa”. Po dyskusji spór rozstrzygnięto tzw. krakowskim targiem i — jak to określił A. Stelmachowski — „przehandlowano bezpieczeństwo państwa za dekret”¹⁰⁴.

Prawdziwą kością niezgody pozostawały dwie kwestie: sejmowa większość potrzebna do obalenia weta Senatu i weto prezydenta w stosunku do ustaw. Obie o fundamentalnym znaczeniu dla każdej strony. Propozycje dotyczące potrzebnej większości sejmowej do obalenia weta Senatu były zmienne¹⁰⁵. Zasadniczo kontrowersja dotyczyła większości 3/5 w propozycji strony rządowej czy 2/3 zgłoszonej przez opozycję. Z oczywistych powodów politycznych każda ze stron trwała przy swoim. Zgoda strony opozycyjno-solidarnościowej na zaakceptowanie 3/5 oznaczała z ówczesnej perspektywy zgodę na „ubezwłasnowolnienie” Senatu. Większość 3/5 była większością sejmową rządzącej koalicji, automatycznie zagwarantowaną w ordynacji. Natomiast zgoda strony rządowej na postulowaną przez opozycję większość 2/3 miałaby istotne konsekwencje polityczne. Oznaczała w oczywisty sposób oddanie w ręce opozycji potencjalnego instrumentu władzy. Przełom przyniosły dopiero negocjacje w Magdalence, w dniu 3 kwietnia. Osłą porozumienia było związanie większości 2/3 z prawem weta prezydenta. Strona rządowa wyraziła zgodę, by weto Senatu mogło być znoszone w Sejmie większością 2/3 w zamian za obłożenie odrzucenia weta prezydenta takim samym warunkiem¹⁰⁶. Opozycja przyjęła przedstawione warunki¹⁰⁷. Ostatecznie w tej części negocjacji „Okrągłego stołu” droga do porozumienia została otwarta. Pojawił się jeszcze nowy problem zgłaszania kandydatów na prezydenta¹⁰⁸. Stało się na rozwiązaniu, zaproponowanym we wstępnym pro-

jeckie zmiany Konstytucji, że kandydata zgłasza 1/4 elektorów Zgromadzenia Narodowego. Strona opozycyjna w trakcie tych negocjacji uzyskała jeszcze dla Senatu prawo inicjatywy ustawodawczej.

Proces negocjacji w sprawie zmian konstytucyjnych był trudny. Potrzeba było wiele czasu i wielu zmian decyzji, zanim kontrakt uzyskał swój ostateczny kształt. Przebieg negocjacji przy „Okrągłym stole”, także w części dotyczącej urzędu prezydenta, wykazał cechy rzeczywistych, a nie pozorowanych rokowań politycznych. Negocjujące strony z pewnością kierowały się, przystępując do obrad, rzeczywistą wolą zainicjowania radykalnych, a nie pozornych reform politycznych. Natomiast sam przebieg negocjacji wskazuje, że każda ze stron przyjęła taktykę narzucenia określonej wizji zmian polityczno-ustrojowych. Wydaje się, iż zwłaszcza w kwestii urzędu prezydenta strona rządowa chciała narzucić swoją koncepcję ustrojową i miejsce tego urzędu w systemie organów państwowych. Z przebiegu negocjacji wyłania się kwestia, czy dotyczyło to wyłącznie narzucenia własnej koncepcji stronie solidarnościowo-opozycyjnej. Jawi się też inne zagadnienie, czy kwestia urzędu prezydenta była uzgodniona do końca z wszystkimi siłami i negocjatorami tworzącymi stronę koalicyjno-rządową, czy też dyrektywy dla negocjatorów wypływały z ośrodka decyzyjnego PZPR.

Wątpliwości te wydają się być uzasadnione w kontekście braku jednomyślności, a nawet różnic stanowisk, co do poszczególnych rozwiązań pomiędzy negocjatorami reprezentującymi partnerów politycznych koalicji. W kwestii rozwiązania Sejmu, uprawnień Senatu, m.in. prawa inicjatywy ustawodawczej dla Senatu, zniesienia sesyjności Sejmu, stanowisko negocjatorów reprezentujących SD i ZSL bardziej korespondowało z postulatami opozycji, aniżeli oddawało zapytania czołowych negocjatorów ze strony PZPR¹⁰⁹. Z pewnością było to zjawisko wymowne. Trudno przesądzić, czy bardziej wiązać owo zjawisko z początkiem rozpadu trójpartyjnego sojuszu, który w pełni ujawnił się po wyborach, czy też jego źródła tkwią w przyjętych mechanizmach negocjacyjno-decyzyjnych¹¹⁰. W trosce o rzeczowość wywodów musimy stwierdzić, iż w kwestii urzędu prezydenta różnice stanowisk nie były tak znaczące, jak w innych obszarach negocjacji. Ich wpływ na ukształtowanie koncepcji ustrojowej prezydenta nie był przesądzający.

Zasadniczo proces kształtowania się koncepcji konstytucyjno-ustrojowej urzędu prezydenta w ramach całego procesu zmian ustrojowych został zamknięty na ostatnim posiedzeniu Zespołu ds. Reform Politycznych w dniu 4 III 1989 r. Była już o tym mowa, że cały proces zmian polityczno-ustrojowych w roku 1989 odbył się w ramach kontraktu politycznego. Intencją obydwu stron było, o czym wspominała przy „Okrągłym

stole” J. Zakrzewska, by kontrakt polityczny dla swej jasności przybrał formę prawną¹¹¹.

Uczestnicy debaty politycznej, prowadzonej przez okres dwóch miesięcy przy „Okrągłym stole”, poczynione ustalenia i uzgodnienia w sprawie zasad przyszłego systemu politycznego oraz zmian konstytucyjnych spisali w „umowie społecznej” w postaci Porozumień „Okrągłego stołu”. Treść „umowy społecznej” znalazła pełne odzwierciedlenie w uchwalonych przez Sejm 7 IV 1989 r. ustawach, wcześniej znalazło to odzwierciedlenie w oficjalnych projektach ustaw. Reforma instytucji państwowych, obejmująca Sejm, Senat i urząd Prezydenta PRL, kształtowana przy „Okrągłym stole”, została zapisana w projekcie ustawy o zmianie Konstytucji PRL, skierowanym do sejmu przez Komisję Nadzwyczajną¹¹². Warto przynajmniej w skrócie przedstawić tryb opracowania tego projektu.

Wiadomo było, o czym już wspominaliśmy, że pierwszy projekt zgłoszony przez Radę Państwa musi ulec istotnym zmianom, m.in. w trybie autopoprawek zgłoszonych przez Radę Państwa¹¹³ jako podmiotu inicjującego proces ustawodawczy — wyraźnie inspirowanych przez uczestników obrad „Okrągłego stołu”. Zakres i ilość wniesionych poprawek spowodowały, że Komisja Nadzwyczajna przedstawiła Sejmowi do drugiego czytania w dniu 7 IV 1989 r. nowy projekt zmian, a nie poprawki do projektu zgłoszonego w wykonaniu inicjatywy ustawodawczej¹¹⁴. Zastosowano rozwiązanie niezwykle w naszej praktyce parlamentarnej¹¹⁵.

Sejm po odbyciu debaty plenarnej 7 IV 1989 r. uchwalił zmiany konstytucyjne sankcjonujące wynegocjowany kontrakt polityczny¹¹⁶. W uchwalonych przez Sejm zmianach Konstytucji PRL, także w ustawach o ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu¹¹⁷, wprowadzono nieliczne korekty w stosunku do wynegocjowanych ustaleń. Uzupełniono tytuł „Ordynacja wyborcza do Sejmu X kadencji” o dopisek „na lata 1989–1993”. Inna zmiana uwzględniona przez Sejm, a nie uzgodniona uprzednio, to przyznanie prezydentowi prerogatyw do „zwierzchniczego nadzoru nad radami narodowymi” (art. 32 h) i dopisanie do art. 32 f ust. 2, że ustawa określi akty prawne Prezydenta o istotnym znaczeniu, wymagające kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów¹¹⁸.

Instytucja prezydenta po latach nieobecności powróciła do polskiego prawa konstytucyjnego. Uzasadnieniem dla podjętych decyzji nie były jednak polskie tradycje ustrojowe. Instytucja prezydenta, a także Senat, to symbole reform ustrojowych z 1989 r. Urząd Prezydenta PRL, później Prezydenta RP, w procesie zmian politycznych i ustrojowych miał spełnić rolę rzeczywistego regulatora przeobrażeń na drodze ewolucyjnego prze-

chodzenia od dyktatury komunistycznej do demokracji parlamentarnej. Z tych przesłanek wynika jego faktyczna geneza i w tym zawiera się uzasadnienie jego pozycji konstytucyjno-ustrojowej w systemie organów państwowych. Inna rzecz, że okoliczności późniejszych wydarzeń politycznych i w ich następstwie dynamika zmian ustrojowych przekroczyły pierwotne założenia.

¹ Problematyka procesów społeczno-politycznych prowadzących do podjęcia reform ustroju politycznego podczas obrad „Okrągłego stołu” nie doczekała się jeszcze pogłębionych analiz naukowych. Jest to wciąż otwarte pole badawcze dla historyków, politologów i prawników. Problematykę tę częściowo podjął S. Gebethner w cyt. już w rozdz. I opracowaniu *Przeobrażenia systemu politycznego w Polsce lat 1980-ych. Wybory, Prezydent, Rzecznik Praw Obywatelskich...* W pewnym zakresie lukę tę wypełniają relacje i wspomnienia bezpośrednich uczestników lub obserwatorów tych doniosłych wydarzeń, które określa się mianem spotkań „Magdalenkowych” czy też obrad „Okrągłego stołu”. Zob. K. Dubiński: *Magdalena. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczak-Wałęsa*, Warszawa 1990; Rok 1989. Bronisław Geremek opowiada, Jacek Żakowski pyta, Warszawa 1990; K. Leski: *Coś. Rzecz o okrągłym stole*, Warszawa 1989; K. Gebert: *Mebel*, Londyn 1990.

² Por. D. Waniek: *Psychospołeczne, ekonomiczne i polityczne uwarunkowania zmian ustrojowych. Próba syntezy*, [w:] *Konstytucja a rzeczywistość polityczna*, ANS, Warszawa 1990 (na prawach maszynopisu), s. 82–96; A. Schaff: *Polskie requiem dla realnego socjalizmu*, „Nowe Drogi” 1990, nr 1, s. 39–59.

³ Por. S. Gebethner: *Fazy odchodzenia od ustroju realnego socjalizmu*, [w:] *Przeobrażenia systemu politycznego...*, s. 7–8.

⁴ Badania te prowadzono w ramach programu badawczego CPBP 11.01 *Funkcjonowanie państwa i kultura polityczna społeczeństwa polskiego*, który to program stanowił kontynuację programu MR-III-17 *Kultura polityczna współczesnego społeczeństwa polskiego*, realizowanego w latach 1983–1985. Wyniki badań były publikowane w formie raportów. Z pierwszego badania ukazało się obszernie streszczenie pt. *Kultura polityczna społeczeństwa polskiego (1983–1985). Część I: Zagadnienia ogólne, teoretyczne i metodologiczne*, pod red. F. Ryszki, Warszawa 1987, s. 410. Badania w ramach programu CPBP 11.01 były publikowane w postaci raportów pt. *Polacy '80. Wyniki badań ankietowych; Polacy '81. Postrzeganie kryzysu i konfliktu*. Istotne znaczenie mają badania z roku 1984 opublikowane w 1986 r. w trzech tomach pt. *Polacy '84. Dynamika konfliktu i konsensu*. W drugiej połowie lat 80-ych prowadzono badania z cyklu *Opinie Polaków* oraz *Polacy lat osiemdziesiątych*. Naszą uwagę zwraca zwłaszcza raport z badań „Opinie Polaków — jesień '85” pt. *Demokracja i wybory* pod red. S. Gebethnera, Warszawa 1988, s. 497 oraz raport z badania „Sprawy Polaków '87” pt. *Polacy '88. Dynamika konfliktu a szanse reform*, praca zbiorowa, Warszawa 1989, s. 493.

⁵ Por. S. Gebethner: *Stabilność i tendencje zmian w opiniach Polaków o wybranych zasadach ustrojowych i instytucjach politycznych (z badań kultury politycznej i świadomości*

obywatelskiej społeczności polskiego lat osiemdziesiątych), [w:] *Studia Konstytucyjne*, t. I (*Teoretyczne i aksjologiczne problemy konstytucji*) pod red. S. Zawadzkiego, Warszawa 1989, s. 131–139.

⁶ Por. opracowanie CBOS pt. *Reformowanie PRL w oczach środowisk opiniotwórczych*, Warszawa 1988 (maszynopis powielony).

⁷ W badaniach CBOS pt. *Polacy '88 za legalizacją opozycji* opowiedziało się 47 procent respondentów przy 26 procentach przeciwnych. Ale już wkrótce stosunek ten zmienił się na korzyść legalizacji opozycji w proporcjach 78 procent „za” i 8 procent „przeciw”.

⁸ Pojęcie „pluralizmu” pojawia się w referacie Biura Politycznego KC PZPR na VI Plenum KC PZPR w grudniu 1987 r. Nie oznaczało ono jednakże instytucjonalizacji pluralizmu w Polsce, jedynie „uznanie zróżnicowanych poglądów i światopoglądów” oraz „ujawnienie i kojarzenie różnych interesów” itp. W referacie uznano za podstawowy mechanizm jego urzeczywistnienia system rządów koalicyjnych. Por. *Referat Biura Politycznego KC PZPR na VI Plenum KC PZPR, 15 XII 1987 r. Podstawowe dokumenty i materiały*, Warszawa 1988, s. 28–33.

⁹ Opinię tę wyraził w doktrynie K.B. Janowski: *Czy możliwa jest legalna opozycja. Dylematy przeobrażeń systemu politycznego w Polsce*, Warszawa 1988, s. 12. Uznanie „opozycji wewnątrzsystemowej” albo inaczej „opozycji konstruktywnej” jako integralnego i istotnego składnika rzeczywistości społeczno-politycznej PRL („...jej urzeczywistnienie będzie sprzyjać umacnianiu demokratycznego, praworządnego państwa socjalistycznego...”) znalazło się w dokumentach X Plenum KC PZPR (16–18 I 1989 r.). Zob. Stanowisko Komitetu Centralnego PZPR w sprawie pluralizmu politycznego i pluralizmu związkowego, [w:] *Partia w przemianach — przemiany w partii. Druga część obrad X Plenum KC PZPR (16–18 I 1989 r.)*, Warszawa 1989.

¹⁰ Na ten temat zob. S. Ehrlich: *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1985, s. 306; także E. Zieliński: *Istota pluralizmu socjalistycznego i jego odzwierciedlenie oraz zagwarantowanie w Konstytucji PRL*, [w:] *Studia Konstytucyjne...*, t. II, s. 152–185.

¹¹ Uchwała X Plenum sankcjonowała istnienie opozycji wewnątrzustrojowej jako *działającej w ramach porządku konstytucyjnego*. Jednocześnie w uchwale opowiedziano się za rozwojem trójpartyjnym koalicji PZPR, ZSL i SD.

¹² Zwrócił na to uwagę również S. Gebethner: *Reformy polityczne w procesie negocjacji przy „Okrągłym stole”*, [w:] *Przeobrażenia systemu politycznego...*, s. 15–16.

¹³ *Ibidem*, s. 16.

¹⁴ Wypowiedzi S. Gebethnera w kwestii wyboru modelu prezydenta obracały się w sferze rozważań modelowych prezydentury w świecie współczesnym. Przedstawione koncepcje instytucji Prezydenta PRL nawiązywały głównie do modelu prezydenta-arbitra z pewnymi elementami modelu prezydenta władczego. Były to koncepcje politologiczne, przyjęcie których nie służyło konkretyzacji prawnokonstytucyjnej roli prezydenta. Natomiast R. Tupin w artykule *Prezydent dla Polski* przedstawił propozycje rozwiązań, które, jak sam określił, odpowiadały prezydialno-parlamentarnemu systemowi rządów. Z rozważań tych nie wynikały konkretne propozycje do ewentualnego uwzględnienia w danej sytuacji. Por. S. Gebethner: *Prezydent — ale jaki?*, „Życie Warszawy” nr 72 z 28 XII 1988 r., s. 3 oraz R. Tupin: *Prezydent dla Polski*, „Prawo i Życie” nr 42 (1241) z 15 X 1988 r.

¹⁵ Zespół do spraw Konstytucji, jako zespół roboczy Rady Państwa, został powołany w 1989 r. i obradował pod przewodnictwem K. Barcikowskiego — zastępcy Przewod-

niczącego Rady Państwa. W pracach uczestniczyli: K. Secomski, S. Zawadzki, A. Łopatka, J. Breitkopf, E. Szymański, L. Garlicki, W. Sokolewicz, A. Banczer. Problematyka urzędu Prezydenta PRL, przygotowana przez podzespół pod kierownictwem S. Zawadzkiego, była rozpatrywana przez cały zespół na posiedzeniu w dniu 11 i 19 I 1989 r. Propozycje zespołu w sprawie urzędu prezydenta zawiera *Notatka w sprawie utworzenia instytucji prezydenta*, sporządzona przez S. Zawadzkiego w dniu 20 I 1989 r. Składa się ona z tez dotyczących koncepcji urzędu prezydenta w ujęciu wariantowym i z opracowania *Rada Państwa w konstytucyjnych uregulowaniach*, w którym przedłożono propozycje dotyczące problemu Rady Państwa. Zob. poufne notatki z posiedzenia Prezydium Zespołu do spraw Konstytucji z dnia 11 i 19 I 1989 r., sporządzone przez M. Wardeckiego oraz cyt. poufną *Notatkę w sprawie utworzenia instytucji prezydenta* (Archiwum Kancelarii Prezydenta RP, sygn. P 14-31-89).

¹⁶ We wrześniu 1988 r. w KC PZPR był opracowany wstępny zarys koncepcji instytucji prezydenta, będący w znacznym stopniu nawiązaniem do uregulowania pozycji prezydenta według Konstytucji z 1935 r. Reminiscencje tej koncepcji można zauważyć w pracach nad prezydenturą w 1989 r. — propozycjach wstępnych Kancelarii Rady Państwa (w wersji Zespołu ds. Konstytucji), a zwłaszcza w pierwszym projekcie ustawy o zmianie konstytucji. Tej koncepcji jednakże nie przedstawiono do dyskusji w fazie negocjacji przy „Okrągłym stole”. Por. S. Gebethner: *Reformy polityczne w procesie negocjacji...*, s. 16.

¹⁷ Kontrowersje personalne w gruncie rzeczy potraktowane były przez obie strony (rząd i opozycję) jako rozgrywka polityczno-propagandowa o to, która z tych stron jest wiarygodniejsza dla społeczeństwa i która może być obciążona odpowiedzialnością za ewentualne fiasko niepodjęcia rozmów politycznych przy „Okrągłym stole”.

¹⁸ Por. *Notatka w sprawie utworzenia instytucji prezydenta...*, s. 6.

¹⁹ *Ibidem*, s. 9.

²⁰ Problem Rady Państwa był na tyle kłopotliwy, iż przy opracowaniu propozycji jego rozstrzygnięcia zalecano Zespołowi potraktowanie go ze „szczególną dyskrecją”. Por. *Poufna notatka z posiedzenia w Belwederze Prezydium Zespołu do spraw Konstytucji w dniu 19 I 1989 r...*, s. 2.

²¹ Por. *Notatka w sprawie utworzenia instytucji prezydenta...*, s. 9.

²² Rada Państwa pierwszy projekt ustawy nowelizującej Konstytucję PRL uchwaliła 16 III 1989 r.

²³ Zagadnieniu temu poświęcone jest opracowanie S. Gebethnera: *Wokół postulatu ustanowienia instytucji Prezydenta PRL*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego” 1989, nr 1 (60), s. 36–45.

²⁴ W literaturze podnoszono, że postulat ustanowienia urzędu prezydenta oraz propozycje powołania drugiej izby parlamentu znalazły oddźwięk w środowisku naukowym. Ze stanowiska części doktryny nie wynika jednakże większe przekonanie o przydatności tych instytucji dla demokratycznych przemian ustrojowych. Por. D. Waniek: *op. cit.*, s. 97.

²⁵ Por. S. Gebethner: *Wokół postulatu ustanowienia...*, s. 38–41.

²⁶ Kontekst społecznego odbioru propozycji ustanowienia urzędu prezydenta był uwzględniany także przez Zespół Rady Państwa. Zwrócono uwagę na niewielkie zainteresowanie społeczne tą sprawą. Zespół zaproponował prowadzenie równoległe z pracami legislacyjnymi intensywnej działalności wyjaśniającej „rzeczywiste intencje projektowanej reformy”.

²⁷ Por. S. Gebethner: *Wokół postulatów ustanowienia...*, s. 40 (tabela: Opinie tych, którzy uznali postulat ustanowienia Prezydenta PRL za słuszny).

²⁸ Por. *Notatka w sprawie utworzenia instytucji prezydenta...*, s. 11. W badaniach socjologicznych proporcje zadeklarowanych zwolenników instytucji prezydenta do jej przeciwników kształtowały się w stosunku 1:4. Nie był to jednak pełny obraz, bowiem brak zdania wyraziło aż 65% ankietowanych.

²⁹ Tradycja ustrojowa była przesłanką uzasadniającą utworzenie urzędu prezydenta dla 70% badanych w tej grupie, która uznała postulat ustanowienia tego urzędu za słuszny. Wydaje się, że tak wyraźne preferencje tradycji ustrojowej mogą być argumentem na rzecz przedstawionej interpretacji. Prawda historyczna o tradycji polskiej prezydentury nie miała, jak z tego wynika, wpływu zasadniczego na kształtowanie kultury politycznej w drugiej połowie lat 80-ych. Konfrontacja może nieco wyidealizowanej tradycji z wzorcami, które kojarzą się z przejawami stalinizmu i ograniczonej suwerenności państwowej, jest aż nadto wymowna.

³⁰ Porozumienie „Okrągłego stołu” w sprawie reform politycznych zapisano w dokumencie pt. *Stanowisko w sprawie reform politycznych*. Tekst porozumienia opublikowała prasa codzienna (m.in. „Rzeczpospolita” z 8–9 IV 1989 r., s. 4–6), a następnie opublikowano je wraz z pozostałymi materiałami w postaci publikacji zwartych. Wymieniamy trzy z nich, najbardziej rozpowszechnione: *Porozumienia Okrągłego Stołu* (Warszawa 6 II–5 IV 1989 r.), Wyd. NSZZ „Solidarność” Region Warmińsko-Mazurski, 1989, bm. w.; *Okrągły Stół. Część I i II*. Polska Agencja Prasowa, Seria monograficzna Nr 9–10 (262–263), Warszawa 1989; *Porozumienia Okrągłego Stołu* (6 II–5 IV 1989). *Dyskusja plenarna, noty biograficzne*, Warszawa 1989.

³¹ Podobne stanowisko w doktrynie przedstawił W. Sokolewicz: *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6, s. 4.

³² Wyraźnie należy podkreślić, iż legitymowane politycznie były negocjacje oficjalne „Okrągłego stołu”. W trakcie obrad, także w literaturze, podawano w wątpliwość istotę uzgodnień w negocjacjach oficjalnych. W świetle dokumentów i dostępnych publikacji widać, że spotkania oficjalne były prowadzone równoległe ze spotkaniami wąskich grup negocjatorów w Magdalence i w Pałacu Namiestnikowskim (obok spotkań oficjalnych w zespołach i przy „stolikach”). Poufny nurt negocjacji „Okrągłego stołu” był równie rozległy i intensywny, jak negocjacje jawne. Łącznie podczas obrad „Okrągłego stołu” 5 razy zbierał się wąski skład negocjatorów w Magdalence, a także 5 razy obradowali współprzewodniczący zespołów roboczych w Pałacu Namiestnikowskim (Pałac Urzędu Rady Ministrów). Z pewnością ten nurt miał swój niemały wkład w doprowadzeniu do pomyślnego finału obrad „Okrągłego stołu”. Trafnie nurt ten określił prof. A. Stelmachowski, uczestnik negocjacji (jawnych i poufnych), twierdząc, że służyły one przełamywaniu impasów negocjacyjnych. Z tezą o rozwiązaniach ponad głowami uczestników „Okrągłego stołu” polemizuje B. Geremek. Inaczej określił to mecenas W. Siła-Nowicki w wystąpieniu podczas obrad Zespołu Reform Politycznych w dniu 22 III 1989 r. Por. K. Gebert: *op. cit.*, s. 5, 61 oraz 92–93; S. Gebethner: *Reformy polityczne w procesie negocjacji...*, s. 4–5; *Rok 1989...*, s. 84, oraz K. Dubiński: *op. cit.*, s. 13 i nast.

³³ W debacie sejmowej podczas drugiego czytania projektu nowelizacji konstytucji w dniu 7 IV 1989 r. poseł R. Wojna wyraził pogląd, że Sejm będzie „ratyfikować porozumienia osiągnięte przy Okrągłym stole”. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 46 pos. Sejmu PRL w dniu 7 IV 1989 r.*, łam 27.

³⁴ Na 45 posiedzeniu plenarnym Sejmu (22 III 1989 r.) w wystąpieniach niektórych posłów pojawiły się słowa krytyki form decydowania o sprawach publicznych (poseł Z. Kostarczyk) lub bardziej dobitne, kiedy oponowano przeciwko zamianie Sejmu w „kolejną maszynkę do głosowania, która ma tylko zaklepać to, co gdzieś tam w jakichś Magdalenkach czy innych Zofiówkach zostało uzgodnione” (posłanka M. Niepokulczycka). Wtedy też obrady „Okrągłego stołu” zostały nazwane (wydaje się, iż po raz pierwszy publicznie) „porozumiewaniem się elit” (poseł W. Leyk). Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 45 pos. Sejmu w dniu 22 III 1989 r.*, łam 57, 73 oraz 81.

³⁵ Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 46 pos. Sejmu*, łam 44 i 47.

³⁶ Na posiedzeniu Zespołu ds. Reform Politycznych w dniu 22 III 1989 r. K. Szyndzielorz podniósł, że „obraduje parlament, który w swoich uprawnieniach, pełnomocnictwach i sposobach działania czuje się dotknięty i uszczuplony”. Zob. K. Gebert: *op. cit.*, s. 97–99.

³⁷ Na 7 posiedzeniu Zespołu ds. Reform Politycznych (23 III 1989 r.) B. Geremek oświadczył, że intencją strony opozycyjnej nie jest podważanie autorytetu Sejmu i że Zespół „obraduje w pewnym porządku prawnym”. Dodał przy tym, że rozmawiają (strona opozycyjna) z przedstawicielami rządzącego układu, gdzie PZPR ma w Sejmie większość absolutną. W niedalekiej przyszłości szerzej wyjaśnił stanowisko strony opozycyjnej wobec obrad w Magdalence i podczas „Okrągłego stołu” następująco: „W jednym i w drugim przypadku proces podejmowania decyzji był jednak w równym stopniu niekonstytucyjny, a nawet niedemokratyczny. Od początku odrzucaliśmy śmieszna hipotezę, iż PRL jest państwem, w którym rządzi prawo. Uznaliśmy, że monopol władzy należy do koalicji tworzonej przez armię i policję. Rozmawialiśmy więc z tymi siłami”. Por. K. Gebert; *op. cit.*, s. 100 oraz *Rok 1989...*, s. 84.

³⁸ Por. wypowiedź A. Kwaśniewskiego na spotkaniu współprzewodniczących zespołów roboczych „Okrągłego stołu” w Pałacu URM w dniu 8 III 1989 r., także wypowiedź A. Gduli na podobnym spotkaniu w dniu 17 III 1989 r. Por. K. Dubiński: *op. cit.*, s. 122 i 129.

³⁹ Reformy polityczne były tematem negocjacji trzeciego zespołu roboczego „Okrągłego stołu” (Zespół ds. Reform Politycznych), który w okresie 10 II — 4 IV 1989 r. odbył w Pałacu URM łącznie 9 posiedzeń. Obradom przewodniczyli: Janusz Reykowski i Bronisław Geremek.

⁴⁰ Przedstawione założenia zostały po raz pierwszy zaprezentowane na spotkaniu w Magdalence (27 I 1989 r.), kiedy to zebrano się dla przygotowania obrad „Okrągłego stołu”, następnie zaprezentowano je, ciągle w bardzo enigmatycznej formie, na pierwszym posiedzeniu Zespołu ds. Reform Politycznych (19 II 1989 r.). Por. K. Dubiński: *op. cit.*, s. 38 i nast.; S. Gebethner: *Reformy polityczne w procesie negocjacji...*, s. 5–6 oraz *Okrągły stół*, PAP, „Zeszyty Dokumentacyjne” 1989, nr 7–8, cz. I, s. 39–41.

⁴¹ Por. wypowiedź Tadeusza Mazowieckiego, K. Dubiński: *op. cit.*, s. 54.

⁴² Przedstawiając postulaty „Solidarności” B. Geremek wyróżnił „horyzont natychmiastowy, który pozwoliłby na uruchomienie dynamiki demokratyzacji, i horyzont dalszy, którym jest kraj wolny, demokratyczny, rządzony zgodnie z wolą narodu”. W perspektywie najbliższej za niezbędne uznał: niezawisłość sądów, złamanie monopolu w sferze komunikacji społecznej, wolność stowarzyszeń i odbudowę samorządu terytorialnego. Por. K. Gebert: *op. cit.*, s. 13.

⁴³ Por. *Okrągły stół...*, s. 40.

⁴⁴ Na posiedzeniu Zespołu ds. Reform Politycznych w dniu 10 II 1989 r. B. Geremek zwrócił uwagę na niejasność koncepcji zmian politycznych strony rządowej, także w sprawie „Solidarności”, dodając, iż są inne, nie mniej ważne niejasności. Mówił on: „Nie wiemy, co to znaczy: reforma urzędu prezydenta, nie wiemy, jakie jest jej miejsce w modelowym obrazie ustroju, ku któremu mamy zmierzać. Oczekujemy jasnej wizji przemian ustrojowych.” Por. K. Gebert; *op. cit.*, s. 20; także *Rok 1989...*, s. 51.

⁴⁵ Referentem był P. Winczorek, reprezentujący Stronnictwo Demokratyczne. Referent przedstawił oczywiście stanowisko strony koalicyjno-rządowej. W kwestii instytucji prezydenta stanowisko koalicji i wizja tej instytucji były zasadniczo zbieżne ze stanowiskiem SD. W koncepcji prezentowanej w dokumentach programowych SD prezydent miał być nie tyle symbolem, co przede wszystkim organem mogącym znacząco wpływać na bieg spraw państwowych po to, aby gwarantować ciągłość i zbieżność władzy państwowej. P. Winczorek referując 18 II 1989 r. propozycje strony koalicyjno-rządowej, wyraźnie nawiązał do stanowiska swojej partii, mówiąc że prezydent powinien być „autorytetem, który w razie konfliktów będzie mógł wystąpić w roli arbitra”. Por. *Tadeusz W. Młyńczak o Urzędzie Prezydenta*, „Kurier Polski” z 30 I 1989 r. oraz K. Gebert: *op. cit.*, s. 40–41.

⁴⁶ Rozwiniętą koncepcję urzędu prezydenta przedstawił Cz. Kiszczak podczas spotkania roboczego w Magdalence w dniu 2 III 1989 r. Poza przedstawieniem w sposób ramowy kompetencji prezydenta, nowe elementy tej koncepcji dotyczyły 6-letniej kadencji i sposobu wyboru. Wyboru prezydenta mogłoby dokonać Zgromadzenie Narodowe złożone z posłów na Sejm oraz przedstawicieli Wojewódzkich Rad Narodowych lub też przez posłów i WRN w pełnym składzie. Pakiet propozycji zmian politycznych został poszerzony o koncepcję drugiej izby, złożonej z nominatów prezydenta, a zgłoszonych przez PRON, „Solidarność”, OPZZ i inne organizacje. Miała to być forma aktywności politycznej rozszerzona na osoby z opozycji i o niezależnych poglądach, cieszące się powszechnym szacunkiem. Por. K. Dubiński: *op. cit.*, s. 60–61.

⁴⁷ Por. propozycje zakresu kompetencji prezydenta przygotowane przez Zespół ds. Konstytucji przy Radzie Państwa, szerzej omówione wyżej w pkt. 1.

⁴⁸ Zob. K. Gebert: *op. cit.*, s. 41–42; także *Rok 1989...*, s. 75.

⁴⁹ Por. wypowiedź B. Geremka na spotkaniu w Magdalence, w dniu 2 III 1989 r. Zob. K. Dubiński: *op. cit.*, s. 76.

⁵⁰ Wersję tę podaje S. Gebethner: *Reformy polityczne w procesie negocjacji...*, s. 13.

⁵¹ Wyrażenie o tym wspomina B. Geremek — por. *Rok 1989...*, s. 78–80.

⁵² Por. *ibidem*, s. 89–90 oraz K. Dubiński: *op. cit.*, s. 76.

⁵³ W trakcie obrad Cz. Kiszczak zaznaczył, iż jest to prywatna propozycja pana Kwaśniewskiego i nie należy brać jej poważnie, natomiast J. Reykowski powiedział: „Nie możemy jej zaakceptować, bo dobrze wiemy, że w obecnej sytuacji, przy ogólnym niezadowoleniu, w wyborach tego rodzaju mamy nikłe szanse albo wręcz nie mamy żadnych szans”. W poufnych rozmowach w węższym gronie w Pałacu URM przy Krakowskim Przedmieściu w dniu 4 III 1989 r. strona rządowa zmieniła propozycję na projekt kontraktu: „Prezydent za demokratyczny Senat”. Por. *Rok 1989...*, s. 90 oraz K. Dubiński: *op. cit.*, s. 78.

⁵⁴ Zob. K. Dubiński: *op. cit.*, s. 110.

⁵⁵ K. Cypryński na posiedzeniu Zespołu ds. Reform Politycznych w dniu 18 II 1989 r. zapowiedział uchwalenie ustawy o prezydencie oraz jego wybór jeszcze w marcu, a w czerwcu — wybory sejmowe. Zakładał też taką możliwość, że prezydenta wybierze już nowy

Sejm. Jeszcze inne propozycje wyboru prezydenta przedstawił Cz. Kiszcza na spotkaniu roboczym w Magdalence w dniu 2 III 1989 r. Por. K. Gebert: *op. cit.*, s. 41; także K. Dubiński: *op. cit.*, s. 60–61.

⁵⁶ Por. S. Gebethner: *Reformy polityczne w procesie negocjacji...*, s. 15.

⁵⁷ Por. stanowisko wyrażone m.in. przez Z. Jarosza: *Problem drugiej izby parlamentu (Zarys koncepcji)*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 1, s. 16 i nast. Należy zaznaczyć, iż także podczas debat przy „Okrągłym stole” J. Jachymek wypowiadając się w imieniu ZSL stwierdził, że ludowcy są przeciwni powoływaniu Senatu, a opowiadają się za utworzeniem izby gospodarczej. Koncepcję Senatu krytykowali także S. Gebethner i P. Winczorek. Zob. *Okrągły stół...*, cz. I, s. 144–145.

⁵⁸ Zob. K. Gebert: *op. cit.*, s. 60.

⁵⁹ Por. *Okrągły stół...*, s. 145.

⁶⁰ *Druk sejmowy* nr 470.

⁶¹ Na konferencji prasowej J. Onyszkiewicz stwierdził, że posunięcie strony rządowej „stawia pod znakiem zapytania możliwość zawarcia porozumienia przy Okrągłym stole”.

⁶² Projekt ten S. Gebethner określił mianem „urzędniczego”. Jak podaje, był on opracowany pośpiesznie, dosłownie w ciągu nocy, bez udzielenia autorom wytycznych, mogących ukierunkować ich prace legislacyjne. Strona rządowa rzeczywiście po 7 marca przyjęła tryb przyspieszonych prac legislacyjnych. Jak wynika z dostępnych materiałów w sprawie trybu i terminu prac nad projektem zmiany Konstytucji PRL w sprawie utworzenia urzędu prezydenta i Senatu oraz projektów ordynacji wyborczych (datowane 9 III 1989 r.), kalendarz czynności prawnych był podporządkowany założeniu, że pierwsza tura wyborów odbędzie się 4 czerwca. W tym czasie był także określony kalendarz poszczególnych czynności, od posiedzenia Rady Państwa w dniu 13 marca dla przyjęcia projektu odpowiednich ustaw, w tym o zmianie konstytucji, do zwołania w dniach 5 i 6 kwietnia 46 posiedzenia Sejmu dla uchwalenia wymienionych ustaw. Por. poufną notatkę Sekretarza Klubu Poselskiego PZPR — E. Szymańskiego z 9 III 1989 r. *W sprawie trybu i terminu prac nad projektem zmiany konstytucji, ustanowienia urzędu prezydenta i Senatu, projektu ustaw o ordynacjach wyborczych do Sejmu i Senatu oraz poselskiego projektu ustawy konstytucyjnej o skróceniu IX kadencji Sejmu PRL* (w zbiorach autora) oraz S. Gebethner: *Reformy polityczne w procesie negocjacji...*, s. 16–17 oraz 22.

⁶³ B. Geremek sugerował, że autorzy projektu (doradcy ze strony rządowej) przepisali uprawnienia prezydenta z konstytucji francuskiej. Zob. *Rok 1989...*, s. 128.

⁶⁴ Mowa o spotkaniu roboczym w dniu 17 III 1989 r., które nazwano „Spotkaniem współprzewodniczących zespołów roboczych «Okrągłego stołu» w Pałacu URM”. Zob. K. Dubiński: *op. cit.*, s. 127.

⁶⁵ Por. wypowiedź S. Ciośka — K. Dubiński: *op. cit.*, s. 131.

⁶⁶ Por. *Rok 1989...*, s. 122; K. Gebert: *op. cit.*, s. 69.

⁶⁷ Przyczyny tego stanu rzeczy były dwójakiego rodzaju. Z jednej strony wynikało to ze strategii rozmów, tak by uzyskać decyzje optymalne. Z drugiej zaś było to wynikiem walki politycznej. Otwarcie mówił o tym S. Ciosek, że to, co dzieje się wokół dialogu, to nie bałagan. To jest walka polityczna, która odbywa się wewnątrz partii. Na posiedzeniu Biura Politycznego KC PZPR przed wniesieniem projektów do Sejmu w dniu 15 III 1989 r. jeszcze raz podniesiono kwestię słuszności kontraktu. Por. K. Dubiński: *op. cit.*, s. 129, 131.

⁶⁸ Zastrzeżenia takie czynił J. Bafia na posiedzeniu Zespołu ds. Reform Politycznych, że „to nie jest Konstytucja na długi okres rozwojowy państwa, tylko ma wprowadzić nowe podstawy demokracji parlamentarnej ze wszystkimi nowymi elementami w przebudowie ustroju socjalistycznego”. Uzasadnienie tego rodzaju przytoczył w imieniu wnioskodawcy, Rady Państwa, pos. T.W. Młyńczak na posiedzeniu Sejmu w dniu 22 III 1989 r. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedz. Sejmu w dniu 22 III 1989 r.*, łam 7; także K. Gebert: *op. cit.*, s. 81.

⁶⁹ W debacie sejmowej racje ustawodawcy zostały wyłożone. Wskazywano wprost, że przesłanką proponowanych zmian konstytucyjnych była konieczność wzmocnienia władzy wykonawczej i wyposażenia jej w szerokie uprawnienia. Por. referat pos. T.W. Młyńczaka na posiedzeniu Sejmu w dniu 22 III 1989 r.; *Sprawozdanie stenograficzne...*, jw., łam 8.

⁷⁰ Por. *ibidem*, łam 8.

⁷¹ W debacie sejmowej akcenty takie znalazły się w wystąpieniu pos. T.W. Młyńczaka i pos. J. Ozdowskiego podczas posiedzenia Sejmu w dniu 22 III 1989 r. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne...*, jw., łam 8 i 43. Słusznie polemizowała z taką argumentacją J. Zakrzewska na posiedzeniu Zespołu ds. Reform Politycznych, aby nie odwoływać się do polskich tradycji politycznych, ale spojrzeć na sytuację dnia dzisiejszego i starać się uregulować wzajemne stosunki władz. Zob. *Okrągły stół.*, s. 144.

⁷² Zob. *Sprawozdanie stenograficzne...*, jw., łam 10.

⁷³ Zob. *Druk sejmowy*, nr 470.

⁷⁴ Komisję Nadzwyczajną do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji PRL Sejm powołał w dniu 22 III 1989 r. (Zob. *Druk sejmowy* nr 478). Komisja odbyła 3 posiedzenia w dniach 28 III, 4–5 oraz 6 IV 1989 r. Zob. *Biuletyn Biura Prasowego Kancelarii Sejmu*, nr 906/IX kad. oraz 919/IX kad.

⁷⁵ Por. wystąpienie pos. T. Szelachowskiego, przewodniczącego Komisji, oraz wystąpienie pos. G.L. Seidlera; *Biuletyn...* nr 906/IX kad., s. 1, 2–5.

⁷⁶ Por. wystąpienie pos. K. Secomskiego na drugim posiedzeniu Komisji w dniu 4 IV 1989 r.; *Biuletyn...*, nr 912/IX kad., s. 11.

⁷⁷ Dotyczyło to m.in. sprawy większości 2/3 głosów przy złamaniu weta prezydenta. Por. wystąpienie pos. T. Szelachowskiego, *ibidem*, s. 11.

⁷⁸ Dotyczyło to poprawek do art. 27 ust. 2, art. 32 ust 2 i art 60. Zob. *Druk sejmowy* nr 489 A.

⁷⁹ Zob. *Biuletyn...* nr 919/IX kad., s. 7–8.

⁸⁰ Zob. autoryzowane przez Zespół Prawa Konstytucyjnego i Tworzenia Prawa Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów *Stanowisko w sprawie projektu ustawy o zmianie Konstytucji PRL; Biuletyn Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów (Zbiór opinii Rady Legislacyjnej od 14 X 1988 r. do 30 VI 1989 r)*, Warszawa, VI 1989, nr 17; także *Opinię Zespołu roboczego nr 28 Rady Społeczno-Gospodarczej przy Sejmie PRL IX kadencji* (pismo Rady Społeczno-Gospodarczej, znak RSG-041-E28/89).

⁸¹ Zob. *Opinia Zespołu roboczego nr 28 Rady Społeczno-Gospodarczej...*, s. 1; *Stanowisko w sprawie projektu ustawy...*, s. 47; a także *Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia Sejmu...*, łamy 58, 69, 81, 88.

⁸² Zob. *Stanowisko w sprawie projektu ustawy...*, s. 48; mówili także o tym posłowie: G.L. Seidler, K. Orzechowski, K. Tomczewski na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej w dniu 28 III 1989 r.; zob. *Biuletyn...* nr 906/IX kad., s. 7, 9, 11.

⁸³ *Ibidem*, s. 48.

⁸⁴ Por. zmianę w pkt. 15 do art. 37 ust. 2 konstytucji; *Druk sejmowy* nr 470, s. 8.

⁸⁵ Por. uwagi pos. K. Orzechowskiego i G.L. Seidlera do art. 24 ust. 5 projektu; *Biuletyn...* nr 906/IX kad., s. 6 i 9; także *Opinia Zespołu roboczego* nr 28..., s. 3.

⁸⁶ Por. propozycje posłów S. Partyły i G.L. Seidlera do art. 28 F ust. 1, zgłoszone na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej; *Biuletyn...* nr 906/IX kad., s. 7 i 14; także *Opinię Zespołu roboczego...*, s. 4.

⁸⁷ Uwagi posłów G.L. Seidlera i K. Orzechowskiego do projektu art. 29 ust. 2, *ibidem*, s. 6 i 9.

⁸⁸ Por. propozycje posła G.L. Seidlera do art. 28 F. ust. 2 na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej; *Biuletyn...* nr 906/IX kad., s. 6; podobną propozycję zgłosił pos. R. Tomczewski na posiedzeniu Sejmu w dniu 22 III 1989 r.; zob. cyt. *Sprawozdanie stenograficzne...*, łam 34.

⁸⁹ Por. propozycje posłów E. Derenia i R. Tomczewskiego na posiedzeniu Sejmu w dniu 22 III 1989; *ibidem*, łamy 32 i 34.

⁹⁰ Dotyczyła tego m.in. propozycja posła K. Maksymiuka, aby wyraźnie określić moment rozpoczęcia kadencji prezydenta. (Por. *Sprawozdanie stenograficzne...* jw., łam 89). Zasadne propozycje zgłosił poseł A. Jasiński w zakresie uprawnień prezydenta w sprawach obronności oraz poseł G.L. Seidler w przedmiocie precyzyjnego określenia trybu odpowiedzialności prezydenta. Por. *Zestawienie wniosków i uwag zgłoszonych w dyskusji na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej do rozpatrzenia projektu ustawy o zmianie Konstytucji PRL w dniu 28 III 1989 r.*, maszynopis powielony, s. 5.

⁹¹ Zob. *Rejestr i zbiór ustaw za lata 1985–1989*, materiały Kancelarii Sejmu, Zespół Prawny, sygn.. BP-200, t. XL.

⁹² W prostej postaci lub z niewielkimi modyfikacjami przy „Okrągłym stole” przyjęto propozycje poselskie dotyczące: prawa inicjatywy ustawodawczej Senatu (pos. S. Partyły i H. Przygodzkiego), pozostawienie w kompetencji Sejmu powołania Rzecznika Praw Obywatelskich (pos. R. Tomczewskiego), przekazanie do kompetencji Trybunału Konstytucyjnego stosowania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw i wprowadzenie kontrasygnaty aktów prezydenta (pos. G.L. Seidlera). Także jeszcze dwie propozycje posła R. Tomczewskiego: zrezygnowanie z kompetencji prezydenta wobec NIK i powołanie Krajowej Rady Sądownictwa dla wyłaniania kandydatów na sędziów, które znalazły akceptację dopiero w końcowej „umowie społecznej”.

⁹³ W ten sposób projekt zmian konstytucyjnych dotyczący Senatu i prezydenta określił K. Gebert: *op. cit.*, s. 80.

⁹⁴ *Ibidem*, s. 116. W debacie padły również określenia bardziej dosadne, aby całą konstytucję (w rozumieniu: projekt zmian) zastąpić jednym zdaniem: „Prezydent jest Królem-Duchem przewidzianym przez Słowackiego” (Z. Bujak).

⁹⁵ Zob. K. Gebert: *op. cit.*, s. 116.

⁹⁶ *Ibidem*, s. 89.

⁹⁷ Por. *Notatkę z posiedzenia Zespołu „Okrągłego stołu” ds. uprawnień Senatu i prezydenta w dniu 16 III 1989 r.*, maszynopis powielony (Archiwum Kancelarii Prezydenta RP,teczka „Zmiana konstytucji”, sygn. P.14-31-89).

⁹⁸ Por. projekt art. 32 f, ust. 2; *Druk sejmowy* nr 489.

⁹⁹ Brak znaczącego postępu w negocjacjach dotyczył posiedzeń Zespołu ds. Reform Politycznych w dniu 20 i 23 III 1989 r.

¹⁰⁰ Przedstawione rozwiązanie uzgodniono na posiedzeniu Zespołu „Okrągłego stołu”, w dniu 4 IV 1991 r., po roboczych obradach w Magdalence w dniu 3 IV 1989 r. Por. K. Dubiński: *op. cit.*, s. 193; także K. Gebert: *op. cit.*, s. 103.

¹⁰¹ Por. przebieg dyskusji na spotkaniu roboczym w Magdalence w dniu 29 III 1989 r.; K. Dubiński: *op. cit.*, s. 150 i nast.

¹⁰² Por. art. 30 ust. 2 projektu roboczego z 29 III 1989 r.; *Rejestr i zbiór ustaw za lata 1985–1989...*, syg. BP-200, t. XL. W końcowym projekcie (druk 489) jest to treść art. 32 ust. 2.

¹⁰³ Postęp w tej spornej sprawie był osiągnięty dopiero w Magdalence w dniu 3 IV 1989 r.; por. K. Dubiński: *op. cit.*, s. 191–192.

¹⁰⁴ Por. *ibidem*, s. 193.

¹⁰⁵ W projekcie zmiany Konstytucji (*Druk sejmowy* nr 470) była propozycja większości 11/20. W trakcie negocjacji opozycja zgłosiła propozycję 3/5, zmienioną bardzo szybko na 2/3. Na spotkaniu współprzewodniczących zespołów roboczych „Okrągłego stołu” w Pałacu URM w dniu 1 IV 1989 r. padły propozycje różnych ułamków, np. 13/20 albo 27/40. W atmosferze ostrej polemiki podjęto przeliczanie ułamków na procenty. Dopiero uwaga B. Geremka, że Europa umrze ze śmiechu po wprowadzeniu tych ułamków, spowodowała dyskusję do propozycji zmiany proporcji 3/5 na 2/3 potrzebnych głosów do obalenia weta. Por. *Rok 1989...*, s. 128 oraz K. Dubiński: *op. cit.*, s. 171.

¹⁰⁶ Wersję tę uzgodniono w trybie roboczym 1 IV 1989 r. na spotkaniu współprzewodniczących zespołów roboczych w Pałacu URM. K. Dubiński podaje, że propozycja wyszła od gen. W. Jaruzelskiego; por. K. Dubiński: *op. cit.*, s. 156 i 171.

¹⁰⁷ B. Geremek miał się wyrazić: „Nie uważamy za słuszne prawa weta prezydenta, ale zgadzamy się pod warunkiem, że jego uchylenie również następuje większością 2/3 głosów” (zob. K. Dubiński: *ibidem*, s. 191).

¹⁰⁸ Por. *ibidem*, s. 171–172.

¹⁰⁹ Por. K. Gebert: *op. cit.*, s. 85, 89, 90.

¹¹⁰ Opisane zjawisko S. Gebethner uzasadnia tzw. wewnętrzną dynamiką procesu negocjacji. Por. S. Gebethner: *Reformy polityczne w procesie negocjacji...*, s. 5 i 10.

¹¹¹ Zob. K. Gebert: *op. cit.*, s. 73.

¹¹² Zob. *Druk sejmowy* nr 489 i 489 A.

¹¹³ Zapowiedź wprowadzenia autopoprawek Rady Państwa mamy w wystąpieniu T.W. Młyńczaka podczas pierwszego czytania projektu w Sejmie w dniu 22 III 1989 r. Wspomina o tym także pos. K. Secomski, członek Rady Państwa, na pierwszym posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej 28 III 1989 r. Rada Państwa rozpatrzyła i przyjęła propozycje autopoprawek na posiedzeniu 4 IV 1989 r. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia Sejmu...*, łam 11; *Biuletyn...* nr 906/IX kad., s. 18; także informację prasową o posiedzeniu Rady Państwa, „Trybuna Ludu” z 5 IV 1989 r., s. 1.

¹¹⁴ Podkreślił to w sprawozdaniu Komisji Nadzwyczajnej pos. T. Szelachowski. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 46 posiedzenia Sejmu w dniu 7 IV 1989 r.*, łam 8.

¹¹⁵ Por. W. Sokolewicz: *Kwietniowa zmiana...*, s. 5.

¹¹⁶ „Ustawa z 7 IV 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL”, Dz.U. nr 19, poz. 101.

¹¹⁷ Dz.U. nr 19, poz. 102 i 103.

¹¹⁸ Por. *Rok 1989...*, s. 139–140; także K. Gebert: *op. cit.*, s. 117.

Rozdział III

OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA KONSTYTUCYJNEGO STANOWISKA PREZYDENTA W ŚWIELE NOWELI KWIETNIOWEJ Z 1989 R.

1. Funkcje ustrojowe i miejsce prezydenta w systemie organów państwowych

Problematyka konstytucyjnego stanowiska instytucji prezydenta w znowelizowanej 7 IV 1989 r. konstytucji budziła wiele niejasności i z pewnością była jednym z bardziej dyskusyjnych zagadnień na gruncie polskiej doktryny prawa konstytucyjnego. Reaktywowanie urzędu prezydenta w 1989 r. sprowadzało się w głównej mierze do nadania mu zewnętrznej formy instytucjonalnej, nie zaś do kompleksowego rozstrzygnięcia co do konstytucyjnego modelu prezydentury¹. Na ten stan rzeczy złożyło się szereg przyczyn. Wydaje się, że dwie z nich bezpośrednio zaciążyły na tym, że konstytucyjna regulacja instytucji prezydenta była daleka od przejrzystości.

Po pierwsze, przyczyn tego rodzaju należy szukać w genezie reform ustrojowych z 1989 r. Jak słusznie zauważył W. Sokolewicz, ich doraźny polityczny efekt górował wyraźnie nad racjami doktrynalnymi czy też troską o wypracowanie jakiegoś „docelowego” modelu ustroju państwa². Już w trakcie prac nad nowelizacją Konstytucji PRL poseł sprawozdawca referujący w Sejmie w imieniu Rady Państwa projekt noweli konstytucji stwierdził: „Model prezydentury przyjęty w projekcie nie jest kopią rozwiązań zagranicznych, nie jest także powtórzeniem rozstrzygnięć zawartych w aktach konstytucyjnych z r. 1921, r. 1935 lub r. 1947. Jest to koncepcja nowa”³. Dodajmy, że to rozwiązanie konstytucyjne odbiegało zasadniczo od dotychczasowych polskich ustaw konstytucyjnych. Przypomnijmy, że prezydent był określany jako: *przedstawiciel państwa i najwyższy wykonawca uchwał Sejmu w sprawach cywilnych i wojskowych*⁴ (art. II punkt 2 uchwały Sejmu z 20 II 1919 r.), *organ Narodu w zakresie władzy wykonawczej* (art. 2 Konstytucji marcowej), *stojący na czele Państwa, [którego] obowiązkiem naczelnym jest troska o dobro Państwa (...), w jego osobie skupia się jednolita i niepodzielna władza państwowa* (art. 2 Konstytucji kwietniowej) oraz jako *najwyższy organ Rzeczypospolitej w zakresie władzy wykonawczej* (art. 2 Małej konstytucji z 19 II 1947 r.).

Po drugie, rzeczonych przyczyn należy upatrywać w braku zasad przewodnich systemu organów państwowych w znowelizowanej Konstytucji PRL. Zmiany konstytucyjne z 7 IV 1989 r. doprowadziły bowiem do dekompozycji systemu organów państwowych, opartego dotychczas na fundamentalnej zasadzie podległości między organami władzy a organami administracji państwowej, przy zachowaniu „odrębnego” pionu organów ochrony prawnej. Układ funkcjonalny systemu konstytucyjnych organów państwowych w pierwotnym założeniu wprowadzał z całą konsekwencją w miejsce podziału władz rozdzielenie kompetencji i zakładał bezwarunkową supremację organów władzy państwowej nad pozostałymi kategoriami organów aparatu państwowego. Systematyka konstytucyjnego systemu organów państwowych oparta była na zasadzie jednolitości władzy. Klarowna początkowo konstrukcja z biegiem czasu stawała się mniej spójna⁵, co dało asumpt do postawienia w doktrynie tezy o braku zasadności kategorię przeciwwstawienia koncepcji „jednolitej władzy państwowej” klasycznej formule „podziału władz”⁶. Do czasu zmian konstytucyjnych w 1989 r. nie oznaczało to bynajmniej porzucenia zasady jednolitości władzy.

Odwołanie się do koncepcji „podziału władz” znajdujemy w porozumieniach „Okrągłego stołu”. Czytamy: *Podstawą demokratyzowania struktur na wszystkich szczeblach państwa będzie podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą*⁷. Podobnie w pracach nad nowelizacją konstytucji przyjęto założenie oparcia projektu na zasadzie trójpodziału władz, jednak proponowane zmiany „(...) nie wprowadzały w pełni zasady podziału władz, ale jej załączki”⁸. Odnosiło się to do przepisów projektu dotyczących relacji parlament — prezydent — rząd, a także chodziło o umocnienie pozycji sądów⁹. Ze stanowiska wyrażonego przez autorów zmian konstytucyjnych wyraźnie wynikało, iż zasada trójpodziału władz znajdzie pełny wyraz w nowej konstytucji¹⁰. Ten fakt należy wyraźnie podkreślić z uwagi na okoliczność, iż w doktrynie wyrażano rozbieżne poglądy co do podstawowych zasad systemu organów państwowych w konstytucji po zmianach w 1989 r. Zapewne tak krańcowe poglądy — od uznających utrzymanie zasady jednolitości władzy¹¹ do stanowiska, według którego nowela konstytucyjna z 7 IV 1989 r. dokonała „rehabilitacji zasady trójpodziału władzy”¹² — wynikały z faktu, że twórcy reform ustrojowych nie wyrazili się jasno, o jaki „podział władz” chodzi. Znane są naturalnie w doktrynie poglądy, potwierdzone także konkretną praktyką ustrojową, że klasyczna formuła „podziału władz” nie musi zakładać zupełnej równowagi i równowartości władz¹³. W zmianach konstytucyjnych z 7 IV 1989 r. wprowadzono jednakże wiele elementów takiej równowagi, zwłaszcza w relacjach parlament — prezydent.

W naturalny sposób mogło to prowadzić do skojarzenia, że nowela konstytucyjna wprowadza — zgodnie z postulatami „Okrągłego stołu” — klasyczny podział władzy według zasad Monteskiusza, przyjętych w ustrojach demokracji parlamentarnej¹⁴. Należy jednak wyraźnie stwierdzić, iż poglądy o „rehabilitacji” lub „umocnieniu” trójpodziału władz nie znajdują potwierdzenia w funkcjonującym systemie organów na gruncie kwietniowej nowelizacji konstytucji. Wydaje się, iż najbliższy rzeczywistości był pogląd S. Gebethnera, że konstytucja „okresu przejściowego”¹⁵ nie przywraca wprost zasady trójpodziału, jednak w kolejnych nowelizacjach konsekwentnie odchodzi od jednolitości władzy¹⁶. Z pewnością także nowelizacja konstytucji dotycząca samorządu terytorialnego z 8 III 1990 r.¹⁷ dopełniła dzieła dekompozycji konstytucji z 1952 r. Po tych zmianach konstytucja była uwolniona od stalinowskiej koncepcji z r. 1936, a więc i zasady jednolitości władzy. W jej miejsce jednak jeszcze nie wprowadzono w pełnym zakresie zasady podziału władz. W oczywisty sposób ten stan rzeczy rodził trudności klasyfikacyjne systemu organów państwowych, także instytucji prezydenta.

Miejsce instytucji prezydenta w konstytucyjnym systemie organów państwowych wyznaczała formalna systematyka konstytucji. Odpowiednie przepisy dotyczące tej instytucji zostały zamieszczone w nowym rozdziale 3a: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*¹⁸, umieszczonym po rozdziale 3: *Sejm i Senat Rzeczypospolitej Polskiej*, a przed rozdziałem 4: *Trybunał Konstytucyjny, Trybunał Stanu, Najwyższa Izba Kontroli, Rzecznik Praw Obywatelskich*. Dopiero rozdział 5 reguluje problematykę rządu i administracji rządowej. W tym nie zharmonizowanym systemie organów państwowych takie umieszczenie prezydenta musiało budzić wątpliwości klasyfikacyjne, tym bardziej że klasyfikacja tej instytucji, wynikająca z formalnej systematyki konstytucji, nie oddawała charakteru prawnego urzędu prezydenta, natomiast w doktrynie prowadziła do nieporozumień w zakresie klasyfikacji organów państwowych¹⁹. Takie umiejscowienie prezydenta w konstytucyjnym systemie organów może wiązać się z wcześniejszym zamiarem autorów pierwszego projektu zmiany Konstytucji PRL (*Druk sejmowy* nr 470) umieszczenia prezydenta w rozdziale 3: *Naczelne organy władzy państwowej*. W toku dalszych prac legislacyjnych słusznie zrezygnowano z tej propozycji. Trafnie zauważa W. Sokolewicz, że problemy związane z miejscem prezydenta w konstytucji wskazują na „(...) dezaktualizację dotychczasowej konstytucyjnej klasyfikacji organów państwowych, opartej na idei wąsko pojmowanej jedności i jednolitości władzy państwowej”²⁰.

Niezależnie od problemów konstytucyjnej klasyfikacji organów państwowych, które z pewnością towarzyszyły autorom zmian konstytucyj-

nych z 1989 r., bardziej uzasadnione byłoby umieszczenie w konstytucji rozdziału o instytucji prezydenta pomiędzy rozdziałem 4 a rozdziałem 5. Takie rozwiązanie dyktowała logika przyjętej systematyki konstytucji, a także przesłanki doktrynalne.

Nowelizacja Konstytucji PRL dokonana 7 IV 1989 r., przekształcając dotychczasowy konstytucyjny system organów państwowych, wprowadziła jednocześnie do tego systemu instytucję prezydenta jako nowy składnik „władzy wykonawczej”. Taki charakter prawny instytucji prezydenta nie wynikał wprawdzie z wyraźnych postanowień konstytucji, jednak nie budził wątpliwości w świetle założeń zmian ustrojowych z 1989 r.

W ustroju konstytucyjnym prezydent miał wzmacniać władzę wykonawczą, co wynikało wyraźnie z treści porozumień „Okrągłego stołu” mówiących o uprawnieniach prezydenta w zakresie reprezentacji państwa i władzy wykonawczej²¹. Takie stanowisko prezentowali również przedstawiciele doktryny polityczno-ustrojowej²² oraz twórcy zmian konstytucyjnych²³.

Ta pozycja prezydenta była możliwa jedynie w systemie organów państwowych formowanych z myślą o zasadzie podziału władz. Nie jest natomiast możliwa realizacja koncepcji „silnego” prezydenta jako składnika władzy wykonawczej w systemie opartym na zasadzie jednolitości władzy państwowej, skupionej w najwyższym organie przedstawicielskim, któremu podporządkowane są wszystkie pozostałe organy państwowe, w tym także prezydent. Doktryna dopuszczała w państwie socjalistycznym instytucję prezydenta, ale powinna być ona włączona w system naczelnych organów państwowych, zgodnie z zasadą jednolitości władzy państwowej. Przeciwnieństwem założeń ustroju państwa socjalistycznego jest ustrój oparty na zasadzie podziału władz, w którym część władzy przekazuje się jednostce w osobie prezydenta²⁴. Przedstawione uwarunkowania doktrynalne potwierdzają tezę o złamaniu zasady jedności i jednolitości władzy na gruncie kwietniowej nowelizacji konstytucji.

Ogólną charakterystykę konstytucyjną urzędu prezydenta zawierały przepisy art. 32 Konstytucji RP²⁵, w świetle których: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych* (ust. 1). *Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych* (ust. 2).

W art. 32 ust. 1 prezydent został zdefiniowany jako najwyższy przedstawiciel Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych. Oznacza to, że pełnił on funkcje szefa państwa. Funkcje w zakresie re-

prezentacji wewnętrznej i międzynarodowej tradycyjnie uznawane są w doktrynie konstytucyjnej i praktyce państwowej jako klasyczne funkcje głowy państwa²⁶, króla w ustroju monarchicznym czy prezydenta w ustroju republikańskim, współcześnie określane ogólnie jako funkcje szefa państwa. Z tym wiążą się odpowiednie konstytucyjne uprawnienia przypisane prezydentowi²⁷. Dotychczas doktryna nie wypracowała jednolitej konstrukcji prawnej dla głowy państwa, stąd też pod tym pojęciem kryje się instytucja ustrojowa zajmująca w odczuciu powszechnym pozycję nadrzędną w państwie w stosunku do innych, pełniąca funkcje reprezentacji państwa. Nie jest to wykonywanie władzy, jest to dokonywanie aktów „uobecniających państwo”, sprowadzających się do symbolizowania państwa²⁸. Interpretacja reprezentacyjnej funkcji prezydenta zapisanej w art. 32 ust. 1 nie nastęrczała trudności.

Organ będący głową państwa tradycyjnie uważany jest również za wykonawczy. Istotnie, treść praktycznej działalności szefa państwa wypełniają prerogatywy określające jego kompetencje wykonawcze. Podobnie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej przyznaje głowie państwa realne kompetencje wiążące się ściśle z działalnością innych organów państwowych. Wydaje się, że te właśnie prerogatywy były podstawą określenia rzeczywistej roli prezydenta w państwie.

Jakie zatem znaczenie należy nadać ówczesnym przepisom art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, w których była mowa o czuwaniu nad przestrzeganiem Konstytucji, staniu na straży suwerenności, bezpieczeństwa, nienaruszalności i niepodzielności terytorium oraz przestrzeganiu międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych²⁹? Znaczenie art. 32 ust. 2 Konstytucji nie było w doktrynie jednoznacznie interpretowane. Wątpliwości dotyczyły zwłaszcza dwóch kwestii: czy treść tego przepisu pozbawiona jest wartości normatywnej, a użyte zwroty należy uważać jedynie za ogólną charakterystykę funkcji prezydenta³⁰, czy też należy przyjąć stanowisko uznające treść ust. 2 za przepisy kompetencyjne³¹.

Odnosząc się do pierwszego punktu widzenia, tj. odmawiającego normatywnego znaczenia art. 32 ust. 2, trzeba uznać ten kierunek interpretacji za zbyt daleko idący i niezgodny z intencją ustawodawcy. Przemawiało za tym sformułowanie art. 30 ust. 2, wskazujące, że naruszenie uprawnień prezydenta określonych w art. 32 ust. 2 w postaci uchwalenia ustawy lub podjęcia uchwały mogło spotkać się z retorsją w postaci rozwiązania parlamentu. Podstawy do działań prezydenta z art. 30 ust. 2 wyniknęły właśnie z art. 32 ust. 2.

W tym miejscu dotykamy drugiego stanowiska, w myśl którego art. 32 ust. 2 można było interpretować jako przepis kompetencyjny. Treść art. 30 ust. 2 konstytucji sugerował takie intencje ustawodawcy. Również w tym

przypadku interpretacja taka wykraczałaby poza właściwy cel tego przepisu.

W świetle poglądów w doktrynie i wykładni historycznej należało interpretować ten przepis jako dający ogólną charakterystykę funkcji prezydenta, nie zaś jako przepis natury kompetencyjnej. Z art. 32 ust. 2 wynikał dla prezydenta generalny kierunek, cel, inaczej mówiąc — funkcja podejmowania przez niego konstytucyjnych zadań, a dla ich realizacji mógłby on wykorzystywać konstytucyjne kompetencje. Mówiąc wprost — określone w tym przepisie funkcje konkretyzowały się w kompetencjach szczegółowych określonych w konstytucji, jak ratyfikacja umów międzynarodowych (art. 32g), odmowa podpisania ustawy (art. 27 ust. 5), rozwiązanie parlamentu (art. 30 ust. 2) itp.³² Polską doktryna w odniesieniu do wykładni art. 32 ust. 2 Konstytucji RP stała na stanowisku zbieżnym z doktryną francuską w odniesieniu do podobnego sformułowania art. 5 konstytucji V Republiki Francuskiej³³.

Wyrażana jest opinia, że przepis art. 5 konstytucji francuskiej nie przyznaje prezydentowi konkretnych uprawnień czy kompetencji. Uważa się go za podstawę rozdziału kompetencji między prezydenta a inne organy państwowe, powierza on prezydentowi określone funkcje. Mówi się nawet, że przepis ten „konkretyzuje ducha konstytucji”³⁴. Także w tym przypadku nie ma zgody co do charakteru normatywnego art. 5, którego treść interpretuje się w doktrynie jako dyrektywę ogólną, pomocniczą w związku z innymi przepisami konstytucji, z których wynikają uprawnienia i obowiązki prezydenta³⁵. W praktyce ustrojowej postanowienia art. 5 konstytucji francuskiej były natomiast interpretowane odmiennie, jako dające prezydentowi możliwości własnej interpretacji konstytucji (np. ustalenie, kiedy prezydent może zwołać nadzwyczajną sesję Zgromadzenia Narodowego, w jakich warunkach konstytucyjnych może to nastąpić).

Widzimy zatem, że analizowana wcześniej treść art. 32 ust. 2 Konstytucji RP dostarcza kilku możliwych interpretacji. W celu rozstrzygnięcia tych kwestii sięgnijmy do wykładni historycznej. Z uzasadnienia wnioskodawcy zmian konstytucyjnych wynika intencja stworzenia instytucji prezydenta w obawie przed „niebezpieczeństwem wstrząsów społecznych” towarzyszących radykalnym reformom. W tej sytuacji „musi istnieć autorytet mogący działać jako arbiter w ewentualnych konfliktach politycznych i jako czynnik stabilizujący w interesie obywateli podstawowy ład państwowy”³⁶. Zaprojektowany zestaw uprawnień był dość szeroki, gdyż prezydent miał być „czynnikiem stabilizującym proces przemian politycznych, a realna władza prezydenta zapewni państwu stabilność, uchroni je przed kryzysami”³⁷. Wiadomo bowiem, że pierwotne

założenia projektu zmian konstytucyjnych (*Druk sejmowy* nr 470) zostały skorelowane z pracami i ustaleniami „Okrągłego stołu”. Spowodowało to ograniczenie uprawnień prezydenta (między innymi zrezygnowano z prawa wydawania dekretów z mocą ustawy), a utrzymane w noweli kwietniowej uległy zmianom i zostały dopasowane do kompromisowej konstrukcji prawnej instytucji prezydenta.

Konstytucyjny charakter tej instytucji określony w art. 32 ust. 2 został zaproponowany dopiero w nowej redakcji noweli konstytucyjnej (*Druk sejmowy* nr 489). W pierwotnym tekście brak było redakcji tego artykułu³⁸. Przebieg dyskusji w Sejmie podczas czytań projektu, także w Komisji Nadzwyczajnej, świadczy o zamiarze stworzenia z instytucji prezydenta organu o doniosłych kompetencjach dla ustalenia kierunku działania państwa, mimo zrezygnowania z pewnych pierwotnie planowanych funkcji³⁹. W dyskusji i zgłoszonych propozycjach nie rozważano innej roli art. 32, jak stworzenie dla prezydenta ogólnych zadań, innymi słowy, określenie jego roli konstytucyjnej w procesie zmian ustrojowych. Można zaryzykować twierdzenie, że intencją ustawodawcy nie było nadanie temu artykułowi charakteru przepisu kompetencyjnego⁴⁰. Wykładnia historyczna przemawiałaby zatem za przedstawioną wcześniej interpretacją art. 32 ust. 21, dającą charakterystykę funkcji prezydenta.

Z normy art. 32 ust. 2 można było wyprowadzić trzy funkcje prezydenta: 1) strażnika przestrzegania konstytucji; 2) gwaranta suwerenności, bezpieczeństwa narodowego i integralności terytorialnej; 3) gwaranta międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych.

Przystępując do interpretacji tych funkcji prezydenta musimy mieć na uwadze dwie okoliczności. Poczyniona analiza w znacznej mierze będzie miała charakter formalny, gdyż, jak wiadomo, dotychczasowy okres funkcjonowania urzędu prezydenta nie dostarczył zbyt obfitego materiału do analizy praktyki konstytucyjnej. Jednak abstrakcyjne rozważania też mogą spełnić, jak sądzę, swój cel: przybliżenie charakteru prawnego instytucji prezydenta. Dokonując prawniczej interpretacji funkcji prezydenta mamy na uwadze przyjęte założenia roli polityczno-ustrojowej prezydenta w mechanizmie ustrojowym, odzwierciedlające intencje ustawodawcy. Tłumaczy to genezę wielu kompetencji prezydenta, a niektóre wręcz przypisuje do tych funkcji i zakładanej roli ustrojowej.

Poczesne miejsce wśród funkcji prezydenta zajęło „czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji”. Ta swoista funkcja „stróża” konstytucji wymaga wyjaśnienia sformułowań użytych przez Konstytucję RP.

Naturalnie, funkcja prezydenta „czuwania nad przestrzeganiem Konstytucji” stanowiła punkt odniesienia do wykonywania szczegółowych konstytucyjnych kompetencji. Użyty zwrot „czuwa nad przestrzeganiem”

w odróżnieniu od etymologicznie podobnego określenia „stoi na straży” zobowiązywał prezydenta jako aktywnego „strażnika” ustawy zasadniczej. Zmuszał go do podejmowania instrumentów czynnej ochrony ustawy zasadniczej. Czynić to mógł w zasadzie tylko przez działanie⁴¹. W ten sposób określona ta funkcja prezydenta zapewne odzwierciedla koncepcję ochrony konstytucji w ujęciu dynamicznym, a nie statycznym. Innymi słowy, prezydent powinien ochraniać „aktualną” konstytucję, nie zaś dążyć do zachowania już istniejącej. Taka interpretacja w oczywisty sposób przesądzała kwestię zakresu omawianej funkcji prezydenta. Chodzi bowiem o problem o zasadniczym znaczeniu, czy prezydent „czuwa nad przestrzeganiem” każdorazowego stanu konstytucyjnego, czy też został powołany do przestrzegania tego ładu konstytucyjnego, który zastał z chwilą objęcia urzędu. Zatem sprawą o niebagatelnym znaczeniu jest wskazanie, czy w ramach tej funkcji mógł on przeciwstawić się podejmowanym w drodze przysługujących mu środków formalnoprawnych takim zmianom konstytucji, które będą zmierzać do stworzenia nowego stanu konstytucyjnego albo nawet dążyć do zmiany ustroju konstytucyjnego. Przedstawione zagadnienie nie było jedynie problemem teoretycznym. Wystarczy sobie uświadomić zakres rewizji Konstytucji PRL z 29 XII 1989 r., a także przesłanki genezy urzędu prezydenta i założenia jego roli ustrojowej w procesie zmian polityczno-ustrojowych, nakreślonych w *Porozumieniach „Okrągłego stołu”*. Odpowiedź na postawione wcześniej pytanie nie jest oczywista w świetle regulacji konstytucyjnych, zwłaszcza wobec braku rozstrzygnięcia co do roli prezydenta w wypadku zmiany konstytucji. Oczywiście kwestią zasadniczą jest, na ile podniesione zagadnienia można było pogodzić z formalną zmianą konstytucji.

Okoliczności powstania noweli kwietniowej i przypisywanie prezydentowi roli gwaranta dotychczasowych zasad ustrojowych mogłyby wskazywać na interpretację dopuszczającą ochronę zasad ustrojowych w konstytucji dotychczasowej⁴².

Rozważając ten problem, zwłaszcza mając na uwadze wykładnię formalnoprawną opartą na normie konstytucyjnej, należy stwierdzić, iż konstytucja nie ograniczała w jakikolwiek sposób zakresu swych zmian, zatem też nie dawała prezydentowi specjalnej legitymacji do przeciwstawienia się określonym zmianom. W świetle konstytucyjnej regulacji jego funkcji i kompetencji brak dostatecznych podstaw prawnych do uznania, że jego rola sprowadza się także do funkcji „strażnika ładu ustrojowego”⁴³. Natomiast powstaje pytanie, czy w ramach konstytucyjnych uprawnień prezydent nie otrzymał jednak możliwości działania przeciwko zmianom konstytucyjnym. Wszakże praktyka konstytucyjna uznaje prawo prezydenta do podpisywania ustaw zmieniających konstytucję (art. 27

ust. 3), a w tym także prawo odmowy podpisywania ustaw (art. 27 ust. 5). Dotychczasowa praktyka w odniesieniu do ustaw zmieniających konstytucję nie zna przypadku skorzystania przez prezydenta z tego drugiego uprawnienia, w doktrynie zaś jest ono kwestionowane. Podnosząc argumenty w ramach wykładni sejmowej, K. Działocha odwołał się do art. 20 ust. 1 konstytucji, stanowiącego, że Sejm był wciąż najwyższym organem ustawodawczym, a udział innych organów, w tym prezydenta, w stanowieniu konstytucji temu by przeczył⁴⁴. Dodatkowo, zdaniem tego autora, ówczesny art. 106 konstytucji tworzył odrębny tryb ustrojodawczy, który nie dopuszczał, aby prezydent mógł zwrócić Sejmowi ustawę o zmianie konstytucji do ponownego rozpatrzenia⁴⁵.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę także na kontekst polityczny rozważanego zagadnienia. W świetle społeczno-politycznych uwarunkowań genezy instytucji prezydenta w noweli kwietniowej, zadania wówczas stawiane prezydentowi dotyczyły gwaranta ewolucyjnego przechodzenia do ustroju demokracji parlamentarnej, z utrzymaniem jednak Polski w systemie politycznym formacji socjalistycznej. Jednakże sytuacja społeczno-polityczna wewnętrzna i międzynarodowa zmieniła się radykalnie. To determinowało postawę prezydenta W. Jaruzelskiego w stosunku do zmiany Konstytucji PRL, zwłaszcza z 29 XII 1989 r., która w istocie odrzuciła cały ustrojowy porządek istniejący w Polsce od drugiej wojny światowej. Postawa prezydenta W. Jaruzelskiego w stosunku do tych zmian w pełni uwzględniała uwarunkowania społeczno-polityczne i wyraziła się, jak to określił B. Geremek, deklaracją lojalnego współdziałania z parlamentarną większością⁴⁶. W wymiarze konstytucyjnym tę postawę prezydenta można interpretować jako podporządkowanie się postanowieniom konstytucji, w świetle których kompetencja parlamentu do przeprowadzenia takich zmian konstytucji nie była kwestionowana.

Wydaje się, że argumentem podstawowym w wykładni funkcji prezydenta „czuwania” nad przestrzeganiem Konstytucji” był stosunek kompetencji prezydenta do konstytucji. Podstawowe relacje prezydent — Konstytucja RP wyrażał art. 32d ust. 1: *Prezydent wykonuje swe uprawnienia i obowiązki na podstawie i w ramach Konstytucji i ustaw*. Użyte w konstytucji sformułowanie „na podstawie” wskazywało na posłużenie się konkretnymi uprawnieniami, a „w ramach Konstytucji” — na wykorzystanie kompetencji konstytucyjnych w celu zapewnienia realizacji przepisów konstytucji.

Omawiana funkcja prezydenta sprowadzała się do zabezpieczenia przestrzegania konstytucji. Jako najwyższy autorytet w państwie, prezydent został powołany do czuwania nad przestrzeganiem konstytucji przez pozostałe organy państwowe, jednocześnie sam powinien być wierny jej

literze i porządkowi konstytucyjnemu w wypełnianiu swych zadań państwowych. Sposób formułowania tego artykułu wskazywał, że w wypadku występowania braku związku między sięganiem przez prezydenta po przysługujące mu prerogatywy a zamiarem przysłużenia się sprawie przestrzegania konstytucji (działania w ramach określonych funkcji) — podejmowanie takich działań wychodziłoby poza prawne możliwości jego działania. Byłoby niedopuszczalne i rodziłoby odpowiedzialność konstytucyjną przed Trybunałem Stanu (art. 32d ust. 2).

Wyjaśnienia wymaga pojęcie „przestrzegania konstytucji” oraz określenie zestawu środków prawnych, szczegółowych prerogatyw, które służyć mogą realizacji tej „misji” prezydenckiej. Znaczenie tego pojęcia w doktrynie określił K. Działocha, wyjaśniając, że „naruszenie konstytucji polega zarówno na przekroczeniu zakazu działania sprzecznego z konstytucją, jak i niedopełnieniu obowiązku realizacji (w rozumieniu doktryny prawa konstytucyjnego) jej postanowień”⁴⁷. Przestrzeganie Konstytucji RP w tym znaczeniu rozumieć należy jako „nienaruszanie konstytucji”, a gwarancjami tego są wymóg zapobiegania jej naruszeniom oraz likwidacja zaistniałych już stanów sprzecznych z konstytucją. Prezydent powodowany troską o zabezpieczenie przestrzegania Konstytucji RP powinien podejmować działania zarówno w aspekcie prewencyjnym, jak i represyjnym, z zamiarem powrotu do stanu poprzedniego. Oczywiście, znaczenie poszczególnych norm konstytucyjnych i stany faktyczne oraz prawne zgodnie z tymi normami oceniałby wówczas samodzielnie⁴⁸.

Jakimi środkami prawnymi, przewidzianymi w konstytucji, mógł prezydent dysponować w zrealizowaniu tej funkcji? W pierwszej kolejności mógł on wykorzystać uprawnienia do zaskarżania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 27 ust. 4 Konstytucji RP, co nie wykluczało skorzystania z uprawnienia do zaskarżenia do Trybunału Konstytucyjnego aktów normatywnych w szerszym zakresie przedmiotowym w trybie art. 19 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁴⁹. Prezydent uruchamia procedurę badania kontroli konstytucyjności ustawy w pierwszym przypadku, jeszcze przed jej podpisaniem (działanie prewencyjne), nie tylko z racji uczestniczenia w procesie legislacyjnym, lecz uprawnienie to czerpie z funkcji „czuwania nad przestrzeganiem konstytucji”.

Następnie prezydent mógł podejmować działania w zakresie ochrony konstytucji w aspekcie represyjnym. Dążenie do przywrócenia stanu zgodnego z konstytucją ma inny wymiar niż podobne działania Trybunału Konstytucyjnego. Prezydent nie jest organem typu sądowego w tym zakresie, nie może wydawać aktów uchylających, jednym słowem, nie może orzekać. Jego rola sprowadzała się do śledzenia, czy inne organy nie naruszają konstytucji. Jeżeli nastąpiło jej naruszenie przez wydanie aktu

normatywnego podlegającego kognicji Trybunału Konstytucyjnego, może wdrożyć przed tym organem postępowanie kontrolne, może ten akt po prostu zaskarżyć.

Natomiast naruszenie konstytucji w innej postaci stawia prezydenta w trudnej sytuacji. Funkcja „czuwania nad przestrzeganiem konstytucji” nie pozwala na bezczynność w takich sytuacjach, a jednak ani konstytucja, ani ustawodawstwo nie dają mu wyraźnych w tym względzie uprawnień. Przyjęta interpretacja znaczenia prawnego tej funkcji nie upoważnia jednak do podejmowania konkretnych kroków, które ustalałby sam prezydent, obok innych przyznanych mu uprawnień do działania. Konsekwentnie uznać należy, że w tym przypadku inicjatywa prezydenta jest ograniczona ramami przyznanych mu uprawnień. W oczywisty sposób nie mogą to być działania samoistne, inne niż te, które wymienione są w przepisach konstytucyjnych. Powstaje w związku z tym jeszcze jeden problem, kontrowersyjny w praktyce ustrojowej niektórych państw, czy prezydent może nadawać własną interpretację postanowieniom konstytucji. Zatem, czy jego interpretacja konstytucji, zwłaszcza określonych tam uprawnień, może być rozszerzająca. Wydaje się, że w świetle przedstawionych wywodów takie działanie prezydenta wykraczałoby poza jego konstytucyjnie określoną funkcję.

W ramach analizowanej funkcji prezydent korzystać może z innych jeszcze dostępnych środków. Duże znaczenie ma zwłaszcza uprawnienie do ratyfikacji umów międzynarodowych, także odmowa podpisania ustawy czy zlecenie Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzenia określonej kontroli (art. 3 ustawy o NIK po nowelizacji). Uprawnienia prezydenta do kontroli nad Prokuratorem Generalnym, istniejące w pierwotnym sformułowaniu noweli kwietniowej, z pewnością mogłyby służyć do wykorzystania w ramach tej funkcji.

Zapisana w Konstytucji RP funkcja „czuwania nad przestrzeganiem konstytucji” może obejmować także szerszy aspekt, dotyczący również podejmowania stosownych działań zmierzających do skonkretyzowania treści konstytucji⁵⁰. Do prerogatyw prezydenta w tym zakresie należą uprawnienia związane z inicjatywą ustawodawczą. Wydaje się, że szczególnie w okresie pierwszego roku kadencji prezydenta L. Wałęsy wyraźnie mamy do czynienia z taką praktyką. Teoretycznie jest to możliwe, w praktyce ustrojowej jednak podejmowanie działań przez prezydenta w zakresie realizowania omawianej funkcji staje się problematyczne. W konstytucji bowiem brak było wyraźnego rozgraniczenia sfery działania rządu i prezydenta w zakresie wykonywania zadań. Nietrudno wyobrazić sobie w tym stanie konstytucyjnym konkurencyjność wobec siebie prezydenta i rządu, zwłaszcza w sytuacji nie uformowanego jeszcze

systemu politycznego i braku ustabilizowania zwyczajów demokratycznych.

Zakres korzystania przez prezydenta z odpowiednich uprawnień w ramach wykonywanej funkcji w znacznej mierze może być determinowany układem politycznym w parlamencie. Realny zakres władzy prezydenta również w ramach omawianej funkcji zależy (na co wskazuje praktyka ustrojowa w okresie *cohabitation* we Francji, po części w Polsce za kadencji gen. W. Jaruzelskiego) od układu większościowego w parlamencie. Zainteresowanie prezydenta tą funkcją może wynikać także z przesłanek politycznych — rozgrywki z antagonistyczną częścią parlamentu bądź z potrzeby „blokowania” polityki rządu.

Dwie następne funkcje prezydenta są ściśle powiązane ze sobą wartościami wyższego rzędu. Jednak funkcja „gwaranta przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych” wynika w znacznym stopniu z okoliczności powstania instytucji prezydenta i jest determinowana poglądami autorów zmian konstytucyjnych na rolę polityczną prezydenta. Obecnie poglądy te wydają się nam odległe, mające walor historyczny, lecz wówczas z całą powagą prezydent był traktowany jako „strażnik” ustroju, a proponowany model ustrojowy miał gwarantować *nienaruszalność socjalistycznych podstaw ustrojowych państwa*⁵¹. Podstawy bytu politycznego Polski opierały się wówczas na sojuszach politycznych i wojskowych, a podstawową rolę odgrywał wielostronny Układ Warszawski. Jedną z zasadniczych funkcji, jakie miał wypełnić prezydent, było zagwarantowanie *przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych*. Można wnosić, iż z uwarunkowań zewnętrznych, swoistego przyzwolenia politycznego Układu Warszawskiego na reformy ustrojowe w Polsce, wynikała ta funkcja. Innymi słowy, zakres reformy politycznej w Polsce był determinowany stworzeniem w konstytucji gwarancji pozostania Polski w sojuszu politycznym ówczesnego bloku państw socjalistycznych⁵².

Funkcje prezydenta, włączając w to omówioną już funkcję ochrony konstytucji, określone w art. 32 ust. 2 mają walor ponadczasowy i z powodzeniem mogą wyznaczać zadania prezydenta w innym ustroju politycznym. Jest w tym trochę przewrotności historii, że funkcje przewidziane dla prezydenta jako gwaranta socjalistycznego kierunku rozwoju polityczno-ustrojowego Polski nie zostały wypełnione przez prezydenta W. Jaruzelskiego, a obecnie są w pełni przydatne w realizowaniu misji ustrojowej przez prezydenta L. Wałęsę, w państwie o zupełnie innych zasadach ustrojowych.

Prezydent przede wszystkim pełni rolę podstawowego gwaranta bytu państwowego. Nie są w tym przypadku — jak się wydaje — najistot-

niejsze motywy, którymi kierował się ustrojodawca tworząc nowelę kwietniową. Bezwzględnie ponad doraźnymi celami politycznymi najważniejsze dla każdego państwa są wartości wyższego rzędu, jak suwerenność, niepodległość, bezpieczeństwo państwa w aspekcie wewnętrznym i międzynarodowym. Konstytucja powierza straż nad tymi wartościami prezydentowi. Występuje on w tym miejscu jako najwyższy autorytet w kwestii niezawisłości narodu i integralności terytorium. Dla niego zarezerwowana jest także funkcja gwaranta przestrzegania zobowiązań międzynarodowych, którą bezpośrednio należy wiązać z reprezentacją państwa w stosunkach międzynarodowych. Prezydent jako szef państwa uosabia ciągłość państwa, co dla bezpieczeństwa w tzw. obrocie międzynarodowym jest podstawową kwestią.

Konstytucja, naturalnie, wyposażała prezydenta w środki konstytucyjne w celu skutecznego wypełniania funkcji gwaranta w omawianym zakresie. Ich katalog jest szeroki, a poszczególne kompetencje są przewidziane na różne sytuacje. Należy przede wszystkim wymienić prerogatywy w zakresie obronności, prawo ratyfikacji i wypowiedzania umów międzynarodowych, uprawnienia do wprowadzania stanów nadzwyczajnych w państwie. W odniesieniu do tych samych funkcji, które w 1989 r. były tworzone z myślą o prezydencie jako gwarancie socjalistycznych zasad ustrojowych w Polsce, wskazywano na prawo rozwiązania parlamentu, gdy ten nie będzie respektował socjalistycznego kierunku rozwoju⁵³. Należy przyjąć, że jest ono jak najbardziej aktualne także obecnie i w każdym innym czasie przy założeniu, że prezydentowi państwa powierza się taki zakres funkcji. Oczywiście, można mieć wątpliwości co do precyzji prawniczej tego przepisu konstytucyjnego. Pamiętać też należy o niebezpieczeństwie jego nadużywania w praktyce ustrojowej bardziej do celów walki politycznej aniżeli do uzasadnionych stanów konstytucyjnych.

Kończąc charakterystykę konstytucyjnych funkcji prezydenta, nie sposób nie zwrócić uwagi na fakt, że w założeniach tej instytucji była podnoszona funkcja arbitrażu. W wypowiedziach przedstawicieli doktryny polityczno-prawnej mówiło się wręcz o prezydencie-arbitrze⁵⁴. Wydaje się, że w tych wypowiedziach odniesieniem były funkcje prezydenta V Republiki Francuskiej, określone w art. 5 konstytucji francuskiej. W odniesieniu do prezydentury francuskiej wyrażono w doktrynie pogląd, że arbitraż charakteryzuje w sposób najbardziej ogólny rolę prezydenta w państwie⁵⁵. Samo stwierdzenie, że prezydent jest arbitrem, niewiele jeszcze wyjaśnia, określenie to bowiem może mieć różne znaczenie⁵⁶. Podnosi się też w doktrynie, że praktyka może rozstrzygać o zupełnie odmiennej interpretacji konstytucji, niż wynikałoby to z samej wykładni

językowej jej przepisów⁵⁷. Jak można już zauważyć, poglądy doktryny dotyczące arbitrażu prezydenta francuskiego⁵⁸ nie mogą być w pełni przydatne przy określaniu funkcji arbitrażu polskiego prezydenta w świetle noweli kwietniowej. Na gruncie tej noweli byłoby trudno mówić wprost o funkcji arbitrażu prezydenta, gdyż takowej konstytucja nie przewidywała. Jest to bardziej pojęcie doktrynalne, funkcjonujące na gruncie nauki i doktryny politycznej, aniżeli prawnicze.

Jak zatem ujmowana jest koncepcja arbitrażu prezydenckiego w polskiej doktrynie? Autorzy zmian konstytucyjnych uzasadniali powołanie instytucji prezydenta potrzebą wprowadzenia arbitrażu na wypadek ewentualnych konfliktów społecznych⁵⁹. Takie założenia tej instytucji przygotowane przez Zespół do spraw Konstytucji Rady Państwa mówiły o modelu prezydenta-arbitra z zakresem kompetencji (między innymi w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności, w stosunkach z parlamentem), które miały służyć realizacji jego funkcji arbitrażu politycznego. W doktrynie prawa konstytucyjnego pisano o prezydencie, który „(...) będzie musiał wzniesić się ponad partyjne spory, będzie musiał odgrywać rolę najwyższego arbitra, stojącego na straży podstawowych interesów narodu i niepodzielności państwa”⁶⁰. W doktrynie przytaczano dla ilustracji prawo rozwiązania parlamentu, które nie jest uprawnieniem dyskrejonalnym, lecz uprawnieniem obwarowanym wieloma przesłankami, które ograniczają prezydenta w istocie do instrumentu arbitrażu.

Nadanie pojęciu „arbitraż” odpowiedniego znaczenia nieuchronnie łączy się z przypisaniem tego znaczenia koncepcji instytucji prezydenta. Próba wyjaśnienia treści arbitrażu prezydenckiego nie przyniesie jeszcze w pełni zadowalającego rezultatu wobec ograniczonej praktyki ustrojowej prezydentury w Polsce. Zdani jesteśmy na wnioskowanie oparte na analizie poglądów doktrynalnych i bardzo skąpej praktyki.

W świetle powołanych poglądów wyłania się wizja prezydenta jako arbitra polityki, a nie arbitra regularnego funkcjonowania władz publicznych⁶¹. Polska prezydentura wciąż się zmienia i rozwija, zatem także interpretacja arbitrażu odnosi się w zasadzie do pierwszych 2 lat jej funkcjonowania i wydaje się, że na ten czas prezydent wypełnił właśnie funkcje arbitra polityki. Na tym etapie rozwoju systemu partyjnego i politycznego rola prezydenta-arbitra jest przyjmowana w poglądach polityków jako tego, który dąży do utrzymania porządku w grze politycznej, bez mieszania się w samą grę, a w specyficznych warunkach do przywrócenia normalnego funkcjonowania mechanizmu państwowego.

W pierwszym przypadku miara arbitrażu prezydenckiego może być przykładana do sytuacji normalnego funkcjonowania instytucji politycznych. W pewnych jednak sytuacjach, kiedy dochodzi do zablokowania

mechanizmu ustrojowego, instytucje ustrojowe działają wadliwie, rola prezydenta sprowadza się do podejmowania zdecydowanych kroków w celu przywrócenia sprawności ich działania. Tak pojmowali, jak należy wnosić, arbitraż prezydenta twórcy reformy ustrojowej w 1989 r., z tym że arbitraż w ich ujęciu miał być instrumentem gwarancji ówczesnych zasad ustrojowych. Praktyka funkcjonowania prezydentury za kadencji W. Jaruzelskiego po części potwierdziła znaczenie arbitrażu w tym ujęciu.

Za wcześnie obecnie na podejmowanie jednoznacznych ocen funkcji arbitrażu prezydenckiego w latach 1991–1992. Pewne symptomy w praktyce funkcjonowania prezydentury w 1991 r. wskazywałyby na odmienne pojmowanie roli prezydenta w mechanizmie polityczno-ustrojowym. Można zauważyć w tej praktyce skłonności do kształtowania jej na wzór praktyki francuskiej. Prezydent L. Wałęsa skłania się do roli regulatora mechanizmu państwowego w codziennej praktyce ustrojowej. Daje się zauważyć wyrażanie przez niego woli w sposób wiążący dla pozostałych organów państwowych czy nawet próby jej narzucenia parlamentowi. Było to szczególnie zauważalne w sporze o ordynację wyborczą do parlamentu⁶². Wybór prezydenta przez Naród wzmocnił jego legitymację polityczną, jednocześnie rozbudził aspiracje i dążenia do istotnego udziału w rządzeniu krajem. Prezydent pretenduje do włączenia się w rozstrzyganie ewentualnych sporów między władzą wykonawczą i ustawodawczą. Ten kierunek był mocno zaakcentowany w projekcie rządowym ustawy konstytucyjnej o wzmocnieniu władzy wykonawczej, wniesionym do Sejmu w październiku 1991 r.⁶³ W sejmie X kadencji taka wizja polskiej prezydentury nie znalazła akceptacji i odrzucono zgłoszone propozycje nadania jej konstytucyjnej regulacji⁶⁴.

2. Zasady i tryb odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta

Nauka prawa konstytucyjnego poświęca problemowi odpowiedzialności prezydenta wiele uwagi. Zasady tej odpowiedzialności kształtowały się w ciągu lat rozwoju konstytucjonalizmu poszczególnych państw. Dążenie do ustalenia zasad odpowiedzialności osób sprawujących władzę państwową, w tym również głowy państwa, doprowadziło do wykształcenia się w drodze ewolucji praktyki ustrojowej dwóch zasadniczych form odpowiedzialności: odpowiedzialności konstytucyjnej i odpowiedzialności parlamentarnej⁶⁵.

Zasady odpowiedzialności politycznej i konstytucyjnej, wykształcone w czasie długiego rozwoju praktyki ustrojowej, stawiają w centralnym miejscu problematykę relacji ustrojowych pomiędzy trzema władzami:

ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Także stanowisko prawno-ustrojowe prezydenta w państwach współczesnych uwarunkowane jest w istotny sposób problematyką odpowiedzialności szefa państwa. W każdym modelu ustrojowym istotnym zagadnieniem pozostaje określenie charakteru i zasad odpowiedzialności szefa państwa.

Odpowiedzialność prezydenta w systemie parlamentarno-gabinetowym zawiera się w stwierdzeniu, że za swe czynności urzędowe nie odpowiada on parlamentarnie ani też cywilnie. Konstytucje czynią odpowiedzialnymi za akty prezydenta, rząd bądź poszczególnych ministrów⁶⁶. W tym systemie rządów podstawowa zasada nieodpowiedzialności politycznej prezydenta wiąże się z tradycją ustroju parlamentarnego, która wymaga, aby głowa państwa nie była politycznie odpowiedzialna⁶⁷. Chodzi też o utrzymanie instytucji głowy państwa jako czynnika nadzrędnego i politycznie niezaangażowanego w państwie⁶⁸. Reguła nieodpowiedzialności politycznej prezydenta miała uzasadnienie także w słabej pozycji ustrojowej, która wiązała się z brakiem realnej i samodzielnej władzy. Prawdopodobnie taka, początkowo przypisywana do sytuacji z okresu III i IV Republiki Francuskiej⁶⁹, ma szersze odniesienie i może być uznana za element charakterystyki prezydenta w systemie parlamentarno-gabinetowym⁷⁰.

Prezydent nie był zupełnie zwolniony od odpowiedzialności. Mógł on być pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Zagadnienie odpowiedzialności prezydenta w systemie prezydenckim, podobnie jak w systemie parlamentarno-gabinetowym, wiąże się z kwestią rozwiązań prawnych i praktyki stosowania zasady podziału władz. Świadczy o tym system prezydencki Stanów Zjednoczonych Ameryki. Do istoty systemu rozdziału władz w USA należy brak odpowiedzialności politycznej władzy wykonawczej, skupionej w urzędzie prezydenta, przed władzą ustawodawczą, czyli Kongresem. Ochrona interesu ogólnego przed ewentualnymi bezprawnymi działaniami tak skonstruowanej władzy wykonawczej zrodziła potrzebę recypowania z praktyki ustrojowej Anglii zasad odpowiedzialności konstytucyjnej⁷¹. Problematyka odpowiedzialności prezydenta w systemie konstytucyjnym USA jest materią złożoną⁷².

We współczesnym konstytucjonalizmie odpowiedzialność prezydenta jest jednym z elementów złożonego systemu instrumentów kontroli władzy. W odniesieniu do odpowiedzialności szefa państwa we współczesnych systemach rządów ma zastosowanie instytucja odpowiedzialności konstytucyjnej. Funkcjonuje ona zarówno w systemie harmonijnej współpracy władzy ustawodawczej i wykonawczej, jak też wówczas, gdy władze te wyraźnie są od siebie odseparowane. Zagadnienie instytucjonalnych form odpowiedzialności prezydenta i innych osób sprawujących

władzę we współczesnym konstytucjonalizmie staje się, jak słusznie zauważa K. Wójtowicz, kwestią bardziej pragmatyczną niż doktrynalną⁷³. Zakres tej odpowiedzialności nie pozostaje jednak bez wpływu na stanowisko ustrojowe prezydenta w systemie organów konstytucyjnych państwa.

Według konstytucji Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej za naruszenie konstytucji i ustaw oraz za przestępstwo może być postawiony w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu⁷⁴. Nadto artykuł 32d ust. 1 w noweli kwietniowej z 1989 r. stanowił, że prezydent wykonuje swoje uprawnienia i obowiązki na podstawie i w ramach konstytucji i ustaw.

Konstytucja RP statuuje *expressis verbis* zasadę odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta przed Trybunałem Stanu, której skutkiem może być usunięcie z urzędu prezydenta. Nasuwa się zatem zasadnicze pytanie: czy zakres odpowiedzialności Prezydenta RP ogranicza się wyłącznie do odpowiedzialności konstytucyjnej, czy obejmuje także odpowiedzialność polityczną lub cywilną. Z treści konstytucji nie wynika wyraźnie (tak jak to stanowiła Konstytucja marcowa), że prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej i cywilnej. Pośrednio na podstawie postanowień konstytucji o kontrasygnacie aktów prawnych prezydenta można domniemywać, iż intencją ustawodawcy było wyłączenie odpowiedzialności politycznej prezydenta. Odpowiedzialność o tym charakterze za działania prezydenta w pewnym tylko zakresie przeniesiona byłaby na prezesa Rady Ministrów.

Konstytucyjna regulacja odpowiedzialności prezydenta w trybie art. 32d pozostawiała wiele zastrzeżeń ze względu na szczupłość i ogólnikowość przepisów. Przepisy te pozwalają na zbyt swobodną wykładnię. Wydaje się, iż w stosowaniu przepisy te wymagałyby uzupełnień o charakterze formalnym (potrzeba zmiany ustawy o Trybunale Stanu) i merytorycznym (potrzeba wykładni ustalającej precyzyjnie zakres tej odpowiedzialności). Niewątpliwie kwestie te wymagają kompleksowego rozpatrzenia w pracach nad przygotowywaniem nowej konstytucji.

Generalną podstawę prawną odpowiedzialności prezydenta stanowią przepisy wyznaczające przesłanki odpowiedzialności. Na gruncie kwietniowej noweli konstytucyjnej określały to przepisy rangi konstytucyjnej: art. 32d w związku z art. 33b ust. 1 i 2. Konstytucja w art. 33b ustaliła generalną zasadę odpowiedzialności konstytucyjnej osób zajmujących określone w ustawie o Trybunale Stanu najwyższe stanowiska państwowe za naruszenie konstytucji i ustaw (ust. 1). Natomiast na podstawie art. 32d ust. 2 konstytucji odpowiedzialność taką ponosił prezydent, tym samym zatem został on włączony do zakresu podmiotowego działania Trybunału Stanu. Szczegółową podstawę prawną odpowiedzialności przed

Trybunałem Stanu stanowią przepisy, których naruszenie powoduje pociągnięcie do odpowiedzialności. W związku z tym nasuwa się wątpliwość, czy właściwie zostały sformułowane przepisy konstytucji wyznaczające podstawy odpowiedzialności prezydenta.

W republikach parlamentarnych odpowiedzialność konstytucyjna rozciąga się także na prezydenta, ale jej przedmiotowy zakres określany bywa inaczej niż przy ministrach z tego prostego względu, że zakres jego kompetencji jest inny⁷⁵. W naszym przypadku zwraca uwagę identyczność osób podlegających odpowiedzialności konstytucyjnej i identyczność określenia w konstytucji zakresu odpowiedzialności prezydenta. Wydaje się, że w trakcie prac nad nowelą kwietniową nastąpiło mechaniczne przeniesienie z art. 33b ust. 1 konstytucji podstaw odpowiedzialności (naruszenie konstytucji i ustaw) do art. 32d ust. 2, określającego podstawy odpowiedzialności prezydenta. Podobnie zresztą postąpiono także podejmując tę regulację w Małej konstytucji z 17 X 1992 r. (art. 50).

Przedmiotowy zakres odpowiedzialności prezydenta wymaga dodatkowego sprecyzowania regulacji konstytucyjnej przez ustawę, która bliżej scharakteryzuje właściwość przedmiotową obecnego Trybunału Stanu.

Wątpliwości budzi włączenie odpowiedzialności prezydenta przed Trybunałem Stanu do obowiązującej ustawy z 26 III 1982 r. o Trybunale Stanu⁷⁶. Stało się tak dlatego, że regulacji konstytucyjnych z 1989 r. nie wsparła zmiana ustawy o Trybunale Stanu, tylko przejściowo w nieco mechaniczny sposób, na miejsce przepisów dotyczących odpowiedzialności Rady Państwa, wprowadzono przepisy regulujące odpowiedzialność prezydenta⁷⁷. Takie rozwiązanie nie daje się pogodzić z zakresem kompetencji i rolą ustrojową prezydenta, które nie odpowiadają dawnej pozycji Rady Państwa⁷⁸. Dla porządku należy odnotować, iż do Sejmu X kadencji wpłynął w 1989 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o Trybunale Stanu, który zmierzał do dostosowania odpowiedzialności prezydenta do ustawy z 26 III 1982 r. o Trybunale Stanu⁷⁹. Jednak do końca X kadencji Sejm nie sfinalizował w tym względzie prac ustawodawczych. W takim stanie rzeczy pozostawało stosowanie odpowiednich przepisów wspomnianej ustawy o Trybunale Stanu.

Konstytucja RP mówi o odpowiedzialności prezydenta za naruszenie konstytucji i ustaw oraz za przestępstwo. Odpowiedzialność prezydenta może więc być traktowana dwojako: 1) odpowiedzialność konstytucyjna za delikt konstytucyjny; 2) odpowiedzialność karna za jakiegokolwiek przestępstwo.

Pierwszy przypadek — prawną podstawą odpowiedzialności prezydenta przed Trybunałem Stanu jest naruszenie konstytucji lub innej ustawy. Konstytucja niestety nie określa bliżej zakresu odpowiedzialności

w tym przypadku. Czyni to natomiast ustawa o Trybunale Stanu w art. 1 ust. 3 w sposób następujący: *Odpowiedzialność osoby objętej odpowiedzialnością konstytucyjną obejmuje czyny nie stanowiące przestępstwa, którymi osoba ta w zakresie swego urzędowania albo w związku z zajmowanym stanowiskiem w sposób zawiniony naruszyła Konstytucję lub inną ustawę.*

W doktrynie określa się to „deliktem konstytucyjnym”. Pod tym pojęciem rozumie się zawinione naruszenie konstytucji lub ustawy, nie mające charakteru przestępstwa, przez osoby zajmujące najwyższe stanowiska państwowe i zagrożone sankcją odpowiedzialności konstytucyjnej⁸⁰. Zagadnienie deliktu konstytucyjnego od strony teoretycznej było w doktrynie wyjaśnione⁸¹, co zwalnia od szczegółowego zajmowania się tą problematyką. Ustawa wiąże odpowiedzialność konstytucyjną z faktem zawinionego naruszenia konstytucji lub ustawy. Wyjaśnienie tego zagadnienia ma zasadnicze znaczenie dla odpowiedzialności prezydenta. Treść przepisów ustawy i Konstytucji RP, niestety, pozostawia pole do dowolnej wykładni, co stanowi szczególną trudność w ich interpretacji.

Przepisy prawa obejmują bardzo szeroki zakres odpowiedzialności prezydenta. Karalne jest naruszenie konstytucji lub ustawy czynem zawinionym. Pojęcie takiego czynu, zgodnie z doktryną prawa karnego, obejmuje zachowanie człowieka, które polega na działaniu albo zaniechaniu działania (nakazanego przez prawo), zawinienie zaś może przybrać każdy rodzaj winy. Ustawa tego zagadnienia nie precyzuje. Zatem przyjmuje się w doktrynie, iż zgodnie z konstrukcją odpowiedzialności karnej zawinienie może przybrać postać winy umyślnej lub nieumyślnej z wszystkimi jej formami⁸².

W przypadku odpowiedzialności prezydenta takie ujęcie zakresu winy jest dyskusyjne. Nie wydaje się wprawdzie, by wszystkie postacie winy były w równym stopniu praktycznie doniosłe dla czynów, które skutkują odpowiedzialnością konstytucyjną prezydenta, zaś sprawa ograniczenia odpowiedzialności do czynów z tytułu winy umyślnej w odniesieniu do prezydenta zasługuje na uwzględnienie w przyszłej konstytucji⁸³. W przeciwnym razie jego odpowiedzialność zrówna się z odpowiedzialnością pozostałych osób ponoszących odpowiedzialność konstytucyjną, co nie znajduje odzwierciedlenia w zakresie i randze ustrojowej zadań powierzonych prezydentowi. W praktyce rodziłoby to problemy z kwalifikowaniem czynów prezydenta podlegających odpowiedzialności konstytucyjnej. Przy znanych problemach interpretacyjnych podstaw odpowiedzialności, do odpowiedzialności konstytucyjnej teoretycznie kwalifikowałoby się szereg czynów, często o niewielkim stopniu zawinienia, co z kolei trudne byłoby do pogodzenia z powagą urzędu prezydenta.

Kwestią budzącą najwięcej kontrowersji interpretacyjnych jest problematyka naruszenia konstytucji lub innej ustawy. Powstaje pytanie, jakie działania mogą stanowić to naruszenie? Oczywiście, interpretacja ta należy do Zgromadzenia Narodowego. Problem jest jednak złożony i dyskusyjny w doktrynie. Istnieją wątpliwości interpretacyjne konstytucyjnego pojęcia „naruszenie konstytucji” jako podstawy odpowiedzialności prezydenta.

Pojęcie „naruszenia konstytucji” jest zdefiniowane w doktrynie. Oznacza „czyn zabroniony przez nią, a polegający zarówno na przekroczeniu zakazu działania sprzecznego z konstytucją, jak i niedopełnieniu realizacji [w rozumieniu doktryny prawa konstytucyjnego] jej postanowień”⁸⁴. Teoretycznie naruszenie konstytucji jest możliwe w związku z jej stosowaniem, podobnie jak ustawy, a może to nastąpić w formie aktów tworzenia prawa (aktów generalnych i abstrakcyjnych) oraz stosowania w formie aktów indywidualnych i konkretnych. Forma stosowania konstytucji w drodze aktów indywidualnych i konkretnych jest najbardziej znacząca z punktu widzenia jej roli w systemie prawa⁸⁵. Wydaje się, że ta forma stosowania konstytucji może mieć znaczenie dla „naruszenia konstytucji” jako podstawy odpowiedzialności konstytucyjnej. W pierwszym przypadku funkcjonowanie odpowiedzialności konstytucyjnej łączyć się będzie ściśle z działalnością orzeczniczą Trybunału Konstytucyjnego w zakresie konstytucyjności i legalności aktów normatywnych.

Prawne „naruszenie konstytucji” jest zagadnieniem bardziej problematycznym. Przepisy Konstytucji PRL (później Konstytucji RP) z 1952 r., lakoniczne i mało precyzyjne, dopuszczają rozbieżne, często dowolne interpretacje. Nie ułatwiają one zadania w sprawie formułowania wniosków o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej. Trudności tego rodzaju potwierdziła praktyka ustrojowa, kiedy to przy pociąganiu do odpowiedzialności konstytucyjnej byłego premiera P. Jaroszewicza i trzech byłych wicepremierów: T. Wrzaszczyka, Z. Szydlaka i T. Pyki pojawiły się praktyczne problemy sformułowania zarzutów naruszenia konstytucji⁸⁶.

Rozstrzygnięcie możliwości „naruszenia konstytucji” zależy od normatywnego charakteru postanowień konstytucji w ogóle, a postanowień dotyczących kompetencji organów państwowych w szczególności. W oczywisty sposób wiąże się to z zakresem i charakterem stosowania konstytucji⁸⁷. Nauka prawa spiera się o charakter i adresatów norm konstytucyjnych. Współcześnie nauka prawa opowiada się za potrzebą daleko idącej dyferencjacji prawnego charakteru konstytucji, co łączy się ze zróżnicowanym charakterem postanowień konstytucji z 1952 r., a po jej zmianach w 1976 r. — z rozbudową postanowień o charakterze deklaratoryj-

nym i programowym⁸⁸. Należy przyznać zasadność takiego stanowiska, choć część tzw. postanowień ideologicznych konstytucji została z niej usunięta w drodze nowelizacji z lat 1989, 1990 i 1992. Analiza konstytucji pod kątem jej normatywności prowadzi do wniosku, że jej postanowienia nie mają w całości normatywnego charakteru. Stanowisko powyższe argumentuje się w ten sposób, że z treści wielu postanowień konstytucji trudno wyprowadzić określone normy prawne. To też przemawia za tym, aby odmówić wielu jej postanowieniom charakteru normatywnego, mimo że twórcy ówczesnej Konstytucji PRL nie różnicowali poszczególnych jej części z punktu widzenia charakteru prawnego⁸⁹.

Tego rodzaju stanowisko przesądza o tym, że zakres stosowania obecnie przepisów konstytucji poprzez akty indywidualne i konkretne został ograniczony przez formę i charakter postanowień konstytucji. Poglądy doktryny nie rozstrzygają jednak kwestii podstawowej: które działania i w zakresie jakich postanowień konstytucji prowadzą do wypełnienia dyspozycji „naruszenia konstytucji” jako podstawy odpowiedzialności konstytucyjnej. Nasuwa się jednakże pewna generalna konkluzja, że zgodnie z treścią zapisu konstytucyjnego można naruszyć w większym lub mniejszym zakresie wszystkie te postanowienia konstytucji, z których można wyprowadzić normę (ustalić charakter normatywny). Jednakże o zaistnieniu odpowiedzialności konstytucyjnej będą decydować przede wszystkim te możliwości „naruszenia konstytucji”, które dotyczą norm określających zakres działania i szczegółowe kompetencje organów państwowych⁹⁰. Systematyka konstytucji wskazywałaby na normy zawarte w postanowieniach określających organizację i zakres kompetencji organów państwa.

Interpretacja „naruszenia konstytucji” jako podstawy odpowiedzialności prezydenta musi zakładać pewną dyferencjację tego, co ustaliliśmy jako pojęcie „naruszenia konstytucji”. Wiadomo, że konstytucja nie precyzuje bliżej tego zagadnienia w przypadku prezydenta, a w pewnym sensie odsyła do założeń ogólnych odpowiedzialności konstytucyjnej osób zajmujących najwyższe stanowiska w państwie. W pracach nad projektem ustawy o Trybunale Stanu przyjęto założenie, że już samo naruszenie konstytucji lub innej ustawy zawiera poważną szkodę dla interesów państwa⁹¹. Szkoda ta, zawarta *implicite* w samym naruszeniu konstytucji, stanowi istotny element pojęcia „deliktu konstytucyjnego”. Byt materialny tego deliktu nie jest uzależniony od pojęcia określonego w nauce prawa karnego „stopniem społecznego niebezpieczeństwa czynu”. Wydaje się pożądane uzależnienie „naruszenia konstytucji” przez prezydenta od pewnych przesłanek, które można nazwać ogólnie „ciężarem gatunkowym” takiego naruszenia. Tego rodzaju elementy, jak wykonywanie przez prezydenta swych obowiązków w sposób sprzeczny z interesem państwa,

były interpretowane w doktrynie okresu międzywojennego jako składniki pojęcia „naruszenie konstytucji”⁹².

Ustalenie zakresu naruszenia konstytucji lub ustawy przez prezydenta poprzez wskazanie kryteriów takiego naruszenia albo wyliczenie czynów rozwiązywałoby istniejące wątpliwości interpretacyjne. Wskazanie kryteriów typu: „znaczna szkoda interesów państwa”, „poważne niebezpieczeństwo państwa”, „zaniedbanie podstawowych interesów państwa” — może spełnić rolę wyróżników naruszenia konstytucji przez prezydenta. Wprawdzie są to określenia nieostre i wymagające dodatkowej interpretacji, jednakże na tyle zrozumiałe, że mogłyby mieć znaczenie przy określeniu deliktu konstytucyjnego popełnionego przez prezydenta.

Naruszenie ustawy jako podstawa odpowiedzialności konstytucyjnej nie stwarza tylu problemów teoretycznoprawnych, jak w przypadku konstytucji. Sformułowania konstytucji rodzą jednak pewne niejasności. W tekście nie znajdujemy rozstrzygnięcia, czy mają to być ustawy o określonej treści, dotyczące przykładowo podstaw ustrojowych państwa, gwarancji praworządności itp., czyli tzw. materii konstytucyjnych, czy też obejmują wszelkie ustawy. Dalej wątpliwości dotyczą zakresu pojęcia „ustawa”. Czy należy rozumieć, że w tym przypadku normy o randze ustawowej (ustawa i dekret z mocą ustawy), czy też „ustawa” oznacza prawo pozytywne obowiązujące w państwie.

Zakres odpowiedzialności konstytucyjnej wyznacza reguła, według której chodzi o czyny popełnione „w zakresie urzędowania” albo „w związku z zajmowanym stanowiskiem”. Zakres urzędowania to prawne określenie kompetencji danego podmiotu do podejmowania decyzji i działań; konieczne jest zatem ściśle sformułowanie tych obowiązków i uprawnień w celu ustalenia, czy dany czyn faktycznie mieści się w owym zakresie.

Konstytucja RP według noweli kwietniowej z 1989 r. w art. 32d ust. 1 wyznaczała zakres urzędowania prezydenta. Swoje obowiązki i uprawnienia wykonuje on na podstawie i w ramach konstytucji i ustaw. W praktyce oznacza to określenie kompetencji bezpośrednio w konstytucji oraz w ustawach. Zakres kompetencji ustawowo określonych jest szeroki i obejmuje katalog ponad 50 ustaw, a w ramach poszczególnych ustaw — kilka lub kilkanaście szczegółowych uprawnień⁹³.

Zwrot „w związku z zajmowanym stanowiskiem” jest o wiele szerszy i obejmuje wszelkie zachowania, w których podjęcie działania lub osiągnięcie określonych skutków miało związek z pełnioną funkcją. W praktyce orzeczniczej ten zakres odpowiedzialności może być ustalony. Wystarczy wskazać fakt zajmowania stanowiska i czy bez wykorzystania tego stanowiska byłoby możliwe w konkretnym przypadku naruszenie danego przepisu konstytucji lub ustawy. Wydaje się, że nie można z góry

wykluczyć odpowiedzialności konstytucyjnej za naruszenie konstytucji lub ustawy w związku z pełnieniem mandatu przez prezydenta.

Zakres odpowiedzialności prezydenta przed Trybunałem Stanu obejmuje odpowiedzialność karną za popełnione przestępstwa. Jest to odpowiedzialność za jakiekolwiek przestępstwo, niekoniecznie za przestępstwo, którego znamiona wyczerpuje czyn stanowiący także delikt konstytucyjny⁹⁴. Odpowiedzialność prezydenta różni się od odpowiedzialności innych osób zajmujących najwyższe stanowiska państwowe. Przyjęte rozwiązanie oznacza, że prezydent podlega ogólnej odpowiedzialności karnej i nie korzysta z immunitetu materialnego⁹⁵. W przypadku popełnienia przestępstwa mają w stosunku do niego zastosowanie wszystkie przepisy prawa karnego materialnego, w tym dotyczące sankcji karnych (kar). Konstytucja przyjmuje zasadę, że odpowiedzialność karna prezydenta realizuje się przed Trybunałem Stanu, nie zaś przed sądami powszechnymi. Przyjęte rozwiązanie nie zmienia przez to istoty odpowiedzialności karnej, jedynie może być traktowane jako *privilegium fori* ze względu na prestiż stanowiska prezydenta. Można zatem uznać to rozwiązanie za postać immunitetu procesowego (formalnego) Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Identyczne rozwiązanie było przyjęte w Konstytucji marcowej⁹⁶.

Kolejną kwestią dotyczącą odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta jest tryb pociągania do tej odpowiedzialności. Art. 32d pkt 3 Konstytucji RP stanowił: *Postawienie Prezydenta w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego podjętą większością co najmniej dwu trzecich głosów ogólnej liczby członków Zgromadzenia. Z chwilą postawienia w stan oskarżenia Prezydent tymczasowo nie może sprawować urzędu* (art. 50 ust. 3 Małej konstytucji: *Z chwilą postawienia Prezydenta w stan oskarżenia sprawowanie przez niego urzędu ulega zawieszeniu*). Procedurę postępowania w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej reguluje Mała konstytucja oraz ustawa o Trybunale Stanu⁹⁷. Tam też należy poszukiwać rozstrzygnięć takich zagadnień, jak sposób zgłoszenia wniosku wstępnego czy tryb podjęcia uchwały o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia. Do czasu uchwalenia zmian w ustawie o Trybunale Stanu kwestie te były traktowane podobnie jak w przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej pozostałych osób podlegających kognicji Trybunału Stanu. Naturalnie, ten stan rzeczy wymagał zmiany, co obecnie uwzględniono zarówno w Małej konstytucji, jak również w noweli z 12 grudnia 1992 r. do ustawy o Trybunale Stanu.

Wstępny wniosek o postawienie prezydenta w stan oskarżenia może być złożony do Marszałka Sejmu przez 1/4 ogólnej liczby członków Sejmu i Senatu⁹⁸. Warta rozważenia w pracach nad nową konstytucją

może być propozycja, aby z wnioskiem wstępnym o postawienie prezydenta w stan oskarżenia mogła wystąpić określona liczba osób, odpowiednia do tej, która może zgłosić kandydaturę prezydenta (obecnie 100 tysięcy osób). Argumentem na rzecz tej propozycji może być okoliczność, że skoro określona liczba osób jest uprawniona do zgłoszenia kandydata na urząd prezydenta, to dla czego zatem nie można byłoby również upoważnić wyborców do zgłoszenia wniosku wstępnego o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta.

Postawienie prezydenta w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego, podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ogólnej liczby członków Zgromadzenia Narodowego (art. 50 ust. 2 Małej konstytucji). Jednocześnie Zgromadzenie Narodowe wybiera spośród swoich członków dwóch oskarżycieli, którzy powinni spełniać warunki wymagane do powołania na stanowisko sędziego.

Niektóre zagadnienia dotyczące trybu postępowania przed Trybunałem Stanu, określone w ustawie, w dalszym ciągu wymagają dostosowania do odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta. Wydaje się, iż przewidziane w ustawie składy orzekające Trybunału Stanu — skład 5 sędziów w pierwszej instancji i skład 7 sędziów w drugiej instancji (z wyłączeniem sędziów z pierwszej instancji) — nie są odpowiednie przy rozpoznawaniu sprawy prezydenta. W swoim czasie F. Siemieński zgłosił wątpliwości co do dwuinstancyjności postępowania przed Trybunałem Stanu w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej⁹⁹.

Zasadne byłoby, jak się wydaje, zróżnicowanie trybu postępowania przed Trybunałem Stanu przy rozpoznawaniu sprawy w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej i sprawy z zakresu odpowiedzialności karnej. Dotychczasowe składy orzekające Trybunału mogłyby ewentualnie rozpoznawać sprawy w przypadku oskarżenia prezydenta o popełnienie przestępstwa. Wydaje się, iż inne rozwiązania powinny być przyjęte w zakresie postępowania przed Trybunałem Stanu w sprawach zasadniczych, jaką jest odpowiedzialność konstytucyjna. Większe gwarancje procesowe, zwłaszcza co do rzetelności rozstrzygnięcia sprawy, stwarzałaby procedura rozpoznawania sprawy w zakresie odpowiedzialności konstytucyjnej przez Trybunał Stanu w pełnym składzie.

Odpowiedzialność realizowana przed Trybunałem Stanu wiąże się z sankcjami za naruszenie określonych przepisów, mieszczących się w podstawach odpowiedzialności. Trybunał Stanu rozpoznając sprawy z zakresu odpowiedzialności konstytucyjnej wymierza kary, których katalog ustala ustawa (art. 19 ust. 1 i 2 ustawy o TS). Trybunał może także, z uwagi na szczególne okoliczności sprawy, poprzestać na stwierdzeniu winy oskarżonego (art. 19 ust. 3 ustawy o TS).

Przepisy dotyczące kar i skutków wyroku mogą być stosowane odpowiednio w razie oskarżenia prezydenta. W noweli ustawy o TS, także w Małej konstytucji, przewidziano sankcję w razie skazania prezydenta w trybie odpowiedzialności konstytucyjnej w postaci złożenia go z urzędu¹⁰⁰. Podobna sankcja utraty urzędu prezydenta w związku z odpowiedzialnością prezydenta przed Trybunałem Stanu była przewidziana w polskim prawie konstytucyjnym w okresie międzywojennym¹⁰¹. Istota sankcji utraty urzędu prezydenta wynika z charakteru odpowiedzialności konstytucyjnej i karnej prezydenta.

Pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej jest w praktyce czymś wyjątkowym, a zwłaszcza w przypadku odpowiedzialności prezydenta. Kазus prezydenta R. Nixona wskazuje, że odpowiedzialność ta może być efektywna także w stosunku do szefa państwa, a nie tylko w odniesieniu do niższych funkcjonariuszy państwowych. Skuteczność tej instytucji zawiera się zwłaszcza w groźbie realnego jej zastosowania. „Po prostu o sile odpowiedzialności konstytucyjnej — jak pisze K. Wójtowicz — decyduje przekonanie społeczeństwa o możliwości jej użycia w uzasadnionym okolicznościami momencie”¹⁰².

Dotychczasowa praktyka stosowania zasad odpowiedzialności konstytucyjnej ujawnia uzależnienie ich stosowania od układu sił politycznych¹⁰³, efektywności funkcjonowania innych instytucji ustrojowych, zasad demokracji politycznej, jawności życia politycznego¹⁰⁴, wreszcie od powszechnej społecznej akceptacji uruchomienia odpowiedniej procedury¹⁰⁵.

W ocenie doktryny istnienie odpowiedzialności konstytucyjnej ma dla społeczeństwa znaczenie moralno-polityczne. Orzecznictwo Trybunału Stanu w samym założeniu ma charakter osądu i potępienia moralnego, wyrażającego zadośćuczynienie obywatelskiemu poczuciu sprawiedliwości¹⁰⁶. Nadzwyczajne i wyjątkowe okoliczności uruchomienia instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej nie przekreślają nadziei, jakie wiąże się z jej funkcją prewencyjną i z instytucjonalną gwarancją praworządności.

3. Problematyka odpowiedzialności politycznej a zagadnienie kontrasygnaty aktów prawnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Zagadnienie odpowiedzialności Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nabiera znaczenia w świetle kompetencji przyznanych mu w Konstytucji RP i w ustawach. W rzeczywistości ustrojowej Polski, wytworzonej na gruncie noweli kwietniowej z 1989 r., mamy do czynienia z sytuacją dość specyficzną, która wiąże się z uregulowaniem kwestii odpowiedzial-

ności prezydenta. Poza zasadami odpowiedzialności konstytucyjnej sprawa odpowiedzialności czy nieodpowiedzialności politycznej prezydenta pozostaje niejasna.

Doktryna polskiego prawa konstytucyjnego właściwie nie podjęła tego problemu, poza nielicznymi uwagami jakby na marginesie, wypowiedzianymi w kontekście zmian konstytucyjnych z 1989 r.¹⁰⁷ W tych nielicznych głosach przewijała się teza, że odpowiedzialność prezydenta ograniczono wyłącznie do odpowiedzialności konstytucyjnej, podkreślając znamieny fakt, że Prezydent RP, jako jedyny na świecie, nie był poddany obowiązкови uzyskiwania kontrasygnaty swych aktów, nie ponosząc przy tym odpowiedzialności politycznej¹⁰⁸.

Kwestia kontrasygnaty aktów prawnych prezydenta została rozwiązana w sposób bardziej jednoznaczny w Małej konstytucji z 17 X 1992 r. (art. 46).

Konstytucja RP w założeniach zmian ustrojowych z 1989 r. miała ustanowić ustrój parlamentarny w miejsce zasad ustrojowych, które przyjęto w 1952 r. Założenie takie znalazło swoje odzwierciedlenie w treści porozumień „Okrągłego stołu” (Stanowisko w sprawie reform ustrojowych). Z tradycji ustroju parlamentarnego wynika zasada kontrasygnaty aktów prawnych prezydenta. Przyjęte w noweli kwietniowej z 1989 r. rozwiązanie w zakresie kontrasygnaty aktów prawnych Prezydenta RP (art. 32f ust. 2) nawiązywało do parlamentarnej zasady politycznej nieodpowiedzialności prezydenta, ale tylko w pewnym związku z tą tradycją. Geneza zmian ustrojowych z 1989 r. i instytucji prezydenta wskazuje na nieco inne uwarunkowania kontrasygnaty. W kształcie nadanym tej instytucji w konstytucji zapisany został kompromis pomiędzy koncepcją roli polityczno-ustrojowej prezydenta jako niezależnego politycznie czynnika władzy a koncepcją ograniczenia tej roli w systemie ustrojowym. Tego rodzaju uwarunkowania, przesądzające w konsekwencji konstytucyjną regulację kontrasygnaty, niejako podważyły to generalne założenie systemu ustrojowego. Mianowicie zagadnienie kontrasygnaty nie jest tylko instytucjonalnym rozwiązaniem braku odpowiedzialności politycznej prezydenta. Kontrasygnata to, obok sposobu wyboru prezydenta, jeden z wyznaczników systemu ustrojowego. Konstytucyjny zakres kontrasygnaty aktów prezydenta lub też jej brak przesądza w rzeczywistości o fakcie, czy jest to system parlamentarno-gabinetowy, czy „półprezydencki” lub prezydencki.

W świetle ówczesnych rozwiązań konstytucyjnych zagadnienie kontrasygnaty należy rozpatrywać w związku z kwestią odpowiedzialności politycznej prezydenta i z problematyką określenia charakteru ustroju politycznego w noweli kwietniowej z 1989 r.

Mając na względzie nie rozwiązana prawnie kwestię kontrasygnaty, pozycja ustrojowa Prezydenta RP faktycznie oznacza polityczną nieodpowiedzialność prezydenta w zakresie szerszym, niż by to wynikało z parlamentarnej zasady nieodpowiedzialności politycznej głowy państwa. Na sytuację ustrojową Prezydenta RP nie można przenosić zasady nieodpowiedzialności związanej z brakiem realnej i samodzielnej władzy.

Zakres odpowiedzialności prezydenta, ograniczony do odpowiedzialności konstytucyjnej, wskazuje na sprzeczność między jego szerokimi uprawnieniami a nieodpowiedzialnością polityczną. Wyrażony swego czasu w doktrynie pogląd na sytuację ustrojową prezydenta w V Republice Francuskiej w pełni oddawał pozycję Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. W odniesieniu do prezydenta francuskiego K. Wołowski pisał: „Nieodpowiedzialność przestała już być synonimem braku władzy, przeciwnie, osłania ona poważną, autonomiczną władzę prezydenta”¹⁰⁹.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 32f ust. 2 stanowiła, że prezydent wydaje rozporządzenia i zarządzenia na podstawie ustaw i w celu ich wykonania oraz że *ustawa określi akty prawne Prezydenta o istotnym znaczeniu wymagające kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów*.

W historycznej genezie instytucja kontrasygnaty służyła połączeniu zasady nieodpowiedzialności monarchy i zasady odpowiedzialności przed parlamentem organów państwa za wszelkie działania. Monarcha pozostaje nieodpowiedzialny, ale nigdy nie może działać sam, przy każdym akcie urzędowym monarchy musiał współdziałać inny organ, który odpowiadał za dany akt¹¹⁰.

Kontrasygnata została następnie przejęta przez ustrój republikański i odpowiednio dostosowana do republikańskiej głowy państwa-prezydenta. W republikańskich konstrukcjach ustrojowych i w praktyce ustrojowej nadano kontrasygnacie różne znaczenia. Zasadniczo politycznym celem kontrasygnaty ministerialnej było poddanie kontroli parlamentu aktów rządowych głowy państwa i pociągnięcia za nie do odpowiedzialności innych organów państwowych, skoro prezydent nie jest przed parlamentem odpowiedzialny¹¹¹. W tym znaczeniu kontrasygnata stanowi konsekwencję nieodpowiedzialności głowy państwa w ustroju parlamentarnym.

Określając stanowisko prezydenta i łącząc je z kontrasygnatą, niektórzy przedstawiciele doktryny ujmowali ją jako działania uwierzytelniające akty rządu. Wiązano to, naturalnie, z pozornymi atrybutami władzy prezydenta, z sytuacją, w której rzeczywiste atrybuty władzy należą do ministrów. Oni sami podejmują decyzje, podsuwając prezydentowi jedynie akty do podpisu. W tej sytuacji kontrasygnata jest uwierzytelnieniem podpisu prezydenta oraz konstatację zgodność danego aktu z obo-

wiązującymi ustawami¹¹². W dzisiejszej rzeczywistości ustrojowej wielu państw prezydent wykonuje samodzielnie szereg uprawnień. Przykład V Republiki Francuskiej wskazuje, że obok sfery działalności własnej prezydenta oraz sfery własnej rządu, istnieje sfera działalności wspólnej. W świetle tej sytuacji kontrasygnata nabiera nowego znaczenia. Oznacza ona zgodę zainteresowanych — prezydenta i rządu — na podjęcie wspólnie aktu, jeżeli akty mieszczą się w sferze wspólnej, wymagają jednocześnie zgody prezydenta i rządu. Nie mogą być zatem akty podjęte przez premiera bez zgody prezydenta, który może swobodnie odmówić, ani też prezydent nie może nie uwzględnić odmowy premiera albo narzucić mu swojej woli¹¹³. Potwierdzeniem tego jest praktyka ustrojowa Francji. Współcześnie instytucja kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta stanowi także kryterium odróżnienia tych funkcji prezydenta, w których nie może on powziąć jakiegokolwiek wiążącego państwo decyzji bez udziału ministra, od działalności mającej charakter uprawnień osobistych (prerogatyw).

Kontrasygnata aktów prezydenta w podstawowym zakresie nawiązuje do kwestii odpowiedzialności, która w systemie parlamentarnym, mimo statuowanej zasady nieodpowiedzialności politycznej, nie podlega irracjonalnej dezintegracji. Zwalniając od niej osobę prezydenta, konstytucje czynią odpowiedzialnymi rząd lub ministrów¹¹⁴.

Konstytucyjne rozwiązanie, a właściwie nierozwiązanie kwestii kontrasygnaty aktów Prezydenta RP czyniło irracjonalną ówczesną sytuację ustrojową. Przypomnijmy, że Konstytucja RP w art. 32f ust. 2 zawiera delegację do uchwalenia ustawy, która bliżej określi zakres kontrasygnaty aktów prawnych prezydenta. Do czasu uchwalenia Małej konstytucji w 1992 r. taka ustawa się nie ukazała. W stosunku do problemu prawnego rozwiązania kontrasygnaty można zauważyć daleko idące przeorientowanie stanowiska tych sił politycznych, które przy „Okrągłym stole” reprezentowały opozycję, a po wyborach parlamentarnych w 1989 r. przejęły ster rządów w Polsce. Strona rządowa reprezentowała przy „Okrągłym stole” stanowisko, że kontrasygnata premiera w zasadzie jest zbędna lub może być tylko stosowana w ważniejszych sprawach¹¹⁵, natomiast strona solidarnościowo-opozycyjna dążyła do objęcia kontrasygnatą spraw, które mieszczą się w większości jego uprawnień¹¹⁶. Po wyborach parlamentarnych w czerwcu 1989 r. i stworzeniu koabitacyjnego układu sprawowania władzy (prezydent reprezentujący układ sił dawnego obozu władzy i premier reprezentujący ugrupowania dawnej opozycji) nie zostały stworzone odpowiednie warunki do rozwiązania kwestii kontrasygnaty. Wyraźnie nie było politycznego zainteresowania w Sejmie co do prawnego konstruowania i wdrożenia w praktyce ustrojowej mechanizmu

przenoszenia odpowiedzialności z komunistycznego prezydenta na solidarnościowego premiera¹¹⁷.

Konstytucyjny kształt regulacji kontrasygnaty aktów prawnych Prezydenta RP prawniczo nasuwał szereg uwag.

Po pierwsze, Konstytucja RP nie precyzowała znaczenia ewentualnej kontrasygnaty. Brakowało bowiem odpowiedniej regulacji, jak czyniła to na przykład Konstytucja marcowa, która mówiła, że prezes Rady Ministrów i właściwy minister przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność (art. 44), czy Konstytucja kwietniowa, uzależniając ważność aktu urzędowego Prezydenta Rzeczypospolitej od podpisu prezesa Rady Ministrów i odpowiedniego ministra (art. 14 ust. 1)¹¹⁸.

Wyraźna luka prawna w tym zakresie miała być uzupełniona w zapowiadanej ustawie, która ostatecznie powinna określić także charakter kontrasygnaty.

Po drugie, konstytucyjna regulacja nie określała zakresu kontrasygnaty. Użyty zwrot „akty prawne prezydenta o istotnym znaczeniu” w niczym nie wyjaśniał, jakie akty prawne prezydenta mogłyby obejmować kontrasygnata premiera. Z zapisu konstytucyjnego wynikało tylko tyle, że nie wszystkie akty prawne prezydenta miałyby podlegać kontrasygnacie. Wątpliwości interpretacyjne dotyczące pojęcia „akt prawny o istotnym znaczeniu” są o wiele poważniejsze od związanych z pojęciem „akty urzędowe” prezydenta, o których była mowa w Konstytucji marcowej (art. 44)¹¹⁹. Nieostrość przyjętej formuły w art. 32f ust. 2 Konstytucji RP budziła wątpliwości interpretacyjne dwojakiego rodzaju: jakiego charakteru prawne aktów prezydenta dotyczy kontrasygnata i jaki ma być jej zakres przedmiotowy. Analizę art. 32f ust. 2 W. Sokolewicz przedstawił następująco: „W stosunku do ustaleń «Okrągłego stołu» Konstytucja wymóg kontrasygnaty ograniczyła, odnosząc go do aktów o charakterze normatywnym (rozporządzeń i zarządzeń), a i to tylko «o istotnym znaczeniu»”¹²⁰. Wydaje się jednak, że zagadnienie aktów prawnych prezydenta i ich charakter prawny pozostawały otwarte. Formalne ograniczenie w konstytucji aktów prezydenta do dwóch postaci: rozporządzenia i zarządzenia było wynikiem kompromisowych uzgodnień negocjacyjnych przy „Okrągłym stole”.

W 1989 r. była prezentowana koncepcja wprowadzenia do systemu aktów prawnych prezydenta dekretu z mocą ustawy. Znalazło to odbicie w projekcie nowej konstytucji przedstawionym przez Radę Państwa (*Druk nr 470*) w redakcji art. 29: *1. W okresach między sesjami Sejmu w wypadkach nie cierpiących zwłoki Prezydent PRL na wniosek Rządu i za zgodą Prezydium Sejmu nadaje dekrety z mocą ustawy. Prezydent przedstawia dekrety Sejmowi na najbliższej sesji do zatwierdzenia. 2. Dekrety z mocą*

ustawy podpisuje Prezydent, Marszałek Sejmu i Prezes Rady Ministrów. Ogłoszenie dekretu w Dzienniku Ustaw zarządza Prezydent. Problem dekretu zajął wiele czasu w negocjacjach politycznych i w pracach Komisji Nadzwyczajnej. Propozycja wyposażenia prezydenta w akt prawny tego rodzaju spotkała się z wyraźnym negatywnym stanowiskiem negocjatorów ze strony opozycyjno-solidarnościowej. Ostatecznie z propozycji wyposażenia prezydenta w dekret zrezygnowano¹²¹.

Teza, że problematyka aktów prawnych prezydenta na gruncie kwietniowej noweli konstytucji była zagadnieniem otwartym, znajduje potwierdzenie w praktyce stosowania prawnych form działania Prezydenta RP. Przewidziano cztery ich rodzaje:

1) akty normatywne (prawotwórcze); 2) akty dotyczące ratyfikacji i wypowiedzania umów międzynarodowych; 3) wnioski w sprawach przewidzianych w konstytucji; 4) akty prawne o charakterze indywidualnym¹²².

W grupie aktów normotwórczych prezydent wydawał nie tylko akty wykonawcze (rozporządzenia i zarządzenia), o których konstytucja mówiła, że są wydawane na podstawie ustaw i w celu ich wykonania. Stosowane były w praktyce także zarządzenia samoistne, dla których źródłem wydawania były konstytucyjne przepisy kompetencyjne. Wątpliwości natury prawnej dotyczące tego typu zarządzeń samoistnych biorą się także z proponowanej podstawy ich wydawania; prawo do ich wydawania wywodzi się w sposób wyraźny lub dorozumiany z konstytucji¹²³. W praktyce stosowano je w ramach tzw. aktów kierownictwa wewnętrznego, a dotyczących nadania statutu Kancelarii Prezydenta RP¹²⁴, zakresu upoważnień dla ministrów stanu¹²⁵. Formę rozporządzenia dla aktów prawnych prezydenta w praktyce rezerwowano dla sytuacji, w których zgodnie z obowiązującymi zasadami rozporządzenia powinien przewidzieć Sejm w przypadku upoważnienia prezydenta do wydania przepisów wykonawczych w zakresie spraw zastrzeżonych przez konstytucję do wyłącznej właściwości ustawodawcy¹²⁶. Kolejne wątpliwości dotyczyły problemu, w jakiej formie prezydent miał realizować te uprawnienia, które wynikały z upoważnień ustawowych przewidzianych w dotychczasowych przepisach dla Rady Państwa, dla których stał się sukcesorem. Nieokreśloną prawnie formę miały te działania prezydenta, przewidziane w konstytucji, które dotyczyły powołania i odwołania prezesa Rady Ministrów, skierowania sprawy do rozpatrzenia przez Trybunał Konstytucyjny czy ponownego rozpatrzenia ustawy przez Sejm¹²⁷. Niektóre z tych działań, jak kierowanie spraw do Trybunału Konstytucyjnego i sprawa weta, zostały utrzymane w gestii prezydenta. Podniesione wątpliwości są wciąż aktualne.

Zupełnie poza zakresem konstytucyjnym aktów prawnych prezydenta mieszczą się wszystkie akty prawne o charakterze indywidualnym. Podejmowane są one w formie postanowień prezydenta, a dotyczą: nadania obywatelstwa, powołania sędziego, aktu łaski, nadania odznaczenia, nominacji i odwołania pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach.

Wynika z tego, że problem uregulowania kontrasygnaty dotyczy także uporządkowania prawnych form działalności prezydenta i wydawania przez niego aktów prawnych. Z konstytucji można wywodzić, że kontrasygnata dotyczyć powinna tylko aktów prawotwórczych. W praktyce zakres ten bynajmniej nie jest tak oczywisty.

Na gruncie kwietniowej nowelizacji konstytucji zupełnie otwartym polem do interpretacji pozostał zakres przedmiotowy kontrasygnaty. Przyjęta regulacja: „akt prawny prezydenta o istotnym znaczeniu” była na tyle pojemna pojęciowo, że nie można było określić tego na drodze definicji lub w formie kolejnego wyliczenia. Z punktu widzenia precyzji prawniczej, pożądanej przy każdej regulacji prawnej, wskazanie wszystkich istotnych aktów prawnych zaspokoiłoby ambicje największych formalistów. Naturalnie, można rozważać kryteria, które pozwalałyby kwalifikować określone akty jako mające „istotne znaczenie”. Byłyby to akty mające znaczenie dla funkcjonowania państwa (bezpieczeństwo i suwerenność państwa, rozwiązanie parlamentu), praw obywatelskich czy też wydatków finansowych obciążających budżet państwa (np. wynagrodzenie osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe). Powyższe wątpliwości interpretacyjne zostały w znacznym stopniu rozwiązane w Małej konstytucji (art. 47).

Kontrasygnata powinna była objąć akty prawne prezydenta dotyczące zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych oraz nominacji pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach. Akty te w każdym zakresie dotyczą bezpośrednio interesów państwa, czy to w zakresie przyjmowania zobowiązań międzynarodowych państwa, czy też właściwego reprezentowania interesów Polski za granicą. Ma to też uzasadnienie merytoryczne, dotyczy uporządkowania polityki zagranicznej prowadzonej przez rząd i prezydenta.

Z kontrasygnatą, a właściwie z jej zakresem, wiąże się także problem, czy ograniczyć ją tylko do aktów prawnych. W rzeczywistości kontrasygnata powinna dotyczyć „czynności urzędowych”. Przykładowo we Francji kontrasygnowane jest odesłanie ustawy do ponownego czytania.

W praktyce funkcjonowania Prezydenta RP chodzi więc nie tylko o zagadnienie kontrasygnowania aktów prawnych prezydenta, ale o odpowiedź na pytanie, jaki akt jest właściwy do podejmowania pewnych czynności.

Przedstawiony wywód z konieczności dotyczy rozważań teoretycznych, w dotychczasowej bowiem praktyce funkcjonowania Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (wcześniej Prezydenta PRL) kontrasygnata aktów prawnych prezydenta nie miała zastosowania¹²⁸. Można zatem postawić tezę w odniesieniu do kwestii kontrasygnaty, że brak pełnej prawnej regulacji tego zagadnienia był w pewnym sensie formą rozwiązania pełnej nieodpowiedzialności politycznej prezydenta. Określona sytuacja prawna i potwierdzająca tę sytuację praktyka ustrojowa miały wpływ na ukształtowanie pozycji konstytucyjno-ustrojowej Prezydenta RP. Konsekwencją faktycznych rozwiązań prawnokonstytucyjnych instytucji kontrasygnaty było znaczące wzmocnienie pozycji ustrojowej prezydenta. W tym stanie prawnym wszystkie działania prezydenta nosiły znamiona prerogatyw, poza tymi, co do których konstytucja wymagała „porozumienia” z innymi organami. Mielśmy do czynienia z wyjątkową sytuacją konstytucyjną w państwie — znaczny zakres władzy państwowej, której wyrazicielem jest Prezydent RP, pozostawał poza zakresem jakiejkolwiek kontroli i był wyjęty spod odpowiedzialności politycznej. Istniejące mechanizmy konstytucyjne nie stwarzają możliwości wyegzekwowania odpowiedzialności politycznej od prezydenta, szczególnie w sytuacji, gdy wykonuje on mandat z woli narodu.

Naturalnie, w państwach współczesnych zmienia się istota nieodpowiedzialności głowy państwa. W nauce prawa J. Stembrowicz podniósł, że wzrost samodzielnej roli głowy państwa stawia pod znakiem zapytania problem jej nieodpowiedzialności. Współcześnie nieodpowiedzialności nie można traktować jako dogmatu w ujęciu klasycznego systemu parlamentarnego¹²⁹. Stanowisko doktryny może być tylko argumentem na rzecz dopuszczenia odpowiedzialności politycznej prezydenta. Dopóki jednak mechanizm takiej odpowiedzialności nie zostanie stworzony na gruncie konstytucji, należy przyjąć możliwość realizowania odpowiedzialności politycznej prezydenta w ramach demokratycznych mechanizmów ustrojowych, w formie postawienia kwestii zaufania przed narodem¹³⁰. Jest to forma bezpośredniej odpowiedzialności przed narodem, a w razie nieudzielenia przez naród zaufania, sankcją takiej odpowiedzialności powinno być opuszczenie urzędu przez prezydenta¹³¹.

Realizacja tego rodzaju odpowiedzialności mogłaby się odbyć na drodze referendum. W przyszłości można byłoby rozpatrywać kwestię zaufania przed narodem jako formę odpowiedzialności politycznej prezydenta, gdyby konstytucja wyraźnie zaznaczała, że negatywny wynik referendum powoduje skutek w postaci złożenia urzędu prezydenta.

Obecnie kwestia odpowiedzialności prezydenta przed narodem może być zrealizowana tylko w jednej postaci — odmową ponownego wyboru na następną kadencję.

¹ Słusznie to podkreśla P. Sarnecki: *Prezydent jako organ czuwający nad przestrzeganiem Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 11, s. 14.

² Zob. W. Sokolewicz: *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6, s. 4.

³ Wystąpienie T. Młyńczaka, zastępcy przewodniczącego Rady Państwa na 45 posiedzeniu Sejmu 22 III 1989 r., *Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia Sejmu*, tom 10.

⁴ Nosił on wówczas nazwę „Naczelnik Państwa”, semantycznie zbieżna z nazwą „prezydent”, zapożyczoną z konstytucjonalizmu francuskiego.

⁵ Por. Sokolewicz: *op. cit.*, s. 7.

⁶ Zob. Z. Rykowski, W. Sokolewicz: *Konstytucyjne podstawy systemu naczelnych organów państwowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 5, s. 37 i nast.; M. Kruk: *Zagadnienie jedności władzy i podziału kompetencji*, „Studia Konstytucyjne”, t. II *Założenia systemu politycznego PRL*, red. W. Sokolewicz, Warszawa 1989, s. 31 i nast.

⁷ Zob. *Stanowisko w sprawie reform politycznych*, [w:] *Porozumienia „Okrągłego stołu”* (6 lutego — 5 kwietnia 1989 r.). *Dyskusja plenarna, dokumenty, noty biograficzne*, Warszawa 1989, s. 113.

⁸ Zob. wystąpienie T. Młyńczaka, *Sprawozdanie stenograficzne...*, tom 9.

⁹ Por. *ibidem*, tom 9.

¹⁰ *Ibidem*, tom 9.

¹¹ Pogląd taki wyraził w dyskusji A. Gwiżdż — zob. *Sprawozdanie z XXXII Ogólnopolskiej Sesji Prawa Konstytucyjnego nt. Konstytucja po nowelizacjach 1989 r. w praktyce* (Popowo 31 V–3 VI 1990), „Państwo i Prawo” 1991, nr 7, s. 108.

¹² R.M. Małajny: *Klasyfikacja organów państwowych w świetle nowelizacji Konstytucji PRL z 1989 r.*, cz. I, „Studia Nauk Politycznych” 1989, nr 3 (99), s. 35.

¹³ Zob. Z. Jarosz, S. Zawadzki: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 157; także M. Kruk: *op. cit.*, s. 32 i 55.

¹⁴ Ocenę taką przedstawił L. Winiarski: *Nowy ład konstytucyjny*, „Rada Narodowa” nr 15, z 15 IV 1989, s. 3.

¹⁵ W istocie taki charakter nadaje konstytucji nowela z 7 IV 1989 r., a dodatkowo wzmacnia taką ocenę konstytucji następna jej nowelizacja z 29 XII 1989 r.

¹⁶ Por. dyskusję podczas XXXII Ogólnopolskiej Sesji Prawa Konstytucyjnego — zob. przypis 11.

¹⁷ Dz.U. nr 16, poz. 94.

¹⁸ Obecna nazwa „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej” została nadana nowelą Konstytucji z 29 XII 1989 r. o zmianie nazwy Państwa i zmianie tytułu Konstytucji (punkt 1 i punkt 8), Dz.U. nr 75, poz. 444.

¹⁹ Z. Czeszejko-Sochacki zaliczał prezydenta do organów władzy państwowej, gdzie katalog ten obejmuje Sejm, Senat i Prezydenta. Zob. Z. Czeszejko-Sochacki: *O systemie organów państwowych (Refleksje ogólne)*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 5, s. 72.

²⁰ Sokolewicz: *op. cit.*, s. 8.

²¹ Zob. *Stanowisko w sprawie reform politycznych...*, s. 116.

²² M.in. w doktrynie polityczno-ustrojowej Stronnictwa Demokratycznego. Zob. wypowiedź T.W. Młyńczaka (Przewodniczącego SD) o urzędzie prezydenta, „Kurier Polski” z 30 I 1989 r., s. 1. Podobnie w tezach III Konferencji Ideologicznej nt. *Kierunki prac*

nad nową Konstytucją — ideologiczne założenia SD, „Myśl Demokratyczna” 1989, nr 5, s. 25.

²³ Por. wypowiedź T.W. Młyńczaka — zob. przypis 3.

²⁴ F. Siemieński: *Kwietniowa nowela konstytucyjna 1989 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, nr 4, s. 16.

²⁵ Podobne poglądy w doktrynie wyrazili W. Sokolewicz: *op. cit.*, s. 16 oraz F. Siemieński: *op. cit.*, s. 16.

²⁶ Por. interesujące wywody na temat pojęcia głowy państwa — J. Rogowicz: *Istota władzy głowy państwa*, Warszawa 1932.

²⁷ Zakres niniejszego opracowania nie obejmuje szczegółowych rozważań teoretycznych na temat „organu państwowego”. Nadto doktryna wcześniej podjęła ten temat w szeregu opracowań. Do nich należy też odesłać czytelnika. Zob. J. Trzcíński: *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego*, Wrocław 1974; J. Wiszniewski: *Elementy prawa*, Warszawa 1965, s. 37 i nast.; L. Łustacz: *O definiowaniu władzy*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 3, s. 54 i nast.; Z. Czeszejko-Sochacki: *op. cit.*, s. 68 i nast.

²⁸ Por. P. Sarnecki: *op. cit.*, s. 14.

²⁹ W literaturze przedmiotu uznano zawarte w art. 32 ust. 2 określenia za nad wyraz dyskusyjne pod względem znaczenia normatywnego. Wyrażono pogląd, że zawierają one sformułowania nieostre, wielokrotnie krytykowane przez doktrynę. Zob. W. Sokolewicz: *op. cit.*, s. 16.

³⁰ Stanowisko to zaprezentował W. Sokolewicz: *op. cit.*, s. 16.

³¹ Wprawdzie doktryna jednoznacznie za taką interpretacją się nie wypowiada, można jednak przyjąć, że swego czasu P. Sarnecki taką możliwość interpretacji rozważał, jako jedną z dwóch dopuszczalnych; P. Sarnecki: *op. cit.*, s. 17.

³² Por. *ibidem*, s. 15 i 17 oraz W. Sokolewicz: *op. cit.*, s. 16.

³³ Artykuł ten stanowi: *Prezydent republiki czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji. Zapewnia przez swój arbitraż prawidłowe funkcjonowanie władz publicznych oraz kontynuację państwa. Jest gwarantem niepodległości narodu, nienaruszalności terytorium, poszanowania układów Wspólnoty i traktatów*.

³⁴ Por. W. Skrzydło: *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992 (rozdział V: *prezydent Republiki*), s. 152 i nast.; A. Jamróz: *Status konstytucyjny prezydenta Francji*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 9, s. 86 oraz M. Prélôt, J. Boulois: *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1984, s. 682–686; P. Ardant: *L'article 5 et la fonction présidentielle*, „Pouvoirs” 1987, nr 41, s. 37–38.

³⁵ Por. A. Jamróz: *op. cit.*, s. 86.

³⁶ Zob. wystąpienie T.W. Młyńczaka na 45 posiedzeniu Sejmu PRL, *op. cit.*, łam 8.

³⁷ *Ibidem*, łam 11.

³⁸ Po raz pierwszy redakcję art. 32 ust. 2 konstytucji spotykamy w projekcie roboczym z 4 IV 1989 r. *Projekt ustawy o zmianie Konstytucji PRL (z uwzględnieniem wniosków z dyskusji zgłoszonych na posiedzeniu Komisji Nadzwyczajnej, zalecenia Komisji oraz autopoprawki Rady Państwa)*. Warto nadmienić, iż z niewielkimi zmianami redakcyjnymi ten projekt roboczy został przeniesiony do oficjalnego projektu przedłożonego przez Radę Państwa do drugiego czytania w Sejmie (*Druk sejmowy nr 489*). Zob. *Rejestr i zbiór ustaw za lata 1985–1989*, [w:] *Materiały Kancelarii Sejmu, Zespół Prawny* (sygn. BP-200, t. XL).

³⁹ W trakcie dyskusji rozważano także powierzenie prezydentowi funkcji strażnika ładu ustrojowego. W projektach roboczych, także w propozycji doktryny czytamy odpowiednią redakcję tej funkcji: *Prezydent (...) jest strażnikiem ładu ustrojowego, suwerenności i bezpieczeństwa państwa (...)*. Por. projekt roboczy zmian konstytucyjnych z 31 III 1989 r. (s. 5), także *Propozycje naukowców*, [w:] *Materiały Kancelarii Sejmu...*

⁴⁰ W doktrynie podobne stanowisko zajął P. Sarnecki: *op. cit.*, s. 22.

⁴¹ Podobnie tę funkcję prezydenta ujmuje art. 5 konstytucji francuskiej. W odniesieniu do tej instytucji wyrażono w doktrynie pogląd o czynnej ochronie konstytucji przez prezydenta. Zob. E. Popławska: *Prezydent V Republiki Francuskiej jako strażnik konstytucji*, maszynopis (praca wykonana w ramach CPBP 11.4.II.A).

⁴² „Formalnie prezydent mógłby przeciwstawiać się nowelizacjom konstytucji z argumentem «czuwania nad przestrzeganiem» przez to zasad ustrojowych konstytucji dotychczasowej” — P. Sarnecki: *op. cit.*, s. 22.

⁴³ W trakcie prac redakcyjnych nad ustawą o zmianie konstytucji była przewidziana w projekcie roboczym taka właśnie funkcja prezydenta. Zob. projekt art. 32 ust. 2 w projekcie roboczym z 30 III 1989 r., [w:] *Materiały Kancelarii Sejmu...*

⁴⁴ Por. wystąpienie K. Działocha na konferencji konstytucjonalistów w Popowie — *Sprawozdanie z XXXII Ogólnopolskiej Sesji...*, s. 109.

⁴⁵ *Ibidem*, s. 108–109. Tezę przeciwną postawił A. Gwiżdż w referacie wygłoszonym na tej konferencji; także i inni przedstawiciele doktryny konstytucyjnej, m.in. W. Sokolewicz, M. Kudej. Zob. *ibidem*, s. 109.

⁴⁶ Zob. *Rok 1989. Geremek opowiada, Żakowski pyta*, Warszawa 1990, s. 378.

⁴⁷ K. Działocha: *Naruszenie konstytucji jako podstawa odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CL, Wrocław 1989, s. 45.

⁴⁸ Kluczowym zagadnieniem jest ustalenie możliwości naruszenia norm konstytucyjnych. Jest to problem szczególnie złożony na gruncie obowiązującej konstytucji, zwłaszcza że normatywny charakter konstytucji i jej zakres oraz charakter jej stosowania jest nad wyraz dyskusyjny, także w doktrynie prawa konstytucyjnego. W doktrynie zagadnienia te zajmują poczesne miejsce. Zob. m.in. J. Trzcíński: *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo LXIX, Wrocław 1978, s. 95 i nast.; tegoż autora: *Czynniki kształtujące konstytucję jako akt normatywny o najwyższej mocy prawnej*, [w:] *Problemy prawodawstwa w nowej Konstytucji PRL*, red. A. Patrzalek, Wrocław 1988, s. 5 i nast.; K. Działocha: *Stosowanie Konstytucji PRL*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici”, Nauki Humanistyczno-Społeczne, z. 156, Prawo XXIV, Toruń 1985, s. 17 i nast.

⁴⁹ Prezydent uprawnienie to otrzymał na podstawie nowelizacji art. 19 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w związku z art. 19 punkt 17 ustawy z 29 V 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi PRL i innym organom (Dz.U. nr 34, poz. 178).

⁵⁰ W doktrynie określa się to jako przestrzeganie konstytucji w aspekcie pozytywnego obowiązku realizacji postanowień konstytucji. Por. A. Burda: *Niektóre zagadnienia treści i stosowania Konstytucji PRL*, „Studia Prawnicze” 1966, nr 13, s. 24; S. Rozmaryn: *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961, s. 130 i nast.

⁵¹ Zob. przemówienie Cz. Kiszczaka wygłoszone 6 II 1989 r. podczas pierwszego plenarnego posiedzenia „Okrągłego stołu” w Pałacu URM w Warszawie, [w:] *Porozumienia „Okrągłego stołu”...*, s. 15.

⁵² Podczas negocjacji roboczych w Magdalence 3 IV 1989 r. nad treścią art. 32 konstytucji Cz. Kiszczak argumentował: „Wyraziliście zgodę na formułę prezydentury. To było w pakiecie. Nie możemy teraz zgodzić się na daleko idące modyfikacje” (K. Dubiński: *Magdalena. Transakcja epoki*, Warszawa 1990, s. 192). Natomiast M.F. Rakowski w swoich wspomnieniach wskazuje na obwarowanie przez Moskwę określonymi gwarancjami konstytucyjnymi reformy ustrojowej w Polsce — M.F. Rakowski: *Jak to się stało*, Warszawa 1991, s. 247–248.

⁵³ W negocjacjach przy „Okrągłym stole” potrzebę nadania prezydentowi prawa rozwiązywania parlamentu strona koalicyjno-rządowa argumentowała m.in.: „Nikt nie wie, jak nowy parlament będzie funkcjonował, więc, być może, interes Polski będzie wymagał zlikwidowania go, jeśli zacznie destabilizować państwo”. Zob. *Rok 1989...*, s. 93.

⁵⁴ Por. wywody na temat genezy i koncepcji prezydentury w ramach reformy polityczno-ustrojowej w 1989 r. przedstawione w rozdz. II niniejszej pracy.

⁵⁵ Zob. K. Wołowski: *Arbitraż prezydencki w konstytucji V Republiki Francuskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu”, Nauki Humanistyczno-Społeczne, z. 42, Prawo X, Toruń 1971, s. 130.

⁵⁶ Por. K. Wołowski: *Prezydent republiki w powojennej Francji (IV i V Republika)*, Warszawa-Poznań 1973, s. 160.

⁵⁷ Por. A. Jamróz: *op. cit.*, s. 82.

⁵⁸ Różne stadia ewolucji pojęcia „arbitraż” na gruncie konstytucjonalizmu francuskiego przedstawia K. Wołowski: *Arbitraż prezydencki...*, s. 119 i nast.

⁵⁹ Por. cyt. wystąpienie T.W. Młyńczaka na posiedzeniu Sejmu 22 III 1989 r. *Sprawozdanie stenograficzne...*, łam 11.

⁶⁰ S. Gebethner: *Polski model prezydentury* (opublik. w „The Warsaw Voice” z 30 VII 1988), wersja polska, s. 2, [w:] *Przeobrażenia systemu politycznego w Polsce w latach osiemdziesiątych. Wybory, Prezydent, Rzecznik Praw Obywatelskich, Kultura Polityczna*, Warszawa 1990 (maszynopis) oraz tegoż autora: *Wokół postulatu ustanowienia instytucji Prezydenta PRL*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego” 1989, nr 1 (60), s. 33.

⁶¹ Takie określenie arbitrażu prezydenta w odniesieniu do prezydentury francuskiej podaje W. Skrzydło: *op. cit.*, s. 153.

⁶² Por. P. Winczorek: *Głowa państwa w wyborach parlamentarnych*, „Rzeczpospolita” nr 170 z 23 VII 1991, s. 3; M. Kozakiewicz: *Byłem marszałkiem kontraktowego*, Warszawa 1991, s. 165.

⁶³ Por. *Projekt ustawy konstytucyjnej rządu RP o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej*, „Rzeczpospolita” nr 235 z 8 X 1991, s. 2.

⁶⁴ Sejm na posiedzeniu 10 X 1991 r. odrzucił rządowy projekt ustawy konstytucyjnej. Za odrzuceniem głosowało 133 posłów, przeciw odrzuceniu 100, natomiast 16 posłów wstrzymało się od głosu. W debacie podniesiono, że nastąpiło złamanie zasady, że prezydent, a nie rząd, przedstawia zmiany w konstytucji; zob. „Rzeczpospolita” nr 239 z 12–13 X 1991, s. 1.

⁶⁵ Por. K. Wójtowicz: *Zasady i praktyka funkcjonowania odpowiedzialności konstytucyjnej w innych państwach*, [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, praca zbiorowa pod red. Z. Świdry-Łagiewskiej, Warszawa 1983, s. 31 i nast.; G. Seidler: *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 12, s. 4 i nast.

⁶⁶ Por. T. Szymczak: *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976, s. 44.

⁶⁷ Zob. K. Wołowski: *Odpowiedzialność prezydenta w V Republice Francuskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, nr 2, s. 67 (autor powołuje się na bogatą literaturę francuską).

⁶⁸ *Ibidem*, s. 67.

⁶⁹ *Ibidem*.

⁷⁰ Por. Z. Witkowski: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (1921–1935)*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 54.

⁷¹ Por. K. Wójtowicz: *op. cit.*, s. 40.

⁷² Problematyce odpowiedzialności prezydenta USA w trybie *impeachment* poświęcono w doktrynie wiele miejsca. W Polsce na uwagę zasługują opracowania: A. Podbielski: *Odpowiedzialność prezydenta w systemie konstytucyjnym Stanów Zjednoczonych*, Acta Universitatis Wratislaviensis nr 284, Prawo XLVIII, Wrocław 1975 (zwłaszcza rozdz. V); tenże: *Odpowiedzialność prezydenta przed Kongresem*, s. 88 i nast.; A. Makowski: *Instytucja „impeachment” w Stanach Zjednoczonych*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 12, s. 104 i nast.; R.M. Małajny: *Amerykański model odpowiedzialności konstytucyjnej*, „Studia Prawnicze” 1990, nr 3, s. 45 i nast.

⁷³ Zob. K. Wójtowicz: *op. cit.*, s. 54.

⁷⁴ Kwestię tę regulował art. 32d ust. 2 konstytucji według noweli kwietniowej z 1989 r., obecnie zaś jest to uregulowane w art. 50 ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r., określanej mianem Małej konstytucji (Dz.U. nr 84, poz. 426).

⁷⁵ Zob. M. Pietrzak: *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 2, s. 81.

⁷⁶ Dz.U. nr 11, poz. 84.

⁷⁷ Mowa tu o art. 3 ust. 2 ustawy z 7 IV 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL.

⁷⁸ Por. J. Stembrowicz: *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968, s. 193.

⁷⁹ *Druk sejmowy* nr 69 z 30 X 1989 r.

⁸⁰ Zob. K. Działocha: *Naruszenie konstytucji...*, s. 46; także G. Seidler: *op. cit.*, s. 8.

⁸¹ Por. J. Wróblewski: *Trybunał Stanu. Prawne podstawy odpowiedzialności*, z. 5, Wyd. Stronnictwa Demokratycznego „Epoka” [b.m.r.w.]. W tym samym wydawnictwie ukazała się praca tegoż autora: *Odpowiedzialność konstytucyjna i odpowiedzialność polityczna*, Warszawa 1988; także Z. Świda-Łagiewska: *Zasady odpowiedzialności konstytucyjnej i system kar*, [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, s. 122, i nast.

⁸² J. Wróblewski pisze, że odpowiedzialność konstytucyjna nie wyznacza w prosty sposób konstrukcji winy. Jego zdaniem „w rozwiązaniach należy jednak zbliżyć się bardziej do konstrukcji karnistycznych niż cywilnych” (*Trybunał Stanu. Prawne podstawy odpowiedzialności*, z. 5, s. 10).

⁸³ Odpowiedzialność konstytucyjna prezydenta na gruncie Konstytucji marcowej w istocie ograniczona była także do winy umyślnej. Wynikało to wyraźnie z treści art. 27 ustawy o Trybunale Stanu z 1923 r.

⁸⁴ K. Działocha: *Naruszenie konstytucji...*, s. 45.

⁸⁵ K. Działocha: *Stosowanie konstytucji...*, s. 19.

⁸⁶ Por. M. Pietrzak: *op. cit.*, s. 83; K. Działocha: *Naruszenie konstytucji...*, s. 53–54.

⁸⁷ Por. K. Działocha: *Stosowanie konstytucji...*, s. 20.

⁸⁸ K. Działocha wyróżnia cztery grupy postanowień konstytucji z punktu widzenia ich charakteru normatywnego (por. K. Działocha: *Stosowanie konstytucji...*, s. 47–50).

⁸⁹ Por. W. Zakrzewski: *Konstytucja państwa a konstytucja społeczeństwa. Z problematyki współczesnego konstytucjonalizmu socjalistycznego*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 11, s. 783–784.

⁹⁰ J. Bratoszewski, były sędzia Trybunału Stanu, pisze: „Ewentualny zarzut naruszenia Konstytucji da się pomyśleć — jak się wydaje — raczej na tle tych przepisów, które mają bardziej konkretny charakter, np. w zakresie normującym kompetencje poszczególnych organów, ich zadania lub tryb podejmowania decyzji” — J. Bratoszewski: *Trybunał Stanu. Prawne podstawy odpowiedzialności*, z. 3, Wyd. Stronnictwa Demokratycznego (b.m.r.w.), s. 6.

⁹¹ Por. A. Gubiński: *Trybunał Stanu*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 5–6, s. 5–6.

⁹² Zob. W. Komarnicki: *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 289.

⁹³ Por. Wykaz kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Zespół Prawny Kancelarii Prezydenta RP (stan na 30 IX 1990 r.), maszynopis, s. 27.

⁹⁴ Por. art. 2 ustawy o Trybunale Stanu z 26 III 1982 r. (Dz.U. nr 11, poz. 84).

⁹⁵ Projekt zmiany Konstytucji PRL (*Druk sejmowy* nr 470) w art. 28d przewidywał immunitet prezydenta w wersji immunitetu poselskiego: „Prezydent nie może być pociągnięty do odpowiedzialności karno-sądowej ani aresztowany bez zgody Zgromadzenia Narodowego”.

⁹⁶ Por. Z. Witkowski: *op. cit.*, s. 56–57.

⁹⁷ Zob. ustawę z 12 XII 1992 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 5, poz. 22).

⁹⁸ Projekt zmiany ustawy o Trybunale Stanu (*Druk sejmowy* nr 67) w art. 4 przewidywał, iż wnioszek wstępny mogłyby złożyć komisje senackie lub senatorzy w liczbie 30 oraz komisje sejmowe lub posłowie w liczbie 50.

⁹⁹ Por. F. Siemieński: *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe w Polsce*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Lublin 1985, s. 90.

¹⁰⁰ Zob. art. 49 ust. 1 pkt 4 Małej konstytucji oraz art. 19 ust. 4 noweli ustawy o TS z 12 XII 1992 r.

¹⁰¹ W okresie II Rzeczypospolitej utrata urzędu prezydenta nie była sformułowana w Konstytucji marcowej. Wprowadziła ją dopiero ustawa o Trybunale Stanu z 1923 r., i to nie wprost, lecz przez odpowiednie stosowanie art. 123 i art. 28 ust. 2 ustawy.

¹⁰² K. Wójtowicz: *op. cit.*, s. 55.

¹⁰³ Por. G. Seidler: *op. cit.*, s. 5.

¹⁰⁴ Por. M. Pietrzak: *op. cit.*, s. 88.

¹⁰⁵ Przypadek Ch. de Gaulle’a z 1962 r. wskazuje, że sam fakt naruszenia przepisów konstytucyjnych przez prezydenta był ewidentny z prawnego punktu widzenia, ale oskarżenie nie mogło być brane pod uwagę ze względu na poparcie polityczne, jakie otrzymał w społeczeństwie w wyniku przeprowadzonego referendum. Por. K. Wołowski: *Prezydent republiki...*, s. 158.

¹⁰⁶ Por. Z. Świda-Łągiewska: *Nadzieje i wątpliwości*, [w:] *Trybunał Stanu w PRL...*, s. 218–219.

¹⁰⁷ Do problematyki odpowiedzialności prezydenta na gruncie kwietniowej noweli konstytucji z 1989 r. odnieśli się nieliczni dyskutanci — m.in. J. Zakrzewska, Z. Jarosz, A. Gwiżdż — podczas konferencji konstytucjonalistów w 1990 r. w Popowie. Zob. *Sprawozdanie z XXXII Ogólnopolskiej Sesji Prawa...*, przypis 11.

¹⁰⁸ Por. wystąpienie J. Zakrzewskiej, *ibidem*, przypis 11.

¹⁰⁹ K. Wołowski: *Odpowiedzialność prezydenta...*, s. 68.

¹¹⁰ Por. K. Grzybowski: *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948, s. 162.

¹¹¹ Por. A. Deryng: *Akty rządowe głowy państwa. Rozważania ustrojowe*, Lwów 1934, s. 53.

¹¹² Por. M. Prélot: *De droit constitutionnel*, Paris 1948, s. 527.

¹¹³ Por. K. Wołowski: *Prezydent republiki...*, s. 155–156.

¹¹⁴ Zob. T. Szymczak: *Kontrasygnała aktów prawnych prezydenta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”, Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, z. 38, Łódź 1965, s. 77.

¹¹⁵ Por. wypowiedź A. Gduli [w:] Dubiński: *op. cit.*, s. 171.

¹¹⁶ Por. *Rok 1989...*, s. 181.

¹¹⁷ Kancelaria Prezydenta RP w 1990 r. przygotowała projekt ustawy o kontrasygnacji aktów prawnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (maszynopis powielony), udostępniony autorowi w Biurze Prawnym Kancelarii Prezydenta RP. Z informacji Biura Prawnego wynikało, że konsultacje Kancelarii Prezydenta RP z Prezydium Sejmu X kadencji przed nadaniem temu projektowi procedury ustawodawczej ujawniły brak politycznego zainteresowania ówczesnego Sejmu ustawą o kontrasygnacji.

¹¹⁸ W pracach nad nowelizacją konstytucji była zgłoszona propozycja kontrasygnaty w brzmieniu: *Akt urzędowy prezydenta wymaga dla swej ważności podpisu prezesa Rady Ministrów, który przez podpisanie aktu bierze zań odpowiedzialność*. Por. projekt ustawy (roboczy) o zmianie Konstytucji PRL z 30 III 1989 r., *Rejestr i zbiór ustaw...* (sygn. BP 200, t. XL).

¹¹⁹ Por. R. Mojak: *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1918–1935*, Cz. I, „Annales” UMCS, sectio G 1989, vol. XXXVI; także K. Grzybowski: *op. cit.*, s. 163.

¹²⁰ W. Sokolewicz: *Konstytucja wobec ewolucyjnej zmiany ustroju: od dyktatury proletariatu do demokracji parlamentarnej*, „Studia Konstytucyjne”, t. VIII *Zmiany konstytucyjne a system organów państwa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 1990, s. 58.

¹²¹ Por. K. Dubiński: *op. cit.*, s. 193; K. Gebert: *Mebel*, Londyn 1990, s. 103.

¹²² Por. *Notatkę w sprawie prawnych form działania Prezydenta PRL*, opracowaną przez Kancelarię Rady Państwa, Warszawa — 13 VII 1989 r. (sygn. P-14-65-89), s. 5.

¹²³ Por. *ibidem*, s. 2.

¹²⁴ Por. zarządzenie nr 9/89 Prezydenta RP z 31 XII 1989 r. w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta RP.

¹²⁵ Por. postanowienie Prezydenta PRL z 29 XI 1989 r. (nr K. 113-10-89) w sprawie zakresu uprawnień ministrów stanu.

¹²⁶ Por. *Notatkę w sprawie prawnych form...*, s. 2.

¹²⁷ Weto prezydenta nosi formę wniosku; por. *Weto prezydenta L. Wałęsy w sprawie ustawy z 15 VI 1991 r. „Ordynacja wyborcza do Sejmu RP”*, „Gazeta Wyborcza” z 27 VI 1991 r., s. 3.

¹²⁸ Por. m.in. zarządzenie z 2 VIII 1989 r. w sprawie wyborów uzupełniających do Senatu (Dz.U. nr 48, poz. 263).

¹²⁹ Por. J. Stembrowicz: *op. cit.*, s. 123–124.

¹³⁰ Problematykę tę szerzej przedstawił K. Wołowski, zwracając uwagę na możliwe zakresy bezpośredniej odpowiedzialności politycznej prezydenta w V Republice Francuskiej. Por. Wołowski: *Odpowiedzialność prezydenta...*, s. 73 i nast; także E. Popławska: *Odpowiedzialność prezydenta V Republiki Francuskiej*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 11, s. 75 i 78.

¹³¹ W praktyce ustrojowej Francji ku takim rozwiązaniom skłaniał się Ch. de Gaulle i faktycznie podporządkował się woli narodu wyrażonej w referendum w kwietniu 1969 r. Por. E. Popławska: *ibidem*, s. 78.

Rozdział IV

ZASADY WYBORU PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. Wprowadzenie

Sposób wyboru prezydenta, choć powszechnie uważany za jeden z elementów służących charakterystyce konstytucyjnego usytuowania tego stanowiska, nie przesądza w pełni o jego koncepcji prawnoustrojowej. Charakterystyka tej instytucji musi uwzględniać także inne elementy, zwłaszcza zakres przyznanych prezydentowi kompetencji i zasady jego odpowiedzialności. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że sposób wyboru prezydenta nie jest obojętny dla oceny jego roli z punktu widzenia prawnoustrojowego, jak też nie jest pozbawiony znaczenia politycznego. W oczywisty sposób, bez potrzeby prowadzenia długiego wywodu, wybór prezydenta w głosowaniu powszechnym przyczynia się do podniesienia legitymacji politycznej tego urzędu i wzmocnienia jego autorytetu ustrojowego¹. Zależność ta nie ma jednak charakteru absolutnego.

W doktrynie można spotkać pogląd, wedle którego procedura wyboru ściśle łączy się z pozycją prezydenta w systemie ustrojowym. Za przykład mogą służyć dwustopniowe wybory prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki przez cały naród. Są one cechą systemu prezydenckiego, różniącego się od systemu parlamentarno-gabinetowego². W podanym przykładzie przyjęte zasady wyboru prezydenta, utrwalone w praktyce konstytucyjnej, tworzą określony system prezydentury. Jednak pozycja prezydenta w systemie parlamentarno-gabinetowym nie zależy od przyjętej procedury wyborów. W państwach o ustroju parlamentarno-gabinetowym spotykamy dwa rozwiązania:

- 1) wyboru prezydenta dokonuje parlament³,
- 2) prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych⁴.

Praktyka konstytucyjna państw współczesnych zna trzy sposoby wyboru prezydenta⁵. Pierwszy — oparty na zasadzie powszechnego prawa wyborczego, w którym stosowane są dwie formy: wybory bezpośrednie i pośrednie⁶. Drugi — oparty na wyborach parlamentarnych jednoizbo-

wych lub dwuizbowych połączonych w Zgromadzenie Narodowe. Trzeci — obejmuje wybór prezydenta przez specjalne kolegium wyborcze, które może być organizowane w różny sposób⁷.

Obecnie na świecie przeważa tryb wyboru prezydenta w wyborach powszechnych, rzadziej — przez parlament. Tendencja ta występuje w państwach Europy Zachodniej, a także latynoamerykańskich i Ameryki Północnej. Natomiast w państwach tzw. postsocjalistycznych system tradycyjny, oparty na wyborach parlamentarnych, jest wypierany przez powszechne wybory prezydenckie⁸.

Tryb wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej na gruncie rozwiązań konstytucyjnych z 1989 r. i 1990 r. opierał się na ustaleniach „Okrągłego stołu”. Zagadnienie czasu i sposobu wyboru prezydenta rodziło wówczas wiele niejasności i wahań po stronie koalicyjno-rządowej⁹, mianowicie czy wyboru prezydenta ma dokonać ustępujący Sejm, czy inne ciało w tym celu powołane, w rodzaju kolegium wyborczego¹⁰.

Podczas negocjacji przy „Okrągłym stole” pojawia się także koncepcja wyboru prezydenta w wyborach powszechnych, zgłoszona przez opozycję, a popierana przez SD i ZSL, siły polityczne występujące po stronie koalicyjno-rządowej¹¹. Stronnictwo Demokratyczne zajęło stanowisko, w którym opowiadało się za wyborami powszechnymi, przejściowo jednak dopuszczając wariant wyboru prezydenta przez Sejm i Senat¹². Wkrótce zostało ono ponownie wyrażone na XIV Kongresie SD. Wówczas to zapisano w Programie: „(...) poczynając od następnej kadencji prezydent powinien być wybierany na drodze bezpośrednich wyborów”¹³.

Ustalenie trybu wyboru prezydenta w rozwiązaniach konstytucyjnych z 1989 r. nie wywołało większych dyskusji w czasie prac legislacyjnych. Przyjęto — zgodnie z porozumieniami „Okrągłego stołu” — przejściowo dla wyboru prezydenta „pierwszej kadencji” tryb wyboru przez Zgromadzenie Narodowe¹⁴. W prawie konstytucyjnym znane są przypadki opierania się na przepisach wyjątkowych i przyjęcia rozwiązań „przejściowych” trybu wyboru prezydenta w stosunku do sposobu wyboru ustalonego w konstytucji i traktowanego jako „docelowy” dla danego systemu ustrojowego państwa¹⁵.

Przyjęty w noweli konstytucyjnej z 1989 r. tryb wyboru prezydenta miał swoje szczególne uzasadnienie. Z pewnością nie były to względy prawnoustrojowe, a także te względy nie przesądzały bezpośrednio o przyjęciu w 1990 r. rozwiązania o powszechnych wyborach prezydenckich. Dotykamy w tym miejscu nie najlepszej tradycji polskiego konstytucjonalizmu. W doktrynie podnoszono, że Konstytucja marcowa była pisana przeciwko J. Piłsudskiemu, kwietniowa z myślą o J. Piłsudskim, a przy „Okrągłym stole” urząd prezydenta tworzono z myślą o W. Jaruzel-

skim¹⁶. Jest w tym niewątpliwie wiele racji i może to stanowić przyczynek do historii instytucji prezydentury w Polsce. Podtekst personalny podczas prac nad konstytucyjnym kształtem instytucji prezydenta był wówczas czytelny. Panowało przekonanie, że jedynym kandydatem na prezydenta może być W. Jaruzelski i że z myślą o konkretnym kandydacie stworzono ten urząd. Podobnie też pisano na ten temat¹⁷. Również w trakcie spotkań roboczych przy „Okrągłym stole” wypłynął w sposób otwarty problem personalny prezydentury. W tym kontekście pojawiło się nazwisko W. Jaruzelskiego. Z przyczyn politycznych strona solidarnościowa nie chciała akceptować tej propozycji, wyrażając jednak zgodę na funkcje władcze prezydenta jako instytucji¹⁸. Z wypowiedzi negocjatorów rządowych w oczywisty sposób wynikało, że urząd prezydenta był tworzony z myślą o W. Jaruzelskim¹⁹. Faktu tego nie zmienia okoliczność, że W. Jaruzelski nie był od razu zdecydowany przyjąć urząd prezydenta, jak też fakt, że przez krótki czas była również zgłaszana kandydatura Cz. Kiszczaka²⁰. Interesującą sprawą byłoby poznanie pełnych i rzeczywistych motywów powiązania urzędu prezydenta z osobą W. Jaruzelskiego²¹. Z przyczyn obiektywnych zbadanie tego zagadnienia jest jeszcze utrudnione.

W okresie, gdy nie była przesądzona jeszcze sprawa kandydatury W. Jaruzelskiego, jednocześnie w rozmowach politycznych dyskutowano nad kandydaturą Cz. Kiszczaka. L. Wałęsa złożył 14 VII 1989 r. ważne oświadczenie: „Wewnętrzna i międzynarodowa sytuacja Polski narzuca to, że prezydentem może zostać jedynie osoba reprezentująca rządzącą koalicję”²². Takie stanowisko miało uzasadnienie w postanowieniach „Okrągłego stołu”. Utworzenie w ramach umowy społecznej urzędu prezydenta i przyjęcie kontraktu politycznego (w stosunku 65:35 procent sił politycznych reprezentujących koalicję rządową i opozycję) wskazywało wyraźnie, do kogo będzie należała decyzja co do wyboru prezydenta. Bezsprzecznie, dzięki temu kontraktowi, a nie ustaleniom przy „Okrągłym stole” co do powierzenia konkretnej osobie urzędu prezydenta, W. Jaruzelski mógł otrzymać prezydenturę²³. Zgodnie z logiką polityczną okresu przejściowego przyjęto w noweli Konstytucji PRL tryb wyboru prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe²⁴, który w warunkach polskich w oczywisty sposób zakładał „przejściowo” odrzucenie wyborów powszechnych, ponieważ nie gwarantowały zwycięstwa kandydatowi koalicji rządzącej (PZPR i jej ówczesnych sojuszników).

Zmiana systemu wyboru prezydenta w 1990 r. z parlamentarnych na powszechne miała swoje pośrednie uzasadnienie także w porozumieniach „Okrągłego stołu”. Zagadnienie powszechnych wyborów prezydenckich na gruncie znowelizowanej w 1990 r. konstytucji wymaga kilku uwag

wstępnych. Należy rozważyć dwa aspekty zmiany: polityczny i doktrynalno-prawny. Nie bez znaczenie był aspekt personalny. Dyskusja prowadzona w środowiskach politycznych, w kręgach parlamentarnych, również w masmediach, o przyspieszeniu reform politycznych dotyczyła także prezydentury dla Lecha Wałęsy²⁵. Stworzony układ w ramach kontraktu politycznego, chociaż w części zmieniony w stosunku do pierwotnych ustaleń, nie był na tyle bezpieczny, aby mógł zapewnić mu zwycięstwo przy utrzymaniu dotychczasowego trybu wyboru²⁶. Z tego też względu ponowne wybory prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe nie mogły być brane pod uwagę. Pewnym argumentem potwierdzającym taką tezę jest fakt, że była zgłoszona propozycja wyboru L. Wałęsy na prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, lecz bardzo szybko zrezygnowano z tego trybu wyboru na rzecz powszechnych wyborów prezydenckich. Wybór Wałęsy przez parlament był warunkowany brakiem innych kandydatów na urząd prezydenta, co w praktyce oznaczało niemożliwość zrealizowania tego pomysłu.

Zapowiedź nowych wyborów prezydenta w zmienionym trybie wpływała z konkretnych ustaleń „Okrągłego stołu”, które przewidywały wybory parlamentarne tylko wyjątkowo dla prezydenta „pierwszej kadencji”. Ranga tego zapisu dla kwestii wprowadzenia powszechnych wyborów Prezydenta RP była wciąż znacząca, mimo że w kręgach sił politycznych, określanych mianem postsolidarnościowych, podawano w wątpliwość aktualność umowy politycznej przyjętej przy „Okrągłym stole”²⁷. Wynik wyborów do parlamentu w czerwcu 1989 r. i w konsekwencji przyspieszenie zmian politycznych zdezaktualizowało w efekcie koncepcję ewolucyjnego procesu przemian ustrojowych, obliczoną na okres 4 lat. W ocenie wielu środowisk politycznych przyjęty kontrakt nie miał już sensu. Rzecz cała sprowadzała się do ocen, czy eksperyment polityczno-ustrojowy rozpoczęty na gruncie porozumień z 5 IV 1989 r. już się zakończył. Konkluzją wypływającą z tych ocen było między innymi stwierdzenie, aby odbywający się proces zmian polityczno-ustrojowych zamknąć wolnymi wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi²⁸. Na drodze do rozpisania ewentualnie takich wyborów stał nie rozwiązany problem urzędującego prezydenta. Jego prezydentura była częścią kontraktu z Magdalenki i postanowień „Okrągłego stołu” — ewolucyjnego charakteru przeobrażeń politycznych w ciągu 4 lat.

Wszystkie rodzące się problemy ustrojowe i polityczne zostały przedstawione w debacie sejmowej poświęconej sprawie intensyfikacji prac nad nową Konstytucją RP i sprawie kalendarza politycznego, obejmującego przyspieszone wybory prezydenckie i parlamentarne. W okresie przygotowań do przeprowadzenia tej debaty politycznej znaczący wkład wniósł

urzędujący Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej W. Jaruzelski. Zajął on postawę uwzględniającą istniejące realia polityczne. W liście do Marszałka Sejmu z 28 VII 1990 r. wyraził swoje poparcie dla inicjatywy takiej debaty. Podkreślił, że w pełnieniu urzędu prezydenta kieruje się pełnym zrozumieniem rzeczywistych interesów Polski i oświadczył między innymi: „(...) traktuję mandat prezydencki jako część składową politycznego kalendarza wyborczego, który określony być powinien przez potrzeby konkretnej sytuacji społeczno-politycznej kraju”²⁹. Natomiast w piśmie do Marszałka Sejmu z 19 IX 1990 r. Prezydent RP pisał: „Zapowiedź przejścia do formuły Prezydenta z powszechnych wyborów przyjmuję z pełnym zrozumieniem, jako konsekwencję procesu demokratyzowania Państwa i przejaw reformowania jego najwyższych organów”. Kierując się tym przekonaniem W. Jaruzelski zwrócił się do Sejmu o skrócenie kadencji pełnionego przez siebie urzędu³⁰.

Zagadnienie wyborów prezydenckich w zmienionym trybie było traktowane niewątpliwie jako problem o dużej randze politycznej, a także doktrynalno-prawnej. Należy mieć tu na uwadze zapis z porozumień „Okrągłego stołu” o tymczasowym charakterze wyboru prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe. W określonej sytuacji społeczno-politycznej był on mocno eksponowany nie tylko w kontekście koniunkturalizmu politycznego w postawach wielu czołowych działaczy z nowych ugrupowań politycznych — Porozumienia Centrum czy Ruchu Obywatelskiego Akcja Demokratyczna (ROAD). Służył on także za punkt odniesienia do ocen doktrynalnych przyjętego w konstytucji w 1989 r. trybu wyboru prezydenta.

Bezpośrednio po wyborze W. Jaruzelskiego na urząd prezydenta J. Onyszkiewicz, występując w imieniu Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego na konferencji prasowej i nawiązując do umowy politycznej „Okrągłego stołu”, podniósł kwestię legitymacji polityczno-ustrojowej urzędu prezydenta. Stwierdził: „Mamy świadomość, że wybór ten nie może odpowiadać wielu naszym rodakom (...) z uwagi na tryb wyboru dokonanego głosami ciała przedstawicielskiego odzwierciedlającego swoim składem umowę polityczną «Okrągłego stołu», lecz nie odpowiadającego rzeczywistym preferencjom i opcjom politycznym społeczeństwa”³¹. Zarówno J. Onyszkiewicz, jak i L. Wałęsa w telegramie do nowo wybranego prezydenta³² zapowiedzieli obsadzenie urzędu prezydenta następnej kadencji w wyborach powszechnych głosami wszystkich Polaków. Mandat prezydenta W. Jaruzelskiego, którego wolą było reprezentowanie wszystkich Polaków, był kwestionowany z punktu widzenia politycznego i doktrynalnego. Tryb wyboru prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe wyraźnie kwestionowano w doktrynie prawa konstytucyjnego. Wątpliwo-

ści wiązały się z brakiem ścisłej logicznej zależności między sposobem wyboru prezydenta a jego miejscem w systemie organów państwowych i zakresem jego kompetencji. Przyjęte rozwiązania konstytucyjne postawiły na porządku dziennym przy opracowywaniu nowej konstytucji dyalemat, czy pozostawić aktualne kompetencje prezydentowi, stosując wybory powszechne na ten urząd, czy odwrotnie — zachować dotychczasowy tryb wyboru przez Zgromadzenie Narodowe, lecz zmodyfikować kompetencje i usytuowanie tego urzędu w systemie organów³³. Również w doktrynie zachodniej prezentowany był pogląd, że wybory powszechne stanowią umotywowane dla przyznania prezydentowi szerokich kompetencji³⁴. Podniesiona okoliczność była argumentem na rzecz zajęcia stanowiska pozytywnego w kwestii wyborów powszechnych³⁵.

Nawiązując do debaty sejmowej z 21 IX 1990 r., poświęconej sprawom ustrojowym i tzw. kalendarzowi politycznemu, należy zauważyć, że przyjęto wówczas rozwiązania o istotnych skutkach prawnokonstytucyjnych dla kształtu ustrojowego instytucji prezydenta. Podjęto wówczas uchwałę o skróceniu X kadencji Sejmu i Senatu oraz kadencji Prezydenta RP³⁶, ustalając jednocześnie tak kalendarz polityczny, że działania polityczno-prawne budziły wiele wątpliwości. Przyjęto mianowicie rzeczywiście przyspieszenie powszechnych wyborów prezydenckich w terminie do grudnia 1990 r., natomiast ustalenie terminu w pełni demokratycznych wyborów parlamentarnych przełożono do r. 1991³⁷. Problem nowej konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zszedł na plan trzeci³⁸. Tymi decyzjami Sejmu usankcjonowano koncepcję polityczną niektórych sił politycznych, głównie reprezentowanych przez Porozumienie Centrum. Natomiast w sprawach ustrojowych została przesadzona konstrukcja o daleko idących konsekwencjach m.in. dla funkcji ustrojowej prezydenta i dalszej ewolucji ustroju konstytucyjnego państwa. Następstwa układu konstytucyjno-ustrojowego: konstytucja o rodowodzie stalinowskim z epoki realnego socjalizmu — kontraktowy Sejm z wyborów 1989 r. — prezydent z wolnych wyborów powszechnych jako wyraziciel suwerenności narodowej — zaznaczyły się w krótkiej perspektywie czasu znamionami nieuniknionego kryzysu konstytucyjnego państwa. Zasadność tej tezy potwierdził konflikt między Sejmem a prezydentem przy uchwalaniu zmian konstytucji i ordynacji wyborczej do Sejmu RP w 1991 r. czy wniosek rządu o dymisję z 30 VIII 1991 r., wprawdzie odrzucony przez Sejm, ale rodzący następstwa w formie postulatu uprawnień nadzwyczajnych dla rządu³⁹.

Zasady konstytucyjnoprawne powszechnych wyborów prezydenckich Sejm ustalił na kolejnym plenarnym posiedzeniu 27 IX 1990 r., uchwalając ustawę o zmianie Konstytucji RP i ustawę o wyborze Prezydenta

RP⁴⁰. Na ich podstawie Marszałek Sejmu RP zarządził wybory Prezydenta RP i wyznaczył datę wyborów na 25 XI 1990 r.⁴¹.

Przyjęty tryb powszechnych wyborów prezydenckich w dużym stopniu był warunkowany konkretną potrzebą polityczną, ściśle połączoną z określonymi rozwiązaniami personalnymi⁴². Wiele bowiem przesłanek przemawiało za przyjęciem takich wyborów, aby stworzyć umocowanie polityczno-prawne realizowania przez prezydenta konstytucyjnie nadanych mu uprawnień. Ten tryb inwestytury prezydenta wyznaczył kierunek ewolucji jego pozycji w systemie władzy państwowej.

2. Prawne warunki wybieralności prezydenta i zasada *incompatibilitas*

We współczesnych ustrojach państwowych objęcie urzędu prezydenta łączy się z wypełnieniem wielu warunków. Prawne określenie kwalifikacji politycznych i cech osobistych kandydata na prezydenta w wielu systemach konstytucyjnych regulowane jest z wielką starannością. Rzecz idzie o instytucję ustrojową o wyjątkowym, niepowtarzalnym charakterze. „Nie ma innego naczelnego organu państwa — pisze T. Szymczak — z większą siłą wskazującego cechy jednoosobowego kierownictwa, jednoosobowej odpowiedzialności i jednoosobowej reprezentacji interesów państwa”⁴³. Majestat urzędu prezydenta, jego szczególna ranga ustrojowa i dobrane kandydata godnego na ten urząd uzasadniają w pełni różne ograniczenia stawiane przy jego obsadzeniu.

W tej kwestii spotykamy różnego rodzaju rozwiązania. W konstytucjach współczesnych państw są liczne ograniczenia stawiane przy wyborze na urząd prezydenta, które obejmują zasadniczo: określenie kwalifikacji politycznych i cech osobistych kandydata, czasowe ograniczenia w wyborze na urząd prezydenta, a także związane z zakazem łączenia stanowiska prezydenta z innymi stanowiskami państwowymi. Sposób uregulowania też jest zróżnicowany: od warunków określanych w konstytucjach bardzo ogólnie aż po rozwiązania szczegółowe. Ilustracją drugiego rozwiązania może być zespół ograniczeń stawianych prezydentowi federalnemu RFN, który nie może piastować innego płatnego urzędu, prowadzić przedsiębiorstwa, wykonywać żadnego zawodu ani być członkiem zarządu lub rady nadzorczej przedsiębiorstwa obliczonego na zysk⁴⁴.

Bliższa analiza stawianych kandydatowi warunków wybieralności na urząd prezydenta prowadzi do wskazania pewnej prawidłowości, że przechodzenie do systemu powszechnych wyborów prezydenta zaznacza się wzrostem ilościowym oraz rozszerzeniem zakresu wymogów, jakie musi

spełnić kandydat⁴⁵. Tego rodzaju prawidłowość potwierdza przejście od wyborów parlamentarnych do powszechnych w Polsce w ówczesnym reżimie konstytucyjnym (nowelizacje konstytucji z 1989 r. i 1990 r.). Zasadność tej tezy da się obronić także w świetle obecnych rozwiązań w prawie konstytucyjnym państw zachodnich.

W doktrynie konstytucyjnej okresu międzywojennego W. Komarnicki uzasadniał brak określenia w Konstytucji marcowej szczegółowych kwalifikacji kandydata na urząd prezydenta⁴⁶ w ten sposób, że konstytucja nie stawiając wymogu żadnych kwalifikacji specjalnych od kandydata na ten urząd zakłada, że gwarancją wyboru osoby odpowiedniej jest skład kolegium wyborczego⁴⁷. Ten sposób argumentowania w dużej mierze jest przekonujący, niekoniecznie dlatego, że stoi za nim autorytet wybitnego znawcy prawa konstytucyjnego.

W przypadku wyborów powszechnych powstaje pytanie natury zasadniczej, kto da zabezpieczenie, poza gwarancjami konstytucyjnymi, wyboru na prezydenta kandydata o właściwych kwalifikacjach osobistych, odpowiednim autorytecie, godnego najwyższego urzędu w państwie. Wydaje się, iż z tego wynika konieczność szczegółowego uregulowania trybu wyboru prezydenta w głosowaniu powszechnym w odrębnie uchwalonej ordynacji wyborczej. Natomiast sposób wyboru prezydenta przez Parlament mógł być określony w regulaminie Zgromadzenia Narodowego.

Praktyka ustrojowa wielu państw — m.in. Francji, a także Polski w jednych, jak dotąd, wyborach powszechnych prezydenta w 1990 r. — wskazuje, iż są to zagadnienia nie tylko teoretyczne. Problem nabiera jeszcze większego znaczenia w państwach, gdzie wyrobienie polityczne elektoratu, kultura polityczna, prawidłowe mechanizmy gry politycznej nie są jeszcze dostatecznie rozwinięte i nie mogą stanowić naturalnych mechanizmów eliminacji „przypadkowych” kandydatów. W tych przypadkach również zabezpieczenia konstytucyjne nie zawsze mogą być wystarczające.

Określenie interesującego nas zagadnienia terminem „warunki wybieralności” na urząd prezydenta jest ogólne. Obsadzenie urzędu prezydenta obwarowane różnorodnymi warunkami sprowadza się do określenia reżimu prawnego: w jakich warunkach można objąć ten urząd (warunki pozytywne), a w jakim przypadku zachodzą prawne ograniczenia lub przeszkody w wyborze na stanowisko prezydenta. Z tym łączy się jeszcze zagadnienie kumulacji stanowisk państwowych, czyli kwestia *incompatibilitas*. Rozpatrzmy zatem w kolejności takie zagadnienia, jak: oznaczenie kwalifikacji politycznych i cech osobistych kandydata, ograniczenia w wyborze na urząd prezydenta, wreszcie zagadnienie ograniczeń w kumulacji stanowiska prezydenta z innymi stanowiskami państwowymi.

2.1. Kwalifikacje i cechy osobiste kandydata

We współczesnych systemach ustrojowych konstytucje formułują najczęściej wymogi co do kwalifikacji kandydata w zakresie: wieku, obywatelstwa, zamieszkiwania oraz wyznania. Te rozwiązania w Polsce rozpatrzmy w świetle dwóch nowel konstytucyjnych: z 7 IV 1989 r. i z 27 IX 1990 r.

Konstytucyjne warunki wybieralności w świetle noweli Konstytucji PRL z 7 IV 1989 r. były dwa: posiadanie obywatelstwa polskiego oraz pełnia praw wyborczych do Sejmu (art. 32a pkt 3: *Prezydentem może być wybrany każdy obywatel Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, który korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu*). W. Sokolewicz stwierdził, że w istocie jest to jeden warunek, ponieważ *pełnia praw wyborczych przysługuje tylko obywatelom polskim*⁴⁸. Już z treści konstytucji (...*obywatel PRL, który korzysta z pełni praw wyborczych...*) wynika, że obywatelstwo nie jest wyłącznym warunkiem, obywatel może bowiem być ograniczony w prawach wyborczych, np. wyrokiem sądowym utraty praw publicznych. Wiek kandydata nie został określony *expressis verbis* w kwietniowej noweli konstytucji, a wynikał z innych przepisów konstytucji i z ordynacji wyborczej do Sejmu w sprawie określenia zasad wyboru do Sejmu⁴⁹. W świetle tych przepisów na prezydenta mógł być wybrany każdy obywatel, który ukończył 21 lat. W okresie prac legislacyjnych były zgłoszone propozycje rozwiązań konstytucyjnych w sprawie warunków, jakie powinien spełniać kandydat. Proponowano między innymi wprowadzenie dolnej granicy wieku wyższej od potrzebnej do wyboru na posła⁵⁰. Nie przyjęto sugestii innych ograniczeń, by wybór mógł być dokonany tylko spośród posłów i senatorów⁵¹. Nie było też żadnych konstytucyjnych ograniczeń związanych z afiliacjami politycznymi — lub brakiem takich — kandydata na stanowisko prezydenta⁵². W praktyce konstytucyjnej na prezydenta PRL został wybrany I sekretarz KC PZPR, Wojciech Jaruzelski, który po wyborze złożył rezygnację z funkcji partyjnych, pozostając nadal członkiem partii aż do rozwiązania się PZPR 27 I 1990 r. Przyjęta w tym zakresie praktyka nie poszła w kierunku sztucznego rozwiązania w postaci wystąpienia z partii lub zawieszenia członkostwa partyjnego. W przypadku przyjęcia któregoś z tych rozwiązań byłoby to niechlubnym nawiązaniem do kamuflażu partyjności B. Bieruta. Ponadto byłoby niewłaściwe, ponieważ wówczas w sposób zamierzony stanowisko prezydenta miało być powierzone przedstawicielowi PZPR.

Wprowadzenie systemu powszechnych wyborów prezydenckich pociągnęło za sobą zmianę warunków wybieralności, jakie powinien wypełnić

kandydat. Zgodnie z nowelizacją Konstytucji RP w dniu 27 IX 1990 r. art. 32a punkt 3 otrzymał nowe brzmienie: *Prezydentem może być wybrany każdy obywatel Polski, który ukończył 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu*⁵³. Pierwsze dwa warunki mają charakter stały, trzeci natomiast jest oznaczony funkcją zasad prawa wyborczego do Sejmu. Z zasad tych wynika po kolejnej nowelizacji Konstytucji RP w 1991 r. następne ograniczenie — warunek zamieszkiwania w Polsce przez okres 5 lat (zasada domicylu)⁵⁴. Zapewne wprowadzenie tego warunku dla kandydata do urzędu prezydenta nie pozostało bez wpływu doświadczeń z praktyki ustrojowej pierwszych powszechnych wyborów prezydenckich. Ograniczenia w wyborze na urząd prezydenta zasadą domicylu nie powinny budzić wątpliwości co do ich słuszności. Wydaje się, że od kandydata na pierwszy urząd w państwie powinno się wymagać więzi z krajem, także przez fakt zamieszkiwania na jego terytorium w określonym czasie. Nasuwa się w tym miejscu postulat *de lege ferenda fundamentali*, aby warunek zamieszkiwania kandydata na terytorium Polski przez określony czas był zapisany w Konstytucji RP wprost wraz z pozostałymi warunkami określającymi kwalifikacje kandydata na ten zaszczytny urząd. Należy oczekiwać, iż postulat będzie spełniony już przy opracowywaniu nowej konstytucji, w przeciwnym razie warunki stawiane kandydatom na prezydenta i posła byłyby niewspółmiernie zróżnicowane. W obecnym stanie prawnym zasada domicylu w przypadku prezydenta wynika pośrednio z zasad prawa wyborczego do Sejmu.

Wydaje się, iż warunek obywatelstwa w przypadku wyborów prezydenckich powinien być precyzyjniej określony w konstytucji. W dotychczasowym stanie prawnym warunek ten według zasad ogólnych wynika z ustawy o obywatelstwie⁵⁵. Urząd prezydenta bezwzględnie powinien być ściśle związany z państwem i Narodem. Kandydatom na ten urząd muszą być stawiane w tym zakresie szczególne warunki. Przy obecnej tendencji otwarcia się na emigrację nietrudno sobie wyobrazić, że prezydentem może zostać obywatel polski posiadający również obywatelstwo innego państwa. Pamiętając, że sukces wyborczy może być w dużej części funkcją środków finansowych zaangażowanych w kampanię wyborczą, warunki stawiane kandydatowi na prezydenta przy wymogu posiadania obywatelstwa polskiego mają zabezpieczać polską rację stanu, toteż minimum, jakie ma być spełnione w opisanym przypadku, powinno dotyczyć zrzeczenia się obywatelstwa innego państwa. Kwestią szczegółowego ustalenia może być moment, kiedy takie zrzeczenie nastąpi. Można przyjąć rozwiązanie, że w momencie rejestracji kandydata przez Państwową Komisję Wyborczą⁵⁶ albo po wyborze, ale przed złożeniem ślubowania. Nie można byłoby też odmówić zasadności innemu postu-

latowi, aby obywatelstwo kandydata wynikało z urodzenia, a nie z naturalizowania. Postulowane rozwiązanie nie byłoby odosobnione. W konstytucjach wielu państw przewidziano bowiem taką kwalifikację, którą musi spełniać kandydat⁵⁷.

Przyczynkiem do zagadnienia kwalifikacji kandydata na urząd prezydenta w Polsce może być praktyka konstytucyjna innych państw. Obecne rozwiązania konstytucji są zbliżone do stosowanych w innych państwach. Cenzus wieku został wyżej określony we Włoszech (50 lat) i w RFN (40 lat)⁵⁸. Brak jest natomiast formalnych wymogów wieku dla kandydata w Finlandii. Stosunkowo oryginalne rozwiązanie zastosowano swego czasu w konstytucji ZSRR, wprowadzając podwójną granicę wieku. Artykuł 127 stanowił: *Na prezydenta ZSRR może być wybrany obywatel ZSRR po ukończeniu 35 lat i nie starszy niż 65 lat*⁵⁹. Wymóg zamieszkiwania kandydata na terytorium państwa przez określony czas przewiduje wyraźnie Konstytucja USA⁶⁰.

Z krótkiego przeglądu stosowanych rozwiązań we współczesnych systemach ustrojowych bezwzględnie dwa warunki są uważane za najważniejsze: wymóg obywatelstwa i określenie wieku kandydata na prezydenta⁶¹. Takie też warunki zostały postawione kandydatom na urząd Prezydenta RP.

2.2. Ograniczenia w wyborze na urząd prezydenta

Na gruncie polskich rozwiązań konstytucyjnoprawnych należy zwrócić uwagę na dwie kwestie w zakresie ograniczeń w wyborze prezydenta. Obie nowele konstytucji, tj. z 7 IV 1989 r. i z 27 IX 1990 r., przyjęły zasadę, że prezydent może być ponownie wybrany tylko jeden raz⁶². Zatem maksymalny okres sprawowania urzędu prezydenta został ustalony na dwie kadencje. Czas sprawowania urzędu był wprawdzie zróżnicowany, według bowiem rozwiązań z 1989 r. kadencja trwała 6 lat, a zatem czas maksymalny wynosiłby 12 lat, natomiast w obecnym stanie prawnym kadencja została określona na 5 lat, co daje łączny okres sprawowania urzędu prezydenta nie dłuższy niż 10 lat. Ograniczenie wprowadzono w chwili powstania instytucji prezydenta we Francji, a wytyczało ono z ustawy konstytucyjnej III Republiki Francuskiej z 1875 r.⁶³ Ponowny wybór sprzeczny był bowiem z charakterem ustroju republikańskiego, według którego prezydent nie może sprawować swej funkcji dożywotnio. Sama zasada przez wiele lat wynikała ze zwyczaju konstytucyjnego, a jako norma konstytucyjna, bardziej precyzująca ograniczenie ponownej wybieralności prezydenta, została zapisana po pierwszej wojnie światowej⁶⁴.

We współczesnym prawie konstytucyjnym ograniczenie wyboru do dwóch kadencji jest powszechną zasadą⁶⁵. Za wyjątki od tej zasady można uznać rozwiązania konstytucyjne Finlandii, V Republiki Francuskiej i Włoch, gdzie prezydent może być wybierany wielokrotnie, bez żadnych ograniczeń⁶⁶. Nie w każdym jednak z tych przypadków można mówić o absolutnej swobodzie ponownego wyboru tej samej osoby na urząd prezydenta. Czytając konstytucję Włoch, która w ogóle nie wypowiada się na temat ponownego wyboru prezydenta, można teoretycznie wnosić, że każdy prezydent może być ponownie wybierany bez ograniczeń. W rzeczywistości problem jest bardziej złożony. Wielokrotne sprawowanie mandatu prowadziłyby do usztywnienia sposobu sprawowania funkcji prezydenta, zwłaszcza prezydent traciłby rolę czynnika równowagi na rzecz czynnika hamującego procesy polityczne⁶⁷. To znów z kolei prowadziłyby do umocnienia władzy prezydenta i usunięcia kontroli parlamentu, zwłaszcza w przypadku odpowiedzialności politycznej. Stąd zapewne pojawienie się na forum parlamentu projektu, według którego prezydent nie może być bezpośrednio ponownie wybrany, a nawet żądanie mniejszości dotyczące wprowadzenia absolutnego zakazu ponownego wyboru⁶⁸. Zatem sprawa dopuszczalności ponownego wyboru jest we Włoszech otwarta i każdorazowo weryfikowana przez praktykę konstytucyjną, która przesądziła o niedopuszczalności ponownego wyboru⁶⁹.

W doktrynie można spotkać pogląd, że ograniczenie do jednorazowej reelekcji nie oznacza, by osoba, która piastowała urząd prezydenta przez dwie kolejne kadencje, nie mogła objąć go ponownie w przyszłości⁷⁰. Pogląd ten został wyrażony w związku z treścią art. 54 ust. 2 ustawy zasadniczej RFN (*Ponowny wybór jest dopuszczalny tylko raz*), jednak treść zapisu w innych konstytucjach dotycząca reelekcji jest tak samo ujęta, np. art. 32a ust. 2 Konstytucji RP: [...] może być ponownie wybierany tylko jeden raz. W związku z tym należy stwierdzić, iż ograniczenie dotyczy w ogóle dwóch kadencji, a nie dwóch kolejnych kadencji. Wynika to z wykładni gramatycznej, ponieważ konstytucje mówią o ograniczeniach w ponownym wyborze, a nie o ograniczeniach w wyborze na kolejne kadencje⁷¹. Takie stanowisko jest próbą zastosowania wykładni rozszerzającej, mając bowiem na uwadze ograniczenie do dwóch kolejnych kadencji ustrojodawca mógłby się wypowiedzieć podobnie, jak to przyjęto w konstytucji Portugalii⁷².

Kwestią wymagającą ustosunkowania się jest zagadnienie dopuszczalności kandydowania w sytuacji skazania przez Trybunał Stanu. Ograniczenie takie wynika z ustawy o Trybunale Stanu z 26 III 1982 r.⁷³ Może ono dotyczyć urzędującego prezydenta w związku z art. 32d ust. 2 Konstytucji RP (a następnie art. 50 ust. 1 Małej konstytucji). Należy wnosić, iż w przypadku skazania urzędującego prezydenta za naruszenie konsty-

tucji i ustaw oraz za przestępstwo (karne) może być wymierzona kara w formie usunięcia z urzędu⁷⁴. Orzeczenie tej kary powodowałoby czasową lub stałą niemożność kandydowania na stanowisko prezydenta. Także w przypadku orzeczenia przez Trybunał Stanu kary pozbawienia praw publicznych pociągałoby za sobą taki sam skutek. Ograniczenia w omawianej sytuacji mają zastosowanie w przypadku skazania przez Trybunał Stanu innych osób, które mogłyby pretendować do kandydowania na urząd prezydenta. Wynika to bezpośrednio z postanowień konstytucji w kwestii warunku — pełni praw wyborczych do Sejmu. Prawomocne skazanie przez Trybunał Stanu przesądza bowiem negatywnie o tej kwalifikacji kandydata. Podobnie kwestie te są regulowane w państwach współczesnych, między innymi w ustawie zasadniczej RFN⁷⁵.

W przyjętych regulacjach w Konstytucji RP nie znalazły odzwierciedlenia ograniczenia o wyjątkowym charakterze, które w niektórych państwach są stosowane jako wyjątkowa klauzula o charakterze *stricte* politycznym, pozbawiająca prawa kandydowania na urząd prezydenta określonych osób. Tak było we Francji, gdzie na mocy ustawy z 4 VIII 1894 r. wykluczono od prezydentury członków rodziny panującej. Do chwili obecnej ograniczenie to pozostało w związkowej ustawie zasadniczej Republiki Austriackiej, gdzie na mocy jej postanowień członkowie domów panujących albo takich rodzin, które dawniej panowały, są wykluczeni z wyboru⁷⁶.

Omówione wyżej przypadki stosowania tego rodzaju klauzuli wyjątkowej należą już raczej do przeszłości. Nie można natomiast z całą pewnością stwierdzić, czy tego typu ograniczenia nie powtórzą się w czasach współczesnych, może w nieco innym zakresie. Wyraźne postępy demokratyzacji życia publicznego swoim zasięgiem obejmują coraz szersze obszary geograficzne. Jest to pewna gwarancja, że nowe konstytucje będą wolne od takich klauzul. Problemy mogą jednak powstać, gdyż w wielu państwach postsocjalistycznych, również w Polsce, niektóre siły polityczne wyrażają chęć przeprowadzenia prawnej dekomunizacji w sferze życia politycznego⁷⁷.

Na obecnym etapie rozwoju konstytucjonalizmu nie jest problematyczna dopuszczalność wyboru kobiety na urząd prezydenta⁷⁸. A jednak w doktrynie problem ten budził wcześniej wątpliwości. Wobec braku wyraźnego ograniczenia konstytucyjnego uważano, że „należy raczej przyjąć” dopuszczalność wyboru kobiety na stanowisko prezydenta⁷⁹. Na marginesie zgłoszonych wątpliwości podnoszono, że również w czasach współczesnych wiele przepisów, zwłaszcza teksty ślubowań, zredagowano z myślą o mężczyźnie. Wobec tego rodziły się obawy, czy wybór kobiety na prezydenta nie wiązałby się z potrzebą koniecznych zmian redakcyjnych konstytucji⁸⁰. Z satysfakcją można zauważyć, iż polskie rozwiązania konstytucyjne są wolne od tych problemów.

2.3. Zasada *incompatibilitas*

Szczególna pozycja instytucji prezydenta zakłada przyjęcie zasady *incompatibilitas*, to znaczy niełączenia tego urzędu z pełnieniem innych stanowisk państwowych. Co do istoty i genezy tej zasady istnieje daleko idąca zgodność poglądów w doktrynie polskiego prawa konstytucyjnego⁸¹. Na ogół przyjmuje się, że wynika ona z obaw przed kumulacją w rękach jednostki zbyt wielu stanowisk państwowych, co równałoby się skupieniu silnej władzy przez prezydenta. Tego rodzaju zastrzeżenia wysuwano w trakcie opracowywania konstytucji Stanów Zjednoczonych Ameryki⁸². Właściwego znaczenia zasada ta nabrała w systemie parlamentarno-gabinetowym, gdzie wykształciła się głównie jako reguła oddzielająca prezydenta od mandatu parlamentarnego. Zakaz łączenia stanowisk zachował w pełni aktualność do czasów współczesnych, a nawet jeszcze bardziej jest dziś przestrzegany ze względu na troskę o zachowanie bezstronności i niezależności działania przez prezydenta oraz o należyty głowie państwa prestiż⁸³.

W konstytucjonalizmie współczesnym zasada *incompatibilitas* została rozbudowana do niespotykanych wcześniej rozmiarów, a przykładem rozwiązania najdalej idącego jest konstytucja Republiki Włoskiej. Z brzmienia art. 84 tej konstytucji⁸⁴ wynika rozległy zakres tej zasady, a doktryna wyprowadza z jego dyspozycji wymóg niełączenia urzędu prezydenta z żadnym innym stanowiskiem administracyjnym i politycznym, również ze stanowiskiem kierowniczym w partii, ze zwykłym członkostwem partyjnym, a nawet oznacza zakaz wstąpienia do partii⁸⁵.

W doktrynie Z. Witkowski komentując art. 84 jeszcze bardziej uściśla rozumienie tej zasady, wskazując, że działa ona w połączeniu z urzędem publicznym wybieralnym i niewybieralnym lub prywatnym, a nawet oznacza zakaz wykonywania jakiegokolwiek zawodu w trakcie sprawowania urzędu prezydenta. Jednak z nielicznymi wyjątkami wszelkie stanowiska i urzędy wygasają *ipso iure*, a te nieliczne ulegają zawieszeniu na czas urzędowania (np. stanowisko profesora uniwersytetu)⁸⁶.

Na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego zasadę *incompatibilitas*, traktowaną bardzo szeroko, przyjęła Konstytucja marcowa. W art. 53 ustanawiała ona zakaz piastowania jakiegokolwiek urzędu oraz mandatu parlamentarnego (sejmowego i senackiego). Przyjęte rozwiązanie upodabniało się do ówczesnych praktyk we wszystkich państwach Europy środkowowschodniej, z wyjątkiem Litwy, chociaż i tam w praktyce ustrojowej przyjęto zwyczaj składania mandatów parlamentarnych przez prezydentów-elektów⁸⁷. W rozwiązaniach konstytucyjnych w latach 1989–90 brak było odnośnych zapisów określających zasadę niełączenia stanowiska pre-

zydenta z innymi stanowiskami państwowymi. Kwestia *incompatibilitas* została rozwiązana dopiero w ustawie konstytucyjnej z 17 X 1992 (tzw. Mała konstytucja) w art. 31.

Przy braku szerszej dyskusji w polskiej doktrynie jest rzeczą trudną poznać motywy zwolnienia urzędu prezydenckiego od tego rodzaju ograniczeń. Postulat konstytucyjnego określenia zasady *incompatibilitas* i jej zakresu zgłosiła Rada Legislacyjna, opiniując projekt zmian konstytucji w 1989 r.⁸⁸ Należy stwierdzić jednoznacznie, że w tym stanie rzeczy mieliśmy wyraźną lukę prawną o istotnym znaczeniu ustrojowym w zakresie uregulowania statusu prawnoustrojowego prezydenta.

W jakim zakresie jest to problem istotny, przedstawimy na przykładzie praktyki konstytucyjnej. W tym miejscu należy zgłosić jeszcze jedną uwagę. Skoro w wielu dyskusjach politycznych i parlamentarnych pojawia się problem nielączenia mandatu parlamentarnego z niektórymi funkcjami i stanowiskami, zwłaszcza w sferze życia gospodarczego, wydaje się, iż nie da się pominąć rozwiązania kwestii *incompatibilitas* w odniesieniu do urzędu Prezydenta RP. Praktyka ustrojowa podjęła obecnie ten problem w Polsce, zwłaszcza wiele dyskusji wywołała propozycja prezydenta L. Wałęsy połączenia sprawowanego przez niego urzędu ze stanowiskiem premiera⁸⁹.

Problematyce *incompatibilitas* warto poświęcić jeszcze kilka uwag, aby wykazać, że nie traci ona na aktualności również na tle nowej regulacji tej kwestii w 1992 r. Praktyka konstytucyjna państw współczesnych dostarcza kilku spostrzeżeń co do rozumienia tej zasady przez ustawodawstwo konstytucyjne. Należy zwrócić uwagę na różnice w określeniu momentu, w którym rozpoczyna się zastosowanie zasady *incompatibilitas*. Ustawodawstwo różnych państw i praktyka ustrojowa wykazują dwa różne momenty. Pierwszy — to moment wyboru; według art. 23 konstytucji Finlandii prezydent z mocy samego prawa (*ipso iure*) traci wówczas mandat parlamentarny, a inne stanowiska z tym momentem uznaje się za zdymisjonowane. Drugi — to moment złożenia ślubowania lub przysięgi i objęcia urzędu. W ten sposób rozwiązano te kwestie we Włoszech, RFN i Austrii. W tych wszystkich przypadkach nielączenie stanowisk jest oczywiste z mocy prawa od momentu oficjalnego przyjęcia urzędu (najczęściej liczy się to od chwili złożenia ślubowania lub przysięgi). Wprawdzie konstytucje nie stanowią o tym *expressis verbis*, przyjmuje się jednak interpretację, potwierdzoną praktyką, że przy braku uzależnienia początku obowiązywania zasady *incompatibilitas* od wyrażenia jakiegoś szczególnego aktu woli przez zainteresowanego należy przyjąć bieg przewidziany prawem⁹⁰.

W zakresie regulacji *incompatibilitas* nie wszystkie konstytucje wypowiadają się dostatecznie jasno. Pojawiła się w związku z tym wątp-

liwość, czy kandydat na prezydenta może pełnić mandat parlamentarny i co się dzieje z mandatem deputowanego wybranego na prezydenta z chwilą objęcia urzędu. Jest to o tyle istotne, że w przypadku Włoch ustalił się zwyczaj polityczny wybierania prezydenta wyłącznie spośród parlamentarzystów (deputowanych lub senatorów)⁹¹. W kwestii losów mandatu deputowanego w okresie od wyboru do przyjęcia urzędu odpowiedzi udzieliła doktryna. Jeżeli konstytucja nie rozstrzyga, że mandat wygasa z chwilą wyboru, a czyni to tylko konstytucja Finlandii, przyjmuje się stanowisko, że z dniem wyboru na prezydenta nie może on sprawować innych urzędów. W doktrynie włoskiej, na którą powołuje się Z. Witkowski, przytacza się argument, że z punktu widzenia politycznego jest pożądane, aby już prezydent-elekt nie piastował innych stanowisk i urzędów, gdyż wybór zakłada domniemanie przyjęcia stanowiska prezydenta⁹².

Na zakończenie jeszcze jedna uwaga co do zakresu samej zasady w rozwiązaniach konstytucyjnych państw współczesnych. Wspomnieliśmy o tym przy omawianiu rozwiązania włoskiego. Uzupełniając, można zauważyć, że ograniczenie niełączenia stanowiska prezydenta z innymi urzędami dotyczy także wykonywania zawodu (art. 61 konstytucji Austrii) i funkcji lub stanowisk lukratywnych, głównie w sferze podmiotów gospodarczych (art. 55 ustawy zasadniczej RFN). A więc znacznie szerzej niż to było praktykowane wcześniej w prawie konstytucyjnym wielu państw, gdzie ograniczenie to sprowadzało się głównie do równoczesnego piastowania mandatu parlamentarnego.

Wydaje się, iż tego typu ograniczenia wynikają ze specyfiki warunków politycznych i społeczno-ekonomicznych tych państw, a nie przesądzają o tym zasady przyjętego ustroju. Wyraźnie z tego wynika, że w ustroju parlamentarno-gabinetowym państw współczesnych zasada *incompatibilitas* nie sprowadza się wyłącznie do zakazu równoczesnego piastowania mandatu parlamentarnego z innym stanowiskiem państwowym, jak to miało miejsce na początku rozwoju tego ustroju.

3. Organizacja i tryb wyboru prezydenta

Konstytucyjne regulacje zasad wyboru prezydenta z 1989 r. i z 1990 r. przyjęły dwa zupełnie odrębne tryby. Stało się to w sytuacji, kiedy pozostałe elementy konstrukcji prawnej tej instytucji nie uległy zmianie. Zmiana wyboru prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe na wybory powszechne przez Naród nie pozostanie bez wpływu na pozycję ustrojową tej instytucji.

Wydaje się zasadne, aby przedstawić obydwie rozwiązania i sposób przeprowadzenia wyborów prezydenckich w praktyce konstytucyjnej. Być może, wybory prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe mają już wyłącznie walor historyczny. Nawet jeśli tak, to przedstawienie ostatnich w tej tradycji wyborów parlamentarnych prezydenta będzie miało swoje uzasadnienie. W nie mniejszym stopniu przemawia za takim rozwiązaniem okoliczność, że wokół trybu wyboru prezydenta w praktyce konstytucyjnej wyłoniło się kilka kwestii, głównie proceduralnych, jednak o wyraźnym odniesieniu do kształtującego się w naszym kraju demokratycznego systemu sprawowania władzy państwowej.

Zacznijmy zatem od przedstawienia organizacji i trybu wyboru prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, tak jak to przewidywała Konstytucja PRL po nowelizacji z 7 IV 1989 r. w art. 32a ust. 1: *Prezydenta wybierają Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe*. Natomiast art. 32b w ust. 1–5 ustalał tryb i procedurę podejmowania uchwał w sprawie wyboru prezydenta. Kierownictwo obrad Zgromadzenia Narodowego zostało złożone w ręce Marszałka Sejmu. Konstytucja precyzowała terminy zwołania Zgromadzenia Narodowego w celu wyboru prezydenta w sytuacji terminowego upływu kadencji oraz w przypadku opróżnienia urzędu prezydenta, a więc w sytuacjach wyjątkowych. W każdym przypadku był to termin 1 miesiąca⁹³. Wypada wyraźnie zaznaczyć, że Zgromadzenie Narodowe mogło zebrać się tylko i wyłącznie w przypadkach przewidzianych w konstytucji, a więc w celu wyboru prezydenta i rozstrzygnięcia innych kwestii związanych z piastowaniem tego urzędu (art. 32b ust. 1). Ta szczególna forma łącznego działania obu izb parlamentu była zarezerwowana tylko dla spraw związanych z urzędem prezydenta, co miało podkreślać jego rangę ustrojową, wyraźnie przy tym wskazując, że nie każde wspólne posiedzenie izb stanowi Zgromadzenie Narodowe⁹⁴.

Nowela kwietniowa Konstytucji PRL ograniczyła się do unormowania najistotniejszych elementów samego procesu wyborczego, w pozostałych kwestiach postępowanie wyborcze należało do praktyki konstytucyjnej. W tym zakresie odwołano się do praktyki konstytucyjnej II Rzeczypospolitej, zwłaszcza do założeń regulaminu Zgromadzenia Narodowego z 1922 r.⁹⁵ Wzór ten odnajdujemy w przedłożonym przez Konwent Seniorów projekcie regulaminu obrad Zgromadzenia Narodowego w związku z wyborem Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁹⁶. W praktyce okazało się, że swoboda, jaką pozostawił ustawodawca, została wystawiona na ciężką próbę, natomiast Zgromadzenie Narodowe nie bez trudności zdołało się uporać z powstałymi dylematami w praktyce ustrojowej.

Wątpliwości budziło kilka kwestii, łącznie z procedurą uchwalenia regulaminu. Praktyka okazała się w tym wypadku niejednoznaczna. Regulamin Zgromadzenia Narodowego z okresu II Rzeczypospolitej przyjął formę ustawy, natomiast przyjęty przez Zgromadzenie Narodowe 19 VII 1989 r. był uchwałą Zgromadzenia Narodowego⁹⁷. Przyjęta procedura uchwalenia i forma prawna wspomnianego regulaminu stały się podstawą do postawienia zarzutu jego niezgodności z Konstytucją PRL przez senatora L. Piotrowskiego na posiedzeniu Senatu 1 VIII 1989 r.⁹⁸ Trybunał Konstytucyjny nie wypowiedział się w kwestii postawionego zarzutu, tak jak to opiewał wniosek senatora L. Piotrowskiego. Trzeba stwierdzić, że przy braku wiążących rozstrzygnięć konstytucyjnych, zwłaszcza przepisów zabraniających uchwalenia przez Zgromadzenie Narodowe wewnętrznego regulaminu obrad, zgłoszone zastrzeżenia nie miały uzasadnienia prawnego.

Należy zaznaczyć, że mimo różnic w formie prawnej wspomnianych regulaminów praktyka konstytucyjna pierwszego Zgromadzenia Narodowego z 1922 r., przy podobnym stanie prawnym, może być argumentem rozstrzygającym na rzecz legitymacji Zgromadzenia Narodowego do uchwalenia swojego regulaminu obrad w 1989 r.⁹⁹ Przyjęty regulamin regulował zasady i procedurę postępowania przy przeprowadzaniu wyboru prezydenta. Jak się miało okazać w trakcie obrad, nie był on jednak dostatecznie precyzyjny, by sprostac wszystkim stanom faktycznym, jakie pojawiły się podczas wyboru. Przebieg obrad Zgromadzenia Narodowego wykazał, jak złożoną materią konstytucyjną jest wybór prezydenta. Pierwsze trudności pojawiły się już podczas dyskusji wokół techniki głosowania. Po długiej debacie w kwestiach proceduralnych przyjęto, nawiązując do przedwojennej tradycji, głosowanie imienne kartkami, a także wniosek zgłoszony w trakcie dyskusji, że po przeprowadzeniu głosowania jego szczegółowe wyniki wraz z głosami poszczególnych posłów zostaną opublikowane w stenogramie z obrad¹⁰⁰. W szczególności spór nie sprowadzał się wyłącznie do techniki głosowania, czy wybór ma być przeprowadzony w głosowaniu jawnym czy w głosowaniu tajnym. Istota dotyczyła wprowadzenia instrumentu kontroli przez wyborców, jak też przez kierownictwa ugrupowań politycznych, sposobu głosowania przez poszczególnych członków Zgromadzenia Narodowego¹⁰¹. W konsekwencji przyjęte rozwiązanie, niezależnie od techniki głosowania imiennego kartkami, opierało się na zasadzie głosowania jawnego. W konkretnej sytuacji wyborów prezydenta w 1989 r. przyjęta technika głosowania miała daleko idące skutki praktyczne i zapewne nie była bez wpływu na wynik końcowy wyboru prezydenta¹⁰².

Ustalona procedura obrad Zgromadzenia Narodowego obejmowała przyjęcie regulaminu obrad, zgłoszenie kandydatur, akt wyboru prezyden-

ta i złożenie przez niego ślubowania, a także zatwierdzenie protokołu z obrad. Wszystko, co nie mieściło się w przyjętym porządku było wykluczone i nieważne z mocy prawa (§ 2 ust. 2).

Dalsze regulacje konstytucyjne dotyczące sposobu wyboru prezydenta przedstawione będą na podstawie przebiegu wyboru prezydenta z 19 VII 1989 r. Zgodnie z konstytucją prawo zgłoszenia kandydatów na prezydenta przysługiwało członkom Zgromadzenia Narodowego w liczbie co najmniej 1/4 ogólnej liczby członków Zgromadzenia (art. 32b ust 4). W praktyce oznaczało to liczbę 140 członków Zgromadzenia Narodowego i próg ten, łączony z pozostałymi elementami konstrukcji prawnej prezydentury, został ustalony przy „Okrągłym stole”¹⁰³. W doktrynie podniesiono wątpliwość, czy nie jest to zbyt wysoki próg, uniemożliwiający wysunięcie kandydatury małym lub średnim ugrupowaniom politycznym¹⁰⁴. W pewnym sensie podniesione w doktrynie wątpliwości potwierdził W. Sokołowicz, który stwierdził, że wykluczało to zgłoszenie kandydata przez samych tylko senatorów¹⁰⁵. W gruncie rzeczy liczby te nie mogły mieć większego znaczenia w świetle ustalonych proporcji Sejmu kontraktowego, zwłaszcza że każda z głównych stron „umowy społecznej” miała zagwarantowaną taką proporcję liczby głosów, co w praktyce powinno zapewnić ówczesnej koalicji partii niezbędną większość głosów.

W wyborach prezydenta w 1989 r. została zgłoszona tylko kandydatura W. Jaruzelskiego, co urzędowo, zgodnie z regulaminem, potwierdził Marszałek W. Kozakiewicz¹⁰⁶. Brak kontrkandydata wyjaśnia oświadczenie posła B. Geremka i przedstawione przez przedstawicieli pozostałych klubów poselskich stanowiska. Przewodniczący Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, poseł B. Geremek, wskazał: „Faktyczna decyzja leży w rękach koalicji rządowej, dysponującej jednoznaczną większością w Zgromadzeniu Narodowym. Czynimy własnym stanowisko Lecha Wałęsy wyrażone w oświadczeniu z 14 VII, że wewnętrzna i międzynarodowa sytuacja Polski narzuca to, że prezydentem może zostać jedynie osoba reprezentująca rządzącą koalicję”¹⁰⁷. Oświadczenia klubowe sygnalizowały już możliwość zmiany orientacji politycznej części elektorów, narastanie objawów załamania się układów koalicyjnych, traktowanych jeszcze wtedy jako trwałe i obowiązujące¹⁰⁸.

W następnej kolejności nastąpił akt wyboru. Marszałek M. Kozakiewicz przypomniał treść odnośnych przepisów konstytucji, które stanowiły: *Uchwały Zgromadzenia Narodowego w sprawie wyboru Prezydenta zapadają bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia. Dalej: Jeżeli w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów na prezydenta nie uzyska wymaganej większości głosów, w każdym kolejnym głosowaniu wyklucza się kandy-*

data, który w poprzednim głosowaniu uzyskał najmniejszą liczbę głosów (art. 32b ust. 2 i 5). Wybór został przeprowadzony przy następującym stanie faktycznym: liczba członków Zgromadzenia Narodowego wynosiła wówczas 559 osób; w głosowaniu wzięło udział 544 posłów i senatorów; oddano 537 ważnych głosów; na kandydata głosowało 270 posłów i senatorów. Protokół ustalenia wyników głosowania nad kandydaturą W. Jaruzelskiego określił bezwzględną większość, która wynosiła 269 głosów¹⁰⁹. Na tej podstawie Marszałek M. Kozakiewicz stwierdził, że Wojciech Jaruzelski otrzymał wymaganą liczbę głosów i został wybrany przez Zgromadzenie Narodowe na Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹¹⁰.

Już po przeprowadzeniu głosowania pojawiły się wątpliwości co do sposobu ustalenia wyników głosowania. Okazało się, że Konstytucja PRL i regulamin nie regulują w sposób dostateczny technicznej strony samego aktu wyboru. Powstała wątpliwość, co to znaczy bezwzględna większość głosów. Wynikało to z tego, iż przy braku konstytucyjnej definicji „bezwzględnej większości głosów” regulamin Zgromadzenia Narodowego w paragrafie 7 przyjął ustalenie, że za wybranego uważa się kandydata, który uzyskał bezwzględną większość ważnie oddanych głosów. To z kolei zostało zakwestionowane jako niezgodne z art. 32b ust. 2 konstytucji.

W zasadzie pojawiły się kontrowersje wokół dwóch interpretacji: prawnej interpretacji definicji „bezwzględnej większości głosów” oraz spór o interpretację regulaminowego pojęcia większości bezwzględnej. Według niektórych interpretacji za podstawę wyboru prezydenta należy wziąć liczbę głosujących z wymogiem 50% + 1 głosujący, a nie podstawę według regulaminu, co stanowi 50% + 1 głosów ważnie oddanych¹¹¹. Przystępując do analizy prawnej zaproponowanej metody obliczania głosów przede wszystkim należy postawić pytanie, jak należy traktować postanowienia paragrafu 7 regulaminu w świetle regulacji prawnych problemu ważności uchwały Zgromadzenia Narodowego. Opierając się na zasadach teorii prawa, regulamin należy traktować jako akt prawny wykonawczy w stosunku do postanowień konstytucji, gdyż on w sposób szczegółowy reguluje odpowiednie zagadnienia konstytucyjne. Zatem w świetle logiki prawniczej brak jest sprzeczności między postanowieniami konstytucji a odpowiednimi regulacjami regulaminowymi. Z pewnością nie może być brany pod uwagę w tym miejscu zarzut niezgodności z art. 32 ust. 2 konstytucji. Interpretacja prawnicza powinna iść w kierunku ustalenia w świetle postanowień paragrafu 7 regulaminu pojęcia bezwzględnej większości. Konstytucja nie zawiera definicji takiej większości, wobec tego taką definicję ustaliło Zgromadzenie Narodowe w swoim regulaminie. Co więcej, przyjęta praktyka znajduje potwierdzenie w po-

dobnym rozwiązaniu z okresu międzywojennego, na gruncie praktyki regulaminu z 1922 r.

Na marginesie sporu interpretacyjnego dotyczącego pojęcia „bezwzględnej większości” warto przypomnieć, że konstytucje niektórych państw bardzo precyzyjnie określają zasady ustalania wyników wyboru prezydenta¹¹². Idąc za tym przykładem, należałoby postulować przyjęcie tych zasad w polskiej konstytucji, także w przypadku zastosowania trybu wyborów powszechnych, niezależnie od regulacji tych zagadnień w odrębnej ustawie (ordynacji wyborczej).

W trakcie posiedzenia Zgromadzenia Narodowego wyłoniła się kontrowersja zwłaszcza wokół interpretacji pojęcia większości bezwzględnej w wersji podanej w regulaminie (§ 7). W istocie powstał kuriozalny spór o połowę głosu. Z czego to wynikało? Regulamin mówił o większości bezwzględnej obliczonej od otrzymanych 50% głosów ważnych + 1 głos. Natomiast interpretacja przyjęta w protokole ustalenia wyników wyboru do obliczenia tej większości absolutnej wzięła za podstawę 50% ważnie oddanych głosów + 1/2 głosu. Przy stanie faktycznym — 537 ważnie oddanych głosów — dawało to po obliczeniach matematycznych różny wynik. W przypadku pierwszym 270 głosów, w przypadku drugim 269¹¹³. Ostatecznie sprawę rozstrzygnięto formalnie, opierając się na regulaminie obrad, przegłosowując sprostowania protokołu z wyboru. W ten sposób ustalono w postępowaniu regulaminowym większość absolutną na 270 głosów¹¹⁴.

Właściwie wątpliwości wokół obliczenia większości bezwzględnej pozostały w doktrynie w dalszym ciągu nie rozstrzygnięte. W części piśmiennictwa konstytucyjnego prezentowane było stanowisko, że większość absolutna wynosiła 269 głosów, a prezydenta wybrano 2 głosami¹¹⁵, w części zaś, że wybór nastąpił 1 głosem¹¹⁶. W każdym razie przewaga 1 czy 2 głosów daje większości absolutnej i tak bardzo mały margines.

Najistotniejsze jednak w tych wyborach były następstwa, konsekwencje ustrojowe. W komentarzach na temat wyborów bardzo eksponowano swego czasu element zaskoczenia, którym nie był sam wynik, chociaż mógł wzbudzić taką reakcję. Osoba prezydenta dla części Zgromadzenia Narodowego stanowiła trudny wybór. Spodziewano się jednak, że jako kandydat koalicji i wsparty jej głosami w wyborze nie jest zagrożony. To, co wzbudziło rzeczywiste zainteresowanie, to szczegółowa analiza personalna wyników głosowania. Jak słusznie zauważono w publicystyce, niespodzianką okazał się sposób, w jaki doszło do powierzenia mandatu prezydenta¹¹⁷. Okazało się bowiem, że swój wybór W. Jaruzelski zawdzięczał grupie posłów i senatorów ideowo związanych z „Solidarnością”. Zawiodła natomiast rachuba na trwałą koalicję. Z grona elektorów

koalicyjnych oddano 11 głosów przeciwnych wyborowi W. Jaruzelskiego na prezydenta¹¹⁸. Uratowało jego mandat — i jest to właściwe określenie — 11 elektorów Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego, którzy oddali głosy nieważne lub wcześniej opuścili salę posiedzeń Sejmu. Można się też spotkać z twierdzeniem, że W. Jaruzelski został wybrany jednym głosem — głosem senatora H. Bernatowicza¹¹⁹. Akt wyboru miał swoistą dramaturgię¹²⁰. Było to zderzenie skutków losowych ze świadomą i konsekwentną decyzją w postępowaniu części członków Zgromadzenia. Trudno przewidzieć losy historii, ale głęboka prawda na pewno została wyrażona w słowach wicemarszałka Senatu A. Wielowiejskiego, który mówił, że postanowił ratować proces demokratyzacji¹²¹.

Z wielu komentarzy, często skrajnych, jakie towarzyszyły wyborowi prezydenta w 1989 r., jeden przemawia do przekonania, najkrócej też ujmując konsekwencje ustrojowe tego wyboru: „Nie mogło być lepszego wyjścia niż wybór Jaruzelskiego i nie można było tego wyboru dokonać lepiej niż właśnie 1 głosem. Ten wynik od początku określił cały model postępowania gen. Jaruzelskiego jako prezydenta”¹²². Można by do tego dodać nowy komentarz, nie aprobując tezy o najlepszym wyborze jednym głosem, jednakże trafność oceny konsekwencji takiego wyboru pozostaje bezsporna.

Decyzja wyboru prezydenta przez Naród w powszechnym głosowaniu poprzedzona została pracami ustawodawczymi, które znalazły wyraz w regulacjach konstytucyjnych i ustawowych z 27 IX 1990 r.

Jak już wcześniej była mowa, problematyka wyboru prezydenta była przedmiotem ożywionej dyskusji politycznej i publicystycznej co najmniej od marca 1990 r. Zasadniczą debatę parlamentarną w sprawie wyborów prezydenckich Sejm przeprowadził w trakcie 39 posiedzenia plenarnego 20–21 IX 1990 r. W pełni podzielam pogląd, że była to debata nad ostatecznym opracowaniem koncepcji politycznej co do wyboru prezydenta¹²³, przeprowadzona jednakże w ramach pierwszego czytania projektów zmiany konstytucji i projektu ustawy o wyborze prezydenta, jakie wpłynęły do łaski marszałkowskiej¹²⁴. Przypomnijmy, że przedmiotem pierwszego czytania były projekty (prezydencki i poselski) zmiany Konstytucji RP oraz poselski projekt ustawy o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹²⁵.

Debatą parlamentarną na 39 posiedzeniu zakończyła się skierowaniem tych projektów do rozpatrzenia przez Komisję Ustawodawczą¹²⁶. Do problematyki wyborów prezydenckich Sejm wrócił na kolejnym 40 posiedzeniu plenarnym 27 IX 1990 r. i po przeprowadzeniu drugiego czytania uchwalił odpowiednie regulacje konstytucyjne i ustawowe¹²⁷.

Założeniem naczelnym prac ustawodawczych nad tymi regulacjami prawnymi wyborów prezydenckich było wprowadzenie konstytucyjnej zasady wyborów powszechnych na ten urząd¹²⁸. Problematyka powszech-

ności wyboru prezydenta w wymiarze koncepcji politycznej została przesądzona w debacie parlamentarnej nad kalendarzem politycznym podczas 39 posiedzenia Sejmu¹²⁹. W licznych wystąpieniach poselskich podczas tej debaty podkreślano, że właściwie decyzje polityczne zostały podjęte wcześniej, zanim zapytano Sejm o jego stanowisko w tej sprawie¹³⁰. Propozycje Komisji Ustawodawczej i debata poselska podczas drugiego czytania zmierzały do stworzenia rozstrzygnięć prawnych, które zapewnią realizację tej koncepcji. Zostało to wyraźnie podkreślone w wystąpieniu posła sprawozdawcy przy omawianiu zmiany konstytucji, a także w dyskusji¹³¹.

Poza kwestią powszechności wyboru prezydenta — kolejnym założeniem prac ustawodawczych było uczynienie prezydenta wiarygodnym reprezentantem Narodu i stworzenie mu prawdziwej legitymacji¹³². Właściwie kolejność powinna być odwrócona, gdyż zasada powszechności wyboru jest środkiem do osiągnięcia tych wartości konstytucyjnych instytucji prezydenta. Natomiast można stwierdzić, bez długiego wywodu, że elekcja prezydenta przez Naród legitymuje instytucję i wyznacza jego pozycję ustrojową¹³³. Realizacja stawianych założeń będzie miała wówczas miejsce, gdy zostaną spełnione pewne szczegółowe warunki. Za najistotniejsze można uznać:

- 1) odpowiednie kryteria niezbędne do zgłoszenia kandydatury (tzw. kryteria selekcji wstępnej);
- 2) odpowiednie określenie większości głosów przy przyjęciu stosunkowo wysokiego progu;
- 3) wymóg frekwencji wyborczej.

Wydaje się, że w trakcie prac ustawodawczych myślano o tym, aby określić warunki trybu wyboru prezydenta¹³⁴, jednak ustawodawcy zabrakło konsekwencji do pełnego zrealizowania pomysłów. Sejm warunki te jakby potraktował wybiórczo. Chociaż dwa pierwsze warunki zostały określone na poziomie spełniającym standardy właściwej legitymacji, zbliżone do rozwiązań znanych w ustrojach demokratycznych, to postulat stworzenia niezbędnego progu frekwencji wyborczej nie uzyskał poparcia Sejmu. Podniesione tu zagadnienia zasługują na szczegółowe rozpatrzenie.

W trakcie prac ustawodawczych pojawił się problem zakresu niezbędnych zmian postanowień konstytucji. W debacie poselskiej podczas 40 posiedzenia Sejmu, a wcześniej w pracach Komisji Ustawodawczej podniesiono dość istotne zagadnienie, czy problem prezydentury w regulacjach konstytucyjnych ma być zredukowany tylko do kwestii sposobu wyboru prezydenta¹³⁵. Zdania były podzielone. Brak było jednomyślności zarówno w Komisji Ustawodawczej, jak i w trakcie debaty w tak ważnej kwestii, jak rozszerzenie proponowanej zmiany konstytucji o sprawy konstytucyjnych uprawnień. Świadczy o tym między innymi treść sprawozdania Komisji, gdzie został umieszczony wniosek mniejszości¹³⁶. Propozy-

cje tam zgłoszone dotyczyły uprawnień w stosunku do Rady Prezydenckiej (zwoływanie posiedzeń i przewodniczenie podczas obrad), kierowanie do Sejmu i Senatu orędzi w ważnych sprawach dla państwa i Narodu oraz prawo zarządzania ogólnonarodowego referendum. Nasuwa się pewna wątpliwość, dlaczego zagadnienie roli ustrojowej prezydenta w systemie sprawowania władzy nie zostało podjęte w szerszym zakresie. W związku z proponowaną nowelizacją konstytucji istniało już wówczas, także i obecnie, uzasadnienie konstytucyjne dla wyraźnego określenia pozycji prezydenta w konstytucyjnym systemie organów państwowych. Zwłaszcza było to warunkowane propozycją zmiany zasad wyboru prezydenta. Tymczasem Sejm oddalił wniosek mniejszości, obejmujący minimalny zakres zmian, niewystarczający w stosunku do uzasadnionych potrzeb prawnoustrojowych¹³⁷. Decyzję Sejmu może w części wyjaśniać uzasadnienie, jakie było przedstawione przeciwko propozycjom wniosku mniejszości w debacie poselskiej. Argumentowano, że nie należy zmieniać niczego więcej ponad to, co jest potrzebne do sprawnego przeprowadzenia zamysłu politycznego¹³⁸. Wchodzenie w zagadnienie prerogatyw może prowadzić do niebezpiecznych zjawisk w sferze stabilności państwa. Dodawano zaraz, że terminarz czynności wyborczych jest przyjęty, a wybory prezydenckie trzeba przeprowadzić w określonym terminie¹³⁹. Jeszcze jedna uwaga. Koncepcja utworzenia Rady Prezydenckiej, odrzucona przez Sejm, odzyskała jakby na nowo swoją rację bytu, kiedy prezydent L. Wałęsa w styczniu 1991 r. wysunął propozycję powołania Rady Politycznej przy Prezydencie RP¹⁴⁰.

Zmianom konstytucyjnoprawnym z września 1990 r. towarzyszyły także problemy natury legislacyjnej. Materie ustawowe przeplatały się z problematyką konstytucyjną. Zgłoszono postulat bliższego określenia w konstytucji podstawowych zasad wyboru, jak liczba tur głosowania, wymagana większość w pierwszej i drugiej turze, warunki ostatecznego wyboru¹⁴¹. Tymczasem zagadnienia te zostały uregulowane w ordynacji wyborczej dotyczącej wyboru prezydenta¹⁴². Pojawiły się także propozycje rozwiązań tej samej problematyki w konstytucji i w ordynacji wyborczej¹⁴³. Tych problemów było znacznie więcej, o czym poinformował poseł sprawozdawca ustawy o wyborze prezydenta¹⁴⁴.

Bliższego omówienia wymagają także zagadnienia związane z trybem i formalną stroną prac legislacyjnych. Kolejny raz na przestrzeni stosunkowo krótkiego okresu rozstrzygnięcia prawne dotyczące zasadniczych materii konstytucyjnych zapadały w znacznym pośpiechu. Kolejny raz rzecz dotyczyła instytucji prezydenta, regulacji o fundamentalnym znaczeniu konstytucyjno-ustrojowym, przesądzającej o pozycji prezydenta w systemie organów państwowych. Metoda kształtowania procesu decyzyjnego w Sejmie budziła wiele wątpliwości i wchodziła jakby na stałe do

praktyki polskiego parlamentaryzmu. Przyjęta procedura zmian ustrojowych wywołała niezadowolenie i krytyczne uwagi posłów. W wielu wypowiedziach wysuwano zwłaszcza zastrzeżenia i uwagi co do tempa prac, w skrajnych przypadkach nazywanego „wyścigami parlamentarnymi w rozstrzyganiu spraw zasadniczych, którymi wpisujemy się do księgi rekordów Guinnessa”¹⁴⁵. Przyjęta procedura podejmowania decyzji przez Sejm w sprawie wyborów prezydenta była tym bardziej drażliwa, że całej sprawie towarzyszyło przekonanie znacznej części posłów o niewłaściwej kolejności działań, choć decyduje się o sposobie konstruowania instytucji, której rola w systemie sprawowania władzy nie została dotąd jednoznacznie określona¹⁴⁶. Wysuwany był w związku z tym argument, że najpierw powinno się uchwalić konstytucję, żeby można było oprzeć przyszłość Polski na rzetelnych i jednoznacznych podstawach ustrojowych¹⁴⁷. Inny, dość często podnoszony zarzut to fakt, że „Sejm po raz kolejny w ciągu kadencji znajduje się w sytuacji przymusowej. Jest to przymus, któremu poddać się musimy” [posłowie]¹⁴⁸. Nieuzasadniona, według wielu posłów, była okoliczność stawiania ich w przymusowej sytuacji dostosowywania się do ambicji i planów grup politycznych czy względów personalno-politycznych¹⁴⁹. Podniesione zarzuty nie wynikały tylko z krytycyzmu posłów, gdyż w ich świetle rodziło się zasadnicze pytanie o suwerenne i niezależne podejmowanie decyzji przez posłów w ramach demokracji. Były to problemy o wyraźnym odniesieniu do rodzącego się systemu sprawowania władzy i do praktyki ustrojowej budowanej na zdrowych zasadach. Był to wreszcie problem właściwych rozwiązań konstytucyjnych, przemyślanych, wyważonych i dostosowanych do rzeczywistych potrzeb ustrojowych.

Tak więc system wyboru prezydenta unormowany został w znowelizowanych art. 32a i 32b Konstytucji RP oraz w ustawie o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵⁰. Przedstawiając bliżej tryb wyboru, jego analizę ograniczymy do konstytucji i zasadniczych instytucji i rozwiązań zawartych w ustawie, która w części reguluje także w szczególności sposób stronę techniczno-organizacyjną procesu wyborczego.

3.1. Zarządzanie wyborów

Wybory prezydenta zarządza Marszałek Sejmu w ściśle określonym konstytucyjnie terminie¹⁵¹. Przewidziane są dwa terminy: 1) w sytuacji terminowego upływu kadencji w przedziale czasu między czwartym a trzecim miesiącem przed upływem kadencji urzędującego prezydenta; 2) na wypadek opróżnienia urzędu termin ten nie może przekroczyć 14 dni od dnia zwolnienia urzędu (nie później niż w czternastym dniu). Drugim

terminem, który konstytucyjnie obliguje marszałka, jest wyznaczenie daty wyborów przypadającej w ciągu 2 miesięcy od dnia zarządzenia wyborów (art. 32a ust. 5 i art. 7 ustawy). Precyzyjne wyznaczenie terminów w Konstytucji RP było uwarunkowane wymogami kalendarza wyborczego, który ustala poszczególne czynności wyborcze. Istotne jest również to, że do zarządzenia o wyznaczeniu wyborów załącza się wspomniany kalendarz wyborczy, a całość ogłasza w Dzienniku Ustaw (art. 8 ustawy).

Pierwsze wybory prezydenta zostały przeprowadzone na podstawie nowych przepisów przejściowych zawartych w art. 2 ust. 2 ustawy nowelizującej konstytucję. Było to epizodyczne skrócenie konstytucyjnych terminów do zarządzenia pierwszych wyborów. Wyznaczono wówczas dwumiesięczny termin liczony od daty wejścia w życie noweli konstytucji. W praktyce wybory zostały zarządzane w dniu wejścia w życie wspomnianej ustawy, to jest 2 X 1990 r.¹⁵²

3.2. Zasady wyboru

Artykuł 32a ust. 1 konstytucji stanowił: *Prezydent jest wybierany przez Naród*. Zasada ta wymaga wyjaśnienia. Można wnosić, że ustawodawca miał na uwadze zasadę powszechności, która mogłaby być interpretowana w kategoriach demokracji ogólnonarodowej. Ten zapis konstytucyjny, wówczas jeszcze w formie projektu, poseł sprawozdawca uzasadnił następująco: „użyte określenie oznacza, że wybory mają mieć charakter powszechny, ma wskazywać na łączność pomiędzy wolą wyborców, Narodu, a wyborem prezydenta”¹⁵³. Ta interpretacja nie jest oczywista, dlatego już podczas debaty sejmowej pojawiły się wątpliwości wśród części posłów. Postulowano przy tym, aby wyraźnie zaznaczyć, że prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych¹⁵⁴.

Zasadnicza wątpliwość, jaka się pojawiła wokół pojęcia „Naród”, wynikała z rozbieżności w pojmowaniu tego terminu. Według niektórych posłów Naród był pojmowany w sposób wąski, nacjonalistycznie, kiedy pojęcie to utożsamia się w państwie z częścią społeczeństwa o narodowości polskiej¹⁵⁵. Przy przyjęciu takiej interpretacji w oczywisty sposób wybory prezydenta przez Naród byłyby zanegowaniem ich powszechności. Częściowo wątpliwości wokół konstytucyjnego terminu „Naród” zostały wyjaśnione już w Sejmie¹⁵⁶. W świetle poglądów wyrażonych w doktrynie, pojęcie konstytucyjne „Naród” należy interpretować w kategoriach politycznych i prawnych, które obejmują szerszy zakres, odnosząc się do społeczności zamieszkującej w państwie, niezależnie od jej pochodzenia etnicznego¹⁵⁷.

Wracając do zasady powszechności wyboru prezydenta wyrażonej już ogólnie w art. 32a ust. 1, należy dodać, że jej właściwe definiowanie jest możliwe po uwzględnieniu postanowień konstytucji w art. 94 ust. 3, gdzie określono zasady wyboru prezydenta. Dopiero wówczas można określić tryb wyboru w świetle postanowień Konstytucji RP w sposób następujący: prezydent wybierany jest przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Bliżej poszczególne kategorie zasad wyboru prezydenta precyzuje ustawa o wyborze prezydenta i do niej odsyłamy w celu wyjaśnienia szczegółowych warunków wyboru prezydenta na podstawie przyjętych zasad¹⁵⁸. W tym miejscu można dodać, że sposób uregulowania trybu wyboru prezydenta w polskiej konstytucji jest zbieżny z regulacjami w innych państwach, chociaż tam zasady te wynikają wprost z postanowień konkretnego artykułu konstytucji, a nie, jak wykazaliśmy, opierają się na szeregu zapisów konstytucyjnych¹⁵⁹.

3.3. Zgłaszanie kandydatów

Kandydaturę mogą zgłosić dwa podmioty: 1) organizacje polityczne i społeczne; 2) wyborcy¹⁶⁰. Zgłoszenie kandydata musi być poparte osobistymi podpisami co najmniej 100 tysięcy wyborców (art. 40 ustawy o wyborze prezydenta). Poparcie udzielone dla kandydata nie może być wycofane. Zagadnieniu temu trzeba poświęcić nieco więcej uwagi, także ustawa podejmuje tę kwestię w rozbudowanej formie w całym rozdz. 5.

Warunkiem zgłoszenia kandydatury jest zebranie podpisów co najmniej 100 tysięcy wyborców. Ustawa niestety nie precyzuje kwestii, czy wyborca może udzielić poparcia więcej niż jednemu kandydatowi. Zagadnienie to wymaga omówienia, gdyż jest to także doniosły problem dla praktyki. Akceptując przyjęty w ustawie sposób wysuwania kandydatur, należy go bliżej sprecyzować. Jednoznacznie trzeba podkreślić, że wyborca może złożyć swój podpis na liście jednego kandydata. Odmienne stanowisko kłóciłoby się z prostą zasadą logiki, że skoro wyborca ma jeden głos i może go oddać na jednego kandydata, to oznacza, że udziela poparcia w wyborach kandydatowi wcześniej przez niego zgłoszonemu. Zgłoszenie kandydata jest formą udzielenia mu akceptacji. Podobnie w wyborach głos można oddać tylko na jednego kandydata do objęcia urzędu prezydenta. Przyjęty w ustawie sposób zgłaszania kandydatur również budzi wątpliwości. Tak duża liczba podpisów powoduje, że pojawiają się trudności w sprawdzeniu wiarygodności złożonych podpisów popierających danego kandydata. A więc jest tu problem zasadniczy, czy mógł tak dużej liczby podpisów zapewnić do końca postulat rzeczywistego

poparcia kandydata przez wyborców. Należy przyjąć, że podniesione wątpliwości dotyczą w zasadzie technicznych warunków weryfikacji rzetelności sporządzania list przez komitety wyborcze, co przy użyciu techniki komputerowej jest możliwe do zrealizowania. Sama natomiast zasada wyrażona w art. 40 ustawy jest oparta na głębszych przesłankach.

Na rzecz przyjętego rozwiązania przemawiają dość istotne argumenty. Powaga urzędu wymaga dla uwiarygodnienia kandydata znacznie szerszego poparcia niż chociażby poparcie kandydatury na posła lub senatora¹⁶¹. W istocie chodzi o osoby cieszące się zaufaniem społecznym w skali całego kraju, a nie o przypadkowych polityków o lokalnym znaczeniu. Także jest to zbieżne z postulatem generalnym, aby prezydent posiadał należytą legitymację, a niewątpliwie środkiem do jej osiągnięcia ma być wymóg uzyskania 100 tysięcy podpisów. Wprawdzie te same argumenty były podniesione we wniosku postulującym przyjęcie 50 tysięcy podpisów¹⁶², jednak argument, że liczba 100 tysięcy podpisów za kandydaturą jest za wysoka, nie może być przyjęty¹⁶³. Chociaż praktyka ostatnich i jedynych dotąd powszechnych wyborów prezydenta potwierdziła, że zdobycie 100 tysięcy podpisów dla niektórych zgłoszonych wstępnie kandydatur okazało się zbyt trudne¹⁶⁴, to jednak z doświadczenia tego może wynikać jedynie wniosek, że przyjęte rozwiązanie spełniło pokładane oczekiwania. Był to wskaźnik wiarygodności kandydata, a zarazem skuteczny mechanizm wstępnej selekcji kandydatów, nie zawsze najodpowiedniejszych na urząd prezydenta¹⁶⁵. Przyjęte ograniczenia w ustawie o wyborze prezydenta nie są niczym wyjątkowym. O wiele bardziej rygorystyczna jest procedura zgłaszania kandydatów np. we Francji¹⁶⁶. Zgłoszenie kandydatury jest tam obciążone dodatkowo obowiązkiem złożenia kaucji w wysokości 10 tysięcy franków, która przepada, jeżeli kandydat nie uzyska w pierwszej turze 5% głosów¹⁶⁷.

Ustawa o wyborze Prezydenta RP precyzuje dodatkowo warunki formalnego zgłoszenia kandydata i nieprzekraczalny termin, wynikający z ustalonego kalendarza wyborczego, na złożenie zgłoszenia do Państwowej Komisji Wyborczej (art. 41 i art. 40 ust. 3), której przypada szczególna rola w przeprowadzeniu wyborów prezydenta¹⁶⁸. Podobnie jak Rada Konstytucyjna we Francji, a Najwyższy Trybunał Sprawiedliwości w Portugalii¹⁶⁹, Państwowa Komisja Wyborcza spełnia funkcję ciała organizującego i nadzorującego przebieg wyborów. Przypada jej m.in. zadanie rejestrowania kandydatów i ogłaszania listy wyborczej, ustalania i ogłaszania wyników głosowania i wyniku wyboru prezydenta oraz złożenie Zgromadzeniu Narodowemu sprawozdania z wyborów. Znaczącą rolę spełnia również przy rejestracji kandydatów. Na nią to spada obowiązek przeprowadzenia kontroli prawidłowości zgłoszenia

kandydatów. Ustawa w art. 42 w ust. 1 i 2 mówi, że Państwowa Komisja Wyborcza bada, czy zgłoszenia dokonano zgodnie z przepisami ustawy; w przypadku uchybień wzywa podmiot zgłaszający, w imieniu którego występuje pełnomocnik, do usunięcia wad w ustalonym przez nią terminie.

Moim zdaniem jest tu dość poważna luka prawna, ewentualnie brak koniecznej precyzji prawnej. Wykładnia gramatyczna wskazywałaby, że zakres kontroli dotyczy tylko warunków formalnych zgłoszenia kandydata, uregulowanych w ustawie o wyborze prezydenta. Jeśli tak, to zakres kontroli jest niewystarczający. Poza kontrolą Państwowej Komisji Wyborczej pozostawałoby badanie warunków wybieralności kandydata¹⁷⁰. Wszakże ustawa nie reguluje tych materii, są one bowiem domeną regulacji konstytucyjnych, ale w żadnym innym miejscu ustawy, ani też w konstytucji nie ma mowy, do kogo należy kontrola konstytucyjnych warunków wybieralności, jakie musi spełniać kandydat. W naszym przekonaniu ich zakres kontroli także należy do Państwowej Komisji Wyborczej. W każdym razie należałoby postulować, aby również tego rodzaju uprawnienie było w kompetencji Komisji i wynikało wyraźnie z przepisów prawa. Dopiero wówczas można byłoby uznać, że zakres kontroli zgłoszenia kandydata jest pełny i daje podstawę, w przypadku spełnienia określonych warunków, do wpisania na listę wyborczą.

3.4. Kampania wyborcza i finansowanie wyborów

Problematyka zasad prowadzenia kampanii wyborczej i warunków finansowania wyborów ma kluczowe znaczenie w ustrojach demokratycznych. We Francji kwestie te szczegółowo regulował dekret z 14 III 1953 r. o zasadach prowadzenia kampanii wyborczej (kodeks wyborczy), wcześniej regulowano te zagadnienia w ustawie z 6 XI 1952 r. w sprawie wyboru Prezydenta Republiki w głosowaniu powszechnym. Od 1988 r. obowiązują tam nowe zasady prawne finansowania życia publicznego, w tym prowadzenia kampanii wyborczej w wyborach prezydenckich¹⁷¹.

Ustalone zasady prawne prowadzenia kampanii wyborczej i warunki finansowania w państwach demokratycznych były stopniowo przejmowane przez polską praktykę konstytucyjną. Wyraźny krok w tym kierunku uczyniła ustawa o wyborze prezydenta, poświęcając tej problematyce wiele miejsca w rozdz. XI i XII. Jeszcze dalej poszły w tej materii regulacje ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu z 1991 r., dostosowując się do praktykowanych standardów demokratycznych¹⁷². Dość przypomnieć, iż w pracach parlamentarnych sprawy te stanowiły żywe zainteresowanie wielu posłów.

Ustawa o wyborze prezydenta przyjęła rozwiązanie ustalające reguły prowadzenia kampanii wyborczej. W art. 77 wprowadziła zakaz prowadzenia kampanii wyborczej na 36 godzin przed otwarciem lokali wyborczych i w dniu głosowania¹⁷³. Jest to norma nawiązująca do rozwiązań znanych większości państw demokratycznych. Za jej wprowadzeniem przemawiało wiele przesłanek. Potrzeba zaprowadzenia spokoju i powagi aktu wyborczego w dniu otwarcia lokali wyborczych i w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory może być tego pełnym uzasadnieniem. Wydaje się, że przyjęte rozwiązanie uzasadnia konieczność stworzenia swobody psychicznej wyborcy tak, aby w spokoju i na drodze refleksji mógł zważyć racje przemawiające za poszczególnymi kandydatami. Dotyczy to tak samo wyeliminowania presji psychicznej na wyborcę poprzez jakiegokolwiek agitacje w dniu wyborów w lokalu wyborczym lub w najbliższej jego okolicy. W praktyce ostatnich wyborów prezydenckich norma art. 77 miała niejednokrotnie charakter postulatywny, a nie bezwzględnie obowiązujący. Wprowadzony zakaz wyeliminował wprawdzie agresywną kampanię wyborczą, ale łagodniejsze formy agitacji politycznej były prowadzone z dużym powodzeniem. W przyszłości należałoby bardziej rygorystycznie egzekwować wprowadzone zakazy w imię zasady równości szans poszczególnych kandydatów i powołanych racji.

Omawiana zasada jest częścią innej zasady — ograniczenia kampanii czasowo. Wynika ona z kalendarza wyborczego. Ramy kampanii wyznacza, jako początek, ogłoszenie przez Państwową Komisję Wyborczą listy wyborczej. Nie może to nastąpić później niż na 15 dni przed dniem wyborów (art. 43 ust. 3). Kampanię kończy się o północy w piątek poprzedzający niedzielne głosowanie. Także przed drugą turą prowadzenie kampanii jest ograniczone ramowo i jej czas nie może być dłuższy niż 9 dni. Również za tym rozwiązaniem przemawia wiele racji. Między innymi stworzenie równych szans każdemu z kandydatów, wyrównanie startu do rozpoczęcia kampanii w tym samym czasie. Między innymi podaje się argument, że sprowadzenie kampanii wyborczej do minimum jest podyktowane troską o ochronę autorytetu urzędującego prezydenta i jednocześnie pretendentów do jego fotela. Zbyt długa i przy tym agresywna kampania miałaby negatywny wpływ na autorytet najwyższego urzędu w państwie¹⁷⁴.

Kolejną zasadą prowadzenia kampanii wyborczej jest wyłączenie niektórych miejsc i obiektów z areny walki politycznej. W ustawie wprowadzono zakaz prowadzenia kampanii wyborczej na terenie zakładów pracy, jednostek wojskowych oraz na terenie miejsc pobytu skoszarowanych jednostek policyjnych lub innych jednostek podległych ministrowi obrony narodowej (art. 78). Nie uzyskał aprobaty Sejm zapis z projektu, aby nie prowadzić kampanii wyborczej w miejscach kultu religijnego¹⁷⁵.

Stało się to na skutek przegłosowania wniosku mniejszości o skreślenie zakazu prowadzenia kampanii w miejscach związanych z kultem religijnym. Wniosek został złożony w trakcie debaty¹⁷⁶, a w uzasadnieniu podnoszono, że zakaz ten byłby ingerencją państwa w kompetencje związków religijnych. Wywodzono, że skoro grupa obywateli zorganizowana w Kościół ma wolę angażowania się w kwestie publiczne, to z jakiego tytułu odmawiać tego prawa związkom wyznaniowym¹⁷⁷. Przytoczona argumentacja jest pozbawiona jakichkolwiek racji prawnych. Świadczy to też, że wnioskujący w imię racji politycznych zanadto rozszerzył uprawnienia, jakie przysługują osobom z tytułu zrzeszania się w kościoły i związki wyznaniowe. Zupełnie nie uwzględniał również racji prawnych wynikających z zasady rozdziału Kościoła i państwa. Praktyka wyborów parlamentarnych z 1989 r. i przebieg wyborów prezydenckich wykazały, że w warunkach polskich włączenie obiektów religijnych do kampanii politycznej jest naruszeniem równych szans wyborczych poszczególnych kandydatów. W nieuzasadniony sposób dyskryminuje się kandydatów, którzy z racji politycznych lub przekonań religijnych nie wchodzą w bliższe kontakty z kościołami lub związkami wyznaniowymi.

Ważnym postanowieniem ustawy było przyjęcie zasady korzystania na równych prawach i bezpłatnie z dostępu do państwowej telewizji i radia. W dyskusji sejmowej podniesiono zarzut, że ustawa nie ustalała precyzyjnie warunków dopuszczenia do korzystania przez kandydatów z tych środków masowej komunikacji¹⁷⁸. W praktyce sprawy te były regulowane na drodze uzgodnień pomiędzy Państwową Komisją Wyborczą, przewodniczącym Komitetu do Spraw Radia i Telewizji a przedstawicielami zainteresowanych komitetów wyborczych poszczególnych kandydatów. Szef Radiokomitetu zabiegał również o wsparcie tych działań przez Sejmową Komisję Kultury w trosce o uchronienie się od oskarżeń o stronnictwo i zachowanie równego dystansu wobec wszystkich kandydatów¹⁷⁹.

Wreszcie problematyka finansowania wyborów, budząca wiele podejrzliwości i kontrowersji bez względu na państwo i panujący ustrój, ponieważ finanse przesądzają o sukcesie we współczesnych kampaniach wyborczych. Ponadto istotne są źródła finansowania życia politycznego, w świetle których rodzą się uzasadnione wątpliwości o niezawisłości kandydata wobec tych, którzy go wspierają finansowo. W ustawie o wyborze prezydenta zostało przyjęte rozwiązanie, w świetle którego finansowanie kampanii wyborczej kandydata pochodzić ma ze środków podmiotów zgłaszających kandydata, w praktyce oznacza to — ze środków finansowych zgromadzonych przez komitet wyborczy. Koszty związane natomiast z wyborami pokrywane są z budżetu państwa (art. 84). Użyte określenie „wybory” należy rozumieć w wąskim zakresie, który dotyczy

głównie aktu wyborczego oraz czynności bezpośrednio z nim związanych. Koszty dotyczące wyborów obejmują wydatki związane z przygotowaniem lokali wyborczych, sporządzaniem spisów wyborców, wydrukowaniem kart wyborczych oraz koszty urzędowych ogłoszeń (m.in. publikacja listy wyborczej). Do tej pozycji kosztów należy też wliczyć wydatki na pokrycie bezpłatnego dostępu do państwowej telewizji i radia, chociaż *par excellence* są to koszty prowadzenia kampanii wyborczej. Należy uznać, iż w tej części jest to udział budżetu państwa w prowadzeniu kampanii wyborczej, mimo że przyjęta generalnie zasada wyłącza państwo od jej finansowania. Wiąże się to bezpośrednio, gdy idzie o tę zasadę, z sytuacją ekonomiczną państwa i brakiem większych możliwości budżetu państwa partycypacji w kosztach prowadzenia kampanii wyborczej. W oczywisty sposób przyjęte rozwiązanie pozostaje w bezpośredniej relacji do zasady zapewnienia równych szans kandydatom w wyborach prezydenckich.

Zasady i warunki prowadzenia kampanii wyborczej we współczesnych demokracjach wymagają dużych wydatków. W warunkach polskich prowadzenie kampanii wyborczej będzie miało tendencję do kosztów zwiększających. Uwarunkowania te już w praktyce pierwszych wyborów prezydenckich powodowały zjawisko wprowadzania wśród kandydatów nierówności związanej z ich możliwościami finansowymi¹⁸⁰. Przyjęte rozwiązania, między innymi we Francji, uwzględniają te uwarunkowania. Przykład praktyki francuskiej godny jest uwagi, naturalnie gdy tylko pojawiają się możliwości finansowe państwa. Problem finansowania kampanii wyborczej został tam rozwiązany w ten sposób, że państwo ustala swój udział finansowy w ramach górnego pułapu wydatków, który został ustalony na 100 milionów FFR, przy czym suma ta uległa podniesieniu do 120 milionów FFR dla obu kandydatów biorących udział w drugiej turze. Nawet przy takim udziale pomocy finansowej państwa dla kandydatów w praktyce oznacza to zwrot tylko części faktycznie poniesionych wydatków¹⁸¹. Wracając do kosztów prowadzenia kampanii w polskiej praktyce ustrojowej, kandydaci wraz ze swoimi sztabami wyborczymi ponoszą cały ciężar finansowy kampanii. Potrzebne środki mogą pochodzić od osób fizycznych i prawnych, z ograniczeniem w stosunku do tych drugich — ich środki na cele kampanii wyborczej mogą pochodzić wyłącznie z zysku (art. 85). W praktyce chociażby ostatnich wyborów źródłami finansowania kampanii wyborczej były osoby fizyczne i prawne, sztaby wyborcze zasilają swój budżet również zbiórkami publicznymi oraz środkami finansowymi macierzystych organizacji politycznych¹⁸².

Z mocy przepisów ustawy ograniczono finansowanie kampanii wyborczej ze środków pochodzących z budżetu państwa i budżetów komunalnych, także z funduszy podmiotów gospodarczych z przewagą Skarbu

Państwa oraz ze źródeł zagranicznych¹⁸³. Wypada, przynajmniej w kilku zdaniach, odnieść się do zakazu finansowania kampanii wyborczej ze środków finansowych pochodzących ze źródeł zagranicznych. Zagadnienie to wywołało w debacie parlamentarnej żywe zainteresowanie posłów, a także kontrowersje. Do ustawy zakaz ten został wprowadzony dopiero na skutek przegłosowania wniosku mniejszości¹⁸⁴. Wprawdzie poprawka mniejszości została przegłosowana zdecydowaną większością głosów, w granicach większości kwalifikowanej potrzebnej do zmiany konstytucji, jednak w dyskusji pojawiły się stanowiska podające w wątpliwość wprowadzenie do ustawy zakazu udziału środków zagranicznych¹⁸⁵. Wiele może dawać do myślenia niezrozumiała postawa tych parlamentarzystów, którzy zajęli takie stanowisko, a którzy z mocy postanowień konstytucji zostali powołani do ochrony suwerenności i bezpieczeństwa państwa (oczywiście w granicach wyznaczonych działalnością najwyższego organu przedstawicielskiego władzy ustawodawczej).

Kolejną ustawową zasadą finansowania kampanii wyborczej jest zasada jawności. Zgodnie z art. 88 ustawy podaje się do publicznej wiadomości sprawozdanie z wydatków pokrywanych z budżetu państwa oraz informację o wydatkach i źródłach finansowania kampanii poszczególnych kandydatów¹⁸⁶. W świetle przyjętych regulacji ustawowych jest to informacja skierowana do Państwowej Komisji Wyborczej, a także podana do wiadomości opinii publicznej, jednakże bez faktycznej kontroli. Wydaje się, że nie jest to rozwiązanie optymalne i w pełni zadowalające. Nie może być poważnym argumentem powoływanie się na faktyczne trudności przeprowadzenia kontroli i wyegzekwowania konsekwencji w sprawach finansów kampanii wyborczej¹⁸⁷. Przecież nie bez znaczenia jest fakt, czy kandydaci, łącznie z wybranym prezydentem, nie dopuścili się nadużyć finansowych w czasie kampanii¹⁸⁸. Przemawia za tym względ na podstawowe zasady demokracji w rozumieniu praw zbiorowych, także troska o udział opinii publicznej, społeczeństwa w demokratycznym sprawowaniu władzy państwowej.

3.5. Ustalenie wyników głosowania oraz ważności wyboru prezydenta

Przyjęte w ustawie warunki wyboru prezydenta wprowadzają generalną zasadę wyborów w dwóch turach, z zastrzeżeniem pewnego wyjątku. Niezwłocznie po zakończeniu głosowania komisje obwodowe i wojewódzkie przystępują do ustalenia wyników głosowania (art. 61–66). Na podstawie zbiorczych wyników głosowania z poszczególnych województw

Państwowa Komisja Wyborcza ustala wyniki głosowania, sporządzając w tym celu stosowny protokół (art. 67). Na tej podstawie następnie Państwowa Komisja Wyborcza ustala wynik wyborów na prezydenta.

W świetle art. 68 ust. 2–3 ustawy warunkiem ważnego wyboru na prezydenta jest uzyskanie w pierwszej turze bezwzględnej (absolutnej) większości ważnych głosów. Jeżeli większości absolutnej nie uzyska żaden z kandydatów, to w czternastym dniu, licząc od dnia głosowania, przeprowadza się ponowne głosowanie (druga tura). Biorą w nim udział dwaj kandydaci, którzy otrzymali największą liczbę głosów w pierwszym głosowaniu i nie wycofali swej kandydatury. W drugiej turze za wybranego uważa się tego kandydata który uzyskał większą liczbę ważnych głosów (art. 70 ust. 2). Wyniki głosowania i wyniki wyborów poszczególnych głosowań Państwowa Komisja Wyborcza podaje do publicznej wiadomości w formie obwieszczenia poprzez ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸⁹. Powyższe zasady zostały przyjęte w Małej konstytucji (art. 29).

Wyjątek od generalnej zasady stanowią rozwiązania przyjęte w art. 68 ust. 4–5 ustawy. Mianowicie nie przeprowadza się głosowania w drugiej turze, jeżeli z listy wyborczej skreślono by kandydata, który utracił prawo wybieralności lub wycofał zgodę na kandydowanie albo zmarł, natomiast pozostałby na liście wyborczej w świetle tych okoliczności tylko jeden kandydat. W tej sytuacji tego kandydata uważałoby się za wybranego na prezydenta. Naturalnie wynik wyborów z pierwszego głosowania nie miałby znaczenia prawnego.

W związku z przyjętymi rozwiązaniami nasuwa się spostrzeżenie, że są to zasady analogiczne do rozwiązań konstytucyjnych francuskich¹⁹⁰. Wątpliwości może budzić przepis umożliwiający wycofanie kandydatury przed drugą turą. Byłoby oczywiste, że kandydat mógłby wycofać się z wyborów do pierwszego głosowania. Nie powinno to budzić większych wątpliwości. Natomiast problematyczna staje się konstrukcja prawna zezwalająca na rezygnację kandydata z wyborów po pierwszym głosowaniu, jeżeli na podstawie wyników pierwszego głosowania jest on dopuszczony do drugiej tury. Z takim uregulowaniem łączy się niebezpieczeństwo przetargów i koncesji międzypartyjnych czy personalnych pomiędzy kandydatami¹⁹¹. W skrajnych przypadkach wybory prezydenckie mogłyby być rozstrzygane z pominięciem wyborców. Innymi słowy, wybory mogłyby być rozgrywane w grach gabinetowych, niejednokrotnie z pogwałceniem woli wyborców. Byłoby to zupełnym zaprzeczeniem reguł demokratycznej elekcji na najwyższy urząd w państwie.

Do dalszych rozważań skłaniają także przyjęte warunki ważności wyboru. W ustawie zostało pominięte dodatkowe kryterium, a mianowicie

wymóg odpowiedniej frekwencji. Zagadnienie to pojawiło się w pracach parlamentarnych¹⁹². Rozwiązania przyjęte w praktyce polskiego prawa konstytucyjnego nie zwalniają z podjęcia rozważań teoretycznych. Wypada zgodzić się z poglądami, że kryterium odpowiedniej frekwencji wspiera racje demokratyczne¹⁹³. Wybory powszechne w swoim zamierzeniu zakładają, że wybrany prezydent powinien być wiarygodny jako reprezentant Narodu, jego większości. Celowe jest pytanie o skalę odniesienia, jaka część Narodu będzie mogła prawdziwie legitymować prezydenta wybranego w wyborach powszechnych. Zasadnie podniesiono w dyskusji parlamentarnej, że *de facto* prezydentem może zostać osoba, która uzyskała stosunkowo małą większość głosów¹⁹⁴. Przewijał się jeszcze jeden wątek we wspomnianej debacie, że sytuacja przełomu politycznego powinna być traktowana nieco odmiennie niż praktyka stosowana w innych krajach demokratycznych. Pierwsza elekcja prezydenta w wyborach powszechnych — argumentowano — powinna opierać się na mocnych zasadach¹⁹⁵. Odnosząc się z całą powagą do trudności i nawet przykrych konsekwencji prawnoustrojowych związanych z przyjęciem warunku odpowiedniej frekwencji wyborczej¹⁹⁶, wzgląd na wyjątkowość polskiej sytuacji polityczno-ustrojowej wymaga poważnego potraktowania całej tej problematyki. Powojenna rzeczywistość polityczno-ustrojowa, która przeszła już do historii, jest oceniana krytycznie. Podnoszono zasadny brak legitymacji władz w okresie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej nie tylko w kategoriach politycznych, lecz także w aspekcie prawnoustrojowym. W kontekście dotychczasowej praktyki ustrojowej istnieje duże wyczulenie opinii publicznej, by duża część społeczeństwa uczestniczyła w sprawowaniu władzy i dokonywała wyborów politycznych. W tym samym stopniu dotyczy to wyboru prezydenta. Chodzi o to, aby wybór ten był uzależniony od tej części społeczeństwa, która weźmie udział w wyborach. Jest to ważki argument, nieuczestniczenie bowiem w wyborze jest także swoistym wyborem, ale nie w kategoriach prawnoustrojowych.

W tym względzie wyłania się jeszcze jeden aspekt dotyczący zasad wyborów. Pojawił się on w trakcie prac nad ustawą o wyborze prezydenta, a mianowicie chodzi o takie uregulowanie zasad wyboru, aby wyborca mógł odmówić poparcia wszystkim kandydatom, a jednocześnie w takim samym stopniu, jak głosujący, mógł pozytywnie decydować o wyborze prezydenta. Ma to odniesienie do przyjętej w ustawie zasady głosowania pozytywnego (art. 62 ust. 1 pkt 3). Innymi słowy, chodzi o głosowanie w ten sposób, że wyborca nie wyraża swojej preferencji, ale negację, co wpływa na ogólny wynik wyborów prezydenta. W kierunku przyjęcia takiego rozwiązania zmierzała propozycja uwzględniająca ustalenie „liczby głosów ważnych bez dokonania wyboru”¹⁹⁷. Podobne rozwiązanie in-

stytucjonalne znane jest z praktyki wyborów samorządowych¹⁹⁸. Wiadomo, że ustawa o wyborze prezydenta przyjęła zasadę głosowania pozytywnego, a oddany przez wyborcę głos, na którym nie umieścił on znaku „x” przy żadnym kandydacie, był uznawany za nieważny. W przypadku wyborów prezydenckich konstrukcja prawna głosowania negatywnego nie znalazła uznania Sejmu¹⁹⁹. Warto byłoby przypomnieć przytoczoną w dyskusji poselskiej argumentację przeciwko zgłoszonej propozycji. W uzasadnieniu oficjalnym Komisji Ustawodawczej podawano, że w wypadku głosowania na prezydenta może to być konstrukcja niebezpieczna. Jeżeli stawiamy wymóg — argumentowano — dla kandydata, że do ważnego wyboru musi uzyskać 50% ważnych głosów, to zastosowanie tej konstrukcji może doprowadzić w skrajnym przypadku do takiego stanu, że wszyscy kandydaci nie zbiorą wymaganej większości głosów. Istniała obawa, że większość wyborców odda głosy bez wskazania konkretnego kandydata, a w tej sytuacji potrzebne byłoby ponowne głosowanie lub ponowne rozpisanie wyborów. Pogląd wyrażony również w tej debacie wziął pod uwagę zasadę umiarkowania, żeby w wyborczy system prezydencki wprowadzić tylko tyle, ile jest niezbędne dla zrealizowania zamysłu politycznego²⁰⁰. Dla porządku odnotujmy również fakt, że były wyrażane poglądy w pełni aprobujące koncepcję takiej konstrukcji prawnej zasad wyboru²⁰¹.

O ważności wyboru prezydenta rozstrzyga — zgodnie z ustawą o wyborze prezydenta — Zgromadzenie Narodowe. Jednak zanim to nastąpi ustawa przewiduje instytucję sądowej kontroli przebiegu wyborów. Zakres tej kontroli dotyczy ewentualnego naruszenia przepisów ustawy o wyborze prezydenta oraz popełnienia przestępstw przeciwko wyborom²⁰². Warunkiem podjęcia takiej kontroli jest okoliczność, czy naruszenie przepisów ustawy lub przestępstwo mogły wywrzeć wpływ na wynik wyborów (art. 72). Do wniesienia protestu przeciwko wyborowi prezydenta są legitymowani wyborcy umieszczeni w spisie wyborców, podmioty zgłaszające kandydata oraz komisje wyborcze. Protest wnosi się, z zastrzeżeniem warunków formalnych w ustawie (art. 74), do Sądu Najwyższego, który następnie rozpoznaje go w składzie 3 sędziów, opierając się na przepisach postępowania cywilnego w trybie nieprocesowym²⁰³. Wniesienie protestu obwarowane jest również 3-dniowym terminem, licząc od dnia podania wyników wyborów do publicznej wiadomości przez Państwową Komisję Wyborczą. Przy tym zagadnieniu należy podjąć szerszy wywód ze względu na przyjętą praktykę konstytucyjną.

Pierwsza wątpliwość, jaka może się nasuwać w świetle postanowień art. 73 ust. 1 w związku z art. 69 ustawy o wyborze prezydenta, dotyczy faktycznej daty, od której następuje upływ 3-dniowego terminu. Z prze-

pisu art. 69 ustawy wynika, że podanie wyników do publicznej wiadomości następuje w formie obwieszczenia opublikowanego w Dzienniku Ustaw. Zatem miarodajna do obliczeń tego terminu jest data wydania Dziennika Ustaw. W świetle praktyki konstytucyjnej przyjęto, jak można wnosić, inną interpretację. Wydaje się, że w praktyce rozstrzygnięto, iż liczenie biegu terminu rozpoczyna się od podania oficjalnych wyników wyborów w formie komunikatu Państwowej Komisji Wyborczej w środkach masowej informacji (prasa, radio, telewizja)²⁰⁴.

Nie to jednak stanowi zasadniczy problem w świetle praktyki, w której przyjęto wyraźne odstępstwo od terminów i zasad wynikających z ustawy o wyborze prezydenta oraz z kodeksu postępowania cywilnego. Odpowiednie przepisy ustawy o wyborze prezydenta stanowią, że Sąd Najwyższy pozostawia bez dalszego biegu protest wniesiony po upływie 3-dniowego terminu określonego w art. 73 ust. 1, z tym że warunki tego terminu odnoszą się również do wyborców z obwodów głosowania utworzonych na polskich statkach lub za granicą, jeżeli protest został złożony kapitanowi statku będącego w podróży lub właściwemu konsulowi. W sytuacji, gdy protest nie spełnia warunków formalnie określonych w ustawie (art. 73 ust. 3), Sąd Najwyższy wyznacza kolejny 3-dniowy termin na uzupełnienie braków formalnych. Określone w ustawie o wyborze prezydenta terminy należy interpretować zgodnie z art. 165 § 2 k.p.c., wedle którego oddanie pisma procesowego w polskim urzędzie pocztowym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu. Podobnie w przypadkach określonych w art. 73 ust. 2 ustawy²⁰⁵.

W przypadku protestów przeciwko wyborowi prezydenta Sąd Najwyższy zajął odmienne stanowisko. Mianowicie pozostawił bez dalszego biegu wszystkie te protesty, które nie wpłynęły do sądu w ciągu 3 dni, niezależnie od tego, czy zostały nadane przed upływem określonego w ustawie terminu 3-dniowego z zachowaniem warunków przewidzianych w przepisach prawa cywilnego²⁰⁶. Wymowne jest uzasadnienie stanowiska sądu, którego zdaniem termin określony w ustawie o wyborze prezydenta ma charakter szczególny, wobec czego nie mają do niego zastosowania ogólne zasady materialnego i procesowego prawa cywilnego. A zatem przepis ustawy o wyborze prezydenta, określający termin do wnoszenia protestu, wyłącza rygorystyczne stosowanie art. 165 § 2 k.p.c.

Wniosek nasuwa się oczywisty, iż stanowisko Sądu Najwyższego motywowały jednoznacznie racje polityczne. Sąd Najwyższy aprobując przyjętą interpretację zajął stanowisko wyraźnie sprzeczne z przyjętymi zasadami prawa pozytywnego (chodzi o przepisy materialnego i procesowego prawa cywilnego), zasadami ogólnymi praworządności oraz wbrew słusznym postulatом umacniania autorytetu i niezawisłości sądownictwa²⁰⁷.

Zgromadzenie Narodowe rozstrzyga w formie uchwały ważność wyboru prezydenta na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionego przez Państwową Komisję Wyborczą oraz po rozpatrzeniu zarzutów przeciwko wyborowi i opinii w tej sprawie Sądu Najwyższego²⁰⁸. W przypadku stwierdzenia nieważności wyboru rozstrzyga co do zakresu przeprowadzenia ponownego głosowania.

Praktyka ustrojowa wyborów prezydenckich, obejmująca, jak dotąd, jedno tylko wybory w trybie głosowania powszechnego, nie daje jeszcze podstaw do pogłębionej analizy politycznej i akceptacji przyjętego w Polsce systemu wyborczego. Niewątpliwie mamy do czynienia z nowym systemem ustrojowym, który został wprowadzony kolejnymi nowelizacjami konstytucji w 1989 r. i w 1990 r., dotyczącymi instytucji prezydenta i systemu powszechnych wyborów prezydenckich. Przyjęte w 1990 r. zasady wyboru prezydenta przybliżyły polski system ustrojowy do standardów demokratycznych państw współczesnych. Sądzić należy, że w jakiejś mierze przyczyniły się do rozwoju demokratycznego mechanizmu sprawowania władzy na etapie przechodzenia od ustroju państwa totalitarnego do demokratyzacji ustroju Rzeczypospolitej Polskiej.

4. Objęcie urzędu i okres urzędowania prezydenta

Naturalną kolejną działań prawnoustrojowych i po części faktycznych następujących po wyborze prezydenta jest objęcie przez niego urzędu w znaczeniu prawnym i faktycznym. Ta czynność pozostaje w ścisłym związku z zagadnieniem kadencji prezydenta, inaczej określając — z okresem urzędowania (wykonywania mandatu) prezydenta. Zarówno kwestia objęcia urzędu, jak i zagadnienie kadencji prezydenta są materią konstytucyjną, w pewnym sensie elementami konstrukcji konstytucyjnej instytucji prezydenta. Objęcie urzędu jest częścią złożonego etapu elekcji prezydenta, tym zdarzeniem prawnym i faktycznym, które wieńczy wybór prezydenta na urząd i faktycznie obsadza go na tym urzędzie. W niektórych konstrukcjach prawnych rozpoczyna się z tym momentem okres urzędowania prezydenta. Regulacje konstytucyjne kadencji prezydenta dotyczą tych materii konstytucyjnych, które wyznaczają status prawnoustrojowy instytucji prezydenta i umiejscawiają ją w strukturze organów konstytucyjnych państwa.

Objęcie urzędu prezydenta było uregulowane w Konstytucji RP w art. 32c ust. 1 i 2, z tym że konstrukcja prawna zawarta w ust. 2 jest regulacją szczegółową w stosunku do zasady generalnej zawartej w ustępie 1 tego artykułu. Konstytucyjną zasadą ogólną jest fakt, że nowo wybrany pre-

zydent obejmuje urząd po złożeniu wobec Zgromadzenia Narodowego uroczystego przyrzeczenia, będącego wzmocnieniem zobowiązań wobec Narodu i państwa wynikających z aktu elekcji (wyboru). W zależności od treści, ustalonej konstytucyjnie, przyrzeczenie to może przybrać formę ślubowania lub przysięgi²⁰⁹. Na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego nowelizacji konstytucji (z 7 IV 1989 r. i z 27 IX 1990 r.) przyjmowały całkowicie odmienne regulacje. W Konstytucji PRL (według nowelizacji kwietniowej z 1989 r.) przyjęto w tej materii taką regulację w art. 32 ust. 1, że nowo wybrany Prezydent obejmuje urząd po złożeniu wobec Zgromadzenia Narodowego ślubowania następującej treści: *Obejmując z woli Zgromadzenia Narodowego urząd Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, ślubuję uroczyste Narodowi Polskiemu, że postanowieniom Konstytucji wierności dochowam, będę strzegł niezłomnie godności Narodu, suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Ślubuję, że dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli będzie dla mnie najwyższym nakazem.*

Konstytucja nie określała terminu do złożenia ślubowania (objęcia urzędu) dla nowo wybranego po raz pierwszy prezydenta. Czyniła to w odniesieniu do objęcia urzędu przez prezydenta wybranego przed upływem kadencji dotychczasowego prezydenta, stanowiąc, że następuje to następnego dnia po upływie kadencji urzędującego prezydenta (art. 32c ust. 2).

Problem interpretacji, czy objęcie urzędu następuje po złożeniu ślubowania przed Zgromadzeniem Narodowym w tym samym dniu co stwierdzenie ważności wyboru, czy też należy zwołać następne posiedzenie Zgromadzenia, nie istniał, ponieważ regulamin Zgromadzenia Narodowego tego typu wątpliwości wyraźnie usuwał, stanowiąc, że o godzinie oznaczonej przez Marszałka Sejmu Zgromadzenie Narodowe wznawia po przerwie obrady w celu odebrania ślubowania od nowo wybranego prezydenta²¹⁰. W oczywisty sposób konstytucyjna formuła przesadziła charakter uroczystego przyrzeczenia prezydenta. Z wyraźnych postanowień Konstytucji PRL wynikał świecki charakter ślubowania. Rozważania, czy konstytucja, zgodnie z tradycją, nie powinna przyjąć przysięgi w miejsce ślubowania, podniesione także w trakcie prac Komisji Nadzwyczajnej²¹¹, nie mogły liczyć na realizację. Wynikało to z tego, że w trakcie przygotowywania projektu zmiany konstytucji w Radzie Państwa (skierowanego do Sejmu jako *Druk* nr 470) swoje preferencje co do charakteru przysięgi i jej formuły wyraził ówczesny Przewodniczący Rady Państwa — Wojciech Jaruzelski, zatwierdzając osobiście projekt artykułu w Konstytucji PRL zawierającego rotę ślubowania²¹².

W rocie ślubowania ustalonej w Konstytucji PRL łatwo zauważyć brak odniesienia do problematyki ideologicznej. Z pewnością było to

działanie zamierzone, gdyż jest tam wyraźne odniesienie do Narodu Polskiego i do Ojczyzny. Można jej przypisać element zobowiązania politycznego prezydenta co do charakteru sprawowania mandatu prezydenckiego. Wydaje się, że taka interpretacja znaczenia roty ślubowania znajduje dodatkowe potwierdzenie w wystąpieniu prezydenta W. Jaruzelskiego przed Zgromadzeniem Narodowym, gdzie wyraźnie określił swój kierunek prezydentury słowami: *Pragnę być Prezydentem porozumienia, reprezentantem wszystkich Polaków*²¹³. W normie konstytucyjnej rola ślubowania wypełniała elementy formalne i cechy uroczystego ślubowania politycznego. Nie poruszamy tu zagadnień związanych ze szczegółowym określeniem charakteru ślubowania prezydenta, które wykazuje cechy przysięgi promisoryjnej. Zagadnienie to ma bogatą literaturę²¹⁴. Rota ślubowania prezydenckiego spełniała także ważną rolę konstytucyjną. Określała mianowicie legitymację polityczną prezydenta i praźródło władzy urzędu prezydenckiego. Okoliczność tę wyraziła treść ślubowania: *Obejmując z woli Zgromadzenia Narodowego urząd Prezydenta Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (...)*.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej po nowelizacji z 27 IX 1990 r. przyjęła podobne, jak wcześniej, rozwiązanie, uzależniając objęcie urzędu przez nowo wybranego prezydenta od złożenia tym razem przysięgi²¹⁵. Nowo wybrany prezydent, Lech Wałęsa, objął urząd prezydenta 22 XII 1990 r. na posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego zwołanego w trybie art. 32b ust. 1 punkt 1 Konstytucji. Dopełniając aktu zaprzysiężenia prezydent wypowiedział — za Przewodniczącym Zgromadzenia Narodowego, Marszałkiem Sejmu RP M. Kozakiewiczem — konstytucyjną rotę przysięgi: *Obejmując urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, przysięgam uroczyście Narodowi Polskiemu, że postanowieniom Konstytucji wierności dochowam, będę strzegł niezłomnie godności Narodu, suwerenności i bezpieczeństwa państwa. Przysięgam, że dobro Ojczyzny oraz pomyślność obywateli będą dla mnie zawsze najwyższym nakazem. Tak mi dopomóż Bóg* — zakończył prezydent Lech Wałęsa — słowami, których nie było w konstytucyjnej rocie²¹⁶.

Obecnie Mała konstytucja dodaje, że przysięga może być również złożona przy wypowiedzeniu słów: „Tak mi dopomóż Bóg” (art. 30 ust. 1).

Ceremonii zaprzysiężenia prezydenta przed Zgromadzeniem Narodowym nadano nadzwyczajnie uroczysty charakter o pewnej wymowie symbolicznej. W sali posiedzeń Sejmu RP²¹⁷ honorowe łóż zajęli członkowie rządu, przedstawiciele Kościoła rzymskokatolickiego z Prymasem Polski kardynałem Józefem Glempem na czele, duchowieństwo innych wyznań, korpus dyplomatyczny z dziekanem arcybiskupem Józefem Kowalczykiem oraz córki Marszałka Józefa Piłsudskiego²¹⁸. Wymownym akcentem

tej podniosłej ceremonii była okoliczność, iż wciąż urzędujący (zgodnie z przepisami ustawy konstytucyjnej) prezydent W. Jaruzelski na posiedzenie Zgromadzenia Narodowego nie został zaproszony i nie był obecny podczas zaprzysiężenia nowego prezydenta²¹⁹. Wszystkie okoliczności towarzyszące przyjęciu przysięgi prezydenckiej może tłumaczyć i wyjaśniać lepiej inny akt polityczny. Z zaprzysiężeniem prezydenta L. Wałęsy, nadaniem temu wydarzeniu specjalnego protokołu i ceremoniału politycznego, wiąże się ogłoszenie przez zaprzysiężonego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej narodzin III Rzeczypospolitej. Miały to oznaczać wypowiedziane słowa: *Z tą chwilą zaczyna się uroczyste III Rzeczypospolita Polska*²²⁰.

Z pewnością w tym spektakularnym akcie zawarta została głęboka wymowa polityczna symbolizująca etap przeobrażeń ustrojowych, jednakże nie mająca znaczenia konstytucyjnego. Nie wiąże się z tym aktem przyjęcie nowej konstytucji Rzeczypospolitej ani też zasadnicza rewizja konstytucji obowiązującej, co miało miejsce wcześniej — w 1989 r. Zresztą początek III Rzeczypospolitej jest problematyką wywołującą szeroką dyskusję wśród historyków i konstytucjonalistów²²¹.

Objęcie urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej przez L. Wałęsę nie sprowadzało się jedynie do złożenia przysięgi. Została ona potwierdzona aktami faktycznego rozpoczęcia urzędowania oraz aktem o wyrażonej symbolice politycznej. Po uroczystościach konstytucyjnego objęcia urzędu prezydent L. Wałęsa udał się na dziedziniec Zamku Warszawskiego, gdzie podczas 15-minutowej uroczystości przejął zwierzchnictwo nad Polskimi Siłami Zbrojnymi²²². Następnie udał się do Belwederu, gdzie w staropolskiej oprawie, witany polskim zwyczajem — chlebem i solą — wstąpił w progi Belwederu, oficjalnej rezydencji głowy państwa. Pełnym symbolem było zajęcie miejsca przez L. Wałęsę w fotelu prezydenckim w oficjalnym gabinecie prezydenckim²²³.

Odbył się również trzeci akt na Zamku Warszawskim, symbolizujący przejęcie władzy prezydenckiej od prezydenta Ryszarda Kaczorowskiego, urzędującego dotąd na emigracji, w Londynie²²⁴. Ten akt przejęcia władzy prezydenckiej wymaga bliższego omówienia. Wypełnił on scenariusz polityczny, w świetle którego wymowa polityczna sprowadza się do całkowitego odcięcia się od powojennej tradycji ustrojowej Polski Ludowej i od konstytucyjnych władz, symbolizujących jej ustrój. Była to również forma politycznego dyskutowania konstytucyjnej regulacji dotyczącej skrócenia kadencji i zwolnienia urzędu przez dotychczasowego prezydenta W. Jaruzelskiego.

Scenariusz polityczny aktu przejmowania władzy od emigracyjnego prezydenta został opracowany z precyzją. Początek tego scenariusza roz-

począł się 22 XII 1990 r. punktualnie w południe, kiedy to o godz. 12.00 prezydent L. Wałęsa rozpoczął składanie, za marszałkiem M. Kozakiewiczem, przysięgi prezydenckiej. Po zaprzysiężeniu L. Wałęsy 22 XII 1990 r. o godz. 12.05 dobiegła końca kadencja prezydenta W. Jaruzelskiego²²⁵. Mniej więcej o tej samej godzinie przekroczył powietrzną granicę Polski rządowy samolot wiozący z Londynu prezydenta na uchodźstwie, Ryszarda Kaczorowskiego, i towarzyszącą prezydentowi delegację rządu emigracyjnego. Prezydent R. Kaczorowski był witany na lotnisku z honorami należnymi głowie państwa. W imieniu władz polskich przybyłych gości na czele z prezydentem witał Marszałek Senatu A. Stelmachowski²²⁶. Uroczystość przekazania L. Wałęsie przez ostatniego Prezydenta RP na wychodźstwie, R. Kaczorowskiego, insygniów władzy prezydenckiej²²⁷ odbyła się w sali asamblowej na Zamku Warszawskim²²⁸. Wręczenie insygniów prezydenckich miało wymiar symbolicznego przekazania władzy prezydenckiej przez ostatniego emigracyjnego prezydenta II Rzeczypospolitej prezydentowi III Rzeczypospolitej. Uczyniono to przy zachowaniu formalnego wymogu protokolarnego (sporządzono protokół) przekazania władzy, a dopełnieniem było oświadczenie protokolarne R. Kaczorowskiego, w którym stwierdzał, że wszystkie podległe mu instytucje uznają zwierzchnictwo prezydenta L. Wałęsy, a rząd emigracyjny przekształca się w komisję likwidacyjną. R. Kaczorowski, uznając L. Wałęsę najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego, oświadczył, że uważa swoją misję prezydencką za zakończoną²²⁹.

Przyjęcie powyższej formy objęcia urzędu przez prezydenta L. Wałęsę wykluczyło konstytucyjny tryb przekazania urzędu prezydenta przez dotychczasowego prezydenta RP, W. Jaruzelskiego. W ustawie konstytucyjnej z 27 IX 1990 r. przyjęto przepis przejściowy w brzmieniu: *Kadencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wybranego przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 19 lipca 1989 roku ulega skróceniu i wygasa z chwilą objęcia urzędu przez Prezydenta wybranego w wyborach powszechnych* (art. 2 ust. 1)²³⁰.

W świetle regulacji w Konstytucji RP ogólnych zasad wygasania kadencji i obejmowania urzędu przez następnego prezydenta²³¹, przyjęte przepisy przejściowe są regulacją okolicznościową, dostosowaną do określonej sytuacji polityczno-ustrojowej. Konstrukcja prawna, zawarta w ustawie konstytucyjnej, tworzy w istocie procedurę przekazywania sobie urzędu przez kolejnych prezydentów, czego w regulacjach ogólnych nie przewidywała Konstytucja RP²³². W praktyce konstytucyjnej, jak już była o tym mowa, nie miał miejsca jakikolwiek akt symbolizujący przekazanie władzy w trybie ustalonym konstytucyjnie. Przyjęta procedura przekazywania urzędu prezydenckiego sprowadziła się wyłącznie do aspe-

ktu konstytucyjnego i oczywiście zawierała w sobie motyw polityczny. Była również wynikiem kompromisu politycznego uwzględniającego w znacznym stopniu prestiż osoby urzędującego prezydenta W. Jaruzelskiego²³³.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt towarzyszący przejmowaniu władzy przez prezydenta L. Wałęsę. Miał on wprowadzić wymiar do pewnego stopnia prywatny, chociaż trudno oddzielić w postępowaniu osoby publicznej, zwłaszcza urzędującego prezydenta państwa, stronę życia prywatnego od życia publicznego. Mamy tu na uwadze akcenty wyznaniowe, którymi prezydent chciał podkreślić w pewnym stopniu swój katolicyzm i kwestię przekonań religijnych. Najwyraźniej taką wymowę miały uroczystości religijne w Katedrze Warszawskiej wieczorem 22 XII 1990 r.²³⁴ oraz jego wizyta na Jasnej Górze w Częstochowie 11 XII 1990 r., przed objęciem urzędu, gdzie występował jako prezydent-elekt²³⁵. Przy Ołtarzu Matki Boskiej Częstochowskiej złożył wówczas przysięgę religijną, biorąc na siebie zobowiązania o charakterze religijnym, lecz dotyczące powierzonego w wyborach urzędu²³⁶.

Wracając do aktu i formy przysięgi złożonej przez prezydenta L. Wałęsę, należy wyjaśnić jej charakter. W świetle doktryny przysięgi prezydencką należałoby zaliczyć do przysięgi politycznej (w prawie niemieckim nazywanej *der politische Eid*, w prawie francuskim zaś *serment politique*)²³⁷. Sam akt i forma miały w zasadzie charakter świecki. Przysięga była składana przed Zgromadzeniem Narodowym, na ręce świeckiego przewodniczącego. Prezydent przysięgał na Konstytucję RP (a nie na Biblię), lewą dłoń kładąc na jej tekście i podnosząc dwa palce prawej ręki do góry wypowiadał formułę przysięgi. Natomiast nie z litery konstytucji wypowiedziana przysięga prezydencka miała charakter przysięgi politycznej promisyjnej, a wobec powołania się na Boga miała charakter religijny²³⁸. Nie z nakazu państwa, lecz z własnego wyboru prezydent wzmocnił zobowiązania wynikające z przysięgi politycznej wartościami metafizycznymi, wykraczającymi poza teren państwowy.

Powstaje w tym miejscu pytanie o generalne znaczenie przysięgi prezydenckiej w płaszczyźnie prawnej. Brak bowiem wyraźnych sankcji w Konstytucji RP, w świetle których można byłoby z faktem przysięgi łączyć zagadnienie odpowiedzialności prawnej. Z pewnością nie można odmówić jej pewnej doniosłości faktycznej. W rzeczywistości przysięga stanowi wzmocnienie przez prezydenta istniejących już prawnie zobowiązań, jest przeniesieniem ich do sfery moralności, a w przypadku przysięgi religijnej — do sfery metafizycznej. Włoski prawnik-konstytucjonalista F. Grossi zauważył, że „przysięgę należy widzieć jako linię graniczną między moralnością i prawem”²³⁹.

Przysięga ma również znaczenie dla biegu mandatu prezydenta. Konstytucyjnie określony okres sprawowania urzędu jest ściśle związany z każdym jego piastunem i pozwala na przypisanie temu urzędowi władzy osobistej. Na gruncie konstytucyjnych regulacji okres urzędowania wyraźnie biegnie od złożenia przysięgi.

Jest także inny wyraźny aspekt prawny przysięgi. Konstytucja stanowiła, że „nowo wybrany” prezydent obejmuje urząd po złożeniu wobec Zgromadzenia Narodowego przysięgi. Z tego wynika, że „nowo wybrany” prezydent miał status prezydenta-elekta (choć Konstytucja RP wyraźnie tak tego nie nazywała). Tym prezydentem jest osoba „wybrana”, chociaż „nie zaprzysiężona”. Konsekwentnie konstytucja łączy objęcie urzędu prezydenta z wcześniejszym dopełnieniem obowiązku złożenia przysięgi. W rzeczywistości można mówić o prezydencie jako organie konstytucyjnym dopiero po zaprzysiężeniu. Niezłożenie zatem przysięgi oznacza niemożność dokonywania przez prezydenta *de nomine* aktów urzędowych, a w przypadku ich sporządzenia skutkowałyby to ich nieważność i nieskuteczność prawną²⁴⁰. Również odmowa złożenia przysięgi, chociażby z racji religijnej formuły przysięgi, oznaczałaby niemożność wykonywania funkcji prezydenta. Tkwiłaby w tym fakcie przeszkoda konstytucyjna (formalna) w wykonywaniu urzędu. Czasowo ten stan konstytucyjny prowadziłby do konieczności sprawowania zastępstwa przez Marszałka Sejmu, a w końcowym etapie powstałaby potrzeba ponownego rozpisania wyborów prezydenckich. W świetle poczynionych wywodów zagadnienie zaprzysiężenia prezydenta i objęcia przez niego urzędu ma zatem istotną wagę konstytucyjną dla bytu ustrojowego tej instytucji.

Z objęciem urzędu przez prezydenta, jako zdarzeniem konstytucyjnym, łączy się w pierwszej kolejności zagadnienie początku kadencji prezydenta. Posiłkując się definicją m.in. kadencji parlamentu²⁴¹, kadencję prezydenta można określić w ten sposób, iż jest to konstytucyjnie określony okres sprawowania urzędu prezydenta przez tę samą osobę powołaną na urząd w drodze wyboru.

Obecne rozwiązania konstytucyjne kadencji prezydenta w państwach współczesnych są zróżnicowane. Dochodzą do nich na drodze pewnego konsensu w sporze między zwolennikami długiej kadencji prezydenta a jej przeciwnikami, którzy postulowali krótką kadencję. Często podział stanowisk na dwa obozy łączony był z postępowymi lub konserwatywnymi siłami politycznymi²⁴². Powszechnie prezentowany był pogląd, że interesy państwa przemawiają przeciwko zbyt krótkiemu okresowi rządzenia, w czasie którego prezydent nie zdąży zdobyć potrzebnego doświadczenia w sprawowaniu powierzonych funkcji. Opowiadano się za stanowiskiem skłaniającym się ku okresowi kadencji prezydenta dłuższym niż

kadencja parlamentu, co było uzasadniane potrzebą stworzenia w państwie czynnika stałości i ciągłości oraz przeciwko zbyt częstym zmianom na najwyższym urzędzie²⁴³.

Warto zwrócić uwagę, zwłaszcza że reguła septanatu zwyciężyła w wielu regulacjach konstytucyjnych, iż 7-letni okres kadencji prezydenta we Francji był w ostateczności dziełem przypadku, w znacznym zakresie rezultatem osobistego podejścia marszałka Mac-Mahona (pierwszego prezydenta III Republiki Francuskiej)²⁴⁴. We współczesnym konstytucjonalizmie okres kadencji jest zróżnicowany: 4-letnia — w Stanach Zjednoczonych Ameryki, 5-letnia w RFN, 6-letnia w Finlandii oraz 7-letnia we Francji i we Włoszech.

W pracach nad nowelizacjami konstytucji w 1989 r. i następnie w 1990 r. kwestia czasu trwania kadencji prezydenta nie stanowiła zasadniczego problemu. W noweli Konstytucji PRL z 1989 r. przyjęto, że prezydent będzie wybierany na 6 lat, a więc kadencja prezydenta była dłuższa od 4-letniej kadencji parlamentu, co — zdaniem niektórych prawników — miało ułatwiać sprawowanie urzędu w sposób od parlamentu niezależny²⁴⁵.

Obecnie, po zmianie Konstytucji RP w 1990 r., kadencja prezydenta wynosi 5 lat. Właściwie można powiedzieć, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej swój wybór na 5 lat zawdzięcza jednemu posłowi z tej racji, że propozycje Komisji Ustawodawczej nie zawierały zmian w stosunku do poprzedniej regulacji i dopiero wniosek zgłoszony w debacie parlamentarnej stał się przyczyną weryfikacji czasu kadencji prezydenta²⁴⁶. To, co może skłaniać do refleksji, to fakt, że propozycja została zaakceptowana bez podjęcia dyskusji parlamentarnej przez innych posłów; nie odniósł się również do tej propozycji poseł sprawozdawca projektu ustawy o zmianie Konstytucji RP. Pamiętając, jak wiele emocji towarzyszyło w przeszłości czasowi trwania pełnomocnictw prezydenta, jest to z pewnością sprawa warta głębszego zastanowienia. Wyjaśnieniem może być jedynie okoliczność, iż emocje poselskie były skierowane na inne propozycje rozwiązań trybu wyboru prezydenta, budzące przy tym wiele kontrowersji głównie natury politycznej. Zagadnienie kadencji mogło być potraktowane w kategoriach zmian funkcjonalnych, bez potrzeby wdawania się w rozważania konstytucyjne. Warta jest przytoczenia argumentacja na rzecz tej propozycji. Podstawowym uzasadnieniem było to, że kadencja prezydenta trwająca 5 lat daje przesunięcie w fazie z kadencją Sejmu właśnie tylko o 1 rok. Jest to istotne z tego względu — argumentowano — że konfiguracja polityczna parlamentu i prezydenta może być na tyle różna, że przez połowę kadencji prezydent i parlament będą szukać płaszczyzny porozumienia. Taki stan rzeczy nie daje gwarancji stabilności, przeciwnie — może prowadzić do destabilizacji. Przesu-

nięcie o 1 rok w fazie daje w tym czasie gwarancje zachowania ciągłości władzy, a jednocześnie możliwości spokojnego przekazania władzy zarówno prezydenckiej, jak i parlamentarnej²⁴⁷. Przedstawione uzasadnienie jest przekonywujące, jednak nie należy zapominać, iż propozycja 5-letniego okresu kadencji prezydenta była obliczona na konkretną potrzebę i z myślą o planowanych rozwiązaniach polityczno-ustrojowych.

Kadencję prezydenta wyznaczają daty początku jej biegu i momentu zakończenia. Na gruncie polskich rozwiązań konstytucyjnych początek kadencji został wyraźnie określony w ówczesnym art. 32a ust. 4 Konstytucji RP, gdzie była mowa, że kadencja prezydenta liczy się od dnia objęcia przez niego urzędu. W świetle postanowień tego artykułu i art. 32c ust. 1–2 Konstytucji RP początek ten można jeszcze bardziej precyzyjnie określić, wskazując, iż kadencja ta liczy się od dnia złożenia przysięgi przez nowo wybranego prezydenta. Na rzecz przyjętej interpretacji przemawia także praktyka konstytucyjna, która nie pozostawia wątpliwości, że złożenie przysięgi przewidzianej w art. 32c ust. 1 Konstytucji RP oznacza jednocześnie objęcie urzędu przez prezydenta²⁴⁸.

W konstytucjach innych państw znane są różne rozwiązania tego zagadnienia. W niektórych systemach konstytucyjno-ustrojowych konstytucje określają dzień kalendarzowy objęcia urzędu²⁴⁹. Nie w każdym jednak wypadku początek kadencji jest wyraźnie oznaczony w konstytucji. Przyjmuje się zatem zasadniczo dwa systemy rozpoczynania kadencji prezydenta: od momentu wyboru i z chwilą złożenia ślubowania (przysięgi). Wydaje się, iż najczęściej za początek kadencji przyjmuje się dzień złożenia ślubowania²⁵⁰, co ma wpływ na faktyczne wykonywanie funkcji i korzystanie z przysługujących prezydentowi uprawnień.

W przyjętych rozwiązaniach na gruncie polskiego prawa konstytucyjnego ciągłość władzy prezydenckiej została zachowana, podporządkowując temu sposób obliczania kadencji „nowego” prezydenta, również tego, który został wybrany przed upływem kadencji dotychczasowego prezydenta. Ta kadencja bierze początek od objęcia urzędu dnia następnego po upływie kadencji urzędującego prezydenta, co oznacza obowiązek złożenia przysięgi w tym terminie²⁵¹.

W polskiej literaturze przedmiotu z okresu międzywojennego, a również i powojennego, pojawił się problem, czy złożenie przysięgi jest równoznaczne z objęciem urzędu. Podnoszono, że w świetle Konstytucji marcowej prezydent składał przysięgę przed objęciem urzędu, a nie „obejmując urząd” (art. 54 ust. 1). Dodatkowo w regulaminie Zgromadzenia Narodowego była mowa o „przejęciu władzy”. Wyrażony przez A. Mysińskiego pogląd, że momentem konstytucyjnym, przesądzającym o możliwości prawnego rozpoczęcia urzędowania przez prezydenta, było nie

tyłe złożenie przysięgi, ile objęcie władzy, które dokonywało się nie przed Zgromadzeniem Narodowym, lecz w obecności marszałków Sejmu i Senatu oraz premiera — stanowił kolejną interpretację początku biegu kadencji²⁵². Problem nabierał istotnego znaczenia, kiedy ślubowanie i przejęcie władzy było wyraźnie oddzielone w czasie, jak było to w przypadku prezydenta G. Narutowicza w 1922 r.²⁵³ W świetle poglądów w doktrynie i praktyki ustrojowej pojawił się, obok dwóch wymienionych wyżej, kolejny sposób liczenia początku biegu kadencji prezydenta od momentu objęcia urzędu, co równało się rozpoczęciu urzędowania.

Zasadniczego znaczenia nabiera także zasada związania mandatu z osobą wybranego prezydenta. Jest to generalna zasada przyjęta w konstytucjonalizmie europejskim. Oznacza ona, że określony w konstytucji czas trwania kadencji prezydenta jest stały i przypisany do osoby. Należy rozumieć to w ten sposób, że urzędowi prezydenta przypisany jest element władzy osobistej, ściśle związanej z osobą każdego prezydenta. W świetle tego rozwiązania wraz z zakończeniem urzędowania, niezależnie od przyczyn i czasu jego trwania, kończy się mandat określonego prezydenta i wygasa jego kadencja. Nowo obrany prezydent rozpoczyna zatem własną, nową kadencję, bez względu na czas urzędowania poprzednika.

System amerykański przyjmuje natomiast zasadę mandatu związanego z samym urzędem. W tym przypadku opróżnienie urzędu prezydenta przed upływem 4-letniej kadencji powoduje przejście jego urzędu przez wybranego jednocześnie w wyborach prezydenckich wiceprezydenta, który pełni funkcję tylko do czasu trwania kadencji jego poprzednika. Przyjęta zasada oraz instytucja wiceprezydenta są uważane w doktrynie za jeden z istotnych elementów wyróżniających system prezydencki Stanów Zjednoczonych Ameryki²⁵⁴.

Wygaśnięcie mandatu prezydenta następuje zasadniczo na skutek upływu czasu przewidzianego przez konstytucję. Wakat urzędu prezydenta może jednak zaistnieć z innych powodów. Konstytucja polska (również konstytucje innych państw) przewiduje sytuacje nadzwyczajne, wobec których może zająć konieczność dokonania wyboru prezydenta przed upływem kadencji. Konstytucja sytuacje te określiła ogólnie pojęciem opróżnienia urzędu przed upływem kadencji. W świetle art. 32e ust. 1 Konstytucji RP opróżnienie urzędu prezydenta następowało na skutek:

- 1) śmierci;
- 2) zrzeczenia się urzędu;
- 3) uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności do sprawowania urzędu (na zasadach i warunkach konstytucyjnie określonych);
- 4) złożenia z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu.

Podobnie kwestie opróżnienia urzędu prezydenta reguluje art. 49 Małej konstytucji z 17 X 1992 r. Wymienione przesłanki wskazują na przeszkody trwałe, nieodwracalne i uniemożliwiające normalne funkcjonowanie urzędu prezydenta. Są to te sytuacje, gdy faktycznie fotel prezydencki wakuje lub jest opróżniony. Z przesłanek warunkujących stan opróżnienia urzędu prezydenta śmierć należy do zdarzeń losowych, jest to pewien fakt wypływający z natury i nie powinien budzić przez swoją oczywistość kontrowersji.

Przesłanka druga, zrzeczenie się urzędu, inaczej dymisja, wymaga niezbędnych wyjaśnień. W świetle doktryny i praktyki konstytucyjnej wykształcił się pewien pogląd na temat tego aktu. Uważa się, że dymisja jest jednostronnym aktem osobistym prezydenta, który na ręce Marszałka Sejmu składa na piśmie zrzeczenie się urzędu w każdym momencie trwania kadencji z jakichkolwiek przyczyn. Adresatem jest Marszałek Sejmu z racji jego konstytucyjnych obowiązków dotyczących rozpisania wyborów prezydenckich. Z istoty dymisji wypływa fakt, iż nie podlega ona rozpatrzeniu przez Zgromadzenie Narodowe ani też nie wchodzi w grę jej przyjęcie lub odrzucenie. Jest to przypadek, podobnie jak śmierć, którego skutkiem jest opróżnienie urzędu *ipso facto*. Dymisja prezydenta, według tradycji i praktyki, jest bezwarunkowa i nieodwołalna. Raz złożona dymisja nie może być cofnięta. Takie uwarunkowanie dymisji prezydenta ma głębokie uzasadnienie. Przede wszystkim dymisja nie może być stosowana jako broń w życiu politycznym. Jeżeli prezydent chciałby użyć dymisji jako środka presji politycznej, sprowadzałaby swój urząd do pozycji zaangażowanego w rozgrywki polityczne czynnika władzy państwowej. Wyraźnie byłoby to sprzeczne z wartościami, jakie ma uosabiać ten urząd, zwłaszcza z zasadą bezstronności politycznej i zasadą gwaranta jedności i ciągłości państwa²⁵⁵. Naturalnie, nie można wykluczyć, iż w rzeczywistości może być formą presji o charakterze politycznym, jednak cena w postaci całkowitego zejścia ze sceny politycznej wyraźnie zapobiega nadużywaniu dymisji.

Trzecia z wymienionych przesłanek — trwała niezdolność do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia — może budzić najczęściej uzasadnionych wątpliwości interpretacyjnych. Powód do tego stwarza sam sposób regulacji konstytucyjnej, która z pewnością nie spełnia wymogu koniecznej precyzji prawniczej. Wydaje się, że ta konstrukcja prawnicza jest próbą nawiązania do rozwiązań konstytucyjnych w tym zakresie na gruncie Konstytucji marcowej. Była tam mowa o opróżnieniu urzędu z innej przyczyny (art. 40), która konkretyzowała się w niesprawowaniu urzędu przez okres 3 miesięcy, co było podstawą do uznania przez Sejm urzędu prezydenta za opróżniony (art. 42). W obecnym re-

żimie konstytucyjnym „inna przyczyna” została ograniczona do wypadku „niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia”. Można dopatrywać się w tym pożądaney precyzji prawniczej nie dopuszczającej dowolności albo arbitralności interpretacyjnych. Sposób sformułowania całego artykułu utrudnia jednak precyzyjne opisanie tej przyczyny. Do pewnego stopnia konstytucja zrealizowała metodę kazuistycznego oznaczenia przesłanek opróżnienia urzędu, zważywszy zwłaszcza, że lakonicznie określone przyczyny opróżnienia tego urzędu w Konstytucji marcowej są obecnie nazwane *expressis verbis*. Dotyczy to także następnej przesłanki, usunięcia z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu, wcześniej podciąganej pod pojęcie „innej przyczyny”²⁵⁶. Pozostaje w dalszym ciągu wiele wątpliwości przy obowiązującym uregulowaniu konstytucyjnym. Podstawowa wątpliwość dotyczy sposobu ustalania trwałej niezdolności do sprawowania urzędu, zwłaszcza okresu występowania tej przyczyny i spełnienia przesłanek, które pozwoliłyby uznać definitywnie trwałość niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia. Trafnie zwrócono w doktrynie uwagę, że sytuację należy zaliczyć do nienormalnych i niekorzystnych dla prawidłowego funkcjonowania państwa²⁵⁷. Stąd powstaje kwestia ustalenia przez prawo terminów, po których upływie należy obowiązkowo przeprowadzić wybory nowego prezydenta²⁵⁸.

Pozostaje wreszcie pytanie, w jaki sposób mają być rozwiązane te przypadki, gdy zachodzi trwała niezdolność do sprawowania urzędu przez prezydenta przy powstaniu innych okoliczności, np. utraty warunków niezbędnych do piastowania urzędu. Jest oczywiste, że mogą zaistnieć inne okoliczności skutkujące niezdolnością absolutną wykonywania funkcji przez prezydenta, chociaż nie muszą to być zdarzenia często występujące w praktyce, tym bardziej nie dające się przewidzieć w ramach kazuistycznie określonych przyczyn opróżnienia urzędu²⁵⁹.

Dwie ostatnie przesłanki przewidziane w konstytucji, tj. opisywana wyżej i przesłanka czwarta — złożenie z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu — mają genezę w zdarzeniach prawnych, nie wynikają z mocy określonych zdarzeń faktycznych. Skutek opróżnienia urzędu z powodu orzeczenia Trybunału Stanu jest konsekwencją zasady odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta. Zatem bliższe opisanie tego przypadku było bardziej uzasadnione w innym miejscu, przy omawianiu zasad odpowiedzialności prezydenta (patrz rozdz. III, 2).

Pozostaje jeszcze do omówienia inna kwestia związana z okresem urzędowania, a mianowicie problematyka zastępowania prezydenta. Konstytucja RP w art. 32e ust. 2 stanowiła, że w razie, gdy urząd prezydenta jest opróżniony, do czasu objęcia urzędu przez nowego prezydenta, a tak-

że gdy prezydent tymczasowo nie może sprawować urzędu, zastępuje go Marszałek Sejmu. Marszałek Sejmu zastępuje prezydenta również po upływie kadencji Sejmu.

Przewidziano wyraźnie dwie sytuacje: zastępstwo *sede vacante*, gdy faktycznie fotel prezydencki wakuje (stan opróżnienia), oraz zastępstwo *sede plena*, gdy fotel prezydenta faktycznie jest obsadzony, a tylko prezydent nie może tymczasowo (przez pewien czas) wykonywać funkcji związanych z urzędem.

Gdy chodzi o przeszkody trwałe, konstytucja wymienia je wprost i o tym już pisaliśmy wyżej. Poprzednie wywody mają odniesienie do kwestii zastępstwa w czasie i pod warunkami określonymi w konstytucji. Przeszkody czasowe nie są wyraźnie w konstytucji nazwane, ale można je wyjawiać w przeciwieństwie do przepisów określających niektóre przeszkody trwałe, zwłaszcza opisane w trzeciej i czwartej przesłance opróżnienia urzędu. Zasadniczo tymczasowe przeszkody dotyczyć będą niemożności fizycznej (faktycznej). Wymienia się najczęściej przedłużającą się chorobę, długotrwały wyjazd za granicę, niewolę²⁶⁰. Innym typem przeszkody jest niemożność prawna, którą należy widzieć w sytuacji postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu, co w przyjętych powszechnie regulacjach powoduje zawieszenie prezydenta w urzędowaniu.

Problematyka zastępstwa czasowego *sede plena* prezydenta jest złożoną materią konstytucyjną. Pozostawiamy, bez wchodzenia w szczegółowe rozważania, wykonywanie zastępstwa prezydenta przez Marszałka Sejmu²⁶¹, chociaż można uzasadnić przyjęte rozwiązanie polską tradycją konstytucyjną. W konstytucji pozostaje nie rozstrzygnięte tak znaczące zagadnienie, jak inicjowanie zastępstwa w sytuacji powstania przeszkody tymczasowej. Należy wyraźnie podkreślić, że jest to problem dość istotny. Mianowicie ważnym zagadnieniem ustrojowym jest określenie organu, który miałby stwierdzać zaistniałe przeszkody czasowe w sprawowaniu urzędu prezydenta, inicjować objęcie zastępstwa, wreszcie do niego należałoby także ustalenie, że przeszkoda ustała. Okazuje się, że tak istotna problematyka jest nie we wszystkich konstytucjach wyraźnie ustalona²⁶². Właściwie tylko we Francji jest ona zadowalająco uregulowana. W świetle art. 7 konstytucji francuskiej zastępstwo prezydenta powierza przewodniczącemu Senatowi Rada Konstytucyjna na wniosek rządu. Ona też stwierdza trwałą przeszkodę w pełnieniu funkcji przez prezydenta.

Zauważając potrzebę rozwiązania problematyki obejmowania zastępstwa prezydenta i związanych z tym innych zagadnień na gruncie polskiego systemu ustrojowego, należy zgłosić postulat jej uregulowania w nowej konstytucji. Wydaje się, że optymalnym rozwiązaniem byłoby

przyznanie inicjatywy w tym względzie rządowi. Prezydent i rząd, jako organy egzekutywy, łączy niewątpliwie w sposób ścisły i bezpośredni współdziałanie w zakresie funkcji wykonawczych. To w interesie egzekutywy powinno leżeć zachowanie ciągłości władzy państwowej. Natomiast decyzja o powierzeniu zastępstwa powinna należeć do Zgromadzenia Narodowego, gdyż Marszałek Sejmu, do którego należy sprawowanie zastępstwa, byłby w niezręcznej sytuacji politycznej, podejmując osobiście decyzję o pełnieniu przez siebie zastępstwa prezydenta, z wyjątkiem może sytuacji opróżnienia urzędu prezydenta na skutek śmierci.

Także zagadnienie zakresu władzy zastępcy prezydenta czy wreszcie charakter zastępstwa mają istotne znaczenie ustrojowe. Stanowiska na ten temat w doktrynie są podzielone. Jedni są skłonni formalnie utrzymać zakres władzy zastępcy w zakresie przewidzianym w konstytucji dla prezydenta, a inni faktycznie negują prawo wykonywania przez zastępcę tak oczywistych nadzwyczajnych uprawnień konstytucyjnych prezydenta, jak rozwiązanie parlamentu i korzystanie z weta ustawodawczego²⁶³.

W odniesieniu do polskiego prawa konstytucyjnego trudno byłoby uznać za poprawne konstytucyjnie korzystanie przez Marszałka Sejmu z uprawnień prezydenta odnoszących się bezpośrednio do działalności Sejmu (np. rozwiązanie parlamentu, pomijając, oczywiście, uwarunkowania konstytucyjne). Należy również zauważyć, iż charakter ustrojowy zastępstwa jest zróżnicowany w świetle sytuacji przewidzianych w konstytucji. O zastępstwie prezydenta można w rzeczywistości mówić jedynie w odniesieniu do zastępstwa prezydenta w sytuacji stanu opróżnienia urzędu prezydenta. W tych wszystkich przypadkach mamy faktycznie do czynienia z opróżnieniem urzędu prezydenta. Zastępstwo, również etymologicznie interpretując ten termin, dotyczy kogoś, kto nie utracił prawa do pozostawania na urzędzie, lecz faktycznie, czasowo go nie sprawuje. W przypadku tzw. zastępstwa *sede vacante* poprawniej byłoby stosować pojęcie sprawowania urzędu przez „tymczasowego prezydenta”. Oczywiście, taki status konstytucyjny zastępcy prezydenta musiałby pociągać za sobą inne jeszcze następstwa prawnokonstytucyjne. Przykładowo można wskazać tego rodzaju następstwa w zakresie zasad odpowiedzialności konstytucyjnej, także wymogu złożenia przyrzeczenia prezydenckiego.

¹ Pisali o tym m.in. W. Komarnicki i Z. Witkowski. Według W. Komarnickiego — „oparcie urzędu prezydenta o wybory powszechne podnosi jego autorytet, a co za tym idzie i wpływ państwowy” (*Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 246). Podobnie wypowiadał się Z. Witkowski: „Plebiscyt, będący manifestacją woli wyborców,

przyczyniał się do wzmocnienia autorytetu wybrańca" (*Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (1921–1935)*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 25). Analogicznie zapatruje się na tę kwestię doktryna obca. Poglądy te częściowo prezentuje A. Łabno-Jabłońska: *Ewolucja pozycji prezydenta w Portugalii*, „*Studia Prawnicze*” 1991, nr 1, s. 169–171.

² Por. T. Szymczak: *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976, s. 60.

³ W państwach europejskich o systemie rządów parlamentarno-gabinetowych wybór prezydenta przez parlament odbywa się we Włoszech. Por. J. Zakrzewska: *Włochy. Zarys ustroju*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1974, s. 124 i nast.

⁴ Przykładem takiego sposobu wyboru prezydenta jest Austria. Omówienie konstytucji Austrii z 1920 r. daje L. Gembarzewski: *Nowa konstytucja Austrii*, „*Biuletyn Urzędniczy*” 1931, nr 7–8, s. 7–10; zob. także. A. Wereszycki: *Historia Austrii*, wyd. 2, Warszawa 1986, s. 289–290. Pozycję prezydenta w systemie parlamentarno-gabinetowym Austrii szczegółowo przedstawia K. Berchtold: *Der Bundenspräsident*, Wien–New York 1968.

⁵ Opracowania doktryny z okresu wcześniejszego w zakresie problematyki wyborów prezydenckich zachowują swoje walory poznawcze w wielu kwestiach także obecnie. Zob. A. Mycielski: *Obsada urzędu prezydenta Rzeczypospolitej. Studia prawne na tle europejskich konstytucji powojennych*, Kraków 1930.

⁶ Wybór prezydenta w głosowaniu powszechnym przy zastosowaniu formy wyborów pośrednich przewiduje konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki (rozdz. II). Formalnie, są to wybory dwustopniowe. Amerykański sposób elekcji prezydenta jest niezwykle złożony; nie sposób w tym miejscu omówić oryginalną i interesującą procedurę tej elekcji, której poświęcono wiele miejsca. Por. m.in. W. Szyszkowski: *Amerykański system wyborczy (wybory prezydenta i wybory do Kongresu)*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa państwowego*, Wrocław 1967, s. 121–151; K. Nowak: *System prezydenckalny Stanów Zjednoczonych*, Toruń 1969, s. 53–85. A. Pułto: *Współczesne ustroje państwowe, Stany Zjednoczone Ameryki*, Gdańsk 1990, s. 58–66. Natomiast system wyboru prezydenta w wyborach powszechnych i bezpośrednich został przyjęty obecnie w Portugalii (art. 124 ust. 1 konstytucji), w Austrii (o czym już wspomniano) oraz we Francji po nowelizacji konstytucji V Republiki w 1962 r. (art. 6 i 7) i na podstawie ustawy z 6 XI 1962 r. o elekcji prezydenta Republiki w głosowaniu powszechnym. O wyborach prezydenckich we Francji piszą m.in. W. Skrzydło, A. Patrzalek: *Wybory parlamentarne i prezydenckie we Francji*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa państwowego*, s. 76–101; K. Wołowski: *Prezydent republiki w powojennej Francji (IV i V Republika)*, Warszawa–Poznań 1973, s. 135–152. O wyborach prezydenta w Portugalii zob. A. Łabno-Jabłońska: *op.cit.*, s. 169–171.

⁷ Dotychczas w RFN prezydenta federalnego obierało Zgromadzenie Federalne. Składało się ono z posłów do Bundestagu i w tej samej liczbie wybranych członków przez parlamenty krajowe. Nie jest jeszcze wiadomo, jak będzie wybierany prezydent w zjednoczonych Niemczech. Por. L. Janicki: *Prezydent Federalny*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, praca zbiorowa pod red. L. Janickiego i M. Sobolewskiego, Poznań 1986, s. 429 i nast. Złożony charakter ma obecnie system wyboru prezydenta w Finlandii. Do roku 1987 wyboru prezydenta dokonywało Kolegium Elektorów, a przyjęty system przypominał rozwiązania amerykańskie. Od 1987 r. system wyborów pośrednich uległ zmianie w ten sposób, że wybór odbywa się bezpośrednio w głosowaniu powszechnym bądź przez Kolegium Elektorów. Jeżeli kandydat nie otrzyma bezwzględnej większości głosów

oddanych w głosowaniu powszechnym, prezydenta wybiera Kolegium Elektorów spośród zgłoszonych kandydatów. Kolegium Elektorów pochodzi z wyborów powszechnych przy zastosowaniu zasady proporcjonalności. Wprowadzona zmiana konstytucji idzie w kierunku zastąpienia Kolegium Elektorów drugą turą wyborów powszechnych pomiędzy dwoma kandydatami, którzy uzyskali największą liczbę głosów w pierwszej turze (system francuski). Por. K. Ciemniowski: *Zasady ustroju politycznego Finlandii*, Bydgoskie Tow. Nauk., Prace Wydz. Nauk Humanist., seria E, nr 6, Bydgoszcz 1971, s. 121–150 oraz *Prezydent w systemie politycznym Finlandii (Sprawozdanie z wizyty delegacji Urzędu Prezydenta RP w Helsinkach w dniach 10–13 IV 1990 r.)*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa, V 1990 (maszynopis powielony), s. 9–14.

⁸ Zob. wywiad z S. Gebethnerem — *Wszyscy, ale dobrowolnie*, „Przegląd Tygodniowy” 1990, nr 34, s. 3

⁹ Por. S. Gebethner: *Reformy polityczne w procesie negocjacji przy „Okrągłym stole”*, [w:] *Przeobrażenia systemu politycznego w Polsce lat 80-ych...* (cyt. już w rozdz. I).

¹⁰ Por. propozycje przedstawione przez Cz. Kiszcza na spotkaniu roboczym w Magdalence 2 III 1990 r. (K. Dubiński: *Magdalena. Transakcja epoki*, Warszawa 1990, s. 60–61).

¹¹ Por. wypowiedzi przedstawicieli tych ugrupowań politycznych na konferencji prasowej; „Rzeczpospolita” z 10 III 1989 r., s. 1 i 3. W doktrynie wyrażono pogląd, że lansowane rozwiązania miały także uzasadnienie w tendencjach współczesnego konstytucjonalizmu przejawiających się na Wschodzie i na Zachodzie. Zob. W. Sokolewicz: *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6, s. 16.

¹² Zob. *Stanowisko Prezydium CK SD o koncepcji urzędu prezydenta*, „Kurier Polski” nr 48 z 9 III 1989, s. 2; podobnie: *Tadeusz W. Młyńczak o urzędzie prezydenta*, „Kurier Polski” nr 26 z 30 I 1989, s. 1.

¹³ Zob. *Program Stronnictwa Demokratycznego*, [w:] *Dokumenty XIV Kongresu SD*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego” 1989, nr 3 (62), s. 13. Także *Stanowisko III konferencji ideologicznej Stronnictwa Demokratycznego w sprawie nowej Konstytucji* (Warszawa, 13–14 III 1989 r.), gdzie przedstawiono propozycję: „Prezydent może być powołany w wyborach powszechnych, na kadencję pięcioletnią, nie dłużej niż dwie kadencje”. Zob. „Myśl Demokratyczna” 1989, nr 5, s. 26.

¹⁴ W *Stanowisku w sprawie reform politycznych* przyjęto uzgodnienie, że „Senat połączony z Sejmem w Zgromadzenie Narodowe dokona wyboru prezydenta pierwszej kadencji bezwzględną większością głosów”. Zob. *Porozumienia „Okrągłego stołu”*, 6 II — 5 IV 1989 r., Warszawa 1989, s. 116.

¹⁵ W 1919 r. konstytucja Finlandii (art. 94) upoważniła parlament do wyboru pierwszego prezydenta. Był nim Kaarlo Juho Stahlberg (1919–1925). System wyboru prezydenta określony w konstytucji, praktykowany był od 1925 r. ze zmianą w 1987 r. Także na podstawie § 7 ustawy przechodniej z 10 VII 1919 r. wyboru pierwszego prezydenta Rzeszy dokonało Zgromadzenie Narodowe. Konstytucja weimarska z 1919 r. w art. 41 przyjmowała system powszechnych wyborów prezydenckich. Szerzej o wyjątkowych wyborach prezydenta pisze K. Ciemniowski: *op. cit.*, s. 145–146.

¹⁶ Por. cyt. w przyp. 8 wywiad z S. Gebethnerem a także T. Szymczak: *Prezydent RP w noweli kwietniowej i w praktyce*, „Studia Konstytucyjne”, t. VIII, *Zmiany konstytucyjne a system organów państwa*, red. Z. Jarosz, Warszawa 1990, s. 175 (przypis 16).

¹⁷ Por. K. Gottesman: *Prezydent*, „Tygodnik Solidarność” 28 VII 1989.

¹⁸ W trakcie spotkania współprzewodniczących zespołów roboczych „Okrągłego stołu” w Pałacu URM 4 III 1989 r. w wystąpieniach negocjatorów opozycyjnych (A. Michnika, W. Frasyniuka, W. Trzeciakowskiego, T. Mazowieckiego) omawiano sprawę prezydentury gen. W. Jaruzelskiego. Argumentowano, że ze względów politycznych (problem stanu wojennego z 13 XII 1981 r.) osoba ta jest nie do przyjęcia dla „Solidarności”. Wypowiedziano groźbę upadku kontraktu politycznego z uwagi na konstrukcję personalną prezydentury (A. Michnik: „Boję się, że na konstrukcji personalnej prezydenta kontrakt się przewróci. Chodzi nie o osobę generała, ale o symbol”). W kontekście tej dyskusji zgłoszono propozycję wprowadzenia dyktanda (z osobą gen. Jaruzelskiego) w miejsce urzędu prezydenta, stanowczo odrzuconą przez stronę rządową. Por. K. Dubiński: *op. cit.*, s. 80–85.

¹⁹ Podczas spotkania w Pałacu URM 4 III 1989 r. A. Gdula miał się wypowiedzieć, że dla strony rządowej generał Jaruzelski jako prezydent jest kwestią pryncypialną i żelazną (por. K. Dubiński: *op. cit.*, s. 85).

²⁰ Gen. W. Jaruzelski na XIII Plenum KC PZPR 30 VI 1989 r. złożył oświadczenie, że rezygnuje z ubiegania się o prezydenturę. Natomiast 18 VII 1989 r. oświadczył, że postanowił „przyjąć propozycję wszystkich ugrupowań koalicyjnych i wyrazić zgodę na kandydowanie na urząd prezydenta”. Zob. „Rzeczpospolita” nr 168 (2302) 19 VII 1989 r., s. 1. Po złożeniu oświadczenia 30 VI 1989 r. W. Jaruzelski zaproponował kandydaturę gen. Cz. Kiszczaka. Za tą kandydaturą wyraźnie opowiedział się L. Wałęsa na posiedzeniu Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. Zob. *Rok 1989. Geremek opowiada, Żakowski pyta*, Warszawa 1990, s. 212–214.

²¹ Przytaczano różne argumenty: osoba gen. W. Jaruzelskiego miała być parasolem politycznym, pod którym można rozwiązać PZPR (B. Geremek). Uzasadniano też tym, że przeprowadzenie wszystkich proponowanych reform będzie trudne. „Osoba generała jest też kluczem powodzenia” (A. Kwaśniewski). Natomiast w opinii M.F. Rakowskiego motywem ubiegania się o fotel prezydenta była chęć zabezpieczenia interesów PZPR w nowej konstelacji politycznej. Gen. W. Jaruzelski, według tej opinii, widział siebie jako gwaranta umowy zawartej przy „Okrągłym stole”. Kierowano również zarzuty, jakoby załatwił sobie prezydenturę kosztem partii (W. Sokorski: „[...] rozegrał własną polityczną pozycję na pograniczu upadku starego i powstania nowego systemu”). Por. *Rok 1989...*, s. 71, 211; K. Dubiński: *op. cit.*, s. 80; M.F. Rakowski: *Jak to się stało*, Warszawa 1991, s. 241 oraz W. Sokorski: *Udana klęska*, Warszawa 1990, s. 139.

²² Zob. „Rzeczpospolita” nr 164 z 15 VII 1989, s. 1.

²³ Na konferencji prasowej 11 VI 1989 r. J. Urban stwierdził, że przy „Okrągłym stole” zapadło ustalenie co do powierzenia urzędu prezydenta generałowi W. Jaruzelskiemu. W dostępnych materiałach brak jakiegokolwiek potwierdzenia, że takie decyzje zapadły przy „Okrągłym stole”. Potwierdza to także B. Geremek. Por. *Rok 1989...*, s. 210.

²⁴ Art. 32a ust. 1 ustawy z 7 IV 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. nr 19, poz. 101).

²⁵ Prawdziwa kampania przyspieszenia politycznego rozegrała się we wrześniu 1990 r. w związku z sejmową debatą w sprawie kalendarza politycznego, obejmującego przyspieszone, powszechne wybory prezydenckie i parlamentarne (39. posiedzenie plenarne Sejmu 20–21 IX 1989 r.). Wcześniej natomiast miała miejsce kampania prasowa lansująca i przygotowująca grunt pod prezydenturę L. Wałęsy. Publicznie zagadnienie zmiany prezydenta ujawnili i rozpoczęli polityczną ofensywę kandydatury L. Wałęsy na prezydenta jego dorad-

cy polityczni, bracia Lech i Jarosław Kaczyńscy. Jarosław Kaczyński uczynił to w wywiadzie dla „Życia Warszawy” 7–8 IV 1991 r., natomiast Lech Kaczyński w podobny sposób w „Gazecie Gdańskiej” z 9 IV 1991 r. Zob. K. Czabański: *Czy Wałęsa zostanie prezydentem?*, „Tygodnik Solidarność” 9 II 1990 r., s. 1; W. Pawłowski: *Skóra na niedźwiedziu. Wałęsa zamiast Jaruzelskiego?*, „Polityka” nr 9, 3 VI 1990 r., s. 3.

²⁶ W opublikowanej w 1991 r. książce J. Kurskiego o Lechu Wałęsie jest cytowana jedna z wypowiedzi Wałęsy: „Nie jestem człowiekiem klęsk. Umiem tylko zwyciężać”. Po czerwcowych wyborach w 1989 r. były zgłaszane sugestie wysunięcia kandydatury L. Wałęsy na prezydenta. Jak podaje B. Geremek, L. Wałęsa uznał wówczas, że byłoby to wystawienie go na pewną porażkę. Zob. J. Kurski: *Wódz*, Warszawa 1991, s. 81; także *Rok 1989...*, s. 211.

²⁷ Argument tej treści posłużył do uzasadnienia projektu ustawy o zmianie Konstytucji (*Druk nr 520*), gdzie podaje się pogląd: „Wyrażona publicznie wola jak najrychlejszego odejścia od kontraktu politycznego zawartego podczas obrad «Okrągłego stołu»», wybór prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, postrzegana jest jako element tego kontraktu”. Także w wystąpieniach wielu posłów podczas debaty 20–21 IX 1989 r. sprawa ta była wielokrotnie podnoszona. Przytaczam fragment dwóch wypowiedzi jakże reprezentatywnych dla określonego sposobu ocen politycznych: B. Geremka i J. Szymanderskiego. B. Geremek w debacie sejmowej, nawiązując do zmian politycznych, stwierdził: „Układ powstały wiosną 1989 r. tej nowej sytuacji już nie odpowiada. Kontrakt «Okrągłego stołu» przechodzi do historii, bo istotne jego elementy stały się anachroniczne”. Natomiast J. Szymanderski mówił: „Pamiętajmy jedno, że ten parlament, ten układ i ten prezydent powinni odejść dlatego, że skończył się układ «Okrągłego stołu»”. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu*, łamy 30, 158, 255.

²⁸ W jednej ze swych publicznych wypowiedzi A. Michnik dyskusję wokół tego procesu określił „znakiem kolejnej fazy procesu demokratycznego w Polsce”. Niezaprzeczalnie jest tu zawarta głęboka prawda. Jednakże sprawa wyboru prezydenta miała także inny podtekst. W debacie podczas 39 posiedzenia Sejmu określono to wprost jako problem „personalno-polityczny”. Wyraźnie mówił o tym poseł A. Kern, uzasadniając cele powołania Porozumienia Centrum: „Powstaliśmy również dlatego, aby realizować program przyspieszenia politycznego. Elementem tego programu było żądanie ustąpienia obecnego prezydenta Polski, który personifikuje układ «Okrągłego stołu»”. Argumentował dalej, że pełnienie dalej urzędu prezydenta przez W. Jaruzelskiego rodzi niebezpieczeństwo poważnych niepokojów społecznych i aby uniknąć tego, zainicjowano akcję zbierania podpisów wzywających prezydenta Jaruzelskiego do ustąpienia. Podobnie wypowiadał się poseł J. Rokita, dodając jeszcze argument pewnej symboliki politycznej, że w bieżącym roku dzień 13 grudnia powinien być tym, w który Polska wejdzie z nowym prezydentem. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu*, łamy 88, 104, 105–106, 112, 125.

²⁹ Z treścią listu Prezydenta RP do Marszałka Sejmu posłowie zostali zapoznani podczas 37 posiedzenia Sejmu 28 VII 1990 r. *Sprawozdanie stenograficzne z 37 posiedzenia Sejmu*, łam 358.

³⁰ *Druk sejmowy nr 534*. Na posiedzeniu plenarnym Sejmu 21 IX 1990 r. poseł J. Łopuszański zinterpretował pismo Prezydenta RP do Sejmu z 19 IX 1990 r. jako rezygnację z urzędu. Przedstawił wniosek formalny do przegłosowania, aby Sejm, na podstawie art. 32e ust. 1 pkt 2 konstytucji, potraktował to pismo prezydenta jako zrzeczenie się

urzędu. W głosowaniu Sejm wniosek oddalił. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu*, łam 283 i 288.

³¹ Zob. „Rzeczpospolita” nr 170, z 21–23 VII 1989, s. 6.

³² Lech Wałęsa w liście do Prezydenta Wojciecha Jaruzelskiego życzył (Prezydentowi) i Polakom, by Prezydent Rzeczypospolitej, wybrany w następnej kadencji, objął swój urząd głosami wszystkich Polaków na miarę przysługujących nam praw obywatelskich; zob. *ibidem*, s. 6.

³³ Zob. W. Sokolewicz: *op. cit.*, s. 10, 16.

³⁴ Zob. M. Duverger: *Eléments de droit public*, Paris 1985, s. 115–116.

³⁵ Zob. T. Szymczak: *Instytucja prezydenta (założenia ogólne)*, (maszynopis powielony, datowany: Łódź, 18 IV 1990 r.), s. 4. Opracowanie dotyczące Prezydenta RP zostało także opublikowane w „Biuletynie Komisji Konstytucyjnej”, Warszawa 1990, t. V, s. 4–8.

³⁶ W uchwale z 21 IX 1990 r. Sejm RP uznaje, że należy (...) w związku z oświadczeniem Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, uznającego celowość skrócenia kadencji prezydenckiej, podjąć przewidziane prawem działania legislacyjne, tak aby powszechne wybory prezydenta mogły się odbyć nie później niż w grudniu br. Zob. Mon. Pol. z 1 X 1990, nr 36, poz. 289.

³⁷ Sejm RP na posiedzeniu plenarnym 19 IV 1991 r. ustawą o zmianie Konstytucji RP skrócił kadencję Sejmu pochodzącego z wyborów 1989 r. do jesieni 1991 r. (art. 2); Dz.U. nr 41, poz. 176.

³⁸ W trakcie debaty sejmowej 21 IX 1990 r. były zgłoszone propozycje innego kalendarza politycznego, umotywowanego logicznym następstwem podejmowanych działań polityczno-ustrojowych. Poseł W. Cimoszewicz w imieniu Parlamentarnego Klubu Lewicy Demokratycznej (PKLD) zgłosił propozycję wyborów parlamentarnych przyspieszonych, ale w terminie optymalnym dla stabilności państwa. Najpierw uchwalenie konstytucji przez Zgromadzenie Narodowe i zatwierdzenie jej w referendum, dopiero po tym akcie można byłoby rozpatrywać termin powszechnych wyborów prezydenckich. Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu*, łamy 37–38.

³⁹ Rada Ministrów na posiedzeniu 1 IX 1991 r. zapowiedziała podjęcie decyzji o wystąpieniu do Sejmu z wnioskiem (projektem) o zmianę Konstytucji RP i z projektem ustawy o specjalnych pełnomocnictwach dla rządu. Projekt ustawy o specjalnych pełnomocnictwach rząd przekazał Sejmowi, który rozpatrywał go na posiedzeniu 7 i 14 IX 1991 r. Ostatecznie Sejm projekt odrzucił w głosowaniu 14 IX 1991 r. Generalne założenia projektu o pełnomocnictwach rządu, także opracowanych przez Radę Ministrów propozycji zmian Konstytucji RP, zmierzały w kierunku wzmocnienia władzy wykonawczej wobec władzy ustawodawczej. Projektu nowelizacji konstytucji rząd nie skierował na drogę ustawodawczą z przyczyn, o których mówił rzecznik rządu A. Zarębski: „Zobaczmy, jak Sejm zareaguje na projekt ustawy o specjalnych pełnomocnictwach”. Zob. „Rzeczpospolita” nr 205 z 3 IX 1991, s. 1 i 2; nr 208 z 6 IX 1991, s. 1 oraz nr 216 z 16 IX 1991, s. 1.

⁴⁰ Dz.U. nr 67, poz. 397 i 398.

⁴¹ Zob. zarządzenie Marszałka Sejmu RP z 2 X 1990 r. w sprawie wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. nr 68, poz. 399.

⁴² Po wyborach parlamentarnych w czerwcu 1989 r. pojawiła się koncepcja, żeby L. Wałęsa został premierem. J. Kurski pisze, że w tej sprawie zwracali się do L. Wałęsy J. Kaczyński i A. Michnik. Wałęsa wówczas odmówił, tłumacząc tę decyzję nieco później

następująco: „Chciałem zostać z masami” („Głos Wielkopolski” z 14 III 1990 r.). W ocenie J. Kurskiego: „Wałęsa już wtedy przymierzał się do prezydentury po Jaruzelskim, nie wyobrażając sobie swej roli w państwie innej niż pierwszoplanowa”. Z chwilą ukonstytuowania się rządu T. Mazowieckiego, L. Wałęsa pozostał „w cieniu” wielkiej polityki. A. Hall opisał ten stan rzeczy następująco: „Lech przywykł do sytuacji, w której jest numerem jeden, do sytuacji, w której on jest w centrum uwagi i on jest szefem. Tymczasem oddzielił się od niego ośrodek władzy, usamodzielniono się wielu jego dawnych, a kiedyś bliskich współpracowników, pozostał niedowartościowany przez innych. Nie potrafił tego znieść”. W jednym z wywiadów prasowych (czerwiec 1990 r.) L. Wałęsa zapytany o swoją pozycję w polityce po tym, kiedy mógł objąć jedną z głównych funkcji politycznych (m.in.: „Mógł pan zostać (...) prezydentem zamiast Jaruzelskiego”), odpowiedział: „Ja nie zrezygnowałem z gry, ja tylko oddałem pozycję”. Zob. J. Kurski: *op. cit.*, s. 85, 112 oraz „Gazeta Wyborcza” z 8 VI 1990.

⁴³ T. Szymczak: *Instytucja Prezydenta RP według noweli kwietniowej i w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 10, s. 3.

⁴⁴ Art. 55 ust. 2 ustawy zasadniczej NRF z 8 V 1949 r.; tekst [w:] *Konstytucje Finlandii, Włoch, RFN, Francji*, Zbiór tekstów pod red. A. Burdy i M. Rybickiego, Wrocław 1971, s. 276.

⁴⁵ Wręcz odwrotną prawidłowość wskazał swego czasu w doktrynie T. Szymczak: „Jeżeli można w tym przypadku mówić o jakiejś prawidłowości, to będzie nią zaznaczająca się skłonność do zmniejszenia zarówno liczby, jak i zakresu wymogów stawianych kandydatowi na prezydenta” (T. Szymczak: *Ewolucja instytucji prezydenta...*, s. 61).

⁴⁶ Por. art. 39 Konstytucji z 17 III 1921 r.

⁴⁷ Por. W. Komarnicki: *op. cit.*, s. 255.

⁴⁸ Zob. W. Sokolewicz: *op. cit.*, s. 15.

⁴⁹ Zob. art. 96 Konstytucji PRL i art. 3 ordynacji wyborczej do Sejmu X kadencji na lata 1989–1993.

⁵⁰ Rada Legislacyjna przy Prezesie RM postulowała określenie granicy wieku na minimum 30 lat życia. Natomiast Rada Społeczno-Gospodarcza proponowała wprowadzenie dolnej granicy wieku 35 lat. Zob. „Biuletyn Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów”, Warszawa 1989, czerwiec, nr 17, s. 54 oraz *Opinię Zespołu roboczego nr 28 RS-G przy Sejmie PRL IX kadencji (Druk Sejmowy RSG-041-E28/88)*, s. 4.

⁵¹ Propozycje takie były wysuwane przez Radę Społeczno-Gospodarczą przy Sejmie IX kadencji; zob. *Opinia Zespołu roboczego...*, s. 4.

⁵² W doktrynie L. Mażewski proponował połączyć kandydaturę na prezydenta z określonymi afiliacjami politycznymi. Zob. L. Mażewski: *Mechanizm rządzenia w nowej Konstytucji. Artykuł dyskusyjny*, „Ład” nr 9, z 26 II 1989, s. 11.

⁵³ Zob. art. 1 ustawy z 27 IX 1990 r. o zmianie Konstytucji RP (Dz.U. nr 67, poz. 397).

⁵⁴ Zob. art. 1 pkt 10 ustawy z 19 IV 1991 r. o zmianie Konstytucji RP (Dz.U. nr 41, poz. 176).

⁵⁵ Ustawa z 15 II 1952 r. o obywatelstwie (Dz.U. nr 10, poz. 49).

⁵⁶ Zob. art. 42 ustawy z 27 IX 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 67, poz. 398).

⁵⁷ Art. 23 konstytucji Finlandii: *Prezydenta Republiki wybiera naród spośród rodowitych obywateli na lat 6*; art. 54 ustawy zasadniczej RFN: *Prezydenta wybiera Zgromadze-*

nie Związkowe bez dyskusji. Wybrany może być każdy Niemiec. Podobnie art. II konstytucji USA: Nikt nie może zostać wybrany na urząd prezydenta nie będąc obywatelem Stanów Zjednoczonych od urodzenia albo w czasie uchwalania niniejszej konstytucji.

⁵⁸ Art. 85 konstytucji Republiki Włoskiej oraz art. 54 ustawy zasadniczej RFN.

⁵⁹ Ustawa ZSRR z 14 III 1990 r. o ustanowieniu urzędu Prezydenta ZSRR i zawieszeniu zmian i uzupełnień w konstytucji (ustawie zasadniczej ZSRR), [w:] *Instytucja prezydenta w przepisach wybranych konstytucji*, Biblioteka Sejmowa, Warszawa 1990, s. 138.

⁶⁰ Według art. II okres ten wynosi 14 lat.

⁶¹ Podobne stanowisko wyraził na podstawie rozwiązań z okresu przed drugą wojną światową A. Mycielski: *op. cit.*, s. 55.

⁶² Art. 32a ust. 2 ustawy o zmianie Konstytucji PRL z 7 IV 1989 r. i art. 32a ust. 2 ustawy o zmianie Konstytucji RP z 27 IX 1990 r.

⁶³ Francuska ustawa konstytucyjna z 25 II 1875 r. o organizacji władz państwowych (art. 2).

⁶⁴ Zob. K. Nowak: *op. cit.*, s. 53–54.

⁶⁵ Zob. § 1 poprawki XXII konstytucji USA, [w:] *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii*, pod red. A. Burdy, M. Rybickiego, Wrocław–Warszawa–Kraków 1970, s. 130.

⁶⁶ W doktrynie rozwiązanie fińskie uzasadnia się w ten sposób, że źródłem braku ograniczeń w ponownym wyborze jest przekonanie o niemożliwości przekształcenia fińskiego ustroju parlamentarnego w prezydencki. Moim zdaniem, stanowisko to przyjmuje się na wyrost, nie jest ono poparte wyraźnymi gwarancjami konstytucyjnymi. Przygotowywane zmiany konstytucji, także praktyka konstytucyjna od 1988 r., są potwierdzeniem ewolucji ustroju właśnie w kierunku ustroju prezydenckiego, a z pewnością „półprezydenckiego”. Por. K. Cierniewski: *op. cit.*, s. 150.

⁶⁷ Szerzej zawitości tego procesu opisuje Z. Witkowski: *Model konstytucyjny i praktyka prezydentury włoskiej* (maszynopis), praca wykonana w ramach CPBP 11.4.II.B(89), s. 159–160.

⁶⁸ Jako pierwszy był to projekt rządu G. Leone z 16 X 1963 r., ostatni komisji A. Bozziego, przedstawiony 29 I 1985 r. Zob. Z. Witkowski: *Model konstytucyjny...*, s. 160.

⁶⁹ *Ibidem*, s. 161.

⁷⁰ Por. L. Janicki: *op. cit.*, s. 433.

⁷¹ Inaczej twierdzi Z. Witkowski. Wyróżnia on zakaz względny (wybór bezpośrednio następujący po raz trzeci) i zakaz bezwzględny przy wyborze po raz trzeci. Do pierwszej grupy zalicza konstytucje: austriacką, portugalską, RFN, do grupy drugiej zaś konstytucje: USA, Irlandii i Grecji. Por. Z. Witkowski: *Model konstytucyjny...*, s. 211 (przypis 85).

⁷² Konstytucja Republiki Portugalii w art. 126 mówi wyraźnie o ograniczeniu ponownego wyboru na trzeci kolejny raz w ciągu 5 lat następujących bezpośrednio po upływie drugiego kolejnego wyboru.

⁷³ Dz.U. nr 11, poz. 84.

⁷⁴ Kara tego rodzaju była przewidziana w art. 32e ust. 1 pkt. 4 Konstytucji RP (obecnie art. 49 ust. 1 pkt 4 Małej konstytucji).

⁷⁵ Szerzej na ten temat pisze L. Janicki: *op. cit.*, s. 435–436.

⁷⁶ Por. art. 60 pkt 4 związkowej ustawy konstytucyjnej z 1 X 1920 r. oraz § 30 ustawy konstytucyjnej z 7 XII 1929 r.

⁷⁷ W kampanii wyborczej jesienią 1991 r. niektóre ugrupowania polityczne, w tym Porozumienie Centrum, w swoich programach wyborczych mówiły o dekomunizacji życia państwowego i politycznego w Polsce. Miałyby to oznaczać także zakaz piastowania stanowisk państwowych przez pewien okres przez osoby pełniące wcześniej kierownicze funkcje w aparacie partyjnym (chyba nie tylko w aparacie PZPR). Natomiast w Czecho-Słowacji parlament uchwalił w 1991 r. ustawę dekomunizacyjną, na mocy której objęto zakazem piastowania przez okres 5 lat stanowisk państwowych przez osoby pełniące określone funkcje w aparacie byłej Komunistycznej Partii Czechosłowacji.

⁷⁸ Praktyka ustrojowa potwierdza równoprawność kobiet w tym względzie. Wystarczy wspomnieć, że we Włoszech do godności głowy państwa kandydowały 4 kobiety, jak np. w 1985 r. Camilia Cederna, także we Francji. Jest poza wszelkim sporem, że we współczesnym konstytucjonalizmie nie może być mowy o jakiegokolwiek dyskryminacji ze względu na płeć. Brak szczegółowego podkreślenia tej równości w przypadku wyborów prezydenckich nie może w żadnym stopniu podważać równości praw obywatelskich.

⁷⁹ Rzecz dotyczyła wprowadzić wątpliwości na gruncie konstytucji okresu międzywojennego. Por. T. Szymczak: *Ewolucja instytucji prezydenta...*, s. 73.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 74.

⁸¹ Por. Z. Witkowski: *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 33 oraz T. Szymczak: *Ewolucja instytucji prezydenta...*, s. 69.

⁸² Por. R.M. Małajny: *Doktryna podziału władzy „Ojców Konstytucji” USA*, Uniwersytet Śląski, Katowice 1985, s. 140–141.

⁸³ Por. uwagi wypowiedziane w kontekście prezydentury włoskiej — Z. Witkowski: *Model konstytucyjny...*, s. 154.

⁸⁴ Art. 84 ust. 2 stanowi: *Urząd prezydenta Republiki nie może być łączony z żadnym innym stanowiskiem*.

⁸⁵ Por. J. Zakrzewska: *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, Warszawa 1986, s. 122; Z. Witkowski: *Model konstytucyjny...*, s. 153–154. Podobne stanowisko prezentuje doktryna włoska — G.U. Rescigno: *Commentario della costituzione a cura di G. Branca (art. 83–87)*, Bologna–Roma 1978, s. 78.

⁸⁶ Z. Witkowski: *Model Konstytucyjny...*, s. 154–155.

⁸⁷ Szczegółowo kwestie te omawia A. Mycielski: *op. cit.*, s. 58.

⁸⁸ Por. „Biuletyn Rady Legislacyjnej...”, s. 54.

⁸⁹ Zob. opinię Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu RP, [w:] „Biuletyn. Ekspertyzy i opinie prawne”, nr 3/91, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1991, s. 23–27.

⁹⁰ Podobnie Z. Witkowski: *Model konstytucyjny...*, s. 154.

⁹¹ Por. J. Zakrzewska: *Włochy. Zarys ustroju...*, s. 131–134 oraz Z. Witkowski: *Model konstytucyjny...*, s. 153–154.

⁹² Por. G. Tseres: *Principi di diritto pubblico*, ed. II, Torino 1973, s. 134; także G.U. Rescigno: *op. cit.*, s. 50.

⁹³ Por. art. 32b ust. 1 pkt. 1.

⁹⁴ Praktyka parlamentarna знаła wspólne posiedzenia obu izb, zwołane w celu wysłuchania goszczącej w kraju znaczącej politycznie zagranicznej głowy państwa. Na początku kadencji dwuizbowego parlamentu X kadencji te kwestie wyjaśnił autorytatywnie w wywiadzie prasowym dyrektor Biura Prasowego Sejmu A. Wójcik. Zob. „Trybuna Ludu” z 8–9 VII 1989, s. 4.

⁹⁵ Ustawa z 27 VII 1922 — Regulamin Zgromadzenia Narodowego dla wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz.U. nr 66, poz. 596).

⁹⁶ W przemówieniu inauguracyjnym posiedzenie Zgromadzenia Narodowego 19 VII 1989 r. Marszałek Sejmu M. Kozakiewicz odwołał się do tej tradycji, przypominając także, że po raz ostatni Zgromadzenie Narodowe dokonało wyboru prezydenta w 1933 r. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniu 19 lipca 1989 r.*, Warszawa 1989, łam 6.

⁹⁷ Zgromadzenie Narodowe uchwaliło swój regulamin obrad 418 głosami przy 18 głosach przeciwnych i 88 wstrzymujących się. Nie został on jednak opublikowany. Niezależnie od braku prawnego wymogu jego opublikowania, należy uznać to za istotny mankament.

⁹⁸ Senator L. Piotrowski zgłosił zarzut braku uprawnienia Konwentu Seniorów do przedstawiania Zgromadzeniu Narodowemu projektu takiego regulaminu, a samemu Zgromadzeniu brak legitymacji do jego uchwalenia. Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 3 posiedzenia Senatu w dniach 28–31 lipca i 1 sierpnia 1989 r.*, łamy 289–290.

⁹⁹ Podobne stanowisko zajęło Biuro Prawne Kancelarii Prezydenta PRL. Zob. *Notatka z dnia 11 VIII 1989 r. w sprawie wypowiedzi senatora Leszka Piotrowskiego na posiedzeniu Senatu w dniu 1 VIII w sprawie wyboru Prezydenta PRL*, Archiwum Prezydenta RP, sygn. P 14-31-89.

¹⁰⁰ Zob. wniosek zgłoszony przez senatora W. Piotrowskiego. Zgodnie z przyjętym rozwiązaniem (§ 6 ust. 7 regulaminu) opublikowany stenogram obrad Zgromadzenia Narodowego zawiera wykaz imiennych wyników głosowania na Prezydenta PRL; *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego...*, łamy 28–29 oraz załącznik 1 (s. 20).

¹⁰¹ Zob. wystąpienie posłów: J.M. Rokity i A. Michnika; *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego...*, łamy 20–21, 27.

¹⁰² Wynik głosowania nad poprawką do § 6 ust. 7 (wniosek senatora W. Piotrowskiego) — 351 głosów za przy 164 głosach przeciw daje tylko w części odpowiedź, jaka część, w sensie opcji politycznej, Zgromadzenia Narodowego dążyła do przeprowadzenia kontroli nad sposobem głosowania. Można byłoby wnosić, że zachowanie dyscypliny głosowania leżało w interesie partii stanowiących wówczas jeszcze koalicję. Przebieg dyskusji wokół tej kwestii wykazał, że za przyjętym rozwiązaniem szczególnie optowali członkowie Zgromadzenia Narodowego, którzy swoim mandatem byli związani z „Solidarnością”. Oficjalnie Obywatelski Klub Parlamentarny zajął stanowisko, że jego członkowie będą głosowali zgodnie ze swoim przekonaniem, zgodnie z sumieniem i wolą swoich wyborców. Jakkolwiek w tego typu sytuacji trudno przesądzać jednoznacznie o skutkach określonych działań prawnych, to wydaje się, że gdyby przyjęta była niekontrolowana swoboda wyboru, wynik końcowy mógł być korzystniejszy dla wybranego prezydenta. Za tym przemawiałby jeszcze argument, że członkowie Zgromadzenia Narodowego wywodzący się z „Solidarności”, a którzy nie głosowali przeciwko wyborowi, zostali poddani osądowi opinii publicznej. Wyraźny jest tu kazus wicemarszałka Senatu, A. Wielowiejskiego.

¹⁰³ W trakcie negocjacji politycznych sposób zgłaszania kandydata nie stanowił przez długi okres zasadniczego problemu. Propozycja 1/4 składu Zgromadzenia Narodowego była zapisana w pierwszym projekcie zmiany konstytucji (*Druk 470*). Dopiero pod koniec negocjacji (spotkanie w Magdalence 3 IV 1989 r.) pojawił się problem, kto ma zgłaszać kan-

dydatów na prezydenta. Strona rządowa wysunęła nowe propozycje, aby mogło to uczynić skutecznie 30% posłów lub też Klub Poselski PZPR albo marszałek Sejmu. Ostatecznie stanęło na rozwiązaniu, że kandydata zgłasza 1/4 elektorów. Por. K. Gebert: *Mebel*, Londyn 1990, s. 111; K. Dubiński: *op. cit.*, s. 183.

¹⁰⁴ Zob. T. Szymczak: *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 6. Podobnie zresztą postąpiono przy wyborze prezydenta w Polsce w 1947 r., ustalając wtedy niezbędną do zgłoszenia liczbę 50 posłów, kiedy opozycyjne Polskie Stronnictwo Ludowe posiadało wówczas 28 mandatów.

¹⁰⁵ W. Sokolewicz: *op. cit.*, s. 15.

¹⁰⁶ Kandydaturę W. Jaruzelskiego zarekomendował w imieniu Klubu Poselskiego PZPR poseł M. Orzechowski — *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego...*, łamy 32–33.

¹⁰⁷ *Ibidem*, łam 33.

¹⁰⁸ Zob. zwłaszcza wystąpienie przedstawiciela Klubu Poselskiego Stronnictwa Demokratycznego, posła J. Jankowskiego, oraz z Klubu Poselskiego Zjednoczonego Stronnictwa Ludowego, posła A. Bentkowskiego; *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego...*, łamy 34 i 37.

¹⁰⁹ Szczegółowe ustalenia wyników głosowania według protokołu były następujące: ogółem głosowało 544 członków Zgromadzenia. Głosy nieważne — 7, głosy ważne — 537. Bezwzględna większość głosów — 269. Za kandydaturą 270 głosów, przeciwko 233 głosy. Wstrzymało się od głosowania 34 członków Zgromadzenia; *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego...*, łam 55.

¹¹⁰ Uchwała Zgromadzenia Narodowego w sprawie wyboru W. Jaruzelskiego na prezydenta PRL opublikowana w „Monitorze Polskim” 1989, nr 23, poz. 176.

¹¹¹ Taką interpretację przyjął senator L. Piotrowski. Przedstawiona przez niego metoda obliczania głosów miała istotne konsekwencje dla uznania ważności wyboru. Według tej zasady, przy 544 oddanych głosach większość bezwzględna wynosiłaby 273 głosy, a jak wiemy za wyborem W. Jaruzelskiego głosowało 270 elektorów. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 3 posiedzenia Senatu...*, łamy 289–290.

¹¹² W konstytucjach RFN i Portugalii źródło ewentualnych kontrowersji interpretacyjnych nie występuje. Mianowicie ustawa zasadnicza RFN mówi, że za wybranego na prezydenta uważa się kandydata, który otrzymał bezwzględną większość głosów ustawowej liczby członków Zgromadzenia Federalnego (art. 54 ust. 6). Natomiast w świetle art. 195 ust. 4 konstytucji Republiki Portugalii większość absolutna obliczana jest od liczby mandatów faktycznie obsadzonych.

¹¹³ Zob. wniosek posła J.M. Rokity; *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego...*, łam 59.

¹¹⁴ *Ibidem*, łam 61.

¹¹⁵ Tak twierdzi W. Sokolewicz w cyt. już w rozdz. III pracy *Konstytucja wobec ewolucyjnej zmiany ustroju...*, s. 51; podobnie S. Gebethner: *Uwagi w sprawach proceduralnych*, „Życie Warszawy” z 29–30 VII 1989, s. 5.

¹¹⁶ Zob. T. Szymczak: *Prezydent RP w noweli kwietniowej...*, s. 152.

¹¹⁷ Por. K. Gottesman: *op.cit.*, s. 1, 3–4.

¹¹⁸ W tej liczbie 1 głos był z PZPR, 6 z ZSL i 4 z SD.

¹¹⁹ Zob. *Rok 1989...*, s. 216.

¹²⁰ Wydaje się, że nie przy mniejszej dramaturgii wydarzeń przesądono również jednym głosem losy Francji jako republiki, uchwalając 353 głosami przeciw 352 konstytucję III Republiki Francuskiej (ustawa z 25 II 1875 r. o organizacji władz publicznych). O republice zadecydował jeden głos. Anegdota podaje, że ten przesadzający głos oddał deputowany polskiego pochodzenia — Wołowski. Por. K. Wołowski: *op. cit.*, s. 9.

¹²¹ Zob. *Rok 1989...*, s. 216.

¹²² *Ibidem*, s. 217.

¹²³ Zob. stanowisko wyrażane przez posła W. Pańkę na 40 posiedzeniu Sejmu 27 IX 1990 r.; *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łam 73.

¹²⁴ W ramach debaty parlamentarnej w sprawie tzw. kalendarza politycznego na 39 posiedzeniu Sejm rozpatrywał także w pierwszym czytaniu projekt ustawy o zmianie Konstytucji RP, wniesiony przez Komisję Konstytucyjną (*Druk nr 523*), a dotyczący sposobu zmiany konstytucji, oraz poselskie projekty ustawy Ordynacja wyborcza do Sejmu RP (*Druk nr 462 i 522*).

¹²⁵ Projekt prezydencki zmiany konstytucji wpłynął do Sejmu 19 IX 1990 r. (*Druk nr 534*), a projekt poselski 6 IX 1990 r. (*Druk nr 520*). Należy zaznaczyć, że jeszcze wcześniej, 28 VII 1990 r., wpłynął projekt, także poselski, zmiany konstytucji (*Druk nr 491*), a następnie wycofany i w to miejsce zgłoszony w *Druku nr 520*. Także 6 IX 1990 r. wpłynął projekt poselski ustawy o wyborze prezydenta (*Druk nr 521*).

¹²⁶ Komisja Ustawodawcza projekty te rozpatrywała 25–26 IX 1990 r., a wyniki swoich prac przedłożyła Sejmowi 27 IX 1990 r.; zob. *Sprawozdanie Komisji Ustawodawczej* (*Druk nr 541 i 543*).

¹²⁷ Zob. Dz.U. nr 67, poz. 397 i 398.

¹²⁸ Zob. uzasadnienie posła sprawozdawcy M. Bednarkiewicza — *Sprawozdanie stenograficzne z 40. posiedzenia Sejmu...*, łam 51.

¹²⁹ Por. treść uchwały podjętej przez Sejm 21 IX 1990 r. (Mon. Pol. nr 36, poz. 289).

¹³⁰ Zob. m.in. wystąpienie posłów: L. Lecha, K. Janowskiego, J. Modrzejewskiego, J. Rokity, J. Świtki; *Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu...*, łamy 88, 91, 106, 125, 157.

¹³¹ Zob. wystąpienie posła M. Bednarkiewicza, także głosy w dyskusji posłów J. Oleksego i W. Pańki — *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łamy 53, 69, 73.

¹³² Pogląd taki wyrazili posłowie sprawozdawcy projektów zmiany konstytucji i projektu ustawy o wyborze prezydenta: M. Bednarkiewicz i A. Michalak — *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łamy 54 i 59.

¹³³ Była już mowa o tym w zagadnieniach wstępnych do niniejszego rozdziału. Zostały tam przytoczone również poglądy wyrażone w doktrynie polskiej i obcej.

¹³⁴ Por. omówienie przez posła sprawozdawcę A. Michalaka projektu ustawy o wyborze prezydenta, zwłaszcza charakterystyka wniosków mniejszości — *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łamy 57–59.

¹³⁵ Zob. wystąpienie posła J. Szymańskiego — *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łam 60.

¹³⁶ Wniosek dotyczył nowego art. 32 pkt h, który zawierał trzy regulacje nowych prerogatyw prezydenta. Zob. *Sprawozdanie Komisji Ustawodawczej* (*Druk nr 542*). Może nasuwać się w związku z tym wnioskiem uwaga, czy nie był on podyktowany racjami politycznymi. Wszakże autorem był poseł J. Szymański z PKLD, klubu opozycyjnego do

ugrupowań politycznych dążących do wymuszonego przyspieszenia wyborów. Nawet jeśli kryły się za tym względy polityczne, to zasadność wniosku i jego racje ustrojowe są nie do podważenia.

¹³⁷ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łamy 99–100.

¹³⁸ Zob. argumentację posła W. Pañki — *ibidem*, łam 73.

¹³⁹ Poszczególne przesłanki były zawarte w wystąpieniach posłów: J. Łopuszańskiego, W. Pañki, H. Michalaka. Nie trzeba szerzej wyjaśniać motywów, poza przypomnieniem, że reprezentowali oni OKP i siły polityczne zaangażowane w koncepcję przyspieszonych wyborów prezydenckich; zob. *ibidem*, łamy 64, 73, 79.

¹⁴⁰ Pomysł powołania Rady Politycznej miał się okazać trudny do zaakceptowania przez część sił politycznych. Por. informację pt. *Tworzy się Rada Polityczna*, zamieszczoną w „Rzeczypospolitej” nr 4 (2739) z 5–6 I 1991 r., s. 1–2.

¹⁴¹ Takie propozycje zgłosił poseł K. Jankowski podczas pierwszego czytania ustaw 20 IX 1990 r. — *Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu...*, łam 91.

¹⁴² Przyjęte rozwiązania w Polsce przypominają regulacje prawne V Republiki Francuskiej, choć we Francji konstytucja w art. 6 i 7 reguluje bardziej szczegółowo tryb wyboru. Zasadniczo tryb wyboru prezydenta został określony w ustawie z 6 XI 1962 r. o elekcji Prezydenta Republiki Francuskiej w głosowaniu powszechnym. Zob. K. Wołowski: *op. cit.*, s. 143.

¹⁴³ Problem dotyczył koncepcji przeprowadzenia trybu wyboru. Ostatecznie przyjęto poprawki, które stanowią ust. 4 i 5 art. 68 ustawy o wyborze prezydenta. Inną propozycję zgłoszono we wniosku mniejszości, która dotyczyła większości bezwzględnej ważnych głosów oraz zasady wyborów w dwóch turach. Zob. *Sprawozdanie Komisji Ustawodawczej* (Druk nr 542) oraz omówienie projektu przez posła sprawozdawcę — *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łamy 55 i 57.

¹⁴⁴ *Ibidem*, łam 57.

¹⁴⁵ Zob. wypowiedź posła W. Pawlaka — *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łam 68.

¹⁴⁶ Zob. wystąpienie posła R. Helaka — *Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu...*, łam 94.

¹⁴⁷ Argumentacja posła K. Jaworskiego — zob. *ibidem*, łam 81,

¹⁴⁸ Poseł R. Helak — *ibidem*, łam 94.

¹⁴⁹ Zob. wystąpienia m.in. posłów: L. Lecha, S. Rogowskiego, J. Modrzejewskiego; *ibidem*, łamy 88, 104–106.

¹⁵⁰ Zob. art. 1 ustawy o zmianie Konstytucji RP z 27 IX 1990 r. — Dz.U. nr 67, poz. 397, a także art. 1–91 ustawy o wyborze Prezydenta RP (Dz.U. nr 67, poz. 398).

¹⁵¹ W świetle art. 7 konstytucji V Republiki Francuskiej otwarcie głosowania zarządza rząd.

¹⁵² Zob. zarządzenie Marszałka Sejmu RP z 2 X 1990 r. w sprawie wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej — Dz.U. nr 68, poz. 399.

¹⁵³ Zob. wystąpienie posła M. Bednarkiewicza — *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łam 51.

¹⁵⁴ Tak postulował poseł M. Rusakiewicz — *ibidem*, łam 69.

¹⁵⁵ Zob. wywody przedstawione w dyskusji przez posłów J. Łopuszańskiego i M. Rusakiewicza i polemikę posła H. Michalaka — *Ibidem*, łamy 65, 69, 80.

¹⁵⁶ Zob. wystąpienie posłów W. Pañki i H. Michalaka — *ibidem*, tamy 74 i 80.

¹⁵⁷ Por. M. Sobolewski: *O pojęciu suwerenności ludu*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Prof. K. Grzybowskiego*, Kraków 1971, s. 235 i nast.; F. Siemieński: *Pojęcie zwierzchnictwa ludu w prawie konstytucyjnym*, „*Annales*” UMCS, sectio G, 1961, vol. VII, s. 243–277.

¹⁵⁸ Por. art. 2–6 powołanej ustawy — Dz.U. nr 67, poz. 398.

¹⁵⁹ Por. art. 124 konstytucji Portugalii: 1. *Prezydent Republiki wybierany jest w powszechnych i bezpośrednich wyborach, w głosowaniu tajnym obywateli portugalskich* — wyborców, zarejestrowanych na terytorium państwa. 2. *Prawo głosu wykonywane jest osobiście, na terytorium Państwa*. Podobnie we Francji, gdzie art. 6 konstytucji stanowi: *Prezydent wybierany jest na lat 7 w bezpośrednim głosowaniu powszechnym*. Również konstytucja Republiki Austrii w art. 60 (według noweli z 1929 r.) określa wprost zasadę powszechności i pozostałe zasady wyboru prezydenta.

¹⁶⁰ Prawo podmiotów wskazanych w ustawach do zgłoszenia kandydatów wynika wprost z art. 100 naszej konstytucji. Natomiast w konstytucji USA nie ma żadnego przepisu regulującego sposób wysuwania kandydatów na stanowisko prezydenta. Przyjęta procedura jest wytworem zwyczaju i praktyki oraz wynikiem ewolucji w stosunkach polityczno-partyjnych. Przy obecnym rozwoju stosunków politycznych, gdy istnieje szczególnie związek między urzędem prezydenta a systemem partyjnym, wyznaczenie kandydata należy wyłącznie do partii politycznych. Mandat otrzymuje tylko ten, kogo wysuwa aparat partyjny. Nie sposób wyobrazić sobie, aby mógł w rachubę wchodzić kandydat nie reprezentujący partii republikańskiej i partii demokratycznej. Zob. szerzej na ten temat K. Nowak: *op. cit.*, s. 55 i nast.

¹⁶¹ Zgodnie z ordynacjami wyborczymi do Sejmu i Senatu każda kandydatura na senatora musi być poparta podpisami co najmniej 3000 wyborców, a na posła podpisami 5000 wyborców z zastrzeżeniem szczegółowych rozwiązań dotyczących zgłaszania list kandydatów. Zob. art. 10 ust. 3 ustawy z 10 V 1991 r. „Ordynacja wyborcza do Senatu RP” (Dz.U. nr 58, poz. 246) oraz art. 69 ust. 4 i odnośne regulacje z rozdz. 7 („Zgłoszenie list kandydatów na posłów”) ustawy z 28 VI 1991 r. „Ordynacja wyborcza do Sejmu RP” (Dz.U. nr 59, poz. 252).

¹⁶² Autorem wniosku mniejszości był poseł J. Szymański i on też przedstawił argumenty na rzecz swojego wniosku w dyskusji podczas 40 posiedzenia Sejmu. Można jedynie przypomnieć, że w projekcie poselskim ustawy o wyborze prezydenta (*Druk nr 521*) były zaproponowane trzy warianty: 100 tysięcy, 50 tysięcy i 30 tysięcy wyborców. Zob. wystąpienie posła J. Szymańskiego — *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, tam 61.

¹⁶³ Wnioskowi i argumentacji posła J. Szymańskiego przeczą proporcje wielkości elektoratu (27 mln wyborców) do liczby 100 tysięcy podpisów, przyjęta zatem liczba nie jest zbyt wysoka.

¹⁶⁴ Państwowa Komisja Wyborcza zarejestrowała 6 kandydatów. Natomiast nie uzyskali wymaganej liczby podpisów inni kandydaci do elekcji prezydenta. Dotyczyło to Kornela Morawieckiego (uzyskał w tej grupie kandydatów najwięcej podpisów — 72 264), Janusza Korwina-Mikkego, Władysława Siły-Nowickiego. Zamiar kandydowania do urzędu prezydenta zgłosiło jeszcze kilka innych osób: J. Bryczkowski, W. Trajdos, B. Tejkowski, a także J. Bratoszewski. Jednakże osoby te nie wykazały większej aktywności w zbieraniu podpisów

i prezentowaniu swego programu. Por. *Prezydenci Polski*, red. A. Ajnenkiel, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1991, s. 140–148.

¹⁶⁵ W opinii K. Wołowskiego prawo zgłaszania kandydatów jest konstruowane tak, aby można było uniknąć kandydatur fantastycznych. Por. K. Wołowski: *op. cit.*, s. 143.

¹⁶⁶ Przepisy ustawy organicznej z 18 VI 1976 r. wprowadziły tam bardzo rygorystyczny sposób zgłaszania kandydatur. W miejsce dotychczasowej liczby 100 podpisów wymaga się obecnie złożenia podpisu przez co najmniej 500 wyborców kwalifikowanych. Także muszą oni reprezentować nie 10, lecz 30 różnych departamentów, przy czym liczba podpisów z jednego departamentu nie może przekraczać 1/10 ogólnej liczby podpisów. Ma to zapobiec zgłaszaniu nadmiernej liczby kandydatur, zwiększając przy tym możliwości ogólnokrajowych partii politycznych. Por. *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, red. A. Jamróz, Warszawa 1989, s. 178–179.

¹⁶⁷ Zob. K. Wołowski: *op. cit.*, s. 144; W. Skrzydło, A. Patrzalek: *op. cit.*, s. 88.

¹⁶⁸ Zasady powoływania, skład oraz określenie zadań Państwowej Komisji Wyborczej reguluje art. 14 i art. 10 ustawy o wyborze prezydenta.

¹⁶⁹ Zob. art. 7 konstytucji V Republiki Francuskiej oraz art. 127 ust. 2 konstytucji Republiki Portugalii. Na mocy dekretu z 14 VIII 1964 r. nastąpił we Francji podział funkcji kontrolnych pomiędzy Radą Konstytucyjną a Nadzorczą Komisją Kontroli Kampanii Wyborczej.

¹⁷⁰ Tak jest w przypadku Rady Konstytucyjnej we Francji, która nie jest kompetentna do sprawdzania prawa wybieralności kandydata. Zob. K. Wołowski: *op. cit.*, s. 144.

¹⁷¹ Problematykę jawności finansowej życia politycznego we Francji regulują ustawy: ustawa organiczna (nr 88-226) z 11 III 1988 r., zmieniająca ustawę nr 62-1292 z 6 XI 1962 r. w sprawie wyboru Prezydenta Republiki w głosowaniu powszechnym oraz kodeks wyborczy, a także ustawa nr 88-227 z 11 III 1988 r. w sprawie finansowej jawności życia politycznego. Zasady finansowania kampanii wyborczej reguluje tytuł drugi tejże ustawy. Por. W. Skrzydło: *Instytucjonalizacja partii politycznych we Francji*, „Annales” UMCS, Sectio G, 1990, vol. XXXVII, s. 203–206; także *Sprawozdanie z wizyty delegacji urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej we Francji w dniach 10–13 VI 1990 r.*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 1990, s. 97.

¹⁷² Por. rozdz. 15 ordynacji wyborczej do Sejmu RP i art. 21 ordynacji wyborczej do Senatu RP. Przykładowo można wskazać zasadę określenia górnego pułapu kosztów kampanii, przypadających na jednego kandydata. W ordynacji wyborczej do Sejmu reguluje to zagadnienie art. 134.

¹⁷³ Był to wniosek mniejszości, zgłoszony w sprawozdaniu Komisji Ustawodawczej, który Sejm przyjął w głosowaniu. Podczas debaty parlamentarnej uzasadnienie tego wniosku przedstawił poseł J. Szymański. Wskazywał, że proponowane rozwiązanie jest normą cywilizowanych państw demokratycznych Europy i powinno znaleźć odzwierciedlenie na gruncie polskiej praktyki ustrojowej. Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, t. 59 i 62.

¹⁷⁴ Por. K. Wołowski: *op. cit.*, s. 144.

¹⁷⁵ Art. 81 projektu ustawy (*Druk nr 321*) brzmiał: *Prowadzenie kampanii wyborczej w jakichkolwiek formach w miejscach kultu religijnego oraz na terenach kościołów, związków wyznaniowych i organizacji zakonnych jest zabronione*. W drodze autopoprawki zakres

ten ograniczono, formułując: *Prowadzenie kampanii wyborczej w miejscach kultu religijnego jest zabronione*. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łam 55.

¹⁷⁶ *Ibidem*, łamy 59 i 105.

¹⁷⁷ Taki wywód przeprowadził poseł J. Łopuszański — *ibidem*, łamy 65–66.

¹⁷⁸ Zob. *ibidem*, łam 63.

¹⁷⁹ Zob. „Rzeczpospolita” nr 226 z 28 IX 1990 r., s. 2.

¹⁸⁰ Por. *Sprawozdanie finansowe kosztów kampanii wyborczej*, „Rzeczpospolita” nr 38 z 14 II 1991 r., s. 3; także informację pt. *Koszt prezydenckiego fotela*, „Rzeczpospolita” nr 37 z 13 II 1991 r., s. 1.

¹⁸¹ Finansowanie kampanii prezydenckiej we Francji obejmuje wszystkich kandydatów. Otrzymują oni od państwa zwrot kosztów obliczony od górnego pułapu wydatków, jaki się do nich stosuje, tj. 5% (5 milionów FFR) dla wszystkich kandydatów i 25% dla tych którzy uzyskali co najmniej 5% głosów oddanych (tj. 25 mln FFR). Zwrot wydatków nie następuje, jeśli kandydat nie złoży sprawozdania finansowego. Por. *Sprawozdanie z wizyty delegacji...*, s. 96–98; także W. Skrzydło: *op. cit.*, s. 205.

¹⁸² Por. informacje PKW na temat źródeł finansowania kampanii prezydenckiej w sprawozdaniu finansowym dotyczącym kosztów kampanii wyborczej: „Rzeczpospolita” nr 38 z 14 II 1991 r., s. 3.

¹⁸³ W praktyce ustrojowej Francji wprowadzono określone gwarancje ustawowe tej zasady. Por. W. Skrzydło: *op. cit.*, s. 209.

¹⁸⁴ Refleksje i zdumienie musi wywołać okoliczność, że poprawka ta została odrzucona większością głosów w Komisji Ustawodawczej, mimo że wcześniej podobny zakaz został ujęty w ustawie o partiach politycznych. Cała sytuacja staje się tym bardziej niezrozumiała, że wyraźnie zakazywało się finansowania partii politycznych przez państwo, a przyzwalało na finansowanie ze źródeł zagranicznych najwyższej władzy w państwie, która w świetle konstytucji stoi na straży suwerenności państwa. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łamy 59, 71, 105.

¹⁸⁵ Zob. wystąpienie posłów W. Pañki, J. Brauna. W pewnym sensie tak też można rozumieć wystąpienie posła J. Lityńskiego. Natomiast ze zdecydowaną opozycją wobec tych stanowisk wystąpili posłowie: J. Oleksy, S. Gabrielski, W. Sokołowska, J. Dobrosz — *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łamy 71, 74–75, 76–77, 78, 79.

¹⁸⁶ Zob. informację prasową o przedłożonych sprawozdaniach przez sztaby wyborcze do Państwowej Komisji Wyborczej, „Rzeczpospolita” nr 38 z 14 II 1991 r., s. 3.

¹⁸⁷ Z taką argumentacją występował w Sejmie poseł W. Pañko. Także podobnie argumentowano w informacji prasowej o finansowaniu kampanii wyborczej.

¹⁸⁸ W trakcie prac ustawodawczych poseł W. Pawlak zgłosił poprawkę do ustawy, aby warunkiem do stwierdzenia ważności wyboru prezydenta było przedłożenie sprawozdania z rozliczenia finansowego kampanii. Po debacie, z głosami kwestionującymi tę propozycję, Sejm odrzucił w głosowaniu wniosek posła W. Pawlaka. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łamy 68, 72, 106.

¹⁸⁹ Zgodnie z tymi postanowieniami były ogłaszane wyniki pierwszych wyborów prezydenckich w 1990 r. Do wyborów 25 XI 1990 r. (I tura) stanęło 6 kandydatów, którzy uzyskali następującą liczbę głosów:

1) Lech Wałęsa — 39,96% (6 569 889 głosów);

2) Stanisław Tymiński — 23,10% (3 797 605 głosów);

- 3) Tadeusz Mazowiecki — 18,08% (2 937 264 głosów);
- 4) Włodzimierz Cimoszewicz — 9,21% (1 515 025 głosów);
- 5) Roman Bartoszcze — 7,15% (1 176 175 głosów);
- 6) Leszek Moczulski — 2,50% (411 516 głosów).

Zgodnie z zasadami, w pierwszym głosowaniu żaden kandydat nie uzyskał potrzebnej większości, zatem do drugiej tury przystąpiło dwóch kandydatów: 1) Stanisław Tymiński, 2) Lech Wałęsa. Na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej został wybrany Lech Wałęsa. Zob. Dz.U. nr 83, poz. 483 oraz Dz.U. nr 85, poz. 499.

¹⁹⁰ Por. art. 7 konstytucji V Republiki Francuskiej, a także wywody na temat wyborów prezydenckich we Francji K. Wołowskiego: *Wybory prezydenckie w V Republice Francuskiej*, „Studia Prawnicze” 1972, nr 33, s. 97 i nast.

¹⁹¹ Pisał o tym K. Wołowski w odniesieniu do rozwiązań francuskich, powołując stanowiska prezentowane we Francji. Por. K. Wołowski: *Prezydent republiki...*, s. 146 oraz *Wybory prezydenckie...*, s. 115 i nast.

¹⁹² Zob. wniosek mniejszości o rozszerzenie regulacji z art. 68 ust. 2, aby w wyborach wzięła udział co najmniej połowa uprawnionych do głosowania — *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łamy 58–59.

¹⁹³ Wniosek o uzupełnienie art. 68 ust. 2 podobnie uzasadniał poseł J. Szymański i autor wniosku poseł J. Oleksy. Por. *ibidem*, łamy 62, 70.

¹⁹⁴ Problem podniósł W. Pawlak, wyrażając obawy, że prezydentem może zostać osoba, która uzyskała nieco ponad 25% głosów wszystkich uprawnionych do głosowania. Wątpliwości powstały także w sprawie zasadności w świetle wyników głosowania. Frekwencja w pierwszej turze wyniosła 60,6% (16 702 000 oddanych głosów na 27 545 615 osób uprawnionych do głosowania). Natomiast podczas głosowania w II turze 9 XII 1990 r. frekwencja wyniosła tylko 53,4% (14 650 037 oddanych głosów na 27 436 078 osób uprawnionych do głosowania). Por. *Wyniki wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (25 XI 1990–9 XII 1990)*, Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa 1990, s. 5, 115.

¹⁹⁵ Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łam 62.

¹⁹⁶ W dyskusji poselskiej podniesiono tego typu obawy. Poseł W. Pańko uzasadniał, żeby wyborcom nie stawiać tamy czy nadmiernych progów w sytuacji, która decyduje o stworzeniu nowej atmosfery życia. Dodał — jest to istotne w tej sytuacji, w której, jak wiadomo, nie dokona się wyboru za pierwszym i drugim razem z powodu braku frekwencji wyborczej. Natomiast poseł H. Michalak uzasadniał, że utrzymanie tej instytucji spowoduje, że nie przeprowadzi się wyborów prezydenckich w określonym przez Sejm terminie, zgodnie z uchwałą Sejmu (podjętą 21 IX 1990 r. na 39. posiedzeniu Sejmu). Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łamy 59, 74, 79.

¹⁹⁷ Zob. wniosek mniejszości o dodaniu do art. 61 ust. 1 pkt 3 przepisu w pełnym brzmieniu: *Liczba głosów ważnych bez dokonania wyboru* — *ibidem*, łam 58.

¹⁹⁸ Por. art. 78 ust. 3 ustawy z 8 III 1990 r. „Ordynacja wyborcza do rad gmin” (Dz.U. nr 16, poz. 96).

¹⁹⁹ Poprawka według wniosku mniejszości została odrzucona w głosowaniu przez Sejm. Wynik głosowania był następujący: za przyjęciem wniosku głosowało 128 posłów, przeciwko wnioskowi 152 posłów, a wstrzymało się od głosowania 46 posłów. Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łam 103.

²⁰⁰ Takie stanowisko prezentował poseł W. Pańko — *ibidem*, łam 74.

²⁰¹ Stanowisko autora poprawki już przytaczaliśmy w innym miejscu. Natomiast w dyskusji poselskiej podobny pogląd wyraził poseł W. Pawlak, który uznał, że przy przyjęciu propozycji komisji uniemożliwia się wyborcy dezaprobatę dla wszystkich kandydatów. Zob. *ibidem*, łam 68.

²⁰² Por. przepisy rozdz. XXVI ustawy z 19 VI 1969 r. „Kodeks karny” (Dz. U. 1969, nr 13, poz. 94 z późn.zm.).

²⁰³ Por. przepisy księgi drugiej (art. 506–525) ustawy z 17 XI 1964 r. „Kodeks postępowania cywilnego” (Dz.U. 1964, nr 43, poz. 296 z późn.zm.).

²⁰⁴ Komunikat PKW w sprawie wyników wyborów prezydenta w 1990 r. opublikowano 11 XII 1990 r., „Rzeczpospolita” nr 288 (2722) z 11 XII 1990 r. Natomiast urzędowe obwieszczenie opublikowane zgodnie z art. 69 ustawy zostało zamieszczone w Dz.U. nr 85, poz. 499 z datą 14 XII 1990 r.

²⁰⁵ W postanowieniu z 1989 r. Sąd Najwyższy zajął stanowisko aprobujące interpretację wypływającą z treści przepisów kodeksu postępowania cywilnego. Zob. „Rzeczpospolita” nr 61 (2796) z 13 III 1991 r. (dodatek: „Prawo i Ekonomia”, s. IV).

²⁰⁶ Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego Adam Strzembosz złożył 18 XII 1990 r. na ręce Marszałka Sejmu M. Kozakiewicza akta protestów wyborczych wraz z opinią SN. Do SN wpłynęło 51 protestów, z tym że część z nich, z powodu przekroczenia owego 3-dniowego terminu, nie była rozpoznawana co do meritum. Zob. „Rzeczpospolita” nr 296 (2730) z 20 XII 1990 r., s. 2.

²⁰⁷ Wyrażna rozbieżność stanowisk Sądu Najwyższego w dwóch postanowieniach z 1989 r. i 1990 r. skłoniła Rzecznika Praw Obywatelskich, prof. Ewę Łętowską, do wystąpienia pod adresem Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Adama Strzembosza, z wnioskiem o rozważenie celowości podjęcia uchwały w składzie 7 sędziów Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych o mocy zasady prawnej. Zob. „Rzeczpospolita” nr 61 (2796) z 13 III 1991 r. (dodatek „Prawo i Ekonomia”, s. IV).

²⁰⁸ Zgromadzenie Narodowe 22 XII 1990 r. przyjęło sprawozdanie PKW oraz opinię Sądu Najwyższego i podjęło uchwałę o stwierdzeniu ważności wyborów. Za uznaniem ważności wyboru Lecha Wałęsy głosowało 415 posłów i senatorów, głosów przeciwko nie było, natomiast wstrzymało się od głosowania 19 członków Zgromadzenia Narodowego. por. „Gazeta Wyborcza” (Dodatek nadzwyczajny), 23–24 XII 1990 r., s. 1.

²⁰⁹ Por. Z. Witkowski: *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 31.

²¹⁰ Por. § 10 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego.

²¹¹ Z taką propozycją wystąpił w Komisji Nadzwyczajnej ekspert tej komisji, prof. F. Siemieński. Por. *Opinię F. Siemieńskiego o projekcie ustawy o zmianie Konstytucji PRL skierowaną przez Radę Państwa do Marszałka Sejmu w dniu 15 marca 1989 r.* (maszynopis powielony). W literaturze pisał o tym T. Szymczak: *Prezydent RP w noweli kwietniowej...*, s. 175 (przypis 15).

²¹² Projekt tego artykułu Przewodniczący Rady Państwa zatwierdził 13 III 1989 r. W trakcie prac ustawodawczych został przyjęty do wiadomości i nie podlegał dyskusji. Zob. pismo z 13 III 1989 r. dyrektora Samodzielnego Zespołu Studiów przy Przewodniczącym Rady Państwa płk. W. Górnickiego do dyrektora Biura Prawnego Kancelarii Rady Państwa (znak: Nr RK/5/89), także projekty robocze ustawy o zmianie Konstytucji PRL [w:] *Rejestr i zbiór ustaw za lata 1985–1989*, Materiały Kancelarii Sejmu, Biuro Prawne, (Sygn. BP-200, ŁXL).

²¹³ Por. *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego...*, łamy 63–64.

²¹⁴ Por. T. Szymczak: *Ewolucja instytucji prezydenta...*, s. 65; także K. Grzybowski: *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków, s. 161.

²¹⁵ Por. treść art. 32c ustaloną nowelą konstytucyjną z 27 IX 1990 r. (nieoficjalny tekst jednolity konstytucji opublikowany w „Rzeczpospolitej” nr 119 z 23 V 1991 r. (w dodatku „Ekonomia i Prawo”, s. VII i VIII).

²¹⁶ Zob. cyt. „Gazeta Wyborcza” (Dodatek nadzwyczajny), s. 1.

²¹⁷ Tradycja ustrojowa nakazywała odebranie zaprzysiężenia prezydenta w tej sali z wyjątkiem prezydenta I. Mościckiego, który 3 VI 1926 r. składał przysięgę prezydenta w sali asamblowej na Zamku Warszawskim. Zob. *Zaprzysiężenie przed wojną*, „Gazeta Wyborcza” cyt. wyżej, s. 3.

²¹⁸ Zob. „Rzeczpospolita” (wydanie specjalne) z 23 XII 1990r. (niedziela), s. 1.

²¹⁹ Zob. *ibidem*, s. 1. Okoliczność ta jest niechlubnym świadectwem obyczajów polskiego życia politycznego. Wydaje się, że zamiarem decydentów sceny politycznej było nadanie temu faktowi określonej wymowy politycznej. Miało to symbolizować z pewnością odcięcie się od tradycji politycznej i ustrojowej Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, którą miał symbolizować prezydent W. Jaruzelski. W pełni taka wymowa polityczna znajduje potwierdzenie w wystąpieniu wygłoszonym przez prezydenta L. Wałęsę po akcie zaprzysiężenia.

²²⁰ Zob. *Wystąpienie Prezydenta RP L. Wałęsy przed Zgromadzeniem Narodowym — „Rzeczpospolita”* (wydanie specjalne), s. 1.

²²¹ Zob. L. Dembiński: *Uwagi o ustroju III Rzeczypospolitej*, „Tygodnik Powszechny” z 15 VII 1990 r., s. 1; A. Krzeczunowicz: *Jaka konstytucja dla odrodzonej Rzeczypospolitej Polskiej?*, „Rzeczpospolita Polska”, Londyn, czerwiec 1990, s. 1 i 5. Warto jeszcze powołać głosy w dyskusji prowadzonej na łamach tygodnika „Polityka”. Por. *Moralność, polityka, historia (Trzecia czy czwarta Rzeczpospolita?)*, „Polityka” nr 6 z 9 II 1991 r., s. 1 i 13.

²²² Zob. „Rzeczpospolita” (wyd. specjalne), s. 1.

²²³ Zob. *ibidem*, s. 1 oraz „Gazeta Wyborcza” (dodatek nadzwyczajny), s. 1.

²²⁴ Poczet prezydentów na wychodźstwie i historię polskiej prezydentury od początków emigracji wojennej przedstawia cyt. już opracowanie wydane z okazji wyboru L. Wałęsy na prezydenta — *Prezydenci Polski...*, s. 84–97. Zob. także: *Prezydenci Rzeczypospolitej*, „Rzeczpospolita” nr 292 z 15–16 XII 1990 r., s. 5.

²²⁵ Por. art. 2 ust 1 ustawy z 27 IX 1990 r. o zmianie Konstytucji RP (Dz.U. nr 67, poz. 397).

²²⁶ Zob. „Rzeczpospolita” (wyd. specjalne), s. 1 oraz „Gazeta Wyborcza” (dodatek nadzwyczajny), s. 1.

²²⁷ Insygnia prezydenckie stanowiły: chorągiew II Rzeczypospolitej, rękopis Konstytucji kwietniowej z 1935 r., pieczęcie Kancelarii Prezydenta i insygnia Orderu Orła Białego. Po uroczystościach na Zamku Warszawskim insygnia zostały przewiezione do Belwederu; zob. *ibidem*, s. 1.

²²⁸ Podobnie jak podczas zaprzysiężenia w Sejmie, uroczystościom na Zamku nadano szczególną oprawę protokolarną. Uroczystościom przekazania symbolicznie władzy prezydenckiej przewodniczył Marszałek Senatu A. Stelmachowski, a wśród honorowych gości

byli Prymas Polski kardynał Józef Glemp, prezes Polonii w Stanach Zjednoczonych Ameryki Edward Moskal, delegacja rządu emigracyjnego w Londynie; zob. *ibidem*, s. 1.

²²⁹ Zob. „Rzeczpospolita” (wyd. specjalne), s. 1.

²³⁰ Przedstawiona konstrukcja konstytucyjna jest wiernym powtórzeniem propozycji zawartej w prezydenckim projekcie ustawy o zmianie Konstytucji RP. Artykuł 2 ust. 2 projektu mówił: *Kadencja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wybranego przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 19 lipca 1989 r. ulega skróceniu i wygasa z chwilą objęcia urzędu przez Prezydenta wybranego w wyborach powszechnych*. Zob. *Druk sejmowy nr 534*.

²³¹ Por. art. 32c ust. 2 i art. 32e ust. 1 Konstytucji RP.

²³² Problem ten został dostrzeżony w debacie parlamentarnej. Wątpliwości prawne szczegółowo wyłuszczył poseł T. Bień. Także posłowie J. Łopuszański i S. Cieśla postulowali przyjęcie rozwiązania w art. 32e ust. 1 punkt 2 Konstytucji RP; por. *Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu...*, łamy 174–175, 235, 251.

²³³ Na tle interpretacji inicjatywy ustawodawczej prezydenta W. Jaruzelskiego doszło do istotnych kontrowersji wśród posłów Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego. Posłowie J. Łopuszański i S. Niesiołowski chcieli spowodować, aby OKP przyjął interpretację rozróżnienia się urzędu przez W. Jaruzelskiego. W dyskusji zwrócono uwagę, że proponowane rozwiązanie byłoby „bombą polityczną”, gdyż jest to próba upokorzenia W. Jaruzelskiego. Marszałek Senatu A. Stelmachowski skierował pod adresem posłów Łopuszańskiego i Niesiołowskiego sugestię, że powinni przemyśleć swoją obecność w OKP. Zob. „Rzeczpospolita” nr 226 z 28 IX 1990 r., s. 2.

²³⁴ Zob. „Rzeczpospolita” (wyd. specjalne), s. 2.

²³⁵ Zob. „Rzeczpospolita” nr 289 z 12 XII 1990, s. 1.

²³⁶ *Ibidem*, s. 1.

²³⁷ Zob. P.E. Feriesenhahn: *Der politische Eid*, Bonn 1930; w Polsce pisali o tym Z. Witkowski: *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 32 oraz K. Grzybowski: *op. cit.*, s. 159–161.

²³⁸ Por. K. Grzybowski: *op. cit.*, s. 160.

²³⁹ Zob. Z. Witkowski: *Model konstytucyjny...*, s. 186.

²⁴⁰ Takie stanowisko prezentował K. Grzybowski: *op. cit.*, s. 159.

²⁴¹ Por. A. Burda: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978, s. 262.

²⁴² W literaturze okresu międzywojennego zwrócił na to uwagę A. Mycielski. Współcześnie pisali o tym Z. Witkowski i T. Szymczak. Por. A. Mycielski: *op. cit.*, s. 61; T. Szymczak: *Ewolucja instytucji prezydenta...*, s. 77–78.

²⁴³ Por. Z. Witkowski: *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 45.

²⁴⁴ Por. Z. Witkowski: *Zakres recepcji konstytucjonalizmu III Republiki w konstytucji marcowej (art. 25, 26, 39–53)*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici”, t. XXIV, Toruń 1985, z. 156, s. 273–274.

²⁴⁵ Pogląd taki wyraził m.in. W. Sokolewicz: *Kwietniowa zmiana konstytucji...*, s. 15.

²⁴⁶ Propozycje tej treści zgłosił poseł S. Bieliński. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łam 66.

²⁴⁷ Por. *ibidem*, łamy 66–67.

²⁴⁸ Zob. urzędowe stwierdzenie przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego dotyczące objęcia urzędu prezydenta. Marszałek Sejmu M. Kozakiewicz stwierdził fakt objęcia urzędu po złożeniu przysięgi przez prezydenta L. Wałęsę następującą formułą: *Stwierdzam,*

że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Lech Wałęsa złożył przysięgę przewidzianą w art. 32c ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i objął urząd prezydenta. Patrz *Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 21 i 22 grudnia 1990 r.* Warszawa 1990, tam 14.

²⁴⁹ W USA obecne zasady objęcia urzędu (regulujące termin upływu kadencji) wprowadziła XX poprawka do konstytucji USA z 2 III 1932 r. (weszła w życie 6 II 1933 r.). Zgodnie z tą poprawką prezydent obejmuje urząd w południe dnia 20 stycznia w roku następnym po wyborach, z chwilą złożenia ślubowania. Do czasu uchwalenia XX poprawki termin ten był określony na dzień 4 marca zgodnie z XII poprawką dotyczącą wyboru prezydenta. Zob. *Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii...*, s. 125 i 129; także K. Nowak: *op. cit.*, s. 84–85.

²⁵⁰ W niektórych konstytucjach, np. Finlandii (§ 25), w przypadku szczególnych okoliczności wybór nowego prezydenta powinien nastąpić jak najprędzej, a jego rozpoczęcie urzędowania winno nastąpić „natychmiast po wyborze”. Podobnie postąpiono w Polsce w 1922 r. przy wyborze S. Wojciechowskiego. W tych i innych znanych przypadkach ukształtował się identyczny zwyczaj, że wszędzie data wyborów zbiegała się z datą przysięgi i objęcia urzędu przez nowo obranego prezydenta.

²⁵¹ Por. art. 32c ust. 2 Konstytucji RP.

²⁵² Por. A. Mycielski: *op. cit.*, s. 58. Natomiast W. Komarnicki optował za poglądem, że prezydent niejako równocześnie ze złożeniem przysięgi obejmował urząd. Por. W. Komarnicki: *op. cit.*, s. 257. Jeszcze inaczej do zagadnienia podchodzili W.L. Jaworski oraz, jak się wydaje, K. Grzybowski (ten ostatni już po wojnie). W ich interpretacji o początku biegu kadencji prezydenta decyduje moment jego wyboru. Por. W.L. Jaworski: *Konstytucja z dnia 17 marca 1921 r.*, [w:] *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Kraków 1924, s. 220 oraz K. Grzybowski: *op. cit.*, s. 158–159.

²⁵³ Przypomnijmy fakty znane z historii prawa konstytucyjnego. Wybór G. Narutowicza na prezydenta miał miejsce 9 grudnia, zaprzysiężony został 11 grudnia, a przejęcie władzy nastąpiło 14 grudnia. W tym dniu prezydent objął także faktycznie urzędowanie, przyjmując dymisję rządu J. Nowaka. Por. Z. Witkowski: *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 48.

²⁵⁴ Taki pogląd zdaje się wyrażać T. Szymczak: *Ewolucja instytucji prezydenta...*, s. 83.

²⁵⁵ Podobne stanowisko prezentuje Z. Witkowski: *Model konstytucyjny...*, s. 191.

²⁵⁶ Por. S. Car: *Istota i zakres władzy prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” nr 23 z 7 IV 1924 r., s. 457.

²⁵⁷ Zob. T. Szymczak: *Ewolucja instytucji prezydenta...*, s. 95.

²⁵⁸ W konstytucji Czechosłowacji z 1948 r. był wyraźnie określony okres 6 miesięcy, kiedy prezydent nie pełnił swych funkcji lub był chory, a upływ tego okresu powodował, że Zgromadzenie Narodowe na wniosek rządu wybierało wiceprezydenta.

²⁵⁹ Konstytucja USA w XXV poprawce stara się dość precyzyjnie uregulować sytuację skutkującą niemożnością sprawowania urzędu. Por. *Konstytucje W. Brytanii, Stanów Zjednoczonych...*, s. 131–132. Także konstytucja Portugalii w art. 132 określa przesłankę dłuższej nieobecności na terytorium państwa obok innych powszechnie regulowanych przyczyn opróżnienia urzędu prezydenta. Por. *Instytucja prezydenta w przepisach wybranych konstytucji*, oprac. R. Chruściak, Biblioteka Sejmowa, Warszawa 1990.

²⁶⁰ Por. T. Szymczak: *Ewolucja instytucji prezydenta...*, s. 94; także Z. Witkowski: *Prezydent Rzeczypospolitej...*, s. 51–52.

²⁶¹ W państwach współczesnych zastępstwo prezydenta wykonywane jest przez: premiera (Finlandia — art. 25 konstytucji oraz Austria — art. 64 związkowej ustawy konstytucyjnej), przewodniczącego Senatu (art. 86 konstytucji Republiki Włoskiej oraz art. 7 konstytucji V Republiki Francuskiej), a także prezydenta Rady Związkowej w RFN (art. 57 ustawy zasadniczej).

²⁶² W literaturze zwrócił uwagę na ten problem Z. Witkowski. Pisze on w odniesieniu do konstytucji włoskiej, że zawiera ona lukę wiążącą się ze zjawiskiem zastępstwa głowy państwa; por. Z. Witkowski: *Model konstytucyjny...*, s. 195–196.

²⁶³ Por. *ibidem*, s. 196–197.

Rozdział V

ZAKRES I KLASYFIKACJA KOMPETENCJI PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ (do uchwalenia Małej konstytucji 17 X 1992 r.)

1. Wprowadzenie

Problematyka dotycząca kompetencji prezydenta w naturalny sposób łączy się z kwestią pozycji ustrojowej. Zakres jego kompetencji wynika zazwyczaj z przyjętego modelu ustrojowego państwa. W przypadku Prezydenta PRL (obecnie Prezydenta RP) ustalenie jego kompetencji było najbardziej dyskusyjne w trakcie prac legislacyjnych zmierzających do powołania instytucji prezydenta w 1989 r. Wiązało się to z faktem mało precyzyjnego określenia koncepcji instytucji prezydenta, zarówno w noweli Konstytucji PRL uchwalonej 7 IV 1989 r., jak i wcześniej — w debacie przy „Okrągłym stole” i w pracach legislacyjnych¹. Inną przyczyną tego, że na etapie prac legislacyjnych nad kształtem ustrojowym urzędu prezydenta nie było jednomyślności co do jego kompetencji, była znacząca różnica stanowisk między opozycją a stroną koalicyjno-rządową w kwestii, jakie mają być uprawnienia prezydenta i jego oraz Senatu usytuowanie w systemie organów państwowych.

Przyjęty w kwietniowej noweli Konstytucji PRL zakres kompetencji prezydenta był w istocie kompromisem politycznym negocjujących stron. Oznaczał on ograniczenie w znacznym stopniu zakresu władzy prezydenta na rzecz wzrostu uprawnień Sejmu i Senatu² w porównaniu z przyjętymi założeniami koncepcji prawnoustrojowej prezydenta w pierwszym projekcie nowelizacji konstytucji³.

Generalnie można przyjąć, iż zakres uprawnień prezydenta został podporządkowany jego roli polityczno-ustrojowej w procesie przechodzenia od państwa dyktatury komunistycznej do demokracji parlamentarnej. Racje ustawodawcy w tym względzie zostały jasno wyrażone. Za utworzeniem instytucji prezydenta przemawiała potrzeba wprowadzenia arbitrażu politycznego na wypadek ewentualnych konfliktów politycznych i ustanowienia gwaranta reform ustrojowych⁴. Wydaje się, iż rola gwaranta reform ustrojowych była w 1989 r. interpretowana jednoznacznie, jako gwaranta państwa o ustroju socjalistycznym. Zakres jego kompetencji

określonych w konstytucji i w ustawach obejmował w zasadniczej części dotychczasowe uprawnienia Rady Państwa i jej Przewodniczącego oraz zakres uprawnień, których Rada nie miała⁵. Ta druga grupa uprawnień, którą można określić jako uprawnienia wykraczające poza dotychczasowe funkcje Rady Państwa jako głowy państwa, miały w najszerszym zakresie służyć realizacji jego funkcji arbitrażu politycznego. Sprawa tych kompetencji okazała się kluczowym problemem przy ustalaniu zakresu uprawnień prezydenta. O ile pierwsza grupa uprawnień — reprezentowanie państwa w stosunkach międzynarodowych, zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu, przewodniczenie Komitetowi Obrony Kraju, zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi oraz wydawanie zarządzeń i rozporządzeń jako aktów wykonawczych — nie wzbudzała większych kontrowersji i uzyskanie konsensu politycznego przyszło łatwo⁶, o tyle uzgodnienia w pozostałych kwestiach przebiegały znacznie trudniej. Najbardziej sporne były kwestie dotyczące następujących kompetencji: rozwiązania Sejmu i Senatu, weta, wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności ustawy przed jej podpisaniem, inicjatywy ustawodawczej, ratyfikacji umów międzynarodowych oraz uprawnień do wydawania dekretów⁷. Zresztą to ostatnie uprawnienie nie weszło do zakresu kompetencji prezydenta.

Kontrowersje i dyskusje w kwestii uprawnień prezydenta nie zostały wyeliminowane także po uchwaleniu noweli Konstytucji RP w 1989 r. i powracają ciągle, zwłaszcza pojawiły się przy okazji następnych nowelizacji konstytucji. Wiele kontrowersji w dyskusji parlamentarnej wywołały propozycje nowej regulacji uprawnień prezydenta w roku 1992. Po uchwaleniu Małej konstytucji 17 X 1992 r. uprawnienia prezydenta w niektórych sferach zostały uregulowane odmiennie w stosunku do stanu wcześniejszego. Będzie o nich mowa w dalszej części niniejszej monografii. W tym miejscu do istoty przedmiotowego zakresu naszego opracowania należą te uprawnienia, które kształtowały pozycję prezydenta w latach 1989–1992.

Zakres kompetencji Prezydenta RP na gruncie noweli kwietniowej z 1989 r. określał art. 32d ust. 1 Konstytucji RP, który stanowił, że prezydent wykonuje swoje uprawnienia i obowiązki na podstawie i w ramach konstytucji i ustaw. Konstytucja zatem wyznaczyła zakres kompetencji prezydenta, obejmujący szeroki ich katalog. Tak rozbudowany zakres uprawnień prezydenta wynikał z faktu, że przejął on większość funkcji sprawowanych dotychczas przez Radę Państwa. Prezydent RP stał się sukcesorem kompetencji i części funkcji dotychczas będących w gestii Rady Państwa, o których jest mowa w Konstytucji RP, a także (na podstawie art. 3 ust. 2 ustawy z 7 IV 1989 r. o zmianie Konstytucji RP) kompetencji Rady Państwa określonych w ustawach. Przeszły one na niego z dniem objęcia urzędu, jeżeli nie zostały przekazane innym organom.

Skalę kompetencji prezydenta określonych w Konstytucji RP obrazują następujące dane liczbowe: są to 32 uprawnienia określone w 15 artykułach⁸. Ponadto należy podkreślić, że obecnie konstytucyjny zakres kompetencji prezydenta nie pokrywa się z tym, jaki został ustalony w noweli kwietniowej. Kolejne nowelizacje Konstytucji RP dokonały zmian w tym zakresie, a mianowicie: z gestii prezydenta wypadło sprawowanie zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi (art. 32h)⁹ oraz powoływanie i odwoływanie Prokuratora Generalnego RP (art. 65 ust. 1)¹⁰. Nie ulega też wątpliwości, że w trakcie dalszego formowania się instytucji prezydenta mogą ulec zmianie szczegółowe unormowania w zakresie konstytucyjnych kompetencji¹¹.

Istotne znaczenie ma kwestia sukcesji kompetencji po Radzie Państwa określonych w ustawach. Zgodnie ze wspomnianym art. 3 ust. 2 noweli kwietniowej przyjęto generalną zasadę, że kompetencje Rady Państwa przechodzą na Prezydenta PRL z dniem objęcia urzędu. Analiza całokształtu tych uprawnień wykazała, że ta zasada konstytucyjna miała zastosowanie w odniesieniu do 45 ustaw¹². W tym zakresie z mocy konstytucji na prezydenta przeszły kompetencje Rady Państwa; w sumie były one regulowane przez ponad 60 ustaw¹³. W 20 przypadkach okazało się konieczne przekazanie uprawnień Rady Państwa innym organom państwowym. Zgodnie z możliwością przewidzianą w noweli kwietniowej nastąpiło to w ustawie z 28 V 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi PRL i innym organom państwowym¹⁴. Przyjęto w tym zakresie zasadę maksymalnego uwolnienia prezydenta od uprawnień szczegółowych tak, aby mógł skoncentrować swoje działania w ramach uprawnień wynikających z jego podstawowych funkcji konstytucyjnych¹⁵.

Ustawa z 29 V 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa między innymi prezydentowi nie dotyczyła przeniesienia do zakresu działania Prezydenta RP (wówczas Prezydenta PRL) wszystkich kompetencji Rady Państwa, także tych, które na mocy przepisów art. 3 ust. 2 noweli kwietniowej nie mogły być przyjęte ze względu na konieczność zmian legislacyjnych. Chodziło o takie ustawy, jak: o Trybunale Stanu, konsultacjach społecznych i referendum, także o ustawy ze sfery wymiaru sprawiedliwości. W tym ostatnim przypadku zmiany legislacyjne przeprowadzono w grudniu 1989 r. w związku z uchwaleniem ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa i zmianą 6 ustaw z zakresu wymiaru sprawiedliwości¹⁶.

Ustawowy zakres kompetencji Prezydenta RP nie ograniczył się jedynie do tych uprawnień Rady Państwa, określonych w licznych ustawach, których stał się sukcesorem, lecz został rozszerzony w ustawach uchwalo-

nych przez Sejm w kolejnych kadencjach¹⁷. W przyszłości z pewnością katalog kompetencji ustawowych prezydenta jeszcze się zmieni, dlatego należy go uznać za otwarty¹⁸.

Przeprowadzenie klasyfikacji kompetencji Prezydenta RP na gruncie konstytucji jest zadaniem dość trudnym. Z jednej strony bowiem wszelkie podziały mają naturalnie umowny charakter i służą uporządkowaniu konstytucyjnych kompetencji prezydenta w zależności od przyjętych kryteriów. Z drugiej jednak strony, w przypadku instytucji prezydenta zawodzą niekiedy powszechnie przyjęte kryteria wyznaczające zakres kompetencji w stosunku do innych naczelných organów państwa. Odgrywa tu niepoślednią rolę kwestia autorytetu osoby sprawującej urząd, o czym nie należy zapominać, trzymając się ram kompetencji określonych przez normy konstytucyjne. W znanej praktyce ustrojowej wielu państw można wskazać okresy koniunktury politycznej związane z osobą urzędującego prezydenta, powodujące zmiany tendencji ustrojowych bezpośrednio rzutujących na pozycję tego urzędu.

Odwołując się do zestawień kompetencji Prezydenta RP w okresie obowiązywania Konstytucji marcowej, mieszczącej się w modelu urzędu prezydenta w systemie parlamentarno-gabinetowym, zasadniczy podział jego uprawnień sprowadzał się do wyodrębnienia tradycyjnych uprawnień głowy państwa w zakresie reprezentacji państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych oraz uprawnień władzy wykonawczej wobec parlamentu i wobec rządu¹⁹.

Warto także zwrócić uwagę na klasyfikację kompetencji tej instytucji, jaką wprowadził W. Komarnicki. Jego zdaniem, kompetencje prezydenta mogą mieć dwojaki charakter: czysto wykonawczy (gdy działa on w celu wykonania ustaw) i dyskrecyjny (gdy działa w zakresie swobodnego uznania). Do pierwszej grupy zaliczył wydawanie rozporządzeń wykonawczych i ogłaszanie ustaw, do drugiej natomiast — akty mianowania, zwierzchnictwo sił zbrojnych, uprawnienia w zakresie polityki zagranicznej, prawo łaski, uprawnienia w stosunku do parlamentu²⁰. Ten dość klarowny schemat kompetencji prezydenta można zestawzić z innym podziałem, opartym na kryterium kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta²¹. Pozwala on na wyodrębnienie wśród uprawnień prezydenta dwu grup aktów władzy: wymagających kontrasygnaty i aktów władzy, które kontrasygnaty nie wymagają. Także współcześnie takie kryterium podziału można przyjąć w odniesieniu do kompetencji prezydenta V Republiki Francuskiej. Jak słusznie zauważył W. Skrzydło, dla pełniejszego ukazania koncepcji prezydenta, która przyświecała twórcom konstytucji, podział kompetencji prezydenta we Francji obejmuje kompetencje własne szefa państwa, wykonywane w sposób dyskrecyjny, bez kontrasygnaty

premiera oraz kompetencje, które prezydent wykonuje z kontrasygnatą premiera i ministrów²².

Zatem kompetencje prezydenta można klasyfikować według różnych kryteriów. Przedstawionych wyżej podziałów nie da się jednak wprost zastosować w odniesieniu do kompetencji Prezydenta RP na gruncie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Odrębności konstytucyjne konstrukcji urzędu Prezydenta RP w stosunku do znanych koncepcji prezydentury nie sprzyjają także zadaniu przeprowadzenia szczegółowej klasyfikacji jego kompetencji. Na gruncie kwietniowej noweli Konstytucji RP niezwykle trudnym zadaniem jest przeprowadzenie linii demarkacyjnej, oddzielającej kompetencje prezydenta w zakresie władzy wykonawczej od kompetencji właściwych głowie państwa. Konieczne jest zatem posłużenie się prostym podziałem, wyznaczającym sferę i charakter stosunków łączących prezydenta z innymi naczelnymi organami państwa: z parlamentem, rządem, organami wymiaru sprawiedliwości oraz wskazującym na jego własne funkcje²³. W takim układzie, być może, znajdują odzwierciedlenie podstawowe kompetencje prezydenta, mocno podkreślające wyznaczoną prezydentowi rolę w procesie przeobrażeń ustrojowych.

Przyjmujemy zatem klasyfikację kompetencji prezydenta, jak można sądzić, odpowiadającą zasadniczo przyjętej w założeniach noweli kwietniowej Konstytucji PRL z 1989 r. koncepcji prezydentury, wyróżniając 6 grup jego uprawnień dotyczących:

1. kompetencji prezydenta w stosunku do parlamentu (Sejmu i Senatu), wskazujących na jego wpływ na działalność organów władzy ustawodawczej;
2. kompetencji prezydenta w stosunku do rządu w zakresie funkcjonowania władzy wykonawczej i kierowania państwem;
3. kompetencji prezydenta w zakresie wymiaru sprawiedliwości;
4. kompetencji prezydenta w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa;
5. kompetencji prezydenta w zakresie stosunków międzynarodowych;
6. kompetencji przewidzianych w Konstytucji RP lub przekazanych przez ustawy w stosunkach wewnętrznych²⁴.

Przedstawiona klasyfikacja, podobnie jak wszelkiego rodzaju podziały, daleka jest od doskonałości. Można wysunąć pod jej adresem różne zastrzeżenia. Jednak proponowany podział pozwala, jak się wydaje, na wyraźne zaznaczenie zarówno stopnia samodzielności uprawnień prezydenta, jak i ukazanie jego związków oraz relacji z innymi organami państwowymi w zakresie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowej. Wskazuje jednocześnie na jego podstawowe funkcje ustrojowe na gruncie Konstytucji RP.

2. Kompetencje prezydenta w stosunku do parlamentu (Sejmu i Senatu)

Uprawnienia prezydenta w zakresie stosunków łączących go z parlamentem mają bądź tradycyjny charakter, bądź są to nowe kompetencje, jak prawo do wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności ustawy przed jej podpisaniem, a także w pewnym sensie — z uwagi na przyjęcie określonej regulacji — prawo rozwiązania parlamentu.

Kontakty prezydenta z parlamentem w państwach współczesnych określają trzy podstawowe przesłanki: po pierwsze — wybór prezydenta przez parlament lub w głosowaniu powszechnym; po drugie — miejsce prezydenta w systemie naczelnych organów państwa; po trzecie — zasady jego odpowiedzialności, zwłaszcza odpowiedzialności politycznej przed parlamentem.

Tego rodzaju uwarunkowania wyraźnie wyznaczają także usytuowanie Prezydenta RP wobec parlamentu zarówno w sferze regulacji prawnokonstytucyjnej, jak i w praktyce ustrojowej. Przekonuje o tym między innymi zmiana zasad wyboru prezydenta — z wyboru przez parlament na wybór w głosowaniu powszechnym, co niewątpliwie ma wpływ na jego uprawnienia wobec parlamentu. W świetle przyjętych rozwiązań konstytucyjnych pozycję Prezydenta RP wobec parlamentu charakteryzuje niezależność, z możliwością wpływania w niemałym stopniu na jego funkcjonowanie.

Konstytucyjne kompetencje prezydenta wyznaczające jego stosunki z parlamentem obejmują trzy sfery działania w zakresie: a) trybu funkcjonowania parlamentu; b) uprawnień ustawodawczych prezydenta; c) bezpośrednich kontaktów prezydenta z parlamentem. Uprawnienia prezydenta w stosunku do parlamentu mają, oczywiście, zróżnicowany charakter: są wśród nich uprawnienia o nominalnym charakterze, a także takie, których istota w rezultacie wyznacza rolę prezydenta w systemie ustrojowym.

2.1. Zarządzanie wyborów, zwoływanie na pierwsze posiedzenie, rozwiązanie parlamentu

Konstytucja RP nie wyposaża prezydenta w przysługujące zwyczajowo głowie państwa w systemie parlamentarnym uprawnienia do zwoływania, odraczania i zamykania zwyczajnych sesji parlamentu oraz w prawo do zwoływania i zamykania sesji nadzwyczajnych. Tradycyjnie są to

uprawnienia władzy wykonawczej do regulowania tokiem prac władzy ustawodawczej, w których to zawarty jest hamulec, jakim dysponuje władza wykonawcza wobec parlamentu. Wydaje się, że obawa przed wyposażeniem Prezydenta RP w taki instrument władzy wobec parlamentu przesądziła o tym, że przy „Okrągłym stole” i w trakcie prac nad kształtem zmian ustrojowych w Komisji Nadzwyczajnej Sejmu PRL przyjęto postulat zerwania z systemem sesyjnym i wprowadzono zasady permanentnych obrad Sejmu i Senatu²⁵. Uwolniono w ten sposób prezydenta od tych kompetencji wobec parlamentu. Spełniono przy tym także jeden z postulatów w doktrynie prawa konstytucyjnego, aby wprowadzić permanentne obrady parlamentu, z którymi łączono między innymi przywrócenie właściwej rangi procesowi legislacyjnemu i usprawnienie pracy parlamentu, a nade wszystko wzmocnienie pozycji ustrojowej parlamentu²⁶.

Działania prezydenta wpływające na tok pracy parlamentu obejmowały rozpisanie wyborów, powołanie komisji wyborczych i inne czynności urzędowe przewidziane w ordynacji wyborczej, otwarcie pierwszego posiedzenia nowo powoływanych izb parlamentu (Sejmu i Senatu). Do tego rodzaju działań prezydenta zaliczyć należy także rozwiązanie parlamentu przed upływem kadencji. Jeśli pominiemy prawo prezydenta do przedterminowego rozwiązania parlamentu, działania prezydenta w tej dziedzinie sprowadzają się do uprawnień proceduralnych i organizacyjno-technicznych przewidzianych w Konstytucji RP bądź wynikających z ordynacji wyborczych do Sejmu i Senatu. W wielu konstytucjach państw współczesnych uprawnienia te należą tradycyjnie do głowy państwa, jako organu władzy wykonawczej²⁷. Podobnie w polskim systemie ustrojowym ten zakres uprawnień prezydenta ma charakter wykonawczy i został mu przypisany jako organowi władzy wykonawczej.

Konstytucja RP w art. 31 stanowiła, że wybory do Sejmu i Senatu zarządza prezydent nie później niż na 4 miesiące przed upływem kadencji Sejmu, wyznaczając jednocześnie datę wyborów²⁸. Natomiast w razie rozwiązania Sejmu prezydent zarządza wybory do Sejmu i Senatu, wyznaczając datę wyborów w ciągu 4 miesięcy od dnia postanowienia o rozwiązaniu Sejmu²⁹. Dodatkowo ordynacja wyborcza do Sejmu RP nałożyła na prezydenta obowiązek rozpisania wyborów w przypadku przedterminowego rozwiązania parlamentu, nie później niż w ciągu 7 dni od dnia postanowienia o rozwiązaniu Sejmu³⁰.

Z ordynacji wyborczej do Sejmu RP wynikają dla prezydenta uprawnienia ograniczone do ustalenia kalendarza wyborczego — zgodnie z terminami czynności określonych w ustawie — oraz powołania określonych w ordynacji osób do składu Państwowej Komisji Wyborczej³¹. Jeżeli

porównamy zakres uprawnień prezydenta określony w ordynacji z 1991 r. i 1993 r. z tymi uprawnieniami prezydenta, które wynikały z ordynacji wyborczej do Sejmu PRL X kadencji³², to wyraźnie zauważyć można ich uszczuplenie, ponieważ dużą ich część, określoną w ordynacji z 1989 r., przejęła Państwowa Komisja Wyborcza. Wprawdzie były to głównie uprawnienia organizacyjno-techniczne, jednak zmiana ta świadczy o stanowisku Sejmu, dążącego do maksymalnego ograniczenia uprawnień Prezydenta RP co do wyborów parlamentarnych. Wyrazem tego był również spór między prezydentem a parlamentem o usytuowanie Państwowej Komisji Wyborczej przy Kancelarii Prezydenta RP, który towarzyszył pracom nad ordynacją wyborczą do Sejmu RP³³.

Rola, jaką prezydent może spełnić w wyborach parlamentarnych, zależy nie tylko od okoliczności jego, prawnie określonego, usytuowania wobec parlamentu, lecz w stopniu nie mniejszym od faktycznego uczestniczenia w życiu politycznym państwa. Prezydent L. Wałęsa zajął aktywną postawę wobec wyborów parlamentarnych w 1991 r. Jego zaangażowanie w tę sprawę rozpoczęło się już na etapie prac ustawodawczych nad ordynacją wyborczą, a później przyjęło formę bezpośredniej interwencji w bieg kampanii wyborczej. Prezydent, angażując swój autorytet szefa państwa, podjął spór z Sejmem X kadencji o treść ordynacji wyborczej. Prezydent bowiem dążył do takiego ukształtowania prawa wyborczego, aby mogły być preferowane duże partie polityczne poprzez przyjęcie zasady proporcjonalności w wielomandatowych okręgach wyborczych i stworzenie ogólnopolskich list wyborczych, głosowanie w okręgach na listę, przyjęcie określonego sposobu obliczania mandatów. W tym założeniu ordynacja miała służyć odpowiedniemu, zgodnemu z oczekiwaniami prezydenta, ukształtowaniu składu politycznego parlamentu. Należy przyznać, iż wiele propozycji prezydenta zostało uwzględnionych w przyjętej ordynacji wyborczej do Sejmu RP. Prezydent w tym sporze z parlamentem korzystał z przysługujących mu środków prawnych — uprawnień określonych w Konstytucji RP. Wykorzystał dwukrotnie przysługujące mu prawo weta³⁴, a także prawo inicjatywy ustawodawczej³⁵.

W pierwszym przypadku weta Sejm nie oddalił zgłoszonych zastrzeżeń prezydenta i w nowej wersji ordynacji uwzględnił ich większość. Jednakże prezydent oczekiwał uwzględnienia wszystkich jego zastrzeżeń i dla wymuszenia tego na Sejmie zapowiedział w liście do Sejmu zgłoszenie ponownego weta³⁶. Należy przy tym podkreślić, iż konstytucyjne działania prezydenta w sporze z parlamentem o kształt ordynacji wyborczej poprzedziła wymiana korespondencji między nim a marszałkami Sejmu i Senatu³⁷. Owe *Listy o ordynacji*, zwłaszcza list prezydenta do Marszałka Sejmu z 6 VI 1991 r., wywołały sporo niejasności natury

formalnoprawnej. W piśmie do Marszałka Sejmu prezydent L. Wałęsa zgłosił i uzasadnił swoje zastrzeżenia do ordynacji, nie sformułował natomiast wyraźnego wniosku prawnego, czy pismo należy traktować jako weto, czy też nie. Formalnie wniosek o ponowne rozpatrzenie ordynacji wyborczej wpłynął dopiero 10 VI 1991 r.

W tym miejscu należałoby wyraźnie zaznaczyć, iż spór wokół ordynacji wyborczej nie wynikał tylko z tego, że prezydent nie zgadzał się z określonymi rozstrzygnięciami Sejmu w sprawie ordynacji. Jest to zupełnie normalna konstytucyjna sytuacja, że prezydent zajmuje negatywne stanowisko w sprawie określonej ustawy i odmawia jej podpisania. Wraca ona wówczas do Sejmu, który przyjmuje albo odrzuca prezydenckie poprawki. Zasadniczo spór wynikał z tego, że prezydent nie zgłosił weta wobec ustawy, ale odmówił jej podpisania, domagając się wprowadzenia przez Sejm zmian. Wspomniana korespondencja w sprawie ordynacji wyborczej jest tego dobitnym przykładem.

Rzeczą interesującą w ocenie roli Prezydenta RP w wyborach parlamentarnych jest jego zachowanie w trakcie kampanii wyborczej. Prezydent L. Wałęsa popierał swoim autorytetem szefa państwa ugrupowania polityczne prosolidarnościowe w walce wyborczej o mandaty poselskie i senatorskie³⁸. A że czynił to przy tym otwarcie, naraził się w opinii publicznej na zarzut stronnictwozności w sytuacji, gdy niejednokrotnie deklarował wolę bycia „prezydentem wszystkich Polaków”.

Zaangażowana postawa prezydenta w życiu politycznym państwa nie jest obca systemom ustrojowym państw współczesnych, zwłaszcza w amerykańskim systemie prezydenckim czy w państwach o prezydencko-parlamentarnych systemach rządów. Wyraża się ona także w zaangażowaniu prezydenta w wyborach parlamentarnych. Prezydenci USA w różnych formach, lecz zupełnie wyraźnie i otwarcie stoją po stronie kandydatów należących do tej samej co oni partii, ubiegających się o mandaty w Izbie Reprezentantów i w Senacie. Podobnie prezydenci państw o ustroju „półprezydenckim” zajmują postawę zaangażowaną. Nie jest im całkiem obojętne, która z partii zwycięży w wyborach parlamentarnych i jaka będzie polityczna struktura przyszłego rządu. W czasie wyborów do parlamentu nie pozostawiają oni wątpliwości, po której stronie są ich polityczne sympatie. Choć zwykle czynią to powściągliwie, to jednak dostatecznie jasno.

Jaki zatem należy przypisać charakter działaniom prezydenta L. Wałęsy podjętym w trakcie wyborów parlamentarnych w 1991 r.? Wydaje się, iż postawa prezydenta w tym zakresie może świadczyć o jego dążeniu do wyjścia poza granice roli, jaka wynikała bezpośrednio z przepisów konstytucji i ordynacji. Niewątpliwie działania te są konsekwencją bez-

pośredniego wyboru prezydenta, z którego wynika jego niezależność od parlamentu, w pewnym stopniu także z określonego konstytucyjnie zakresu jego władzy wobec parlamentu. Ponadto rzutuje to na charakter ustrojowy prezydentury. Ewolucja ustrojowa instytucji prezydenta zmierza raczej nie w kierunku prezydenta występującego z pozycji arbitra w podzielonym politycznie społeczeństwie, lecz bardziej w roli organu realizującego bezpośrednio władzę wykonawczą. Być może, jest to jedno z tych działań prezydenta, które zmierzają do nadania polskiemu systemowi ustrojowemu postaci zbliżonej do „półprezydenckiego” systemu rządów, zbieżnej z systemem francuskim, a może jeszcze dalej — w kierunku amerykańskiego systemu prezydenckiego.

Wyraźnie nominalny charakter, bez większego znaczenia ustrojowego, mają kompetencje prezydenta w zakresie zwoływania nowo wybranych izb na pierwsze posiedzenie. Konstytucja w ówczesnym art. 22 ust. 2 i art. 29 ust. 4 stanowiła, że pierwsze posiedzenie nowo wybranego Sejmu i Senatu zwołuje prezydent w ciągu 1 miesiąca od dnia zakończenia wyborów (podobnie w Małej konstytucji z 17 X 1992 r.). Wydaje się, że uprawnienie to pozostaje bez większego wpływu na kształt ustrojowy państwa i stosunki między parlamentem a prezydentem. Można by chyba zupełnie zrezygnować z niego na rzecz rozwiązania, w którym parlament rozpoczyna inauguracyjne posiedzenie z mocy prawa w określonych konstytucyjnie terminach, bądź w nawiązaniu do sposobu określenia kadencji Sejmu³⁹ przekazać je do Prezydium Sejmu, określając w konstytucji termin, w jakim powinno odbyć się pierwsze posiedzenie nowego parlamentu. Byłaby przy tym zachowana logika i konsekwencja dotychczasowych rozstrzygnięć konstytucyjnych w zakresie organizacji pracy parlamentu. Oczywiście przy założeniu, że obecne regulacje konstytucyjne w tym zakresie mogą być utrzymane w przyszłości.

Uprawnieniem prezydenta o istotnej sile oddziaływania na parlament jest jego prerogatywa przedterminowego rozwiązania obu izb. Niewątpliwie jest to najostrzejszy środek represyjny, jakim on dysponuje w stosunku do parlamentu, zważywszy nawet na konstytucyjne ograniczenia w jego korzystaniu. Prezydent Rzeczypospolitej mógł, zgodnie z kwietniową nowelą konstytucyjną, rozwiązać parlament przed końcem jego prawem określonej kadencji w jednym z trzech przypadków. Pierwszy to niepowołanie przez Sejm rządu w ciągu 3 miesięcy, drugi — nieuchwalenie przez Sejm w ciągu tego czasu ustawy budżetowej. Pozostaje także przypadek trzeci, kiedy Sejm uchwali ustawę lub podejmie uchwałę uniemożliwiającą prezydentowi wykonanie jego konstytucyjnych uprawnień określonych w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP. Przed podjęciem decyzji dotyczącej rozwiązania Sejmu prezydent zasięga opinii marszałków obu

izb (Sejmu i Senatu). Po uchwaleniu Małej konstytucji 17 X 1992 r. ten zakres władzy prezydenta wobec parlamentu uległ istotnemu ograniczeniu.

Rozwiązanie parlamentu przez prezydenta należy postrzegać w aspekcie konstytucyjnoprawnym i polityczno-ustrojowym. Istotę tego uprawnienia może przybliżyć jego geneza. Początkowo, w pierwszym projekcie nowelizacji Konstytucji PRL z 1989 r. proponowano prawo prezydenta do rozwiązania parlamentu w szerokim zakresie, jak we Francji czy Włoszech⁴⁰, bez szczególnych ograniczeń. W toku prac legislacyjnych nad tym projektem sprecyzowano, zgodnie z ustaleniami przy „Okrągłym stole”⁴¹, warunki przedterminowego rozwiązania parlamentu w kształcie przyjętym ostatecznie w konstytucji. Obok weta prerogatywa ta była kluczowym elementem konstrukcji polityczno-ustrojowej urzędu prezydenta jako gwaranta socjalistycznego ustroju Polski i miejsca Polski w ówczesnym systemie sojuszy polityczno-wojskowych. Chodziło wówczas, jak wynika z przedstawionych argumentacji na rzecz tego uprawnienia, o precyzyjne i jasne zagwarantowanie w konstytucji istniejących sojuszy międzynarodowych⁴². Istotę tego uprawnienia wyrażał art. 30 ust. 2 w trzeciej przesłance. W oczywisty sposób w świetle okoliczności politycznych zapoczątkowanych czerwcowymi wyborami parlamentarnymi w 1989 r. i po zmianie na urządzie prezydenta prerogatywa ta zmieniła swój charakter.

W ustroju parlamentarnym prawo prezydenta, szerzej — głowy państwa, do rozwiązania parlamentu traktowane jest zwykle jako element tego ustroju, środek prawnoustrojowy równowagi władz, czynnik równoważący prawo parlamentu do obalenia rządów. W praktyce ustrojowej służyło często do rozstrzygnięcia w ten sposób konfliktu między parlamentem a rządem⁴³. Należy jednak zaznaczyć, że nie we wszystkich państwach o ustroju parlamentarnym prawo to jest stosowane, a zatem nie stanowi ono *condicio sine qua non* tego ustroju. Także w ustroju prezydenckim Stanów Zjednoczonych nie jest znana instytucja przedterminowego rozwiązania Izby Reprezentantów przez głowę państwa, ponieważ rygorystycznie przestrzega się tam zasady separacji władz.

Natomiast w tych państwach, gdzie głowa państwa korzysta już z tego uprawnienia w stosunku do parlamentu, nie wszędzie ma ono jednakowy charakter. Odmienne usytuowanie polityczne każdego państwa powoduje zmianę istoty i celu, któremu służy prawo rozwiązania parlamentu⁴⁴. Na temat tego uprawnienia prezydenta interesujących spostrzeżeń i wniosków dostarcza praktyka ustrojowa V Republiki Francuskiej. Otóż wbrew wcześniejszym obawom, prezydenckie prawo rozwiązania Zgromadzenia Narodowego nie nabrało tam charakteru uprawnienia powszechnie stosowanego⁴⁵. W czasach prezydentury Ch. de Gaulle’a było ono traktowane

jako uprawnienie szczególne, dlatego nie wolno było z niego korzystać w normalnym toku życia politycznego, a tylko w przypadku poważnego zagrożenia państwa. Odwołanie się do arbitrażu narodu winno następować w momentach niezbędnych do przedstawienia przez prezydenta własnej suwerennej decyzji⁴⁶. Natomiast F. Mitterrand uczynił z prawa rozwiązania parlamentu instrument wzmocnienia prezydenckiej większości parlamentarnej i wykorzystując dogodną dla siebie atmosferę polityczną starał się zapewnić zwycięstwo wyborcze partiom politycznym popierającym jego program⁴⁷. Naturalnie, ułatwiało to prezydentowi znakomicie kierowanie państwem.

W obecnej sytuacji ustrojowej Polski jest sprawą niezmiernie trudną prognozowanie, jaki charakter może przyjąć w nowej konstytucji prezydenckie uprawnienie do rozwiązywania parlamentu. Wydaje się, że prawo prezydenta do rozwiązywania Sejmu określone w Konstytucji RP, jest środkiem konstytucyjnym służącym realizacji prezydenckiego arbitrażu. Niewątpliwie z zakresu funkcji prezydenta, określonych w art. 32 ust. 2, taka rola wynikała. Prezydent mógł skorzystać z tego uprawnienia w celu realizowania swojej działalności, zwłaszcza w przypadku, gdy parlament uniemożliwi prawidłowe funkcjonowanie władz publicznych (nie powołał rządu i nie uchwalił budżetu), będzie utrudniał zabezpieczenie integralności i niepodzielności państwa. Wreszcie — gdy swoją działalnością uniemożliwi prezydentowi wykonywanie czynności. Należałoby wyraźnie podkreślić, iż w grę powinny wchodzić takie sytuacje, w których parlament godzi w sposób paraliżujący w istniejące uprawnienia prezydenta, a nie w przypadku, gdy nie sprzyja wyraźnie wykonywaniu jego funkcji (np. nie uchwała noweli konstytucyjnej w sprawie uprawnień nadzwyczajnych dla niego lub dla rządu).

Nie można również wykluczyć takiej praktyki stosowania prawa do rozwiązywania parlamentu, która będzie kształtować się na tle ostrego konfliktu prezydenta z parlamentem w zakresie działalności legislacyjnej, jednak nie każdy taki konflikt może zakończyć się rozwiązaniem izb.

Dotychczasowe konstytucyjne warunki rozwiązywania parlamentu raczej nie sprzyjają nadaniu mu w praktyce ustrojowej takiego charakteru, jaki wynika chociażby z praktyki ustrojowej współczesnej Francji. Co do warunków korzystania przez prezydenta z tego uprawnienia wobec Sejmu i Senatu istnieją w doktrynie prawa podzielone poglądy. Zdaniem niektórych warunki te są ujęte zbyt szeroko⁴⁸, inni natomiast przychylają się do zmian polegających na ich rozluźnieniu⁴⁹.

Decyzję o rozwiązaniu parlamentu podejmuje prezydent samodzielnie, ale po zasięgnięciu opinii marszałków Sejmu i Senatu. Chodzi więc o opinie konsultatywne, w żadnym stopniu nie wiążące prezydenta⁵⁰, zatem

ewentualna opinia negatywna nie krępuje prezydenta. Akty prawne wydawane przez prezydenta to odrębne zagadnienie do rozwiązania konstytucyjnego. Jednak nadanie decyzji prezydenta w sprawie rozwiązania parlamentu formy postanowienia wyłącza możliwość zaskarżenia go do Trybunału Konstytucyjnego z tej racji, że takie akty prawne nie są poddane kognicji Trybunału.

W świetle Konstytucji RP rozwiązanie Sejmu jest równoznaczne z rozwiązaniem Senatu, dlatego też wielokrotnie była mowa o rozwiązaniu parlamentu (choć może niezbyt precyzyjnie z prawniczego punktu widzenia). Na przedstawione zasady rozwiązania parlamentu przez prezydenta nakładały się postanowienia ustawy z 19 IV 1991 r. o zmianie Konstytucji RP w sprawie kadencji Sejmu. Zgodnie z tą ustawą kadencja Sejmu rozpoczynała się w dniu pierwszego posiedzenia i trwała do czasu zebrania się posłów na pierwszym posiedzeniu następnej kadencji (art. 21 ust. 2). W razie rozwiązania Sejmu miały zastosowanie postanowienia ust. 2 (art. 21 ust. 3). Oznaczało to, że mimo rozwiązania parlamentu posłowie i senatorowie zachowywali swoje mandaty, a jedynie czas ich działania był ograniczony przepisami art. 31 ust. 2 Konstytucji RP. Niewątpliwie Sejm X kadencji ustawą z 19 IV 1991 r. wyraził swoje stanowisko wobec prezydenckiego uprawnienia do rozwiązania parlamentu.

2.2. Uprawnienia ustawodawcze prezydenta

Zanim ustawa dojdzie do skutku i uzyska moc obowiązującą, musi ona w formie projektu przejść pewne stadia przygotowawcze. Proces stanowienia ustaw jest nader złożony. Składa się nań szereg aktów i czynności prawnych, w których uczestniczą różne organy państwowe, przy czym każdemu z nich służą pewne określone w konstytucjach prerogatywy. Na gruncie obowiązujących przepisów, określonych przez konstytucję i regulamin Sejmu⁵¹, proces stanowienia ustawy (tzw. droga ustawodawcza) obejmuje cztery zasadnicze stadia:

- 1) inicjatywę ustawodawczą,
- 2) obrady w Sejmie i w Senacie i w ich organach, zakończone głosowaniem (uchwaleniem ustawy),
- 3) podpisanie ustawy (promulgacja),
- 4) ogłoszenie w Dzienniku Ustaw (publikacja)⁵².

Z prawnego punktu widzenia każde z tych stadiów jest równie ważne, ustawą bowiem jest tylko taki akt prawny pochodzący od organów państwowych, który doszedł do skutku w drodze i w sposób przepisany przez konstytucję.

Wpływ Prezydenta RP na tok i rezultaty pracy ustawodawczej parlamentu jest istotny, a realizuje go prezydent poprzez służące mu uprawnienia w zakresie procesu ustawodawczego. Obejmują one prawo inicjatywy ustawodawczej oraz kompetencje dotyczące podpisania i ogłoszenia ustawy.

Korzystając z nich, prezydent wpływa na tok pracy ustawodawczej, a jednocześnie oddziaływanie prezydenta na Sejm w tej sferze kształtuje pozycję ustrojową parlamentu w systemie ustrojowym. Wpływ tych uprawnień na ustawodawstwo sprowadza się zwłaszcza do przyspieszenia lub opóźnienia wejścia w życie ustawy, także na jej treść, a zatem działalność ustawodawczą parlamentu.

Prawo inicjatywy ustawodawczej, zgodnie z konstytucją, przysługuje prezydentowi, a także innym konstytucyjnym podmiotom tego prawa (posłom, Senatowi, Radzie Ministrów). Prawo inicjatywy ustawodawczej jest nie mniej ważne niż prawo głosowania. Przyjęte rozwiązanie podczas prac legislacyjnych nad instytucją prezydenta w 1989 r. nie budziło większych kontrowersji, zresztą zostało powiązane komplementarnie z inicjatywą ustawodawczą dla Senatu⁵³, spotkało się natomiast z krytycznymi uwagami w doktrynie prawa⁵⁴. Przyznanie prezydentowi osobistej inicjatywy ustawodawczej, nie obwarowane żadnymi ograniczeniami⁵⁵, jest bowiem osobliwym rozwiązaniem, odbiegającym od rozstrzygnięć konstytucyjnych stosowanych zarówno w systemie parlamentarnym, jak i w systemie prezydenckim⁵⁶.

Znaczenie tej kompetencji prezydenta będzie zależało w naszym systemie ustrojowym od ukształtowanych w praktyce mechanizmów ustrojowych, zwłaszcza od tego, w jakim stopniu prezydent będzie organem realizującym bezpośrednio władzę wykonawczą, a w jakim przyjmie pozycję arbitra politycznego w stosunkach między parlamentem a rządem. Z konstytucyjnoprawnego punktu widzenia prezydent może wystąpić z inicjatywą regulacji w każdej materii ustawowej. Wydaje się jednak, że najbliższym konstytucyjnej pozycji prezydenta uzasadnieniem korzystania przez niego z tego uprawnienia byłyby te materie, które bezpośrednio wiążą się z jego funkcjami. Jednakże zostały one zakreszone dość szeroko, dlatego powstaje obawa, czy prezydencka inicjatywa ustawodawcza nie wchodziłaby w pole i zakres działania rządu. W tym można upatrywać niebezpieczeństwo potencjalnych konfliktów między prezydentem a rządem, zwłaszcza w sytuacji braku bliższej współpracy między tymi organami w codziennej praktyce ich funkcjonowania.

Zbyt częste korzystanie przez prezydenta z przysługującej mu inicjatywy ustawodawczej stwarza zagrożenie dla autorytetu urzędu prezydenta, który może być wystawiony na szwank w toku prac parlamen-

tarnych. Taka sytuacja jest zupełnie realna, gdy prezydent nie może korzystać z przychylności większości parlamentarnej⁵⁷. W literaturze prawa konstytucyjnego był wyrażony pogląd, że inicjatywa prezydenta powinna przejawiać się w momentach ważnych dla kraju, może nawet przełomowych, albo mogłaby dotyczyć materii ściśle konstytucyjnych⁵⁸. Uwagi te odnosiły się do sytuacji ustrojowych w okresie prezydentury W. Jaruzelskiego. Wydaje się, że nie można odmówić im racji ogólnych, przystających do każdej sytuacji polityczno-ustrojowej.

Dotychczas w praktyce ustrojowej korzystano powściągliwie z prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej⁵⁹. Dotychczasowa praktyka jest zbyt skromna, aby można było generalnie oceniać charakter ustrojowy tego uprawnienia prezydenckiego. Jednak rozpoczęty kierunek czynienia użytku z tego uprawnienia w zakresie materii konstytucyjnych należy uznać za właściwy i odpowiadający obecnemu stanowisku konstytucyjnemu urzędu prezydenta.

Można domniemywać, że urzędujący prezydent będzie korzystał z tego uprawnienia w swojej praktyce sprawowania urzędu. Wiele przesłanek z dotychczasowej działalności prezydenta L. Wałęsy wskazuje, że zamierza on spełniać rolę aktywnego czynnika władzy wykonawczej w istniejącym systemie ustrojowym. Prawo inicjatywy ustawodawczej może być bardzo przydatnym środkiem konstytucyjnym w procesie kształtowania mechanizmów ustrojowych właściwych systemowi rządów parlamentarno-prezydenckich. Wpływanie bowiem na bieg pracy ustawodawczej parlamentu pozwoli prezydentowi skuteczniej realizować swój program przedstawiony w kampanii wyborczej, w kierunku tzw. przyspieszenia politycznego w zakresie przebudowy ustrojowej Polski.

W grupie uprawnień prezydenta, które zostały nazwane ustawodawczymi, istotne znaczenie mają kompetencje dotyczące podpisania i ogłoszenia ustawy. Przepisy Konstytucji RP regulujące tę kwestię były zawarte w art. 27 ust. 3, w którym czytamy: *Ustawę podpisuje Prezydent i zarządza jej niezwłoczne ogłoszenie, jeżeli: 1) Senat zawiadomi prezydenta o braku zastrzeżeń do ustawy, 2) Senat nie zgłosi w przewidzianym terminie propozycji dokonania w ustawie określonych zmian lub jej odrzucenia, 3) Sejm uchwali proponowane przez Senat zmiany lub odrzuci propozycje Senatu*. Obecnie kwestie te podobnie reguluje art. 18 Małej konstytucji z 17 X 1992 r.

Z uprawnieniem prezydenta w zakresie podpisywania ustaw wiąże się podstawowe pytanie o znaczenie prawne odnośnych postanowień konstytucji. W związku z tym wielokrotnie był poruszany problem, czy są to przepisy o charakterze instrukcyjnym, czy też wyrażają zasadę określającą warunki konstytucyjne niezbędne do wejścia w życie ustaw. Wpra-

wdzie podniesione w nauce prawa wątpliwości natury prawnej dotyczyły generalnie uprawnień prezydenta w Polsce w okresie międzywojennym⁶⁰, podobnych uprawnień prezydenta w innych państwach⁶¹ oraz były podnoszone w kontekście problematyki podpisywania i ogłaszania ustaw w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej⁶². Nie znaczy to jednak, że w odniesieniu do instytucji prezydenta Konstytucja RP daje na postawione pytanie odpowiedź wprost. Postanowienia Konstytucji RP dotyczące podpisywania i ogłaszania ustaw zostały uzupełnione regulacjami regulaminu Sejmu⁶³ oraz ustawy o wydawaniu Dziennika Ustaw⁶⁴.

Interpretacja tych postanowień prowadzi do wniosku, że chodzi o konstytucyjnie określone wymagania, których spełnienie warunkuje wejście w życie ustawy. Według konstytucji bowiem tylko te akty, które w całości spełniają przewidziane warunki, mogą być uważane za wyraz ustawodawczej woli państwa. W praktyce konstytucyjnej uważa się, że nie można mówić o „gotowej ustawie”, jeżeli chociażby jeden z określonych konstytucyjnie warunków jej powstania nie został spełniony⁶⁵. Stanowienie ustaw, jak była już o tym mowa, jest złożonym procesem, w którym uczestniczą różne organy państwa, spełniając w określonej formie i porządku poszczególne czynności prawne różnej treści. Akt podpisania i ogłoszenia ustawy, jak można wnosić, powinien być prawnie równie ważny i istotny, jak inne czynności na drodze ustawodawczej (np. uchwała Sejmu).

W świetle Konstytucji RP można doszukać się podstaw do uznania w wykładni jej przepisów dystynkcji między poszczególnymi funkcjami w procesie ustawodawstwa i uznania jednych za bardziej istotne, innych zaś za mniej istotne. Konstytucja wyraźnie różnicuje wpływ na tok i bieg pracy ustawodawczej, jaki mają w procesie ustawodawczym poszczególne organy (Sejm, Senat, Prezydent). Jest bowiem tam mowa o ustawie, a nie o projekcie ustawy⁶⁶. Z konstytucji wynika, że do stadium ogłoszenia dociera już ustawa. Ustawa nie podpisana albo której ogłoszenia nie zarządzono, nie może być ogłoszona w Dzienniku Ustaw, a taka ustawa nie może wejść w życie.

W oczywisty sposób podniesione kwestie wyznaczają charakter prawny zarówno instytucji podpisania ustawy, jak i zarządzenia jej ogłoszenia. Konstytucja używa terminu „podpisanie ustawy”, które jest odpowiednikiem analogicznej czynności prezydenta w innych państwach określonej jako „promulgacja”⁶⁷. Nie wydaje się, aby w świetle obecnej konstytucyjnej regulacji tego uprawnienia Prezydenta RP zachodziły różnice merytoryczne i terminologiczne między „podpisaniem” a „promulgowaniem ustaw”⁶⁸. Zgodnie z poglądem panującym w nauce prawa akt promulgacji jest urzędowym stwierdzeniem, że ustawa została w prawidł-

łowy sposób uchwalona; promulgacja nadaje ustawie moc wykonawczą, choć w stosunku do obywateli staje się obowiązująca dopiero po publikacji⁶⁹. Był prezentowany także pogląd, że z aktem promulgacji wiąże się polecenie stosowania ustawy⁷⁰, jednak we współczesnych systemach prawnych przez promulgację rozumie się stwierdzenie prawidłowości uchwalenia ustawy, bez formuły o poleceniu stosowania⁷¹.

Konstytucyjna regulacja podpisania ustawy („ustawę podpisuje Prezydent”) wskazuje na formalny w znacznym stopniu charakter tego uprawnienia. Wydaje się, że konstytucja przesądza także to, czy akt podpisania i ogłoszenia ustawy ma charakter wykonawczy wobec uchwały izb, czy należy zaliczyć go do wykonywania funkcji ustawodawstwa⁷². Postanowienia konstytucji nie pozostawiały wątpliwości co do tego, że do aktu podpisania skierowana jest ustawa: art. 27 ust. 3 stanowił — *Ustawę podpisuje Prezydent...*; art. 20 ust. 3 — *Sejm uchwała ustawy...* Kwietniowa nowela konstytucyjna z 1989 r. podtrzymywała koncepcję, że funkcja ustawodawstwa należy wyłącznie do Sejmu, a działalność innych organów i osób urzędowych, choćby wiążąca się z uchwalaniem ustaw, nie może być uważana za udział w ustawodawstwie⁷³. Na gruncie obowiązującego prawa konstytucyjnego za aktem podpisania i ogłoszenia ustawy przemawia zatem jego wykonawczy charakter. Podpisanie ustawy przez prezydenta i zarządzenie jej ogłoszenia jest ostatnim aktem procedury ustawodawczej i pierwszym aktem wykonania ustawy, stanowiącym urzędowe potwierdzenie uchwalenia ustawy przez Sejm. Akt ten umożliwia publikację ustawy, czyniąc ją przez fakt ogłoszenia „gotową” w swej mocy obowiązującej.

Warto zwrócić uwagę na konstytucyjne związanie prezydenta miesięcznym terminem, w ciągu którego musi spełnić wymóg podpisania i zarządzenia ogłoszenia ustawy, jeżeli w tym czasie nie skorzysta z przysługujących mu instrumentów kontroli w stosunku do ustawy. Przyjęty termin podpisania ustawy nie został wprawdzie zastrzeżony w ówczesnym art. 27 ust. 3, w którym była mowa o tych czynnościach prawnych prezydenta, lecz wynikał z terminów do zaskarżenia ustawy lub zgłoszenia weta w stosunku do niej. Na gruncie Małej konstytucji termin podpisania ustawy został określony *expressis verbis*. Jest to również okres 30 dni (art. 18 ust. 2). Oczywiście, może powstać wątpliwość, czy taki termin jest uzasadniony merytorycznie, czy nie należałoby rozważyć terminu krótszego do spełnienia tych czynności, np. 10 lub 14 dni, albo przewidzieć niezwłoczne podpisanie ustawy, ograniczone do niektórych kategorii ustaw lub szczególnych sytuacji polityczno-ustrojowych⁷⁴. W takim przypadku Sejm mógłby wskazać prezydentowi uzasadnienie dla niezwłocznego podpisania ustawy przy podejmowaniu uchwały.

Za ewentualnym rozważeniem zmian w tym zakresie przemawiałyby dwie okoliczności: po pierwsze, miesięczny termin wydaje się terminem stosunkowo długim, nie do końca uzasadnionym merytorycznie⁷⁵. W praktyce może być on bardziej instrumentem opóźniającym czy nawet blokującym wydanie ustawy, aniżeli obligującym prezydenta do spełnienia konstytucyjnych czynności. Po drugie, skrócenie tego terminu wychodziłoby naprzeciw zgłaszanym — także przez prezydenta — postulatом przyspieszenia procesu ustawodawczego. W obecnej sytuacji polityczno-gospodarczej państwa zasadność tych propozycji nie powinna budzić wątpliwości.

Należy podkreślić, że dwuizbowość parlamentu stwarza możliwości podejmowania decyzji przez prezydenta co do podpisania ustawy w przypadku powstania między izbami sporu. Spór także może mieć miejsce na tle interpretacji postanowień konstytucji lub regulaminów w odniesieniu do form i zakresu współdziału obu izb w procesie ustawodawczym. W praktyce ustrojowej na gruncie obowiązywania art. 27 ust. 1 Konstytucji RP taki spór miał już miejsce⁷⁶, także w okresie II Rzeczypospolitej dochodziło do sporów między Sejmem i Senatem⁷⁷. Wokół tych sporów pojawiło się pytanie o stanowisko prezydenta w konflikcie między Sejmem i Senatem, zwłaszcza że przyjęta w praktyce postawa prezydentów nie była jednoznaczna. W skomplikowanej sytuacji wokół projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym prezydent W. Jaruzelski nie zgłosił formalnej odmowy podpisania ustawy, ale powstrzymał się od jej podpisania, zwracając się do marszałka Sejmu z prośbą o ponowne rozważenie sprawy. W odpowiedzi na zajęte stanowisko mediatora w konflikcie między izbami marszałek Sejmu zauważył, że zgodnie z konstytucją prezydent może tylko ustawę podpisać lub odmówić jej podpisania, jednym słowem wezwał prezydenta do zajęcia jednoznacznego stanowiska⁷⁸. Natomiast w okresie II Rzeczypospolitej prezydent S. Wojciechowski rozstrzygnął spór na korzyść Senatu, odmawiając podpisania ustawy uchwalonej przez Sejm⁷⁹.

W świetle przedstawionych przykładów z praktyki ustrojowej wyłania się podstawowe zagadnienie, czy prezydent powinien być neutralny w konflikcie między Sejmem i Senatem w procesie ustawodawczym⁸⁰ i swoje działania ograniczyć do ram konstytucji. W zasadzie możliwość ingerencji prezydenta w taki konflikt na podstawie omawianego artykułu konstytucji była ograniczona, jeśli w ogóle możliwa. Zalecana w tym względzie „powściągliwość” w korzystaniu z należnych prezydentowi kompetencji jest determinowana rozwojem ewentualnego konfliktu. Jeżeli ostrość sporu prowadziłaby do stanu określanego „patem ustawodawczym”, a w konsekwencji do blokady systemu ustrojowego z bezpośred-

nimi następstwami dla bezpieczeństwa państwa, wówczas prezydent mógłby mieć argumenty na rzecz rozstrzygnięcia tego konfliktu przez rozwiązanie parlamentu.

Podpisanie ustawy przez prezydenta, będące konstytucyjnym nakazem, nie może być czynnością automatyczną, sprowadzoną do działalności notariusza poświadczającego autentyczność ustawy jako aktu pochodzącego od Sejmu. O randze konstytucyjnej tej instytucji przesadzają w rzeczywistości środki kontroli wobec ustawy, jakimi dysponuje prezydent, który wprawdzie zobowiązany jest do podpisania ustawy, jednak może również odmówić podpisania ustawy uchwalonej przez Sejm. Korzystając z prawa zaskarżenia ustawy w okresie między uchwaleniem ustawy a jej podpisaniem i z prawa przekazania Sejmowi ustawy do ponownego rozpatrzenia, powszechnie określonego jako weto zawieszające⁸¹, prezydent może opóźnić bądź nie dopuścić do podpisania ustawy. Zwłaszcza prawo tzw. weta zawieszającego w określonej sytuacji polityczno-ustrojowej może przybrać wobec ustawy postać sankcji, która nie przysługuje prezydentowi w świetle konstytucji.

Zakwestionowanie ustawy uchwalonej przez Sejm na gruncie noweli kwietniowej z 1989 r. mogło nastąpić w dwóch formach: wniosku do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją (art. 27 ust. 4) oraz wniosku do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy (art. 27 ust. 5). Przyznanie prezydentowi przez art. 27 ust. 4 prawa zaskarżenia każdej ustawy do Trybunału Konstytucyjnego znajduje w pełni uzasadnienie w art. 32 ust. 2 (*Prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji...*). Tryb przewidziany w art. 27 ust. 4 jest zasadniczo odmienny od sytuacji, w której prezydent w trybie art. 19 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym może kwestionować konstytucyjność ustawy. Oczywiście jedno i drugie uprawnienie wynikało z funkcji określonej w art. 32 ust. 2. Pierwszy tryb kontroli ustawy prezydent mógł wdrożyć przed jej podpisaniem w ciągu miesiąca od otrzymania z Kancelarii Sejmu ustawy do podpisu. Zastosowanie tej procedury rodzi, poza wszelkimi innymi, także i ten skutek, że wstrzymuje bieg miesięcznego terminu do podpisania ustawy. Nie wynikało to wprawdzie wyraźnie z treści konstytucji, wydaje się jednak rzeczą oczywistą, że wdrożenie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym powoduje zawieszenie podjęcia innych czynności prawnych przez prezydenta, zmierzających do rozstrzygnięcia sprawy⁸². Konstytucja nie regulowała także wielu innych kwestii nasuwających się na tle unormowania art. 27 ust. 4. Wymagają one osobnej interpretacji. Pewne wnioski wypływają także w związku z praktyką konstytucyjną, chociaż bardzo skromną, ograniczoną do kilkakrotnego wykorzystania tego uprawnienia na przestrzeni kilku lat funkcjonowania urzędu prezydenta⁸³.

Na gruncie przepisów konstytucji nie został w pełni rozstrzygnięty problem obligatoryjnego czy fakultatywnego charakteru procedury przewidzianej w ówczesnym art. 27 ust. 4 w związku z art. 32 ust. 2 konstytucji, zwłaszcza nie jest w pełni oczywista relacja pomiędzy ust. 4 i ust. 5 art. 27. Wydaje się, że treść art. 27 ust. 4, w szczególności sformułowanie „Prezydent może”, jak też treść art. 27 ust. 5 wskazują, że prezydent dysponuje swobodą w zakresie skorzystania z przysługującego mu uprawnienia w trybie art. 27 ust. 4 oraz swobodą wyboru między procedurą z ust. 4 a procedurą z ust. 5 art. 27, może bowiem w trybie art. 27 ust. 5 także podnieść zarzut niezgodności ustawy z konstytucją⁸⁴.

Fakultatywny charakter procedury z art. 27 ust. 4 nie może przesądzać dalszych losów wniosku po skierowaniu go do Trybunału Konstytucyjnego. Powstaje pytanie, czy prezydent może swobodnie dysponować swoim wnioskiem przedłożonym Trybunałowi, a zatem, czy może go wycofać. Na gruncie obowiązującego prawa⁸⁵ brak jest jednoznacznych rozstrzygnięć tej tak ważnej kwestii. Wydaje się, że jakiegokolwiek analogie do procedury cywilnej i przyjętych przez nią rozwiązań co do wycofania powództwa⁸⁶ nie są możliwe do przyjęcia. Postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym dotyczy dość specyficznych stosunków publicznych, opartych na innych zasadach niż stosunki cywilnoprawne. Zasadne wydaje się przyjęcie tezy, że wnioskodawca nie może swobodnie dysponować swoim wnioskiem z chwilą skierowania go do Trybunału Konstytucyjnego. Nie może zatem również skutecznie wycofać swojego wniosku, a nawet gdyby wniosek o wycofanie ewentualnie wpłynął, Trybunał Konstytucyjny powinien sprawę przejąć do postępowania w trybie inicjatywy własnej⁸⁷.

Zapewne wiele wątpliwości budzi znana z praktyki ustrojowej sprawa wycofania wniosku byłego prezydenta przez następcę. Wydaje się, że w pewnym sensie obowiązujący tryb postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym przesądza o braku możliwości wycofania wniosku, nie przewidując instytucji umorzenia postępowania w takiej sytuacji. Także swoboda działania Trybunału Konstytucyjnego w przypadku wycofania wniosku jest dyskusyjna. Uchwała Sejmu w sprawie szczegółowego postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wyraźnie ograniczyła w art. 21 i 35 ust. 3 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym możliwość pozostawienia sprawy bez biegu (bez dalszego rozpoznania — art. 28). Dyskusyjne jest więc postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z 13 II 1991 r. o pozostawieniu bez rozpoznania wniosku byłego prezydenta W. Jaruzelskiego⁸⁸.

W Konstytucji RP oraz w innych regulacjach prawnych nie zostały określone skutki prawne orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego wyda-

nego w następstwie kontroli zgodności ustawy z konstytucją podjętej w trybie art. 27 ust. 4. Trybunał Konstytucyjny wyraził w związku z tym pogląd, że ustawodawstwo nie różnicuje mocy prawnej orzeczeń w sprawie ustawy niezależnie od tego, kto i w jakim trybie wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie jej zgodności z Konstytucją RP⁸⁹. Uznał, że orzeczenia w sprawie konstytucyjności ustaw, wydane w następstwie wniosku zgłoszonego przez prezydenta w trybie art. 27 ust. 4, mają moc wiążącą w stosunku do Prezydenta RP, jednak nie mają charakteru opinii w kwestii konstytucyjności ustaw. Zatem wiążą prezydenta, który jest zobowiązany do podpisania danej ustawy⁹⁰. Należy oczywiście zróżnicować charakter obowiązku w zależności od treści orzeczenia. W przypadku, gdy Trybunał orzeka, że ustawa jest zgodna z konstytucją, prezydent — zdaniem TK — powinien podpisać ją niezwłocznie po wydaniu orzeczenia, skoro w świetle art. 27 ust. 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym nie miał możliwości prawnych zakwestionowania orzeczenia wydanego w trybie art. 27 ust. 4 Konstytucji RP⁹¹. W sytuacji, gdy Trybunał orzeka, że ustawa jest niezgodna z konstytucją, prezydent wykonując orzeczenie ma obowiązek odmówić podpisania ustawy. O dalszym losie takiej ustawy — zdaniem Trybunału Konstytucyjnego — rozstrzyga Sejm zgodnie z art. 33 ust. 2 Konstytucji RP i art. 6 ust. 2–4 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym⁹².

Przedstawiony pogląd Trybunału Konstytucyjnego w kwestii skutków prawnych orzeczenia wydanego w trybie art. 27 ust. 4 Konstytucji RP jest dyskusyjny. Opiera się bowiem na koncepcji równorzędności prawnej ustawy uchwalonej przez Sejm i nie podpisanej z ustawą w pełni „skończoną”, podpisaną, opublikowaną i mającą pełną moc obowiązującą. Wydaje się, że stanowisko takie nie znajduje także potwierdzenia w obowiązującym ustawodawstwie, zwłaszcza w art. 3 punkt 1 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Nie jest zupełnie jasne, czy do orzeczeń Trybunału wydanych w trybie art. 27 ust. 4 mogą mieć zastosowanie art. 33a ust. 2 konstytucji i art. 6 ustawy o TK. Pogląd, że przepisy te nie różnicują mocy prawnej orzeczeń w sprawie ustawy w zależności od tego, kto i w jakim trybie wystąpił do TK, nie jest do końca zgodny z tymi przepisami. Mianowicie powołane przepisy konstytucji i ustawy mają odniesienie, jak się wydaje, do ustaw określonych w art. 3 punkt 1 ustawy o TK i do podmiotów oraz trybu przewidzianego w art. 19 i 20 ustawy o TK. Tryb postępowania określony w art. 27 ust. 4 Konstytucji RP z pewnością nie wchodzi w ten zakres ustawowej regulacji. Jest to tryb zupełnie odmienny od trybu ustawowego i ze swej istoty ma charakter regulacji *lex specialis*. Należy wyrazić pogląd, że mamy do czynienia z istotną luką prawną nieuregulowania w konstytucji charakteru prawnego

orzeczeń TK wydawanych w trybie art. 27 ust. 4 konstytucji⁹³. W założeniu tryb ten wprowadza kontrolę wstępną, przed podpisaniem przez prezydenta ustaw uchwalonych przez Sejm, a jeszcze nie obowiązujących. Inna też jest sankcja takiej kontroli. Mianowicie nie zmiana lub uchylenie kwestionowanej ustawy, lecz niedopuszczenie do wejścia w życie kwestionowanej ustawy. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, uznające za skarżoną ustawę za sprzeczną z konstytucją, powinno być ostateczne w tym znaczeniu, że nie podlegałoby weryfikacji przez Sejm, natomiast na prezydenta nakładałoby obowiązek niepodpisania takiej ustawy. W rezultacie brak podpisu powodowałby upadek ustawy. Wydaje się, że można domniemywać taki właśnie zamiar ustawodawcy, który decydował o wprowadzeniu specjalnego, odmiennego od ustawowego, trybu kontroli ustaw przez prezydenta.

Zgodnie z postanowieniem art. 27 ust. 5 Konstytucji RP prezydent mógł odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem w ciągu miesiąca przekazać ją Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (weto prezydenta). Konstytucyjne uregulowanie weta prezydenta dotyczy miesięcznego terminu, obowiązku umotywowania i, jak potwierdza praktyka, formy prawnej. Konstytucja mówi o wniosku i w takiej formie weto kierowane jest do Sejmu⁹⁴. Uprawnienie prezydenta z art. 27 ust. 5 nie jest obce polskiej tradycji ustrojowej. Instytucja weta była znana Konstytucji kwietniowej (art. 54 ust. 2), w dużym stopniu znalazła odzwierciedlenie swojego kształtu prawnego w regulacji konstytucyjnej. Ustawa zasadnicza nie określa kryteriów oceny ustawy, pozostają one w sferze dyskrecjonalnego uznania prezydenta. Wystąpienie prezydenta do Sejmu z wetem wobec ustawy nie jest i nie powinno być motywowane wnioskiem innych podmiotów czy „grup nacisku” na prezydenta, zwłaszcza nie mogą to być posłowie reprezentujący mniejszość w Sejmie przy głosowaniu nad ustawą⁹⁵. Instytucja weta jest formą ingerencji prezydenta w proces ustawodawczy, jednak zastosowanie jej pod wpływem nacisku grupy posłów włączyłoby prezydenta w obręb rozgrywek parlamentarnych, stanowiłoby niebezpieczeństwo i zarzewie konfliktu prezydenta z parlamentem, zwłaszcza z większością sejmową uchwalającą kwestionowaną ustawę. A to już z pewnością nie służyłoby skutecznemu sprawowaniu urzędu prezydenta.

Przyjmuje się na ogół, że instytucja ponownego rozpatrzenia ustawy służy poprawieniu błędów legislacyjnych o charakterze redakcyjnym i formalnym, a więc takich, które nie decydują o tym, że ustawa ta jest sprzeczna z konstytucją. Odmowa promulgacji ustawy i skierowanie jej do ponownego rozpatrzenia traktowane bywa także jako prawo sprzeciwu szefa państwa wobec merytorycznej czy politycznej treści ustawy⁹⁶.

Z kontekstu uwarunkowań politycznych instytucji prezydenta można wprowadzić podobne uzasadnienie co do prawa Prezydenta RP do odmowy podpisania ustawy i skierowania jej do ponownego rozpatrzenia przez Sejm. Można domniemywać, iż prawo to było projektowane w odniesieniu do sytuacji, kiedy treść ustawy jest sprzeczna z tymi wartościami i celami, na których strażą miał stać Prezydent RP, a wcześniej miał to czynić Prezydent PRL (mowa o nich była w art. 32 ust. 2 Konstytucji RP).

Instytucja weta może być również zastosowana w przypadku zakwestionowania ustawy z powodu jej niezgodności z konstytucją, co potwierdza także Trybunał Konstytucyjny. Szczegółowego rozważenia wymaga jednak relacja pomiędzy ust. 4 i ust. 5 art. 27 Konstytucji RP, zwłaszcza kwestia ewentualnej alternatywności obu procedur⁹⁷. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd: „Wydaje się także, że należy wykluczyć możliwość skorzystania przez Prezydenta najpierw z prawa weta przewidzianego w art. 27 ust. 5 Konstytucji, a następnie dopiero zwrócenie się do Trybunału w trybie art. 27 ust. 4”⁹⁸.

Nie przekonuje mnie pogląd wyrażony przez Trybunał Konstytucyjny, że w odniesieniu do art. 27 ust. 4 i ust. 5 obie procedury są alternatywne i wyłączają możliwość skorzystania przez prezydenta najpierw z prawa weta, a następnie z możliwości kwestionowania konstytucyjności ustawy przed Trybunałem Konstytucyjnym. Czy można to uzasadnić? Z pewnością konstytucyjna konstrukcja uprawnień prezydenta, przewidzianych w art. 27 ust. 4 oraz w art. 27 ust. 5, nie zakłada takiej sytuacji, że skorzystanie z prawa weta w celu kwestionowania zgodności ustawy z konstytucją „konsumowałoby” niejako drugie uprawnienie do zaskarżenia ustawy do Trybunału Konstytucyjnego jeszcze przed jej podpisaniem. W przeciwnym razie rzeczą pozbawioną logiki konstytucyjnej byłoby wyposażenie prezydenta w takie uprawnienie. Jednak konstytucja nie ogranicza kryteriów stosowania weta i nie wyłącza z jego zakresu przesłanki niekonstytucyjności treści przepisów ustawy, trudno też zakładać, że prezydent dobrowolnie ograniczy zakres swojego uprawnienia. Przyjęcie za słuszne wyrażonych poglądów prowadziłoby do zakwestionowania prawa prezydenta do wykonywania funkcji strażnika konstytucji. Zupełnie realna może być taka sytuacja, że Sejm odrzuca weto prezydenta z przesłanek politycznych lub ze względu na układy polityczne w Sejmie (brak większości prezydenckiej), w których obok innych przesłanek były w motywach podniesione zarzuty niekonstytucyjności ustawy. Czy rzeczywiście odrzucenie tego weta „(...) stwarzałoby *sui generis* powagę rzeczy osądzonej”⁹⁹.

Można wreszcie rozważyć i taką sytuację w praktyce ustrojowej, że prezydent, mając do dyspozycji obydwa uprawnienia, chce wyłączyć

z kontrowersyjnej politycznie ustawy, wobec której zamierza zgłosić weto, zarzuty natury konstytucyjnoprawnej i poddać ustawę w tym zakresie kontroli Trybunału Konstytucyjnego. Prezydent ma wszakże prawo ze względu na konstytucyjne uprawnienia projektować własną taktykę polityczną sprawowania urzędu. Jest rzeczą oczywistą, że Sejmowi znacznie trudniej jest znaleźć uzasadnienie decyzji dotyczącej odrzucenia orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego o niekonstytucyjności ustawy aniżeli w stosunku do zarzutów natury politycznej czy nawet merytorycznej, które nie są tak oczywiste. Na przykładzie opisanych sytuacji widać, że teza o alternatywności uprawnień prezydenta z art. 27 ust. 4 i ust. 5 nie ma uzasadnienia¹⁰⁰.

Konstrukcja wniosku w sprawie weta, zgodnie z przyjętą praktyką, opiera się na kilku elementach. Po pierwsze, zakwestionowanie ustawy może dotyczyć bądź całego jej tekstu, bądź tylko określonych jej przepisów. Wniosek winien wskazywać wyraźnie na przedmiot sprawy, tj. zakres ustawy, jaki budzi zastrzeżenia prezydenta. Po drugie, w myśl przepisów wniosek winien być umotywowany. W uzasadnieniu muszą być podane okoliczności, które skłaniają prezydenta do zakwestionowania ustawy, a także sugestie co do pożądanego, zdaniem skarżącego ustawę, kierunku rozwiązań¹⁰¹.

W praktyce ustrojowej okazało się, że instytucja weta jest w miarę często wykorzystywanym przez prezydenta uprawnieniem w stosunku do parlamentu (prezydent W. Jaruzelski — 1 raz, prezydent L. Wałęsa — 6 razy)¹⁰². Wypada w tym miejscu zwrócić uwagę na pewien aspekt zastosowania weta prezydenta w praktyce konstytucyjnej. Zgodnie z konstytucją, Sejm może odrzucić weto prezydenta, przegłosowując ponownie uchwalenie ustawy większością co najmniej 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów (art. 27 ust. 5).

Jak już była o tym mowa, prezydent W. Jaruzelski skorzystał z prawa weta w stosunku do ustawy z 29 IX 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości, kwestionując regulację w zakresie sprzedaży cudzoziemcom gruntów będących własnością Skarbu Państwa i gmin. W uzasadnieniu przedstawił sugestię rozważenia następującej regulacji: treść art. 4 ust. 3 w brzmieniu nadanym w przedmiotowej ustawie należy uzupełnić przepisem zobowiązującym rząd i ministra spraw wewnętrznych do corocznego przedkładania szczegółowej informacji Sejmowi o sprzedaży cudzoziemcom gruntów będących własnością Skarbu Państwa, gmin, osób fizycznych i innych osób prawnych¹⁰³. Sejm natomiast nie wdrożył postępowania w sprawie weta w trybie przewidzianym w konstytucji. Uznał natomiast prezydencką propozycję zmiany kwestionowanej ustawy za inicjatywę ustawodawczą i ustawą z 8 XI 1990 r. znowelizował ustawę z dnia 24 III 1920 r.

o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców¹⁰⁴. Prezydent podpisał obie ustawy, uzasadniając to w piśmie do Marszałka Sejmu M. Kozakiewicza w ten sposób, że ustawa z 8 XI 1990 r. czyni zadość propozycjom zawartym we wniosku o ponowne rozpatrzenie ustawy, a przyjęte rozwiązanie uznał za akt pozytywnego odniesienia się Sejmu do jego wniosku¹⁰⁵.

W świetle przedstawionej praktyki wnioski są jednoznaczne. Zarówno działanie Sejmu, jak i podpisanie obu ustaw przez prezydenta było ominięciem konstytucyjnej procedury rozstrzygnięcia w sprawie weta prezydenta. W ten sposób uniknięto koniecznej w takich sytuacjach konfrontacji politycznej między Sejmem a prezydentem, jednakże przyjęta metoda dyplomatyczna rozwiązania całej tej sprawy nie pozwoliła wykorzystać faktycznych możliwości konstytucyjnych uprawnień prezydenta.

Instytucja ponownego rozpatrzenia ustawy może pełnić różne funkcje: od stosunkowo neutralnej politycznie korekty błędów legislacyjnych ustawy aż do zastosowania w skrajnych przypadkach sankcji wobec ustawy ze względów politycznych¹⁰⁶. Faktyczna rola prezydenta w systemie ustrojowym (naturalnie, dotyczy to także uprawnień kształtujących stosunki między prezydentem a parlamentem, o których była już mowa wcześniej), kształtowana na podstawie uprawnień konstytucyjnych, zależy od wielu czynników. Dwa wydają się zasadnicze: po pierwsze — polityczny układ sił, który determinuje częstotliwość i skuteczność stosowania w praktyce konstytucyjnych uprawnień prezydenta; po drugie — przyjęte mechanizmy ustrojowe, w tym w znacznej mierze instytucja kontrasygnaty prezydenckich uprawnień, jest ona bowiem poprzez odpowiedzialność parlamentarną premiera za akty prezydenta równoważnikiem konstytucyjnej władzy prezydenta.

Prerogatywa prezydenta w postaci weta może być pożyteczna tylko dla takiego prezydenta, który działa niezależnie i samodzielnie. Wydaje się, że znaczne możliwości korzystania z tego uprawnienia istnieją także w warunkach dużego rozbitcia politycznego w parlamencie lub w sytuacji oparcia władzy prezydenta na stosunkowo trwałej większości prezydenckiej w parlamencie. Te uwarunkowania mogą sprzyjać Prezydentowi Rzeczypospolitej, gdy idzie o układ polityczny w parlamencie zarówno w pierwszej, jak i w drugiej postaci.

2.3. Formy bezpośrednich kontaktów prezydenta z parlamentem

Stosunki i wzajemne relacje między Prezydentem RP a Sejmem i Senatem nie sprowadzają się wyłącznie do prawnych regulacji jego uprawnień określających sferę stosunków z parlamentem. Uzupełniają je formy bez-

pośrednich kontaktów prezydenta z obu izbami, cechujące się na gruncie przyjętych w 1989 r. rozwiązań konstytucyjnych brakiem zinstytucjonalizowanych form.

W systemach ustrojowych opartych na zasadzie separacji władz czy też hołdujących zasadzie neutralizacji prezydenta jego bezpośredni kontakt z parlamentem jest ograniczony i prawnie sformalizowany. Do podstawowych instytucji takiego porozumiewania się z parlamentem należy prawo wygłaszania orędzi do parlamentu, zaliczane do grupy uprawnień osobistych prezydenta. Znane są one zarówno w systemie prezydenckim, jak i w systemie parlamentarno-gabinetowym, gdzie prawo to prezydent realizuje jednak przy kontrasygnacie rządu. Wówczas traci ono charakter uprawnienia osobistego (prerogatywy). W systemie ustrojowym USA łączność między prezydentem a Kongresem utrzymana jest przy pomocy orędzi wygłaszanych przez prezydenta, określanych mianem dorocznych orędzi do narodu o stanie państwa. Praktyka ustrojowa zna przypadki częstszych osobistych wystąpień w Kongresie w celu poparcia spraw, którymi szczególnie zainteresowany jest prezydent. Natomiast konstytucja USA w ogóle nie przewiduje sytuacji, w których obecność prezydenta w Kongresie byłaby konieczna, a Kongres stara się podkreślać swoją niezależność, także od prezydenta¹⁰⁷.

Podobnie obecnie we Francji prezydent komunikuje się z izbami poprzez orędzie, które poleca odczytać i nad którymi nie przeprowadza się dyskusji. Ta forma kontaktu w systemie „półprezydenckim” V Republiki utrzymała się jako kontynuacja tradycyjnych pozostałości ustroju parlamentarnego. Jednak, jak pisze K. Wołowski, uchylenie kontrasygnaty nadało orędziom osobiste prawo prezydenta do samodzielnego zwracania się do parlamentu i jednocześnie dało możliwość przedstawienia narodowi własnej opinii w kontrowersyjnych sprawach, a także włączyło opinię publiczną do realizacji określonych zamierzeń¹⁰⁸.

Konstytucja RP na gruncie noweli kwietniowej z 1989 r. nie przewidywała instytucji orędzia jako formy łączności prezydenta z parlamentem. Warto dodać, że wysuwane postulaty pod adresem rozwiązań konstytucyjnych z 1989 r. zostały zrealizowane w Małej konstytucji z 1992 r., o czym będzie szerzej mowa w dalszej części. Przypomnijmy, że w 1990 r. przy zmianie systemu wyboru prezydenta w konstytucji, także w rządowym projekcie ustawy konstytucyjnej i wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej z 5 X 1991 r., zostały zgłoszone propozycje, aby w zmienionej sytuacji ustrojowej zinstytucjonalizować kontakty prezydenta z parlamentem i narodem przy pomocy instytucji orędzi oraz prawa do zarządzania referendum¹⁰⁹.

W praktyce ustrojowej do 1992 r. bezpośrednie kontakty prezydenta z parlamentem nie były realizowane przy pomocy instytucji prawnie uregulowanych, lecz w innej formie. Wymienić można następujące bezpośrednie formy kontaktu prezydenta z parlamentem: 1) udział w obradach izb, 2) wygłaszanie przemówień, 3) osobiste przedstawianie projektów ustawodawczych, 4) korespondencja adresowana do Sejmu lub do Marszałka Sejmu.

W dotychczasowej praktyce przyjęło się, że prezydenci biorą udział w posiedzeniach izb, zwłaszcza Sejmu, przysłuchując się ich obradom z łoża prezydenckiej. Nie jest to częsta praktyka, a raczej udział prezydenta na posiedzeniach Sejmu ma podkreślić wagę omawianej sprawy, do której prezydent przywiązuje szczególne znaczenie¹¹⁰. Inną jeszcze formą udziału prezydenta w pracach parlamentu jest uczestniczenie w posiedzeniu połączonych izb, zwołanym ze względu na szczególną okazję, jak ważna uroczystość państwowa lub wizyta w Polsce znaczącej politycznie głowy państwa.

Przyjęła się także taka praktyka, że prezydenci wygłaszają przemówienie do parlamentu (zebranego jako Zgromadzenie Narodowe) z okazji objęcia urzędu. Takie przemówienie wygłosił 19 VII 1989 r. prezydent W. Jaruzelski, a 22 XII 1990 r. prezydent L. Wałęsa, który wystąpił jeszcze raz z przemówieniem na posiedzeniu Senatu w październiku 1991 r., kończącym pierwszą kadencję. Akt ten, zważywszy że nie uczynił tego na podobnym posiedzeniu Sejmu, był wyraźną manifestacją jego identyfikacji politycznej z izbą senacką, a formą dezaprobaty dla izby poselskiej.

Dotychczas nie wykształciła się jednolita praktyka prezentowania Sejmowi projektu ustawy przygotowanego przez prezydenta. W przypadku pierwszej inicjatywy ustawodawczej prezydenta W. Jaruzelskiego w sprawie projektu ustawy o zmianie przepisów o godle, barwach i hymnie RP, projekt przedstawił w Sejmie minister stanu¹¹¹. W tym czasie obradom przysłuchiwał się prezydent W. Jaruzelski w otoczeniu pozostałych 3 ministrów stanu. Innym sposobem przedstawienia osobiście Sejmowi prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej jest jej prezentacja przez prezydenta. W ten sposób prezydent L. Wałęsa przedstawił 5 XII 1991 r. swój projekt ustawy konstytucyjnej o powoływaniu i odwoływaniu rządu oraz innych zmianach dotyczących funkcjonowania najwyższych organów państwa (tzw. Mała konstytucja)¹¹². Natomiast prezydencki projekt ordynacji wyborczej do Sejmu RP z 4 VII 1991 r. (*Druk nr 953*) był przedstawiony w Sejmie przez urzędnika Kancelarii Prezydenta RP¹¹³.

Inną jeszcze formą komunikowania się była korespondencja urzędowa między prezydentem a parlamentem, zwłaszcza marszałkiem Sejmu. O jej

bezpośredniości świadczy fakt, że nie są to pisma urzędowe wysyłane w imieniu prezydenta przez urzędników Kancelarii Prezydenta RP, lecz korespondencja sygnowana nazwiskiem prezydenta. Należy wyraźnie odróżnić korespondencję będącą aktami urzędowymi prezydenta w związku z wykonywaniem uprawnień (np. wniosek o ponowne rozpatrzenie ustawy) od pism adresowanych przez prezydenta bezpośrednio do parlamentu (do obu izb). Najczęściej był to sposób przedstawienia Sejmowi stanowiska Prezydenta RP w sprawach będących przedmiotem obrad¹¹⁴.

Podsumowując rozważania na temat stosunków między prezydentem a parlamentem można sformułować wniosek, że zakres tych stosunków jest wyraźnie rozbudowany i obejmuje formy instytucjonalne, które są wyrazem konstytucyjnych kompetencji prezydenta, wobec parlamentu, a także jego bezpośrednich kontaktów.

Przepisy konstytucyjne, zwłaszcza po uchwaleniu Małej konstytucji w 1992 r., zapewniają prezydentowi możliwość szerokiego oddziaływania na parlament, o wiele szerszego niż w stosunku do innych organów państwowych. Nie należy zapominać, że uprawnienia prezydenta były kształtowane w ramach koncepcji zmian ustrojowych podjętych w 1989 r. i w pewnym stopniu stanowią projekcję roli polityczno-ustrojowej prezydenta, jaką miał odgrywać w procesie transformacji ustrojowej. Obecnie natomiast konstytucyjny charakter tej sfery uprawnień prezydenta w znacznym stopniu wyznacza jego miejsce i rolę ustrojową w systemie organów państwowych.

3. Kompetencje prezydenta w stosunku do rządu

Pozycja ustrojowa prezydenta w systemie naczelných organów państwa wyznaczana jest między innymi przez relacje z rządem. Należy na wstępie zauważyć, iż na gruncie obowiązującej obecnie Małej konstytucji kompetencje prezydenta w tym względzie są szerzej uregulowane, aniżeli miało to miejsce w noweli kwietniowej. Polskie rozwiązania z 1989 r. nie zbliżyły się do znanych w państwach współczesnych regulacji, gdzie prezydent odgrywa decydującą rolę w funkcjonowaniu władzy wykonawczej. W pewnym sensie stanowiły nawiązanie do dawnego, socjalistycznego modelu stosunków między parlamentem a rządem, z zastrzeżeniem jednak pewnych różnic. Rozwiązania te nie były wystarczające. Wprawdzie mogły być one akceptowane w ramach pierwotnie projektowanej roli polityczno-ustrojowej prezydenta, lecz wobec zmian ustrojowych, które nastąpiły, uregulowania konstytucyjne noweli kwietniowej z 1989 r. nie mogły być zadowalające. Tym — jak się wydaje — można tłumaczyć

wielokrotnie zgłaszane propozycje zmian konstytucyjnych w zakresie stosunków wzajemnych między władzą ustawodawczą a wykonawczą¹¹⁵. Rozważając poszczególne uprawnienia prezydenta w stosunku do rządu nieodzownie należy nawiązać do niektórych zgłoszonych propozycji zmian.

Do rozstrzygnięcia pozostaje zasadniczy problem, czy w świetle Konstytucji RP prezydent dysponował szerokimi możliwościami oddziaływania na całokształt prac rządu, a także czy uzyskał prawo wpływania rozstrzygająco na kształtowanie składu rządu. Zgodnie z konstytucją, prezydent występował z wnioskiem do Sejmu o powołanie lub odwołanie Prezesa Rady Ministrów (art. 32f ust. 1 punkt 6). Sejm natomiast powoływał i odwoływał Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków na wniosek Prezesa RM przedstawiony po porozumieniu się z prezydentem. Sejm mógł także odwołać Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków z własnej inicjatywy (art. 37 ust. 1). Między kadencjami Sejmu uprawnienia prezydenta w tym zakresie uległy rozszerzeniu, prezydent bowiem na wniosek prezesa Rady Ministrów powoływał i odwoływał członków Rady Ministrów (art. 37 ust. 2). Ten zakres uprawnień prezydenta, w świetle którego rząd odpowiadał w pełni i zdawał sprawę przed prezydentem, był praktycznie martwą literą prawa. W praktyce konstytucyjnej nie miał on zastosowania, zgodnie zaś z nowelą Konstytucji RP z 19 IV 1991 r. w sprawie kadencji Sejmu stracił rację bytu¹¹⁶.

Dalszych rozważań wymagają uprawnienia prezydenta określone w ówczesnym art. 37 ust. 1 konstytucji. Zgodnie z rozwiązaniami konstytucyjnymi prezydent nie miał rozstrzygającego wpływu na skład rządu¹¹⁷. Na gruncie Konstytucji RP prezydent składał wniosek, od którego uzależnione jest powołanie przez Sejm premiera, ten zaś wnioskował o powołanie innych członków Rady Ministrów „po porozumieniu z prezydentem”. Oczywiście jest, że w tym stanie prawnym na czoło wysuwały się uprawnienia prezydenta w zakresie powoływania premiera. Nie była to jednak nominacja premiera będąca wyłącznym aktem prezydenta, gdyż wniosek musiał uzyskać aprobatę parlamentu¹¹⁸. Nie była to także desygnaacja premiera warunkowana uzyskaniem przez niego inwestytury parlamentu. Jednak to uprawnienie prezydenta mimo wszystko nie było pozbawione realnego znaczenia. Świadczą o tym dwie przesłanki. Po pierwsze, parlament nie mógł bez udziału prezydenta, z własnej inicjatywy, powołać premiera. Wniosek prezydenta był koniecznym konstytucyjnie warunkiem do powołania premiera, a więc i rządu. Po drugie, parlament musiał podejść do propozycji personalnej prezydenta z całą powagą, aczkolwiek nie była ona dla niego żadnym zobowiązaniem. Wydaje się, że wręcz przeciwnie, prezydent musiał liczyć się z parlamentem, aby uzys-

kać jego aprobatę dla wysuniętej kandydatury. Osoba kandydata i ewentualne powołanie jej na premiera nie oznacza jeszcze powołania rządu, jest jednak kluczową sprawą w procesie formowania gabinetu. Ten aspekt musiał uwzględniać parlament, prezydent bowiem mógł rozwiązać Sejm, jeśli w ciągu 3 miesięcy nie powołał on rządu (art. 30 ust. 2). To ostatnie uprawnienie prezydenta było rzeczywistym wzmocnieniem roli ustrojowej prezydenta przy powoływaniu premiera, a pośrednio — jego roli przy formowaniu składu rządu. Na podstawie art. 37 ust. 1 nie można sądzić, że prezydent mógł rozstrzygająco wpływać na formowanie składu rządu. Konstytucyjne sformułowanie „w porozumieniu” nie wskazuje na zbyt daleko idące oddziaływanie prezydenta w tym zakresie. W trakcie formowania rządu rola prezydenta prawnie była niewielka, sprowadzała się do limitowanego uwarunkowaniami politycznymi współdziałania z premierem i w pewnym tylko zakresie wpływania na propozycje personalne składu Rady Ministrów¹¹⁹. Możliwości prawne prezydenta decydowania o składzie rządu były zatem ograniczone. Według zapisu Konstytucji RP rząd prawnie istniał od chwili powołania go przez Sejm, natomiast od prezydenta nie wywodził żadnego tytułu.

Ważnym konstytucyjnie uregulowaniem obok sprawy powoływania premiera i rządu są także postanowienia odnoszące się do zakończenia ich działalności — odwołania rządu. Według Konstytucji RP rząd był odwoływany przez Sejm. Poszczególnych ministrów Sejm mógł odwołać na wniosek premiera, złożony po porozumieniu z prezydentem, jak również z własnej inicjatywy (art. 37 ust. 1). Istotne było również inne postanowienie Konstytucji RP, w świetle którego prezydent występował z wnioskiem do Sejmu o odwołanie prezesa Rady Ministrów (art. 32f ust. 1 punkt 6).

Z postanowień konstytucji wynika, że odwołanie rządu bez udziału prezydenta nie było możliwe. Wniosek ten opiera się na następujących przesłankach. Praktyka ustrojowa parlamentaryzmu świadczy o tym, że nie można odwoływać całego rządu, nie odwołując prezesa Rady Ministrów, i odwrotnie¹²⁰. Natomiast odwołanie premiera mogło nastąpić tylko na wniosek prezydenta. W Konstytucji RP w art. 37 zd. 1 czytamy: *Sejm powołuje i odwołuje rząd Rzeczypospolitej Polskiej — Radę Ministrów (...) na wniosek Prezesa Rady Ministrów przedstawiony po porozumieniu z Prezydentem*. W przyjętym sposobie odwołania było jednak kilka nie rozwiązanych zagadnień. Generalnie problem sprowadzał się do ustalenia roli prezydenta w tym zakresie. Konstytucja wskazywała dwa momenty odwołania rządu:

1) Zakończenie działalności Rady Ministrów mogło nastąpić na wniosek premiera po przedstawieniu przez niego dymisji całego rządu. Nie-

zbędna była więc inicjatywa z jego strony. Praktyka pokazuje jednak, że faktycznie jest to decyzja Rady Ministrów podjęta po przedstawieniu wniosku przez premiera¹²¹.

2) Sejm mógł odwołać Radę Ministrów z własnej inicjatywy.

Problem był tym bardziej złożony, gdyż konstytucja nie przewidywała form odpowiedzialności parlamentarnej rządu — instytucji wotum nieufności i wotum zaufania. Istniejąca luka prawna rodziła określone komplikacje w praktyce ustrojowej dotyczące odwołania rządu, o czym można się było przekonać na przykładzie funkcjonowania Sejmu X kadencji. Jednak z treści konstytucji wynikała wyraźnie zasada odpowiedzialności parlamentarnej rządu, a więc Sejm miał prawo odwołać rząd z własnej inicjatywy. Interpretacja konstytucji, oparta także na praktyce parlamentarnej z ostatniego okresu, prowadzi do wniosku, że w art. 37 ust. 1 zd. 2 była zawarta instytucja wotum nieufności, chociaż wprost nie została określona. Do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia, na którą brak odpowiedzi w konstytucji, czy prezydent mógł w opisanych przypadkach przeciwstawić się dymisji rządu. Rola prezydenta nie była wyraźnie określona, nie wiadomo też, jak interpretować sformułowanie „po porozumieniu z prezydentem”.

Wykładnia konstytucji, oparta nie tyle na jej treści, ile na rozwiązaniach systemowych, wskazuje, że brak było podstaw do uznania prawa prezydenta do negatywnego ustosunkowania się do wniosku premiera. Wynika stąd konsekwencja dalej idąca — prezydent nie mógł przeciwstawić się odwołaniu rządu przez Sejm. Konstytucyjne środki oddziaływania prezydenta na Sejm były niewystarczające do tego, aby mógł on rozstrzygnąć na korzyść rządu ewentualny konflikt między Sejmem a rządem.

W świetle konstytucji niejasna była także rola prezydenta przy odwoływaniu premiera. Wprawdzie mówiło się, że prezydent występuje z wnioskiem do Sejmu o odwołanie prezesa Rady Ministrów (art. 32f ust. 1 punkt 6). Powstaje jednak pytanie, do jakich sytuacji miała się odnosić inicjatywa prezydenta dotycząca odwołania premiera, a zwłaszcza czy wykluczone było wnioskowanie i odwołanie premiera z własnej woli prezydenta. Problem jest istotny. Gdyby przyjąć możliwość odwołania premiera przez Sejm z wyłącznej inicjatywy prezydenta, wówczas należałoby dojść do przekonania, że jest to forma odpowiedzialności premiera przed prezydentem. W konsekwencji oznaczałoby to, że rząd ponosi odpowiedzialność przed parlamentem w myśl art. 37 ust. 1 oraz przed prezydentem na podstawie art. 32f ust. 1 punkt 6. Odpowiedzialność premiera i pośrednio rządu przed prezydentem zmieniałaby w istocie cały schemat stosunków między naczelnymi organami państwa.

Jednocześnie takie przedstawienie tego problemu nie wynika z wykładni systemowej konstytucji. Jednak wykładnia gramatyczna art. 32f ust. 1 punkt 6 wskazuje, że wniosek prezydenta o odwołanie premiera mógł być traktowany jako pewna forma odpowiedzialności politycznej rządu przed prezydentem. Byłaby to odpowiedzialność pośrednia, realizowałyby się bowiem przed Sejmem, nie zaś przed prezydentem, jednak z jego inicjatywy. Pomijając nawet taką interpretację konstytucji, wydaje się, że można prawo prezydenta określone w tym artykule uznać za instrument rozwiązywania konfliktów z rządem.

Odpowiednie regulacje Konstytucji RP, określające stosunki między prezydentem a rządem, już od początku, od ich przyjęcia w noweli kwietniowej w 1989 r., budziły zainteresowanie ze względu na to, jak się sprawdzą w praktyce. Dotyczyło to między innymi możliwości wpływania prezydenta na rząd, jego stosunku do rządu, generalnie jego możliwości ustrojowych co do skorzystania z odpowiednich w tym względzie przepisów. Wiadomo, że ustawodawca nie sprecyzował bliżej charakteru związków zachodzących między prezydentem a rządem. Zrozumiałe jest zatem, że wobec dokonujących się przeobrażeń w układzie sił politycznych, reprezentowanych w X i I kadencji Sejmu, prawny charakter tych związków może znacznie wzbogacić także praktyka ustrojowa.

Wydaje się, że szczególnie podatne na kształtowanie przez bieżącą praktykę ustrojową było uprawnienie prezydenta określone w art. 32f ust. 1 punkt 8, na mocy którego prezydent może zwoływać w sprawach szczególnej wagi posiedzenia Rady Ministrów i im przewodniczyć. W polskiej tradycji ustrojowej znana jest instytucja Rady Gabinetowej i tego typu związki prezydenta z rządem. Uprawnienie prezydenta do zwoływania Rady Gabinetowej nie budzi zastrzeżeń, nie było też kwestionowane w pracach legislacyjnych i przy „Okrągłym stole” w 1989 r. Ograniczenie go do „spraw szczególnej wagi”, interpretowane w doktrynie jako wyraz konstytucyjnej zasady samodzielności działania rządu¹²², nie musi oznaczać daleko posuniętej powściągliwości prezydenta w korzystaniu z należnego mu uprawnienia. Trudno byłoby znaleźć argumenty na obalenie tezy, że sprawy wchodzące w zakres działalności rządu i prezydenta w okresie kryzysu gospodarczego i przeobrażeń ustrojowych nie są istotnej wagi państwowej¹²³. Z pewnością utworzenie Rady Gabinetowej byłoby wzmocnieniem wpływu prezydenta na funkcjonowanie rządu. Znaczenie tej instytucji dla Prezydenta RP można jeszcze bardziej docenić, odnosząc je do praktyki ustrojowej V Republiki Francuskiej. Prezydent RP może korzystać, podobnie jak prezydent francuski, chociaż niekoniecznie w takim zakresie jak w przypadku Francji, z prawa przewodniczenia Radzie Ministrów. Między tymi rozwiązaniami istnieje oczy-

wiście istotna różnica. We Francji nie są przewidziane inne sposoby odbywania posiedzeń rządu niż pod przewodnictwem prezydenta. Konstytucja dopuszcza wyjątek — tylko na wniosek prezydenta, jednorazowo wyrażony z ustalonym przez niego porządkiem, obradom może przewodniczyć premier. Są to jednak rzadkie przypadki — 3 razy w ciągu obowiązywania konstytucji V Republiki. W polskiej konstytucji stanowi się, że prezydent może przewodniczyć oraz że taka możliwość jest dopuszczalna na wypadek „spraw szczególnej wagi”¹²⁴. Uprawnienie prezydenta francuskiego ma w praktyce ustrojowej szczególne znaczenie z uwagi na fakt, że Rada Ministrów odgrywa decydującą rolę w ustalaniu kierunków polityki państwowej. Stwarza ona szerokie możliwości wywierania wpływu na rząd.

Wydaje się, że można wysunąć w pełni zasadny postulat pod adresem Prezydenta RP, aby w ramach roli, jaką konstytucja mu wyznacza w mechanizmie ustrojowym oraz w procesie przemian ustrojowych, włączył się aktywnie w kształtowanie polityki rządu. Możliwości takie bowiem istnieją w ramach konstytucji.

Praktyka prezydentury L. Wałęsy wykazuje pewną, jak się wydaje, niekonsekwencję. Powściągliwość w inicjowaniu posiedzeń rządu w pełni uzasadniałaby prezydentura na wzór klasycznej głowy państwa, uosabiająca majestat Rzeczypospolitej i symbolizująca autorytet państwa. Praktyka pokazuje, że prezydent L. Wałęsa nie pojmuje jednakże tak swojej roli ustrojowej w wielu innych zakresach swoich kompetencji. Tym bardziej więc podejmowane działania dotyczące nadania kierunku ewolucji modelu ustrojowego prezydenta, jako samodzielnego czynnika władzy wykonawczej, i odchodzenie od roli arbitra na wypadek konfliktu między naczelnymi organami państwa potwierdzają zasadność wcześniejszych twierdzeń.

W okresie obowiązywania omawianych przepisów dotyczących relacji prezydenta i rządu miała miejsce wielokrotnie konfrontacja konstytucyjnej władzy prezydenta z praktyką ustrojową. Dotyczyło to głównie sfery uprawnień prezydenta w procesie powoływania rządu, rola prezydenta bowiem przy dotychczasowych dymisjach rządu była raczej formalna. Prezydent podjął wprawdzie próbę działań zmierzających do niedopuszczenia do dymisji rządu J.K. Bieleckiego w listopadzie 1991 r., posługiwał się jednak tylko środkami politycznymi, gdyż w ramach kompetencji prawnych nie mógłby skutecznie działać¹²⁵.

W praktyce ustrojowej obaj dotychczasowi prezydenci proponowali kandydatów na premiera, obaj też uczestniczyli — przez „porozumienie” — w formowaniu nowego rządu na tyle, na ile dopuszczała to Konstytucja RP. W świetle tej praktyki nasuwają się pewne wnioski.

Praktyka pokazuje, że w sytuacji określonych układów sił politycznych rola prezydenta może kształtować się różnie. Czasami pozornie wydaje się, że wszystko, co czyni on w procesie formowania rządu, ma charakter czysto formalny. Praktyka ostatnich 3 lat dostarcza wielu przykładów w tym względzie.

Już pierwszy przypadek tworzenia rządu przez Cz. Kiszczaka, zgłoszonego przez prezydenta W. Jaruzelskiego na premiera i powołanego na to stanowisko przez Sejm, wykazał, że brak pogłębionej znajomości istoty związków koalicyjnych ówczesnych sił politycznych w Sejmie X kadencji musiał doprowadzić do fiaska całej misji¹²⁶. Mechanizm formowania rządu przez T. Mazowieckiego był oparty na klasycznej konstrukcji, znanej państwu demokracji parlamentarnej. Podstawy polityczne dla tego rządu tworzyła koalicja trzech ówczesnych ugrupowań politycznych reprezentowanych w Sejmie („Solidarności”, ZSL i SD), w założeniu stabilna, lecz nie na stałe. Dokonywały się bowiem znaczne przegrupowania w układzie politycznym wcześniejszej koalicji rządowej. W tej sytuacji system ustrojowy i rząd funkcjonował przy poparciu sił politycznych stanowiących formalnie mniejszość w Sejmie. Wracając do okresu tworzenia rządu, rola prezydenta W. Jaruzelskiego, aczkolwiek nie eksponowana opinii publicznej, była z pewnością znacząca. Polegała ona na przeprowadzeniu szeregu konsultacji z wpływowymi wówczas politykami różnych orientacji, w wyniku których powstał układ polityczny swoistej współegzystencji (*cohabitation*) prezydenta i premiera, reprezentujących odmienne orientacje polityczne¹²⁷.

Praktyka ustrojowa tworzenia rządów przez prezydenta L. Wałęsę dostarcza także wielu ciekawych spostrzeżeń. W okresie jego prezydentury miało miejsce desygnowanie czterech premierów, choć formalnie na wniosek prezydenta Sejm powołał dwóch. Upoważnieni przez prezydenta dwaj kandydaci (J. Olszewski w 1990 r. i B. Geremek w 1991 r.) złożyli jednak rezygnację z misji tworzenia rządu przed wpłynięciem do Sejmu wniosku o ich powołanie na funkcję premiera. Przy powołaniu premiera i rządu J.K. Bieleckiego w styczniu 1991 r. rola prezydenta była decydująca i wykraczała nawet poza formalne ramy pozycji prezydenta w systemie ustrojowym. Można użyć określenia, iż był to rząd „autorski” prezydenta, aczkolwiek formalnie, zgodnie z Konstytucją RP, tworzony przez premiera „po porozumieniu z prezydentem”. L. Wałęsa, występujący jeszcze jako prezydent-elekt, powierzając 15 XII 1990 r. misję tworzenia rządu J. Olszewskiemu rezerwował sobie prawo decydowania o jego składzie, co było powodem istotnych różnic między prezydentem-elektem a kandydatem na premiera. W rezultacie spowodowało to 18 XII 1990 r. rezygnację J. Olszewskiego z dalszej misji tworzenia

rządu. Rzeczywisty powód swojej rezygnacji J. Olszewski przedstawił w oświadczeniu z 20 XII 1990 r. dla „Rzeczypospolitej”: „Różnice dotyczyły nie listy osób zaproponowanych przeze mnie, lecz listy osób przedstawionych mi przez prezydenta-elekta”¹²⁸.

Natomiast odmiennie kształtowała się rola prezydenta przy powoływaniu rządu koalicyjnego J. Olszewskiego na przełomie listopada i grudnia 1991 r. W tym przypadku kandydat na premiera został narzucony prezydentowi przez koalicję początkowo pięciu, później czterech ugrupowań politycznych, reprezentowanych w Sejmie I kadencji¹²⁹. Rola prezydenta w aspekcie politycznym została zminimalizowana i w znacznym stopniu przypominała ograniczone możliwości głowy państwa w systemie parlamentarnym przy powoływaniu premiera w sytuacji utworzenia w parlamencie koalicji partyjnej. Jednak w sytuacji istniejących uwarunkowań politycznych prezydent L. Wałęsa nie ograniczył swojego oddziaływania na skład rządu do formalnej akceptacji propozycji premiera w ramach konstytucyjnego obowiązku formowania składu Rady Ministrów „po porozumieniu z prezydentem”. Wiadomo bowiem, że poprzez różne środki perswazji politycznej prezydent wpłynął na skład rządu. Prezydent niejako „wymusił” na premierze i popierającej go koalicji powierzenie stanowisk ministerialnych kilku kandydatom popieranym przez siebie¹³⁰.

Dotychczasowa praktyka potwierdza jednak fakt, że skład rządu nie był całkowicie uzależniony od woli prezydenta. Wpływa z niej także wniosek, że kształtowanie składu całego rządu następuje nie tylko w wyniku porozumienia między premierem a prezydentem, lecz także, a w niektórych sytuacjach przede wszystkim w wyniku uzgodnień między premierem, prezydentem i liderami głównych ugrupowań politycznych.

Roszczenia ugrupowań politycznych do suwerennego rozstrzygnięcia o powierzeniu swoim przedstawicielom odpowiednich stanowisk w rządzie, również funkcji premiera, z tytułu międzypartyjnej umowy koalicyjnej, choć prawnie bezpodstawne, są praktykowane w wymiarze politycznym w ramach istniejących mechanizmów ustrojowych.

Analizując uprawnienia prezydenta w sferze stosunków z rządem albo traktując to zagadnienie szerzej, jako model stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą w świetle Konstytucji RP, należy przedstawić, niejako na marginesie prowadzonych wywodów, zgłoszone propozycje zmian istniejącego wówczas stanu rzeczy. Wspomniano już wcześniej, że w 1991 r. uwagę Sejmu zajmowały trzy propozycje zmian konstytucyjnych w sferze stosunków między władzą ustawodawczą a wykonawczą, odnoszące się także w znacznym stopniu do roli ustrojowej prezydenta we wzajemnych relacjach parlament — rząd — prezydent. Projekty upadły w trakcie prac legislacyjnych¹³¹, co nie znaczy, że nie

warto do nich powrócić. Wypłynęły one od trzech podmiotów (Sejmu, rządu i prezydenta), a świadczyły o zamiarze zmiany istniejących regulacji konstytucyjnych dotyczących zasadniczych materii ustrojowych, obejmujących funkcjonowanie i stosunki wzajemne naczelnych organów państwa.

Sposób powoływania rządu był regulowany odmiennie niż dotychczas.

Projekt rządowy. Premiera i ministrów ma powoływać prezydent po otrzymaniu przez rząd inwestytury od Sejmu¹³². Kandydata na szefa rządu ma desygnować prezydent po zasięgnięciu opinii marszałków Sejmu i Senatu oraz po konsultacji z klubami parlamentarnymi. Należy zwrócić uwagę, że w przypadku pierwszego po wyborach powołania rządu prezydent ma desygnować prezesa Rady Ministrów w ciągu pierwszego miesiąca kadencji Sejmu. Desygnowany premier ma przedstawić Sejmowi proponowany skład i program rządu, natomiast Sejm większością głosów podejmuje uchwałę o udzieleniu rządowi inwestytury, akceptując w ten sposób skład i program rządu¹³³. Członków rządu, którzy otrzymują od Sejmu inwestyturę, prezydent powołuje na stanowiska (art. 20). Sejm, zgodnie z art. 21, ma mieć możliwość nieudzielenia dwukrotnie inwestytury kandydatom desygnowanym przez prezydenta. Jednakże w tej sytuacji winien powołać prezesa RM bezwzględną większością głosów z jednoczesnym powierzeniem mu misji utworzenia rządu (art. 22). Wyrażnie zauważalna jest tu asymetria wymogu większości przy powoływaniu rządu z inicjatywy prezydenta lub własnej Sejmu. Z pewnością była ona zamierzona i traktowana jako forma presji na Sejm, zważywszy okoliczność, że jeżeli Sejm w ciągu 3 miesięcy nie udzieli rządowi inwestytury ani nie wybierze z własnej inicjatywy premiera, prezydent ma prawo rozwiązać Sejm i zarządzić ponowne wybory (art. 31). Wynika jasno, że miał to być obligatoryjny obowiązek prezydenta. W trakcie kadencji dla prezydenta wynikają w świetle projektu szerokie uprawnienia, gdyż zmiany w składzie rządu przeprowadza prezydent na wniosek premiera z całkowitym pominięciem parlamentu (art. 23). Słusznie zwrócono uwagę, że przyjęte zasady powoływania i odwoływania rządu są konsekwencją innej fundamentalnej zasady przyjętej w projekcie, wedle której Sejm traci pozycję najwyższego organu władzy państwowej, a staje się jednym z naczelnych organów władzy w państwie obok Senatu, prezydenta, Rady Ministrów i niezawisłych sądów (art. 1 ust. 2)¹³⁴.

Projekt poselski (Komisji Konstytucyjnej). Propozycje poselskie w wielu miejscach są zbliżone do projektu rządowego¹³⁵. W za-

sadniczych rozwiązaniach projekt ten bazuje na projekcie konstytucji przygotowanym przez Komisję Konstytucyjną Sejmu. Obejmuje on fragment tego projektu, a konkretnie 3 rozdziały spośród 12 rozdziałów opracowanego projektu konstytucji (rozdz. 3 — *Sejm i Senat*, rozdz. 4 — *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej* oraz rozdz. 5 — *Rada Ministrów*)¹³⁶. Zasady powołania rządu są uregulowane w art. 60 projektu ustawy. Stanowi on, że preza Rady Ministrów desygnuje prezydent, powierzając mu misję utworzenia rządu. Tak jak w projekcie rządowym, w przypadku pierwszego po wyborach powołania rządu prezydent desygnuje prezesa Rady Ministrów w ciągu pierwszego miesiąca kadencji Sejmu. Proponowane rozwiązanie wypełniło istniejącą lukę prawną o dużym znaczeniu ustrojowym. Dotychczasowe przepisy konstytucyjne stwarzały bowiem sytuację, w której przy wnioskowaniu kandydata na premiera prezydent nie był ograniczony żadnymi terminami i w rzeczywistości dysponował czasem dostatecznie dużym. Można więc było w ramach prozumiewania się z partiami politycznymi stosować tzw. grę na zwłokę¹³⁷. Ten stan rzeczy prowadził także do zachowania równowagi między prezydentem a parlamentem, gdyż Sejm — w przeciwieństwie do prezydenta — był ograniczony czasem przy powoływaniu rządu; zresztą ograniczenie to obwarowane było dolegliwą sankcją w postaci rozwiązania parlamentu. Wracając do założeń projektu ustawy konstytucyjnej, następny etap tworzenia rządu przechodzi do Sejmu.

Desygnowany przez prezydenta po zasięgnięciu opinii marszałków Sejmu i Senatu oraz po konsultacji z klubami parlamentarnymi prezes Rady Ministrów przedstawia Sejmowi proponowany przez siebie skład rządu i jego program. Kluczową zasadą przewidzianą w tym przepisie (art. 60 ust. 4) jest udzielenie przez Sejm inwestytury rządowi, obejmującej poparcie dla składu rządu i dla jego programu, w formie uchwały podjętej bezwzględną większością głosów. Wreszcie — po uzyskaniu inwestytury — premiera i ministrów prezydent powołuje na stanowiska. Przwydywano także, że po dwukrotnej odmowie udzielenia przez Sejm inwestytury lub też w przypadku nieprzedstawienia przez prezydenta kandydata na premiera, Sejm może desygnować bezwzględną większością głosów prezesa Rady Ministrów z własnej inicjatywy. Było to nowe rozwiązanie w stosunku do projektu rządowego.

Prezydencki projekt tzw. Małej konstytucji. Ten projekt ustawy konstytucyjnej dotyczył dwóch istotnych zagadnień ustrojowych: kwestii powoływania i odwoływania rządu oraz spraw związanych z pełnomocnictwami rządu do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Na wstępie nasuwa się zasadnicza uwaga, że prezydencki projekt ustawy

konstytucyjnej o powoływaniu i odwoływaniu rządu oraz innych zmianach dotyczących najwyższych organów państwa, potocznie określany Małą konstytucją, dotyczył nie tylko regulacji stosunków między najwyższymi organami państwa na okres przejściowy, co ma zwykle miejsce w sytuacji braku konstytucji (nie została jeszcze uchwalona lub utraciła dotychczasową moc obowiązującą), lecz przede wszystkim obejmuje zmianę lub uzupełnienie niektórych przepisów obowiązującej konstytucji. Nazywanie przeto tego projektu Małą konstytucją nie jest uzasadnione. Zasady powoływania rządu określone w projekcie prezydenckim nawiązywały do modelu francuskiego V Republiki, gdzie prezydent ma prawo decydowania o składzie rządu. Mianowicie prezydent RP, według projektu, powołuje prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek pozostałych ministrów (art. 1). Następnie rząd przedstawia Sejmowi swój program i wnosi o jego zaakceptowanie przez uchwalenie zwykłą większością głosów wotum zaufania (art. 2). W projektowanym rozwiązaniu premier nie jest zobowiązany do przedstawienia Sejmowi wraz z programem działania proponowanego składu gabinetu, co oznacza, że zakres akceptacji Sejmu jest wyraźnie ograniczony, nie ma on możliwości wpływania na skład rządu. Trudne do zaakceptowania jest rozwiązanie pozbawiające Sejm prawa udzielania inwestytury rządowi¹³⁸. Zakłada ono raczej domniemaną ugodę Sejmu na skład i program rządu, zwłaszcza że nie zostały określone ramy czasowe, w których rząd przedstawia Sejmowi do akceptacji swój program¹³⁹.

Na uwagę zasługują również propozycje zmian w zakresie odwoływania rządu. Szczególnie należy zwrócić uwagę w zgłaszanych projektach na rolę prezydenta przy odwoływaniu rządu, zwłaszcza w projekcie prezydenckim, gdzie mówi się o odpowiedzialności politycznej rządu przed prezydentem obok odpowiedzialności przed parlamentem.

Projekt rządowy. Przewidywano ustąpienie rządu w trzech sytuacjach: 1) po ukonstytuowaniu Sejmu nowej kadencji, 2) po złożeniu rezygnacji przez prezesa Rady Ministrów lub Rady Ministrów z dalszego pełnienia obowiązków, jeśli prezydent rezygnację przyjmie, 3) w przypadku wyrażenia przez Sejm wotum nieufności lub odmowy udzielenia wotum zaufania. Wniosek o ustąpienie ministra lub rządu składa się na ręce prezydenta za pośrednictwem premiera. Projekt stanowi, że w przypadku odmowy wyrażenia wotum zaufania lub wystąpienia z wotum nieufności przez Sejm prezydent odwołuje rząd. W tej sytuacji projekt nie przewiduje możliwości odmowy przyjęcia dymisji rządu przez prezydenta. Rząd ponosi odpowiedzialność polityczną przed Sejmem, co wynika

wyrażnie z postanowień projektu; instytucjami ustrojowymi, za których pośrednictwem odpowiedzialność ta jest egzekwowana, są wotum nieufności lub odmowa wyrażenia wotum zaufania, w odniesieniu do ministrów — wotum nieufności. Uchwałę takiej treści Sejm może podjąć na wniosek 46 posłów (10% składu Sejmu), którego nie można rozpatrywać przed upływem co najmniej 48 godzin. Projekt przewiduje ponadto szereg warunków, jeżeli wniosek o wotum nieufności nie zostanie przyjęty. Zasadniczym rozwiązaniem w zakresie trybu odwołania rządu ma być instytucja konstruktywnego wotum nieufności, nawiązująca do wzorów znanych niektórym konstytucjom państw współczesnych¹⁴⁰. Jej charakterystykę określa art. 29 projektu, według którego instytucja ta polega na tym, że jeśli w ciągu 6 miesięcy zostanie zgłoszony po raz drugi wniosek o wotum nieufności dla rządu, w pierwszym przypadku doprowadzi do zmiany rządu, natomiast w drugim wniosek o wyrażenie wotum nieufności musi już wskazywać kandydata na prezesa Rady Ministrów¹⁴¹. Pomijając inne szczegółowe regulacje w zakresie wymogów formalnych niezbędnych do skutecznego odwoływania rządu, omówione zasady stanowią prawną regulację generalnego założenia tego projektu — wydatnego wzmocnienia pozycji rządu w stosunku do parlamentu i prezydenta.

Projekt poselski. Założenia tego projektu w dużej mierze pokrywały się z propozycją rządową. Przewidywał on także instytucję odpowiedzialności politycznej premiera, opartą na instytucji wotum zaufania i wotum nieufności. Chodzi nie tylko o odpowiedzialność premiera, ale całego rządu. W takich przypadkach Radę Ministrów, także ministrów odwołuje prezydent (art. 63). Wniosek w sprawie odpowiedzialności parlamentarnej rządu musi zgłosić co najmniej 60 posłów, a głosowanie nad nim nie może odbyć się wcześniej niż 7 dnia od chwili jego zgłoszenia.

Projekt prezydencki. Rozwiązania proponowane w tym projekcie odbiegały zasadniczo od zawartych w wyżej omówionych projektach. Przyjęte zasady stwarzały możliwość szybkiego powołania rządu, ograniczając utrudnienia w podjęciu stosownej uchwały. Natomiast odwołanie rządu było znacznie utrudnione, nawet do tego stopnia, że uniemożliwiał się faktyczne odwołanie Rady Ministrów przez Sejm. Generalnie projekt przewidywał uchwalanie rządowi wotum zaufania zwykłą większością głosów, ale uchwalenie wotum nieufności z inicjatywy Sejmu wymagało już bezwzględnej większości głosów i obecności co najmniej połowy posłów. W przypadku nieuzyskania wotum zaufania premier był zobowiązany do złożenia dymisji rządu na ręce prezydenta, prezydent zaś nie mógł odmówić przyjęcia dymisji rządu. Zupełnie inne zasady prze-

widywał projekt w przypadku, gdy Sejm uchwali wotum nieufności. Prezydent odmawia wówczas przyjęcia dymisji rządu. Złamanie odmowy prezydenta jest możliwe dopiero w ponownym uchwaleniu wotum nieufności w terminie 30 dni. Istotne są warunki. Prezydent udziela dymisji rządowi, jeśli w ponownym głosowaniu Sejm uchwali wotum nieufności większością 2/3 głosów w obecności co najmniej połowy posłów (art. 3). Projekt przewidywał także wprowadzenie obok odpowiedzialności parlamentarnej niczym nie ograniczoną odpowiedzialność polityczną rządu przed prezydentem (art. 5). Proponował także wyposażenie prezydenta w prawo dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów na wniosek premiera. Wyraźnie więc projekt przewidywał daleko idące różnice w uprawnieniach Sejmu i prezydenta przy odwoływaniu rządu i poszczególnych ministrów. Nadto uchwały Sejmu w przedmiocie wotum nieufności były obłożone rygorystycznymi sankcjami (art. 5).

Przedstawione zasady powoływania i odwoływania rządu w proponowanych projektach zmian ówczesnych rozwiązań konstytucyjnych niosą pewne wnioski. Wszystkie trzy projekty ustaw konstytucyjnych zmieniały dotychczasowy model stosunków w płaszczyźnie Sejm–rząd–prezydent. Przyjęty kierunek zmian w omawianych projektach zakładał wzmocnienie władzy wykonawczej. W szczegółowych rozwiązaniach projekty te różnią się między sobą w zasadniczy sposób. Projekt poselski przyjmował w swoich rozwiązaniach założenia systemu rządów parlamentarnych, zmierzając do wprowadzenia elementów równowagi władz¹⁴². Pozostałe dwa projekty (rządowy i prezydencki) szczególnie wzmacniały władzę wykonawczą kosztem uprawnień parlamentu w stosunku do rządu. Także między tymi dwoma projektami jest widoczna różnica: 1) projekt rządowy akcentuje wzmocnienie rządu w stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą (rozdzielenie trybu powoływania rządu między Sejm i prezydenta i utrudniony sposób odwołania rządu), 2) projekt prezydencki wydatnie wzmacnia pozycję prezydenta we wzajemnych stosunkach między dwoma władzami, stawiając go ponad Sejmem i rządem. Założenia tego projektu przewidywały powoływanie rządu w zasadzie przez prezydenta. Funkcjonowanie rządu nie było uzależnione od poparcia większości parlamentarnej, lecz w istocie miał to być rząd prezydencki. Także proponowany tryb odwoływania rządu — kilkietapowy w przypadku odwoływania przez Sejm i niczym nie ograniczony przy odwoływaniu przez prezydenta — oznaczał faktyczną odpowiedzialność rządu przed prezydentem i w rzeczywistości pozbawienie Sejmu wszystkich realnych uprawnień w stosunku do rządu.

W dwóch projektach (rządowym i prezydenckim) zawarty jest podstawowy dylemat, który wiąże się z rozwojem ustroju politycznego pań-

stwa: wzmocnić rząd czy prezydenta. Jest tu zawarty inny jeszcze ważny problem ustrojowy: jaka powinna być rola prezydenta w państwie. To zagadnienie rozważano w trakcie prac ustawodawczych nad projektem prezydenckim w Komisji Nadzwyczajnej. Postawiono pytanie, czy prezydent powinien być czynnikiem władzy wykonawczej, czy arbitrem w sytuacji konfliktu między rządem a parlamentem¹⁴³.

W szerszym aspekcie ustrojowym kwestią zasadniczą jest dalszy kierunek zmian ustrojowych w Polsce zmierzających do wypracowania ustroju prezydenckiego (półprezydenckiego), czy też modelu ustroju Rzeczypospolitej Polskiej opartego na zasadach systemu parlamentarnego¹⁴⁴. Również rozwiązania Małej konstytucji z 1992 r. nie przesądziły jednoznacznie na rzecz jednego z tych systemów. Wydaje się, że ostateczny model stosunków prezydent-rząd jest kwestią przyszłości, a zapewne w znacznym stopniu przesądzić o tym będzie mogła przyszła praktyka ustrojowa.

4. Kompetencje prezydenta w zakresie wymiaru sprawiedliwości

Kolejną grupę stanowią uprawnienia określane mianem kompetencji prezydenta w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Na wstępie należy wskazać bliżej sposób określenia tej grupy uprawnień.

Ustawodawca polski nie sformułował tzw. definicji ustawowej wymiaru sprawiedliwości, mimo że w przepisach prawa używa się tego terminu niejednokrotnie¹⁴⁵. W nauce prawa zdefiniowanie tego terminu stwarza komplikacje. Mimo podjęcia wielu prób precyzyjnego zdefiniowania pojęcia wymiaru sprawiedliwości należy ono nadal do pojęć wyjątkowo spornych zarówno w polskiej, jak i światowej nauce prawa¹⁴⁶. Choć istnieją rozbieżności interpretacyjne, to jednak w niektórych kwestiach istnieje zgodność poglądów. Dotyczy to zwłaszcza uznania wymiaru sprawiedliwości za określony kierunek działalności państwa, za specyficzną formę aktywności państwowej polegającą na rozpoznawaniu i rozstrzyganiu sporów prawnych przez podmiot nie uczestniczący w sporze na podstawie prawa i w trybie przewidzianym prawem¹⁴⁷. Podejmowane natomiast próby bliższego skonkretyzowania charakteru i treści przyjętych kryteriów wyróżniających wymiar sprawiedliwości nie doprowadziły do jednoznacznego zdefiniowania tego pojęcia. W polskiej literaturze prawniczej reprezentowane są trzy stanowiska określające pod różnym kątem widzenia wymiar sprawiedliwości¹⁴⁸. Nie podejmując szczegółowej analizy argumentacji przedstawicieli poszczególnych kierunków, należy

opowiedzieć się za poglądem, według którego definicji wymiaru sprawiedliwości należy szukać w aspekcie zarówno przedmiotowo-podmiotowym, jak i funkcjonalnym¹⁴⁹. Takie podejście do pojęcia wymiaru sprawiedliwości lepiej oddaje jego złożoną naturę, pozwala skonkretyzować kryteria wyróżniające określony kierunek działalności państwa oraz wskazać grupy organów wyspecjalizowanych w tej działalności. Ustalenia w aspekcie funkcjonalnym umożliwiają sformułowanie definicji uwzględniającej istotne elementy funkcji wymiaru sprawiedliwości. Takie wieloaspektowe podejście do tego pojęcia, jak można wnosić, pozwoli ustalić ewentualne związki prezydenta z wymiarem sprawiedliwości.

Uwzględniając wszystkie te aspekty, w nauce zdefiniowano wymiar sprawiedliwości jako imperatywną działalność sądów, polegającą na wymierzaniu kar bądź rozstrzyganiu konfliktów prawnych lub spraw niekonfliktowych w sferze podstawowych praw i wolności obywatelskich w celu zabezpieczenia przestrzegania i realizacji obowiązujących norm prawnych¹⁵⁰.

Doktrynalna definicja wymiaru sprawiedliwości, a także postanowienia konstytucji (art. 56) wskazują, iż prezydent nie posiada bezpośrednich kompetencji sądowniczych. Nie oznacza to, że nie ma on żadnych uprawnień w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Przeciwnie, na gruncie kwietniowej noweli Konstytucji PRL w 1989 r. prezydent został w tym zakresie wyposażony w uprawnienia, które można określić jako pośrednie oddziaływanie na wymiar sprawiedliwości. Może on w ten sposób wywierać wpływ na wymiar sprawiedliwości poprzez swoje kompetencje w stosunku do organów wymiaru sprawiedliwości oraz za pomocą prawa łaski¹⁵¹. Ta sfera stosunków nie uległa istotnym modyfikacjom na gruncie Małej konstytucji.

4.1. Prezydent a organy wymiaru sprawiedliwości

Kwietniową nowelą Konstytucji PRL w 1989 r. wprowadzono zasadnicze zmiany dotyczące wymiaru sprawiedliwości. Do rangi konstytucyjnej została podniesiona zasada nieusuwalności sędziów (art. 60 ust. 2) oraz zmieniono tryb ich powoływania. Według konstytucji, prezydent wspólnie z Krajową Radą Sądownictwa mają gwarantować niezależność sędziowską. Rola prezydenta jako gwaranta niezawisłości sędziowskiej, chociaż nie określona *expressis verbis* w konstytucji, wynika z jej postanowień. Przemawia za tym przyjęty tryb powoływania sędziów oraz organizacyjne związki prezydenta z Krajową Radą Sądownictwa. Z tego tytułu posiada on szereg kompetencji wobec sądów powszechnych oraz w stosunku do Sądu Najwyższego.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na uprawnienia prezydenta w zakresie powoływania sędziów. Zgodnie z ówczesnym art. 60 ust. 1 Konstytucji RP (obecnie art. 42 Małej konstytucji) sędziowie są powoływani przez prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Szczegółowe zasady powoływania i odwoływania sędziów sądów powszechnych, sądów wojskowych, sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Sądu Najwyższego określa ustawa z 20 XII 1989 r. o zmianie stosownych ustaw¹⁵². Przyjęto jednolitą zasadę, że sędziów wszystkich kategorii sądów powołuje i odwołuje prezydent na wniosek KRS¹⁵³. W stosunku do sądów powszechnych prezydentowi także przypada uprawnienie do ustalania trybu wyboru ławników¹⁵⁴. W ten sposób prezydent niejako wpływa na skład sądownictwa powszechnego. Przypomnijmy, że zgodnie z przyjętymi zasadami większość spraw w sądach powszechnych jest rozpoznawanych przez sędziów zawodowych z udziałem ławników, którzy w zakresie orzekania, podobnie jak sędziowie, są niezawisli i podlegają tylko ustawom¹⁵⁵.

Szczególne role w zakresie trybu powoływania sędziów przypada Krajowej Radzie Sądownictwa. Organ ten powstał w wyniku uzgodnień Podzespołu do spraw Reformy Prawa i Sądownictwa „Okrągłego stołu”. Jest to organ cieszący się dużym autorytetem, spełniający rolę gwaranta niezawisłości i niezależności sądów, bezpośrednio kształtujący stan kadry sędziowskiej i organizację sądownictwa¹⁵⁶. Zasady i tryb rozpatrywania kandydatur na sędziów szczegółowo reguluje ustawa o Krajowej Radzie Sądownictwa, a w odniesieniu do sądów wojskowych — ustawa o ustroju sądów wojskowych (art. 23).

Przyjęto generalną zasadę, że Krajowa Rada Sądownictwa rozpatruje kandydatury na stanowiska sędziów oraz przedstawia Prezydentowi RP wnioski o ich powołanie (art. 2 pkt 1 ustawy o KRS). Ustawa nie precyzuje bliżej, jaka jest dalsza rola prezydenta, czy prezydent może na przykład odmówić powołania na stanowisko sędziego osoby przedstawionej przez KRS we wniosku o jej powołanie. Nie można przyjąć poglądu, że konstytucyjne uprawnienia prezydenta do powoływania sędziów w świetle przyjętego w ustawie trybu ma charakter formalny i sprowadza się do podpisania aktu powołania oraz odebrania ślubowania sędziowskiego. Należy raczej uznać, że prezydent ma prawo do załatwienia odmownie wniosku KRS z zastrzeżeniem, że sprzeciw prezydenta będzie uzasadniony szczególnymi okolicznościami¹⁵⁷. Przemawia za tym kilka argumentów. Z treści konstytucji wynika, że sędziowie są „powoływani” przez prezydenta, co można interpretować jako wyraz władczych uprawnień prezydenta do kształtowania kadry sędziowskiej, a nie zatwierdzanie na podstawie „nominacji” Krajowej Rady Sądownictwa. Przemawiałaby

za tym także wykładnia literalna art. 2 punkt 1 ustawy, gdzie jest mowa o „wniosku” przedstawionym prezydentowi. Można uznać, iż KRS, jako kompetentny merytorycznie organ, przygotowuje jedynie pozytywną opinię. Dlatego ewentualny sprzeciw prezydenta nie może być uważany za naruszenie przyjętych zasad powoływania sędziów i nie stanowi podważenia roli KRS w zakresie kształtowania kadry sędziowskiej i gwarantowania niezawisłości sędziowskiej. Wysoką pozycję tego organu określa zasada, według której prezydent nie może powołać, a tym bardziej odwołać, sędziego bez wniosku KRS. Autorytet Rady, wynikający zwłaszcza z kompetencji jej członków, jest niewątpliwie zobowiązaniem dla prezydenta do akceptacji zgłoszonych wniosków o powołanie lub odwołanie sędziego, tym bardziej że prezydent nie ma możliwości, poza KRS, fachowej i merytorycznej oceny kandydata na stanowisko sędziego. Argument ten przemawiałby zatem za ograniczeniem prezydenckiego prawa do odmowy powołania lub odwołania sędziego do przypadków szczególnie uzasadnionych. Należy uznać, że prezydent, załatwiając odmownie wniosek KRS, powinien uzasadnić merytorycznie swoje stanowisko.

Krajowa Rada Sądownictwa w świetle przyjętych zasad dotyczących kształtowania jej składu oraz zasad funkcjonowania jest organem w pełni samodzielnym, niezależnym od prezydenta. Uprawnienia, jakimi dysponuje prezydent w stosunku do KRS, są dość skromne, dotyczą w zasadzie powołania jednej osoby do jej składu, wskazanej przez prezydenta (art. 4 ustawy). Na ogólny skład 25 osób jeden nominat prezydenta nie może wpływać na kierunek pracy Rady — zgodnie z linią polityczną prezydenta — zwłaszcza że uchwały zapadają większością głosów. Idea powołania Krajowej Rady Sądownictwa była wzorowana na podobnych organach w innych państwach¹⁵⁸, jednakże kompetencje prezydenta w stosunku do niej zostały ukształtowane odmiennie. Prezydent nie ma przede wszystkim prawa do przewodniczenia Radzie, gdyż stosownie do art. 4 ust. 2 ustawy przewodniczący i wiceprzewodniczący wybierani są z jej grona¹⁵⁹. Obsługę administracyjną zapewnia Radzie Kancelaria Prezydenta RP, jednak nie należy w tym upatrywać zbyt dużej podległości wobec prezydenta, gdyż chodzi w tym przypadku o wyrażenie idei niezależności Rady wobec rządu (ministra sprawiedliwości) i powiązanie jej działalności z uprawnieniami prezydenta w zakresie wspólnego wypełniania przypisanych im ról w wymiarze sprawiedliwości.

Znacznie większe uprawnienia od omówionych wcześniej posiada prezydent w stosunku do Sądu Najwyższego. Stosownie do art. 61 ust. 4 konstytucji i art. 29 ust. 2 ustawy o Sądzie Najwyższym Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego powołuje i odwołuje spośród sędziów SN Sejm RP na wniosek prezydenta, a prezesów SN — prezydent. Prezydent także

kształtuje skład i organizację Sądu Najwyższego, ustala na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa liczbę sędziów i prezesów SN (art. 4 ust. 2 ustawy) oraz w drodze rozporządzenia określa organizację Sądu Najwyższego, szczegółowy zakres właściwości izb, a także zasady wewnętrznego postępowania SN (art. 7 ustawy). Prezydent RP, posiadając tak znaczące oddziaływanie na Sąd Najwyższy, ma możliwość szerokiego pośredniego wpływania na funkcjonowanie całego wymiaru sprawiedliwości. Istotę tych uprawnień podkreśla okoliczność, że zgodnie z art. 61 ust. 1 konstytucji i art. 1 ustawy o SN — Sąd Najwyższy jest naczelnym organem sądowym i sprawuje nadzór nad działalnością wszystkich innych sądów w zakresie orzekania. Ta okoliczność stwarza dogodne możliwości dla prezydenta w realizacji polityki wymiaru sprawiedliwości zgodnej z przyjętą linią polityczną.

Ustawy dotyczące: Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, sądów powszechnych i wojskowych oraz adwokatury, zapewniają prezydentowi swoisty nadzór nad ich działalnością. Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego (art. 10 odnośnej ustawy), Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego (art. 9 ust. 4), Minister sprawiedliwości w odniesieniu do sądów powszechnych (art. 11) oraz Naczelna Rada Adwokacka (art. 13) składają corocznie prezydentowi sprawozdania informujące o istotnych problemach wynikających z ich działalności i kierunku orzecznictwa. Dzięki temu prezydent może oceniać ich funkcjonowanie, zwracać uwagę na sprawy problemowe i ewentualnie odpowiednio reagować na nie.

Prezydent RP ma niewątpliwie szerokie, prawnie określone, możliwości kształtowania polityki w zakresie wymiaru sprawiedliwości. Nie jest on zupełnie pozbawiony — mimo wyrażanych opinii — prawnych instrumentów przeciwdziałania różnym patologiom społecznym i zjawiskom związanym z korupcją i aferami w sferze gospodarczej czy w życiu publicznym. Zupełnie inną już kwestią są możliwości i umiejętności wykorzystania posiadanych uprawnień w praktyce ustrojowej.

Związek z uprawnieniami prezydenta z zakresu wymiaru sprawiedliwości mają kompetencje przewidziane w ustawach o Trybunale Stanu i Trybunale Konstytucyjnym. Dla prezydenta zastrzeżone jest w ustawie o Trybunale Stanu prawo składania do Marszałka Sejmu wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej¹⁶⁰. Prezydent ma także prawo występowania do Trybunału Konstytucyjnego w trybie art. 19 ustawy, obok omówionego wcześniej trybu określonego w konstytucji, z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją. Nie są to wprowadzić typowe uprawnienia z dziedziny wymiaru sprawiedliwości, co wynika także z odmiennego charakteru ustrojowego trybunałów,

rozszerzają jednak w dużym stopniu prawne możliwości oddziaływania prezydenta na sfery życia publicznego. Omówione uprawnienia dotyczą ochrony przestrzegania konstytucji i spełniają przede wszystkim rolę prawnych instrumentów realizacji konstytucyjnych uprawnień prezydenta.

4.2. Prawo łaski

Wyrażany jest powszechnie pogląd, że prawo łaski jest przykładem atrybutów suwerenności monarchy. Dziedzictwo to utrzymało się po dzień dzisiejszy, a prawo łaski uchodzi wprost za jedno z klasycznych cech suwerenności naczelnej władzy wykonawczej w państwach współczesnych¹⁶¹. Istota i charakter prawny instytucji ułaskawienia nie są w doktrynie jednoznacznie interpretowane, nadaje się odmienne znaczenie prawu łaski w różnych konstrukcjach ustrojowych, a nawet była kwestionowana jego funkcja w warunkach państwa socjalistycznego¹⁶². W nauce, zwłaszcza prawa karnego, przedstawiano różne teorie prawa łaski, występowały często różnice zapatrywań na charakter prawny tej instytucji, przeważnie jednak traktowano ten problem w aspekcie wykonywania wymiaru sprawiedliwości¹⁶³. W literaturze współczesnego prawa konstytucyjnego instytucja ta nie została szerzej omówiona, natomiast podręczniki z tej dziedziny prawa ograniczają się zwykle do powtórzenia przepisu obowiązującej konstytucji. Z konieczności więc musimy odwołać się do wcześniejszych poglądów w tym zakresie.

Opowiadając się za ściśle jurydycznym charakterem prawa łaski, wysuwano tezę, że prawo to w ręku prezydenta pełni funkcję wymiaru sprawiedliwości, a zatem głowa państwa, stosując to prawo, działa nie jako organ władzy wykonawczej, lecz jako organ władzy sądowniczej¹⁶⁴. Jest to — jak się wydaje — zbyt daleko posunięta interpretacja prawa łaski, nie mająca oparcia w istocie tej instytucji. Jak słusznie zauważył A. Murzynowski, ułaskawienie nie stanowi aktu wymiaru sprawiedliwości, jednocześnie akt łaski wiąże się bardzo ściśle z wykonywaniem wymiaru sprawiedliwości, wkracza bowiem w dziedzinę zastrzeżoną dla działalności jurysdykcyjnej sądów¹⁶⁵. W rzeczywistości zastosowanie prawa łaski nie niweczy wyroku sądowego, ani też nie zmienia go w żaden sposób. Akt łaski nie ustosunkowuje się do faktu popełnienia przestępstwa i nie zawiera jego oceny prawnej. Stosując w trybie ułaskawienia złagodzenie lub darowanie kary, prezydent z jednej strony wykracza poza postanowienia przepisów prawa karnego, z drugiej jednak wkracza w dziedzinę wymiaru sprawiedliwości, ponieważ dokonuje korekty wy-

roków sądowych. Przyjmuje się, że akt łaski służy przede wszystkim realizacji społecznych i prawnych zadań wymiaru sprawiedliwości¹⁶⁶.

Prawo łaski może więc być rozpatrywane jako szczególny rodzaj działalności głowy państwa, wkraczający w dziedzinę różnych rodzajów działalności państwowej, wywodzącej się z tradycji monarszego prawa łaski, mającej jednak uzasadnienie w państwach współczesnych. Jego istota polega na konstytucyjnym nadaniu prezydentowi osobistej prerogatywy stosowania indywidualnych aktów łaski w postaci całkowitego lub częściowego uwolnienia sprawcy czynu od represyjnych jego skutków.

Institucja ułaskawienia na gruncie Konstytucji RP została potraktowana bardzo ogólnie. Konstytucja przesądziła jedynie o tym, że prawo łaski przysługuje prezydentowi, stanowiąc w art. 32f punkt 10: *Prezydent RP stosuje prawo łaski* (obecnie art. 43 Małej konstytucji). Polskie ustawodawstwo nie zna więc żadnych ograniczeń w stosowaniu prawa łaski¹⁶⁷, a także nie ustala zakresu tego prawa. W polskich konstytucjach okresu międzywojennego treść prawa łaski była wyznaczona pewnymi granicami¹⁶⁸. Można zatem powiedzieć, iż Prezydent RP jest uprawniony do korzystania z prawa łaski w najszerszym zakresie, które w świetle doktryny i różnych ustawodawstw może polegać na całkowitym lub częściowym darowaniu kary zasadniczej, kar dodatkowych, nawiązek oraz na złagodzeniu kary (zamiany na karę łagodniejszą), a także na darowaniu innych skutków skazania (np. wydaniu orzeczenia o zatarciu skazania)¹⁶⁹. Przyjmuje się, że w najszerszym ujęciu łaska może także działać wstecz, znosząc skutki wykonanej już kary (restytucja) lub rekompensując je w inny sposób (np. przyznanie odszkodowania). Nie jest chyba tak oczywiste, czy akt łaski prezydenta może sięgać wstecz, w każdym razie taki zakres ułaskawienia może budzić wątpliwości.

Nie spotyka się w ustawodawstwie rozwiązań określających podstawy ułaskawienia. Jest to zjawisko typowe i ma niewątpliwie swe przyczyny, wynikające częściowo z tradycji traktowania prawa łaski jako domeny osobistych uprawnień głowy państwa. Również na gruncie konstytucji i w przepisach prawa karnego regulującego tryb ułaskawienia pozostawiono prezydentowi absolutną swobodę decydowania o łasce. W teorii prawa wskazuje się na bardzo różne powody ułaskawienia¹⁷⁰.

W przedmiocie stosowania prawa łaski obowiązujące ustawodawstwo reguluje dość dokładnie tryb postępowania przy ułaskawieniu. Tryb ten określa kodeks postępowania karnego¹⁷¹ i ustawa o prokuraturze¹⁷². Prośba lub wniosek w sprawie ułaskawienia przedstawiany jest Prezydentowi RP za pośrednictwem Prokuratora Generalnego RP (art. 39 ust. 1 ustawy o prokuraturze). Natomiast prośba o ułaskawienie skierowana bezpośrednio do Prezydenta zostaje przekazana Prokuratorowi Generalnemu RP

w celu nadania biegu zgodnie z ustalonym trybem (art. 498 § 3 k.p.k.). W postępowaniu o ułaskawienie duża rola przypada sądom, które opiniują wnioski w sprawie ułaskawienia, oraz Prokuratorowi Generalnemu RP. Przedstawia on Prezydentowi RP wnioski o ułaskawienie nie tylko wówczas, gdy Sąd Najwyższy i inne sądy opowiedziały się za ułaskawieniem (art. 498 § 1 k.p.k.), lecz także w innych przypadkach, jeśli uzna, że zachodzą okoliczności uzasadniające zastosowanie prawa łaski (art. 498 § 2 k.p.k.). Może on także wszcząć z urzędu postępowanie o ułaskawienie (art. 499 § 2 k.p.k.).

W świetle przyjętego trybu postępowania o ułaskawienie rola innych organów poza prezydentem jest znacząca, co jest zrozumiałe ze względu na potrzebę dokonywania pewnej selekcji wpływających podań i wniosków. Kompetencje organów opiniujących są różne — czasem ich rola ogranicza się do wyrażenia swej opinii w sprawie łaski. Organy te mogą się jednak ustosunkować negatywnie do podania o łaskę i nie nadać sprawie dalszego biegu. To rozwiązanie musi budzić wątpliwości, gdyż niejednokrotnie przesądza się w ten sposób o prawie łaski bez udziału prezydenta. Podnoszono w doktrynie prawa, że zainteresowana osoba powinna mieć możliwość przedstawienia swojej sprawy prezydentowi, organowi uprawnionemu do stosowania łaski¹⁷³. Przyjęty tryb postępowania i znaczna liczba spraw o ułaskawienie sprawiają, że wnioski i prośby o ułaskawienie są poddane pewnej selekcji i odpowiedniemu zaopiniowaniu, zanim zostaną przedstawione prezydentowi do ostatecznej, często już czysto formalnej, decyzji.

Nie znaczy to, że rola prezydenta w tym postępowaniu jest bierna. Prezydent może także inicjować postępowanie o ułaskawienie. Przewiduje to art. 499 § 2 k.p.k., zgodnie z którym Prokurator Generalny RP przedstawia Prezydentowi RP akta sprawy lub wszczyna z urzędu postępowanie o ułaskawienie w każdym wypadku, w którym prezydent tak postanowi. W praktyce korzystano z tego uprawnienia¹⁷⁴. Może ono też stanowić dla prezydenta prawny instrument kształtowania polityki karnej w ramach szerszej polityki ułaskawienia realizowanej przez rząd za pośrednictwem Prokuratora Generalnego RP.

Istotną rolę odgrywa instytucja ułaskawienia w razie wydania wyroku śmierci. W tym przypadku prezydent każdorazowo wypowiada się w sprawie łaski, gdyż dopiero po podjęciu decyzji o nieskorzystaniu z prawa łaski można wykonać wyrok śmierci¹⁷⁵.

Instytucja prawa łaski zasługuje na szersze potraktowanie w konstytucji. Należałoby postulować, aby w ustawie zasadniczej były ujęte podstawowe elementy stanowiące o istocie prawnej tej instytucji. Charakter prawa łaski, jako osobistego uprawnienia głowy państwa, w swej istocie

zakłada swobodę kształtowania treści indywidualnych aktów łaski. Jednak uzasadnione byłoby wprowadzenie ograniczenia podmiotowego w stosunku do osób skazanych w trybie odpowiedzialności konstytucyjnej. Jest to szczególnie rodzaj odpowiedzialności rezerwowany dla najcięższych przestępstw i naruszeń prawa, które są skierowane przeciwko państwu przez funkcjonariuszy państwowych, od których wymaga się szczególnej odpowiedzialności za sprawowaną władzę. Opowiadając się przeciwko nadmiernemu ograniczaniu czy też pewnej reglamentacji stosowania łaski od strony przedmiotowej, uzasadnione jednak wydaje się ukierunkowanie treści tej instytucji, co też może korzystnie wpłynąć na praktykę postępowania o ułaskawienie. Wydaje się, że dotychczasowa praktyka i rozwiązania proceduralne w sprawie łaski w przypadku kary śmierci powinny uzyskać rangę normy konstytucyjnej. Rzecz dotyczy szczególnego znaczenia, istotnej przecież humanitarnej reguły postępowania¹⁷⁶. Inny postulat, jaki należałoby zgłosić, to wyraźne ograniczenie możliwości pozostawienia przez prokuratora wniosku bez dalszego biegu. Ewentualne regulacje w tym zakresie powinny mieć na celu ochronę prezydenckiego uprawnienia przed nadmierną reglamentacją przez organ administracji rządowej (Prokuratora Generalnego RP).

5. Kompetencje prezydenta w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa

Wyodrębnienie pewnej kategorii uprawnień prezydenta i nazwanie ich mianem kompetencji w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa ma swoje uzasadnienie merytoryczne. Określenie ich w ten sposób może jednak budzić pewne wątpliwości. W istocie są to kompetencje obejmujące dwa różne zagadnienia. Pierwsze dotyczy obronności państwa, a więc ochrony suwerenności, nienaruszalności granic i integralności terytorialnej państwa. Zagrożeniem tych podstawowych dla bytu państwa wartości może być zbrojna agresja z zewnątrz¹⁷⁷, a także konflikty zbrojne o charakterze wewnętrznym. Drugie odnosi się do bezpieczeństwa państwa i dotyczy zabezpieczenia porządku i bezpieczeństwa wewnętrznego. W aspekcie przedmiotowym są to uprawnienia podobne rodzajowo — dotyczą kompetencji prezydenta w zakresie zabezpieczenia i ochrony bezpieczeństwa narodowego. Niektórzy zajmują stanowisko, któremu nie można odmówić zasadności, że problemy obronności i bezpieczeństwa państwa należy w istocie traktować łącznie jako zagadnienie bezpieczeństwa państwa¹⁷⁸. Podnosi się także inne aspekty tej problematyki, a mianowicie zróżnicowanie zadań w zakresie bezpieczeństwa państwa

w ramach dwóch funkcji państwa — funkcji zewnętrznej i funkcji wewnętrznej¹⁷⁹.

Nawiązanie do tych kwestii ma wyraźny cel — zmierza do przybliżenia problematyki uprawnień prezydenta w zakresie bezpieczeństwa państwa — z jednej strony wspólnych ze względu na przedmiot, z drugiej natomiast zróżnicowanych ze względu na ich charakter. Jednym z elementów podkreślających specyfikę jednej i drugiej grupy uprawnień są okoliczności czasowe korzystania z nich przez prezydenta.

5.1. Uprawnienia w zakresie obronności

Pierwsza grupa uprawnień, określona umownie „w zakresie obronności”, obejmuje kompetencje prezydenta, które wykonuje w warunkach pokojowych i na wypadek wojny. Wyraźnie jednak należy podkreślić, iż uprawnienia te wynikają z jego funkcji ustrojowej stania *na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium* (dawny art. 32 ust. 2 Konstytucji RP, obecnie art. 28 Małej konstytucji z 17 X 1992 r.).

Jednocześnie zakres uprawnień prezydenta dotyczących tej sfery funkcjonowania państwa trzeba odnieść do kompetencji Rady Ministrów, właściwych ministrów resortowych i administracji rządowej. Zgodnie z Konstytucją RP sferę działalności państwa w dziedzinie obronności kraju, organizacji sił zbrojnych, ochrony porządku publicznego organizuje Rada Ministrów (w zakresie ogólnego kierownictwa), właściwi ministrowie oraz administracja rządowa (ówczesny art. 41 punkt 7 i 10, obecnie art. 52 ust. 2 pkt 8 Małej konstytucji).

Kompetencje prezydenta w zakresie obronności są wyraźnie określone w konstytucji i obejmują: zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi i związany z tym zakres szczegółowych uprawnień oraz kompetencje zastępcze wobec Sejmu do decydowania o wprowadzeniu stanu wojny.

Druga natomiast grupa kompetencji, rezerwowana dla prezydenta na okoliczność szczególnych sytuacji w państwie, dotyczy niejako uprawnień w zakresie ochrony państwa na wypadek stanów szczególnego zagrożenia i określana jest mianem „bezpieczeństwa wewnętrznego”. Ówczesny artykuł 41 punkt 7 konstytucji stanowił wyraźnie, że Rada Ministrów *zapewnia ochronę porządku publicznego, interesów państwa i praw obywateli*. Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa jest domeną rządu, natomiast uprawnienia prezydenta w tej dziedzinie konstytucja wyraźnie określiła co do ich zakresu i okoliczności wykonywania (art. 32i Konstytucji RP, obecnie art. 34–35 Małej konstytucji).

Wyjątkowo prezydent wyposażony jest w jedno uprawnienie na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub jego niebezpiecznego zakłócenia. Mianowicie ustawa o Policji stanowi, że w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub jego niebezpiecznego zakłócenia, gdy użycie uzbrojonych oddziałów i pododdziałów Policji okaże się niewystarczające, mogą być użyte do pomocy, na podstawie decyzji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wydanej na wniosek Prezesa Rady Ministrów, oddziały i pododdziały sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸⁰. Z ustawy nie wynika w sposób oczywisty, czy prezydent może korzystać z tego uprawnienia w warunkach normalnego funkcjonowania państwa, czy jest to szczegółowo określone w ustawie uprawnienie wykonywane w warunkach po ogłoszeniu któregoś ze stanów szczególnego zagrożenia w państwie. Z treści ustawy wynika, że raczej dotyczy to tej drugiej sytuacji. Natomiast związek tego uprawnienia prezydenta jest jeszcze bliższy z kompetencją w zakresie zwierzchnictwa sił zbrojnych.

W pierwszej kolejności omówimy kompetencje prezydenta w zakresie obronności, które zawierają się w atrybutach zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. Konstytucja RP ustanowiła Prezydenta RP *zwierzchnikiem sił zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej*. Podstawowe pytanie, jakie wyłania się w świetle tej regulacji, dotyczy kwestii zakresu uprawnień prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych. A zatem, czy zawiera ono faktyczne atrybuty naczelnego dowództwa nad siłami zbrojnymi. Rozstrzyga to naturalnie konstytucja oraz obowiązujące ustawy.

W świetle regulacji konstytucyjnej i ustawowej rola prezydenta jako zwierzchnika sił zbrojnych jest klarowna, również w zakresie dowodzenia siłami zbrojnymi. Przyjęta konstrukcja rozgraniczenia uprawnień prezydenta jako zwierzchnika i jako dowódcy sił zbrojnych na okres wojny i pokoju nie pozwala na identyfikowanie stanowiska zwierzchnika sił zbrojnych ze stanowiskiem naczelnego wodza. Obowiązujące rozwiązania prawne nawiązują w tym względzie do wzorów z okresu międzywojennego, oczywiście nie kopiując rozwiązań znanych na gruncie Konstytucji marcowej czy Konstytucji kwietniowej¹⁸¹.

Jaki jest więc rzeczywisty zakres i treść „zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi” Prezydenta RP? Jako zwierzchnik sił zbrojnych prezydent: 1) określa na wniosek Ministra Obrony Narodowej główne kierunki rozwoju sił zbrojnych oraz ich przygotowanie do obrony państwa; 2) mianuje i zwalnia Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz dowódców okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych¹⁸².

Już w świetle tej regulacji rysuje się szczególna rola Ministra Obrony Narodowej w sprawach sił zbrojnych. Obecne rozwiązania ustawowe powierają Ministrowi Obrony Narodowej rzeczywiste kierowanie siłami

zbrojnymi Rzeczypospolitej Polskiej. Przygotowywana ustawa o zmianach w zakresie działania Ministra Obrony Narodowej oraz zasadach kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi RP¹⁸³ proponuje wprowadzenie rozdziału w zakresie kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi między cywilnego ministra oraz Szefa Sztabu Generalnego WP — Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych¹⁸⁴. Kierownictwo siłami zbrojnymi, ich rozwój, szkolenie i przygotowanie do obrony państwa należałoby do zadań Ministra Obrony Narodowej wykonywanych przy pomocy Szefa Sztabu Generalnego WP — Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych w jednej osobie, który również dowodziłby siłami zbrojnymi. Jednakże nie byłby on samodzielnym organem, lecz podlegałby ministrowi, który jest także przełożonym żołnierzy i pracowników cywilnych Wojska Polskiego¹⁸⁵. Także w świetle obowiązujących jeszcze zasad kierowania i dowodzenia wyraźnie wynika, że prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych został wyłączony od faktycznego kierowania i dowodzenia siłami zbrojnymi. Jego rola została ograniczona między innymi do mianowania i zwalniania na wniosek Ministra Obrony Narodowej Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego oraz dowódców okręgów wojskowych i rodzajów sił zbrojnych.

Ponadto Prezydent RP jako zwierzchnik sił zbrojnych posiada też inne uprawnienia w sprawach wojskowych, wynikające z obowiązujących ustaw, a mianowicie:

- 1) mianuje na wniosek Ministra Obrony Narodowej na pierwszy stopień oficerski (podporucznika) oraz na stopnie oficerskie generałów i admirałów, pozbawia stopnia oficerskiego generalskiego (admiralskiego)¹⁸⁶,

- 2) mianuje na stopień Marszałka Polski oficera posiadającego stopień generała (admirała) za wyjątkowe zasługi dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸⁷,

- 3) może uchylić orzeczenia sądu honorowego o pozbawieniu stopnia oficerskiego, na który dokonuje mianowania¹⁸⁸.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jedno uprawnienie prezydenta, które pozostaje w związku z funkcją zwierzchnika sił zbrojnych. W świetle ustawy z 25 X 1991 r., zmieniającej ustawę o powszechnym obowiązku obrony RP, organy właściwe do mianowania na stopnie wojskowe uznają na podstawie udokumentowanego wniosku zainteresowanej osoby stopnie wojskowe nadane przez władze emigracyjne Rzeczypospolitej Polskiej w okresie do 22 XII 1990 r. Szczegółowe zasady i tryb postępowania w tym zakresie ma określić w drodze rozporządzenia Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸⁹.

Przekazanie Prezydentowi RP funkcji zwierzchnika sił zbrojnych jest raczej wyrazem symbolicznego skupienia władzy wojskowej w organie,

z którym wiąże się godność najwyższej reprezentacji władzy państwowej w stosunkach wewnętrznych, aniżeli uczynienie z niego faktycznego zwierzchnika, dysponującego szeroką i rzeczywistą władzą nad siłami zbrojnymi. Nie można jednak zupełnie minimalizować jego roli w sprawach obronności. Konstytucja uczyniła z prezydenta pod względem zakresu i treści zwierzchnictwa przede wszystkim strażnika niepodległości państwa i jego gotowości obronnej, którego misja pozostaje poza sferą administracji wojskowej i dowodzeniem siłami zbrojnymi.

Bardziej znacząca rola prezydenta w sprawach obronności wynikała w świetle kwietniowej noweli konstytucyjnej z 1989 r. z innego jednak tytułu, mianowicie jako przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju (art. 32f pkt 5 Konstytucji RP), który: 1) kieruje pracami Komitetu; 2) wydaje zarządzenia w sprawach należących do zakresu działania Komitetu¹⁹⁰.

Komitet Obrony Kraju był traktowany w Konstytucji RP jako naczelnny organ państwowy właściwy w sprawach bezpieczeństwa i obronności państwa¹⁹¹, o istotnych uprawnieniach w zakresie sprawowania ogólnego kierownictwa w dziedzinie obronności państwa i organizacji sił zbrojnych¹⁹². Prezydent mógł rzeczywiście w ramach przewodniczenia Komitetowi wpływać na sprawy obronności państwa. Wystarczy wskazać na niektóre podstawowe zadania KOK-u (ustalenie generalnych założeń obrony RP, rozpatrywanie głównych zagadnień dotyczących obronności i bezpieczeństwa państwa, występowanie z wnioskami w sprawie wprowadzenia stanów nadzwyczajnych w państwie, ogłoszenia mobilizacji oraz postanowienie o stanie wojny, ustalenie założeń organizacyjnych sił zbrojnych), aby podkreślić faktyczne możliwości działania prezydenta, tym bardziej że jego przewodnictwo nie miało charakteru formalnego, przeciwnie, sprowadzało się do aktywnego kierowania pracami KOK i wydawania zarządzeń w zakresie jego działania.

Jest oczywiste, iż w okresie transformacji ustrojowej wiele zagadnień dotyczących obronności państwa, doktryny wojennej, organizacji sił zbrojnych, koncepcji polityki zagranicznej będzie wymagało gruntownego ich zrewidowania. Zatem i rola prezydenta może być znacząca dla nadania określonego kształtu nowym rozwiązaniom. Procesowi zmian organizacyjnych poddana zostanie także zapewne dotychczasowa struktura organów państwowych w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa. Zresztą proces ten już się rozpoczął. Wystarczy wspomnieć, jak wielkie zainteresowanie wzbudziła informacja o powołaniu na wzór amerykański Rady Bezpieczeństwa Narodowego¹⁹³. Przekazana w mass mediach wiadomość o zarządzeniu (nr 1/1991) Prezydenta RP w sprawie przekształcenia składu i struktury KOK w Radę Bezpieczeństwa Narodowego bu-

dziła także wątpliwości co do legalności tego zarządzenia¹⁹⁴. W istocie było to zarządzenie *contra legem*, zmieniające dotychczasowe regulacje ustawowe.

W ustawie z 25 X 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP Komitet Obrony Kraju został utrzymany, wprowadzono natomiast nowy organ wykonawczy KOK-u — Biuro Bezpieczeństwa Narodowego, którym kieruje sekretarz Komitetu Obrony Kraju¹⁹⁵. Można wnosić, iż nowa regulacja jest modyfikacją wcześniejszych rozwiązań organizacyjnych, uwzględniającą także powołaną przez Prezydenta RP Radę Bezpieczeństwa Narodowego¹⁹⁶. Nie bez znaczenia są uprawnienia prezydenta w zakresie zasad i trybu działania KOK, powoływania i odwoływania jego członków i sekretarza. Prezydent w porozumieniu z Radą Ministrów określał bowiem: 1) zasady i tryb działania KOK, 2) zasady i tryb powoływania i odwoływania członków i sekretarza oraz prezydium KOK¹⁹⁷. Natomiast samodzielnie określał organizację i zakres działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego, czyli wpływał także na sposób działania organu wykonawczego Komitetu¹⁹⁸.

Konstytucja przewiduje także pewne uprawnienia dla Prezydenta RP na wypadek wojny. Mają one jednak charakter uprawnień wykonywanych w zastępstwie Sejmu, co reguluje obecnie art. 24 Małej konstytucji, który stanowi, że Sejm może podjąć uchwałę o stanie wojny w razie dokonania zbrojnego napadu na Polskę albo gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony przeciw agresji. Na okres wojny Naczelnego Wodza Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej mianuje Prezydent RP (art. 35 ust. 3).

Konstytucja stanowi dalej, że warunki i skutki prawne oraz tryb wprowadzenia stanu wojny określa ustawa (art. 24 ust. 2). Jednak ustawa tej treści nie została dotychczas uchwalona, natomiast kontrowersje może budzić użyty zwrot w art. 24 ust. 1, „gdy Sejm nie obraduje”. Wydaje się, że problemu nie rozwiązuje także przyjęte rozwiązanie dotyczące permanencji obrad Sejmu i likwidacji okresu międzykadencyjnego¹⁹⁹. Rozważając ten problem J. Stembrowicz wyraził pogląd, że zwrot „gdy Sejm nie obraduje” należy rozumieć jako dopuszczalność podjęcia wówczas przez Radę Państwa postanowienia o stanie wojny, nawet w trakcie sesji Sejmu, jeśli nie odbywa on posiedzenia²⁰⁰. Przedstawiona interpretacja dotyczyła wprawdzie nieco innego stanu prawnego, jednak podniesiono przy tej okazji istotną kwestię, czy warunki współczesnej wojny i techniki wojskowej umożliwiają nawet krótkie oczekiwanie na zebranie się Sejmu na posiedzenie w celu podjęcia postanowienia o stanie wojny²⁰¹. Odpowiedź wydaje się być oczywista, gdyż przy współczesnych działaniach wojennych nie można pozwolić sobie na jakąkolwiek zwłokę w podejmowaniu decyzji w sprawie obrony państwa. Wypada jedynie przy-

chylić się do przedstawionego stanowiska, przyznając prezydentowi prawo stanowienia o stanie wojny w okresie, gdy Sejm faktycznie nie obraduje; nie jest już tak oczywiste, czy jego decyzja nie powinna być przedstawiona Sejmowi do zatwierdzenia. Wiele argumentów przemawiałoby na rzecz takiego rozwiązania, między innymi dlatego, żeby Sejm mógł ocenić zasadność wydanej decyzji, a prezydent podejmował ją z dużą rozważą.

Obecne uprawnienia prezydenta dotyczące sił zbrojnych i obronności państwa odbiegają od stosowanych rozwiązań, w świetle których głowa państwa może decydować o użyciu sił zbrojnych czy określonych rodzajów broni, a więc bezpośrednio o sprawach wojskowych²⁰². Trudno jednak nie uznać, że uprawnienia wypływające ze zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi i przewodniczenia Komitetowi Obrony Kraju — wśród innych jeszcze kompetencji — wskazują na możliwość znacznego, osobistego wpływu prezydenta na organizację i politykę obronną państwa, chociaż bezpośrednio zagadnienie obronności państwa należy do Rady Ministrów i Ministra Obrony Narodowej.

5.2. Uprawnienia w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa

Jeśli chodzi o uprawnienia prezydenta w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, to wiążą się one, oczywiście, z regulacją problematyki stanów szczególnego zagrożenia. W naszych rozważaniach odnosimy to do dawnego art. 32i Konstytucji RP, a obecnie do art. 36–37 Małej konstytucji (regulujących problematykę stanu wojennego i stanu wyjątkowego), traktując omówiony stan wojny w innych kategoriach. Wiąże się to, naturalnie, z zastosowanym podziałem uprawnień prezydenta. Nie kwestionując stanu wojny jako stanu szczególnego zagrożenia państwa, należy jednak zwrócić uwagę, iż dotyczy on przede wszystkim zagrożenia dobra publicznego, jakim jest zagrożenie suwerenności państwowej, niepodległości i integralności terytorialnej. Stan wojny jest głównie instytucją międzynarodowego prawa publicznego, co również przemawia za traktowaniem go w kategoriach rozwiązań prawnych w zakresie obrony narodowej. Problematykę stanu szczególnego zagrożenia państwa²⁰³ rozpatrujemy z punktu widzenia uprawnień prezydenta, nie zajmujemy się natomiast interesującą skądinąd problematyką teorii i praktyki stanów nadzwyczajnych²⁰⁴.

Wprowadzenie stanu nadzwyczajnego (stanu wojennego, stanu wyjątkowego) oznacza zwykle odstępianie od normatywnych, konstytucyjnych zasad funkcjonowania państwa. Ta szczególna sytuacja w państwie po-

woduje określone skutki prawne i społeczno-polityczne w stosunkach wewnętrznych w dwóch niejako sferach: oznacza odstępianie od normalnych konstytucyjnych zasad sprawowania władzy oraz zmianę standardów sytuacji prawnej obywateli²⁰⁵. Rozpatrując uprawnienia prezydenta związane z problematyką stanu wojennego i stanu wyjątkowego należy podkreślić dwa istotne aspekty tych uprawnień:

1. Kompetencje w tej sferze dotyczą możliwości decydowania o zmianie zasad funkcjonowania państwa, co oznacza wprowadzenie tzw. „konstytucyjnej dyktatury”, przejście od demokratycznych zasad sprawowania władzy do stanu skupienia władzy w wąskiej egzekutywie, działającej z dużą swobodą i bez bieżącej kontroli parlamentarnej.

2. Upoważnienie do wprowadzenia tych stanów wiąże się z decydowaniem przez prezydenta w ramach ustalonych przepisów o ograniczeniu korzystania przez obywateli z konstytucyjnych uprawnień. Innymi słowy, rzecz sprowadza się do decydowania o sytuacji prawnej i zakresie swobód obywateli²⁰⁶.

Analizując przyjęte w Konstytucji RP regulacje w zakresie stanów nadzwyczajnych należy mieć na uwadze ich uwarunkowania historyczno-polityczne. Zakres uprawnień prezydenta w tym względzie kształtował się przy „Okrągłym stole”, kiedy żywe były w pamięci uczestników obrad doświadczenia z praktyki stanu wojennego w Polsce, wprowadzonego 13 XII 1981 r. dekretem Rady Państwa. Stroną ustalającą zakres konstytucyjnych regulacji była skupiona wokół „Solidarności” opozycja, której dotyczyły między innymi rygory stanu wojennego. Dlatego zrozumiałe są opory tej części uczestników negocjacji politycznych przy „Okrągłym stole” do wyposażenia prezydenta w uprawnienia o istotnym politycznie znaczeniu. Jednocześnie tę grupę uprawnień strona koalicyjno-rządowa traktowała jako niezbędne instrumentarium arbitrażu politycznego prezydenta. Był to chyba — poza uprawnieniami w stosunku do parlamentu — najistotniejszy element w konstrukcji pozycji polityczno-ustrojowej prezydenta²⁰⁷. Tę grupę uprawnień zaliczano do kategorii „uprawnień rezerwowych”, na wypadek konieczności ewentualnej obrony środkami nadzwyczajnymi kierunku zmian ustrojowych w ramach utrzymania formacji politycznej socjalizmu. Nie można zapominać, iż jedną z ról politycznych, jaką miał wypełniać prezydent, była funkcja „gwaranta instytucjonalnej i ustrojowej ciągłości”²⁰⁸. Obecnie to szczególne uwarunkowanie omawianych uprawnień prezydenta w sferze regulacji konstytucyjnych ma wymiar historyczny, jednak wypada o tym przypomnieć w celu podkreślenia chociażby świadomości politycznej uczestników ówczesnego życia politycznego i decydentów politycznych inicjujących zmiany ustrojowe w 1989 r. Wydaje się, że obrazuje on także przestrzeń

polityczną zmian ustrojowych, które nastąpiły po 1989 r., obejmująca kilkuletni okres.

Konstytucja RP stanowiła, że prezydent może wprowadzić stan wojenny na części lub całym terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, jeżeli wymaga tego wzgląd na obronność lub zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa. Z tych samych powodów może ogłosić częściową lub powszechną mobilizację²⁰⁹. Warunki, skutki prawne i tryb wprowadzenia tego stanu określa ustawa. Mamy tu do czynienia z taką sytuacją, iż obowiązującą ustawową regulacją były postanowienia dekretu Rady Państwa z 12 XII 1981 r. o stanie wojennym²¹⁰, uchwalonego na podstawie art. 33 Konstytucji PRL w brzmieniu obowiązującym do 1983 r. Dekret o stanie wojennym przywołuje jako przyczyny jego wprowadzenia wzgląd na obronność i bezpieczeństwo państwa, stwierdzając, że wzgląd na bezpieczeństwo państwa oznacza poważne narażenie lub naruszenie spokoju, ładu i porządku publicznego w kraju (art. 1 ust. 2). Porównując tak sformułowane przepisy dekretu z przepisami Konstytucji RP widać daleko idące nieścisłości, gdyż powoływane w dekrete podstawy nie odpowiadają konstytucyjnej regulacji stanu wojennego, zbieżne są natomiast z przesłankami wewnętrznego zagrożenia państwa jako podstawy wprowadzenia takiego stanu. W rzeczywistości konstrukcja stanu wojennego służy ochronie instytucji ustrojowych i funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa²¹¹. Nieścisłości są istotne, gdyż dekret nie zawiera niezbędnego zróżnicowania doboru środków i sposobu ich wprowadzania w zależności od przyczyny zarządzenia stanu wojennego. Należy więc uważać, że odpowiednie przepisy dekretu o stanie wojennym interpretować trzeba zgodnie z przepisami konstytucyjnymi i z innymi aktami normatywnymi regulującymi problematykę stanów nadzwyczajnych.

Z dekretu o stanie wojennym wynikają dla prezydenta szczegółowe uprawnienia:

1. Prezydent ogłasza stan wojenny w formie zarządzenia, określając terytorium, datę i przyczyny wprowadzenia. W tym samym trybie następuje także zniesienie stanu wojennego (art. 2).

2. Zawiadomienie następuje w formie obwieszczenia, w którym określa się skutki wprowadzenia stanu wojennego w sferze praw obywateli (art. 3)²¹².

3. W czasie wojny niektóre obszary państwa mogą być uznane przez prezydenta za teren działań wojennych. Określa on także na wniosek Ministra Obrony Narodowej granice działań wojennych oraz zasady funkcjonowania na tym obszarze organów państwowych (art. 7).

Ponadto prezydent może postanowić, czy w czasie obowiązywania stanu wojennego mają zastosowanie przepisy obowiązujące w czasie woj-

ny w zakresie obowiązku służby wojskowej, służby w obronie cywilnej i w jednostkach zmilitaryzowanych oraz w zakresie świadczeń obywateli na rzecz obrony²¹³. W rzeczywistości może on na zasadach określonych w obowiązujących przepisach sprawować funkcję administratora w sprawach bezpieczeństwa i obronności państwa²¹⁴.

Kontekst historyczno-polityczny, o którym była mowa wcześniej, przesądził o kształcie konstytucyjnej regulacji stanu wyjątkowego. Nowela kwietniowa z 1989 r. zmieniła zasadniczo konstrukcję stanu wyjątkowego w formie nadanej w Konstytucji PRL 1983 r. Na bazie praktyki obowiązywania stanu wojennego w Polsce i funkcjonowania organów państwowych w szczególnych warunkach wprowadzono w 1983 r. nową instytucję stanu wyjątkowego²¹⁵. Jego konstytucyjną regulację charakteryzuje szereg ograniczeń czasowych i zabezpieczeń prawnoustrojowych. Według konstytucji i ustawy z 5 XII 1983 r. o stanie wyjątkowym²¹⁶ prezydent może wprowadzić stan wyjątkowy na czas oznaczony, nie dłuższy niż 3 miesiące, na części lub na całym terytorium państwa. Podstawą jego wprowadzenia są dwie okoliczności: zagrożenie wewnętrznego bezpieczeństwa państwa lub klęska żywiołowa. Przedłużenie czasu obowiązywania stanu wyjątkowego może nastąpić tylko raz, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, jeżeli Sejm wyrazi zgodę. Prezydent może oczywiście znieść stan wyjątkowy przed upływem czasu, na który został on wprowadzony, jeżeli ustaną okoliczności będące przyczyną jego wprowadzenia (art. 3 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym).

Generalnie podstawą wprowadzenia stanu wyjątkowego jest powstanie zagrożenia wewnętrznego państwa, aczkolwiek wymienione przesłanki dotyczą zupełnie różnych sytuacji. Przesłanka pierwsza wskazuje na zagrożenie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa na skutek naruszenia ładu i spokoju publicznego, bezpieczeństwa obywateli oraz porządku prawnego²¹⁷. Natomiast przesłanka druga — stan klęski żywiołowej — mówi o działaniu żywiołów natury zagrażających życiu obywateli i mieniu publicznemu²¹⁸. Zasięg tego zagrożenia, nawet gdy obejmuje całe terytorium, nie godzi w bezpieczeństwo państwa i jego ustrój konstytucyjny. Wyodróżnienie podstaw do wprowadzenia stanu wyjątkowego ma również odzwierciedlenie w zróżnicowaniu rygorów wprowadzonych na czas jego obowiązywania²¹⁹.

Warto zwrócić uwagę na określone zabezpieczenia konstytucyjno-ustrojowe. W okresie obowiązywania stanu wyjątkowego nie może być zmieniona konstytucja ani prawo wyborcze. W tym czasie także Sejm nie może się rozwiązać, a w przypadku upływu kadencji ulega ona przedłużeniu na okres 3 miesięcy po zakończeniu stanu wyjątkowego (dawniej art. 32 ust. 4 i 5 Konstytucji RP, a obecnie art. 37 ust. 2–3 Małej kon-

stytucji). Tego rodzaju zabezpieczenia i takie ograniczenia czasowe mają chronić przed wykorzystywaniem nadzwyczajnych pełnomocnictw prezydenta i rządu do zmiany systemu sprawowania władzy. Jak zaznacza J. Stembrowicz, w republikańskiej tradycji stanu nadzwyczajnego utrwały się reguły zachowania niezbędnego *quantum* demokracji. Dotyczy to między innymi określonej procedury przy jego wprowadzaniu, ograniczeń czasowych obowiązywania, a także jego zasadności. Zastosowanie nadzwyczajnych regulacji ma na celu ochronę konstytucyjnego porządku w postaci działań zmierzających do normalizacji konstytucyjnych zasad funkcjonowania państwa; nie może natomiast służyć obaleniu ustroju lub legalnie wybranych władz państwowych²²⁰.

Na tle przedstawionego wywodu nasuwają się pewne uwagi i wnioski w kwestii obowiązujących rozwiązań w polskim prawie konstytucyjnym. Regulacja prawna instytucji stanu nadzwyczajnego zawiera doniosły aspekt społeczny i polityczny. Szczególne sytuacje w państwie prowadzące do zarządzenia stanu nadzwyczajnego mają wyjątkowe znaczenie dla sytuacji prawnej obywateli oraz dla zasad funkcjonowania wszystkich organów państwowych. W państwie demokratycznym i praworządnym zawieszenie lub ograniczenie praw i wolności obywatelskich wymaga uregulowania w prawie konstytucyjnym. Nie można przecież zasadnie kwestionować samej potrzeby wprowadzenia stanu nadzwyczajnego, jeśli z wyższej konieczności państwowej wypływa nakaz szybkiego działania w celu ochrony podstawowych wartości dla bytu państwa — suwerenności i niepodległości państwa, demokratycznych zasad ustroju, porządku prawnego oraz ochrony życia, zdrowia i mienia obywateli. Jednakże korzystanie z instytucji stanu nadzwyczajnego musi spełniać określone warunki co do trybu wprowadzenia przewidzianego w konstytucji oraz możliwości kontroli przez parlament²²¹. Warunkiem takim powinno być zapewnienie, aby środki specjalne zastosowane w wypadku zaistniałego zagrożenia państwa były odpowiednio adekwatne do jego rangi i skali²²².

Obecne rozwiązania ustrojowe problematyki stanów nadzwyczajnych w polskim prawie konstytucyjnym z formalnego punktu widzenia mieszczą się w granicach standardów współczesnego konstytucjonalizmu. Uznać można za przewrotne zrządzenie losu, że doświadczenia z obowiązywania stanu wojennego w Polsce w latach 1981–1983 stworzyły podstawy do doskonalenia regulacji stanów nadzwyczajnych w prawie konstytucyjnym. Jednak nie są to rozwiązania w pełni zadowalające zarówno w aspekcie demokratycznych reguł organizacji i funkcjonowania organów państwa, jak i w aspekcie ochrony praw obywatelskich.

Rola prezydenta i innych organów konstytucyjnych w zakresie uprawnień do wprowadzenia i wykonywania nadzwyczajnych pełnomocnictw

na czas stanu nadzwyczajnego opiera się na zasadzie swobodnego uznania, bez uprzedniego upoważnienia parlamentu wiążącego prezydenta i rząd. Jego uprawnienia w tym zakresie nie były kształtowane według przyjętych z góry założeń modelowych, dostosowanych do jego pozycji ustrojowej. W stosunku do wielu z nich stał się sukcesorem dawnych uprawnień Rady Państwa, natomiast jego uprawnienia w zakresie stanu wyjątkowego były kształtowane w znacznym stopniu pod wpływem doświadczeń z praktyki obowiązywania stanu wojennego w Polsce.

W świetle analizowanych rozwiązań uderza stosunkowo duży zakres władzy prezydenta, który daje mu prawo oceny okoliczności mających uzasadniać wprowadzenie stanu nadzwyczajnego, wydawaniu zarządzeń w zakresie administrowania w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa w okresie jego obowiązywania, a także prawo swobodnego zakończenia, odpowiednio zróżnicowane w poszczególnych kategoriach istniejących stanów nadzwyczajnych. Z pewnością nie są to uprawnienia tak zasadnicze, jak w przypadku prezydenta V Republiki Francuskiej, który mając możliwość zastąpienia w miarę potrzeby rządu i parlamentu, wprowadza w państwie rodzaj czasowej „dyktatury konstytucyjnej”²²³. Natomiast cechą uprawnień Prezydenta RP w omawianej dziedzinie jest tylko rozszerzenie zakresu jego działania w sytuacjach nadzwyczajnych.

Na zakończenie powyższych rozważań należałoby sformułować kilka ogólnych uwag pod adresem przyszłej konstytucji. Przede wszystkim obecne regulacje nie różnicują należycie rodzajów stanów zagrożenia ze względu na rodzaj naruszonego dobra publicznego. Zgłaszany w doktrynie postulat adekwatności rygorów w stosunku do rangi zagrożenia zasługuje w pełni na poparcie. Pomijając zupełnie chybione rozwiązania, jak w przypadku ograniczeń czasowych stanu wyjątkowego z uwagi na stan klęski żywiołowej, gdzie zupełnie nieuzasadnione jest dekretywanie w konstytucji długości trwania żywiołów natury, a tym bardziej obliczonych w czasie konsekwencji wywołanych klęskami, wiele dotychczasowych rozwiązań kwalifikuje się do zasadniczych zmian.

Wyraźnie powinny być ograniczone dotychczasowe możliwości swobodnego sięgania po środki nadzwyczajne w państwie. Kolejny postulat dotyczy wyraźnego rozdzielenia organów inicjujących wprowadzenie stanu nadzwyczajnego. W praktyce oznacza to uzależnienie prawa prezydenta do wydania zarządzenia o stanie wyjątkowym od wniosku Rady Ministrów. Przemawia za tym kilka argumentów:

- 1) Rząd z racji konstytucyjnych zadań jest w stanie lepiej ocenić stopień zagrożenia państwa. Obecne rozwiązanie nie spełnia tych oczekiwań.

2) W wątpliwych przypadkach, jeśli miałyby miejsce nadużycie uprawnień przy wprowadzeniu stanu wyjątkowego, można ustalić odpowiedzialność oraz konstytucyjnie ją wyegzekwować.

Rada Bezpieczeństwa Narodowego lub inne organy państwowe, które są obecnie właściwe w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa, mogłyby pełnić ewentualnie funkcje opiniodawcze. Nieuzasadniona głębszymi racjami ustrojowymi zbyt duża swoboda prawna lub faktyczna prezydenta i rządu związana ze stanami nadzwyczajnymi może budzić niepokój z powodu powstających w ten sposób zagrożeń ograniczenia na stałe lub czasowo demokratycznych zasad sprawowania władzy państwowej. Racjonalna przezorność ustawodawcy jest skuteczną metodą budowania demokratycznych systemów ustrojowych.

6. Kompetencje prezydenta w zakresie stosunków międzynarodowych

Konstytucyjna regulacja kompetencji prezydenta w zakresie spraw zagranicznych jest powiązana z konstrukcją stanowiska Prezydenta RP w konstytucji i z przyjętą regulacją, że prezydent jest *najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych*. Do prezydenta należą kompetencje w zakresie spraw zagranicznych dotyczące biernej i czynnej legacji oraz w zakresie zawierania, ratyfikacji i wypowiedzania umów międzynarodowych²²⁴. Są to uprawnienia konstytucyjnie określone, wyznaczające prezydentowi określoną rolę w zakresie polityki zagranicznej. Samo wyliczenie jego uprawnień byłoby mylące przy określeniu jego roli w stosunkach międzynarodowych bez zwrócenia uwagi na fakt, że prezydent swoją rolę najwyższego przedstawiciela Rzeczypospolitej Polskiej realizuje także bezpośrednio, składając wizyty państwowe, które mają często duże znaczenie polityczne. Należy także zauważyć, iż związek prezydenta z międzynarodową sferą aktywności państwa, generalnie realizowaną przez rząd i ministra spraw zagranicznych²²⁵ jest w praktyce ustrojowej o wiele większy, niż to wynika z treści konstytucji. Prezydent jest w miarę możliwości na bieżąco informowany przez rząd o biegu spraw zagranicznych i często też w trybie roboczym rząd uzgadnia z nim określone działania przedsięwzięte w sprawach polityki zagranicznej²²⁶. Z pewnością ten zakres kontaktów jest istotny dla określenia rzeczywistej roli prezydenta w kształtowaniu stosunków międzynarodowych. Specyfika tej sfery aktywności prezydenta, cechująca się przeważnie poufnością podejmowanych spraw, nieinformowaniem opinii publicznej o szczegółowych działaniach, nie pozwala ustalić, w jakim

stopniu w rzeczywistości prezydent samodzielnie prowadzi politykę zagraniczną, a w jakim zakresie jego rola ogranicza się do współdziałania z rządem. W każdym razie korelacja działań międzynarodowych prezydenta i rządu oraz konieczność uzgadniania kierunków polityki zagranicznej jest niezbędna, w przeciwnym razie może dochodzić do swoistych „afer” polityczno-międzynarodowych powodujących obniżenie autorytetu międzynarodowego państwa²²⁷.

6.1. Uprawnienia w zakresie biernej i czynnej legacji

Konstytucja przekazała w ręce prezydenta prawo mianowania i odwoływania pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach oraz przyjmowania listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy Prezydencie RP przedstawicieli dyplomatycznych innych państw. Przyjmuje się, że są to uprawnienia prezydenta (czynna i bierna legacja), któremu przysługuje prawo tzw. przedstawicielstwa wszechstronnego²²⁸. Poza wymienionymi tu uprawnieniami, prezydentowi przysługuje w tym charakterze także prawo wystawiania pełnomocnictw dla osób delegowanych do zawarcia umowy międzynarodowej oraz prawo zawierania i ratyfikowania umów międzynarodowych.

Prezydent korzystając ze swoich uprawnień w zakresie czynnej legacji jest ograniczony kompetencjami ministra spraw zagranicznych i Rady Ministrów. Prezydent zasadniczo nie posiada prawa stanowczego wpływu na obsadę placówek dyplomatycznych, bowiem politykę kadrową ministerstwa promuje minister. Prezydent podpisując nominacje ambasadorów, które w ścisłym znaczeniu są aktami rządu, może jednak odmówić podpisania. W tym zakresie jego rola polegałaby na pasywnym, nie zaś aktywnym kształtowaniu obsady przedstawicielstw dyplomatycznych w innych państwach. Wydaje się, że ewentualne zastrzeżenia prezydenta w stosunku do proponowanej kandydatury na ambasadora są uwzględniane w ramach przyjętego mechanizmu konsultacyjnego w relacjach: prezydent–rząd–Sejm. Na określoną praktykę w omawianej kwestii wpływ mają jeszcze dwie inne okoliczności. Procedura powoływania ambasadorów jest złożona, z czym wiąże się także konieczność uzyskania *agrément*²²⁹ państwa przyjmującego przed oficjalną nominacją ambasadora i wystawieniem mu listu uwierzytelniającego. Wiąże się to także z tym, że prezydencka nominacja na ambasadora jest poprzedzona postępowaniem w Sejmie. Przyjęto w drodze praktyki pewien *modus procedendi*, że minister prezentuje kandydaturę na ambasadora w sejmowej Komisji Spraw Zagranicznych w celu wydania opinii o tym kandyda-

cie²³⁰. Tak więc powołanie określonej osoby na ambasadora zostaje poddane wstępnej kontroli przez Sejm. W tej sytuacji podpisanie nominacji przez prezydenta jest w rzeczywistości formalnym aktem.

Inne uprawnienie prezydenta — przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych w Polsce przedstawicieli dyplomatycznych innych państw traktowane jest jako forma wyrażenia przez głowę państwa ostatecznej zgody na przyjęcie określonej osoby w charakterze przedstawiciela dyplomatycznego innego państwa. W istocie jest to rutynowa czynność prezydenta, często wykonywana w jego zastępstwie przez ministra stanu do spraw międzynarodowych. Powierzenie natomiast prezydentowi tego uprawnienia można także tłumaczyć przyjętymi zasadami prawa międzynarodowego, w świetle których przedstawiciele dyplomatyczni w randze ambasadora oraz posła-ministra pełnomocnego są akredytowani przy głowie państwa²³¹.

Prezydent również odwołuje ambasadorów Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach. Może on także żądać odwołania przedstawicieli państwa obcego²³².

6.2. Ratyfikacja umów międzynarodowych

W grupie uprawnień prezydenta w zakresie stosunków międzynarodowych ważniejsze jest z pewnością prawo ratyfikacji i wypowiedzania umów międzynarodowych. W świetle Konstytucji RP prezydent ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe. Jeżeli umowy te pociągają za sobą znaczne obciążenie finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie — ich ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody Sejmu (art. 32g).

W Małej konstytucji katalog tych umów został rozszerzony na umowy dotyczące granic państwa i sojuszków obronnych (art. 33 ust. 2). Niewystarczające jest przyjęte rozwiązanie — zgodnie zresztą z ustaleniami „Okrągłego stołu” — wprowadzające zasadę, że co do niektórych kategorii umów prezydent musi uzyskać zgodę Sejmu. W dalszym ciągu szereg istotnych kwestii w tym zakresie pozostaje poza regulacją konstytucyjną²³³. W szczególności nie mówi się nic na temat tego, które umowy międzynarodowe wymagają ratyfikacji, a które mogą być zawarte w formie uproszczonej.

Zgodnie z konstytucją organem państwa powołanym do ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych jest Prezydent RP. Wprawdzie konstytucja nie stanowi, że prezydent „zawiera umowy”, jednak także w kontekście innego użytego zwrotu: „wypowiada” należy to rozumieć

jako prawo zawierania umów międzynarodowych. W nauce przez „zawarcie umowy” rozumie się dokonanie czynności powodujących jej ostateczne przyjęcie²³⁴. Współcześnie zawieranie umów międzynarodowych w trybie podpisania, tym bardziej ustnych ich negocjacji bezpośrednio przez głowę państwa jest rzadko praktykowane. Należy uznać, że w świetle konstytucji kompetencja prezydenta w zakresie zawierania umów jest realizowana — obok wystawiania pełnomocnictw dla negocjatorów — w formie ich zatwierdzania przez podpisanie dokumentu ratyfikacyjnego. Także dokumenty ratyfikacyjne posługują się formułą, że dana ustawa *jest przyjęta, ratyfikowana i potwierdzona*²³⁵. Można wnioskować, że ratyfikacja jest najważniejszym sposobem związania się państwa umowami międzynarodowymi w polskiej praktyce ustrojowej. Poza ratyfikacją istnieją wprawdzie inne sposoby zawarcia umów międzynarodowych, dotyczą one jednak zasadniczo innych kategorii umów o niższej randze, określanych mianem umów w formie uproszczonej²³⁶. Wyjątek w tym zakresie stanowi „przystąpienie” jako forma związania się państwa umową międzynarodową²³⁷, z uwagi na okoliczność, że w przyjętym w Polsce trybie zawierania umów międzynarodowych jest ono traktowane jako akt równoważny ratyfikacji²³⁸. Często też używano w tym przypadku formuły, że dana umowa jest „ratyfikowana”²³⁹, obecnie jednak używa się formuły „Rzeczpospolita Polska postanawia przystąpić”²⁴⁰.

Przez ratyfikację we właściwym znaczeniu rozumie się wyrażenie w imieniu państwa ostatecznej zgody na związanie się umową międzynarodową (traktatem) w formie uroczystego aktu głowy państwa²⁴¹, natomiast w ujęciu szerszym pojęciem tym obejmuje się również inne analogiczne sposoby związania się umowami międzynarodowymi²⁴².

W sprawie skutków aktu ratyfikacji w polskim prawie wewnętrznym wyrażane były w literaturze różne poglądy i opinie. Dotyczyły one zasadniczo problematyki miejsca traktatów (umów międzynarodowych) w polskim prawie krajowym (wewnętrznym)²⁴³. Z szerokiej wymiany poglądów w nauce prawa międzynarodowego, także w świetle wyrażonych poglądów w nauce prawa konstytucyjnego wynika, że ratyfikacja stanowi zasadniczy sposób transformacji prawa międzynarodowego w normy prawa krajowego²⁴⁴.

W tym kontekście konstytucyjne uprawnienie prezydenta ratyfikacji umów międzynarodowych nabiera istotnego znaczenia. Analizując natomiast to uprawnienie prezydenta z pozycji prawa konstytucyjnego, należy wskazać na inne znaczenie ustrojowe aktu ratyfikacji.

Po pierwsze, prezydent może na drodze ratyfikacji umów międzynarodowych kontrolować politykę zagraniczną rządu, a nawet do pewnego stopnia również ją kształtować. Zatem uprawnienia prezydenta w sferze

stosunków zagranicznych wyznaczają kolejną płaszczyznę relacji prezydenta i rządu. Po drugie, uprawnienie w zakresie ratyfikacji należy traktować jako prawny instrument realizacji przez prezydenta ochrony konstytucji. Wydaje się, że w świetle przyjętych rozwiązań w zakresie kontroli konstytucyjności prawa tylko ratyfikacja umów międzynarodowych może spełniać rolę trybu wstępnej kontroli konstytucyjności umów międzynarodowych²⁴⁵.

Konstytucja określa przedmiot ratyfikacji w sposób ogólny, stanowiąc, że prezydent „ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe”²⁴⁶. Istotne kwestie dotyczące zakresu umów, które powinny podlegać ratyfikacji, oraz sposobu zawierania umów międzynarodowych pozostają jednak poza regulacją konstytucyjną, co więcej — poza regulacją ustawową²⁴⁷.

Obecne reguły dotyczące trybu zawierania umów międzynarodowych oraz zakresu procedury ratyfikacji tych umów określa wspólna uchwała Rady Państwa i Rady Ministrów z 28 XII 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych, częściowo zmieniona podobną uchwałą z 27 IV 1983 r.²⁴⁸ Przyjęto tam podział umów międzynarodowych zawieranych przez Polskę na umowy: państwowe, rządowe i resortowe (§ 1). Podział ten jest konsekwencją zasady, że umowy międzynarodowe zawierane są przez organy kompetentne do reprezentowania państwa w stosunkach z innymi państwami. Podstawową kategorię pod względem ważności stanowią umowy państwowe zawierane przez prezydenta osobiście, znacznie częściej zaś przez pełnomocnika prezydenta; w praktyce oznacza to, że podpisywane są w imieniu Prezydenta RP (§ 1 pkt 1). W praktyce liczba zawieranych umów rządowych przewyższa pod względem ilościowym umowy państwowe. Nie zmienia to jednak przyjętej hierarchii umów międzynarodowych zawieranych przez Polskę z innymi państwami.

Wszystkie umowy państwowe podlegają ratyfikacji. Do tej kategorii umów należą:

- 1) umowy o zasadniczym znaczeniu, za które uważa się w szczególności: traktaty pokoju oraz układy o przyjaźni, współpracy i wzajemnej pomocy, inne umowy polityczne, umowy normujące sprawy zastrzeżone do regulowania w drodze ustawy lub zawierające postanowienia odbiegające od obowiązującego ustawodawstwa;

- 2) inne umowy, jeśli strona polska wyraziła na to zgodę ze względu na wymogi prawa drugiej strony lub jeżeli strony tak uzgodniły ze względu na szczególne okoliczności²⁴⁹.

Natomiast umowy rządowe podlegają ratyfikacji, jeżeli mają zasadnicze znaczenie. Inne umowy rządowe podlegają ratyfikacji, jeżeli:

a) przewidują wyraźnie ratyfikację; b) dopuszczają ratyfikację, zaś szczególne okoliczności ją uzasadniają²⁵⁰.

Z przedstawionych zasad wynika, że nie domniemywa się potrzeby ratyfikacji. Potwierdza to także sposób zawierania umów międzynarodowych, określony w instrukcji o formie umów międzynarodowych²⁵¹. W przypadkach określonych w uchwale, każda z tych umów zawiera klauzulę o ratyfikacji, która stwierdza, że umowa (państwowa, rządowa) podlega ratyfikacji oraz że dokumenty ratyfikacyjne zostaną wymienione między państwami w określonej miejscowości²⁵². Należy przy tym zaznaczyć, że występowanie w umowach klauzuli o ich ratyfikacji zależne jest od prawa i praktyki umawiających się państw, nie ma bowiem w prawie międzynarodowym zasady, z której wynikałoby, że określone umowy podlegają ratyfikacji z uwagi na przedmiot lub ze względu na inne swe cechy²⁵³.

Także z wyraźnych postanowień prawa krajowego wynika, że w przypadku przystąpienia do umowy stosuje się odpowiednio tryb dotyczący umów podlegających ratyfikacji²⁵⁴.

Procedura stosowana obecnie przy ratyfikacji umów międzynarodowych opiera się zasadniczo na praktyce ukształtowanej pod rządami Konstytucji PRL z 1952 r., a następnie usankcjonowanej w cytowanej uchwale z 1968 r.²⁵⁵ Pewne zmiany w zakresie podejmowanych obecnie czynności ratyfikacyjnych przez prezydenta wynikają naturalnie ze zmiany podmiotu ratyfikującego umowy międzynarodowe i zasad jego funkcjonowania.

Stosowana procedura ratyfikacji umów międzynarodowych, dotycząca umów państwowych i rządowych, obejmuje szereg czynności prawnych. Rolę inicjującą oraz zadanie przygotowania wniosku o ratyfikację spełnia minister spraw zagranicznych. Pierwszy etap obejmuje uzgodnienie wniosku ratyfikacyjnego pomiędzy zainteresowanymi ministrami, następnie skierowanie go przez właściwego ministra do ministra spraw zagranicznych, który przygotowuje i przedkłada prezydentowi wniosek o ratyfikację określonej umowy międzynarodowej. Ustalono w trybie roboczym, że we wniosku minister spraw zagranicznych ustala warunki do ratyfikacji danej umowy, w tym określa, czy nie zachodzą przypadki szczególne kwalifikujące umowy do ratyfikacji przez Sejm (art. 32g ust. 2 Konstytucji RP, obecnie art. 33 ust. 2 Małej konstytucji).

Drugi etap procedury ratyfikacyjnej przebiega w Kancelarii Prezydenta RP. Określona umowa, zanim zostanie oficjalnie ratyfikowana przez prezydenta, podlega najpierw merytorycznemu rozpatrzeniu w Biurze Prawnym Kancelarii Prezydenta RP. Bada się w szczególności, czy umowa kwalifikuje się do ratyfikacji przez prezydenta bez konieczności uzyskania uprzednio zgody Sejmu. W praktyce znane są przypadki zwrócenia

ministrowi spraw zagranicznych wniosku o ratyfikację umowy po stwierdzeniu, że nie spełnia ona wszystkich warunków do ratyfikacji wyłącznie przez prezydenta²⁵⁶.

Jeżeli nie zachodzą przeszkody, Biuro Prawne sporządza opinię o możliwości ratyfikacji danej umowy, a następnie wniosek o ratyfikację aprobuje minister stanu w Kancelarii Prezydenta RP, który zgodnie z upoważnieniem prezydenta prowadzi sprawy związane z ratyfikowaniem i wypowiedaniem umów międzynarodowych²⁵⁷.

Dokument ratyfikowany podpisuje prezydent, a kontrasygnuje minister spraw zagranicznych. W praktyce ustrojowej do czasu uchwalenia Małej konstytucji w 1992 r. był to jedyny przypadek kontrasygnaty czynności prawnej prezydenta przez ministra. W znaczeniu wąskim ratyfikacja umowy międzynarodowej oznacza jej podpisanie. Prezydent ratyfikując umowę składa swój podpis na oryginale umowy, która zawiera formułę ratyfikacyjną²⁵⁸. Ratyfikacja nie jest więc dokonywana odrębnym aktem prawnym prezydenta. Obejmuje ona właściwą umowę międzynarodową wraz z ewentualnymi załącznikami, stanowiącymi integralną część zawartej umowy. Umowa ratyfikowana jest ogłaszana w Dzienniku Ustaw na podstawie odrębnego zarządzenia prezydenta. Także ogłasza się oświadczenia rządowe w sprawie wymiany lub złożenia dokumentów ratyfikacyjnych. Należy podkreślić, że ratyfikacji podlegają umowy podpisane przez pełnomocników, natomiast nie ratyfikuje się umowy podpisanej osobiście przez prezydenta, chyba że zachodzi przypadek wyrażenia uprzedniej zgody na ratyfikację umowy przez Sejm.

Przedstawiona procedura obejmuje postępowanie w sferze prawa wewnętrznego, które kończy się wydaniem aktu ratyfikacyjnego. W literaturze występuje pogląd, że akt ratyfikacji umowy międzynarodowej przez państwo obejmuje także postępowanie w drugim etapie — w sferze prawa międzynarodowego²⁵⁹. Wyrażany jest także odmienny pogląd, że czynności przebiegające na gruncie prawa międzynarodowego nie wchodzą w zakres samej ratyfikacji, którą stanowi akt głowy państwa²⁶⁰.

Zgodnie z konstytucyjną nowelą kwietniową z 1989 r. Sejm został włączony do trybu ratyfikowania umów międzynarodowych. Konieczność uzyskania zgody Sejmu na ratyfikację w zasadzie najważniejszych umów międzynarodowych w praktyce ustrojowej II Rzeczypospolitej, także po II wojnie światowej do 1952 r. stanowiło jedną z konstytucyjnych gwarancji jego wpływu na kierunek polskiej polityki zagranicznej²⁶¹. Na gruncie Konstytucji PRL od 1952 r. Sejm był wyłączony z trybu zawierania umów międzynarodowych, aż do czasu zmian ustrojowych w 1989 r.²⁶²

W noweli kwietniowej przyjęto, że ratyfikacja wymaga uprzedniej zgody Sejmu, jeżeli umowa międzynarodowa pociąga za sobą znaczne

obciążenia finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie (art. 32g ust. 2). Nie określono natomiast szczegółowo kategorii umów międzynarodowych, w stosunku do których byłaby wymagana zgoda Sejmu, jak również w jakiej formie taka zgoda miałaby być wyrażona. W nauce prawa konstytucyjnego w odmienny sposób interpretowano postanowienia konstytucji. Niektórzy przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego wyrażali pogląd, że zgoda Sejmu może być wyrażona w formie uchwały, a zatem konstytucja nie wymaga udziału Senatu. Argumentowano, że ratyfikacja nie jest ustawodawstwem w sensie materialnym, stanowi natomiast wyraz uprawnień kontrolnych Sejmu w zakresie polityki zagranicznej²⁶³. Inni natomiast reprezentowali stanowisko, że zgodnie z tradycją ustrojową Sejm powinien ratyfikować umowy w drodze ustawy, czyli w takim samym trybie jak każda ustawa z udziałem również Senatu²⁶⁴. Przyjęta praktyka w tym względzie przesądziła o formie ustawy, zgodnie zresztą z podobną praktyką na gruncie przedwojennej Konstytucji kwietniowej²⁶⁵.

Obecna praktyka stanowi więc nawiązanie do polskiej tradycji, zawiera jednak rozwiązania wcześniej nie znane. Przyjęto bowiem podczas debaty ratyfikacyjnej w sprawie *Konwencji o prawach dziecka* rozwiązanie precedensowe, że obok ustawy ratyfikującej, Sejm podejmuje także uchwałę, w której zawarte są zastrzeżenia Sejmu pod adresem ratyfikowanej umowy²⁶⁶. Podobną praktykę zastosowano także podczas ratyfikacji traktatu między Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisanego w Bonn 17 VI 1991 r.²⁶⁷ Wiele wskazuje na to, że rozwiązanie precedensowe zaczyna nabierać stałej praktyki w Sejmie w zakresie procedury ratyfikacyjnej. Stosowana praktyka opiera się na założeniu, że ustawa ratyfikacyjna nie może zmieniać umowy międzynarodowej, jednocześnie uznano, że Sejm ma prawo wyrazić swoje zastrzeżenia pod adresem ratyfikowanej umowy. Jak wykazała to debata ratyfikacyjna nad traktatem z Niemcami w sprawie sąsiedztwa i współpracy, stosowane rozwiązanie budziło wiele zastrzeżeń i krytycznych uwag²⁶⁸. Pod względem prawnym stwarza ono także wątpliwości co do mocy prawnej proponowanych zastrzeżeń w treści uchwały, nie zaś w ustawie, w sytuacji, gdy ustawa jest podstawą ratyfikacji umowy międzynarodowej²⁶⁹. Wątpliwości dotyczą zatem nie samych zastrzeżeń do treści traktatu, do wyrażenia których ma prawo każde państwo, lecz formy prawnej ich wyrażania przez Sejm. Przyjęto więc kolejne rozwiązanie, że Prezydent RP ratyfikując umowę międzynarodową na podstawie ustawy ratyfikacyjnej, uwzględnia w akcie ratyfikacyjnym zastrzeżenia Sejmu wyrażone w formie uchwały²⁷⁰.

Wyjaśnienia wymaga kwestia, jaki jest charakter i znaczenie ustawy o ratyfikacji określonej umowy dla samego aktu ratyfikacji. Formuła ustawy mówi, że *wyraża się zgodę na dokonanie przez Prezydenta RP ra-*

tyfikacji umowy. Jak z tego wynika, Sejm nie ratyfikuje umowy międzynarodowej. Właściwa ratyfikacja dokonywana jest przez prezydenta. Zakres ustawy ratyfikacyjnej w przypadku umowy złożonej, zawierającej obok aktu głównego szereg załączników, obejmuje upoważnienie sejmowe dotyczące całości dokumentów, również gdyby te umowy uzupełniające stanowiły akty oddzielne²⁷¹. W literaturze prawniczej występują podzielone stanowiska na temat zagadnienia, czy po uchwaleniu ustawy ratyfikacyjnej prezydent ma prawo czy obowiązek ratyfikować odnośną umowę międzynarodową²⁷². Dokonując wykładni gramatycznej trzeba stwierdzić, że konstytucja stanowi raczej o uprawnieniu prezydenta („prezydent ratyfikuje”); zgoda Sejmu jest konieczna jedynie do skorzystania przez prezydenta w określonych przypadkach z prawa ratyfikacji umowy. W tym zakresie prezydent z pewnością jest związany stanowiskiem Sejmu, nie oznacza to jednak obowiązku ratyfikacji umowy. Natomiast negatywne stanowisko Sejmu jest przeszkodą dokonania ratyfikacji odnośnej umowy międzynarodowej. Wypada także zwrócić uwagę na pewien aspekt w praktyce ratyfikacyjnej. Przyjęto bowiem, w nawiązaniu do procedury ratyfikacyjnej w okresie II Rzeczypospolitej, że minister spraw zagranicznych wnosi wniosek ratyfikacyjny do Sejmu²⁷³. Wydaje się, że stosowana praktyka w tym zakresie zasługuje na głębszą analizę. Warto byłoby rozważyć rozwiązanie, że w odniesieniu przynajmniej do umów państwowych, zawieranych w jego imieniu, prezydent samodzielnie występuje z wnioskiem do Sejmu o wyrażenie zgody na ratyfikację określonej umowy. Zapewne takie rozwiązanie ma uzasadnienie merytoryczne i pewną logikę ustrojową, wynikającą zresztą z określonej pozycji ustrojowej prezydenta. Jak można wnosić, wcześniejsza praktyka miała swoje uzasadnienie w przyjętym systemie rządów parlamentarnych oraz w stosunkach ustrojowych między głową państwa a rządem.

Prezydent RP także wypowiada umowy międzynarodowe. Przyjmuje się, że wypowiedzenie oznacza w zasadzie każdy jednostronny akt, którym państwo oświadcza, że przestaje uważać się za stronę danej umowy międzynarodowej²⁷⁴.

W praktyce traktatowej stosowana jest zasada, że zawierane umowy międzynarodowe przewidują klauzulę ich wypowiedzenia. Podstawowym następstwem skutecznego wypowiedzenia umowy jest ustanie obowiązku dalszego jej wykonywania. Jednakże wcześniej podjęte działania i skutki prawne, jakie umowa wywoływała w trakcie jej obowiązywania, zachowują skuteczność i moc prawną. Wypowiedzenie umowy nie ma zatem mocy wstecznej. Co się tyczy kompetencji organów państwowych w zakresie wypowiadania umów międzynarodowych, przyjęte zasady zawierania i wypowiadania umów tę kwestię ujmują jednoznacznie — organ

państwowy ratyfikujący również wypowiada umowę międzynarodową. Podobnie rzecz się odnosi do innych sposobów zawierania umów międzynarodowych²⁷⁵. Powyższą zasadę należy także rozszerzyć na kategorię umów międzynarodowych zawieranych w formie ratyfikacji po uprzednim wyrażeniu zgody Sejmu. W tym przypadku Sejm wyraża swoją zgodę w formie ustawy²⁷⁶. Po zakończeniu II wojny światowej, niemalże przez cały okres Polski Ludowej, w polskiej praktyce traktatowej nie uznawano specjalnego statusu tej kategorii umów międzynarodowych. W tym czasie wypowiedziano szereg umów międzynarodowych, dwu- i wielostronnych; w tych przypadkach chodziło także o umowy zawarte za zgodą Sejmu. Jak pisze R. Szafarz, „nigdy nie zdarzyło się, by Sejm uchwalił ustawę uchylającą jakiś traktat, a mimo to wszystkie wypowiedziane traktaty są uważane za nieobowiązujące zarówno w płaszczyźnie międzynarodowej, jak i wewnętrznej”²⁷⁷.

Polityka zagraniczna stanowi niejednokrotnie szczególne zainteresowanie urzędujących prezydentów. Rzeczywisty udział i rola szefa państwa w prowadzeniu polityki zagranicznej zależy od prawnych możliwości²⁷⁸, jak również od jego woli. W przeszłości w polskiej praktyce ustrojowej rola prezydenta kształtowała się w tym zakresie w różny sposób. Na gruncie rozwiązań konstytucyjnych uprawnienia przysługujące prezydentowi w zakresie stosunków międzynarodowych mają zróżnicowany charakter. Z pewnością, ze względu na przysługujące mu prawo ratyfikowania umów międzynarodowych, posiada on duże możliwości sprawowania kontroli nad polityką zagraniczną państwa.

Z formalnego punktu widzenia uprawnienia te są dość znaczące; do pewnego stopnia umożliwiają mu osobiste kierownictwo sprawami zagranicznymi, a nawet zapewniają osobiste działanie. Konstytucja nie zawiera postanowień, które wyłączałyby go z tej sfery działania państwa w jakimkolwiek zakresie. W praktyce urzędujący prezydenci zmierzali do rozszerzenia wpływu na politykę zagraniczną ponad to, co wynikało dla nich z postanowień konstytucji. Duże możliwości osobistego działania na arenie międzynarodowej stwarzają wizyty zagraniczne w innych państwach. Zarówno prezydent W. Jaruzelski, jak też prezydent L. Wałęsa wykazywali zainteresowanie osobistego działania w ten sposób. W dotychczasowej praktyce sprawowania urzędu L. Wałęsa wielokrotnie podkreślał swoje zainteresowanie sprawami polityki zagranicznej, inspirować również niektóre działania w sferze międzynarodowej²⁷⁹. Pamiętać jednak należy o tym, że praktyczna rola w tej sferze działalności i skuteczność prowadzonej polityki zagranicznej osobiście lub we współdziałaniu z rządem zależy także od istniejących uwarunkowań politycznych na arenie międzynarodowej.

7. Pozostałe kompetencje przewidziane w Konstytucji RP lub przekazane przez ustawy

Konstytucja RP w art. 32f punkt 11 zawierała generalną klauzulę kompetencyjną, w myśl której Prezydent RP wykonuje inne jeszcze niż wymienione w tym artykule uprawnienia przewidziane w konstytucji lub przekazane przez ustawy.

W przyjętej w niniejszym opracowaniu systematyce kompetencji prezydenta będziemy zaliczali do tej kategorii pozostałe jego uprawnienia, które nie zostały omówione we wcześniejszych grupach. Będą to wszystkie „inne”, jak stanowiła Konstytucja RP, uprawnienia prezydenta o dużym zróżnicowaniu przedmiotowym, także o zróżnicowanej randze ustrojowej. Generalnie dotyczyć to będzie kompetencji prezydenta w odniesieniu do spraw mieszczących się w sferze stosunków wewnętrznych, a także spraw dotyczących urzędu prezydenta.

Konstytucja powierzała prezydentowi pozostałe, poza omówionymi grupami, uprawnienia: 1) dotyczące powołania i odwoływania ministrów stanu oraz organizacji Kancelarii Prezydenta; 2) prawo wnioskowania do Sejmu o powołanie lub odwołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego; 3) prawo nadawania orderów, odznaczeń i tytułów honorowych.

Ówczesny artykuł 33 Konstytucji RP, a obecny art. 48 Małej konstytucji reguluje generalnie sprawy związane z organizacją i funkcjonowaniem urzędu prezydenta. Przewidziano w tych artykułach instytucję ministrów stanu, którzy w zakresie udzielonych im przez prezydenta upoważnień wykonują w jego imieniu powierzone czynności²⁸⁰. Status prawny tej instytucji nie jest wyraźnie sprecyzowany w regulacji konstytucyjnej. Nazwa również jest myląca i może rodzić analogie z podobnymi stanowiskami w administracji rządowej²⁸¹. Ministrowie stanu w tym kształcie prawnym są usytuowani organizacyjnie w ramach struktury i zasad funkcjonowania urzędu prezydenta. Z konstytucji nie wynika, aby ministrowie stanu mogli być traktowani jako odrębny organ państwowy. Nie posiadają oni samodzielnych uprawnień związanych z zakresem działania prezydenta, także prezydent nie może przekazać im części swoich konstytucyjnych uprawnień. Ministrowie stanu nie wydają aktów prawnych, jak również nie podejmują decyzji w zakresie kompetencji prezydenta. Konstytucja przesądza w zasadzie ich status prawny — w ramach udzielonego im przez prezydenta upoważnienia wykonują w jego imieniu powierzony zakres czynności, mieszczących się w sferze konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP²⁸². Za działania ministrów stanu odpowiedzialność ponosi prezydent²⁸³. Jest to jednak problematyczne zagadnienie. Skoro nie mogą oni podejmować decyzji o charakterze ustrojowym ani

wydawać aktów prawnych, wątpliwa jest podstawa ewentualnej odpowiedzialności prezydenta za ich działania. W praktyce funkcjonowania urzędu prezydenta określoną czynność prawną prezydenta wynikającą z jego kompetencji merytorycznie przygotowywała Kancelaria (właściwe biuro lub zespół organizacyjny), aprobował minister stanu, natomiast podejmował decyzję osobiście prezydent.

Prezydent posiada także uprawnienia w stosunku do Kancelarii Prezydenta, która jest wyłącznie jego organem wykonawczym, ma charakter aparatu techniczno-organizacyjnego na usługach urzędu prezydenta jako instytucji ustrojowej. Prezydent powołuje i odwołuje Szefa Kancelarii i nadaje jej statut²⁸⁴. Oczywiście w ramach tego uprawnienia prezydent może dowolnie, według własnego uznania, tworzyć strukturę organizacyjną Kancelarii i powoływać różnorodne stanowiska służbowe, bądź też zlecić to zadanie Szefowi Kancelarii²⁸⁵. Praktyka wykazuje, że aparat pomocniczy Prezydenta RP podlega ciągłym zmianom organizacyjnym. Jest to zrozumiałe, że kolejni urzędujący prezydenci poszukują odpowiednich rozwiązań organizacyjnych w swojej kancelarii²⁸⁶, przy pomocy której mogą efektywnie sprawować swój urząd.

Prezydent RP, zgodnie z konstytucją, występuje z wnioskiem do Sejmu o powołanie lub odwołanie Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Jest to specyficzne uprawnienie prezydenta, nie mające odpowiedniego rozwiązania w konstytucjach państw współczesnych. Genezą sięga ono do rozwiązań konstytucyjnych z 1989 r. i, jak można wnosić, wiązało się z potrzebą oddzielenia polityki monetarnej państwa od polityki finansowej rządu oraz zapewnienia w ten sposób pewnej samodzielności ustrojowej banku centralnego w państwie. Prezydent natomiast może mieć dzięki temu uprawnieniu wpływ także na politykę gospodarczą państwa.

Kolejnym uprawnieniem prezydenta przewidzianym w konstytucji jest prawo nadawania orderów i odznaczeń. Powszechnie uważany jest ten zakres uprawnień prezydenta za klasyczny atrybut władzy głowy państwa w stosunkach wewnętrznych. Szczegółowo ten zakres uprawnień reguluje ustawa o orderach i odznaczeniach oraz około 20 innych ustaw ustanawiających poszczególne odznaczenia państwowe²⁸⁷. Rola prezydenta nie ogranicza się do nadawania odznaczeń państwowych, lecz dotyczy także kształtowania polityki odznaczeniowej i wydawania aktów prawnych wykonawczych w sprawie odznaczeń oraz inicjowanie w tym zakresie regulacji ustawowych.

Odrębną grupę stanowią uprawnienia Prezydenta RP przekazane przez ustawy. Wspólną cechą jest ich administracyjny charakter. Dotyczą one: 1) spraw obywatelstwa; 2) spraw z dziedziny nauki i kultury oraz 3) różnorodnych spraw organizacyjnych. W stosunku do większości z nich pre-

zydent stał się sukcesorem odpowiednich uprawnień Rady Państwa. Niektóre z tych uprawnień, jak chociażby sprawy obywatelstwa, mogłyby być z powodzeniem przekazane do kompetencji administracji rządowej²⁸⁸.

W sprawach obywatelstwa prezydent orzeka, w formie postanowienia, o nadaniu i pozbawieniu obywatelstwa polskiego oraz zezwala na jego zmianę²⁸⁹.

W dziedzinie nauki i kultury prezydent posiada następujące uprawnienia:

- 1) nadaje tytuły naukowe²⁹⁰;
- 2) powołuje na wniosek Prezesa Rady Ministrów Sekretarza Naukowego PAN spośród członków krajowych PAN²⁹¹;
- 3) na wniosek ministra kultury i sztuki uznaje zabytki nieruchome o szczególnej wartości za pomniki kultury²⁹².

W trzeciej grupie mieszczą się różnorodne sprawy organizacyjne. Do najważniejszych z nich należą: 1) określenie zasad wynagradzania osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe; 2) wydawanie przepisów wykonawczych do ustawy o pracownikach państwowych w odniesieniu do pracowników centralnych urzędów nie podporządkowanych Radzie Ministrów; 3) ustalanie zasad ustanawiania herbów przez rady gmin; 4) zarządzanie ogłoszenia żałoby narodowej.

*

Analiza uprawnień Prezydenta RP pozwala na wyciągnięcie wniosków co do ich ogólnego charakteru i znaczenia dla określenia prawnoustrojowego stanowiska prezydenta w systemie naczelnych organów państwowych.

Zakres uprawnień prezydenta można podzielić na 6 zasadniczych grup, jednakże odnosząc je do charakteru ustrojowego prezydenta, będą to uprawnienia tradycyjnie należące do głowy państwa oraz przysługujące prezydentowi jako organowi władzy wykonawczej. W sposób jednoznaczny wynika z charakteru uprawnień w drugiej grupie, że Prezydent RP pełni w systemie ustrojowym rolę organu władzy wykonawczej. Poczynione uwagi odnoszą się przede wszystkim do regulacji nowelą kwietniową z 1989 r. i charakterystyki roli ustrojowej prezydenta w latach 1989–92 (do uchwalenia Małej konstytucji z 16 X 1992 r.).

Inną charakterystyczną cechą jest to, że są to uprawnienia wyznaczające prezydentowi rolę arbitra w systemie ustrojowym oraz rolę organu władzy rezerwowej w państwie. Szereg jego uprawnień, zwłaszcza w stosunku do parlamentu i rządu, pozwala, aby mógł on wypełniać funkcję regulatora funkcjonowania „maszyny” państwowej. Prezydent mógł bowiem w oparciu o tę grupę uprawnień prowadzić politykę zmierzającą

do wpływania na funkcjonowanie państwa. Rola prezydenta ulega wyraźnie wzmocnieniu, w świetle uprawnień tzw. władzy rezerwowej, na wypadek zagrożenia bezpieczeństwa państwa.

Z dotychczasowych rozważań wypływa generalny wniosek, że konstytucyjny zakres uprawnień Prezydenta RP określony w noweli kwietniowej z 1989 r. wyznaczał mu duży zakres władzy, obejmujący praktycznie wszystkie sfery działalności państwa oraz w stosunku do pozostałych naczelných organów władzy państwowej. W świetle konstytucyjnych uprawnień rysuje się mocna pozycja prawna prezydenta.

Poszukując analogii obecnych rozwiązań ustrojowych w tradycji polskiego prawa konstytucyjnego, można stwierdzić, że pozycja prawna Prezydenta RP zbliżała się do statusu prawnokonstytucyjnego prezydenta na gruncie Konstytucji kwietniowej. Porównując natomiast zakres tych uprawnień prezydenta do rozwiązań współczesnych, widzimy, że jego status prawny ma więcej cech wspólnych z pozycją prezydenta V Republiki Francuskiej czy też prezydenta fińskiego, aniżeli z pozycją prezydenta w ramach współczesnego systemu rządów parlamentarno-gabinetowych. Odmienne kształtuje się zakres uprawnień prezydenta w Małej konstytucji z 16 X 1992 r. Zostaną one omówione w następnych rozdziałach.

¹ Por. przedstawione wcześniej wywody dotyczące kształtowania się koncepcji instytucji prezydenta w procesie reform ustrojowych w 1989 r. (rozdz. II niniejszej pracy).

² Por. *Rok 1989. Geremek opowiada, Żakowski pyta*, Warszawa 1990, s. 128.

³ Por. *Druk sejmowy* nr 470.

⁴ Por. referat posła sprawozdawcy projektu nowelizacji Konstytucji PRL na posiedzeniu Sejmu 22 III 1989 r.; *Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia Sejmu...*, łąm 8; także wystąpienie Cz. Kiszczaka podczas spotkania w Magdalence 2 III 1989 r. — K. Dubiński: *Magdalena. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczak-Wałęsa*, Warszawa 1990, s. 61.

⁵ *Sprawozdanie stenograficzne z 45 posiedzenia Sejmu...*, łąm 8.

⁶ Por. K. Gebert: *Mebel*, Londyn 1990, s. 83.

⁷ Por. *ibidem*, s. 83, 91, 100–101 oraz Biuletyn Biura Prasowego Kancelarii Sejmu, nr 912/IX kad. i nr 919/IX kad.

⁸ Por. *Wykaz kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Zespół Prawny Kancelarii Prezydenta RP, Warszawa, 30 września 1990 r. (maszynopis powielony), s. 1–3.

⁹ Por. art. 1 pkt 2 ustawy z 8 III 1990 r. o zmianie Konstytucji RP (Dz.U. nr 16, poz. 94).

¹⁰ Por. art. 1 pkt 17 ustawy z 29 XII 1989 r. o zmianie Konstytucji RP (Dz.U. nr 75, poz. 444).

¹¹ Przykładem takiej ewolucji konstytucyjnych uprawnień Prezydenta RP są rozwiązania Małej konstytucji z 17 X 1992 r.

¹² Por. sprawozdanie Komisji Prac Ustawodawczych o przedstawionym przez Radę Państwa projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw (*Druki* nr 541 i 572); *Sprawozdanie stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu...*, łam 32.

¹³ Zob. uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw (*Druk sejmowy* nr 541).

¹⁴ Dz.U. nr 34, poz. 178.

¹⁵ Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 50 posiedzenia Sejmu...*, łam 33.

¹⁶ Zob. Dz.U. nr 73, poz. 435 i 436.

¹⁷ Między innymi w ustawach z 6 IV 1990 r. o Policji i o Urzędzie Ochrony Państwa (Dz.U. nr 30, poz. 179 i 180) oraz ustawie z 16 X 1992 r. o orderach i odznaczeniach (Dz.U. nr 90, poz. 450).

¹⁸ Na przestrzeni pierwszych lat funkcjonowania instytucji Prezydenta RP obserwuje się tendencję wzrostu ustawowego zakresu jego kompetencji. Liczba ustaw, w których te kompetencje są regulowane, obejmuje 55 pozycji. Por. *Wykaz kompetencji Prezydenta RP...*, s. 23–27.

¹⁹ W monografii poświęconej instytucji prezydenta Z. Witkowski wyodrębnił odpowiadające przyjętej konstrukcji prezydentury kompetencje obejmujące: 1) uprawnienia reprezentacyjne, 2) uprawnienia wobec parlamentu, 3) uprawnienia wobec rządu, 4) pozostałe uprawnienia; Z. Witkowski: *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (1921–1935)*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987, s. 61.

²⁰ Por. W. Komarnicki: *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 262 i nast.

²¹ Opierając się na tym kryterium, podział kompetencji Prezydenta RP proponował S. Car. Według niego uprawnienia prezydenta mieszczą się w zakresie: 1) aktów rządowych, 2) aktów administracyjnych, 3) aktów opartych na prerogatywach, 4) orędzia; S. Car: *Kontrasygnata*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1923, nr 10–14.

²² Por. W. Skrzydło: *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 153–154.

²³ W doktrynie przyjęto podobną podstawę dla podziału funkcji prezydenta w V Republice Francuskiej; por. W. Skrzydło: *op. cit.*, s. 155.

²⁴ Por. propozycje zakresu prerogatyw prezydenta uwzględniające założenia jego roli ustrojowej w procesie przemian ustrojowych, przedstawione przez Cz. Kiszcza podczas roboczego spotkania negocjatorów „Okrągłego stołu” w Magdalence 2 III 1989 r. — K. Dubiński: *op. cit.*, s. 61.

²⁵ Por. K. Gebert: *op. cit.*, s. 84.

²⁶ Por. A.N. Wróblewski: *O Sejmie de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 1, s. 19 i nast.

²⁷ Por. m.in. art. 87 konstytucji włoskiej; ust. 70 konstytucji belgijskiej; art. 136 pkt b konstytucji portugalskiej.

²⁸ Treść art. 31 określiła ustawa z 19 IV 1991 r. o zmianie Konstytucji RP (Dz.U. nr 41, poz. 176).

²⁹ Zob. zarządzenie Prezydenta RP z 3 VII 1991 r. w sprawie zarządzenia wyborów do Sejmu i Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 60, poz. 254).

³⁰ Art. 5 ust. 1 ustawy z 28 VI 1991 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu RP (Dz.U. nr 59, poz. 252).

³¹ Por. art. 4 ust. 2 i 3 oraz art. 53 ust. 2 ordynacji wyborczej do Sejmu RP.

³² Por. art. 8, 9, 12, 34, 35, 37, 39, 54, 75, 95 ustawy z 7 IV 1989 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu PRL X kadencji na lata 1989–1993 (Dz.U. nr 19, poz. 102, nr 36, poz. 198).

³³ Komisja Konstytucyjna Sejmu proponowała w projekcie ordynacji wyborczej usytuowanie organizacyjne Państwowej Komisji Wyborczej przy Kancelarii Sejmu. Prezydent L. Wałęsa zgłosił natomiast w swoim projekcie ordynacji wyborczej do Sejmu 4 VII 1991 r., wcześniej w uzasadnieniu i w propozycjach weta do ordynacji wyborczej z czerwca 1991 r., ulokowanie PKW przy Kancelarii Prezydenta RP. Ostatecznie przyjęto rozwiązanie zaproponowane przez Komisję Konstytucyjną (art. 55 ordynacji wyborczej do Sejmu RP). Por. *Znowu weto?*, „Gazeta Świąteczna” nr 138 z 15–16 VI 1991 r., s. 1.

³⁴ Sejm 10 V 1991 r. uchwalił po raz pierwszy ordynację wyborczą do Sejmu RP. Do ustawy tej prezydent zgłosił swoje weto (*Druk sejmowy* nr 908), przyjęte przez Sejm 13 VI 1991 r. Sejm postanowił wobec tego, że na 64 posiedzeniu rozpatrzy nowy projekt ordynacji przygotowany przez Komisję Konstytucyjną. Zob. „Rzeczpospolita” nr 138 (2873) z 15–16 VI 1991 r., s. 2. Sejm uchwalił 15 VI 1991 r. nową wersję ordynacji, w stosunku do której prezydent ponownie 26 VI 1991 r. zgłosił weto (*Druk sejmowy* nr 944). Sejm, obalając weto prezydenta na posiedzeniu Sejmu 28 VI 1991 r., uchwalił ordynację w kształcie nadanym ustawą z 15 VI 1991 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu RP. Por. K. Groblewski: *Prezydenckie weto dla ordynacji wyborczej*, „Rzeczpospolita” nr 135 (2870) z 12 VI 1991 r., s. 1; także treść weta prezydenckiego do ustawy z 15 VI 1991 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu RP, „Gazeta Wyborcza” nr 148 z 27 VI 1991 r., s. 3.

³⁵ Po podpisaniu ustawy 28 VI 1991 r. prezydent wniósł nowy projekt Ordynacji wyborczej do Sejmu RP (*Druk sejmowy* nr 953). Sejm na 67 posiedzeniu 11 VII 1991 r. projekt ten odrzucił większością 222 głosów, przeciw 102, przy 7 głosach wstrzymujących się. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 67 posiedzenia Sejmu...*, łam 13.

³⁶ Por. treść listu Prezydenta RP do Sejmu, „Gazeta Świąteczna” nr 138, z 15–16 VI 1991 r., s. 1.

³⁷ Por. *Listy o ordynacji*, „Gazeta Wyborcza” nr 132 z 8–9 VI 1991 r., s. 4; także M. Kozakiewicz: *Byłem marszałkiem kontraktowego*, Warszawa (b.r.w.), s. 163–172.

³⁸ W wywiadzie telewizyjnym 23 X 1991 r. emitowanym „na żywo” prezydent kilkakrotnie powiedział, że „komuniści muszą do końca przegrać”, zaznaczając, że trwa walka ze starym systemem; zob. „Rzeczpospolita” nr 250 (2985) z 25 X 1991 r., s. 1.

³⁹ Por. art. 21 ust. 2 i 3 ustawy z 19 IV 1991 r. o zmianie Konstytucji RP.

⁴⁰ Por. art. 88 konstytucji włoskiej; art. 12 konstytucji V Republiki Francuskiej; także W. Skrzydło: *op. cit.*, s. 159.

⁴¹ Zasady rozwiązania przez prezydenta zostały właściwie uzgodnione na spotkaniach roboczych „Okrągłego stołu” w Magdalence i w tym kształcie zaakceptowane w *Porozumieniach* i przez Komisję Nadzwyczajną Sejmu. Na temat prowadzonych uzgodnień szczegółowo pisze K. Dubiński; *op. cit.*, s. 150–153.

⁴² B. Geremek przytacza jedną z negocjacyjnych argumentacji na rzecz uprawnienia prezydenta do rozwiązania Sejmu: „Nikt nie wie, jak nowy parlament będzie funkcjonował, więc, być może, interes Polski będzie wymagał zlikwidowania go, jeśli zacznie destabilizować państwo”. (*Rok 1989...*, s. 93). Natomiast K. Dubiński przedstawia stanowisko negocjatorów strony koalicyjno-rządowej, wypowiedziane przez A. Gdule: „Chcemy mieć

precyzyjne i jasne zagwarantowanie naszych sojuszków międzynarodowych. Mówię to jasno i otwarcie". K. Dubiński: *op. cit.*, s. 152.

⁴³ Oryginalne rozwiązanie przyjmowała konstytucja weimarska Niemiec z 1919 r. Rozstrzygnięcie konfliktu między prezydentem (władzą wykonawczą) a parlamentem (Reichstagiem) było przekazane wyborcom. Na wniosek parlamentu rozstrzygano w głosowaniu powszechnym decyzję o rozwiązaniu parlamentu lub o odwołaniu prezydenta. Zob. szerzej L. Gembarszewski: *Stosunek prezydenta do parlamentu według najnowszych konstytucji*, „Gazeta Administracji i Policji Państwowej” 1924, nr 39.

⁴⁴ W Anglii Izba Gmin rozwiązywana jest przez króla na wniosek rządu, a właściwie na żądanie premiera, wówczas gdy ocenia, że istnieją dogodne warunki polityczne do przeprowadzenia wyborów parlamentarnych i zapewnienia zwycięstwa wyborczego ich partiom, a tym samym przedłużenia sprawowania rządów na kolejne 5 lat. Natomiast we Francji prawo rozwiązywania parlamentu spełnia rolę realnej groźby dla Zgromadzenia Narodowego w przypadku negatywnej postawy wobec rządu cieszącego się zaufaniem prezydenta. Traktowane jest również jako wyraz nieufności wobec Zgromadzenia, a także jako okazja do przekształcenia wyborów parlamentarnych w plebiscyt na rzecz prezydenta. Por. K. Wołowski: *Prezydent republiki w powojennej Francji (IV i V Republika)*, Warszawa-Poznań 1973, s. 194.

⁴⁵ W okresie 30 lat obowiązywania konstytucji V Republiki prezydenci korzystali z tego prawa czterokrotnie (2 razy de Gaulle w latach 1962 i 1968, 2 razy F. Mitterrand w latach 1981 i 1988). Zob. W. Skrzydło: *op. cit.*, s. 158.

⁴⁶ Por. K. Wołowski: *op. cit.*, s. 195.

⁴⁷ Por. W. Skrzydło: *op. cit.*, s. 160; P. Winczorek: *Głowa państwa w wyborach parlamentarnych*, „Rzeczpospolita” nr 170 (2905) z 23 VII 1991 r., s. 3.

⁴⁸ Por. M. Kruk: *Kilka uwag o zmianie konstytucji*, „Gazeta Prawnicza” nr 14, z 16 VII 1989 r., s. 5.

⁴⁹ Por. P. Winczorek: *Rozwiązanie parlamentu: aspekt konstytucyjnoprawny*, „Rzeczpospolita” nr 149 (2884), z 28 VI 1991 r., s. 3.

⁵⁰ W doktrynie francuskiej także podkreśla się wyłącznie konsultatywny charakter zasięganej przez prezydenta opinii u premiera i przewodniczących obydwu izb. Por. K. Wołowski: *op. cit.*, s. 193, przypis 27.

⁵¹ Zob. uchwałę Sejmu RP z 30 VII 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Mon. Pol. nr 26, poz. 185).

⁵² Por. A. Burda: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978, s. 269.

⁵³ Por. wypowiedź J. Reykowskiego, współprzewodniczącego Zespołu do spraw Reform Politycznych „Okrągłego stołu”, który podkreślał, że uprawnienia prezydenta mają tę samą strukturę co uprawnienia Senatu, z wyjątkiem prawa rozwiązywania parlamentu i wprowadzenia stanu wyjątkowego — K. Dubiński: *op. cit.*, s. 152.

⁵⁴ Por. K.H. Jabłoński: *A jeśli już będziesz Panie Prezydencie...*, „Gospodarka-Administracja Państwowa” nr 7, z 1 IV 1989 r., s. 2.

⁵⁵ Konstytucja włoska upoważnia prezydenta do przedstawienia izbom projektów z inicjatywy rządu (art. 87 punkt 4). Według konstytucji francuskiej prezydent posiada inicjatywę ograniczoną do kilku spraw i realizuje ją w formie referendum (a nie bezpośrednio w Zgromadzeniu Narodowym). Nie jest to jego osobista inicjatywa, lecz realizowana na wniosek rządu lub wniosek obu izb (art. 11).

⁵⁶ W systemie parlamentarnym inicjatywa ustawodawcza należy do parlamentu (jednej lub obu izb) i rządu. Jest to, naturalnie, konsekwencją przyjęcia systemu rządów parlamentarnych, w którym inicjatywa ustawodawcza udzielona jest tylko rządowi z racji ustanowienia parlamentarnej odpowiedzialności rządu. W systemie prezydenckim, opartym na najdalej posuniętym podziale władz, konstytucja USA prawa tego nie przyznała prezydentowi, rezerwując go tylko dla członków parlamentu. Zmusza to władzę wykonawczą (prezydenta) do szukania kontaktu z Kongresem w celu pobudzenia procesu ustawodawczego. Przyjęta została praktyka, że prezydent w swych orędziach do Kongresu wskazuje na potrzebę wydania pewnych ustaw bądź też porozumiewa się w tej sprawie za pośrednictwem swoich sekretarzy stanu z komisjami Kongresu. Zob. szerzej na ten temat K. Nowak: *System prezydencki Stanów Zjednoczonych*, Toruń 1969, s. 103 i nast. oraz S. Gebert: *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1981, s. 301 i nast.

⁵⁷ Przekonuje nas o tym przegrana w obecnym Sejmie batalia prezydenta L. Wałęsy o ustawę konstytucyjną w sprawie powoływania i odwoływania rządu oraz o inne zmiany dotyczące funkcjonowania najwyższych organów państwa (tzw. Mała konstytucja, której projekt prezydent przedstawił w Sejmie 5 XII 1991 r.).

⁵⁸ Por. T. Szymczak: *Instytucja Prezydenta RP według noweli kwietniowej i w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 10, s. 11.

⁵⁹ Prezydent W. Jaruzelski dwukrotnie zgłosił inicjatywę ustawodawczą. Po raz pierwszy została zgłoszona w lutym 1990 r. i dotyczyła ustawy o zmianie przepisów o godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej (*Druk sejmowy* nr 269). Druga inicjatywa z 19 IX 1990 r. dotyczyła zmiany Konstytucji RP w sprawie skrócenia kadencji prezydenta (*Druk sejmowy* nr 531). Także prezydent L. Wałęsa w pierwszym roku swojej prezydentury korzystał powściągliwie z prawa inicjatywy ustawodawczej; 4 VII 1991 r. zgłosił projekty ustaw o zmianie Konstytucji RP (*Druk sejmowy* nr 952) i ordynacji wyborczej do Sejmu RP (*Druk sejmowy* nr 953); następnie projekt ustawy o zmianie ustaw — Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Prokuraturze, o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe (*Druk sejmowy* nr 1089); w dniu 3 XII 1991 r. skierował do Sejmu projekt ustawy konstytucyjnej o powoływaniu i odwoływaniu Rządu oraz innych zmianach dotyczących najwyższych organów państwa (*Druk sejmowy* nr 6/I kadencja Sejmu RP).

⁶⁰ Por. A. Miller: *Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie ustawodawstwa*, „Palestra” 1927, nr 12, s. 513 i nast.

⁶¹ Por. E. Gdulewicz: *Instytucja promulgacji ustawy w konstytucji V Republiki Francuskiej*, [w:] *Państwo–Ustrój–Konstytucja. Studia*, Wyd. UMCS, Lublin 1991, s. 69–71.

⁶² Por. S. Rozmaryn: *Podpisanie i ogłoszenie ustawy w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 1, s. 3.

⁶³ Por. obowiązujący jeszcze art. 52–53 uchwały Sejmu z 30 VII 1992 r., Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Mon. Pol. nr 26, poz. 185).

⁶⁴ Ustawa z 30 XII 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw RP i Dziennika Urzędowego RP „Monitor Polski” (Dz.U. nr 58, poz. 524 z późn. zm.). Obecna nazwa tych urzędowych publikatorów wróciła do nazwy przyjętej w tekście pierwotnym.

⁶⁵ Zgodnie z art. 2 ustawy z 29 IV 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.) przy orzekaniu o konstytucyjności aktu bada się także „dochowanie ustawowego trybu wymaganego do wydania aktu”.

⁶⁶ Art. 35 Konstytucji marcowej stanowił: *Jeżeli Senat nie podniesie w ciągu 30 dni od dnia doręczenia mu uchwalonego projektu ustawy żadnych przeciwko niemu zarzutów — Prezydent Rzeczypospolitej zarządzi ogłoszenie ustawy.*

⁶⁷ Terminem „promulgacja” (łac. *promulgatio* — oficjalne ogłoszenie jakiegoś aktu prawnego nadające mu moc obowiązującą) określa się czynności podpisania ustawy przez prezydenta między innymi we Francji (art. 10), w Portugalii (art. 137), we Włoszech (art. 87).

⁶⁸ W polskiej nauce prawa S. Rozmaryn przeciwstawił pojęciu „promulgacja” termin „podpisanie ustawy” — według niego oznacza on przeznaczone do ogłoszenia stwierdzenie jej uchwalenia przez Sejm, które jest jakimś odrębnym aktem od promulgacji, rozumianym jako akt wykonawczy nadający ustawie „moc wykonawczą”. Konkludował, że w odniesieniu do okresu funkcjonowania odnośnych uprawnień Przewodniczącego i Sekretarza Rady Państwa obca jest na gruncie prawa w Polsce nie tylko nazwa „promulgacja”, lecz również jej istota. Por. S. Rozmaryn: *op. cit.*, s. 8.

⁶⁹ Por. poglądy na ten temat w nauce francuskiej — E. Gdulewicz: *op. cit.*, s. 70.

⁷⁰ Por. M. Zimmermann: *Kwestia promulgacji ustaw w nowej konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1937, nr 3, s. 396 i nast.

⁷¹ Konstytucja austriacka używa określenia *Beurkundung* (art. 47 ust. 1 i 3), natomiast Konstytucja RFN terminu *Ausfertigung* (art. 82 ust. 1).

⁷² W toczonym od początków III Republiki Francuskiej sporze o charakter prawny aktu promulgacji wyróżnić można dwa nurty. Jeden z nich uznawał promulgację za akt wykonawczy wobec izby z tej racji, że akt uchwalony przez parlament jest ustawą i konieczność promulgacji wynika z woli izb. Drugi natomiast zaliczał promulgację do ustawodawstwa, gdyż akt uchwalony przez izby nie jest ustawą, a staje się nią dopiero po promulgacji, która ma charakter władzy legislacyjnej (*pouvoir législatif*). Por. E. Gdulewicz: *op. cit.*, s. 71; także S. Rozmaryn: *op. cit.*, s. 4 (przypis 3).

⁷³ Za taką interpretacją przemawiała wykładnia systemowa, oparta na treści art. 20 ust. 1 i 2 Konstytucji RP: *1. Najwyższym organem władzy państwowej jest Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. 2. Sejm jako najwyższy wyraziciel woli Narodu urzeczywistnia jego suwerenne prawa.*

⁷⁴ Podobne rozwiązania znane są w konstytucjach niektórych państw, między innymi we Francji (art. 10) i w Portugalii (art. 139 i 277).

⁷⁵ Znacznie krótsze terminy niż obecnie obowiązujące w konstytucji nie powinny wpłynąć negatywnie na merytoryczne wykonywanie uprawnień przez prezydenta. Poprawność merytoryczna podejmowanych decyzji nie jest funkcją określonych długich terminów, lecz sprawności organizacyjnej i fachowości służb prawnych w aparacie pomocniczym prezydenta.

⁷⁶ Po raz pierwszy w 1989 r. w związku z rozbieżnością interpretacji art. 27 ust. 1 przy zmianie ustawy o Trybunale Konstytucyjnym i w 1991 r. na tle braku precyzyjnej regulacji tegoż artykułu w związku z projektem ustawy o radiofonii. Zob. szerzej na temat sporu wokół interpretacji art. 27 Konstytucji RP — *Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu*, Poznań–Warszawa 1990, z. 1, s. 21–48.

⁷⁷ W 1923 r. powstał ostry konflikt między Sejmem i Senatem w sprawie ustawy o Akademii Sztuk Pięknych w Krakowie. Por. J. Pietrzak: *O poprawkach Senatu — historycznie*, [w:] *Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu...*, z. 1, s. 48 i nast.

⁷⁸ Por. pismo Prezydenta RP W. Jaruzelskiego z 4 I 1990 r. do M. Kozakiewicza — Marszałka Sejmu RP oraz pismo Marszałka Sejmu RP z 11 I 1990 r. do Prezydenta RP W. Jaruzelskiego, Archiwum Kancelarii Prezydenta RP, Biuro Prawne — sygn. ZL 14-139-90.

⁷⁹ Por. J. Pietrzak: *op. cit.*, s. 50.

⁸⁰ W nauce prawa okresu międzywojennego W. Komarnicki reprezentował stanowisko, według którego prezydent nie ingeruje w spór między izbami parlamentu, nie mający pokrycia w praktyce ustrojowej. Zob. W. Komarnicki: *op. cit.*, s. 263.

⁸¹ Określenia tego używa J. Stembrowicz: *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 281; K. Wołowski: *op. cit.*, s. 180; W. Zakrzewski: *Pocket veto prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 1, s. 73.

⁸² Odmienny pogląd wyraził w doktrynie L. Garlicki twierdząc, że „postanowienia konstytucyjne nie stwarzają... wyraźnych podstaw do uznania dopuszczalności przerwania czy zawieszenia biegu tego terminu” — L. Garlicki: Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 22 VIII 1990 (K7/90), „Państwo i Prawo” 1991, nr 1, s. 112.

⁸³ Po raz pierwszy z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego wystąpił prezydent W. Jaruzelski 19 VI 1990 r., skarżąc art. 2 punkt 1 i 2 ustawy z 24 V 1990 r. o zmianie ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym pracowników i ich rodzin oraz ustawy o zmianie niektórych przepisów o zaopatrzeniu emerytalnym. Trybunał Konstytucyjny na posiedzeniu 22 VII 1991 r. wniosek prezydenta oddalił (orzekł zgodność skarżonych ustaw z konstytucją). Z drugim wnioskiem wystąpił także prezydent W. Jaruzelski 19 XII 1990 r. w sprawie zgodności z konstytucją ustawy z 9 XI 1990 r. o przejęciu majątku byłej PZPR. W tym przypadku na wniosek prezydenta L. Wałęsy o wycofanie wniosku swego poprzednika Trybunał Konstytucyjny 13 II 1991 r. postanowił pozostawić wniosek poprzedniego prezydenta bez rozpoznania (por. „Rzeczpospolita” nr 40 (2775) z 16–17 II 1991 r., s. 2).

⁸⁴ Podobne stanowisko wyraził Trybunał Konstytucyjny w głosowanym orzeczeniu TK. Zdaniem Trybunału prezydent może skorzystać z procedury art. 27 ust. 4, jeśli chce wzmocnić swoje stanowisko autorytetem Trybunału Konstytucyjnego lub też może bezpośrednio zakwestionować konstytucyjność ustawy wobec Sejmu w trybie weta prezydenckiego. Por. *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 1990 r.*, Warszawa 1991, s. 49 oraz L. Garlicki: *op. cit.*, s. 112.

⁸⁵ Zob. ustawę z 29 IV 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. nr 22, poz. 98 z późn. zm.) oraz uchwałę Sejmu PRL z 31 VII 1985 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym (Dz.U. nr 38, poz. 184).

⁸⁶ Por. art. 203 ustawy z 17 XI 1964 r. — Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. nr 43, poz. 296 z późn. zm.).

⁸⁷ Por. art. 19 uchwały Sejmu w sprawie szczegółowego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym.

⁸⁸ Zob. „Rzeczpospolita” nr 40 (2775) z 16–17 II 1991 r., s. 2.

⁸⁹ Trybunał Konstytucyjny przy formułowaniu tego poglądu powołał się na art. 33 ust. 2 Konstytucji RP i art. 6 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym.

⁹⁰ Por. *Informacja o istotnych problemach...*, s. 50.

⁹¹ Z obowiązującego trybu postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym nie wynika obowiązek doręczenia prezydentowi takiego orzeczenia przez prezesa Trybunału Kon-

stytucyjnego (art. 47 ust. 1 i 2). Takie rozwiązanie jest dyskusyjne, zwłaszcza w kontekście niezwłocznego obowiązku podpisania ustawy. Skoro ustawa o Trybunale Konstytucyjnym przewiduje doręczenie odpisu orzeczenia dla organu kierującego pytanie prawne (art. 22 ust. 4), tym bardziej niezrozumiałe jest pominięcie prezydenta w przyjętych zasadach doręczenia orzeczeń przez Trybunał Konstytucyjny. Wypływają z tego wnioski *de lege ferenda* niezwłocznej zmiany zasad proceduralnych w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym. Natomiast stanowisko TK w kwestii niezwłocznego podpisania ustawy budzi, zdaniem L. Garlickiego, wątpliwości (por. L. Garlicki: *op. cit.*, s. 113).

⁹² Por. cyt. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego..., s. 32–33.

⁹³ Konstytucja V Republiki Francuskiej przewiduje w art. 62 ust. 1, że postanowienia Rady Konstytucyjnej wydane na wniosek między innymi prezydenta, zanim ustawa zostanie promulgowana, uznające ustawę za niekonstytucyjną, nie mogą być promulgowane ani wejść w życie.

⁹⁴ Por. weto prezydenta W. Jaruzelskiego z 22 X 1990 r. w sprawie ustawy z 29 IX 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (pismo Prezydenta RP do Sejmu RP — znak: ZL 14-139-90); także weto prezydenta L. Wałęsy z 26 VI 1991 r. w sprawie ustawy z 15 VI 1991 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu RP (*Druk sejmowy* nr 944) „Gazeta Wyborcza” nr 148 z 27 VI 1991 r., s. 3.

⁹⁵ W praktyce ustrojowej taka sytuacja miała miejsce w związku z ustawą z 29 IX 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Mianowicie pismem z 12 X 1990 r. przewodniczący Klubu Poselskiego PSL Józef Zych zgłosił do prezydenta w imieniu swojego Klubu i 78 posłów reprezentujących inne ugrupowania polityczne (PSL, OKP, posłów bezpartyjnych) wniosek, aby prezydent nie podpisywał przedmiotowej ustawy. Nie można, oczywiście, stwierdzić, w jakim stopniu wniosek posłów czy inne formy nacisku na prezydenta (uznać można za takie formy telegramy i listy adresowane do prezydenta przez weteranów II wojny światowej i mieszkańców tzw. ziem odzyskanych) wpłynęły na decyzję prezydenta W. Jaruzelskiego o zgłoszeniu weta wobec tej ustawy. Inny przykład podejmowanych prób nacisku przez niektóre ugrupowania polityczne, chyba skutecznych, na prezydenta L. Wałęsę można wskazać w odniesieniu do toczonych w 1991 r. sporów o treść ordynacji wyborczej do Sejmu RP.

⁹⁶ Por. E. Gdulewicz: *op. cit.*, s. 77 (także powołaną literaturę francuskiej nauki prawa); K. Nowak: *op. cit.*, s. 112.

⁹⁷ Por. podobny problem na gruncie relacji art. 61 i art. 10 ust. 2 konstytucji V Republiki Francuskiej. Stanowisko doktryny francuskiej omawia E. Gdulewicz: *op. cit.*, s. 77 i nast.

⁹⁸ Zob. *Informacja o istotnych problemach...*, s. 49. Powyższy pogląd, jak można wnosić na podstawie sposobu przedstawienia w cytowanym dokumencie, Trybunał Konstytucyjny uznał za własny. W rzeczywistości Trybunał podzielił w pełni stanowisko L. Garlickiego, który pisał: Wykluczyć natomiast m.zd. należy możliwość skorzystania przez Prezydenta najpierw z prawa weta z art. 27 ust. 5, a w razie jego odrzucenia, zwrócenia się z kolei do TK w trybie art. 27 ust. 4” (L. Garlicki: *op. cit.*, s. 113).

⁹⁹ Pogląd tej treści wyraził Trybunał Konstytucyjny. Zob. *Informacja o istotnych problemach...*, s. 49.

¹⁰⁰ Podobne stanowisko wydaje się zajmować L. Garlicki. Twierdził on wprawdzie, że obie procedury z art. 27 Konstytucji RP wykluczają się (por. przypis 98), jednak w dalszym wywodzie stwierdził: „Orzeczenie o zgodności ustawy z Konstytucją zobowiązuje,

zdaniem TK, Prezydenta do niezwłocznego podpisania ustawy. Ta ostatnia konkluzja nie wydaje się już tak oczywista. Przede wszystkim Prezydent może jeszcze wnieść weto oparte na innych zarzutach. Po drugie, skutki prawne orzeczeń TK o zgodności ustawy z Konstytucją nie są jednoznacznie określone, można więc bronić stanowiska, że Prezydent mógłby jednak podtrzymać pogląd o niekonstytucyjności ustawy i odmówić jej podpisania w trybie art. 27 ust. 5” (L. Garlicki: *op. cit.*, s. 113).

¹⁰¹ Por. treść weta prezydenta L. Wałęsy z 26 VI 1991 r. w sprawie ustawy z 15 VI 1991 r. — Ordynacja wyborcza do Sejmu RP („Gazeta Wyborcza” nr 148 z 27 VI 1991 r., s. 3).

¹⁰² Zob. *Prezydencka legislacja*, „Rzeczpospolita” nr 306 (3344) z 31 XII 1992 r. (dodatek: „Prawo co dnia”, s. I).

¹⁰³ Zob. pismo Prezydenta RP W. Jaruzelskiego do Sejmu RP z 22 X 1990 r., (znak: ZL 14-139-90).

¹⁰⁴ Zob. tekst jednolity; Dz.U. 1933, nr 24, poz. 22; zmiana Dz.U. 1990, nr 41, poz. 325.

¹⁰⁵ Por. pismo Prezydenta RP W. Jaruzelskiego do Marszałka Sejmu RP M. Kozakiewicza z 16 XI 1990 r. (znak: ZL 14-139-90).

¹⁰⁶ Por. E. Gdulewicz: *op. cit.*, s. 80; K. Wołowski: *op. cit.*, s. 190.

¹⁰⁷ Szerzej na temat łączności prezydenta z Kongresem pisze S. Gebert: *op. cit.*, s. 494–502.

¹⁰⁸ Zob. K. Wołowski: *op. cit.*, s. 190–191.

¹⁰⁹ Zob. *Druk sejmowy* nr 542 oraz wystąpienie posła J. Szymańskiego na 40 posiedzeniu Sejmu 27 IX 1990 r. (*Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu...*, łam 60–61); także *Druk sejmowy* nr 1148 i jego omówienie przez ministra — szefa Urzędu Rady Ministrów K. Żabińskiego na 77 posiedzeniu Sejmu 10 X 1991 r. (*Sprawozdanie stenograficzne z 77 posiedzenia Sejmu...*, łam 113).

¹¹⁰ Z pewnością prezydent L. Wałęsa chciał podkreślić osobiste poparcie dla rządu J.K. Bieleckiego przez swoje uczestniczenie w części obrad Sejmu, kiedy był rozpatrywany poselski wniosek o wotum zaufania dla rządu, w związku z którym premier J.K. Bielecki podczas wystąpienia na 71 posiedzeniu Sejmu 30 VII 1991 r. złożył dymisję Rady Ministrów. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 70 posiedzenia Sejmu...*, łamy 131–134.

¹¹¹ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 21 posiedzenia Sejmu...*, łamy 7–10.

¹¹² Zob. „Rzeczpospolita” nr 347 z 6 XII 1991 r., s. 1–2.

¹¹³ Prezydenckie projekty ustaw o zmianie Konstytucji RP (*Druk sejmowy* nr 952) i ordynacji wyborczej do Sejmu RP (*Druk sejmowy* nr 953) przedstawił na 67 posiedzeniu Sejmu RP 11 VII 1991 zastępca szefa Kancelarii Prezydenta RP Sławomir Siwek. Prezydent w piśmie z 4 VII 1991 r. do Marszałka Sejmu, będącym pismem przewodnim do zgłoszonych projektów, upoważnił S. Siwka do reprezentowania go w pracach legislacyjnych. W trakcie debaty poseł J. Szymański kwestionował zgodność tego upoważnienia z art. 33 ust. 1 Konstytucji RP, podnosząc okoliczność, że jedynie minister stanu ma w świetle konstytucji wystarczające upoważnienie do występowania w Sejmie. Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 67 posiedzenia Sejmu...*, łamy 6–7.

¹¹⁴ Przykładem takiej korespondencji mogą być „listy o ordynacji”, wokół których pojawiło się sporo kontrowersji. Oczywiście, wiązało się to z treścią tej korespondencji, a nie formą wymiany stanowisk między prezydentem a izbami. Por. „Gazeta Wyborcza” nr 132 z 8–9 VI 1991 r., s. 4.

¹¹⁵ W zgłoszonych w 1991 r. projektach dotyczących problematyki stosunków między parlamentem, rządem a prezydentem interesujące nas zagadnienia były podniesione w rządowym projekcie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej (*Druk sejmowy* nr 1148) oraz w przygotowanym przez Komisję Konstytucyjną projekcie ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej (*Druk sejmowy* nr 1154). Także prezydent L. Wałęsa zgłosił 3 XII 1991 r. do Sejmu I kadencji projekt ustawy konstytucyjnej o powoływaniu i odwoływaniu rządu oraz innych zmianach dotyczących najwyższych organów państwa (*Druk sejmowy* nr 6). W trakcie prac parlamentarnych projekty te z różnych względów upadły. W lutym 1992 r. rząd J. Olszewskiego zapowiedział zgłoszenie rządowego projektu tzw. Małej konstytucji, który miał dotyczyć ustawy konstytucyjnej o składzie, powoływaniu i odwoływaniu rządu oraz ustawy o upoważnieniu Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń ustawodawczych (zob. „Rzeczpospolita” nr 29 (3067) z 4 II 1992 r., s. 1).

¹¹⁶ Por. art. 21 ust. 2 i 3 w brzmieniu ustawy z 19 IV 1991 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 41, poz. 176).

¹¹⁷ Odmienne stanowisko wyraził W. Sokolewicz, który twierdził, że prezydent uzyskał rozstrzygający wpływ na kształtowanie składu rządu (por. W. Sokolewicz: *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6, s. 18). Jednakże w innym miejscu nie twierdził już tak kategorycznie, skłaniając się ku innemu pogładowi: „Przesadną wydaje mi się ocena, iż skład rządu w pełni uzależniony jest od woli prezydenta” (W. Sokolewicz: *Konstytucja wobec ewolucyjnej zmiany ustroju: od dyktatury proletariatu do dekomunizacji parlamentarnej*, „Studia Konstytucyjne”, t. VIII *Zmiany konstytucyjne a system organów państwa*, pod red. Z. Jarosza, Warszawa 1990, s. 56).

¹¹⁸ W ten sposób określone są uprawnienia prezydenta we Francji, gdzie, zgodnie z art. 8 konstytucji V Republiki, mianuje on pierwszego ministra. Por. W. Skrzydło: *op. cit.*, s. 156; K. Wołowski: *op. cit.*, s. 167.

¹¹⁹ W literaturze prawa konstytucyjnego W. Sokolewicz twierdził, że „porozumienie premiera z prezydentem w doborze składu Rady Ministrów (...) należy tłumaczyć jako kurtuazyjne określenie potrzeby uzyskania zgody prezydenta”. Pogląd ten wydaje się dyskusyjny, zwłaszcza w świetle praktyki ustrojowej. (W. Sokolewicz: *Kwietniowa zmiana...*, s. 18). Zgoła odmiennie kształtuje się prawo prezydenta we Francji, gdzie na podstawie art. 8 konstytucji mianuje on rząd na wniosek premiera, w praktyce zaś uprawnienie to jest o wiele większe. Przyjmuje się w doktrynie, że faktycznie decydującą rolę przy powoływaniu gabinetu spełnia prezydent (por. J. Stembrowicz: *Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych. Francja*, Warszawa 1977, s. 79).

¹²⁰ W odniesieniu do przyjętych rozwiązań w projekcie konstytucji opracowanym przez Komisję Konstytucyjną Sejmu X kadencji mocno akcentowana była zasada, że odwołanie premiera pociąga za sobą dymisję rządu (por. wystąpienie posła J. Trzczińskiego na 78 posiedzeniu Sejmu 18 X 1991 r. — *Sprawozdanie stenograficzne z 78 posiedzenia Sejmu...*, łam 276). Zasada ta w konstytucji francuskiej wynika wprost z art. 8: *Prezydent Republiki powołuje premiera. Podejmuje decyzję o zwolnieniu go z wykonywania funkcji na podstawie przedłożonego przez premiera wniosku o dymisję rządu*.

¹²¹ Zgłoszenie do Sejmu dymisji rządu zarówno przez premiera T. Mazowieckiego, jak i przez premiera J.K. Bieleckiego było poprzedzone decyzją Rady Ministrów o usta-

pieniu, podjętą w formie uchwały na wniosek premiera. Wprawdzie premier T. Mazowiecki po ogłoszeniu wyników wyborów prezydenckich osobiście w wystąpieniu telewizyjnym 26 XI 1990 r. poinformował, że podjął decyzję o dymisji rządu, jednak została ona także formalnie potwierdzona przez Radę Ministrów.

¹²² Por. T. Szymczak: *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 15.

¹²³ W projekcie rządowym ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą z 5 X 1991 r. był przewidziany podobny zakres spraw do rozpatrzenia przez Radę Gabinetową. Art. 16 projektu przewidywał, że w celu rozpatrzenia stanowiska prezydenta w ważnych sprawach państwowych, należących do kompetencji rządu, prezes Rady Ministrów na życzenie prezydenta zwołuje Radę Gabinetową. Zob. *Druk sejmowy* nr 1148.

¹²⁴ Szerzej na temat znaczenia ustrojowego prawa prezydenta V Republiki do przewodniczenia Radzie Ministrów zob. W. Skrzydło: *op. cit.*, s. 155; K. Wołowski: *op. cit.*, s. 178–179.

¹²⁵ Por. na ten temat E. Milewicz: *Co na to konstytucja?*, „Gazeta Wyborcza” nr 270 z 20 XI 1991 r., s. 2 oraz W. Załuska: *Trzy warianty prezydenta*, ibidem, s. 2.

¹²⁶ Por. W. Bereś, J. Skoczylas: *Generał Kiszczał mówi... prawie wszystko*, Warszawa 1991, s. 273–275; M.F. Rakowski: *Jak to się stało*, Warszawa 1991, s. 241–242.

¹²⁷ Podobny układ polityczny (lewicowy prezydent i prawicowy premier) funkcjonował we Francji w latach 1986–1988. Termin *cohabitation* pochodzi z języka francuskiego i oznacza w języku politycznym koegzystencję instytucjonalną prezydenta z premierem o odmiennej biegunowo orientacji politycznej. Szerzej na ten temat pisali W. Skrzydło: *Ustrój polityczny V Republiki w okresie kohabitacji*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 2–3, s. 211 i nast. oraz M. Duverger: *Bréviaire de la Cohabitation*, Paris 1986 i *La Cohabitation des Français*, Paris 1987.

¹²⁸ Zob. *Prezydenci Polski*, pod red. A. Ajnenkiela, Warszawa 1991, s. 176–177.

¹²⁹ Koalicję popierającą kandydaturę J. Olszewskiego na premiera zawiązało początkowo pięć ugrupowań politycznych: Porozumienie Centrum (PC), Zjednoczenie Chrześcijańsko-Narodowe (ZChN), Konfederacja Polski Niepodległej (KPN), PSL „Solidarność” i „Solidarność” Rolników Indywidualnych oraz Kongres Liberalno-Demokratyczny (KLD). Z tej koalicji wystąpił Kongres Liberalno-Demokratyczny, jak można sądzić pod wpływem rozmów liderów ugrupowania z prezydentem.

¹³⁰ Niewątpliwie kandydatem prezydenta na stanowisko ministra spraw zagranicznych był K. Skubiszewski, minister w dwóch poprzednich rządach. W audycji telewizyjnej „Godzina szczerości” 25 I 1992 r. A. Stelmachowski, były marszałek Senatu, potwierdził, że był przewidywany przez koalicję jako kandydat na stanowisko ministra spraw zagranicznych i pod wpływem rozmowy z prezydentem L. Wałęsą jego kandydatura została wycofana. W rządzie J. Olszewskiego objął on stanowisko ministra edukacji narodowej.

¹³¹ W październiku 1991 r. zgłoszono do prac ustawodawczych dwa projekty ustaw konstytucyjnych o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej — rządowy (*Druk sejmowy* nr 1148) i sejmowy (*Druk sejmowy* 1154). Po pierwszym czytaniu na 77 posiedzeniu Sejmu 10 X 1991 r. projekt rządowy został odrzucony (zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 77 posiedzenia Sejmu*, łam 206). Natomiast projekt Komisji Konstytucyjnej został skierowany do drugiego czytania. Także ten projekt po drugim czytaniu na 78 posiedzeniu Sejmu 18 X 1991 r. podzielił los projektu rządowego.

Sejm większością 131 głosów, przy 94 głosach przeciwnych i 39 głosach wstrzymujących się, odrzucił sejmowy projekt ustawy konstytucyjnej (zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 78 posiedzenia Sejmu*, łam 303). Prezydencki projekt tzw. Małej konstytucji (*Druk sejmowy* nr 6) wpłynął do Sejmu 3 XII 1991 r. Projekt po pierwszym czytaniu na 3 posiedzeniu Sejmu I kadencji 5 XII 1991 r. został przekazany do opracowania Komisji Nadzwyczajnej. W trakcie prac nad tym projektem prezydent wycofał swoją inicjatywę w tym zakresie. Sejm na posiedzeniu 30 I 1992 r. precedensową uchwałą rozstrzygnął budzące wiele dyskusji zagadnienie w przedmiocie uznania prawa prezydenta do wycofania projektu ustawodawczego. Podjęta uchwała mówiła o przyjęciu sprawozdania Komisji Nadzwyczajnej do wiadomości Sejmu (por. „Rzeczpospolita” nr 27 (3065) z 1–2 II 1992 r., s. 1; także P. Winczorek: *Kto jest „gospodarzem” projektu*, ibidem, s. 2).

¹³² Zasady powoływania premiera i rządu określały art. 20–23 projektu rządowego. Wywołały one szeroką dyskusję społeczną, projekt i jego omówienie zaś były opublikowane także w mass mediach. Zob. „Rzeczpospolita” nr 235 (2970) z 8 X 1991 r., s. 2; „Rzeczpospolita” nr 236 (2971) z 9 X 1991 r.; P. Winczorek: *Konstytucja raz jeszcze*, ibid., s. 2.

¹³³ W dyskusji poselskiej wyrażono pogląd, że udzielenie inwestytury jest zatwierdzeniem programu z konsekwencjami dla rządu i Sejmu. Dla rządu wynika obowiązek rozliczenia się przed Sejmem z realizacji programu, dla Sejmu zaś zobowiązanie do honorowania go w trakcie ustalania budżetu i działalności ustawodawczej. Por. wystąpienie posłanki W. Ziółkowskiej, *Sprawozdanie stenograficzne z 78 posiedzenia Sejmu*, łam 287.

¹³⁴ Zob. „Rzeczpospolita” nr 236 (2971) z 9 X 1991 r., s. 2.

¹³⁵ Za podstawę analizy projektu poselskiego przyjęto rozwiązania zawarte w *Druku sejmowym* nr 1183, który obejmuje tekst w wersji przedstawionej Sejmowi w sprawozdaniu z prac Komisji Konstytucyjnej nad projektem ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej. Zob. także wystąpienie posła sprawozdawcy J. Trzcíńskiego na 78 posiedzeniu Sejmu 18 X 1991 r. (*Sprawozdanie stenograficzne z 78 posiedzenia Sejmu*, łamy 274–278).

¹³⁶ W wystąpieniu sejmowym poseł J. Trzcíński stwierdził: „Te trzy rozdziały w istocie stanowią organiczną całość opisującą model parlamentarnego systemu rządów w naszym państwie”. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 77 posiedzenia Sejmu*, łam 116).

¹³⁷ Wydaje się, że po październikowych wyborach parlamentarnych w 1991 r. prezydent zastosował taką taktykę polityczną w stosunku do koalicji pięciu partii tzw. „piątki”, opóźniając desygnowanie ich kandydata (Jana Olszewskiego) na premiera. Rzecznik Prezydenta, A. Drzycimski, uzasadniał to tym, że prezydent wątpi, czy „rzeczywiście, poza deklaratywnością, koalicja ma możliwość oddziaływania na scenę polityczną”. Zob. „Gazeta Wyborcza” nr 270 z 20 XI 1991 r., s. 1–2.

¹³⁸ W opiniach co do projektu prezydenckiego zwrócono uwagę na potrzebę jego modyfikacji i dopracowania w celu uzyskania większej spójności legislacyjnej. Por. opinie E. Gdulewicz i K. Działochy zatytułowaną *Opinia do projektu ustawy konstytucyjnej o powoływaniu i odwoływaniu rządu oraz innych zmian dotyczących najwyższych organów Państwa*, [w:] *Opinie i ekspertyzy do projektu ustawy konstytucyjnej*, Biuro Studiów i Analiz Kancelarii Senatu, Warszawa, grudzień 1991, s. 2 (dotyczy stron obu opinii).

¹³⁹ Praktyka ustrojowa V Republiki wskazuje, że jest to zagadnienie o doniosłym znaczeniu ustrojowym. Zdarzało się, że prezentacja programu rządu w parlamencie następowała po upływie dłuższego czasu (3 miesiące), do tego czasu zaś program rządu i jego działalność

pozostawały poza kontrolą parlamentarną. Zob. szerzej na ten temat K. Wołowski: *op. cit.*, s. 168–169.

¹⁴⁰ Ochronę rządu przed nieodpowiedzialnym lub przypadkowym obaleniem rządu przez parlament, a zarazem gwarancję jego stabilności w postaci instytucji konstruktywnego wotum nieufności przewiduje art. 67 ustawy zasadniczej RFN. Szerzej na ten temat zob. E. Zwierchowski: *Kancelarz a rząd federalny*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, praca zbiorowa, pod red. L. Janickiego i M. Sobolewskiego, Poznań 1986, s. 419–422.

¹⁴¹ Proponowane rozwiązanie, idące w kierunku stabilizacji rządu w systemie ustrojowym państwa, nie było kwestionowane co do zasady. Jak podkreślano w debacie poselskiej, ta forma odwołania rządu znacznie zracjonalizowałaby praktykę parlamentarną. W istniejących rozwiązaniach odwołanie rządu było stosunkowo łatwe do zrealizowania. Zwrócono też uwagę na irracjonalność postępowania rządu, nie przystającą do standardów demokratycznego państwa prawa. Nie może być akceptowana praktyka — podnoszono — aby rząd realizował politykę społeczno-gospodarczą nie akceptowaną przez społeczeństwo i większość parlamentarną. Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 77 posiedzenia Sejmu*, łam 137.

¹⁴² Por. tezy projektu poselskiego przedstawione przez posła sprawozdawcę J. Trzcíńskiego — *Sprawozdanie stenograficzne z 78 posiedzenia Sejmu*, łam 275.

¹⁴³ Por. J. Pilczyński: *Wzmocnić rząd czy prezydenta (Mała konstytucja w Komisji Nadzwyczajnej)*, „Rzeczpospolita” nr 289 (3024) z 12 XII 1991 r., s. 2.

¹⁴⁴ W dyskusji poselskiej nad projektami ustaw konstytucyjnych o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą (rządowym i poselskim) podczas 78 posiedzenia Sejmu 18 X 1991 r. poseł J. Szymański wyraził pogląd, że rozwój ustroju zmierza w kierunku systemu prezydenckiego silnej władzy wykonawczej. Z tym stanowiskiem polemizował poseł J. Trzcíński. Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 78 posiedzenia Sejmu*, łamy 293 i 302.

¹⁴⁵ Terminu „wymiar sprawiedliwości” używa przepis konstytucyjny (art. 56 ust. 1: *Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują: Sąd Najwyższy, sądy powszechne i sądy szczególne*), a także ustawa z 20 VI 1985 r. — *Prawo o ustroju sądów powszechnych* (art. 1 ust. 1: *Sądy powszechne sprawują wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej*) — tekst jednolity Dz.U. 1990, nr 23, poz. 138.

¹⁴⁶ Por. K. Lubiński: *Pojęcie i zakres wymiaru sprawiedliwości*, „Studia Prawnicze” 1987, nr 4, s. 3–4 (oraz przypisy 3 i 4).

¹⁴⁷ Zob. A. Burda: *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978, s. 349; także Z. Jarosz, S. Zawadzki: *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 496; S. Włodyka: *Konstytucyjna zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 11, s. 658.

¹⁴⁸ Wymiar sprawiedliwości był definiowany w znaczeniu formalnym (podmiotowym), materialnym (przedmiotowym) oraz mieszanym. Nie wyodrębniano często w tych definicjach funkcji wymiaru sprawiedliwości bądź traktowano je łącznie z przedmiotowym ujęciem wymiaru sprawiedliwości.

¹⁴⁹ W ten sposób pojęcie wymiaru sprawiedliwości starał się ustalić K. Lubiński: *op. cit.*, s. 7.

¹⁵⁰ *Ibidem*, s. 26.

¹⁵¹ Podobnie traktuje się uprawnienia prezydenta RFN i V Republiki Francuskiej. Por. L. Janicki: *Prezydent Federalny*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec...*, s. 449; K. Wołowski: *op. cit.*, s. 225.

¹⁵² Zob. ustawę z 20 XII 1989 r. o zmianie ustaw — Prawo o ustroju sądów powszechnych, o Sądzie Najwyższym, o Naczelnym Sądzie Administracyjnym, o Trybunale Konstytucyjnym, o ustroju sądów wojskowych i Prawo o notariacie (Dz.U. nr 73, poz. 436).

¹⁵³ Por. art. 4 § 2 i art. 59 ustawy z 20 VI 1985 r. — Prawo o ustroju sądów powszechnych (jednolity tekst Dz.U. 1990, nr 23, poz. 138); art. 23 i 30 ustawy z 8 VI 1972 r. o ustroju sądów wojskowych (Dz.U. nr 23, poz. 166 oraz Dz.U. 1989, nr 73, poz. 436); art. 3 i 6 ustawy z 31 I 1980 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym oraz o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. nr 4, poz. 8; zmiana Dz.U. 1989, nr 73, poz. 436 i Dz.U. 1990, nr 53, poz. 306) oraz art. 29 § 1 ustawy z 20 IX 1984 o Sądzie Najwyższym (Dz.U. 1990, nr 26, poz. 153; zmiana Dz.U. nr 53, poz. 306).

¹⁵⁴ Zob. art. 136 § 1 ustawy — Prawo o ustroju sądów powszechnych.

¹⁵⁵ Zob. art. 143 § 1, *ibidem*.

¹⁵⁶ Por. art. 1 i 2 ustawy z 20 XII 1989 r. o Krajowej Radzie Sądownictwa (Dz.U. nr 73, poz. 435); także uzgodnienie do rządowego projektu ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (*Druk sejmowy* nr 36).

¹⁵⁷ Prawo takie w przypadku prezydenta RFN potwierdziła praktyka ustrojowa, mimo że z art. 94–98 ustawy zasadniczej RFN wynika prawo formalnego aktu nominacji lub zwolnienia sędziego. Por. L. Janicki: *op. cit.*, s. 449.

¹⁵⁸ Podobny organ — Najwyższa Rada Sądownictwa — występuje we Włoszech (art. 104–105 konstytucji) oraz we Francji (art. 64–65 konstytucji). Organom tym przewodniczą prezydenci, nadto prezydent V Republiki ma możliwość wyznaczenia 9 członków.

¹⁵⁹ Projekt ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa (*Druk sejmowy* nr 36) przewidywał przewodniczącego z urzędu — Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (art. 4 ust. 1).

¹⁶⁰ Zob. art. 4 ust. 1 ustawy z 26 III 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. nr 11, poz. 84).

¹⁶¹ Por. A. Murzynowski: *Ułaskawienie w Polsce Ludowej*, Warszawa 1965, s. 35; także T. Szymczak: *op. cit.*, s. 159.

¹⁶² Por. T. Szymczak: *op. cit.*, s. 161.

¹⁶³ Por. A. Murzynowski: *op. cit.*, s. 19–37.

¹⁶⁴ Zob. Z. Witkowski: *op. cit.*, s. 84.

¹⁶⁵ Por. A. Murzynowski: *op. cit.*, s. 84–85. Podobny pogląd wyraził w literaturze międzywojennej M. Starzewski pisząc: „O ile jednak prawo łaski nie zasada się na ingerowaniu władzy prezydenta w przekazaną sądom funkcję wymierzania sprawiedliwości, o tyle z pewnością oddaje prezydentowi władzę w stosunku do prawomocnych wyroków karnych” — M. Starzewski: *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne” 1936, R. XXX, nr 1–12, s. 227.

¹⁶⁶ A. Murzynowski: *op. cit.*, s. 85.

¹⁶⁷ W niektórych państwach, np. w USA (art. II § 2 konstytucji) stosowanie prawa łaski zostało ograniczone w przypadku spraw wszczętych wskutek postawienia w stan oskarżenia przez Izbę Reprezentantów (*impeachment*). Podobnie Konstytucja marcowa w Polsce nie zezwalała na stosowanie przez prezydenta aktu łaski wobec ministrów skazanych przez Trybunał Stanu (art. 47).

¹⁶⁸ Por. art. 47 Konstytucji marcowej oraz art. 69 ust. 1 Konstytucji kwietniowej.

¹⁶⁹ Por. A. Murzynowski: *op. cit.*, s. 40.

¹⁷⁰ Por. *ibidem*, s. 140–163.

¹⁷¹ Ustawa z 19 IV 1969 r. — Kodeks postępowania karnego, Dz.U. nr 13, poz. 96 z późn. zm. (rozdz. 51 — ułaskawienie).

¹⁷² Zob. ustawę z 20 VI 1985 r. o prokuraturze (tekst jednolity Dz.U. 1991, nr 25, poz. 103).

¹⁷³ Por. J. Wayzner: *O prawie ułaskawienia w świetle praktyki i uwagi de lege ferenda*. „Palestra” 1925, nr 11, s. 1095 i nast.; także A. Murzynowski: *op. cit.*, s. 196.

¹⁷⁴ Między innymi już w sierpniu 1989 r. na podstawie art. 499 § 2 k.p.k.a. prezydent W. Jaruzelski polecił Prokuratorowi Generalnemu PRL wszcząć z urzędu postępowanie o ułaskawienie w stosunku do osób prawomocnie skazanych do dnia 20 VII 1989 r. na bezwzględne kary pozbawienia wolności nie przekraczające 3 lat lub kary aresztu za występki i wykroczenia, z wyłączeniem osób skazanych w warunkach recydywy (por. pismo Prezydenta do Prokuratora Generalnego PRL z 17 VIII 1989 r.). W tym przypadku stosowniejszą formą byłoby zastosowanie amnestii (aktu łaski o charakterze powszechnym), prezydent bowiem mógł zgłosić do Sejmu stosowną inicjatywę ustawodawczą.

¹⁷⁵ Por. art. 500 k.p.k., który stanowi, że w wypadku wydania wyroku skazującego na karę śmierci, a także w razie utrzymania takiego wyroku w mocy sąd wydaje niezwłocznie opinię w kwestii ułaskawienia. Następnie wypowiadają się Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego i Minister Sprawiedliwości w przedmiocie rewizji nadzwyczajnej i jeśli wypowiedzą się o braku podstaw do jej wniesienia, Prokurator Generalny RP przedstawia niezwłocznie akta sprawy Prezydentowi RP ze swym wnioskiem w kwestii ułaskawienia. Do czasu rozstrzygnięcia tego wniosku wyrok nie ulega wykonaniu. Tryb ten jest więc obligatoryjny i postępowanie w sprawie ułaskawienia wszczyna się z urzędu.

¹⁷⁶ Podobne postulaty *de lege ferenda* pod adresem Konstytucji PRL wysunął A. Murzynowski: „Dotychczas, mimo licznych nowelizacji konstytucji, nie zostały przez ustawodawcę pozytywnie rozpatrzone”. Zob. A. Murzynowski: *op. cit.*, s. 200–201.

¹⁷⁷ W prawie międzynarodowym zbrojna agresja rozumiana jest też jako napad zbrojny z zewnątrz. Działania o tym charakterze szczegółowo zostały określone w rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z 14 XII 1974 r. Zob. także T. Smoliński: *Stan wojny, stan wojenny i stan wyjątkowy w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1982, nr 3, s. 106.

¹⁷⁸ Por. E. Ura: *Prawne zagadnienie bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988, s. 125–126.

¹⁷⁹ R. Bierzanek: *Problematyka współzależności między wewnętrzną i zewnętrzną funkcją państwa*, „Studia Nauk Politycznych” 1975, nr 2, s. 47 i nast.

¹⁸⁰ Art. 18 ust. 3 ustawy z 6 IV 1990 r. o Policji (Dz.U. nr 30, poz. 179).

¹⁸¹ Por. M. Starzewski, *op. cit.*, s. 211–225.

¹⁸² Por. art. 4a ustawy z 21 XI 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (obecnie Rzeczypospolitej Polskiej) w brzmieniu ustalonym w art. 4 ustawy z 29 V 1989 r. o przekazaniu dotychczasowych kompetencji Rady Państwa Prezydentowi PRL i innym organom państwowym (Dz.U. nr 34, poz. 178).

¹⁸³ Zob. *Druk sejmowy* nr 994. Sejm RP na 72 posiedzeniu 7 IX 1991 r. projekt tej ustawy skierował do właściwych komisji w celu rozpatrzenia — *Sprawozdanie stenograficzne z 72 posiedzenia Sejmu*, łam 49.

¹⁸⁴ Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianach w zakresie działania Ministra Obrony Narodowej i zasadach dowodzenia siłami zbrojnymi (*Druk sejmowy* nr 994),

przedstawione przez Ministra — Szefa Urzędu Rady Ministrów K. Żabińskiego podczas 70 posiedzenia Sejmu 24 VIII 1991 r. (*Sprawozdanie stenograficzne z 70 posiedzenia Sejmu*, tam 555).

¹⁸⁵ Uprawnienia Ministra Obrony Narodowej regulują artykuły 9, 11–13 ustawy z 21 XI 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony PRL (jednolity tekst Dz.U. 1988, nr 30, poz. 207 z późn. zm.).

¹⁸⁶ Zob. art. 85 ust. 4 i 87 ust. 1 pkt 4 ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL (obecnie Rzeczypospolitej Polskiej — art. 1 punkt 1 ustawy z 25 X 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony PRL oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. nr 113, poz. 491).

¹⁸⁷ Zob. art. 85 ust. 6 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP w brzmieniu nadanym ustawą z 25 X 1991 r. o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony...

¹⁸⁸ Zob. art. 34 ustawy z 21 V 1963 r. o dyscyplinie wojskowej oraz o odpowiedzialności żołnierzy za przewinienia dyscyplinarne i za naruszenie honoru i godności żołnierskiej (Dz.U. 1977, nr 23, poz. 101; zmiana Dz.U. 1991, nr 113, poz. 491).

¹⁸⁹ Zob. art. 11 ustawy z 25 X 1991 r.

¹⁹⁰ Zob. art. 8 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

¹⁹¹ W ten sposób charakteryzuje KOK art. 32f punkt 5 Konstytucji RP.

¹⁹² Por. art. 5 i 6 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

¹⁹³ Por. K. Groblewski: *Patrole osobno. Powstanie Rady Bezpieczeństwa Narodowego*, „Rzeczpospolita” nr 35 (2770) z 11 II 1991 r., s. 2; także informację o inauguracyjnym posiedzeniu Rady Bezpieczeństwa Narodowego, „Rzeczpospolita” nr 30 (2774) z 15 II 1991 r., s. 1.

¹⁹⁴ Treść podanej informacji była następująca: „Rada Bezpieczeństwa Narodowego powstaje z przekształcenia Komitetu Obrony Kraju. Zarządzenie zmieniające skład i strukturę KOK wydał prezydent”. J. Merkel — ówczesny minister stanu do spraw bezpieczeństwa w Kancelarii Prezydenta i nowo powołany sekretarz Rady — poinformował, że powołanie nowej struktury organizacyjnej zostało skonsultowane z premierem i zainteresowanymi ministrami. Zob. *ibidem*, s. 2.

¹⁹⁵ Por. art. 10 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP, dodany w art. 1 pkt 7 ustawy z 25 X 1991 r.

¹⁹⁶ Nie podano natomiast oficjalnie, jaki jest dalszy status prawny Rady Bezpieczeństwa Narodowego. W telewizyjnych „Wiadomościach” (14 II 1992 r.) podano natomiast informację o posiedzeniu KOK z udziałem prezydenta, premiera i kilku ministrów (m.in. spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych). Oznaczałoby to powrót w praktyce do posiedzeń Komitetu Obrony Kraju.

¹⁹⁷ Zob. art. 9 ust. 2 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

¹⁹⁸ Zob. art. 10 ust. 5 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP w brzmieniu nadanym ustawą z 25 X 1991 r. Na podstawie art. 9 i 10 ust. 5 cytowanej ustawy Prezydent RP wydał 13 XII 1991 r. zarządzenie w sprawie składu oraz zasad i trybu działania Komitetu Obrony Kraju oraz zakresu działania Biura Bezpieczeństwa Narodowego (Mon. Pol. nr 47, poz. 332). Dotychczas szczegółowy skład i tryb działania KOK nie były podane do publicznej wiadomości.

¹⁹⁹ Por. art. 21 ust. 2 i 3 Konstytucji RP w brzmieniu nadanym nowelą z 19 IV 1991 r. (Dz.U. nr 41, poz. 176) oraz art. 22 Konstytucji RP w brzmieniu nadanym nowelą z 7 IV 1989 r. (Dz.U. nr 19, poz. 101).

²⁰⁰ Por. J. Stembrowicz: *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968, s. 51.

²⁰¹ *Ibidem*, s. 51.

²⁰² Przykładowo można wskazać na prezydenta USA, który jest głównodowodzącym armii i floty Stanów Zjednoczonych (art. 2 § 2 konstytucji). Udział prezydenta V Republiki Francuskiej w kierowaniu sprawami obrony jest traktowany jako dziedzina zastrzeżona do jego kompetencji, zwłaszcza że na mocy dekretu z 14 I 1964 r. jest on organem jedynie kompetentnym do użycia broni masowego rażenia (por. W. Skrzydło: *Ustrój polityczny*, s. 163; Wołowski: *op. cit.*, s. 185). Także prezydent Polski w świetle Konstytucji kwietniowej posiadał duże uprawnienia osobiste w zakresie zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi (por. M. Starzewski: *op. cit.*, s. 214 i nast.).

²⁰³ Na ogół używa się dwóch określeń. Pierwsze: „stany szczególnego zagrożenia” — oznacza to nazwę nadzwyczajnego zagrożenia państwa, służy podkreśleniu odmienności i odstępstwa od normalnego porządku polityczno-prawnego (por. S. Gebethner: *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8, s. 5 i nast.). Drugie określenie: „stany nadzwyczajne w państwie” — także wskazuje na wyjątkowe położenie państwa, jednak bardziej oznacza nadzwyczajne uprawnienia egzekutywy związane z tą szczególną sytuacją w państwie (por. J. Stembrowicz: *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3, s. 7 i nast.). W naszych rozważaniach zamierzamy zaakcentować nadzwyczajne uprawnienia Prezydenta RP, a w mniejszym stopniu problem zagrożeń państwa.

²⁰⁴ Stanom nadzwyczajnym w aspekcie teorii i praktyki ustrojowej w państwach współczesnych poświęcono wiele miejsca. Pisali o tym między innymi: J. Stembrowicz: *juw.*, s. 7 i nast.; S. Gebethner *juw.*, s. 5 i nast.; J. Janicki: *Prawo o stanie wyjątkowym w RFN*, „Przegląd Zachodni” 1969, nr 1, s. 52 i nast. oraz E. Ura: *op. cit.*, s. 307 i nast.

²⁰⁵ Współcześnie zwraca się szczególną uwagę na ostrość wynikających z nadzwyczajnych sytuacji rygorów i ograniczeń. Regulacja ustawowa i praktyka są oceniane z punktu widzenia zgodności z aktami prawa międzynarodowego. Decyzja o wprowadzeniu stanu wyjątkowego nie jest tylko wyrazem niepodważalnej suwerenności państwa, lecz musi uwzględniać legalizm reżimu prawnego wprowadzonego przez jego proklamowanie, wpływający z zespołu standardów praworządności i ochrony praw człowieka w przyjętych konwencjach międzynarodowych. Por. J. Barcz: *Zasady prawa międzynarodowego i stan wojenny*, „Gazeta Prawnicza” 1982, nr 1 i nr 7, s. 6 i 7; T. Leško: *Prawnomiędzynarodowe aspekty stanu wojennego w Polsce*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1982, nr 3, s. 272 i nast.

²⁰⁶ W Konstytucji marcowej z 1921 r. kompetencje organów państwowych do wprowadzenia stanów nadzwyczajnych w państwie wiązano z czasowym zawieszeniem praw obywatelskich. Konstytucja problematykę stanów wojennego i wyjątkowego regulowała w rozdziale V: *Powszechne obowiązki i prawa obywatelskie*.

²⁰⁷ Do takiego przekonania prowadzi chociażby spór o jedną z funkcji ustrojowych prezydenta w zakresie „odpowiedzialności za bezpieczeństwo państwa” (art. 28F projektu — *Druk sejmowy* nr 470). A. Michnik argumentował: „W tym kraju w imię bezpieczeństwa państwa działy się rzeczy najgorsze. Takie pojęcia były fałszywie interpretowane”. Natomiast Cz. Kiszczał propozycję wyposażenia prezydenta w tę funkcję uzasadniał: „Wyrazili-

ście zgodę na formułę prezydentury. To było w pakiecie. Nie możemy zgodzić się teraz na daleko idące modyfikacje". Zob. K. Dubiński: *op. cit.*, s. 192.

²⁰⁸ W wystąpieniach strony koalicyjno-rządowej prezydent był określany właśnie w ten sposób. Miał on być także „autorytetem, który w razie konfliktów będzie mógł wystąpić w roli arbitra". Zob. K. Gebert: *op. cit.*, s. 40.

²⁰⁹ Jest to bezpośrednie nawiązanie do regulacji stanu wojennego z 20 VII 1983 r. (zmiana art. 33 ust. 2 Konstytucji PRL), gdzie przewidziano dwie przesłanki jego wprowadzenia: względ na obronność lub zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa (Dz.U. nr 39, poz. 175).

²¹⁰ Dz.U. nr 29, poz. 154 z późn. zm.

²¹¹ Podobny pogląd w literaturze prawa przedstawił S. Gebethner: *Stany szczególnego zagrożenia...*, s. 12.

²¹² Skutki prawne wprowadzenia stanu wojennego określa art. 4 dekretu. Oznaczają one wprowadzenie szczególnie dotkliwych ograniczeń w położeniu prawnym obywateli w postaci czasowego zawieszenia lub ograniczenia podstawowych praw, np. nietykalności osobistej (art. 87 ust. 1 konstytucji); prawa zrzeszania się (art. 84 ust. 1 konstytucji); wolności słowa, druku, zgromadzeń wieców i manifestacji (art. 83 ust. 1 konstytucji).

²¹³ Por. art. 253 ustawy z 21 XI 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony PRL.

²¹⁴ Por. postanowienia art. 5 ust. 2 punkt 4 w związku z art. 8 ustawy o powszechnym obowiązku obrony RP.

²¹⁵ Instytucja stanu wyjątkowego nie była instytucją zupełnie nową w polskim prawie konstytucyjnym. Tradycje konstytucyjnych rozwiązań na wypadek sytuacji wyjątkowych w państwie sięgają pierwszych lat II Rzeczypospolitej, kiedy to dekretem Naczelnika Państwa z 2 I 1919 r. uregulowano wprowadzenie stanu wyjątkowego. Regulowała go Konstytucja marcowa (art. 124) oraz Konstytucja kwietniowa (art. 78), szczegółowo natomiast ustawa z 22 II 1937 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. nr 17, poz. 108). Szerzej o historii stanów nadzwyczajnych w Polsce pisali B. Dobkowski: *Konstytucyjne aspekty stanu wojennego*, [w:] *Stan wojenny w Polsce*, red. F. Prusak, Warszawa 1982, s. 52 i nast. oraz E. Ura: *op. cit.*, s. 327 i nast.

²¹⁶ Dz.U. nr 66, poz. 297 i z 1989 r. nr 34, poz. 178.

²¹⁷ Bliższą charakterystykę stanu zagrożenia bezpieczeństwa wewnętrznego państwa podają S. Gebethner: *op. cit.*, s. 13–14 oraz E. Ura: *op. cit.*, s. 108 i nast.

²¹⁸ Stan klęski żywiołowej nie jest powszechnie przedmiotem regulacji konstytucyjnej, z wyjątkiem RFN, gdzie w art. 35 ustawy zasadniczej reguluje się sytuację *klęski żywiołowej lub szczególnie ciężkiego nieszczęśliwego wypadku*. Zważywszy na okoliczność, że wprowadzenie stanu wyjątkowego również z tej przesłanki wprowadza ograniczenie praw obywatelskich, winien on mieć słuszną podstawę konstytucyjną do jego wprowadzenia.

²¹⁹ Por. art. 8–12 (rygory stanu wyjątkowego ze względu na klęskę żywiołową) oraz art. 24 (rygory stanu wyjątkowego wprowadzone ze względu na zagrożenie wewnętrznego bezpieczeństwa państwa) ustawy o stanie wyjątkowym.

²²⁰ Por. J. Stembrowicz: *Z problematyki stanu nadzwyczajnego...*, s. 41–42.

²²¹ W polskiej literaturze naukowej wielokrotnie formułowano zasadne wnioski obwarowania niezbędnymi gwarancjami praworządności zarządzenia i praktyki stanów nadzwyczajnych. Por. S. Gebethner: *op. cit.*, s. 19; także wcześniej takie postulaty były wyraźnie formułowane przez J. Stembrowicza: *Rada Państwa...*, s. 148.

²²² Por. S. Gebethner: *op. cit.*, s. 18.

²²³ Por. J. Stembrowicz: *Uprawnienia prezydenta V Republiki z art. 16 konstytucji 1958*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 1, s. 117; K. Wołowski: *op. cit.*, s. 209 i nast.

²²⁴ Por. dawny art. 32f ust. 1 punkt 2 i 3 oraz art. 32g Konstytucji RP w brzmieniu nadanym nowelą kwietniową z 1989 r., a obecnie art. 32–33 Małej konstytucji z 17 X 1992 r.

²²⁵ Dawny art. 41 punkt 9 konstytucji stanowił, że Rada Ministrów sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami, natomiast obecnie art. 52 ust 2 pkt 7 mówi, że Rada Ministrów utrzymuje stosunki i zawiera umowy z rządami innych państw oraz z organizacjami międzynarodowymi.

²²⁶ W trakcie konferencji prasowej J. Ziółkowskiego, sekretarza stanu w Kancelarii Prezydenta RP do spraw międzynarodowych, podano dziennikarzom informację, że podejmowane przez prezydenta inicjatywy w sprawach międzynarodowych były uzgodnione z Ministerstwem Spraw Zagranicznych. Zaznaczono także, że współpraca między Ministerstwem Spraw Zagranicznych a Urzędem Prezydenta układa się bardzo dobrze. Por. K. Groblewski: *Polityka zagraniczna prezydenta*, „Rzeczpospolita” nr 34 (2769) z 9–10 II 1991 r., s. 2.

²²⁷ W praktyce ustrojowej można wskazać przykład braku pełnej współpracy między Ministerstwem Spraw Zagranicznych a Urzędem Prezydenta przy podejmowanych inicjatywach w stosunkach zagranicznych. Sytuacja taka dotyczyła wizyty w USA w 1991 r. Macieja Zaleskiego — sekretarza stanu do spraw bezpieczeństwa w Kancelarii Prezydenta RP. Wokół tej sprawy powstało wiele wątpliwości i kontrowersji politycznych. Na brak pełnej współpracy między Ministerstwem a Urzędem Prezydenta przy realizacji tej wizyty międzynarodowej zwrócił uwagę także minister K. Skubiszewski w swoim wystąpieniu w Sejmie.

²²⁸ Zasadnicze kwestie związane z reprezentowaniem państwa na zewnątrz reguluje prawo międzynarodowe, zarówno prawo zwyczajowe, jak również wiedeńska konwencja z 18 IV 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych. Szerzej na ten temat pisali L. Gelberg: *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1979, s. 193–195 oraz T. Smoliński: *Problemy stosunków międzynarodowych w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, maszynopis rozprawy habilitacyjnej, Poznań 1973, s. 115–124.

²²⁹ Termin *agrément* oznacza uzyskanie w drodze poufnej zapewnienia obcego państwa, że osoba przewidziana jako przedstawiciel dyplomatyczny zostanie przez to państwo w tym charakterze przyjęta. Zob. *Słownik wyrazów obcych*, PWN Warszawa 1980, s. 12.

²³⁰ Por. *Placówka na otarcie łez. Nominacje na ambasadorów (Rozmowa z posłem R. Wojną)*, „Rzeczpospolita” nr 22 (2156) z 26 I 1989 r., s. 2.

²³¹ Por. art. 14 wiedeńskiej konwencji z 1961 r. o stosunkach dyplomatycznych (Dz.U. z 1965 r., nr 37, poz. 232 — w załączniku).

²³² W konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych stwierdzono, że państwo przyjmujące może w każdym czasie zawiadomić państwo wysyłające, iż szef misji lub inny członek personelu stanowi *persona non grata* (art. 9). Problem odwołania przedstawicieli państw obcych jest szerzej opracowany w literaturze prawa międzynarodowego. Zob. m.in. A. Klafkowski: *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1968, s. 209 i nast. oraz J. Makowski: *Organ państwa w stosunkach międzynarodowych; zjazdy międzynarodowe; umowa międzynarodowa*, Warszawa 1957, s. 33 i nast.

²³³ W niektórych konstytucjach państw współczesnych przewidziano osobne rozdziały regulujące kwestie umów międzynarodowych niezależnie od tego, że pewne postanowienia

dotyczące tych umów znajdują się w innych częściach konstytucji. Por. przykładowo konstytucję V Republiki Francuskiej z 1958 r. — rozdział VI: *O traktatach i umowach międzynarodowych* (art. 52–55).

²³⁴ Por. L. Antonowicz: *Ratyfikacja umów międzynarodowych jako instytucja prawa PRL*, „Sprawy Międzynarodowe” 1959, nr 1, s. 36–37.

²³⁵ Zob. umowę między Polską Rzeczpospolitą Ludową a Europejską Wspólnotą Gospodarczą w sprawie handlu oraz współpracy handlowej i gospodarczej, sporządzoną w Warszawie 19 IX 1989 r., a ratyfikowaną przez Prezydenta PRL W. Jaruzelskiego 30 IX 1989 r. (Dz.U. nr 38, poz. 214).

²³⁶ Szerzej o tym pisze R. Szafarz: *Wielostronne stosunki traktatowe Polski*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1990, s. 29–30.

²³⁷ Przystąpienie (akcesja) do umowy międzynarodowej jest formą związania się daną umową wówczas, gdy odnośne państwo nie podpisało traktatu lub też nie brało udziału w jego opracowaniu. Zob. R. Szafarz: *op. cit.*, s. 36; L. Antonowicz: *op. cit.*, s. 47.

²³⁸ Podobny pogląd wyrazili L. Antonowicz: *ibidem*, s. 47 oraz R. Szafarz: *ibidem*, s. 29.

²³⁹ Takiego zwrotu użyto w oświadczeniu o przystąpieniu Polski do traktatu w sprawie odbudowy niezawisłej i demokratycznej Austrii z 15 V 1955 r. (Dz.U. z 1957 r., nr 19, poz. 94).

²⁴⁰ Zob. oświadczenie Prezydenta RP W. Jaruzelskiego z 27 IV 1990 r. o przystąpieniu Polski do konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu 23 V 1969 r. (Dz.U. nr 74, poz. 439).

²⁴¹ Zob. R. Szafarz: *op. cit.*, s. 21–22.

²⁴² Zob. L. Antonowicz: *op. cit.*, s. 47.

²⁴³ W literaturze prawa zagadnienie to podnosili między innymi: C. Berezowski: *Wzajemny stosunek prawa międzynarodowego i prawa krajowego*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 8–9; S. Rozmaryn: *Skuteczność umów międzynarodowych PRL w stosunkach wewnętrznych*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 12; K. Skubiszewski: *Prawo międzynarodowe w porządku prawnym państwa*, [w:] *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych (Materiały naukowej konferencji międzynarodowej w Warszawie — październik 1977)*, Wrocław 1980; M. Zirk-Sadowski: *Prawo wewnętrzne a prawo międzynarodowe publiczne. Zarys zagadnień teoretycznoprawnych*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 6.

²⁴⁴ S. Rozmaryn wyraził pogląd, że „tylko umowa międzynarodowa ratyfikowana przez Radę Państwa i należycie ogłoszona w Dzienniku Ustaw może mieć w stosunkach wewnętrznych prawną skuteczność w dziedzinach zastrzeżonych w ustawie albo uregulowanych przez ustawę” (S. Rozmaryn: *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964, s. 338). Podobnie twierdził A. Klafkowski: *Umowa międzynarodowa a ustawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, nr 4, s. 8. Na takim stanowisku stanął Sąd Najwyższy w uchwale pełnego składu izby cywilnej z 5 X 1974 r. (III CZP 71/73). Natomiast K. Skubiszewski wyrażał pogląd, że tylko traktat, który był przedmiotem ustawy ratyfikacyjnej i został ogłoszony w Dzienniku Ustaw, uzyskiwał moc ustawy i w prawie wewnętrznym był stosowany na równi z ustawą — por. K. Skubiszewski: *Miejsce traktatów w porządku prawnym PRL*, „Sprawy Międzynarodowe” 1973, nr 1, s. 81–82.

²⁴⁵ W nauce prawa międzynarodowego postuluje się przyjęcie zasady pierwszeństwa normy traktatowej wobec normy krajowej (por. R. Szafarz: *op. cit.*, s. 53). Z zasady tej wyłącza się jednak ustawy konstytucyjne. W razie sprzeczności między umową między-

narodową a konstytucją — pierwszeństwo ma konstytucja (zob. K. Skubiszewski: *Referat na temat zagadnień prawa międzynarodowego w przyszłej Konstytucji RP*, „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Sejmiku RP”, Warszawa 1990, nr IV, s. 6.

²⁴⁶ Przyjmuje się powszechnie w doktrynie, że określenie „umowa międzynarodowa” jest trafniejsze od określenia np. „umowa z innymi państwami” (art. 49 Konstytucji marockiej), gdyż obejmuje ono wszelkie porozumienie między państwami, a także między państwem a organizacjami międzynarodowymi (por. L. Antonowicz: *op. cit.*, s. 48; T. Smoliński: *Problemy stosunków międzynarodowych...*, s. 139). Inną terminologię stosuje natomiast K. Skubiszewski. W nawiązaniu do art. 2 punkt 1 wiedeńskiej konwencji traktatów (*Dla celów niniejszej konwencji traktat oznacza międzynarodowe porozumienie między państwami zawarte w formie pisemnej i regulowane przez prawo międzynarodowe*) proponuje on używanie określenia „traktat” dla oznaczenia wszelkiej umowy międzynarodowej.

²⁴⁷ W literaturze prawa wielokrotnie był podnoszony postulat wydania stosownej ustawy regulującej problematykę umów międzynarodowych; między innymi: tryb zawierania, zakres ratyfikacji umów, miejsce traktatów w prawie krajowym (por. L. Antonowicz: *op. cit.*, s. 49; R. Szafarz: *op. cit.*, s. 113). Z informacji podanej przez K. Skubiszewskiego wynika, że projekt ustawy o zawieraniu umów międzynarodowych jest już przygotowany, jednak uchwalenie takiej ustawy zostało odłożone do czasu uregulowania problematyki traktatów w przepisach nowej konstytucji RP (por. K. Skubiszewski — *Referat...*, s. 3).

²⁴⁸ Powołana uchwała nie została opublikowana. Tekst uchwały oraz zarządzenie nr 20 Prezesa Rady Ministrów z 14 II 1969 r. w sprawie formy umów międzynarodowych wykorzystano z wydawnictwa do użytku wewnętrznego — *Przepisy o umowach międzynarodowych*, Administracja Wydawnictw Urzędu Rady Ministrów, Warszawa 1969, s. 203–236.

²⁴⁹ Por. § 2 oraz § 5 uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z 28. XII 1968 r. w sprawie zawierania i wypowiadania umów międzynarodowych.

²⁵⁰ Por. § 6 pkt 1 powyższej uchwały.

²⁵¹ Zob. załącznik do zarządzenia nr 20 Prezesa Rady Ministrów z 14 II 1969 r. w sprawie formy umów międzynarodowych (nie publikowane).

²⁵² Por. § 20 powyższej uchwały.

²⁵³ Zob. na ten temat art. 14 wiedeńskiej konwencji prawa traktatów (Dz.U. 1990, nr 74, poz. 439) oraz M. Frankowska: *O domniemaniu wymagania ratyfikacji umów międzynarodowych*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 3, s. 543–544.

²⁵⁴ Zob. § 21 pkt 1 cyt. uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów oraz formułę o przystąpieniu przez Polskę w dniu 2 IX 1991 r. do konwencji dotyczącej statusu uchodźców, zawartej w Genewie 28 VII 1951 r. (Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515).

²⁵⁵ Na temat praktyki ratyfikacji umów międzynarodowych stosowanej w okresie funkcjonowania Rady Państwa pisze R. Szafarz: *op. cit.*, s. 28–29.

²⁵⁶ Zob. np. pismo Prezydenta RP z 27 VII 1990 r. w sprawie zwrócenia wniosku Ministra Spraw Zagranicznych o ratyfikację konwencji Nr 141 Międzynarodowej Organizacji Pracy, dotyczącej organizacji pracowników rolnych i ich roli w rozwoju gospodarczym i społecznym, sporządzonej w Genewie 25 VI 1975 r. W uzasadnieniu podano, że zakres podmiotowy art. 1, 2 i 3 konwencji po jej ratyfikacji musi spowodować zmiany stanu prawnego, zwłaszcza należałoby uchwalić ustawę o związkach zawodowych robotników rolnych. Wystosowano w tym piśmie także sugestię, żeby minister spraw zagranicznych skierował do Sejmu wniosek o wyrażenie zgody na ratyfikację konwencji.

²⁵⁷ Zob. postanowienie Prezydenta PRL W. Jaruzelskiego z 29 XI 1989 r. (Nr K.113-10-89) w sprawie zakresu upoważnień ministrów stanu.

²⁵⁸ W formule aktu ratyfikacyjnego nie wprowadzono istotnych zmian w porównaniu z okresem poprzednim. Oczywiście inny jest obecnie podmiot dokonujący tego aktu. Formuła ta obejmuje następującą treść: *Po zapoznaniu się z powyższą umową w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej oświadczam, że: została ona uznana za słuszną zarówno w całości, jak i każde z postanowień w niej zawartych, jest przyjęta, ratyfikowana i potwierdzona, będzie niezmiennie zachowana. Na dowód czego wydany został akt niniejszy, opatrzony pieczęcią Rzeczypospolitej Polskiej* (zob. umowę między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o zabezpieczeniu społecznym, sporządzoną w Warszawie 25 IX 1991 r. (Dz.U. nr 108, poz. 468)). Przykłady formuł ratyfikacyjnych stosowanych w polskiej praktyce podaje R. Szafarz: *op. cit.*, s. 23–25.

²⁵⁹ Por. M. Frankowska: *Umowy międzynarodowe. Wprowadzenie do prawa traktatów*, Warszawa 1977, s. 45.

²⁶⁰ Por. R. Szafarz: *op. cit.*, s. 22.

²⁶¹ Por. L. Antonowicz: *op. cit.*, s. 35–44; R. Szafarz: *op. cit.*, s. 17–18; K. Skubiszewski: *Sejm a zawieranie umów międzynarodowych*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 3, s. 500 i nast.

²⁶² W nauce prawa podnoszono wielokrotnie postulat włączenia Sejmu do zawierania umów międzynarodowych. Wyjątkiem w przyjętej praktyce było ratyfikowanie 19 V 1955 r. przez Sejm Układu Warszawskiego, podpisanego 15 V 1955 r. w Warszawie (zob. *Sprawozdanie stenograficzne z VII sesji Sejmu PRL w dniu 19 V 1955 r.*, łamy 7–61).

²⁶³ Por. wystąpienie K. Działochy oraz Z. Maciaga w dyskusji podczas XXXII Ogólnopolskiej Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego — zob. *Sprawozdanie z XXXII Ogólnopolskiej Sesji Katedr Prawa Konstytucyjnego — Konstytucja po nowelizacji 1989 r. w praktyce* (Popowo 31 V–3 VI 1990), „Państwo i Prawo” 1991, nr 7, s. 109.

²⁶⁴ Por. wystąpienie L. Janickiego w dyskusji podczas tejże sesji — *ibidem*, s. 109.

²⁶⁵ Art. 49 Konstytucji marcowej z 1921 r. nie przesądzał o formie ustawy. Przyjęto natomiast praktykę uchwalania przez Sejm specjalnych ustaw ratyfikacyjnych z włączeniem w tę procedurę Senatu. Praktykę tę usankcjonowała Konstytucja kwietniowa z 1935 r. w art. 52, stanowiąc, że *umowy z innymi państwami wymagają przed ratyfikacją zgody Izb Ustawodawczych, wyrażonej w ustawie*.

²⁶⁶ Por. ustawę z 21 IX 1990 r. o ratyfikacji konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 XII 1989 r., oraz uchwałę z 21 IX 1990 r. w sprawie ratyfikacji konwencji o prawach dziecka; także *Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu*, łam 117 i nast.

²⁶⁷ Por. ustawę z 18 X 1991 r. o ratyfikacji traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisanego w Bonn dnia 17 VI 1991 r. (Dz.U. nr 105, poz. 454) oraz uchwałę Sejmu w sprawie traktatu zawartego między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy, podpisanego w Bonn 17 VI 1991 r.

²⁶⁸ Por. *Sprawozdanie stenograficzne z 78 posiedzenia Sejmu w dniu 18 X 1991 r.*, łamy 196–272.

²⁶⁹ Podobne wątpliwości wyraził Senat w stanowisku w sprawie ustawy o ratyfikacji konwencji o prawach dziecka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych 20 XI 1989 r. Por. *Druk sejmowy nr 557* (uzasadnienie uchwały Senatu z 5 X 1990 r.).

²⁷⁰ Por. treść aktu ratyfikacji z 30 IV 1991 r. konwencji o prawach dziecka (Dz.U. nr 120, poz. 526).

²⁷¹ Zob. ustawę z 26 VII 1991 r. o ratyfikacji umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o zabezpieczeniu społecznym (Dz.U. nr 77, poz. 336).

²⁷² L. Antonowicz twierdził na podstawie praktyki polskiej z lat 1947–1952, uwzględniając wzajemne stosunki między najwyższymi organami państwowymi w tym okresie, że prezydent miał obowiązek ratyfikować umowę, na którą Sejm wyraził swą zgodę (por. L. Antonowicz: *op. cit.*, s. 43–44). Według poglądu J. Makowskiego, który opierał się na praktyce z okresu międzywojennego, prezydent w takiej sytuacji ma prawo, a nie obowiązek, ratyfikować określoną umowę (por. J. Makowski: *O zawieraniu umów międzynarodowych*, Warszawa 1937, s. 100).

²⁷³ Por. J. Makowski: *ibidem*, s. 95.

²⁷⁴ Zob. R. Szafarz: *op. cit.*, s. 79 (przypis 1).

²⁷⁵ Por. § 20 cyt. uchwały Rady Państwa i Rady Ministrów z 28 XII 1968 r.

²⁷⁶ Podobne stanowisko zajął Sąd Apelacyjny w Poznaniu w orzeczeniu z 18 VIII 1946 r., stwierdzając, że samo wypowiedzenie takich traktatów przez głowę państwa na forum międzynarodowym byłoby niewystarczające. Szerzej na ten temat pisze K. Skubiszewski: *Prawa jednostki, umowy międzynarodowe i porządek prawny PRL*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 7, s. 13.

²⁷⁷ R. Szafarz: *op. cit.*, s. 83.

²⁷⁸ W państwach współczesnych prezydenci odgrywają różną rolę w prowadzeniu polityki zagranicznej, na co mają wpływ także przyjęte regulacje konstytucyjne. We Francji obserwuje się tendencję wzrostu roli prezydenta w sprawach polityki zagranicznej. Wyrażane są opinie, że w okresie V Republiki prezydent przejął efektywne kierownictwo sprawami zagranicznymi (por. W. Skrzydło: *Ustrój polityczny Francji...* s. 153; K. Wołowski: *op. cit.*, s. 184). Tradycyjnie prezydenci Stanów Zjednoczonych odgrywają znaczącą rolę w polityce międzynarodowej. Wynika to z pozycji międzynarodowej państwa, a także z konstytucyjnie określonej roli osobistego wpływania i kształtowania polityki zagranicznej państwa. Szerzej na ten temat piszą W. Sokolewicz: *Rola prezydenta Stanów Zjednoczonych w kształtowaniu i realizacji polityki zagranicznej państwa*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego”, Studia Prawnokonstytucyjne, nr 1, Gdańsk 1988, s. 27–71 oraz K. Nowak: *Uprawnienia Kongresu i prezydenta w sprawach polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Przegląd Prawa i Administracji, nr XXV, Wrocław 1989, s. 13–36.

²⁷⁹ Zob. K. Groblewski: *Polityka zagraniczna prezydenta*, „Rzeczpospolita” nr 34 (2769) z 8–10 II 1992 r., s. 2.

²⁸⁰ Prezydent W. Jaruzelski postanowieniem z 29 XI 1989 r. (Nr k. 113-10-89) w sprawie zakresu upoważnień ministrów stanu określił każdemu z 4 powołanych wcześniej ministrów stanu zakres czynności. Podobnie prezydent L. Wałęsa powołał ministra stanu J. Kaczyńskiego, powierzając mu stanowisko Szefa Kancelarii Prezydenta i związany z tym zakres czynności (zob. informację prasową — *Jaka będzie kancelaria Belwederu*, „Gazeta Wyborcza” z 21 I 1991, s. 3).

²⁸¹ Instytucja ministra stanu pojawiła się na etapie prac ustawodawczych nad zmianą Konstytucji PRL w Komisji Nadzwyczajnej w 1989 r., kiedy okazało się, że koncepcja Rady Prezydenckiej nie uzyska akceptacji. Mianowicie pierwszy projekt zmian konstytucyj-

nich przygotowany w marcu 1989 r. przez Radę Państwa (*Druk sejmowy* nr 470) przewidywał utworzenie Rady Prezydenckiej. Propozycja ta spotkała się jednakże z negatywnym stanowiskiem w Komisji Nadzwyczajnej (por. Biuletyn Biura Prasowego Kancelarii Sejmu, nr 906 (IX kad., s. 7 i nast.).

²⁸² Przykładowo minister stanu J. Czyrek w okresie prezydentury W. Jaruzelskiego wykonywał czynności związane z przygotowywaniem spraw w zakresie ratyfikacji i wypowiedzania umów międzynarodowych, nadawania obywatelstwa itp. Ogólnie był upoważniony do prowadzenia w ten sposób 6 kategorii spraw, mieszczących się w zakresie działania prezydenta (por. cyt. postanowienie prezydenta W. Jaruzelskiego z 29 XI 1989 r. w sprawie zakresu upoważnień...

²⁸³ Pogląd taki wyraził K. Małecki (zastępca Szefa Kancelarii Prezydenta RP w okresie prezydentury W. Jaruzelskiego) w rozmowie z autorem charakteryzując problematykę funkcjonowania Kancelarii Prezydenta.

²⁸⁴ Zob. zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 31 XII 1989 r. (Nr 9/89) w sprawie nadania statutu Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁸⁵ Zob. zarządzenie Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z 2 VIII 1990 r. (Nr 15/90) w sprawie regulaminu organizacyjnego Kancelarii Prezydenta.

²⁸⁶ Prezydent L. Wałęsa już dwukrotnie dokonywał zmian organizacyjnych w Kancelarii Prezydenta. Po raz pierwszy po objęciu urzędu dokonał w styczniu 1991 r. zmiany istniejącej w okresie prezydentury W. Jaruzelskiego struktury organizacyjnej, opierając zasadniczo funkcjonowanie Kancelarii na pracy 4 sekretariatów: do spraw strategii międzynarodowej, do spraw kontaktów z rządem, parlamentem i partiami politycznymi, do spraw ekonomiczno-społecznych oraz do spraw samorządowych. Kolejne zmiany w strukturze organizacyjnej Kancelarii Prezydenta miały miejsce w październiku — listopadzie 1991 r. (por. *Jaka będzie Kancelaria...*, s. 3). Powołał także nieznanie wcześniej w strukturze organizacyjnej Kancelarii nowe stanowiska służbowe: sekretarza stanu, podsekretarza stanu, dyrektora generalnego (por. rozporządzenie Prezydenta RP z 7 I 1991 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad wynagradzania ministrów stanu oraz Szefa i zastępców Szefa Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej — Dz.U. nr 5, poz. 19).

²⁸⁷ Zob. uprzednią ustawę z 17 II 1960 r. o orderach i odznaczeniach (Dz.U. nr 10, poz. 66), obecnie zaś ustawę z 16 X 1992 o orderach i odznaczeniach (Dz.U. nr 90, poz. 450).

²⁸⁸ W Polsce w okresie II Rzeczypospolitej i po II wojnie światowej do 1950 r. właściwość władzy w sprawach obywatelstwa należała do organów administracji państwowej (starostowie, wojewodowie, minister spraw wewnętrznych, po 1945 r. minister administracji publicznej i minister ziem odzyskanych). Szerzej na ten temat zob. W. Ramus: *Prawo o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1968, s. 63 i nast.

²⁸⁹ Zob. art. 16 ustawy z 15 II 1962 r. o obywatelstwie polskim (Dz.U. nr 10, poz. 49).

²⁹⁰ Zob. art. 24 ustawy z 12 IX 1990 r. o tytule naukowym i stopniach naukowych (Dz.U. nr 65, poz. 386).

²⁹¹ Zob. art. 20 ustawy z 17 II 1960 r. o Polskiej Akademii Nauk (Dz.U. z 1970 r. nr 4, poz. 35 z późn. zm.).

²⁹² Zob. art. 6 ustawy z 15 II 1962 r. o ochronie dóbr kultury i muzeach (Dz.U. nr 10, poz. 48 z późn. zm.).

PRZEKSZTAŁCENIA POZYCJI PRAWNOUSTROJOWEJ URZĘDU PREZYDENTA W PROCESIE TRANSFORMACJI USTROJOWEJ

1. Model prawnoustrojowy urzędu Prezydenta RP a praktyka ustrojowa jego funkcjonowania w latach 1989–1992

Reaktywowanie instytucji prezydenta w 1989 r., podobnie jak odejście od tej instytucji w początkowym okresie Polski Ludowej, było determinowane zwłaszcza przesłankami politycznymi. Jest to istotny aspekt w procesie reform ustrojowych w 1989 r. Na kształcie prawnoustrojowym instytucji Prezydenta RP wyraźnie odciskają się względy polityczne, a nawet do pewnego stopnia pragmatyzm polityczny. Przyjęte założenia polityczne i ustrojowe realizacji reformy ustrojowej, określonej w kontekście politycznym „Okrągłego stołu”, wpływały na określenie pozycji ustrojowej i na kształt konstytucyjno-ustrojowy instytucji prezydenta.

Instytucja Prezydenta RP (wówczas Prezydenta PRL), ukształtowana w procesie reform ustrojowych przy „Okrągłym stole”, miała wyznaczoną rolę w systemie ustrojowym, wyraźnie też zostały wyrażone oczekiwania, jakie wiązano z jej powołaniem w procesie transformacji ustrojowej. Porozumienia „Okrągłego stołu” ustalały kilkuletni okres ewolucyjnej reformy ustroju „realnego” socjalizmu w kierunku ustroju demokracji parlamentarnej¹.

Przyjmowano, że pluralizm polityczny społeczeństwa prowadzić będzie do zmian w systemie politycznym państwa, a zatem i do eliminacji zasady kierowniczej roli jednej partii. W rezultacie proces ten miał prowadzić do zmiany struktury parlamentu i mechanizmów polityczno-ustrojowych. Istniejąca jednak wówczas geopolityka państwa, przynależność do systemu sojuszy polityczno-wojskowych, a także przesłanki tkwiące w wewnętrznych stosunkach politycznych określały podstawowe założenia projektowanych zmian ustrojowych. Ewolucja ustroju politycznego miała przebiegać w ramach „socjalistycznego rozwoju ustrojowego Polski”², gdyż nie wszyscy jeszcze wtedy zakładali, że rezultatem tego procesu będzie gruntowna zmiana ustrojowa. Rola polityczna i ustrojowa prezydenta była podporządkowana tym założeniom politycznym co do

kierunku zmian ustrojowych. Prezydentowi przypisywano funkcję gwaranta ewolucyjnej reformy ustroju oraz gwaranta istniejących sojuszków politycznych Polski³. Ustanowienie urzędu prezydenta uzasadnione było potrzebą utrzymania stabilności państwa oraz podejmowania decyzji w wypadku kryzysu konstytucyjnego państwa⁴. Prezydent PRL miał więc być „gwarantem instytucjonalnej i ustrojowej ciągłości” Polski na drodze transformacji ustrojowej.

Zadania polityczne instytucji prezydenta były nie mniejsze niż funkcje ustrojowe — chodziło o stworzenie z tej instytucji (zakładano, że przyszły piastun tego urzędu będzie wywodził się z kręgów ówczesnej PZPR) wobec partii komunistycznej siły „zastępczej”, która miała amortyzować proces przemian politycznych, jeśli ulegnie likwidacji w sposób nieuchronny kierownicza rola tej partii⁵.

Niewątpliwie przyjęte rozwiązania prawnoustrojowe, kształtujące model instytucji Prezydenta PRL, a następnie Prezydenta RP (od 29 XII 1989 r.), stanowią nawiązanie do przedstawionych założeń.

Model prawnoustrojowej instytucji prezydenta był determinowany także przesłankami innego rodzaju. Urząd prezydenta, przyjęty w noweli kwietniowej z 1989 r., nie był kształtowany na gruncie teoretycznych koncepcji podejmowanych reform ustrojowych (takowych w owym czasie nie było), a tym samym instytucja prezydenta w swym kształcie prawnokonstytucyjnym nie odpowiadała jednoznacznie przyjętym w państwach współczesnych modelom prezydentury. W oczywisty sposób utrudnia to jednoznaczne określenie modelu prawnoustrojowego Prezydenta RP.

Prezydentura ukształtowana w noweli kwietniowej z 7 IV 1989 r. łączyła elementy socjalistycznej głowy państwa (prezydent dziedziczył w znacznej części kompetencje Rady Państwa jako „kolegialnej” głowy państwa w Konstytucji PRL) z rozwiązaniami prawnoustrojowymi współczesnej parlamentarnej głowy państwa. Było to związane po części z przyjęciem zasady, że postulowane w 1989 r. reformy ustrojowe będą zmierzały w kierunku demokracji parlamentarnej. Oczywiście konstytucja nie przesądzała kwestii, w jakim systemie rządów parlamentarnych, znanych w państwach współczesnych, mieściła się instytucja polskiej prezydentury⁶. Współcześnie system parlamentarny występuje w różnych odmianach rządów, jako system parlamentarno-gabinetowy, system kanclerski czy też w formie rządów parlamentarno-prezydenckich⁷.

Analizując konstrukcję konstytucyjnego stanowiska prezydenta na gruncie noweli kwietniowej w części dotyczącej zasad wyboru przez Zgromadzenie Narodowe, reguły nieodpowiedzialności politycznej prezydenta, a także wzajemne relacje w układzie parlament-rząd-prezydent,

trzeba stwierdzić, że pozycja prezydenta zasadniczo mieściła się w ramach systemu parlamentarnego. Jednakże zmiana zasad wyboru prezydenta we wrześniu 1990 r. oraz specyfika niektórych relacji między prezydentem, rządem i parlamentem wskazywały, że pozycja ustrojowa prezydenta przybliżyła się do systemu rządów parlamentarno-prezydenckich. Pozycję prawnoustrojową prezydentury w latach 1990–1992 można zatem zakwalifikować jako rozwiązanie pośrednie między systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem parlamentarno-prezydenckim.

Istotną cechą systemu ustrojowego kształtującego pozycję prawnoustrojową prezydenta jest uznanie dwóch centrów władzy politycznej — Prezydenta RP i parlamentu (Sejmu i Senatu) — jako organów państwa w jednakowym stopniu reprezentujących suwerena (Naród). Można byłoby taką strukturę władzy określić jako dualistyczną, aczkolwiek brakuje tu zasadniczego dla tej struktury elementu: podwójnej odpowiedzialności rządu — przed parlamentem i prezydentem, oraz funkcjonalnej zależności między prezydentem a rządem. Natomiast przyznanie prezydentowi określonych kompetencji w stosunku do parlamentu i rządu wskazuje, że konstrukcja prawna tego urzędu opierała się na pewnych elementach systemu prezydenckiego.

Przyjęty w 1990 r. system powszechnych wyborów prezydenckich był po części także próbą dostosowania trybu wyboru prezydenta do przyznanych wcześniej w noweli kwietniowej konstytucyjnych kompetencji prezydenta. Odejście od wyboru prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe na rzecz powszechnych wyborów prezydenckich niewątpliwie zbliżyło tę instytucję do ustroju „półprezydenckiego”, a także wyznaczało sposób sprawowania urzędu i korzystania z konstytucyjnych uprawnień przez piastuna urzędu prezydenta.

Należy przypomnieć, iż w latach 1991–1992 były zgłaszane propozycje zmian ustrojowych zmierzające do pełnego zbliżenia polskiej prezydentury do systemu rządów parlamentarno-prezydenckich. Obejmowały one wzmocnienie pozycji prezydenta wobec rządu, zwłaszcza poddanie go instytucjonalnej i politycznej zależności od prezydenta, a także zapewnienie prezydentowi samodzielnego udziału w sprawowaniu władzy i wzmocnienie jego wpływu na sposób sprawowania władzy przez rząd.

Pomimo „niedookreślonego” modelu polskiej prezydentury, w świetle rozwiązań konstytucyjnych Prezydent RP był organem władzy wykonawczej i pełnił funkcje tradycyjnej głowy państwa. Zasadniczą podstawą konstytucyjnej działalności Prezydenta RP były postanowienia art. 32 Konstytucji RP, zgodnie z którymi prezydent reprezentował państwo na zewnątrz, gwarantował niezależność narodową, jedność państwa i regularne funkcjonowanie demokratycznych instytucji ustrojowych. Wskazywały

na to jego konstytucyjne uprawnienia odnoszące się do tradycyjnych funkcji głowy państwa oraz przysługujące mu jako organowi władzy wykonawczej. Zakres uprawnień wyznaczył prezydentowi rolę arbitra w systemie ustrojowym oraz organu władzy rezerwowanej w państwie na wypadek kryzysu konstytucyjnego lub sytuacji nadzwyczajnych w państwie. Szereg jego kompetencji, zwłaszcza w stosunku do parlamentu i rządu wskazywało na to, że prezydent mógł pełnić rolę regulatora „maszyny” państwowej.

Kluczową rolę przy wyznaczaniu pozycji ustrojowej prezydenta odgrywał fakt, że brak było kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta. Okoliczność ta przesądzała o tym, że jego uprawnienia nosiły znamiona prerogatyw (uprawnień osobistych), poza oczywiście tymi, co do których konstytucja wymagała „porozumienia się” z innymi organami.

Wbrew potocznym sądom, pozycja prezydenta w świetle regulacji Konstytucji RP nie była słaba, przeciwnie, była to pozycja „silnego” prezydenta, o dużym zakresie władzy, zbliżająca się miejscami do rozwiązań ustrojowych V Republiki Francuskiej. Faktem było i to, że w niektórych sferach życia państwowego kompetencje prezydenta zostały określone w sposób mało precyzyjny, bądź też nie rozdzielano ich wyraźnie pomiędzy prezydenta a rząd. Jak wykazała praktyka ustrojowa, ten stan rzeczy rodził konflikty w obrębie władzy wykonawczej, także w relacjach pomiędzy prezydentem a parlamentem.

Urząd Prezydenta RP jest bez wątpienia żywotną instytucją ustrojową, wywierającą wpływ na rzeczywisty kształt polityczno-ustrojowy państwa. Trudno zatem byłoby zupełnie oddzielić jego konstytucyjną konstrukcję od praktyki.

Jak trafnie zauważył T. Szymczak, „instytucja prezydenta bardziej niż jakakolwiek inna stwarza płaszczyznę prowadzenia badań uwzględniających zarówno jej kształt prawnoustrojowy, jak i osobowość piastuna urzędu prezydenta”⁸. Zależność ta jest tak daleko idąca, iż w istocie swej ta instytucja ustrojowa nie daje się oddzielić od osoby. W odniesieniu do polskiej prezydentury jest to tym bardziej znaczące, że w krótkim okresie funkcjonowania prezydentury w systemie ustrojowym państwa urząd ten piastowali dwaj odmienni osobowościowo prezydenci, co nie pozostawało bez wpływu na interpretację odnośnych przepisów prawa i na sposób korzystania z przysługujących im uprawnień.

Praktyka konstytucyjna funkcjonowania urzędu prezydenta w latach 1989–1992 wykazała, że ten sam „model prawny” prezydentury przybierał w działaniu odmienne postacie.

Prezydentura Wojciecha Jaruzelskiego (19 VII 1989–22 XII 1990) była sprawowana w określonych uwarunkowaniach społeczno-politycz-

nych. Założenia doktrynalno-polityczne roli ustrojowej urzędu prezydenta zostały poddane weryfikacji w praktyce ustrojowej. Wynik wyborów parlamentarnych przeprowadzonych w czerwcu 1989 r. na podstawie zasad „ograniczonej demokracji” stworzył nowy układ polityczny i ustrojowy, na którego gruncie zamierzona ewolucja ustroju państwa w ramach „sojalistycznego kierunku rozwoju” straciła polityczną rację bytu.

Wcześniejsze założenia i przesłanki polityczne planowanej reformy ustrojowej zaczęły coraz bardziej tracić realne polityczne znaczenie. Powstaje jednak pytanie, czy po wyborze W. Jaruzelskiego na urząd Prezydenta PRL, reprezentującego większościowy jeszcze, kontraktowy układ polityczny w Sejmie, kierunek obecnych przekształceń ustrojowych był oczywisty? Zdawano sobie wprawdzie sprawę z tego, zwłaszcza w świetle doświadczeń z wyboru prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, że dotychczasowa koalicja rządząca, dysponująca formalnie 65% mandatów w Sejmie, stanowi coraz mniejsze oparcie polityczne dla prezydenta. Nie można było chyba przyjmować hipotezy, zwłaszcza w roku 1989, że prezydent został zupełnie pozbawiony wpływu na proces transformacji ustrojowej w określonej wyborami parlamentarnymi sytuacji politycznej.

Na gruncie noweli kwietniowej do ustroju politycznego został włączony urząd prezydenta o sporym zakresie władzy. Prezydent rozporządzał prawnymi możliwościami rozbicia nowego układu politycznego oraz dysponował prawnymi instrumentami prowadzenia własnej polityki. Urząd Prezydenta PRL mógł się okazać ośrodkiem władzy konkurencyjnej, mającej znaczną autonomię w stosunku do parlamentu i rządu. Tak się jednak nie stało. Praktyka ustrojowa prezydentury W. Jaruzelskiego nie przyjęła kierunku, który zmierzałby do spełnienia roli „gwaranta instytucjonalnej i ustrojowej ciągłości” Polski. Prezydent nie wybrał kierunku praktyki sprawowania urzędu, który prowadziłby do oczywistej konfrontacji politycznej nie tylko w stosunkach z Sejmem, ale także i z rządem. Wówczas sytuacja zmuszałaby prezydenta do użycia wielu konstytucyjnych uprawnień, być może przewidzianych również na okoliczność kryzysu konstytucyjnego w państwie.

Wydaje się, że W. Jaruzelski podporządkowując się istniejącej sytuacji politycznej przyjął sposób sprawowania urzędu prezydenta, który był określany mianem modelu „biernej” prezydentury. Taka praktyka sprawowania urzędu w pewnej mierze była uzależniona od wyników wyboru w Zgromadzeniu Narodowym, które nie dawały mocnej legitymacji politycznej jego mandatowi.

Można też wnosić, że model prezydentury w praktyce był determinowany plebiscytowym wynikiem wyborów parlamentarnych. Wynik

tych wyborów, czytelny politycznie, można interpretować jako brak zaufania społecznego i politycznego do sprawowania władzy przez dotychczasowe siły polityczne⁹. Prezydent podporządkował się niejako demokratycznym mechanizmom ustrojowym i zapewne uznał, że nie można sprawować władzy w określonym układzie sił politycznych, dysponując nawet szerokimi prerogatywami konstytucyjnymi bez akceptacji społeczeństwa czy też wbrew woli Narodu. Istniejący układ polityczny determinował zatem faktyczną pozycję ustrojową prezydentury W. Jaruzelskiego, jak też praktykę ustrojową korzystania z przysługujących mu uprawnień konstytucyjnych.

Okres prezydentury W. Jaruzelskiego można scharakteryzować raczej jako model sprawowania władzy w systemie parlamentarno-gabinetowym, aniżeli, jako model „silnego” prezydenta, który wynika z regulacji prawokonstytucyjnych. Prezydenturę W. Jaruzelskiego określa się mianem „prezydentury powściągliwej”¹⁰, co sprowadzało się w praktyce do niehamowania reform i dostosowania się do nowego układu sił politycznych. Wyrazem tego jest jego postawa i stosunek do zasadniczej reformy państwa podjętej w nowelizacji Konstytucji PRL 29 XII 1989 r.¹¹ Wydaje się, iż W. Jaruzelski starał się znaleźć swoją rolę w sytuacji generalnej transformacji ustrojowej państwa i bardziej sprzyjać, aniżeli przeszkadzać procesowi zmian¹².

Potwierdzeniem modelu prezydentury „powściągliwej” w rzeczywistości jej kształcie była praktyka korzystania przez prezydenta z przysługujących mu uprawnień. Z konstytucyjnych regulacji wynika znacząca rola prezydenta wobec parlamentu. Z kompetencji tych mógł on uczynić instrument wpływania na pracę parlamentu oraz sposób umocnienia własnej pozycji ustrojowej. Tymczasem w praktyce prezydent W. Jaruzelski z uprawnień tych korzystał nad wyraz skromnie. Sprowadziła się ona w sumie do jednokrotnego, w niektórych przypadkach dwukrotnego skorzystania z przysługujących mu uprawnień:

- z prawa inicjatywy ustawodawczej (1);

- zaskarżenia ustawy do Trybunału Konstytucyjnego przed jej podpisaniem (2);

- prawa weta wobec ustawy (1).

Działalność prezydenta w zakresie uprawnień wobec władzy wykonawczej dała asumpt do wyrażenia opinii, że „prezydent pozostaje w cieniu rządu”¹³, co więcej — ukazuje ona faktyczny zakres korzystania przez prezydenta ze swoich uprawnień także w tej dziedzinie.

Zasadniczo praktyka sprawowania urzędu prezydenta przez W. Jaruzelskiego polegała na wykonywaniu rutynowych czynności w zakresie konstytucyjnie określonych kompetencji. Pewnym wyjątkiem była więk-

sza, aniżeli w innych sferach, aktywność w sprawach polityki zagranicznej. Jego działania na tym polu aktywności nie odnosiły się jedynie do spraw czynnej i biernej legacji oraz ratyfikacji i wypowiedzania umów międzynarodowych. Aktywność prezydenta była widoczna zwłaszcza w niektórych kwestiach polityki zagranicznej państwa, jak problematyka zjednoczenia Niemiec oraz polityka wschodnia¹⁴.

Praktyka ustrojowa sprawowania urzędu prezydenta przez W. Jaruzelskiego wykazała, że w sferze regulacji prawnej prezydent posiadając szerokie prerogatywy, nie był jednak w stanie z nich korzystać. Sytuacja ta potwierdza dobitnie, że pozycja prawna prezydenta to jeden aspekt jego roli ustrojowej, natomiast rzeczywista pozycja ustrojowa tej instytucji zależy od realnego układu sił politycznych. Rzeczywisty wpływ prezydenta na funkcjonowanie państwa nie był współmierny do posiadanych prawnych możliwości. W praktyce konstytucyjnej instytucja ta przybrała inną niż zakładano rolę ustrojową oraz inny kształt ustrojowy, odbiegający od ram regulacji prawnokonstytucyjnej.

Instytucja Prezydenta RP w okresie prezydentury W. Jaruzelskiego nie odegrała dominującej roli w systemie ustrojowym państwa. W procesie przemian ustrojowych rola prezydenta ograniczała się do asystowania i obserwowania podejmowanych przez Sejm kierunków reform ustroju politycznego i gospodarczego. Nie była to rola kreacyjna, wyróżniająca się dużą aktywnością. Powściągliwość prezydenta w okresie gruntownych zmian ustrojowych, fakt niehamowania reformy ustrojowej były w warunkach polskiej transformacji ważnymi elementami funkcjonowania urzędu prezydenta. Wydaje się, że taka rola i charakter ustrojowy prezydentury wynikały z tego, że prezydent W. Jaruzelski nie podjął się realizowania funkcji „gwaranta instytucjonalnej i ustrojowej ciągłości” Polski.

W literaturze prawa konstytucyjnego pasywna rola prezydenta w systemie ustrojowym była uzasadniana tym, że jego zadania sprowadzały się do roli gwaranta stopniowej i pokojowej ewolucji ustroju politycznego¹⁵, a zatem rola ta w systemie ustrojowym państwa mogła być pełniona jedynie poprzez działania umiarkowane. Być może taka opinia roli prezydenta odzwierciedla realia praktyki ustrojowej, niemniej należy podkreślić, iż działania konstytucyjne prezydenta nie wychodziły poza ramy przyjętego przez Sejm i rząd kierunku reformy ustroju politycznego i gospodarczego.

Wydaje się, że generalnie prezydent W. Jaruzelski odegrał rolę „parasola” nad realizowanymi reformami, jednakże w innym wymiarze niż to zakładano, wprowadzając urząd prezydenta w roku 1989. Ten aspekt polityczno-ustrojowy prezydentury W. Jaruzelskiego nie jest jeszcze należyście zbadany w nauce. Jednakże całokształt wydarzeń z tego okresu

upoważnia do wysunięcia tezy, że osoba prezydenta w początkowym okresie transformacji ustrojowej w jakimś stopniu amortyzowała skutki klęski politycznej komunistycznych elit władzy.

Inny charakter w praktyce ustrojowej miała w omawianym okresie prezydentura Lecha Wałęsy. Nowelizacja Konstytucji RP 27 IX 1990 r. wprowadziła zasadę powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich. W wyniku wyborów przeprowadzonych w tym trybie prezydentem został L. Wałęsa. Objął on 22 XII 1990 r. urząd jako prezydent wybrany przez Naród, co dało mu większe możliwości korzystania z prerogatyw, które zostały zaprojektowane z innym zamierzeniem. W związku z tym zmieniła się zasadniczo funkcja polityczno-ustrojowa prezydenta. Prezydent L. Wałęsa kreował się, w każdym razie takie były jego polityczne deklaracje, na rzecznika „rewolucyjnych” — w znaczeniu rewolucji pokojowej — przeobrażeń ustrojowych, co w niezbyt precyzyjnej formie wyrażał program kampanii prezydenckiej (program przyspieszenia politycznego). Naturalnie, wiązało się to z potrzebą nadania w praktyce prezydenturze charakteru prezydentury aktywnej.

Na praktykę sprawowania urzędu prezydenta wpływ miały w głównej mierze dwie przesłanki:

- 1) wyznaczenie prezydenturze określonych zadań politycznych i ustrojowych, które determinowały działania prezydenta w mechanizmie ustrojowym;

- 2) uzyskana legitymacja polityczna sprawowanego urzędu wywodząca mandat prezydenta z demokratycznych wyborów powszechnych, co z pewnością przemawia na rzecz aktywnej prezydentury.

Tymczasem w dyspozycji prezydenta pozostały takie same jak poprzednio prawne instrumenty działania. Logiczną zatem konsekwencją tych uwarunkowań o charakterze politycznym i prawnokonstytucyjnym była próba nadania w praktyce konstytucyjnej instytucji Prezydenta RP roli ustrojowej w kształcie zbliżonym do pozycji prezydenta V Republiki Francuskiej. W tym kierunku zmierzała również prezydencka inicjatywa ustawodawcza zmiany Konstytucji RP w 1991 r.¹⁶

Oczywiście, dwa lata sprawowania prezydentury przez L. Wałęsę pod rządami noweli kwietniowej to okres za krótki, aby wiążąco ocenić model jego działalności, zwłaszcza że nie jest to jeszcze zamknięty okres rozwoju prezydentury, której pozycja w praktyce ustrojowej ciągle się zmienia. Niemniej, można jednak już teraz wskazać na pewne symptomy w praktyce ustrojowej sprawowania przez L. Wałęsę swego urzędu. Ocenę tę można oprzeć raczej na znamionach zewnętrznych, a w mniejszym stopniu na obiektywnych skutkach praktyki, do czego potrzebny byłby większy upływ czasu.

Pierwsza znamienna cecha to podejmowanie przez prezydenta działań dotyczących funkcjonowania mechanizmu ustrojowego, a więc takich działań, które odpowiadają niejako funkcji współcześnie pojmowanego arbitrażu prezydenta V Republiki Francuskiej¹⁷, a polegają na regulowaniu działalności „maszyny” państwowej, nie zaś na aktywnym występowaniu tylko w sytuacjach konfliktowych. W tym kierunku zmierzały wszystkie te działania, które prezydent podejmował w ramach konstytucyjnych uprawnień w stosunku do Sejmu i rządu. Temu służyło korzystanie dwukrotnie z konstytucyjnego prawa weta ustawodawczego i inicjatywy ustawodawczej w sprawie ordynacji wyborczej do Sejmu. Również podejmowane działania w zakresie stosunków z władzą wykonawczą miały na celu wywarcie wpływu na skład rządu i pośrednio także na jego politykę. Sposób korzystania przez prezydenta z przysługujących mu uprawnień i zwłaszcza próba interpretacji konstytucji wskazują, iż jego zamiarem było stworzenie z rządu instrumentu realizacji polityki prezydenckiej, dla której kolejne rządy miały pełnić — jak sam to określił — rolę „zderzaków”.

Na przełomie lat 1991 i 1992 można było zaobserwować osobiste włączenie się prezydenta do pracy rządu, co można interpretować jako zamiar współuczestniczenia w kształtowaniu jego polityki (udział w posiedzeniach Prezydium Rządu oraz w posiedzeniach Rady Ministrów w części poświęconej problemom bezpieczeństwa i obronności, polityki zagranicznej). Zaangażowanie prezydenta w sprawy obrony i polityki zagranicznej jest zatem kolejnym przykładem podejmowanych działań, które zmierzają do nadania tym sferom polityki charakteru niejako „dziezin zastrzeżonych” dla prezydenta.

Prezydent L. Wałęsa o wiele częściej niż prezydent W. Jaruzelski sięgał w omawianym okresie po swoje konstytucyjne uprawnienia. Aktywność L. Wałęsy na tym polu najlepiej wyrażają następujące działania: 6-krotnie skierował do Sejmu wnioski o ponowne rozpatrzenie ustaw (veto); 10-krotnie korzystał z inicjatywy ustawodawczej; wydał 62 rozporządzenia i zarządzenia w zakresie swoich konstytucyjnych kompetencji¹⁸. Oczywiście, prezydent podejmował także szereg innych „aktów” urzędowych w sprawach ratyfikacji umów międzynarodowych, obywatelstwa, ułaskawień, itp., miały one jednak bardziej charakter działań rutynowych.

Prezydent przejawiał ponadto aktywność mającą na celu rozszerzenie jego uprawnień w zakresie regulowania „maszyny rządzenia” wychodząc poza swe konstytucyjne prerogatywy. Przykładem tego jest próba wywarcia wpływu na Sejm w związku z powołaniem Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Konstytucja RP stanowiła, że „Prezesa NIK powołuje i od-

wołuje Sejm za zgodą Senatu” (art. 36 ust. 1). W tej sytuacji zgłaszanie kandydatur na Prezesa NIK wykraczało w oczywisty sposób poza prawne możliwości wpływania prezydenta na decyzje Sejmu. Podobnie rzecz się miała z podejmowanymi działaniami w sprawach reprowatyzacji¹⁹, czy też w związku z wywołującą wiele kontrowersji specjalną prezydencką komisją, której kontroli była poddana działalność NIK-u.

Taki też charakter miały inicjatywy polityczne prezydenta zmierzające do stworzenia infrastruktury politycznej i administracyjnej, która by mu zapewniała wpływ na funkcjonowanie parlamentu i rządu. Inicjatywa powołania Rady Politycznej, dublującej niejako funkcje parlamentu, oraz stworzenia administracji prezydenckiej w Kancelarii Prezydenta, dublującej rząd, nie uzyskały szerszego poparcia. Na klimacie dyskusji wokół powołania Rady Prezydenckiej zaciążyła niefortunna wypowiedź rzecznika prasowego prezydenta, że „wielka polityka przenosi się do Belwederu”²⁰.

Model prezydentury w praktyce wyznacza kształt i zakres uprawnień przewidzianych w konstytucji, ale w nie mniejszym stopniu także styl działania prezydenta, tzw. „styl prezydentury”. Zależy on od indywidualności i cech osobistych piastuna urzędu.

Styl prezydentury L. Wałęsy jest drugą cechą jego działalności. W różny sposób starano się (głównie w publicystyce) określić styl sprawowania urzędu prezydenta przez L. Wałęsę²¹. Jedno z tych określeń wydaje się być najtrafniejsze, mianowicie działalność L. Wałęsy postrzega się jako „prezydenturę szybkiego reagowania”²². Ten sposób sprawowania urzędu rzeczywiście oddaje cechy osobowości, dynamikę charakteru, a także w dużym stopniu jest charakterystyczny dla wcześniejszej działalności politycznej L. Wałęsy jako przywódcy „Solidarności”²³. W działaniu prezydenta można było zauważyć środki typowe dla pracy związkowej, np. próbował on kontaktować się z wyborcami na organizowanych *ad hoc* spotkaniach masowych lub organizowanych w zakładach pracy. Podejmował także działania dotyczące rozwiązywania określonych bieżących spraw, często o znaczeniu lokalnym, oczywiście związanych z ogólną sytuacją polityczną lub gospodarczą państwa. W tym celu między innymi nawiązywał kontakt telefoniczny z kierownictwem określonych zakładów pracy i działającymi tam związkami zawodowymi „Solidarności”. W ocenie A. Michnika taki styl sprawowania urzędu miał zastąpić żmudne, często nieefektywne procedury państwa prawa. Wizja tego stylu sprawowania władzy miała wyglądać w uproszczeniu w ten sposób: telefon prezydenta, który służyć ma wydawaniu poleceń i rozdawaniu porad, z drugiej strony gratyfikacje materialne, by móc nimi wynagradzać pracę dla państwa²⁴.

Prezentowany tu sposób sprawowania urzędu prezydenta w dużej mierze jest związany z cechami modelu władzy charyzmatycznego przywódcy (lidera) wspólnoty, którym z pewnością był L. Wałęsa przez długie lata. Z drugiej natomiast strony styl ten związany był z ciągłym poszukiwaniem właściwego dla swoich predyspozycji osobowych modelu działania i szukaniem dla siebie miejsca w ramach określonych przepisami prawa oraz w ramach zmieniających się szybko układów politycznych. Potwierdza to cykl spotkań prezydenta z różnymi środowiskami politycznymi na przełomie lutego i marca 1992 r.

Wiele z podejmowanych w omawianym okresie działań prezydenta można byłoby określić jako „działania akcyjne”, bez doprowadzenia ich niejednokrotnie do zakończenia. Inną zaś ich cechą było to, że równie często były to działania nieskuteczne, co można tłumaczyć tym, że w powszechnym odczuciu nie odpowiadają one charakterowi instytucji prezydenta. Ponadto działania podejmowane w formie bezpośredniego kontaktu prezydenta na spotkaniach o charakterze wiecowym rozmijały się z oczekiwaniami przeciętnego wyborcy.

Jest także trzecia cecha dotychczasowej praktyki prezydentury L. Wałęsy. Praktyka ta wytworzyła dystans między prezydentem a istniejącym układem politycznym. Można odnieść wrażenie, że sprawowanie prezydentury opiera się jedynie na legitymacji mandatu pochodzącego z bezpośrednich wyborów, a nie na bazie politycznej. Wiele przesłanek wskazuje na to, że L. Wałęsa sprawuje ciągle urząd prezydenta w osamotnieniu politycznym. Oczywiście, nieidentyfikowanie się prezydenta z określoną opcją polityczną stwarza swobodę polityczną bycia „prezydentem wszystkich Polaków”, jednak wyraźnie osłabia jego pozycję polityczno-ustrojową. W konsekwencji w takiej sytuacji prezydent traci możliwość skutecznego sprawowania władzy. Symptomatyczny dla układu politycznego prezydentury L. Wałęsy jest fakt, że niektóre ugrupowania polityczne wyraźnie odstąpiły po wyborach parlamentarnych w październiku 1991 r. od swojego programu politycznego dotyczącego wzmożenia pozycji prawnej prezydenta w systemie ustrojowym państwa²⁵.

Uwarunkowania polityczne dotychczasowej prezydentury L. Wałęsy wskazują generalnie, że sprawności prezydentury w systemie ustrojowym państwa nie poprawi także system rządów prezydencko-parlamentarnych, o ile prezydent nie będzie miał za sobą poparcia większości parlamentarnej, czyli większości prezydenckiej w parlamencie.

Należy o tym pamiętać, zwłaszcza w sytuacji, gdy podejmuje się na wielu płaszczyznach próby ukierunkowania transformacji ustrojowej w stronę modelu „silnego” prezydenta i systemu rządów prezydencko-parlamentarnych.

2. Na drodze do ustroju III Rzeczypospolitej — pozycja urzędu prezydenta według rozwiązań ustrojowych Małej konstytucji z 17 października 1992 roku

Regulacje Konstytucji RP, określające wzajemne stosunki między prezydentem, rządem i parlamentem, już od początku ich przyjęcia w noweli kwietniowej w roku 1989 budziły zainteresowanie: jak się sprawdzą w praktyce.

Tymczasem dotychczasowa kilkuletnia praktyka konstytucyjna funkcjonowania naczelných organów państwa w okresie zasadniczej transformacji ustrojowej wykazała, że brak przewodnich zasad ustroju politycznego państwa i precyzyjnych regulacji konstytucyjnych powodował wiele konfliktów, a miejscami sytuacja ta stwarzała zagrożenie kryzysem konstytucyjnym państwa. Bezpośrednim ich źródłem były spory kompetencyjne między naczelnymi organami państwa, a w istocie wskazywały na dekompozycję systemu ustrojowego państwa wyznaczanego reformami z 1989 r. Wybory parlamentarne z 4 VI 1989 r. i zmiana zasad wyboru prezydenta 27 IX 1990 r. pociągnęły za sobą konsekwencje o charakterze politycznym i prawnoustrojowym. Zasadnicza przyczyna złego funkcjonowania mechanizmów ustrojowych tkwiła w tym, że transformacja ustrojowa odbywała się na drodze licznych zmian dotychczasowej Konstytucji RP. Powodowało to nakładanie się nowych zasad i instytucji ustrojowych na stare koncepcje ustrojowe, co prowadziło do tego, że obowiązująca Konstytucja RP stawiała się wewnętrznie niespójna i w nowych warunkach wykazywała niewydolność jako regulator politycznych i prawnych mechanizmów funkcjonowania państwa.

Wyjściem naprzeciw tym oczywistym potrzebom jest ustawa konstytucyjna z 17 X 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym²⁶, ustalająca tymczasowe zasady stosunków między władzami III Rzeczypospolitej.

Zgodnie z preambułą tej ustawy konstytucyjnej, zwanej potocznie Małą konstytucją, jej celem jest usprawnienie działalności naczelných władz państwa na okres przejściowy do czasu uchwalenia nowej konstytucji. Można by rzec, że Mała konstytucja racjonalizuje dotychczasowy mechanizm funkcjonowania naczelných organów państwa (parlamentu, rządu, prezydenta). Jednocześnie podejmuje zadanie bliższego określenia ich miejsca ustrojowego w systemie organów państwa, zwłaszcza prezydenta i rządu.

Konstytucyjna konstrukcja pozycji prezydenta w systemie organów państwa na gruncie Małej konstytucji podporządkowana jest naczelnym

zasadom ustrojowym, ukształtowana została z myślą o pewnych modelach prezydentury w państwach współczesnych.

Naczelną zasadą Małej konstytucji określającą relacje między parlamentem, prezydentem i rządem, także wyznaczającą pozycję prezydenta, jest trójpodział władz, czyli podział organów państwa na: organy w zakresie władzy ustawodawczej (Sejm i Senat RP), w zakresie władzy wykonawczej (Prezydent RP i Rada Ministrów), w zakresie władzy sądowej — niezawisłe sądy (art. 1).

W stosunku do wcześniejszej regulacji konstytucyjnej z 1989 r. jest to z pewnością postęp, bowiem Mała konstytucja jednoznacznie określa miejsce prezydenta w systemie organów państwa, wskazując, że jest on organem władzy wykonawczej. Do roku 1992 problemy z określeniem miejsca prezydenta w konstytucji wiązały się z tym, że Sejm był określany dalej jako najwyższy organ władzy państwowej (art. 20), do systemu zaś organów wprowadzono instytucję prezydenta jako składnik władzy wykonawczej, który czerpał legitymację polityczną z woli Narodu. Praktyka ustrojowa wykazała, że takie usytuowanie Sejmu i prezydenta w systemie organów państwa rodziło wiele konfliktów, a zwierzchnictwo parlamentu w systemie organów w praktyce ustrojowej trudne było do urzeczywistnienia.

Zasada podziału władz zasadniczo wyznacza kierunek, w jakim powinna pójść regulacja prawna stosunków między tymi władzami. Szczegółowe relacje między nimi mogą zachodzić według dwóch systemów — wzajemnego współdziałania władz lub według zasady separacji władz. Pierwsze rozwiązanie właściwe jest systemom rządów parlamentarnych, tak bowiem współcześnie doktryna prawa tłumaczy ideę Monteskiusza przeniesioną na grunt praktyki ustrojowej²⁷. W drugiej wersji zasada podziału władz znalazła zastosowanie w klasycznym systemie prezydenckim, którego rozwiązaniem przyjmuje konstytucja USA z 1787 r.²⁸.

Na gruncie Małej konstytucji mechanizm wzajemnych stosunków między organami legislatury i egzekutywy przyjmuje w ogólnym zarysie ideę wzajemnego równoważenia się i współdziałania władz. Niewątpliwie przykładem takiego rozwiązania jest konstytucyjna koncepcja kontrasygnaty, wyrażająca w istocie koncepcję aktów wspólnych prezydenta i rządu. Także przyjęta procedura powoływania rządu równoważy wpływy Sejmu i prezydenta, jednocześnie zaś wymusza współdziałanie prezydenta z Sejmem oraz premiera z prezydentem. Innym przykładem zrównoważonego wpływu władz na podejmowanie decyzji państwowych jest weto prezydenta wobec ustaw czy możliwość rozwiązania parlamentu przez prezydenta.

Konstytucyjna regulacja pozycji prezydenta stanowi nawiązanie w wielu kwestiach do wcześniejszych rozwiązań na gruncie Konstytucji RP. Mała konstytucja podtrzymuje dotychczasowe regulacje ogólnego

stanowiska konstytucyjnego Prezydenta RP, między innymi w zakresie funkcji ustrojowych.

Ogólną konstytucyjną charakterystykę urzędu prezydenta zawierają przepisy art. 28. Ustawa konstytucyjna powtarza tu niemalże dosłownie ujęcie art. 32 noweli kwietniowej, zmieniając jedynie w art. 28 ust. 2 *in fine* „przestrzeganie międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych” na „przestrzeganie umów międzynarodowych”.

Z pewnością *ratio legis* art. 28 Małej konstytucji nie może pokrywać się z uzasadnieniem historycznym ówczesnego art. 32 Konstytucji RP, a zatem funkcje prezydenta powinny niewątpliwie nawiązywać do nowej koncepcji urzędu. W dyskusji parlamentarnej nad projektem Małej konstytucji podnoszono, że w nowej sytuacji politycznej Polski, na kolejnym etapie transformacji ustrojowej należy wyeksponować i wzmocnić rolę prezydenta jako najwyższego arbitra i mediatora²⁹, natomiast treść artykułu 28 ustawy konstytucyjnej „statuuje rolę prezydenta i stanowi podstawę rozwinięcia jego uprawnień w szczegółowych unormowaniach”³⁰.

Z uzasadnienia racji legislacyjnych ustawy konstytucyjnej wyłania się interpretacja obecnej roli instytucji prezydenta.

Prezydent jest postrzegany jako autorytet mogący działać na wypadek ewentualnych konfliktów politycznych i jako czynnik stabilizujący ład państwowy. Takie ujęcie roli prezydenta, wyrażone w art. 28 Małej konstytucji, jest dość zbieżne z interpretacją w doktrynie francuskiej podobnie sformułowanego art. 5 konstytucji V Republiki.

W art. 28 prezydent został zdefiniowany jako najwyższy przedstawiciel Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, natomiast w pozostałych funkcjach występuje on jako organ władzy wykonawczej państwa. Istotne treści roli prezydenta w systemie ustrojowym wypełniają prerogatywy, określając jego kompetencje wykonawcze ściśle związane z działalnością innych organów państwa.

Mała konstytucja, podobnie jak poprzednia regulacja konstytucyjna, przyjmuje zasadę odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta przed Trybunałem Stanu (art. 50 ust. 1). Natomiast pośrednio, na podstawie art. 46 o kontrasygnacie aktów prawnych prezydenta, można wnosić, iż intencją ustawodawcy było wyłączenie odpowiedzialności politycznej prezydenta. Nie jest to do końca tak oczywiste, gdyż konstytucja nie określiła wyraźnie charakteru prawnego kontrasygnaty, niemniej istota instytucji kontrasygnaty może przemawiać za takim rozwiązaniem. Obecna regulacja zasad odpowiedzialności stanowi wyraźne nawiązanie do art. 32d noweli kwietniowej, z tą różnicą, że w Małej konstytucji przewidziano, w przypadku skazania prezydenta, zastosowanie zasadniczej sankcji w postaci „złożenia z urzędu” (art. 49 ust. 1 pkt 4).

Pozycję Prezydenta RP w Małej konstytucji w istotny sposób wyraża nowa regulacja instytucji kontrasygnaty i jego kompetencji w zakresie wydawania aktów prawnych. Te dwie kwestie są ze sobą ściśle powiązane. Zgodnie z art. 45 prezydent jest upoważniony do wydawania aktów wykonawczych — rozporządzeń i zarządzeń, może on także wydawać zarządzenia w zakresie wykonywania swoich ustawowych uprawnień. W świetle tej regulacji nie jest oczywiste, czy prawo wydawania zarządzeń samoistnych zostało ograniczone jedynie do kompetencji ustawowych. Czy określenie „ustawowe uprawnienia” należy interpretować szeroko, jako uprawnienia zawarte w akcie ustawodawczym, które obejmowałyby także kompetencje zawarte w konstytucji (ustawie konstytucyjnej). Praktyka ustrojowa przemawiałaby na rzecz takiej interpretacji, bowiem dotychczas wywodzone prawo prezydenta do wydawania zarządzeń samoistnych z kompetencji konstytucyjnych. Były one stosowane m.in. w ramach aktów kierownictwa wewnętrznego w Kancelarii Prezydenta.

Regulacja zawarta w art. 45 jest jednak niekompletna i jedynie częściowo podejmuje problematykę prawnych form działalności prezydenta. Poza zakresem konstytucyjnie określonych aktów prawnych prezydenta pozostaje w dalszym ciągu szereg form aktywności prezydenta (weto, akty powołania rządu, ministrów, szereg kompetencji w sprawach indywidualnych). Wynika z tego, że zagadnienie aktów prawnych prezydenta wiąże się z szerszym problemem — uporządkowania prawnych form działalności prezydenta. Niewątpliwie powinien on być podjęty w pracach nad nową konstytucją.

Miejsce Prezydenta RP w systemie ustrojowym w szczególności sposób wyznacza konstytucyjna regulacja kontrasygnaty. Według art. 46 „Akty prawne Prezydenta dla swojej ważności wymagają kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów albo właściwego ministra, którzy sprawę przedkładają prezydentowi”. Ten sposób regulacji kontrasygnaty rodzi wiele wątpliwości, zwłaszcza co do zakresu, jej charakteru prawnego czy sposobu realizacji.

W rzeczywistości kontrasygnata powinna dotyczyć „czynności urzędowych” prezydenta, o tyle więc konstytucyjne jej odniesienie do „aktów prawnych” jest nieprecyzyjne. Potwierdzeniem tego może być sprawa ratyfikacji umów międzynarodowych nie w formie określonego aktu prawnego, lecz podejmowania „czynności urzędowych” ratyfikacji. Natomiast w świetle Małej konstytucji kontrasygnacie podlega uprawnienie prezydenta do zawierania i wypowiedzania umów międzynarodowych, czyli kontrasygnowana jest „czynność urzędowa” prezydenta.

Uzasadnione wątpliwości budzi sformułowanie „... którzy sprawę przedkładają Prezydentowi”. A zatem, czy zapis ten można interpreto-

wać jako zakaz działania prezydenta z własnej inicjatywy w sferze uprawnień przyznanych mu w konstytucji? Powstaje pytanie: czy jest to błąd legislacyjny, czy też zamierzone ograniczenie władzy prezydenta?

Z całą pewnością taka redakcja art. 46 rozmija się z rzeczywistą rolą ustrojową prezydenta i z szeregiem postanowień Małej konstytucji.

Wydaje się, że na gruncie przyjętych rozwiązań w Małej konstytucji instytucja kontrasygnaty nabiera szczególnego znaczenia. W świetle Małej konstytucji obok sfery działalności własnej prezydenta oraz sfery działalności rządu istnieje sfera działalności wspólnej. Z tego wynika, że instytucja kontrasygnaty wyraża akty wspólne prezydenta i rządu, zgodę zainteresowanych — prezydenta i rządu — na podjęcie wspólnie określonych działań.

Takie znaczenie kontrasygnaty chyba najbardziej odzwierciedla stosunki ustrojowe i wzajemne relacje między prezydentem a rządem. Z drugiej strony wymusza ona konieczność zgodnego współdziałania tych podmiotów, w przeciwnym razie — przy braku woli współpracy — w stosunkach między tymi organami może dochodzić do sytuacji konfliktowych.

Instytucja kontrasygnaty może stanowić także kryterium odróżnienia tych uprawnień prezydenta, w świetle których nie może on powziąć jakiegokolwiek decyzji bez udziału ministra, od działalności mającej charakter uprawnień osobistych (prerogatyw).

Na gruncie Małej konstytucji można przyjąć takie kryterium podziału kompetencji Prezydenta RP. W koncepcji ustrojowej prezydenta wymowna jest konstrukcja jego uprawnień, tych wykonywanych dyskrecyjnie, bez kontrasygnaty, obok kompetencji wykonywanych za kontrasygnatą premiera lub ministrów. W tym znaczeniu kontrasygnata jest, obok trybu wyboru prezydenta, jednym z wyznaczników systemu ustrojowego. Konstytucyjny zakres rzeczowy kontrasygnaty lub jej brak przesądza w rzeczywistości o tym, czy jest to system parlamentarno-gabinetowy, „pół-prezydencki”, czy też prezydencki. Na gruncie Małej konstytucji mamy do czynienia z sytuacją, gdzie znaczny zakres władzy państwowej, której wyrazicielem jest Prezydent RP, pozostaje poza zakresem kontroli i odpowiedzialności politycznej. Warto zaznaczyć, iż prezydent korzysta w 20 przypadkach z uprawnień osobistych³¹.

Przyjęty w art. 47 zakres rzeczowy kontrasygnaty daje pogląd na pozycję ustrojową prezydenta. Odślania on poważną, autonomiczną władzę prezydenta, przybliża też rozwiązania polskie do modelu ustrojowego prezydenta w V Republice Francuskiej.

Istotnym elementem przesądzającym o pozycji prawnoustrojowej Prezydenta RP jest sposób wyboru. Bezspornie wybór prezydenta w głosowaniu powszechnym przyczynia się do podniesienia legitymacji poli-

tycznej urzędu i wzmocnienia jego autorytetu ustrojowego. Potwierdzeniem tego jest niewątpliwie prezydentura polska w latach 1989–1992. Pierwotnie przyjęty w kwietniu 1989 r. wybór prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe zmieniono we wrześniu 1990 r., zastępując procedurą powszechnych wyborów prezydenckich. Na przykładzie polskiej prezydentury można zauważyć, iż nastąpiła nie tylko istotna zmiana konstrukcji prawnej instytucji prezydenta, lecz można mówić także o ścisłym związku przyjętego trybu wyboru ze sposobem realizowania przez prezydenta jego konstytucyjnych uprawnień.

Mała konstytucja podtrzymała dotychczasowe regulacje dotyczące zasady powszechnego i bezpośredniego wyboru Prezydenta RP. Konstruując bowiem zasady systemu ustrojowego ustawodawca przyjął, w odniesieniu do pozycji ustrojowej prezydenta, dwa założenia: 1) jego miejsce w systemie ustrojowym państwa jest kształtowane na podstawie zasady wyboru prezydenta przez Naród w wyborach powszechnych; 2) wola Narodu wyrażająca się w wyborze prezydenta legitymizuje zakres kompetencji prezydenta³².

W nawiązaniu do założeń politycznych regulacji pozycji Prezydenta RP Mała konstytucja w art. 29 ust. 1–3 przyjęła zasadę powszechnych wyborów prezydenta przez Naród w razie konieczności w dwóch turach, określając przy tym wymaganą bezwzględną większość głosów do wyboru prezydenta w pierwszej turze oraz zasady i warunki ostatecznego wyboru³³. Brakuje tu jednak, wśród tych zasad, istotnego kryterium, a mianowicie wymogu odpowiedniej frekwencji. Kryterium to ma istotne znaczenie, ponieważ frekwencja i sposób głosowania są podstawowymi miernikami stopnia legitymizacji prezydenta. Nie jest wszakże bez znaczenia, jaka część Narodu może demokratycznie legitymizować prezydenta³⁴. Przesłanką przemawiającą na rzecz odpowiednio dużej frekwencji wyborczej jest zwłaszcza wyjątkowa sytuacja polityczno-ustrojowa, która wymaga, aby w okresie głębokich przeobrażeń ustrojowych wybór prezydenta był uzależniony od odpowiedniej części społeczeństwa. Rzecz idzie o to, żeby prezydent był wiarygodnym reprezentantem Narodu, wymaga tego też potrzeba ściślejszego współdziałania suwerena z organami reprezentującymi go.

Wybory powszechne prezydenta są bliższe systemowi prezydenckiemu, w którym suweren legitymuje politycznie prezydenta na równi z parlamentem, a przez to statuuje go jako autonomiczny wobec parlamentu ośrodek władzy wykonawczej. Fakt wyboru Prezydenta RP przez Naród może powodować, że jego stanowisko ustrojowe będzie kształtować się w sposób zbliżony do systemu ustrojowego, w którym prezydent jest głównym ośrodkiem władzy wykonawczej.

Zasadniczo o pozycji prawnoustrojowej prezydenta przesądza zakres jego uprawnień. Tak też jest w odniesieniu do pozycji ustrojowej Prezydenta RP na gruncie Małej konstytucji. Przyjęta konstrukcja pozycji prezydenta, wyznaczona przez jego funkcje ustrojowe i zasady wyboru, ma odniesienie również do sfery kompetencyjnej, kształtującej relacje między naczelnymi organami państwa. Wydaje się, że w założeniu ustawodawcy konstytucyjne uprawnienia prezydenta zostały ukształtowane w ten sposób, że mają stanowić prawne instrumenty realizacji jego władzy, wynikające z generalnej koncepcji stosunków wzajemnych między naczelnymi władzami państwa.

Charakteryzując kompetencje Prezydenta RP określone w Małej konstytucji, należy zwrócić uwagę na dwie charakterystyczne cechy: 1) szczególną domeną władzy prezydenta, niejako zarezerwowaną dla niego, są sprawy stosunków zagranicznych, kierownictwo w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi; 2) dość szeroki jest zakres uprawnień osobistych (prerogatyw), podejmowanych przez prezydenta samodzielnie, bez konieczności ich kontrasygnowania ze strony członków rządu (premiera albo właściwego ministra). Generalnie obszar konstytucyjnej władzy prezydenta wyznacza 40 uprawnień, z tego 20 stanowią uprawnienia osobiste.

Katalog wyłączeń spod kontrasygnaty obejmuje sprawy istotne dla funkcjonowania państwa, a zatem pozostawienie w gestii prezydenta tych prerogatyw świadczy o spornym obszarze władzy prezydenta. W doktrynie kwestia uprawnień osobistych prezydenta traktowana jest jako element zbliżający pozycję prezydenta do tzw. ustroju półprezydenckiego, czego wyraźnym przykładem jest współczesny ustrój Francji³⁵.

Zakres uprawnień wskazujący na usytuowanie urzędu prezydenta względem parlamentu i rządu jest charakterystycznym rysem jego pozycji ustrojowej. One też, jak również zakres kontrasygnaty, wzbudziły w dyskusji parlamentarnej sporo kontrowersji.

W stosunkach z parlamentem prezydent posiada szereg instrumentów prawnych, pozwalających mu oddziaływać na tryb funkcjonowania i sposób podejmowania decyzji. W porównaniu z dotychczasowymi przepisami obecnie władza prezydenta względem parlamentu została nieco uszczuplona. Prezydent nie ma już tych uprawnień, o których była mowa w art. 30 ust. 2 noweli kwietniowej z 1989 r. Wydaje się, że myślą przewodnią regulacji wzajemnych stosunków między organami legislatywy i egzekutywy jest idea równowagi i współdziałania władz, chociaż nie brak jest też elementów nieufności; przejawia się to zwłaszcza w trybie powoływania rządu przez parlament, z udziałem prezydenta. Zapewne z myślą o tych założeniach przyznano prezydentowi prawo przedtermi-

nowego rozwiązania parlamentu (art. 4 ust. 4), które z pewnością jest najistotniejszym środkiem oddziaływania na parlament, zważywszy nawet na ograniczenia w korzystaniu z niego.

Na gruncie regulacji Małej konstytucji prezydent może rozwiązać Sejm w trzech przypadkach, a mianowicie:

1) jeśli ustawa budżetowa nie zostanie uchwalona w ciągu trzech miesięcy od dnia złożenia Sejmowi projektu budżetu odpowiadającego wymaganiom prawa budżetowego (art. 21 ust. 4);

2) w razie niepowołania rządu, po czterech nieudanych próbach utworzenia rządu; z tym że prezydent może rozwiązać Sejm albo w ciągu 14 dni powołać rząd komisaryczny na okres nie dłuższy niż sześć miesięcy (art. 62), oraz

3) gdy Sejm uchwali wotum nieufności, a jednocześnie nie dokona wyboru premiera; wówczas prezydent alternatywnie przyjmuje dymisję rządu albo rozwiązuje Sejm (art. 66 ust. 5).

Obligatoryjnie prezydent rozwiązuje Sejm, gdy ten w ciągu sześciu miesięcy nie udzieli rządowi komisarycznemu wotum zaufania lub nie uchwali konstruktywnego wotum nieufności w trybie art. 66 ust. 4 (art. 62).

Poza rozwiązaniem parlamentu, najistotniejszymi uprawnieniami prezydenta wobec Sejmu i Senatu są: prawo weta w stosunku do ustaw i możliwość zaskarżenia ich do Trybunału Konstytucyjnego (art. 18 ust. 3–4). W istocie swej uprawnienia te są środkami kontroli prezydenta w odniesieniu do działalności ustawodawczej parlamentu; nadają przy tym odpowiednią rangę konstytucyjną uprawnieniom prezydenta związanym z podpisaniem i ogłoszeniem ustawy (art. 18 ust. 2).

Z drugiej strony niektóre działania prezydenta wymagają zgody parlamentu, np. ratyfikacja i wypowiedzenie niektórych umów międzynarodowych (art. 33 ust. 2) czy przedłużenie stanu wyjątkowego (art. 37 ust. 1).

Ideą przewodnią Małej konstytucji jest zapewnienie względnej stabilizacji rządu i eliminowanie konfliktów między naczelnymi organami państwa przy powoływaniu i odwoływaniu rządu. Racjonalizacja mechanizmów funkcjonowania państwa w zakresie działania trzech organów: parlamentu — rządu — prezydenta jest postępowaniem w stosunku do dotychczasowych regulacji.

Mała konstytucja w większym stopniu, niż to miało miejsce dotychczas, wiąże ze sobą dwa elementy władzy wykonawczej — prezydenta i rząd. W stosunkach między tymi dwoma organami egzekutywy występuje wiele elementów współdziałania, bez których funkcjonowanie mechanizmów ustrojowych byłoby wykluczone. Prezydent niewątpliwie uży-

skął liczące się uprawnienia w stosunku do rządu; nastąpiło zwłaszcza wzmocnienie roli prezydenta w procesie powoływania i odwoływania rządu lub poszczególnych ministrów.

Mała konstytucja przyjmuje złożony pięciowariantowy tryb postępowania w zakresie powoływania Rady Ministrów (rządu). Rozwiązania te zrywają generalnie z zasadą, że prawo powoływania rządu, odwoływania i dokonywania w nim zmian miał tylko Sejm, natomiast rola prezydenta sprowadzała się do desygnowania premiera i „uzgadniania” z nim składu rządu. Obecna procedura powoływania rządu daje prezydentowi duże możliwości decydowania o składzie rządu, aczkolwiek nie jest to wpływ rozstrzygający. Miarą tych rozwiązań są komplementarne działania prezydenta i parlamentu, w założeniu ustawodawcy gwarantujące równoważony ich wpływ na kształt rządu i dopuszczające w istocie różne sposoby powoływania różnych rządów (większościowych, mniejszościowych, a wyjątkowo także rządu komisarycznego).

Punktem wyjścia w procesie tworzenia rządu jest procedura przewidziana w art. 57, zgodnie z którym inicjatywa należy do prezydenta. Desygnuje on Prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek powołuje Radę Ministrów (rząd) w składzie zaproponowanym przez Prezesa Rady Ministrów. Ma to miejsce w sytuacji, gdy zostały przeprowadzone wybory parlamentarne oraz wówczas gdy rząd złożył dymisję.

Ustawodawca, wyciągając wnioski z nieodległej praktyki konstytucyjnej i niezbyt precyzyjnych rozwiązań z roku 1989, ograniczył ramami czasowymi przedłożenie Sejmowi określonych wniosków. Mianowicie sformowanie rządu musi nastąpić w ciągu 14 dni od powstania przesłanek do jego powołania, jak również w ciągu 14 dni od powołania przez prezydenta Prezesa Rady Ministrów przedstawia Sejmowi program działania rządu z wnioskiem o udzielenie wotum zaufania. Sejm udziela wotum zaufania, które w swej istocie jest inwestyturą polityczną dla rządu, bezwzględna większością głosów.

Pozostałe cztery procedury powoływania rządu, przewidziane w art. 58–60 oraz w art. 62, stanowią wariantowe rozwiązania awaryjne, gdy pierwsza inicjatywa prezydenta i powołany przez niego rząd nie mogą uzyskać poparcia bezwzględnej większości głosów. W tych kolejnych procedurach inicjatywa należy na przemian do Sejmu i prezydenta.

Warto zwrócić uwagę na piąty wariant powołania rządu, zwłaszcza w kontekście koncepcji ustrojowej prezydentury. Fiasko powołania rządu w pierwszych czterech wariantach, zwłaszcza w czwartym (art. 60), gdzie inicjuje procedurę Sejm i potrzebne jest tylko poparcie większości parlamentarnej (tzw. zwykłej), wskazuje na poważny kryzys polityczny w parlamencie, który w istocie przekreśla możliwość pełnienia przez niego

dalszej misji. Sytuacja ta upoważnia prezydenta, zgodnie z art. 62, do rozwiązania parlamentu lub powołania na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy własnego rządu (art. 62). Można go nazwać rządem prezydenckim albo komisarycznym. Piąty wariant powołania rządu z pewnością daje prezydentowi duże możliwości działania, ale nakłada nie mniejszą odpowiedzialność. W istocie prezydent musi rozstrzygnąć, które rozwiązanie jest korzystniejsze, w sytuacji ogólnie niekorzystnej dla państwa. Prezydent staje wówczas przed alternatywą: czy będzie zasadne powołanie tymczasowego rządu i pozostawienie niesprawnego politycznie parlamentu, czy też pogłębienie kryzysu rządowego i przekazanie jego rozstrzygnięcia do nowych wyborów parlamentarnych.

Mała konstytucja przewiduje dla prezydenta w tej sytuacji polityczno-ustrojowej państwa rolę arbitra, który ma rozstrzygnąć długotrwały kryzys polityczny.

Przedstawiona procedura wykazuje, że powołanie rządu nie jest zupełnie samodzielnym i wyłącznym uprawnieniem prezydenta. Z pewnością możliwości działania prezydenta w tym zakresie są znaczne, jednakże nie są to uprawnienia, które by czyniły z prezydenta centralny organ władzy wykonawczej samodzielnie powołujący rząd na wzór systemu półprezydenckiego.

Innym istotnym elementem stosunków między prezydentem a rządem jest to, że prezydent nie może samodzielnie odwołać rządu ani też wnioskować o jego odwołanie, jak przewidywał to poprzednio art. 37 ust. 1 Konstytucji RP. Obecnie prezydent odwołuje rząd w dwóch sytuacjach: 1) z inicjatywy Sejmu (nieotrzymanie absolutorium) — art. 22 ust. 3, udzielenie wotum nieufności — (art. 66 ust. 4 lub 5); 2) na wniosek premiera, wskutek dymisji rządu (art. 64).

W świetle Małej konstytucji rola prezydenta przy odwoływaniu rządu, na skutek jego dymisji, jest ograniczona. Sprowadza się do przyjęcia dymisji rządu, bez możliwości jej odrzucenia, a więc do roli formalnego odwołania (art. 65 ust. 1). W jednym tylko przypadku, gdy Sejm nie jest zdolny udzielić konstruktywnego wotum nieufności, prezydent może przyjąć dymisję rządu albo rozwiązać Sejm (art. 66 ust. 5). W tym zakresie prezydent posiada realną władzę, która pozwala mu rozstrzygać konflikt polityczny między Sejmem a rządem, na korzyść jednego z tych organów.

Zgodnie z Małą konstytucją prezydent również dokonuje zmian w składzie rządu. Należy zauważyć, że o ile powołanie rządu stanowi rezultat działań prezydenta i Sejmu, to zmian w jego składzie dokonuje tylko prezydent. Wprawdzie jest to wyłączne uprawnienie prezydenta, jednak nie może skorzystać z niego z własnej inicjatywy. Odwołanie

członka rządu może nastąpić: 1) z inicjatywy Sejmu (wotum nieufności dla ministra — art. 67); 2) na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 68 ust. 2). W pierwszym przypadku rola prezydenta jest ograniczona, bowiem nie pozostawiono mu wyboru między odrzuceniem dymisji a odwołaniem ministra. Z ustawy konstytucyjnej wynika dla prezydenta niedwuznacznie obowiązek odwołania ministra. Natomiast w drugim przypadku, kiedy prezydent dokonuje zmian w składzie rządu na wniosek premiera, prezydent „może” dokonać zmian na stanowiskach poszczególnych ministrów, mając możliwość wyboru między przyjęciem lub odrzuceniem wniosku Prezesa Rady Ministrów.

Przyjęcie w ustawie konstytucyjnej takiego rozwiązania można uzasadnić zapewne tym, że w trzech sferach administracji zastrzeżonych dla ogólnego kierownictwa prezydenta ma on szczególny wpływ na obsadę stanowisk ministerialnych (art. 61). Zatem tryb przewidziany w art. 68 ust. 2 może stanowić konstytucyjne gwarancje władzy prezydenta w tych trzech resortach.

Określony przez ustawę sposób dymisji rządu lub poszczególnych ministrów wskazuje, że odpowiedzialność rządu realizuje się przed Sejmem (ministrów również przed premierem), nie zaś przed prezydentem. Jest to zasadnicza przesłanka decydująca o tym, że obecny system ustrojowy nie może być traktowany jako w pełni system rządów prezydencko-parlamentarnych.

W świetle Małej konstytucji jedynie Sejm może pociągnąć rząd do odpowiedzialności politycznej. Nadto przewidziano tryb trudniejszej procedury odwołania rządu, mający wiele cech wspólnych z konstruktywnym wotum nieufności w systemie kanclerskim.

Rozwiązania te wskazują, że racjonalizacja systemu rządów parlamentarnych według Małej konstytucji idzie raczej w kierunku wzmacniania rządu.

Istotne są uprawnienia prezydenta wyznaczające możliwość wpływania na rząd, na jego działalność i tok pracy. Takim uprawnieniem jest z pewnością prawo zwoływania w sprawach szczególnej wagi posiedzeń Rady Ministrów i przewodniczenie im (art. 38 ust. 2).

Przyznanie Radzie Ministrów uprawnień prawodawczych o randze ustawowej i powierzenie prezydentowi prawa podpisywania i ogłaszania rozporządzeń z mocą ustawy znacznie rozszerza kompetencje prezydenta w stosunku do rządu (art. 23 ust. 5). Poprzez kontrolę tych aktów prawnych (art. 23 ust. 6–7) prezydent otrzymał istotny instrument kontroli rządu. W praktyce ustrojowej może on przekształcić konstytucyjny model stosunków między naczelnymi organami państwa w sposób odbiegający od przyjętych założeń ustawodawcy.

W porównaniu z poprzednimi regulacjami konstytucyjnymi z 1989 r. Mała konstytucja wyraźnie wzmacnia rolę prezydenta w stosunku do rządu, aczkolwiek nie czyni z niego zwierzchnika rządu.

Stanowisko ustrojowe Prezydenta RP na gruncie Małej konstytucji wyróżnia nowa regulacja, w myśl której szczególną domeną władzy prezydenta są sprawy stosunków zagranicznych, Sił Zbrojnych oraz dziedzina zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z artykułami 32 oraz 34–35 prezydent sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa oraz jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych RP. Przyjęte w tej mierze regulacje zbliżone są do rozwiązań znanych współcześnie w państwach o ustroju prezydencko-parlamentarnym. Z pewnością te nowe regulacje wzmacniają wyraźnie pozycję prezydenta w stosunku do rządu. Prezydent uzyskuje w konstytucji instrumenty kierowania polityką rządu w tych trzech resortach. Istnieje jednak obawa, że brak należytej precyzji prawniczej w regulowaniu stosunków między prezydentem a rządem może prowadzić do ewentualnych konfliktów. Jakże inaczej można interpretować te postanowienia ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r., w których jest mowa, że prezydent „stoi na straży bezpieczeństwa państwa”, że „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie zewnętrznego i wewnętrznego bezpieczeństwa państwa” w związku z konstytucyjną regulacją kompetencji rządu, który między innymi: „zapewnia bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne państwa” (art. 52 ust. 2 pkt 8).

W nawiązaniu do regulacji z artykułów 32 oraz 34–35 określono w Małej konstytucji szczegółowo kompetencje prezydenta w tym zakresie. Będą to uprawnienia dotyczące czynnej i biernej legacji, ratyfikowania i wypowiedania umów międzynarodowych (art. 32 ust. 2–3; art. 33), mianowania i zwalniania w porozumieniu z ministrem Obrony Narodowej szefa Sztabu Generalnego WP i innych wyższych dowódców wojskowych (dowódców rodzajów Sił Zbrojnych i okręgów wojskowych), a na okres wojny mianowania i zwalniania Naczelnego Wodza (art. 35 ust. 2–3).

W świetle przyjętych atrybuty „najwyższego zwierzchnictwa Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej” nie dotyczą faktycznego kierowania i dowodzenia Siłami Zbrojnymi.

W zakresie zapewnienia wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa uprawnienia prezydenta dotyczą stanowienia o stanie wojny, gdy Sejm nie obraduje w razie dokonania zbrojnego napadu na Polskę albo gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony przeciw agresji (art. 24 ust. 1), a także wprowadzenia stanów nadzwyczajnych w państwie (art. 36–37).

Generalnie rzecz biorąc, grupa uprawnień związana z Siłami Zbrojnymi i bezpieczeństwem państwa wyraża koncepcję ustrojową prezydenta jako siły rezerwowej na wypadek nadzwyczajnych sytuacji zagrażających stabilizacji i bezpieczeństwu państwa.

W opinii niektórych ugrupowań politycznych zakres uprawnień prezydenta, zwłaszcza wobec Sejmu i rządu, sprawia, że urząd prezydenta na gruncie Małej konstytucji „został potraktowany do pewnego stopnia jako organ konkurencyjny wobec innych naczelnych instytucji władzy państwowej”³⁶.

Stanowisko ustrojowe prezydenta znamionują inne jeszcze uprawnienia, zwłaszcza w stosunku do wymiaru sprawiedliwości oraz w stosunkach wewnętrznych, przypisywane tradycyjnie głowie państwa.

Do pierwszej grupy należą między innymi następujące uprawnienia:

- 1) powoływanie sędziów na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (art. 42);
- 2) stosowanie prawa łaski (art. 43);
- 3) powoływanie i odwoływanie Prezesa NSA oraz prezesów Sądów Najwyższego (art. 47 pkt 12);
- 4) występowanie z wnioskiem wstępnym o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu (art. 47 pkt 10).

Prezydent RP, podobnie jak według noweli kwietniowej, nadaje obywatelstwo polskie i zwalnia z obywatelstwa polskiego (art. 41), a także nadaje ordery i odznaczenia (art. 44)³⁷.

Na gruncie Małej konstytucji Prezydent RP uzyskał nowe uprawnienie, nie mieszczące się w dotychczasowym zakresie jego kompetencji. Zgodnie z art. 19 może on zarządzić, za zgodą Senatu, referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa. Referendum, jeśli wzięła w nim udział więcej niż połowa uprawnionych do głosowania, jest konstytutywne. Wynikiem swoim wiąże organy państwowe, względnie przesądza o sposobie rozwiązania określonej sprawy. Niewątpliwie kompetencja ta poszerza zakres władzy prezydenta poza formułę klasycznej prezydentury w systemie parlamentarnym.

W świetle Małej konstytucji rysuje się z pewnością mocna pozycja ustrojowa Prezydenta RP. Zakres jego uprawnień wyznacza mu spory obszar władzy, obejmujący praktycznie wszystkie sfery działalności państwa. Wydaje się, że sposób określenia pozycji prezydenta w stosunku do naczelných organów państwa, zwłaszcza wobec parlamentu, zmierza zgodnie z założeniami ustawodawcy do stworzenia stanu względnej równowagi między władzą ustawodawczą a wykonawczą.

Inną cechą rozwiązań ustrojowych w Małej konstytucji jest nawiązywanie poprzez szereg instytucji do analogicznych rozwiązań w sys-

temach prezydencko-parlamentarnych. Niemniej wydaje się, że ustawa konstytucyjna z 17 X 1992 r. nie dokonała jednoznacznego wyboru systemu ustrojowego i nie przesądziła koncepcji prezydentury³⁸.

Charakterystycznym rysem rozwiązań ustrojowych przyjętych w Małej konstytucji jest racjonalizacja dotychczasowego mechanizmu ustrojowego w ramach rządów parlamentarnych, która wyraża się w nowym sposobie uregulowania stosunków między rządem a prezydentem, z drugiej zaś strony akcentuje i wzmacnia zarazem pozycję rządu w systemie naczelnich organów państwa³⁹.

Zasadniczą kwestią w przyjętych rozwiązaniach Małej konstytucji jest to, jak został usytuowany urząd prezydenta w systemie ustrojowym państwa. W dyskusji parlamentarnej były wyrażone generalnie dwa stanowiska: według pierwszego urząd ten mieści się w ramach systemu prezydencko-parlamentarnego⁴⁰, drugie zaś wskazywało, że ten model prezydentury nawiązuje do klasycznych wzorów parlamentarnych⁴¹.

Przepisy Małej konstytucji, mimo modyfikacji dotychczasowych uprawnień prezydenta i wzmocnienia jego wpływu na rząd, nie przesądza jednak o modelu prezydentury właściwym dla systemu prezydencko-parlamentarnego. Ustawa wyeksponowała zwłaszcza i wzmocniła rolę prezydenta jako arbitra i mediatora na wypadek konfliktu politycznego oraz zakres władzy rezerwowej na wypadek stanów szczególnych w państwie. Konstrukcja prawna urzędu prezydenta wskazuje raczej na to, że prezydent w systemie władzy potraktowany został jako czynnik równoważący pozycję ustrojową parlamentu, a jako organ równowagi ma przyczynić się do stabilizacji ustroju państwa. W konstrukcji ustrojowej urzędu prezydenta brak jest jednak istotnych elementów, które pozwalałyby postrzegać prezydenta jako organ państwa zdolny do samodzielnego rządzenia państwem.

W ustawie konstytucyjnej z 17 X 1992 r. przyjęto rozdział stanowisk prezydenta i rządu. Rząd jest samodzielnym organem państwa, nie podporządkowanym prezydentowi w zakresie rządzenia. Pełnia władzy jest w gestii rządu, chociaż poczyniono pewne wyjątki, rezerwując dla prezydenta niektóre kompetencje związane ze sprawowaniem bieżącego rządzenia.

Każda próba określenia modelu ustrojowego prezydentury w latach 1989–1992 obarczona jest ryzykiem niepowodzenia. Bliższa analiza przyjętych rozwiązań konstytucyjnych prowadzi do wniosku, iż w istocie nie ma możliwości znalezienia spójnej teoretycznoprawnej koncepcji, określającej miejsce prezydenta w polskim systemie konstytucyjnym.

Można żywić jedynie nadzieję, że praktyka ustrojowa zweryfikuje przyjęte rozwiązania konstytucyjne i określi w sposób bardziej klarowny koncepcję konstytucyjną prezydenta w systemie ustrojowym państwa.

¹ Zob. *Stanowisko w sprawie reform politycznych*, [w:] *Porozumienia Okrągłego stołu* (6 lutego – 5 kwietnia 1989r.). Dyskusja plenarna, dokumenty, noty biograficzne, Warszawa 1989, s. 112.

² Por. S. Zawadzki: *Problemy teoretyczne prac nad zmianą konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10, s. 6.

³ Por. W. Sokolewicz: *Konstytucja w dobie przemian*, „Dziś. Przegląd Społeczny” 1992, nr 1, s. 38.

⁴ Por. *Stanowisko w sprawie reform...*, s. 116. Także w doktrynie polityczno-prawnej powołanie urzędu prezydenta było uzasadnione potrzebą wprowadzenia systemu ustrojowego „stabilizatora”, zapewniającego zachowanie wewnętrznej równowagi tego systemu. Por. S. Gebethner: *Prezydent – ale jaki?*, „Życie Warszawy” nr 72 z 28 XII 1988 r., s. 3.

⁵ Por. wywiad z B. Geremkiem – *Polski rok 1989*, „Poprostu”, nr sygnałny, styczeń 1990, s. 2.

⁶ Instytucja prezydenta występuje zarówno w systemie prezydenckim, jak też w systemie parlamentarnym. W literaturze wyodrębnia się pojęcie rządów prezydenckich (prezydent występuje jako głowa państwa i szef rządu; jest wybierany w głosowaniu powszechnym; odpowiedzialność wobec wyborców ponosi w formie pośredniej) oraz pojęcie prezydenccjalizmu (określenie odnoszące się do wszystkich form ustrojowych, w których występuje urząd prezydenta). Por. S. Gebethner: *O genezie i ewolucji prezydenccjalizmu w Finlandii*, „Studia Iuridica” 1986, nr 15, s. 37–39.

⁷ W literaturze tę formę rządów określa się także jako system „półprezydencki”. Między innymi M. Duverger mianem systemu „półprezydenckiego” (*semi-présidentiel*) określa ustrój V Republiki Francuskiej. Zob. W. Skrzydło: *Ustrój polityczny V Republiki w okresie khabitacji (1986–1988)*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 2–3, s. 212.

⁸ T. Szymczak: *Prezydent RP w noweli kwietniowej i w praktyce*, „Studia Konstytucyjne”, t. VIII, pod red. Z. Jarosza, Warszawa 1990, s. 143.

⁹ M. F. Rakowski referując posiedzenie Sekretariatu KC PZPR 5 VI 1989 r. przytacza ocenę wyników wyborów parlamentarnych przez członków kierownictwa partyjnego. Według tej relacji W. Baka wynik tych wyborów miał określić następująco: „Naród nas po prostu nie chce”. Por. M.F. Rakowski: *Jak to się stało*, Warszawa 1991, s. 227–228.

¹⁰ W ten sposób charakter prezydentury ocenił P. Nowina-Konopka, minister stanu w Kancelarii Prezydenta w okresie sprawowania urzędu przez W. Jaruzelskiego. Spostrzeżenia P. Nowiny-Konopki są tym bardziej cenne, że wyraził je jeden z najbliższych współpracowników prezydenta. Por. *Prezydentura powściągliwa. Wywiad z Piotrem Nowiną-Konopką, ministrem stanu*, „Życie Warszawy” z 10–11 VI 1990 r., s. 3.

¹¹ Por. *Rok 1989. Bronisław Geremek odpowiada, Jacek Żakowski pyta*, Warszawa 1990, s. 378.

¹² Założenia prezydentury zostały określone osobiście przez W. Jaruzelskiego w złożonej deklaracji politycznej po wyborze na urząd prezydenta. W wystąpieniu przed Zgromadzeniem Narodowym W. Jaruzelski powiedział: „Deklaruję gotowość rzetelnej współpracy z Sejmem i Senatem, z klubami parlamentarnymi, wolę uważnego wysłuchiwanie opinii społecznej, zamiar wspierania każdej, służącej interesom kraju, obywatelskiej inicjatywy”. Zob. *Wojciech Jaruzelski – Prezydent Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Polska Agencja Prasowa, „Zeszyty Dokumentacyjne” nr 9–10, Warszawa 1989, s. 92.

¹³ Zob. T. Szymczak: *Instytucja Prezydenta RP według noweli kwietniowej i w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 10, s. 15

¹⁴ Por. wywiad z Józefem Czyrkiem, ministrem stanu w Kancelarii Prezydenta (do spraw międzynarodowych), „Konfrontacje” nr 2 (25) z 25 VI – 24 VII 1990 r., s. 10–11.

¹⁵ Por. W. Sokolewicz: *op. cit.*, s. 38.

¹⁶ Por. projekt ustawy konstytucyjnej o powoływaniu i odwoływaniu Rządu oraz innych zmianach dotyczących funkcjonowania najwyższych organów państwa (*Druk Sejmowy* nr 5/I kadencja Sejmu RP).

¹⁷ Por. K. Wołowski: *Prezydent republiki w powojennej Francji*, Warszawa-Poznań 1973, s. 160-164; W. Skrzydło: *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 153 i nast.

¹⁸ Por. dane dotyczące działalności Biura Prawnego Kancelarii Prezydenta w kontekście drugiej rocznicy objęcia urzędu Prezydenta RP przez Lecha Wałęsę (22 XII 1990 – 21 XII 1992), Druk powielony Kancelarii Prezydenta RP, Biuro Prawne, Warszawa 1992, s. 1 i nast.

¹⁹ Prezydent L. Wałęsa polecił urzędowi administracji dzielnicy Warszawa-Mokotów przyspieszenie realizacji roszczeń spadkobierców Adama Branickiego, dotyczących zwrotu nieruchomości w Wilanowie.

²⁰ Zob. K. Groblewski: *Polityka w Belwederze*, „Rzeczpospolita” nr 3 (2738) z 4 I 1991 r., s. 1.

²¹ Sposób sprawowania urzędu przez L. Wałęsę był określany jako „prezydentura aktywna, ale trochę chaotyczna” albo mniej pochlebnie jako „żonglerka władzą”. Por. „Rzeczpospolita” nr 47 (2782) z 25 II 1991 r., s. 3.

²² Zob. P. Winczorek: *Styl prezydentury*, „Rzeczpospolita”, jw., s. 3.

²³ Na związek między stylem prezydentury a wcześniejszą działalnością polityczną Wałęsę zwrócił uwagę między innymi A. Michnik, który prezydenturę scharakteryzował następująco: Lech Wałęsa chciał i chce być przede wszystkim charyzmatycznym przywódcą narodu. Jego cele polityczne można streścić bardzo prosto: rządzić instytucjami państwa (rządem i parlamentem, wojskiem, policją, wymiarem sprawiedliwości) tak, jak rządził Komisją Krajową „Solidarności”, zaś nad Polską mieć taką władzę, jaką miał nad „Solidarnością”. Zob. A. Michnik: *Czy Wałęsa zagraża demokracji*, „Gazeta Wyborcza” z 14-15 XII 1992 r., s. 9.

²⁴ Por. *ibidem*, s. 9.

²⁵ Z programem wzmocnienia pozycji prawnej prezydenta w kierunku rozwiązań systemu „półprezydenckiego” występowały zwłaszcza dwa ugrupowania polityczne: Porozumienie Centrum oraz Kongres Liberalno-Demokratyczny (por. *Odwrót na medalu. Rozmowa z Jarosławem Kaczyńskim*, Warszawa 1991, s. 104; także wywiad z J. Kaczyńskim: *Władza ustawodawcza, władza wykonawcza*, „Konfrontacje” nr 10 /październik/ z 1991 r., s. 11 oraz L. Mażewski: *Republika prezydencko-parlamentarna*, „Gazeta Wyborcza” nr 189 z 14-15 VIII 1991 r., s. 14). Partie te w trakcie prac nad prezydenckim projektem tzw. Małej konstytucji w Komisji Nadzwyczajnej popierały koncepcję wzmocnienia rządu, kiedy rozstrzygano kwestię: wzmocnić rząd czy wzmocnić prezydenta. Por. K. Pilczyński: *Wzmocnić rząd czy prezydenturę*, „Rzeczpospolita” nr 289 (3024) z 12 XII 1991 r., s. 2.

²⁶ Dz. U. nr 84, poz. 426.

²⁷ Por. M. Kruk-Jaroszy: *Mała konstytucja z 17 października 1992 roku. Komentarz*, Warszawa 1992 r., s. 10.

²⁸ Por. A. Pułto: *Zasada podziału i równowagi władz w konstytucji i praktyce ustrojowej USA*, (w:) *Konstytucja USA 1788-1987. Historia i współczesność*, Warszawa 1987, s. 171 i nast.

³⁰ Wykładnię art. 28 Małej konstytucji w tym kierunku przedstawił w imieniu Komisji Nadzwyczajnej poseł sprawozdawca M. Markiewicz, *Sprawozdanie stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu...*, łam 183.

³¹ W dyskusji parlamentarnej zagadnienie zakresu rzeczowego kontrasygnaty prezydenta budziło wiele kontrowersji, a przyjęty sposób ukształtowania uprawnień prezydenta uznano za kompromis między zwolennikami zdecydowanej przewagi prezydenta a zwolennikami zdecydowanej przewagi parlamentu w systemie ustrojowym. Por. *Sprawozdanie stenograficzne...*, jw., łamy 189 i 193.

³² Zob. uzasadnienie projektu ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r. przedstawione przez posła sprawozdawcę M. Markiewicza, także wystąpienie w debacie parlamentarnej posła T. Mazowieckiego – przewodniczącego Komisji Nadzwyczajnej, *Sprawozdanie stenograficzne...*, jw., łamy 189 i 193.

³³ Poszczególne zasady wyboru prezydenta, także kwestie związane z techniką głosowania i zasadami ustalania wyników wyboru oraz ważności wyboru prezydenta zostały szczegółowo uregulowane w ustawie z 27 IX 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 67,

poz. 398). Wprawdzie ustawa ta była uchwalona w nawiązaniu do zasad wyboru prezydenta określonych w ustawie z 27 IX 1990 r. o zmianie Konstytucji RP (Dz. U. nr 67, poz. 397), jednakże zachowuje ona w dalszym ciągu moc obowiązującą.

³⁴ W wyborach prezydenckich w 1990 r. wzięło udział w pierwszej turze 60,6% uprawnionych, a w drugiej 53,4%, Lech Wałęsa zaś został wybrany na urząd Prezydenta RP przez 38,7% uprawnionych i 74,3% ważnie głosujących. Por. *Wyniki wyborów Prezydenta RP Rzeczypospolitej Polskiej (25.11.1990–9.12.1990)*, Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa 1990, s. 5, 115.

³⁵ Por. W. Skrzydło: *Ustrój polityczny Francji...*, s. 153–154.

³⁶ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu...*, łam 204.

³⁷ Zob. ustawy z 16 X 1992 r.: 1) o orderach i odznaczeniach oraz 2) przepisy wprowadzające ustawę o orderach i odznaczeniach, uchylające przepisy o tytułach honorowych oraz zmieniające niektóre ustawy (Dz. U. nr 90, poz. 450 i 451).

³⁸ Por. M. Kruk-Jarosz: *op. cit.*, s. 19.

³⁹ Por. R. Mojak: *Stanowisko ustrojowe Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Małej konstytucji z 17 października 1992 r. (Ogólna charakterystyka)*, „Folia Societatis Scientiarum Lubliniensis”, vol. 33, 1991–1992, Hum. 1–2, Lublin 1993, s. 53.

⁴⁰ Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu...*, łamy: 192, 206, 220.

⁴¹ *Ibidem*, łam 197.

KONCEPCJE USTROJOWE PREZYDENTURY W NOWEJ KONSTYTUCJI RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

1. Klasyczne modele prezydentury a koncepcje ustrojowe instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej

Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych od roku 1989 podlegała procesowi zmian zarówno co do koncepcji ustrojowej, jak też co do kształtu prawno-konstytucyjnego. Kierunek rozwoju prezydentury w Polsce jest ciągle otwarty i nasuwa pytania o przyszły jej kształt w nowym ustroju III Rzeczypospolitej.

Charakter ustrojowy instytucji Prezydenta RP jest jednym z zasadniczych elementów w dyskusji konstytucyjnej nad założeniami ustroju w przyszłej ustawie zasadniczej.

Pomimo zaawansowanych prac konstytucyjnych trudno przesądzić obecnie ostateczny kształt ustroju politycznego w Polsce i model ustrojowy prezydentury.

Jedna kwestia, jak można wnosić na podstawie dotychczasowych prac konstytucyjnych, została przesądzona: tworzona nowa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej powinna zachować instytucję prezydenta.

Poszukiwanie właściwych rozwiązań ustrojowych trwa już pięć lat. Odbyna się to na wielu płaszczyznach: w pracach i debatach konstytucyjnych, w dyskusjach różnych gremiów politycznych, w środowisku naukowym. Problematyka ustrojowo-konstytucyjna była przedmiotem wielu konferencji krajowych i międzynarodowych¹ i można stwierdzić, że w ciągu ostatnich kilku lat problematyka prac konstytucyjnych niezmiennie spotykała się w tym środowisku z ogromnym zainteresowaniem.

Naturalnie określone preferencje polityczne i propozycje rozwiązań ustrojowych w kwestii prezydentury zostały przedstawione w zgłoszonych projektach konstytucyjnych, które zostaną szerzej omówione w dalszej części monografii.

W procesie kształtowania konstytucyjnego modelu polskiej prezydentury na szczególną uwagę zasługuje problematyka przyszłej koncepcji ustrojowej instytucji prezydenta w świetle klasycznych modeli prezydentury. Przygotowane rozwiązania konstytucyjne zakładają wykorzystanie istniejących ogólnych modeli ustrojowych i rozwiązań szczegóło-

wych, z których zbudowana będzie polska prezydentura w taki sposób, aby przyjęte koncepcje i regulacje ustrojowe odpowiadały polskim tradycjom i polskiej sytuacji politycznej².

Modele ogólne prezydentury, w zależności od charakteru całego systemu rządów, mogą przybierać klasyczne już formy ustrojowe, system prezydencki, system półprezydencki oraz system parlamentarny³.

Polska prezydentura, mając także na względzie obecną praktykę ustrojową, może ukształtować się według jednej z możliwych koncepcji ustrojowych. Odwoływanie się do klasycznych form ustrojowych ma jedynie inspirować ogólne rozwiązania ustrojowe prezydentury, nie oznacza zaś postulatu przenoszenia teoretycznych koncepcji ustrojowych na grunt polskich rozwiązań ustrojowych. Przydatność nawiązywania do istniejących już wzorów i rozwiązań uzasadniają tradycje historyczne stosowanych wcześniej rozwiązań ustrojowych, ich przydatność dla stabilizacji politycznej aktualnego systemu politycznego czy też uwarunkowania społeczno-polityczne doby współczesnej.

Wydaje się, że przyszłe rozwiązania i kształt prezydentury w nowej ustawie zasadniczej w największym stopniu będą odzwierciedlały rozwiązania zastosowane w obowiązującej Małej konstytucji z 1992 roku i dotychczasową praktykę ustrojową.

Okazuje się, że teza wyrażana wcześniej w literaturze o tym, że „rozwiązania ustrojowe wprowadzone w Małej konstytucji mogą przyczynić się do ukształtowania nowego ustroju państwa w przyszłej konstytucji”⁴ znajduje potwierdzenie w dotychczasowym przebiegu prac konstytucyjnych⁵. Doświadczenia historyczne pouczają też, że niejednokrotnie już się zdarzało, iż o rzeczywistym obliczu konstytucyjnych mechanizmów funkcjonowania ustroju rozstrzyga także praktyka konstytucyjna. Praktyka funkcjonowania władzy wykonawczej, w tym Prezydenta Rzeczypospolitej, stanowić będzie istotny czynnik przesądzający o tym, który system ustrojowy zaadaptuje się w polskich warunkach ustrojowych. Sposób sprawowania urzędu prezydenta przez Lecha Wałęsę pod rządami Małej konstytucji z 1992 r. miał niewątpliwie wpływ na urzeczywistnienie funkcjonowania mechanizmów ustrojowych w ustawie konstytucyjnej. Praktyka wykazała słabości i mankamenty regulacji konstytucyjnych, zwłaszcza w warstwie poprawności legislacyjnej Małej konstytucji. Istotnym aspektem tej praktyki była interpretacja rozwiązań ustrojowych tak, aby „nieokreślony” w Małej konstytucji system ustrojowy ewoluował w kierunku półprezydenckiego. Przemawia za tym wiele przykładów z praktyki sprawowania urzędu prezydenta. Między innymi drogą „tworzenia faktów konstytucyjnych” odpowiednie przepisy konstytucyjne dotyczące opiniowania przy powoływaniu rządu trzech

ministrów (Spraw Zagranicznych, MON, MSW) zostały zinterpretowane w kierunku podporządkowania tych resortów prezydentowi jako tzw. resorty prezydenckie. Zamiast opiniowania kandydatur prezydent faktycznie obsadza te stanowiska w rządzie; podobnie kwestia powoływania i odwoływania przewodniczącego Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, która ma szerszy aspekt ustrojowy dotyczący kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta i bezprawnego poszerzania przez prezydenta zakresu jego władzy osobistej. Przytoczone przykłady jedynie ilustrują realizację w praktyce określonej koncepcji polityczno-ustrojowej prezydentury.

Czy ten kierunek interpretacji mechanizmów funkcjonowania ustroju konstytucyjnego w sposób trwały przesądzi o parlamentarno-prezydenckim systemie ustroju III Rzeczypospolitej – trudno obecnie jednoznacznie stwierdzić.

Projekty nowej ustawy zasadniczej nie rewidują założeń ustroju politycznego określonego w roku 1992, ale w znacznym stopniu zmierzają do wydatnej korekty funkcjonujących już rozwiązań ustrojowych, w tym w zakresie charakteru ustrojowej prezydentury, na podstawie doświadczeń praktyki ustrojowej z lat 1992–1995. Być może praktyka ustrojowa nie pozbawiona akcentów krytycznych przyczyni się do ewolucji poglądów polityczno-ustrojowych w kierunku odejścia od koncepcji „silnego prezydenta” na rzecz modelu „prezydenta arbitra”.

Biorąc pod uwagę specyfikę warunków politycznych polskiej transformacji ustrojowej i wątpli konstrukcje polskiej demokracji należy przypuszczać, że model rządów prezydenckich w klasycznej postaci zostanie potraktowany z dużą rezerwą w pracach konstytucyjnych. Wskazuje na to zachowanie znacznego dystansu do tej koncepcji prezydentury w projektach nowej konstytucji i w poglądach polityczno-ustrojowych głównych ugrupowań politycznych. Ze strony systemu prezydenckiego istnieją potencjalne zagrożenia dla demokratycznego procesu sprawowania władzy, szczególnie niebezpieczne dla młodych ustrojów demokratycznych na etapie budowania ich podstaw. Na ten aspekt zwrócono uwagę w literaturze amerykańskiej⁶, ostatnio także w dyskusji konstytucyjnej w Polsce.⁷ Rezerwa wobec koncepcji recypowania w Polsce amerykańskich wzorów prezydentury związana jest z obawami o dominację prezydenta w systemie ustrojowym, a w braku możliwości spełnienia określonych warunków system ten mógłby w konsekwencji stymulować tendencje do autokratycznych rządów jednostki. Na ogół zapomina się, że model silnej i nieodpowiedzialnej politycznie prezydentury amerykańskiej funkcjonuje w szczególnie kontekście politycznym i prawnym. Sprawowanie władzy w systemie prezydenckim oparte jest na funkcjonowaniu elementów równoważących pozycję silnego, o szerokim zakre-

sie kompetencji, prezydenta. Z jednej strony dla takiej pozycji prezydenta przeciwną jest Kongres, uważany za najsilniejszy parlament współczesnego świata, z drugiej natomiast sądowa kontrola decyzji prezydenta. Autorytet amerykańskiej władzy sądowniczej i realizowanej przez nią *judicial review* też nie ma odpowiednika w innych państwach, a z pewnością nie może być odnoszony do roli ustrojowej sądów w Polsce. Federalna struktura państwa stanowi kolejny hamulec omnipotencji władzy prezydenta⁸.

Model systemu prezydenckiego nie przesądza o skuteczności władzy i stabilności systemu ustrojowego, zwłaszcza gdy nie są wyraźnie ukształtowane i okrzepłe w praktyce demokratyczne instytucje ustrojowe. W nieustabilizowanych politycznie państwach i braku trwałych hamulców dla władzy prezydenta system prezydencki rodzi niebezpieczeństwo zwrotu od demokracji do „dyktatury konstytucyjnej” prezydenta. Licznych przykładów takiej sytuacji dostarczają państwa Ameryki Łacińskiej, a także ostatnio niektóre państwa „postkomunistyczne”. Trzeba pamiętać o tym, że bardzo silna, oderwana od parlamentu prezydentura może okazać się ustrojową „bombą z opóźnionym zapłonem”, która może być realnym zagrożeniem dla demokratycznego ustroju z chwilą wyboru prezydenta skłonnego do uzurpowania władzy.

Pierwsze lata przeobrażeń w Polsce wskazują, że brakuje naturalnych zabezpieczeń przed ewentualną deformacją ustroju konstytucyjnego, jakie zwykle wynikają z długoletnich tradycji demokratycznych.

Wiele przesłanek wskazuje, że w przyszłych rozwiązaniach ustrojowych nie znajdzie zastosowania także klasyczny system parlamentarny. Efektywność i przydatność tego systemu ustrojowego w państwie demokratycznym przesądza stabilny i jasny układ sił politycznych w parlamencie jako rezultat ukształtowanego systemu partyjnego. Dotychczasowe doświadczenia z okresu transformacji i obraz parlamentu oraz polskiej sceny politycznej nie zachęcają do wzorowania się na tym modelu ustrojowym. Doświadczenia historyczne polskiego parlamentaryzmu pod rządami Konstytucji marcowej jednoznacznie wskazują, że niespełnienie warunków ustrojowych systemu parlamentarnego w Polsce doby współczesnej stanowiłoby zagrożenie dla demokratycznego kierunku rozwoju politycznego Rzeczypospolitej.

W tej sytuacji konieczne jest poszukiwanie rozwiązań pośrednich i sięganie w pracach konstytucyjnych do współczesnych rozwiązań ustrojowych państw demokratycznych.

Charakterystycznym rysem polskiej transformacji ustrojowej było czerpanie inspiracji z dwóch współczesnych systemów ustrojowych: 1) systemu *quasi*-prezydenckiego; 2) z parlamentaryzmu zrationalizowane-

go, nawiązującego do tradycyjnych wzorów parlamentarnych, z jednoczesnym stworzeniem konstytucyjnych warunków istnienia w parlamencie większości pozytywnej, popierającej rząd.

Nie ma przeszkód, aby z obu systemów wykorzystać rozwiązania najlepiej podpadające pod uwarunkowania polskie także w pracach konstytucyjnych przy tworzeniu modelu polskiej prezydentury. Nie jest natomiast możliwa recepcja w całości rozwiązań ustrojowych właściwych tym systemom.

Współcześnie system *quasi*-prezydencki ma zastosowanie w systemie ustrojowym V Republiki Francuskiej.

W pierwszych latach transformacji ustrojowej w Polsce modne stało się kopiowanie niektórych instytucji czy wręcz sformułowań Konstytucji V Republiki z 1958 roku. Zwolennicy systemu francuskiego, zafascynowani pozycją prezydenta, stabilnością władzy wykonawczej, efektywnością ustroju, stylem kultury rządzenia zamierzali takie efekty osiągnąć w Polsce. Nie uwzględniano natomiast szczególnych uwarunkowań polityczno-społecznych tworzenia ustroju V Republiki i czynników politycznych realizacji tego ustroju z jednej strony, a z drugiej strony określonej infrastruktury polityczno-społecznej potrzebnej do adaptacji przeniesionego modelu ustrojowego w Polsce.

Prezydent w systemie ustrojowym V Republiki ma możliwości działania w sytuacji kryzysu konstytucyjnego, jak również bieżącego kierowania państwem. Zapomina się jednak, że źródłem władzy arbitrażu prezydenta jest jednorodność programowa i polityczna prezydenta i większości rządowej w parlamencie. W sytuacji utraty oparcia politycznego w Zgromadzeniu Narodowym rola polityczno-ustrojowa prezydenta zostaje zredukowana i słabnie, zbliżając się do takiej, jaka występuje w systemie parlamentarnym. Warunkiem sprawnego funkcjonowania państwa jest konieczna w warunkach systemu prezydencko-parlamentarnego współpraca prezydenta z większością parlamentarną. Regulacyjną rolę systemu ustrojowego V Republiki w większym stopniu spełniają mechanizmy polityczne procesów decyzyjnych w łonie władzy wykonawczej aniżeli uregulowania konstytucyjne.

W Polsce brakuje właściwie wszystkich podstawowych uwarunkowań polityczno-społecznych systemu *quasi*-prezydenckiego: niski poziom kultury politycznej wśród elit politycznych, brak woli współpracy prezydenta z rządem i większością parlamentarną, niewykształcony system partyjny. Wydaje się, że czynniki te wpłynęły na ograniczoną w praktyce ustrojowej skuteczność prezydentury Lecha Wałęsy, w znacznym stopniu ukształtowanej w dotychczasowych rozwiązaniach ustrojowych na modelu francuskim. W świetle powyższych faktów uprawnio-

ne jest twierdzenie o ograniczonej przydatności francuskiego systemu ustrojowego w odmiennych uwarunkowaniach społeczno-politycznych Polski, w sytuacji państwa podlegającego procesowi demokratycznej transformacji ustrojowej⁹. Nie można zapominać, że transformacja ustroju wymaga jasnego i jednoznacznego ustalenia konstytucyjnych mechanizmów funkcjonowania państwa. Rozwiązania ustrojowe V Republiki Francuskiej są niebezpieczne dla procesu demokratycznej transformacji, zbytnia elastyczność reżimu konstytucyjnego sprawia bowiem, że wraz ze zmianą składu politycznego większości parlamentarnej następuje radykalne przestrojenie mechanizmów funkcjonowania państwa.

Podstawowym zagadnieniem przy tworzeniu konstytucyjnych rozwiązań ustrojowych jest opracowanie m.in. koncepcji ustrojowej prezydentury, uwzględniającej kontekst tradycji historycznej, prawa, polityki i oczekiwań społecznych. W Polsce jest zapotrzebowanie społeczne na stabilną władzę, sprawny rząd wyposażony w niezbędne kompetencje, podlegający kontroli politycznej parlamentu. Doświadczenia historyczne totalitarnego systemu władzy wskazują jak groźne dla demokracji może być ukształtowanie mechanizmów sprawowania władzy, wyłączonych spod kontroli społeczeństwa i jego przedstawicieli – parlamentu. Stąd w pełni uzasadnione są oczekiwania dotyczące ukształtowania w nowej konstytucji silnej i sprawnej władzy wykonawczej, równoważonej i pozostającej pod kontrolą stabilnego politycznie parlamentu¹⁰.

Nie można zatem wykluczyć, że w dalszych pracach konstytucyjnych alternatywą dla koncepcji prezydenta silnego, pochodzącego z wyborów powszechnych, z szerokimi kompetencjami, będą propozycje wzmocnienia władzy wykonawczej opartych na silnym, stabilnym rządzie z odpowiednio ukształtowaną w tym systemie rolą ustrojową prezydenta. W tym kierunku poszły częściowo rozwiązania ustrojowe na gruncie Małej konstytucji z 1992 roku.

Dla przyszłych regulacji konstytucyjnych w Polsce inspiracją powinny być rozwiązania mieszczące się w systemie „parlamentaryzmu racjonalizowanego”. Generalnie istotą tego systemu jest istnienie dwóch wariantów stosunków między parlamentem, prezydentem i rządem. W sytuacji pierwszej, gdy parlament jest stabilny politycznie i jest zdolny wyłonić większość rządową – rolą prezydenta jest wypełnianie funkcji reprezentacji państwa. Drugi model stosunków między naczelnymi organami legislatywy i egzekutywy dotyczy sytuacji kryzysu konstytucyjnego w stosunkach między parlamentem a rządem. Wówczas uaktywnia się rola ustrojowa prezydenta w ramach jego arbitrażu politycznego. Prezydent może powstały kryzys rozstrzygnąć na rzecz rządu (rozwiązując parlament) lub na rzecz parlamentu (dymisjonując rząd), a następnie

podjmuje misję tworzenia nowego rządu. Prezydent w zakresie swojego arbitażu może wydatnie stabilizować władzę wykonawczą udzielając poparcia rządowi w konfrontacji z „negatywną większością” w parlamencie. Polityczna i ustrojowa rola prezydenta jest więc determinowana zdolnością parlamentu do efektywnego działania. Naturalnie prezydentowi przysługują także uprawnienia „rezerwowe” na wypadek sytuacji nadzwyczajnych państwa, kiedy istnieje realne zagrożenie bytu państwa, jego niepodległości, suwerenności czy ciągłości działania konstytucyjnego systemu organów.

Wiele przesłanek wskazuje, że korzystne dla Polski byłyby rozwiązania ustrojowe zbliżone do niemieckiego systemu kanclerskiego, zasługujące na większą uwagę niż ma to miejsce w dotychczasowej debacie ustrojowej.

Za takim modelem ustrojowym mogą przemawiać m.in. argumenty, że system ten zapewnia stabilizację władzy wykonawczej. Oparty jest on na mocnej pozycji premiera (kanclerza w systemie niemieckim) i rządu, co stanowi przesłankę stabilizacji ustrojowej państwa i skuteczności rządzenia państwem, bez podważania roli ustrojowej parlamentu. W systemie tym skuteczność działania parlamentu jest wykładnią funkcjonowania trwałych koalicji politycznych w obrębie parlamentu. Logika tego systemu ustrojowego wymusza także procesy integracyjne w systemie partii politycznych. Rola ustrojowa prezydenta w takim systemie ustrojowym państwa odstawałaby od koncepcji prezydenta powołanego do bieżącego kierowania państwem, a byłaby ukierunkowana na rozwiązania traktujące go jako swego rodzaju „siłę rezerwową” i arbitra aktywizującego swoją działalność w sytuacjach mających znamiona kryzysu konstytucyjnego państwa. W Polsce pierwszym krokiem do wzmocnienia tendencji w ewolucji ustroju w kierunku systemu zbliżonego do rozwiązań niemieckich mogłaby być reforma systemu wyborczego sprzyjającego stabilizacji politycznej parlamentu.

Wybór właściwej koncepcji ustrojowej polskiej prezydentury nie jest zadaniem łatwym. Znane współcześnie rozwiązania ustrojowe i budowane na ich podstawie teoretyczno-prawne modele ustrojowe mają ograniczoną przydatność przy konstruowaniu modelu polskiej prezydentury. W żaden sposób nie mogą one być traktowane jako recepta na rozwiązanie dylematów dotyczących kształtu przyszłej ustawy zasadniczej, w tym koncepcji systemu organów państwa. Tworzona konstytucja musi być bliska Narodowi i nie może być pisana w sposób oderwany od narodowych tradycji i współczesnych uwarunkowań polityczno-społecznych. Doświadczenia państw, które dokonały przebudowy systemów totalitarnych na ustrój spełniający standardy współczesnej demokracji

przemawiają na rzecz ustroju „parlamentaryzmu zracjonalizowanego, który stwarza większe możliwości pełniejszej reprezentacji sił społecznych i politycznych oraz prowadzenia transformacji ustroju państwa w duchu demokracji. O tych przesłankach należy pamiętać podejmując dzieło stworzenia nowoczesnego ustroju w Rzeczypospolitej. Narzucanie bowiem zachodnich czy wschodnich wzorów ustrojowych nie przyniesie zadawalających rezultatów w procesie demokratycznej transformacji ustrojowej.

2. Urząd prezydenta w projektach Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Złożony charakter polskiej transformacji ustrojowej ma swoje odzwierciedlenie w trwających od jesieni 1989 roku pracach konstytucyjnych nad nową Konstytucją RP. Przebieg dyskusji konstytucyjno-ustrojowych wskazuje, że dla szeregu fundamentalnych kwestii ustrojowych ciągle nie ma koniecznego konsensu społecznego¹¹. Spór o nową konstytucję to spór o wizję demokratycznego państwa polskiego, w tym o kształt systemu organów państwa. W dotychczasowych pracach konstytucyjnych przewinięto się wiele projektów nowej konstytucji, będących dziełem izb parlamentu (Sejmu, Senatu), partii politycznych, wreszcie projektów autorskich¹². Jednak do uchwalenia konstytucji jeszcze nie doszło. Parlament wyłoniony w wyborach 19 września 1993 r. podjął po raz trzeci dzieło uchwalenia nowej konstytucji¹³. Prace konstytucyjne prowadzone są na podstawie ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1992 roku o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴, która stanowi chyba jedyny trwały dorobek dotychczasowych prac na rzecz uchwalenia nowej konstytucji. Komisja Konstytucyjna obecnego Zgromadzenia Narodowego uczyniła przedmiotem swoich prac sześć projektów Konstytucji RP wniesionych w 1993 roku do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w trybie określonym we wspomnianej ustawie¹⁵ oraz projekt wniesiony w trybie obywatelskiej inicjatywy konstytucyjnej, powszechnie nazywanym projektem „Solidarność”¹⁶. Przedmiotem dalszej analizy będzie zatem siedem projektów nowej Konstytucji RP¹⁷. Na ich podstawie zostały przygotowane projekty robocze będące rezultatem dotychczasowych prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego i jej podkomisji¹⁸.

Zgłoszone projekty były przedmiotem debaty w Zgromadzeniu Narodowym w dniach 22–23 listopada 1993 roku w ramach pierwszego czytania¹⁹. Prezentacja założeń poszczególnych projektów Konstytucji RP

wykazała, że projekty te prezentują różne opcje polityczne i tendencje ustrojowe, wykazują pewne różnice, ale także wiele podobieństw²⁰. Regulacja prezydentury w zgłoszonych projektach Konstytucji RP wykazuje wiele podobieństw, chociaż w wielu kwestiach projekty różnią się co do szczegółowego uregulowania pozycji ustrojowej prezydenta. Generalnie można stwierdzić, iż omawiane projekty konstytucji prezentują trzy opcje ustrojowe: system prezydencko-parlamentarny (projekt prezydencki, senacki); system parlamentarny z wyraźnie wzmocnioną władzą wykonawczą, skupioną w rządzie (projekt UD-UW) lub poprzez wzmocnienie pozycji premiera w stosunku do rządu na wzór systemu kanclerskiego (projekt Solidarności); system parlamentarno-gabinetowy (projekt SLD, PSL-UD). Żaden z projektów nie kreuje jednak prezydenta ani też nie realizuje w czystej postaci modelu rządów prezydenckich czy też klasycznych rządów parlamentarno-gabinetowych²¹. W pewnym zakresie wyjątkiem jest projekt KPN, który w oryginalny sposób sytuuje prezydenta w kontekście układu najwyższych organów państwa, w dużej mierze nawiązując do systemu amerykańskiego.

Generalną tendencją jest nawiązywanie przez projektodawców w większości wypadków do ukształtowanego pod rządami Małej konstytucji z 1992 r. systemu organizacji struktury władzy państwowej, do istniejących już i sprawdzonych w praktyce rozwiązań prawnokonstytucyjnych. Poseł J. Ciemniewski stanowisko takie uzasadniał tym, że w generalnych swych konstrukcjach obecny system ustrojowy, jako rezultat stopniowych zmian konstytucyjno-ustrojowych od 1989 r., jest poprawny, chociaż nie idealny. Jednocześnie system ten stanowi dorobek ustrojowy jako dziedzictwo konstytucjonalizmu polskiego i element kultury politycznej, którego – argumentował – nie można niszczyć gwałtownymi zmianami²². Tendencja ta wyraża się m.in. w tym, że poszczególne projekty przewidują dla prezydenta zakres kompetencji zbliżony do obecnego albo nieco węższy, a w niektórych przypadkach nieco szerszy. Władza prezydenta jest w projektach stopniowana; nie dochodzi do rozwiązań skrajnych – redukcji uprawnień do spraw reprezentacyjnych ani rozbudowania, tak aby można było mówić o konstytuowaniu ustroju prezydenckiego. Takie zbliżenie stanowisk wskazuje, że wzór obecnego modelu prezydentury będzie najbardziej prawdopodobny do ustanowienia w przyszłej konstytucji. Przemawia za tym jego adekwatność do rzeczywistości polityczno-ustrojowej współczesnej Polski²³.

Rozwiązania ustrojowe w dotychczasowych projektach Konstytucji RP (zgłoszonych i opracowanych w Komisji Konstytucyjnej) wyraźnie odchodzą od koncepcji budowania ustroju na podstawie teoretycznych modeli ustrojowych, w tym modeli prezydentury²⁴. Przy redagowaniu i

pisaniu nowej konstytucji dominują kryteria politycznego interesu, wyraźny aspekt personifikacji rozwiązań, wreszcie ocena funkcjonalności prezydentury w mechanizmie sprawowania władzy państwowej²⁵.

Wydaje się, że zasadniczą kwestią w podejściu do budowy konstytucyjnych podstaw ustrojowych III Rzeczypospolitej jest zderzenie się różnych filozofii konstytucyjnych. Pierwszym pracom konstytucyjnym przyświecała idea stworzenia konstytucji sztandarowej, swego rodzaju pomnika rewolucji ustrojowej z roku 1989. Zasadniczą przeszkodą była kwestia, kto byłby beneficjentem politycznym nowych rozwiązań ustrojowych. Można sądzić, że od roku 1989 jest to ciągle ta sama przyczyna wydłużonego w czasie sporu o kształt ustroju Rzeczypospolitej Polskiej. W roku 1991 pojawiła się inna filozofia konstytucyjna, a mianowicie koncepcja budowania na bazie prowizorium ustrojowego (Mała konstytucja z 1992 r.) materialnej treści konstytucji, wykuwając w ciągłej konfrontacji politycznej poszczególne segmenty ustrojowej materii konstytucyjnej. Po wyborach parlamentarnych w 1993 roku pojawiła się koncepcja zbudowania ustroju państwa na podstawie filozofii pragmatyzmu politycznego. Filozofia ta wpisuje się w główny nurt proponowanych rozwiązań większości projektów zgłoszonych w Zgromadzeniu Narodowym. W obecnej dyskusji konstytucyjnej pojawiły się także sugestie podające w wątpliwość trwałość Konstytucji Rzeczypospolitej opartej na pragmatyzmie politycznym, a w oderwaniu od głębokiej tradycji ustrojowej, kształtującej tożsamość narodu i system wartości tworzących polską państwowość²⁶.

Jest w tych poglądach części ugrupowań politycznych zawarta kolejna filozofia tworzenia podstaw ustrojowych III Rzeczypospolitej, nie pozbawiona głębszych racji. Trudno jednak ocenić, na ile te koncepcje konstrukcyjne są możliwe do zrealizowania przy współczesnych uwarunkowaniach polityczno-społecznych.

Projekty konstytucji właściwie wszystkie bez wyjątku proklamują oparcie ustroju państwa na fundamentalnych zasadach współczesnej demokracji. Demokracja III Rzeczypospolitej wspierać będzie się na zasadzie: suwerenności narodu, państwa prawa, pluralizmu politycznego, podziale władz. W założeniu chodzi więc o kształtowanie instytucji prezydenta w ramach państwa demokratycznego, którego pozycję ustrojową będzie wyznaczała zasada „trójpodziału” władz. Zasada podziału władz w powszechnym przekonaniu uważana jest za kamień węgielny demokratycznego ustroju władzy państwowej. Zasadniczą kwestią ustrojową nowej Konstytucji RP jest koncepcja realizacji podziału władzy i sposób zapewnienia równowagi władz²⁷. Poszczególne projekty różnią się już w sposobie szczegółowego określenia równoważenia się podzielonych władz, a nawet co do koncepcji podziału władz państwowych.

W większości projektów zasadę podziału władz rozumie się w klasyczny sposób, poprzez wyodrębnienie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Klarownie podział władz został przeprowadzony również w systematyce konstytucji, w projekcie senackim i w projekcie UD-UW. Inaczej podział władz ujmuje projekty KPN. Wprawdzie w założeniach projektu wymienia się system podziału władz, lecz jest on oparty na podziale władzy politycznej na trzy stany: Izbę poselską, Prezydenta RP, Senat. W koncepcji ustrojowej tego projektu Senat, jako trzeci stan, absolutnie różni się od funkcji i zadań obecnego Senatu; podobnie rzecz się ma z Izbą poselską. Jednocześnie przewiduje się połączenie trzech stanów w jeden organ – Sejm.

Wielce zróżnicowany jest sposób porzeperowania rozdziału władz i ich równoważenia się. Odbywa się to przez odgraniczenie władz na zasadzie separacji władz w systemie prezydenckim (projekt senacki) bądź na podstawie koncepcji funkcjonalnego rozdzielania władz, wzajemnego równoważenia i współpracy między nimi (projekt UD-UW). Inna koncepcja realizacji tej zasady opiera się, przy formalnym rozdzielaniu władz, na przewadze jednej z władzy: prezydenta (projekt prezydencki) lub parlamentu (projekt SLD).

W żadnym projekcie konstytucji prezydent nie jest ujmowany jako jednoosobowy organ władzy wykonawczej; natomiast projekty, z wyjątkiem projektu SLD oraz projektu PSL-UP, przewidują określoną pozycję prezydenta w ramach dwuczłonowej egzekutywy (władzy wykonawczej). Autorzy projektów proponują dość zróżnicowane rozwiązania wzajemnych relacji dwóch segmentów władzy wykonawczej: prezydenta i rządu. Niektóre projekty stanowią, że prezydent stoi na czele władzy wykonawczej (senacki, prezydencki), dodając, iż sprawuje ją bezpośrednio lub za pośrednictwem członków rządu (prezydencki). Według projektu KPN prezydent jest „zwierzchnikiem władzy wykonawczej”, przy tym wchodzi w skład Sejmu jako „najwyższej władzy państwowej”. Projekt SLD wymienia z kolei Radę Ministrów (rząd) jako najwyższy organ w zakresie władzy wykonawczej. Natomiast projekt „Solidarności” eksponuje pozycję premiera (szefa rządu), stawiając go niejako na pozycji odrębnego organu egzekutywy.

Zasadniczym wyznacznikiem pozycji prezydenta jest jego status jako organu państwa. We wszystkich projektach, z wyjątkiem projektu „Solidarności”, prezydent jest określany jako najwyższy przedstawiciel państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych (projekty SLD, PSL-UP, senacki, prezydencki) oraz także jako gwarant ciągłości władzy (projekt UD). W wypadku gdy prezydent reprezentuje Naród równolegle z parlamentem – a z takim rozwiązaniem spotykamy się w

obywatelskim projekcie konstytucji – uprawnienia prezydenta i jego status ustrojowy wyznaczają mu rolę nie tylko reprezentanta państwa²⁸. Konstrukcja ustroju państwa, w którym parlament i prezydent są nośicielami suwerennych praw Narodu, może być niebezpieczna dla sprawnego działania mechanizmów sprawowania władzy, zwłaszcza że rozwiązania projektu nie idą konsekwentnie w kierunku rządów prezydenckich.

Funkcje ustrojowe prezydenta są ujmowane w projektach konstytucji w podobnym zakresie. Do podstawowych zadań prezydenta należy czuwanie nad przestrzeganiem konstytucji, bezpieczeństwem państwa i suwerennością, a także integralnością jego terytorium (projekty SLD, UD-UW, PSL-UP, prezydencki), w projekcie SLD także nad przestrzeganiem umów międzynarodowych, w projekcie „Solidarności” zaś prezydent harmonizuje działania naczelnych organów państwa. Szerzej funkcje prezydenta określa projekt KPN, który stanowi, że Prezydent Rzeczypospolitej reprezentuje państwo w stosunkach zewnętrznych i wewnętrznych, kieruje działalnością państwa, przewodniczy Sejmowi i strzeże przestrzegania Konstytucji oraz podejmuje w granicach prawa wszelkie działania mające na celu obronę interesów Rzeczypospolitej Polskiej i jej obywateli.

Projekty zgodnie proponują powszechne wybory prezydenta przez Naród w dwóch turach według formuły: w wyborach powszechnych równych i bezpośrednich, w głosowaniu tajnym (projekt prezydencki i SLD), a w niektórych projektach uzupełnionej przymiotnikowo „wolnych” (projekty: senacki, „Solidarności”, PSL-UP). Stosunkowo niewielkie rozbieżności występują w określeniu kadencji prezydenta i wymaganych kwalifikacji kandydata (np. projekt prezydencki zawiera wymóg zamieszkiwania stale w kraju przez co najmniej 10 lat). Jedynie projekt KPN nie zawiera konstytucyjnych warunków wybieralności na urząd prezydenta. Interesujące są motywacje wprowadzania takiego trybu wyboru prezydenta niezależnie od opcji ustrojowej projektu i proponowanej roli ustrojowej prezydenta w systemie organów państwa. W projektach konstytucji proponujących system prezydencko-parlamentarny i szczególne uprawnienia prezydenta jako organu władzy wykonawczej – bezpośrednio wybory prezydenta naturalnie legitymują jego władzę i uzasadniają szeroki zakres jego uprawnień osobistych (prerogatyw). Natomiast w projektach konstytucji sytuujących prezydenta wyłącznie jako prezydenta-arbitra, w znaczeniu moderatora procesu polityczno-ustrojowego rządzenia państwem (projekty SLD i PSL-UP)²⁹, bezpośrednio wybory prezydenta mają wzmacniać społeczną legitymację prezydenta i jego skuteczność polityczną do wykonywania arbitrażu³⁰.

Podnosi się przy tym, że wybory bezpośrednie prezydenta nie prowadzą wprost do ustanowienia systemu prezydenckiego (prezydencko-parlamentarnego) i nie oznaczają automatycznie wykonywania realnej władzy wykonawczej³¹. Ważne natomiast jest, jak te kwestie określa sama konstytucja, zwłaszcza w odniesieniu do zakresu kompetencji prezydenta.

W istocie rozróżnienie roli ustrojowej prezydenta w projektach konstytucyjnych na kompetencje rządzenia lub współrządzenia z rządem oraz kompetencje arbitażu politycznego – nie zawsze konsekwentnie realizujące określoną wizję prezydenta (m.in. w projekcie SLD) – wpływa na sposób określenia jego kompetencji. Odnosi się to także do sposobu określenia relacji prezydent–parlament–rząd.

Relacje prezydent a parlament wyznaczają tradycyjne już uprawnienia prezydenta do zarządzania wyborów i zwoływania sesji. Wszystkie projekty przyznają prezydentowi uprawnienia do zarządzania wyborów do parlamentu w konstytucyjnie określonych terminach (projekty: PSL-UP, SLD, UD-UW, prezydencki, KPN) lub bez określania takich terminów (projekty: senacki, „Solidarność”). Do prezydenta należy też zwoływanie izb parlamentu na pierwsze posiedzenia po wyborach w okresie 30 dni (projekt: senacki, prezydencki, SLD), a projekt „Solidarność” przerwy międzykadencyjnej w ogóle nie przewiduje. Niektóre projekty przyjmują sesyjny tryb pracy parlamentu, w związku z czym prezydentowi przysługuje prawo do zwoływania go na sesje zwyczajne i nadzwyczajne z własnej inicjatywy lub na wniosek uprawnionych podmiotów (projekty: prezydencki, UD-UW, KPN). Według projektu KPN prezydent także odracza je i zamyka oraz posiada szczególne uprawnienia względem Senatu: mianuje 19 senatorów, zgłasza kandydatury marszałka i wicemarszałków, wnosi o powołanie komisji Senatu. Uprawnienia prezydenta względem Senatu odzwierciedlają jego pozycję ustrojową jako jednego z trzech stanów sejmowych. Generalnie według projektu KPN większość uprawnień prezydenta w tym zakresie przypomina uprawnienia monarchy, a w części także prezydenta z Konstytucji kwietniowej.

Bardzo znaczącym uprawnieniem prezydenta wobec legislatury jest prawo do jej rozwiązania przed upływem kadencji, co przewidują wszystkie projekty. Uprawnienie takie przysługuje prezydentowi w trzech sytuacjach:

1. W razie nieuchwalenia przez parlament budżetu w ciągu 3 miesięcy (projekty: senacki, UD-UW) lub nieuchwalenia budżetu „w terminie” (projekt prezydencki). Na bazie doświadczeń ustrojowych uprawnienie takie wydaje się dyskusyjne, gdyż rozwiązanie parlamentu nie przyspieszy przyjęcia budżetu ani też go nie zastąpi, wręcz dodatkowo destabilizuje.

zuje sytuację polityczną państwa. W istocie przedłuża okres prowizorium budżetowego, a partie polityczne (parlamentarne i pozaparlamentarne) angażuje w kolejną kampanię wyborczą³². Znacznie bardziej racjonalne regulacje w tej materii zawiera projekt SLD, który w takiej sytuacji przyznaje prezydentowi prawo ogłoszenia budżetu w brzmieniu projektu rządowego. Inne propozycje zawiera projekt „Solidarności”, proponując rozwiązanie alternatywne: rozwiązanie Sejmu lub ogłoszenie przez prezydenta projektu w brzmieniu rządowym; natomiast projekt KPN – przesłanie przez prezydenta nowego projektu budżetu lub prowizorium budżetowego.

2. Następną okolicznością jest kryzys rządowy, przejawiający się w:

a) niezdolności parlamentu (Sejmu) do powołania rządu obdarzonego jego zaufaniem (projekty: SLD, UD-DW, „Solidarności”),

b) spowodowanie przez parlament trzech zmian rządu w ciągu roku (projekt senacki),

c) nieudzielenie przez Sejm inwestytury rządowi w ciągu 3 miesięcy (projekt PSL-UP).

We wszystkich sytuacjach kryzysu gabinetowego (destabilizacyjnych działań parlamentu – projekt senacki) została przewidziana dla prezydenta rola arbitra rozwiązującego kryzys konstytucyjny państwa, polegający na trwałym w istocie konflikcie między parlamentem a rządem.

3. Trzecią przesłanką rozwiązania parlamentu jest podjęcie przez Sejm (jednoizbowy) uchwały uniemożliwiającej prezydentowi wypełnianie jego konstytucyjnych funkcji (projekt PSL-UP). Wydaje się, że taka okoliczność rozwiązania parlamentu jest nieco archaiczna (była przewidziana w nowelizacji konstytucji PRL 7 IV 1989 r.) w warunkach normalnego funkcjonowania państwa, nadto niebezpieczna, stwarzająca swobodę nadużywania jej do walki politycznej prezydenta z parlamentem.

Trzeba zaznaczyć, że szczególną dowolność w rozwiązaniu parlamentu dopuszcza projekt prezydencki, przyznając prezydentowi prawo do rozwiązania parlamentu bez szczególnych przyczyn, według uznania głowy państwa, z dwoma jednak ograniczeniami: nie można tego dokonać w ciągu pół roku przed upływem kadencji prezydenta i w ciągu pierwszego roku funkcjonowania Sejmu (chyba że zajdą przesłanki z powodu nieuchwalenia budżetu).

Ograniczeniem w rozwiązaniu parlamentu jest sytuacja stanu nadzwyczajnego (projekty: senacki, prezydencki) oraz okres w ciągu 3 miesięcy po jego ustaniu (por projekty: senacki, PSL-UP).

Projekty konstytucji przewidują także udział prezydenta w ustawodawstwie w dwóch formach: inicjatywę ustawodawczą i kontrolę ustaw (weto prezydenta oraz skarga do Trybunału Konstytucyjnego).

Inicjatywę ustawodawczą przyznają w zasadzie wszystkie projekty (prezydencki, senacki, SLD-UP, KPN, „Solidarności”), a niektóre wyróżniają ponadto inicjatywę ustrojodawczą, w przedmiocie zmiany konstytucji (projekty: senacki, SLD, prezydencki, KPN, „Solidarności”). Projekt KPN zastrzega ponadto wyłączność inicjatywy prezydenta w sprawach poboru do wojska i budżetu, sprzecznej z innym postanowieniem tego projektu, że tylko rząd może opracowywać projekt budżetu.

Większość projektów umożliwia prezydentowi kwestionowanie uchwalonej przez parlament ustawy w postaci weta zawieszającego w terminie 30 dni (projekt SLD – 15 dni) z umotywowanym wnioskiem (projekty: senacki UD-UW, prezydencki, SLD) lub bez umotywowania (projekty: PSL-UP i „Solidarności”). Pozycję prezydenta wobec parlamentu wzmacnia wysoka większość kwalifikowana, wymagana do ponownego uchwalenia ustawy: 2/3 (projekty: senacki, UD-UW, prezydencki), 3/5 (projekty: SLD i „Solidarności”). Tylko projekt PSL-UP przewiduje większość bezwzględną. Drugą formą kontroli działalności ustawodawczej jest prawo prezydenta wnioskowania do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności ustawy z konstytucją (projekty: senacki, PSL-UP, SLD, UD-UW, prezydencki, „Solidarności”), a także rozporządzeń z mocą ustawy (projekty: SLD i UD-UW). Przewidziano także specjalne uprawnienia prezydenta do zarządzenia referendum w celu przyjęcia lub odrzucenia ustawy (po odrzuceniu przez Sejm weta) z własnej inicjatywy, względnie na żądanie 500 000 wyborców (projekty SLD, prezydencki). W tej propozycji SLD widać niekonsekwencję w spójnej prezentacji wizji ustrojowej prezydenta.

Naturalnie, takie uprawnienie prezydenta do rozpisania referendum w sprawach ustawodawczych jest tylko fragmentem szerszego kręgu spraw objętych referendum zarządzanym przez prezydenta (projekty UD-UW, prezydencki, „Solidarności”). Możliwość bezpośredniego odwoływania się do woli Suwerena jest uzasadnione doktrynalnie; rzutuje jednak na relacje między parlamentem, prezydentem a rządem. Podnosi się, że nadużywanie tego uprawnienia przez prezydenta może prowadzić do przekształcenia systemu rządów parlamentarnych w prezydenckie rządy plebiscytarne (przykład prezydentury Ch. de Gaulle’a we Francji)³⁴.

Wspomnieć też należy o upoważnieniu prezydenta w niektórych projektach do wydawania dekretów w okresie stanów nadzwyczajnych w państwie, zatwierdzonych *ex post* przez parlament, a także gdy Sejm został rozwiązany, a występuje nagła konieczność (projekty: senacki, prezydencki).

Kolejnym obszarem wyznaczającym status ustrojowy prezydenta jest sfera relacji prezydent a rząd. Projekty konstytucji przewidują udział

prezydenta w powoływaniu rządu w zróżnicowany sposób, w zależności od przyjmowanego systemu władzy wykonawczej.

Występują tu następujące koncepcje rozwiązań: 1. Powołanie premiera i Rady Ministrów (rządu) należy wyłącznie do prezydenta, bez udziału parlamentu w jakiejkolwiek formie (projekty: senacki, prezydencki, KPN) albo do Sejmu, gdzie rola prezydenta ogranicza się do desygnowania prezesa Rady Ministrów (projekt PSL-UP) lub do mianowania premiera po uzyskaniu inwestytury od parlamentu, a następnie na jego wniosek powołanie rządu (projekt UD-UW); 2. Kolejną alternatywą jest wybór premiera i rządu bezpośrednio przez parlament, a udział prezydenta w powoływaniu rządu przewidziany jest w sytuacji pojawiania się trudności w powołaniu rządu przez parlament (projekt SLD); 3. Kilka projektów przewiduje kilkuwariantowy tryb powoływania rządu, w którym inicjatywa należy kolejno do prezydenta i Sejmu (projekt „Solidarności”) lub prezydenta, Sejmu i prezydenta (projekt UD-UW). Również projekt SLD przewiduje złożoną procedurę tworzenia rządu, jednakże w pierwszych czterech etapach wyboru premiera dokonuje zawsze Sejm (przy zastosowaniu różnych większości). W przypadku gdy procedura ta nie doprowadzi do wyłonienia prezesa RM i rządu, prezydent może według uznania powołać premiera lub rozwiązać (w tym projekcie skrócić) kadencję parlamentu.

Należy przyznać, że wszędzie tam, gdzie został przewidziany udział prezydenta w powoływaniu premiera i rządu, to prezydent (bez względu na przyjętą procedurę) ma do spełnienia ważną rolę w procesie kreowania podstawowego organu władzy wykonawczej. W tym zakresie ma udział w szeroko rozumianej egzekutywie, a pośrednio w funkcji rządzenia. Również znaczną rolę odgrywa prezydent w tworzeniu rządu wówczas, gdy włącza się do tej procedury w ramach mediacji politycznej (projekt SLD).

Wpływ prezydenta na skład rządu przewidziany jest także w jego uprawnieniach w zakresie częściowej rekonstrukcji rządu, czyli w powoływaniu i odwoływaniu ministrów. Rozwiązania ustrojowe są również zróżnicowane w zależności od preferowanego modelu rządów. Większość projektów stanowi, że poszczególnych ministrów powołuje i odwołuje prezydent na wniosek premiera (projekty: senacki, UD-UW, prezydencki, „Solidarności”). Projekt KPN przyjmuje, że jest to prerogatywa prezydenta, który może odwołać ministra w każdym czasie bez wniosku i udziału premiera. Natomiast projekt SLD wyposaża premiera w prawo dokonywania zmian w rządzie, który samodzielnie powołuje i odwołuje członków rządu bez udziału Sejmu.

Podstawowym wyznacznikiem określonego systemu rządów jest

kwestia odpowiedzialności politycznej rządu – solidarnej jako całego gabinetu i indywidualnej poszczególnych jego członków.

Wyłączna odpowiedzialność rządu przed prezydentem jest częścią systemu rządów prezydenckich w jego klasycznej postaci (*executive president*). Jeżeli przyjmuje się koncepcję, że rząd odpowiada politycznie wyłącznie przed parlamentem, oznacza to opcję systemu rządów parlamentarnych.

W świetle proponowanych rozwiązań w tym zakresie w projektach konstytucji rysują się generalnie trzy tendencje:

1. Żaden z projektów konstytucji nie przewiduje klasycznego systemu rządów prezydenckich.

2. Odpowiedzialność polityczna rządu realizuje się przed Sejmem, bez udziału Senatu, w procedurze uchwalania wotum nieufności. Wyjątkiem jest projekt KPN, który powołuje Senat w charakterze jedynego czynnika kontroli parlamentarnej.

3. Odpowiedzialność solidarna rządu skojarzona jest z odpowiedzialnością indywidualną ministrów.

Odpowiedzialność polityczna ministrów przybiera postać odpowiedzialności podwójnej przed prezydentem i Sejmem (projekty: prezydencki i KPN) lub tylko przed Sejmem w trybie uchwalenia wotum nieufności (projekty: senacki, UD-UW, SLD, „Solidarności”).

Odpowiedzialność solidarna rządu przed parlamentem (Sejmem) realizowana jest przez instytucję wotum nieufności. W większości projektów udział prezydenta w zakresie egzekwowania tej odpowiedzialności nie jest przewidziany. Jedynie projekt „Solidarności” stanowi, że wniosek o uchwalenie wotum nieufności dla rządu może być zgłoszony przez prezydenta.

Ważnym aspektem jest zagadnienie skojarzenia odpowiedzialności politycznej rządu z problemem stabilności rządu. W tym zawarty jest podstawowy dylemat konstytucyjny wzmocnienia władzy wykonawczej wobec ustawodawczej: czy wzmacniać pozycję prezydenta, czy pozycję rządu wobec parlamentu.

W doktrynie prawa konstytucyjnego wielokrotnie wykazywano, że zwiększenie zakresu uprawnień prezydenta nie musi prowadzić do stabilizacji systemu politycznego i skuteczności egzekutywy. Praktyka wielu współczesnych państw potwierdza słuszność tezy, że efekty te można skuteczniej osiągnąć w ramach racjonalizacji parlamentaryzmu, a przede wszystkim za pomocą procedury konstruktywnego wotum nieufności.

W recenzjach projektów optujących za systemem parlamentarnym zwraca się uwagę, że projektodawcy nie przywiązują należytej wagi do kwestii instytucjonalnego zagwarantowania stabilności rządu. Wyjątek

stanowi projekt SLD, który proponuje zastosowanie procedury konstytucyjnego wotum nieufności³⁵.

Dla stosunków między prezydentem a rządem, i generalnie dla statusu ustrojowego prezydenta, podstawowe znaczenie posiada instytucja kontrasygnaty. Wyznacza ona zakres samodzielności prezydenta w podejmowaniu przypisanych mu uprawnień. W większości projektów kontrasygnata obejmuje wszystkie akty urzędowe prezydenta (projekty: SLD, PSL-UP, UD-UW) bądź tylko akty prawne – zarządzenia i rozporządzenia (projekt senacki), ponadto także dekrety (projekt prezydencki). Wyraźnie zróżnicowany jest zakres przedmiotowy kontrasygnaty. Przyjmuje się, że do uprawnień prezydenta wykonywanych bez kontrasygnaty powinna należeć sfera spraw objętych arbitrażem politycznym prezydenta i związana z odpowiedzialnością (moralną) za ich podjęcie³⁶.

Wszystkie projekty przewidują wyłączenia spod kontrasygnaty, z tym, że najszerszy zakres wyłączeń uprawnień prezydenta z obowiązku kontrasygnowania przez premiera i właściwego ministra przewiduje projekt prezydencki.

Należy zwrócić jeszcze uwagę na sferę relacji prezydent a organy władzy sądowniczej. Nie można jej marginalizować, aczkolwiek nie przesądza ona w istotny sposób o pozycji ustrojowej prezydenta.

Projekty na ogół powielają dotychczasowe zasady powoływania sędziów – na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa, a także prezesów Sądu Najwyższego i Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego. Wyjątek stanowi projekt KPN, według którego prezydent mianuje sędziów na wniosek Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego.

Istotną zmianę dotychczasowych rozwiązań proponuje projekt prezydencki, powierzając prezydentowi powoływanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (obecnie Sejm na wniosek prezydenta), spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez Zgromadzenie Ogólne Sędziów SN i zaopiniowanych przez Senat.

Projekty konstytucji przewidują istotny wpływ prezydenta na skład Trybunału Konstytucyjnego: mianowanie wszystkich sędziów TK (projekt prezydencki), mianowanie 1/3 ogólnej liczby sędziów TK (projekt senacki) oraz zgłaszanie Sejmowi 1/2 ogólnej liczby kandydatów na sędziów TK (projekt PSL-UP).

W sferze zainteresowań projektodawców pozostają także szczegółowe uprawnienia prezydenta, wynikające z funkcji ustrojowych, charakteryzujących jego stanowisko jako organu państwa. Przewidziano dla prezydenta uprawnienia mieszczące się w grupie tradycyjnych uprawnień głowy państwa (prawo łaski, prawo czynnej i biernej legacji, sprawy obywatelstwa i odznaczeń). Do tych uprawnień należą także kompeten-

cje w zakresie stosunków międzynarodowych. Prezydent w świetle projektów zawiera, ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe (projekty: SLD, prezydencki, KPN) albo tylko ratyfikuje (projekt UD-UW). Ratyfikacja niektórych kategorii umów wymaga uprzedniej zgody parlamentu, wyrażonej w formie ustawy. Dotyczy to umów pociągających obciążenia finansowe państwa (projekty: PSL-UP i SLD – znaczne obciążenia), powodujące zmiany w ustawodawstwie (projekt PSL-UP), dotyczące granic i sojuszy obcych (projekt SLD), jak też praw obywatelskich (projekt prezydencki). Ważne jest postanowienie projektu prezydenckiego, że prezydent realizuje swe uprawnienia w zakresie polityki zagranicznej we współdziałaniu z prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem.

Ważny obszar kompetencji prezydenta, przewidzianych w projektach, dotyczy jego funkcji jako gwaranta bezpieczeństwa państwa. Pierwsza grupa uprawnień dotyczy zwierzchnictwa nad siłami zbrojnymi. W zasadzie projekty obстаją przy tradycyjnej formule zwierzchnictwa sił zbrojnych (projekty: senacki, PSL-UP) albo dodając „najwyższego” (projekty: SLD, UD-UW, prezydencki). Odrębnie kwestie te ujmuje projekt KPN, który stanowi, że prezydent jest Wodzem Naczelnym, kompetencje zaś z tego tytułu wynikające wykonuje w czasie pokoju za pośrednictwem właściwego ministra, a w czasie wojny – Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych.

Prezydent dysponuje prawem użycia sił zbrojnych – w kraju samodzielnie na wniosek Rady Ministrów, a poza krajem za zgodą Sejmu (projekt SLD), względnie Zgromadzenia Narodowego (projekt senacki).

W ramach zwierzchnictwa (najwyższego zwierzchnictwa) sił zbrojnych mieszczą się uprawnienia do mianowania Szefa Sztabu Generalnego (projekty: SLD, UD-UW, prezydencki, „Solidarności”) lub Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (projekt KPN), a na wypadek wojny – Naczelnego Wodza (projekt prezydencki). Mianuje także na wniosek odpowiednich organów wyższych dowódców Sił Zbrojnych: rodzajów broni i okręgów wojskowych (projekty: SLD, UD-UW, prezydencki).

W drugiej grupie mieszczą się uprawnienia do zarządzania stanów nadzwyczajnych w państwie – stanu wojny, stanu wojennego i stanu wyjątkowego. Odpowiednie zarządzenia prezydent wydaje samodzielnie lub na wniosek Rady Ministrów (projekty: UD-UW, senacki, SLD, prezydencki). Projekty określają naturalnie przesłanki do wprowadzenia poszczególnych stanów nadzwyczajnych i udział Sejmu (Zgromadzenia Narodowego) w kontroli tej działalności prezydenta.



Przegląd rozwiązań ustrojowych zawartych w siedmiu projektach Konstytucji Rzeczypospolitej, z natury rzeczy ograniczony do najistotniejszych aspektów pozycji ustrojowej instytucji prezydenta, miał na celu przybliżyć różnorodność koncepcji ustrojowych w rozwiązaniach konstytucyjnych polskiej prezydentury. Niezależnie od dalszych perspektyw uchwalenia nowej Konstytucji RP projekty te można traktować jako trwały wkład w debatę konstytucyjną nad założeniami ustroju III Rzeczypospolitej.

Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej stanowią podstawę do opracowania jednolitego projektu nowej Konstytucji RP przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego. Komisja Konstytucyjna przyjęła na siebie trudne zadanie rozstrzygnięcia szeregu dylematów konstytucyjnych, kształtujących bezpośrednio ustroj polityczny i społeczny państwa.

Uchwalenie nowej Konstytucji III Rzeczypospolitej jest zaszczytnym przywilejem Zgromadzenia Narodowego a jednocześnie wezwaniem historycznym dla głównych sił politycznych w Polsce – parlamentowych i pozaparlamentowych – aby po pięciu latach transformacji ustrojowej stworzyć stabilne, w duchu współczesnej demokracji, konstytucyjne podstawy ustroju III Rzeczypospolitej.

¹ W dniach 22–23 II 1993 r. m.in. z inicjatywy Senatu odbyła się w Warszawie sesja naukowa będąca forum wymiany poglądów konstytucjonalistów i parlamentarzystów na temat instytucji prezydenta we współczesnym świecie i w Polsce. Zob. *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie*. Materiały na konferencję (Warszawa – Senat RP, 22–23 lutego 1993 r.), Warszawa 1993.

² Por. W. Sokolewicz: *Korzystanie z obcych wzorów przy projektowaniu nowej konstytucji: konieczność czy możliwość?*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, Gdańsk 1993, s. 22 i n.

³ Zob. L. Garlicki: *Klasyczne modele ustrojowe a koncepcje polskiej prezydentury* [w:] *Instytucja prezydenta we współczesnym świecie...*, s. 65.

⁴ Zob. R. Mojak: *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, wyd. I, Warszawa 1994, s. 326.

⁵ Por. M. Domagała, D. Górecki, T. Szymczak: *System rządów w nowej Konstytucji RP. (Instytucja prezydenta w projektach konstytucji)*, maszynopis ekspertyzy opracowanej dla Stałego Zespołu Ekspertów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, s. 1.

⁶ Por. I. I. Linz: *Democracy: Presidential or Parliamentary. Does it make a difference?*, Washington, 1984.

⁷ Por. *Ku konstytucji społeczeństwa obywatelskiego*, red. A. Łopatka, Warszawa 1995, s. 119.

⁸ Por. L. Garlicki: *op. cit.*, s. 68.

⁹ Por. E. Popławska: *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 10.

¹⁰ Zob. W. Skrzydło: *Konstytucyjna regulacja stosunków między naczelnymi organami RP*, [w:] *Ku Konstytucji społeczeństwa...*, s. 118.

¹¹ Zob. J. Zakrzewska: *Spór o konstytucję*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 35 i n.

¹² Zob. *Projekty konstytucyjne 1989–1991*, do druku oprac. M. Kallas, Warszawa 1992, s. 371.

¹³ Szerzej na temat dotychczasowych prac konstytucyjnych zob. R. Chruściak: *Parlamentarne prace konstytucyjne (1991–1993)*. Komunikat na XXXVI Ogólnopolską Sesję Katedr Prawa Konstytucyjnego (Jachranka, 6–11 czerwca 1994), maszynopis powielony, s. 35.

¹⁴ Dz. U. nr 57, poz. 336, znówelizowana ustawą z 22 kwietnia 1994 r. o zmianie ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. nr 61, poz. 251).

¹⁵ Zgodnie z art. 2 ustawy prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie zgłoszenia projektu nowej Konstytucji przysługuje: Komisji Konstytucyjnej ZN, grupie 56 członków ZN, Prezydentowi Rzeczypospolitej. W 1993 r. projekty nowej Konstytucji RP zgłosili: Prezydent RP (projekt prezydentki) oraz uprawnione grupy członków ZN (posłowie, senatorowie) reprezentujący ówczesne parlamentarne ugrupowania polityczne. W skrócie określamy je: projekt Senatu I kadencji, projekt SLD, projekt UD (obecnie Unii Wolności), projekt PSL-UP, projekt KPN, projekt PC. W październiku 1994 r. został wycofany z dalszych prac konstytucyjnych projekt Konstytucji RP, sygnowany w 1993 r. przez grupę 63 posłów i senatorów Parlamentarnego Klubu Porozumienia Centrum. Objęcie obecnymi pracami konstytucyjnymi wspomnianych projektów odbyło się na podstawie art. 12a znówelizowanej ustawy, który dopuszcza je do rozpatrzenia przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego bez względu na to, w której kadencji Sejmu i Senatu zostały zgłoszone.

¹⁶ Na podstawie art. 2a znówelizowanej ustawy inicjatywa ustawodawcza w zakresie przedstawienia Zgromadzeniu Narodowemu projektu nowej Konstytucji przysługuje również grupie obywateli, którzy dla swojego projektu uzyskają poparcie co najmniej 500 000 osób posiadających czynne prawo wyborcze do Sejmu. W dniu 4 września 1994 r. został zgłoszony w tym trybie projekt nowej Konstytucji RP, uzyskując poparcie ok. 1 500 000 podpisów.

¹⁷ Zob. *Projekty Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 1993*, Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego, Warszawa 1993, s. 111.

¹⁸ Do końca lipca 1995 r. Komisja Konstytucyjna opracowała ok. 2/3 części projektu nowej Konstytucji RP, w tym, rozdz. V (Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej). Prace Komisji Konstytucyjnej nad tekstem jednolitym projektu Konstytucji PR (art. 5 ust. 3 i art. 7 ust. 1 ustawy prowadzone były na podstawie projektu roboczego przygotowanego przez Podkomisję Redakcyjną, Zagadnień Ogólnych i Przepisów Wprowadzających Konstytucję, przekazany Komisji Konstytucyjnej 26 stycznia 1995 roku. Zob. *Projekt jednolity Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* (w ujęciu wariantowym), Warszawa, styczeń 1995, maszynopis powielony, s. 73.

¹⁹ Por. art. 6 Regulaminu Zgromadzenia Narodowego dla uchwalenia Konstytucji RP. Na forum Zgromadzenia Narodowego podano w wątpliwość zgodność art. 6 Regulaminu dla uchwalania Konstytucji RP, przewidującego przeprowadzenie pierwszego czytania obejmującego wszystkie projekty Konstytucji RP z art. 6 ustawy o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP, który stanowi, że Zgromadzenie Narodowe przeprowadza w pierwszym czytaniu debatę nad projektem (jednym!) Konstytucji, który może odrzucić lub skierować do komisji konstytucyjnej. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne z 1. posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniach 22, 23 września 1994 r.*, Warszawa 1994, łamy 13–26.

²⁰ Por. *Sprawozdanie stenograficzne...*, łamy 26–53.

²¹ Por. W. Sokolewicz: *Instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej w świetle projektów nowej Konstytucji (Zgłoszone propozycje i wprowadzone z nich wnioski)*, [w:] M. Kruk (red.): *Jaka konstytucja? Analiza projektów Konstytucji RP zgłoszonych Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego w 1993 r.*, Warszawa 1994, s. 148.

²² Por. *Sprawozdanie stenograficzne...*, tom 41.

²³ Por. W. Sokolewicz: *op.cit.*, s. 149, także W. Skrzydło: *op. cit.*, s. 127.

²⁴ Por. *Sprawozdanie stenograficzne...*, łam. 41; także T. Szymczak: *System rządów w nowej Konstytucji RP (parlamentarny czy prezydencki)*, Ekspertyza przygotowana dla Stałego Zespołu Ekspertów Komisji Konstytucyjnej, maszynopis powielony, s. 11.

²⁵ Por. *Ograniczenie uprawnień prezydenta*, „Rzeczpospolita” nr 138 (4091) z 16 czerwca 1995 r. oraz dyskusję podczas 1. posiedzenia Zgromadzenia Narodowego w dniach 22–23 września 1994 r., *Sprawozdanie stenograficzne...*, łam. 89.

²⁶ Por. wystąpienie w dyskusji konstytucyjnej w Zgromadzeniu Narodowym A. Grześkowiak, i M. Krzaklewskiego: *Sprawozdanie stenograficzne...*, łamy 27 i 51.

²⁷ Szczególne znaczenie tej problematyki zostało podkreślone także w uchwale Komisji Konstytucyjnej ZN z 11 października 1994, którą na podstawie art. 13 z Regulaminu Komisji Konstytucyjnej przedstawiono do debaty sejmowej w zakresie podstawowych zagadnień konstytucyjnych. Problematyka koncepcji podziału i równoważenia władz wśród dylematów konstytucyjnych była jedną z czterech dotyczących sposobu określenia ustroju politycznego Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁸ Por. S. Gebethner: *Relacje parlament – prezydent – rząd. (Problemy do rozstrzygnięcia w debacie o podstawowych problemach ustrojowych w przyszłej konstytucji)*, maszynopis powielony, s. 1.

²⁹ Por. *Podstawowe dylematy konstytucyjne. (Synteza opracowań eksperckich)*. Ekspertyza przygotowana przez Stały Zespół Ekspertów Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, maszynopis powielony, s. 26–27.

³⁰ Por. S. Gebethner: *op.cit.*, s. 1.

³¹ Por. dyskusję konstytucyjną w Zgromadzeniu Narodowym, *Sprawozdanie stenograficzne...*, łam 44.

³² Por. S. Gebethner: *op.cit.*, s. 12.

³³ *Ibidem*, s. 17.

³⁴ Por. *Podstawowe dylematy konstytucyjne...*, s. 40–41.

³⁵ Por. S. Gebethner: *op.cit.* s. 15.

Po złożeniu książki do druku weszła w życie ustawa z 30 czerwca 1995 r. o zmianie ustawy z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej (Dz. U. Nr 95 poz. 472), która usuwa istotne sprzeczności, jakie istniały pomiędzy ordynacją w sprawie wyborów Prezydenta RP a Małą konstytucją z 1992 r. Z satysfakcją należy zauważyć, że nowelizacja ustawy o wyborze prezydenta usuwa te wątpliwości, które były podnoszone przez autora w pierwszym wydaniu książki (s. 165) oraz w publikacji „Stanowisko konstytucyjne Prezydenta Rzeczypospolitej Polski w Małej konstytucji z 1992 roku” („Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 86).

Ustawa z 30 czerwca 1995 r. usuwa zatem ewidentne luki w prawie, występujące rozbieżności i dostosowuje treść ustawy o wyborze Prezydenta RP do obowiązujących przepisów konstytucyjnych.

Pierwsza zasadnicza zmiana ustawy zmierza do ujednolicenia instytucji prawa wyborczego występujących w procedurach wyborczych do parlamentu (Sejmu i Senatu) oraz na urząd prezydenta. Ustawa skreśla w art. 2 ust. 2 ustawy o wyborze Prezydenta RP z 1990 r. przyznający prawo wybierania także osobom, których obywatelstwo polskie nie zostało stwierdzone, jeżeli stale zamieszkiwali w Rzeczypospolitej Polskiej co najmniej od 5 lat.

Poważne wątpliwości budził już w chwili uchwalenia ustawy o wyborze prezydenta w 1990 r. art. 68 w ust. 4–5, który włączył ponowne głosowanie, jeśli z powodu rezygnacji kandydata z wyborów po pierwszej turze głosowania, jego śmierci lub utraty prawa wybieralności na liście pozostał tylko jeden kandydat. Po wejściu w życie Małej konstytucji w 1992 r. przepis art. 86 ust. 4 ordynacji wyborczej prezydenta był ewidentnie niezgodny z art. 29 ust. 3 przepisów konstytucyjnych. Ustawa z 30 czerwca 1995 r. nowelizująca ordynację wyborczą dodaje nowy art. 8b, który w ustępie 4 stanowi: „Jeżeli spośród dwóch kandydatów, o których mowa w ust. 2, przed drugą turą głosowania pozostałby na liście

tylko jeden kandydat, do udziału w drugiej turze głosowania dopuszcza się następnego kandydata, który w pierwszym głosowaniu uzyskał kolejno największą liczbę głosów i nie wycofał swojej kandydatury”.

Celem ustawy z 30 czerwca 1995 r. było wyeliminowanie sporów proceduralnych w trakcie kampanii wyborczej na urząd prezydenta. Niewątpliwie ustawa usuwa w części istniejące rozbieżności w prawnych regulacjach prowadzących do ewentualnych sporów interpretacyjnych. Nie ma jednak prawnej regulacji sposobu ustalenia wyników wyborów na prezydenta w drugiej turze głosowania, jeżeli obaj kandydaci otrzymaliby jednakową ilość głosów. Sytuacja taka wydaje się być mało prawdopodobna, jednakże wykluczyć jej zupełnie nie można. W poselskim projekcie ustawy nowelizującej ordynację w sprawie wyborów prezydenckich (druk sejmowy nr 1002) była zawarta następująca propozycja: „Jeżeli dwóch kandydatów uzyskało równą liczbę głosów uprawniającą do uznania za wybranego na urząd Prezydenta, za wybranego uważa się tego kandydata, który łącznie w obu turach głosowania uzyskał więcej ważnie oddanych głosów”. Żałować jedynie można, że propozycja ta została pominięta w dalszej procedurze ustawodawczej.

Należy zaznaczyć, że do usunięcia rozbieżności między ordynacją wyborczą a przepisami konstytucyjnymi zostały podjęte działania dwutorowo, w kierunku wyeliminowania ewentualnych sporów interpretacyjnych w trakcie trwania kampanii wyborczej na urząd prezydenta. W trakcie procedury legislacyjnej zmierzającej do nowelizacji ordynacji wyborczej z 1990 roku – na wniosek ministra sprawiedliwości – zostało wszczęte postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym o stwierdzenie niezgodności z przepisami konstytucyjnymi kilku przepisów ustawy z 27 września 1990 r. o wyborze prezydenta, między innymi w kwestii organu stwierdzającego ważność wyboru Prezydenta RP („Rzeczpospolita” nr 177 /4130/ z 1 sierpnia 1995 r., s. 11). Usunięcia wymagała rozbieżność, jaka istniała między art. 76 ustawy o wyborze Prezydenta RP a odpowiednimi artykułami Małej konstytucji. Ordynacja w art. 76 stanowiła, że stwierdzenie ważności wyborów prezydenta należy do kompetencji Zgromadzenia Narodowego. Mała konstytucja enumeratywnie wylicza kompetencje Zgromadzenia Narodowego, nie wskazując stwierdzenia ważności wyborów prezydenta wśród powodów, dla których zbiera się Zgromadzenie Narodowe. Przepisy konstytucyjne stanowią jedynie, że ważność wyborów parlamentarnych stwierdza Sąd Najwyższy.

Nowelizacja ustawy o wyborze Prezydenta RP w brzmieniu nowego artykułu 76 stanowi, że Sąd Najwyższy w składzie całej Izby Administracyjnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych rozstrzyga o ważności wy-

boru prezydenta, na podstawie sprawozdania z wyborów przedstawionych przez Państwową Komisję Wyborczą oraz po rozpoznaniu protestów. Przedmiotową uchwałę Sąd Najwyższy podejmuje nie później niż w 20 dniu po dniu wyborów i podlega ona ogłoszeniu w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

Jednocześnie ustawa dodaje, że w razie podjęcia przez Sąd Najwyższy uchwały stwierdzającej nieważność wyboru prezydenta przeprowadza się nowe wybory na zasadach i w trybie określonym w ordynacji. Zarządzenie nowych wyborów przez Marszałka Sejmu następuje najpóźniej w 5 dniu od dnia ogłoszenia przedmiotowej uchwały Sądu Najwyższego.

Ustawa z 30 czerwca 1990 r. przyznając stosowną kompetencję Sądowi Najwyższemu usuwa sprzeczności ordynacji z Małą konstytucją, a jednocześnie harmonizuje rozwiązania ordynacji prezydenckiej z ordynacją wyborczą do Sejmu i Senatu w kwestii stwierdzenia ważności wyborów.

Przeprowadzona nowelizacja ustawy z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP ograniczyła się jedynie do spraw stanowiących zasadnicze rozbieżności w sprawie wyboru Prezydenta RP, rezygnując z kompleksowej nowelizacji ordynacji prezydenckiej. Praktyka ustrojowa wskazuje, że wiele kwestii dotyczących wyborów prezydenckich wymaga nowych regulacji.

BIBLIOGRAFIA

I. Źródła prawa

A. Publikatory urzędowe

Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (1944–1952; 1989–1992)

Dziennik Ustaw Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1952–1989)

Monitor Polski. Dziennik Urzędowy Rzeczypospolitej Polskiej (1944–1952; 1989–1992)

Monitor Polski. Dziennik Urzędowy Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1952–1989)

B. Zbiory źródeł prawa

Institucja prezydenta w przepisach wybranych konstytucji, opracował R. Chruściak, Biblioteka Sejmowa, Warszawa 1990, s. 150.

Konstytucje Wielkiej Brytanii, Stanów Zjednoczonych, Belgii, Szwajcarii, Zbiór tekstów pod red. A. Burdy i M. Rybickiego, Ossolineum Wrocław–Warszawa–Kraków 1970, s. 284.

Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji. Zbiór tekstów pod red. A. Burdy i M. Rybickiego, Ossolineum Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1971, s. 394.

Konstytucja i podstawowe akty ustrojowe Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Wybór aktów prawnych z zakresu prawa konstytucyjnego, opracował J. Mordwiłko, Warszawa 1988, s. 406.

Kubiak A., Wołowski K., *Wybór materiałów do nauki polskiego prawa konstytucyjnego część II*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1986, s. 616 (t. I–II).

II. Urzędowe druki parlamentarne

Biuletyn Biura Prasowego Kancelarii Sejmu, nr 906/IX kad.; nr 912/IX kad.; nr 919/IX kad.

Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Sejmu RP, nr I; III–VII; XV, XVII, Kancelaria Sejmu, Warszawa 1990–1991.

Druki sejmowe; Sejm PRL i RP — kadencja IX, X i I (1989–1991).

Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu, zeszyt I–V, Warszawa–Poznań 1990–1991.

Sprawozdania stenograficzne Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (1919–1920; 1947; 1990–1991).

Sprawozdania stenograficzne Sejmu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1989).

Sprawozdania stenograficzne Senatu Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (1989).
Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w dniu 19 VII 1989 r., Warszawa 1989.
Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 21 i 22 XII 1990 r., Warszawa 1990.

III. Źródła archiwalne

Archiwum Akt Nowych

Zespół: Prezydium Rady Ministrów, Retryfikat 25 (t. 6).
Zespół: Polski Komitet Wyzwolenia Narodowego, Księga prot. pos. PKWN, k. 147.

Archiwum Kancelarii Prezydenta RP

Teczka — Zmiana konstytucji, syg. P 14-31-89.

Archiwum Sejmu RP

Rejestr i zbiór ustaw za lata 1985–1989. Materiały Kancelarii Sejmu, Biuro Prawne, sygn. BP-200t.

IV. Prasa (wybór ważniejszych tytułów)

„Gazeta Prawnicza” (1989).
„Gazeta Wyborcza” (1989–1992).
„Konfrontacje” (1990–1991).
„Kurier Polski” (1988–1989).
„Ład” (1989).
„Myśl Demokratyczna” (1989).
„Polityka” (1983; 1989–1991).
„Prawo i Życie” (1986; 1988–1990).
„Rzeczpospolita” (1987–1992).
„Tygodnik Demokratyczny” (1981; 1989).
„Tygodnik Solidarność” (1989–1990).
„Życie Warszawy” (1988–1991).

V. Opracowania źródłowe

Biuletyn Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów (Zbiór opinii Rady Legislacyjnej od 14 X 1988 r. do 30 VI 1989 r.), Warszawa 1989, nr 17.
Dokumenty i materiały XII Kongresu Stronnictwa Demokratycznego, Warszawa 1981.

- Okrągły stół. Część I i II*, Polska Agencja Prasowa, Seria monograficzna nr 9–10 (262–263), Warszawa 1989.
- Polska Agencja Prasowa, Zeszyty Dokumentacyjne nr 9–10 (150–151)*, seria biograficzna *Profile* (Wojciech Jaruzelski — Prezydent Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej), Warszawa 1989.
- Porozumienia Okrągłego stołu* (Warszawa 6 II–5 IV 1989 r.), Wyd. NSZZ „Solidarność”, Region Warmińsko-Mazurski, 1989 (b.m.w.).
- Porozumienia Okrągłego stołu* (6 II–5 IV 1989). *Dyskusja plenarna, dokumenty, noty biograficzne*, Warszawa 1989.
- Prezydent w systemie politycznym Finlandii. (Sprawozdanie z wizyty delegacji Urzędu Prezydenta RP w Helsinkach w dniach 10–13 IV 1990 r.)*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 1990.
- Program Stronnictwa Demokratycznego, [w:] Dokumenty XIV Kongresu SD, „Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego”* 1989, nr 3.
- Reformowanie PRL w oczach środowisk opiniotwórczych*, Raport CBOS, Warszawa 1989.
- Rezolucja Walnego Zgromadzenia Polskiego Towarzystwa Nauk Politycznych w Radomiu z dnia 30 XI 1980 r. w sprawie reformy systemu politycznego w PRL*, „Studia Nauk Politycznych” 1981, nr 5.
- Sprawozdanie z prac Komisji KC PZPR powołanej dla wyjaśnienia przyczyn i przebiegu konfliktów społecznych* [dop. R.M. — tzw. Komisja H. Kubiaka], „Nowe Drogi” 1983 (wyd. specjalne).
- Sprawozdanie z wizyty delegacji Urzędu Prezydenta RP we Francji w dniu 10–13 VI 1990 r.*, Kancelaria Prezydenta RP, Warszawa 1990.
- Wyniki wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (25 XI 1990 — 9 XII 1990)*, Państwowa Komisja Wyborcza, Warszawa 1990.
- Wykaz kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (stan prawny: 30 IX 1990)*, Kancelaria Prezydenta RP, Zespół Prawny, Warszawa 1990.

VI. Pamiętniki, relacje, wspomnienia

- Bereś W., Skoczylas J., *Generał Kiszczak mówi... prawie wszystko*, Wydawnictwo Polska Oficyna Wydawnicza „BGW”, Warszawa 1991.
- Dubiński K., *Magdalenka. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczak-Wałęsa*, Wydawnictwo Sylwa, Warszawa 1990.
- Gebert K., *Mebel*, Wydawnictwo Aneks, Londyn 1990.
- Grabowski M., Krzemiński I., *Bitwa o Belweder*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 1991.
- Kozakiewicz M., *Byłem marszałkiem kontraktowego*, Wydawnictwo POW „BGW”, Warszawa [b.r.w.] (dop. R.M. — wydano w 1991 r.).
- Kurski J., *Wódz*, Wydawnictwo Pomost, Warszawa 1991.
- Leski K., *Coś. Rzecz o Okrągłym stole*, Warszawa 1989.
- Odrotna strona medalu (Z Jarosławem Kaczyńskim rozmawia Teresa Bochwic)*, Oficyna Wydawnicza Most, Warszawa 1991.
- Rakowski M.F., *Jak to się stało*, POW „BGW”, Warszawa 1991.
- Rok 1989. Bronisław Geremek opowiada, Jacek Żakowski pyta*, Wydawnictwo Plejada, Warszawa 1990.

- Rolicki J., *Edward Gierek: przerwana dekada (Wywiad rzeka)*, Wydawnictwo Fakt, Warszawa 1990.
- Rolicki J., *Edward Gierek. Replika (Wywiad rzeka)*, POW „BGW”, Warszawa 1990.
- Sokorski W., *Udana klęska*, Warszawa 1990.

VII. Literatura

A. Książki

- Ajnenkiel A., *Spór o model parlamentaryzmu polskiego do roku 1926*, Warszawa 1972.
- Ajnenkiel A., *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1976.
- Ajzensztat J.I., *Gosudarstwiennyj stroj Narodnoj Riespubliki Bołgarii*, Moskwa 1951.
- Barcikowski W., *W kręgu prawa i polityki*, Katowice 1988.
- Berchtold K., *Der Bundespräsident*, Wien-New York 1968.
- Bierut B., *O Konstytucji PRL*, Warszawa 1952.
- Biskupski K., *Zarys prawa państwowego Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej oraz niektórych państw obcych*, Warszawa 1962.
- Burda A., *Rozwój ustroju politycznego Polski Ludowej*, Warszawa 1967.
- Burda A., *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978.
- Cadart J., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris 1975.
- Car S., *Z zagadnień konstytucjonalnych Polski. Istota i zakres władzy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1924.
- Cat-Mackiewicz S., *Historia Polski od 11 listopada 1918 r. do 17 września 1939 r.*, Warszawa 1990.
- Ciemniewski K., *Zasady ustroju politycznego Finlandii*, Bydgoskie Towarzystwo Naukowe, Prace Wydziału Humanistycznego, seria E, nr 6, Bydgoszcz 1971.
- Cybuchowski Z., *Polskie prawo państwowe. Na tle uwag z dziedziny nauki o państwie i porównawczego prawa państwowego*, t. I, Warszawa 1925, t. II, Warszawa 1927.
- Deryng A., *Akty rządowe głowy państwa. Rozważania ustrojowe*, Lwów 1934.
- Dobkowski B., *Konstytucyjne aspekty stanu wojennego*, [w:] *Stan wojenny w Polsce*, praca zbiorowa pod red. F. Prusaka, Warszawa 1982.
- Duverger M., *Elements de droit public.*, Paris 1985.
- Duverger M., *Bréviaire de la Cohabitation*, Paris 1986.
- Duverger M., *Cohabitation des Français*, Paris 1987.
- Działocha K., *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Ossolineum, Wrocław 1964.
- Działocha K., *Sejm Ustawodawczy jako organ zwierzchniej władzy narodu*, [w:] *Sejm Ustawodawczy RP (1947–1952)*, praca zbiorowa pod red. M. Rybickiego, Ossolineum Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Działocha K., Trzciński J., *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji marcowej w Polsce Ludowej*, Ossolineum, Wrocław 1977.
- Ehrlich S., *Oblicza pluralizmów*, Warszawa 1985.
- Frankowska M., *Umowy międzynarodowe. Wprowadzenie do prawa traktatów*, Warszawa 1977.

- Garlicki L., Jarosz Z., *Ewolucja polskiego prawa państwowego w latach 1980–1985. Naczelné organy państwowe*, Instytut Organizacji, Zarządzania i Doskonalenia Kadr, Warszawa 1986.
- Galster J., Mizerski E., Witkowski Z., *Nowe uregulowania w polskim prawie konstytucyjnym (1980–1987)*, Toruń 1989.
- Gdulewicz E., *Geneza i zasady naczelné Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 roku* (maszynopis rozprawy doktorskiej) Lublin 1973.
- Gdulewicz E., *Instytucja promulgacji ustawy w Konstytucji V Republiki Francuskiej*, [w:] *Państwo–Ustrój–Konstytucja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1991.
- Gdulewicz E., Gwiżdż A., Witkowski Z., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1935 roku*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, praca zbiorowa pod red. M. Kallasa, t. II, Warszawa 1990.
- Gebethner S., *Modele rządów prezydenckich*, Instytut Organizacji, Zarządzania i Doskonalenia Kadr, Warszawa 1982.
- Gebethner S., *Przeobrażenia w systemie politycznym Polski lat osiemdziesiątych*, [w:] *Polska na rozdrożu: szanse i zagrożenia*, praca zbiorowa pod red. S.J. Włodowskiego, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1988.
- Gebethner S., *Przeobrażenia systemu politycznego w Polsce lat 1980-ych. Wybory. Prezydent. Rzecznik Praw Obywatelskich. Kultura polityczna*, maszynopis powielony, Warszawa 1990.
- Gelberg L., *Zarys prawa międzynarodowego*, Warszawa 1979.
- Gieroń K., *Instytucja Głowy Państwa w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, maszynopis rozprawy doktorskiej, Lublin 1975.
- Górecki D., *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1992.
- Grzybowski K., *Polskie prawo państwowe*, Kraków 1952.
- Grzybowski K., *Ustrój Polski współczesnej 1944–1948*, Kraków 1948.
- Gwiżdż A., *Organizacja, tryb przygotowania i tryb uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Ludowej*, [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej (1947–1952)*, praca zbiorowa pod red. M. Rybickiego, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Jabłoński H., *Opinia, parlament, prasa*, Warszawa 1947.
- Janicki L., *Prezydent Federalny*, [w:] *Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, praca zbiorowa pod red. L. Janickiego i M. Sobolewskiego, Poznań 1986.
- Jankowski K.B., *Czy możliwa jest legalna opozycja. Dylematy przeobrażeń systemu politycznego w Polsce*, Warszawa 1988.
- Jarosz Z., Zawadzki S., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987.
- Kaczmarek Z., *Trzej prezydenci II Rzeczypospolitej*, Warszawa 1988.
- Kersten K., *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, wyd. I, Lublin 1989.
- Kersten K., *Narodziny systemu władzy. Polska 1943–1948*, wyd. II, Poznań 1990.
- Kłafkowski A., *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1968.
- Komarnicki W., *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922.
- Komarnicki W., *Ustrój państwowy Polski współczesnej*, Wilno 1937.
- Konstytucja USA (1787–1987). Historia i współczesność*, red. J. Wróblewski, Warszawa 1987.

- Krajowa Rada Narodowa, praca zbiorowa pod red. A. Burdy, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1976.
- Kruk-Jarosz M., *Mała konstytucja z 17 października 1992 r. Komentarz*, Warszawa 1992.
- Makowski J., *O zawieraniu umów międzynarodowych*, Warszawa 1937.
- Makowski J., *Organ państwa w stosunkach międzynarodowych; zjazdy międzynarodowe, umowa międzynarodowa*, Warszawa 1957.
- Małajny R.M. *Doktryna podziału władzy „Ojców konstytucji USA”*, Katowice 1985.
- Morawiecki W., *Konstytucja a społeczność międzynarodowa*, Warszawa 1972.
- Murzynowski A., *Ułaskawienie w Polsce Ludowej*, Warszawa 1965.
- Mycielski A., *Obsada urzędu prezydenta Rzeczypospolitej. Studia prawne na tle europejskich konstytucji powojennych*, Kraków 1930.
- Mycielski A., *Polskie prawo polityczne (Na drodze ku nowej konstytucji)*, część II, Kraków 1948.
- Nahlik S., *Kodeks prawa traktatów*, Warszawa 1976.
- Nowak K. *System prezydencki Stanów Zjednoczonych*, Toruń 1969.
- Pietrzak M., *Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926*, Warszawa 1969.
- Pobóg-Malinowski W., *Najnowsza historia polityczna Polski 1864–1945*, Londyn 1981.
- Prélot M., Boulois J., *Institutiones politiques et droit constitutionnel*, Paris 1984.
- Prezydenci Polski*, praca zbiorowa pod red. A. Ajnenkiela, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1991.
- Puño A., *Współczesne ustroje państwowe. Stany Zjednoczone Ameryki*, Gdańsk 1990.
- Ramus W., *Prawo o obywatelstwie polskim*, Warszawa 1968.
- Rechowicz H., *Bolesław Bierut 1892–1956*, Warszawa 1974.
- Rescigno G.U., *Commentario della costituzione a cura di G. Branca (art. 83–87)*, Bologna–Roma 1978.
- Rogowicz J., *Istota władzy głowy państwa*, Warszawa 1932.
- Rostocki W., *Stosowanie Konstytucji kwietniowej w okresie drugiej wojny światowej 1939–1945*, Wydawnictwo Katolickie Uniwersytetu Lubelskiego, Lublin 1988.
- Rozmaryn S., *Polskie prawo państwowe*, wyd. I, Warszawa 1947 (wyd. II 1949, wyd. III 1951).
- Rozmaryn S., *Konstytucja jako ustawa zasadnicza PRL*, Warszawa 1961.
- Rozmaryn S., *Ustawa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, Warszawa 1964.
- Rurak A., *Instytucja Rady Państwa w Konstytucji PRL*, maszynopis rozprawy doktorskiej, Lublin 1971.
- Rybicki M., *Geneza i tryb przygotowania konstytucji*, [w:] *Konstytucje Polski. Studia monograficzne z dziejów polskiego konstytucjonalizmu*, red. M. Kallas, t. II, Warszawa 1990.
- Rykowski Z., *Pozycja Sejmu Ustawodawczego w systemie najwyższych organów Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Sejm Ustawodawczy Rzeczypospolitej Polskiej (1947–1952)*, red. M. Rybicki, Ossolineum, Wrocław 1977.
- Seidler G.L., *Władza ustawodawcza i wykonawcza w polskich konstrukcjach ustrojowych 1917–1947*, Kraków 1948.
- Siemieński F., *Konstytucyjne podstawy organizacji i funkcjonowania aparatu władzy państwowej*, [w:] *Studia z zakresu konstytucjonalizmu socjalistycznego*, praca zbiorowa pod red. A. Burdy, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1969.
- Siemieński F., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa-Poznań 1976.

- Siemieński F., *Odpowiedzialność konstytucyjna osób pełniących najwyższe stanowiska państwowe w Polsce*, [w:] *Wybrane problemy prawa konstytucyjnego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1985.
- Skrzydło W., Patrzalek A., *Wybory parlamentarne i prezydenckie we Francji*, [w:] *Zagadnienia współczesnego prawa państwowego*, Ossolineum, Wrocław 1968.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992.
- Skubiszewski K., *Prawo międzynarodowe w porządku prawnym państwa*, [w:] *Prawo międzynarodowe a prawo wewnętrzne w świetle doświadczeń państw socjalistycznych*, Ossolineum, Wrocław 1980.
- Smoliński T., *Dyktatura w świetle Konstytucji marcowej w latach 1926–1930. Parlament–prezydent–rząd*, Poznań 1970.
- Smoliński T., *Problemy stosunków międzynarodowych w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych* (maszynopis rozprawy habilitacyjnej) Poznań 1973.
- Sobolewski M., *O pojęciu suwerenności ludu*, [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Profesora K. Grzybowskiego*, Kraków 1971.
- Stembrowicz J., *Rada Państwa w systemie organów PRL*, Warszawa 1968.
- Stembrowicz J., *Systemy polityczne wybranych państw kapitalistycznych. Francja*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1977.
- Stembrowicz J., *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982.
- Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, praca zbiorowa pod red. A. Jamroza, Warszawa 1989.
- Szafarz R., *Wielostronne stosunki traktatowe Polski*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1990.
- Szymczak T., *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976.
- Topornin B.N., *Wysszysze organy gosudarstwennoj własci jewropejskich stran narodnoj demokratii*, Moskwa 1962.
- Trziński J., *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego*, Ossolineum, Wrocław 1974.
- Tseres G., *Principi di diritto pubblico*, Torino 1973.
- Ura E., *Prawne zagadnienia bezpieczeństwa państwa*, Rzeszów 1988.
- Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec*, praca zbiorowa pod red. L. Janickiego i M. Sobolewskiego, Poznań 1986.
- Wereszyski A., *Historia Austrii*, Ossolineum, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1986.
- Wiszniewski J., *Elementy prawa*, Warszawa 1965.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej (1921–1935)*, Warszawa–Poznań–Toruń 1987.
- Witkowski Z., *Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch*, Toruń 1991.
- Wołowski K., *Prezydent Republiki w powojennej Francji (IV i V Republika)*, Warszawa–Poznań 1973.
- Wójtowicz K., *Zasady i praktyka funkcjonowania odpowiedzialności konstytucyjnej w innych państwach*, [w:] *Trybunał Stanu w PRL*, praca zbiorowa pod red. Z. Świdy-Łagiewskiej, Warszawa 1983.

- Zakrzewska J., *Włochy. Zarys ustroju*, Ossolineum, Wrocław-Warszawa-Kraków 1974.
- Zakrzewska J., *Ustrój polityczny Republiki Włoskiej*, Warszawa 1986.
- Zamkowski W., *Jedność i podział władzy w Polsce Ludowej*, Warszawa-Wrocław 1961.
- Zwierzchowski E., *Prawnoustrojowe stanowisko kanclerza RFN*, Śląski Instytut Naukowy, Katowice 1972.

B. Artykuły

- Antonowicz L., *Ratyfikacja umów międzynarodowych jako instytucja prawna PRL*, „Sprawy Międzynarodowe” 1969, nr 1.
- Bafia J., *Wprowadzenie do reformy ustrojowej*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 9.
- Berezowski C., *Wzajemny stosunek prawa międzynarodowego i prawa krajowego*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 8–9.
- Bierzanek R., *Problematyka współzależności między wewnętrzną i zewnętrzną funkcją państwa*, „Studia Nauk Politycznych” 1975, nr 2.
- Burda A., *Niektóre zagadnienia treści i stosowania Konstytucji PRL*, „Studia Prawnicze” 1966, nr 13.
- Car S., *Kontrasygnata*, „Gazeta Sądowa Warszawska” 1923, nr 10–14.
- Complak K., Preisner A., *Konstytucja PRL w literaturze prawniczej*, [w:] *Konstytucja PRL po 30 latach jej obowiązywania*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CXVI, Wrocław 1983.
- Czeszejko-Sochacki Z., *O systemie organów państwowych (Refleksje ogólne)*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 5.
- Działocha K., *Ewolucja prawna organów prezydyjnych w państwach socjalistycznych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XLVI, 1974.
- Działocha K., *Geneza Konstytucji PRL*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XVI, Wrocław 1983.
- Działocha K., *Krajowa Rada Narodowa i jej znaczenie w prawie parlamentarnym Polski Ludowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo LXXV, Wrocław 1980.
- Działocha K., *Naczelne organy prezydyjne w europejskich państwach socjalistycznych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XVII, Wrocław 1967.
- Działocha K., *Naruszenie konstytucji jako podstawa odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XXII, Wrocław 1989.
- Działocha K., *Stosowanie Konstytucji PRL*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici”, Nauki Humanistyczno-Społeczne, z. 156, Prawo XXIV, Toruń 1985.
- Działocha K., *Stanowisko prawne przewodniczących naczelnych organów prezydyjnych*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 11.
- Frankowska M., *O domniemaniu wymagania ratyfikacji umów międzynarodowych*, „Państwo i Prawo” 1969, nr 3.
- Garlicki L., *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 22 VIII 1990 r. (K7/90)*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 1.
- Gdulewicz E., *Niektóre koncepcje ustroju politycznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r.* „Państwo i Prawo” 1975, nr 3.

- Gdulewicz E., *Zasada jednolitej i niepodzielnej władzy prezydenta w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935*, „Annales Universitatis Marie Curie Skłodowska”, Sectio G (Ius), vol. XXI, 1974.
- Gebethner S., *Reformy polityczne w procesie negocjacji przy „Okrągłym stole”*, [w:] *Przeobrażenia systemu politycznego w Polsce lat 1980-ych. Wybory, Prezydent, Rzecznik Praw Obywatelskich, Kultura polityczna*, Warszawa 1990 (maszynopis rozprawy habilitacyjnej).
- Gebethner S., *Stany szczególnego zagrożenia jako instytucja prawa konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 8.
- Gebethner S., *Wokół postulatu ustanowienia instytucji Prezydenta PRL*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego” 1989, nr 1.
- Gelberg L., *Problem kolegialnego prezydenta w państwach socjalistycznych (Polemika)*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 4–5.
- Granat M., *Le problème du parlementarisme socialiste*, „Révue d'études comparatives est-ouest” 1990, nr 2.
- Gubiński A., *Trybunał Stanu*, „Państwo i Prawo” 1982, nr 5–6.
- Grzybowski K., *Stalinizm w socjalistycznym prawie konstytucyjnym*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 4–5.
- Jamróz A., *Status konstytucyjny prezydenta Francji*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 9.
- Janicki J., *Prawo o stanie wyjątkowym w RFN*, „Przegląd Zachodni” 1969, nr 1.
- Jarosz Z., Zakrzewska J., *Krajowa Rada Narodowa. Z dziejów kształtowania się ludowego parlamentu*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 1964, t. XVI.
- Jarosz Z., *Problem drugiej izby parlamentu (Zarys koncepcji)*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 1.
- Kłafkowski A., *Umowa międzynarodowa a ustawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1965, nr 4.
- Kruk M., *Zagadnienie jedności władzy i podziału kompetencji*, „Studia Konstytucyjne” 1989, t. II.
- Kuciński J., *Myśl programowa stronnictwa Demokratycznego na temat państwa w latach 1980–1981*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego” 1986, nr 4.
- Leško T., *Prawnomiędzynarodowe aspekty stanu wojennego w Polsce*, „Wojskowy Przegląd Prawniczy” 1982, nr 3.
- Linz J.J., *Zagrożenia systemu prezydenckiego*, „Res Publica” 1990, nr 12.
- Lubiński K., *Pojęcie i zakres wymiaru sprawiedliwości*, „Studia Prawnicze” 1987, nr 4.
- Łabno-Jabłońska A., *Ewolucja pozycji prezydenta w Portugalii*, „Studia Prawnicze” 1991, nr 1.
- Łustacz L., *O definiowaniu władzy*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 3.
- Makowski A., *Instytucja „impeachment” w Stanach Zjednoczonych*, „Państwo i Prawo” 1975, nr 12.
- Małajny R.M., *Amerykański model odpowiedzialności konstytucyjnej*, „Studia Prawnicze” 1990, nr 3.
- Małajny R.M., *Klasyfikacja organów państwowych w świetle nowelizacji Konstytucji PRL z 1989 r., cz. I*, „Studia Nauk Politycznych” 1989, nr 3.
- Małajny R.M., *Zasada jedności władzy państwowej w ustroju socjalistycznym — prolegomena*, „Studia Prawnicze” 1982, nr 3–4.

- Mażewski L., *O stanie polskiej doktryny jednolitości władzy*, „Państwo i Prawo” 1984, nr 2.
- Mażewski L., *Prezydencjalna odmiana systemu parlamentarnego w Konstytucji kwietniowej*, „Studia Prawnicze” 1984, nr 3–4.
- Mikołajczyk S., *Ustrojowo-polityczne koncepcje Stronnictwa Demokratycznego w latach osiemdziesiątych*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego” 1987, nr 3.
- Miller A., *Uprawnienia Prezydenta Rzeczypospolitej w zakresie ustawodawstwa*, „Palestra” 1927, nr 12.
- Mojak R., *Instytucja prezydenta w polskim prawie konstytucyjnym w latach 1935–1939* (cz. II), „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska”, Sectio G (Ius), vol. XXXVII, 1990.
- Mojak R., *Stanowisko ustrojowe Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle Małej konstytucji z 17 października 1992 r. (ogólna charakterystyka)*, „Folia Societatis Scientiarum Lubliniensis”, vol. 33, 1991–1992, Lublin 1993.
- Mojak R., Sobczak J., *Prace i dokonania Parlamentarnego Międzyklubowego Zespołu Ekspertów w latach 1981–1982*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska”, Sectio G (Ius), vol. XXXVII, 1990.
- Mordwiłko J., *Polityczne przesłanki uchwalenia Konstytucji PRL z 1952*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 12.
- Mordwiłko J., *Rola i działalność Prezydium Krajowej Rady Narodowej*, „Państwo i Prawo” 1974, nr 1.
- Nowak K., *Odrzucenie systemu parlamentarno-gabinetowego w okresie Krajowej Rady Narodowej*, „Prace Prawnicze” t. II, Uniwersytet Śląski, Katowice 1971.
- Nowak K., *Uprawnienia Kongresu i prezydenta w sprawach polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Przegląd Prawa i Administracji nr XXV, Wrocław 1989.
- Pietrzak M., *Odpowiedzialność konstytucyjna w Polsce*, „Studia Prawnicze” 1983, nr 2.
- Podbielski A., *Odpowiedzialność prezydenta w systemie konstytucyjnym Stanów Zjednoczonych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XLVIII, Wrocław 1975.
- Popławska E., *Odpowiedzialność prezydenta V Republiki Francuskiej*, „Państwo i Prawo” 1991, nr 11.
- Przeworski J., *O prawie utaskawienia*, „Palestra” 1925, nr 6–7.
- Rozmaryn S., *O zmianach w organizacji naczelnych władz gospodarki narodowej*, „Państwo i Prawo” 1947, z. 11.
- Rozmaryn S., *Podpisanie i ogłoszenie ustawy w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 1.
- Rozmaryn S., *Skuteczność umów międzynarodowych PRL w stosunkach wewnętrznych*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 12.
- Rozmaryn S., *Ustawa Konstytucyjna z 19 lutego 1947 r. w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1948, nr 8.
- Rozmaryn S., *Ustawa zasadnicza w PRL*, „Państwo i Prawo” 1952, nr 2.
- Rozmaryn S., *Uwagi o niektórych zagadnieniach ustaw konstytucyjnych z 4 i 19 lutego 1947 r.*, „Demokratyczny Przegląd Prawniczy” 1947, nr 3.
- Rozmaryn S., *W jakim zakresie obowiązuje dziś Konstytucja z 17 marca 1921 r.?*, „Państwo i Prawo” 1948, nr 1.

- Rybicki M., *Geneza i przygotowanie Konstytucji PRL z 1952 r.*, „Dzieje Najnowsze” 1983, nr 4.
- Rybicki M., *Ewolucja pozycji prawnoustrojowej Rady Państwa*, „Państwo i Prawo” 1985, nr 9.
- Rykowski Z., Sokolewicz W., *Konstytucyjne podstawy systemu naczelnych organów państwowych w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 5.
- Sarnecki P., *Prezydent jako organ czuwający nad przestrzeganiem Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 11.
- Schaff A., *Polskie requiem dla realnego socjalizmu*, „Nowe Drogi” 1990, nr 1.
- Seidler G.L., *Odpowiedzialność parlamentarna a konstytucyjna*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 12.
- Siemieński F., *Ewolucja instytucji Prezydenta Rzeczypospolitej*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska”, Sectio G (Ius), vol. XXXVII, Lublin 1990.
- Siemieński F., *Kontrola konstytucyjności ustaw w państwie socjalistycznym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1972, kw. 4.
- Siemieński F., *Kwietniowa nowela konstytucyjna*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, nr 4.
- Sitnicki Z., *Rola prezydenta Rzeczypospolitej przy ogłaszaniu ustaw*, „Głos Sądownictwa” 1933, nr 4.
- Skrzydło W., *Instytucjonalizacja partii politycznych we Francji*, „Annales Universitatis Marie Curie-Skłodowska”, Sectio G (Ius), vol. XXXVII, 1990.
- Skrzydło W., *Kształtowanie się aparatu państwowego w okresie PKWN*, „Rocznik Lubelski” 1964, t. VII
- Skrzydło W., *Rada Państwa PRL (Uwagi de lege ferenda)*, „Państwo i Prawo” 1983, nr 3.
- Skrzydło W., *Ustrój polityczny V Republiki w okresie kohabitacji*, „Studia Prawnicze” 1989, nr 2–3.
- Skubiszewski K., *Miejsce traktatów w porządku prawnym PRL*, „Sprawy Międzynarodowe” 1973, nr 1.
- Skubiszewski K., *Prawa jednostki, umowy międzynarodowe i porządek prawny PRL*, „Państwo i Prawo” 1981, nr 7.
- Skubiszewski K., *Sejm a zawieranie umów międzynarodowych*, „Państwo i Prawo” 1959, nr 3.
- Smoliński T., *Stan wojny, stan wojenny i stan wyjątkowy w konstytucjach europejskich państw socjalistycznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1982, nr 3.
- Sobolewski M., *Z problematyki socjalistycznego parlamentaryzmu*, „Państwo i Prawo” 1956, nr 12.
- Sokolewicz W., *Konstytucja w dobie przemian*, „Dziś. Przegląd Społeczny” 1992, nr 1.
- Sokolewicz W., *Rola prezydenta Stanów Zjednoczonych w kształtowaniu i realizacji polityki zagranicznej państwa*, „Zeszyty Naukowe Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego. Studia Prawnokonstytucyjne”, Gdańsk 1988, nr 1.
- Sokolewicz W., *Konstytucja wobec ewolucyjnej zmiany ustroju: od dyktatury proletariatu do demokracji parlamentarnej*, „Studia Konstytucyjne”, t. VIII (Zmiany konstytucyjne a system organów państwa), red. Z. Jarosz, Warszawa 1990.
- Sokolewicz W., *Kwietniowa zmiana konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6.

- Starzewski M., *Uwagi o zwierzchnictwie sił zbrojnych oraz o prawie taski Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej*, „Czasopismo Prawnicze i Ekonomiczne”, R. XXX, 1936, nr 1–12.
- Stembrowicz J., *Aparat państwowy w konstytucji*, „Studia Prawnicze” 1986, nr 1–2.
- Stembrowicz J., *Czy w państwach socjalistycznych jest kolejalny prezydent? (W odpowiedzi prof. L. Gelbergowi)*, „Państwo i Prawo” 1967, nr 11.
- Stembrowicz J., Szymczak T., *Głowa państwa w systemie socjalistycznym (Naczelne organy typu prezydialnego i Prezydent Republiki)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1966, z. 1.
- Stembrowicz J., *Uprawnienia prezydenta V Republiki z art. 16 konstytucji 1958*, „Państwo i Prawo” 1962, nr 1.
- Stembrowicz J., *Uwagi o Radzie Państwa de lege lata i de lege ferenda*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 5.
- Stembrowicz J., *Z problematyki Głowy Państwa w Polsce*, „Kultura i Społeczeństwo” 1977, nr 2.
- Stembrowicz J., *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwie burżuazyjno-demokratycznym*, „Studia Nauk Politycznych” 1983, nr 3.
- Szymczak T., *Instytucja Prezydenta RP według noweli kwietniowej i w praktyce*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 10.
- Szymczak T., *Kontrasygnata aktów prawnych prezydenta*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”, Nauki Humanistyczno-Społeczne, seria I, 1965, z. 38.
- Szymczak T., *Prezydent RP w noweli kwietniowej i w praktyce*, „Studia Konstytucyjne”, t. VIII, red. Z. Jarosz, Warszawa 1990.
- Trzeciński J., *Funkcja prawna konstytucji socjalistycznej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo LXIX, Wrocław 1978.
- Trzeciński J., *Zagadnienie obowiązywania Konstytucji z 17 marca 1921 r. w latach 1944–1952*, „Przegląd Prawa i Administracji”, 1974, t. V.
- Winczorek P., *Doktryna ustrojowa Stronnictwa Demokratycznego w latach 1944–1981 (cz. I)*, „Zeszyty Historyczno-Polityczne Stronnictwa Demokratycznego” 1985, nr 2.
- Witkowski Z., *Model konstytucyjny i praktyka prezydentury włoskiej*, maszynopis, praca wykonana w ramach CPBP 11.4.II.B/89.
- Włodyka S., *Konstytucyjna zasada sądowego wymiaru sprawiedliwości*, „Państwo i Prawo” 1964, nr 11.
- Wołowski K., *Arbitraż prezydencki w konstytucji V Republiki Francuskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu M. Kopernika w Toruniu”, Nauki Humanistyczno-Społeczne, Prawo X, 1971, z. 42.
- Wołowski K., *Odpowiedzialność prezydenta w V Republice Francuskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1970, nr 2.
- Zakrzewska J., *Rada Państwa w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej*, „Studia Iuridica” 1986, nr 15.
- Zakrzewski W[itold], *System organów władzy i administracji państwowej*, „Państwo i Prawo” 1952, nr 7.
- Zakrzewski W[itold], *Zagadnienie rewizji konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1957, nr 4–5.
- Zakrzewski W[ojcich], *Pocket veto prezydenta Stanów Zjednoczonych Ameryki*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 1.

- Zawadzki S., *Polityczne i ideologiczne problemy prac nad nową Konstytucją PRL*, „Ideologia i Polityka” 1989, nr 2.
- Zawadzki S., *Problemy teoretyczne prac nad zmianą konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10.
- Zawadzki S., *Raport o stanie prawa*, „Państwo i Prawo” 1986, nr 5.
- Zawadzki S., *Zarys programu prac badawczych nad nową konstytucją*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 5.
- Zirk-Sadowski M., *Prawo wewnętrzne a prawo międzynarodowe publiczne. Zarys zagadnień teoretycznoprawnych*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 6.
- Zwierzchowski E., *Stanowisko głowy państwa w projektach konstytucji lat 1919–1939*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, Prace Prawnicze, 1968, z. 31.

Biblioteka
UMCS
Lublin

Opracowanie Ryszarda Mojaka, w tym momencie, z dwu – co na pierwszy rzutek zblizamy się do kolejnych wyzwań – trwają prace nad nową konstytucją, która powinna „wziąć udział”, po stronie klasy politycznej, a także społeczeństwa – pozorom – niezmiernie skomplikowanych, zawiłych i trudnych, dla prezydenta w ogóle, a w Polsce w szczególności.

[...] Przede wszystkim jednak warto podkreślić wielość propozycji *de lege ferenda*, które być może zostaną wzięte pod uwagę przy pracach nad nową konstytucją. Czy tak się stanie, czy nie, zależy od woli członków Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Niewątpliwie jednak książka Ryszarda Mojaka powinna być dla nich lekturą obowiązkową.

Jan Wawrzyniak

Problematyka funkcjonowania naczelných organów państwowych w okresach transformacji ustrojowych nie należy do zagadnień łatwych. Praca Ryszarda Mojaka dotyczy jednego z najistotniejszych problemów polskiego prawa konstytucyjnego, bezpośrednio bowiem wiąże się z prowadzoną obecnie dyskusją nad modelem władzy wykonawczej. Książka po raz pierwszy w literaturze polskiego prawa konstytucyjnego tak wszechstronnie omawia instytucję prezydenta w Polsce po jej przywróceniu w roku 1989.

Dariusz Górecki

