



STANISŁAW KUCIŃSKI
KANCELARZ SENATU RP
WARSZAWA, 1993 R.

Instytucja prezydenta we współczesnym świecie

**Materiały na konferencję
22 – 23 lutego 1993 r.**

Warszawa 1993

Spis treści

Prof. dr hab. Ewa Gdulewicz Prezydent V Republiki Francuskiej w świetle rozwiązań konstytucyjnych i praktyki	5
Prof. dr hab. Zbigniew Witkowski Prezydent Republiki Włoskiej (Wybrane zagadnienia koncepcji ustrojowej i praktyki)	13
Dr Anna Łabno-Jabłońska Prezydent Portugalii w rozwiązaniach konstytucyjnych i w praktyce politycznej (1976 – 1992)	21
Dr Jan Galster Prezydent Federalny w świetle Ustawy Zasadniczej i praktyki konstytucyjnej RFN	29
Dr Krzysztof Skotnicki Instytucja prezydenta w konstytucjonalizmie czechosłowackim	39
Dr Ryszard P. Krawczyk Konstytucyjny status prezydenta Republiki Węgierskiej	47
Dr Witold Brodziński Pozycja ustrojowa prezydenta Federacji Rosyjskiej	57
Prof. dr hab. Leszek Garlicki Przydatność klasycznych modeli ustrojowych w wypracowaniu koncesji prezydentury dla Polski w jej transformowaniu ku demokracji	65
Dr hab. Dariusz Górecki Modele i doświadczenia polskiej prezydentury w okresie międzywojennego dwudziestolecia	73
Prof. dr hab. Jerzy Pietrzak Koncepcja prezydentury w projekcie Senackiej Komisji Konstytucyjnej z 22 października 1991 r.	81
Prof. dr hab. Tadeusz Szymczak Instytucja prezydenta w okresie przemian ustrojowych w Polsce (1989–1992)	85
Prof. dr hab. Michał Domagała Instytucja prezydenta RP w świetle małej konstytucji z 17 października 1992 r.	95

Instytucja prezydenta we Francji V Republiki

I. Wszyscy komentatorzy¹⁾ Konstytucji Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r. podkreślają, iż u źródeł konstytucyjnej pozycji instytucji prezydenta legły poglądy ustrojowe twórcy i pierwszego prezydenta V Republiki, generała de Gaulle'a. „Wszystkie zasady i wszystkie doświadczenia – mówił generał w Bayeux – wymagają, by władze publiczne: legislatura, egzekutywa, sądownictwo były wyraźnie rozdzielone i silnie zrównoważone, oraz by ponad przypadkowością polityczną był ustanowiony arbitraż narodowy, który zapewni kontynuację wśród kombinacji”²⁾.

Z innych wypowiedzi generała de Gaulle'a wyłania się wizja stabilnego ustroju, z silną i operatywną władzą wykonawczą. Czynnikiem, który miał to gwarantować byłby prezydent Republiki, postawiony ponad partiami politycznymi „najwyższy sędzia interesu narodowego”, „zwornik systemu politycznego”, organ wyposażony w szerokie uprawnienia w czasach stabilnych i mogący kierować krajem w chwilach kryzysu. Wpływ poglądów generała de Gaulle'a na kształtowanie rozwiązań ustrojowych Konstytucji V Republiki, aczkolwiek znaczny (by nie powiedzieć decydujący), nie był jedyny, który zaważył na ostatecznym kształcie ustawy zasadniczej. Także i ta konstytucja była wynikiem kompromisu między zwolennikami silnej władzy wykonawczej z prezydentem jako kierownikiem rządu na czele a rzecznikami ustroju parlamentarno-gabinetowego³⁾. Rezultatem osiągniętego kompromisu jest ustrój swoisty i oryginalny, łączący dyspozycje właściwe różnym systemom rządów i przez to trudny do jednoznacznej kwalifikacji⁴⁾. Niezależnie od przypisywanego mu charakteru i dopasowywaną do niego nazwę, za charakterystyczne dla konstytucyjnego modelu ustrojowego uznaje się rozdzielenie władzy ustawodawczej od wykonawczej w ten sposób, by władzy wykonawczej zapewnić dominującą pozycję w konstytucyjnym systemie organów. Przewaga egzekutywy we Francji (formalnie sygnalizowana już w systematyce konstytucji) przejawia się w szczególnej pozycji prezydenta, który jest nie tylko głową państwa, lecz dysponuje również własnymi kompetencjami wykonawczymi i znacznym zredukowaniem, na rzecz rządu, uprawnień parlamentu. To rząd, a nie parlament „określa i prowadzi politykę narodu”, „dysponuje administracją i siłami zbrojnymi” (art. 20), posiada własny zakres uprawnień prawotwórczych (dekrety), może ubiegać się o pełnomocnictwo do wydawania aktów z mocą ustawy (ordonanse) oraz wyposażony jest w tak liczne przywileje w procesie ustawodawczym, iż nie bez racji uważa się, iż to on jest rzeczywistym kierownikiem tego procesu⁵⁾.

Powoływany przez prezydenta, z uwzględnieniem zasady niepołączalności funkcji w rządzie z mandatem parlamentarnym, rząd nie ma obowiązku ubiegania się o inwestyturę parlamentu, choć nadal jest przed nim odpowiedzialny.

W dwuizbowym parlamencie, niewątpliwie bardziej znaczącą pozycję posiada wyłaniane w wyborach powszechnych (na lat 5) Zgromadzenie Narodowe, niż wybierany pośrednio przez kolegium elektorów Senat, stanowiący „reprezentację jednostek terytorialnych Republiki”⁶⁾. Tylko Zgromadzenie Narodowe dysponuje prawem pociągnięcia rządu do odpowiedzialności politycznej, jemu też, na wniosek rządu, przysługuje prawo podjęcia ostatecznych decyzji (z pominięciem Senatu) ustawodawczych wówczas, gdy izby nie mogą dojść do porozumienia co do jednolitego brzmienia ustawy, a także szczególne uprawnienia przy uchwalaniu ustaw finansowych. Wyłącznie Zgromadzenie Narodowe może domagać się (obok rządu) zwołania sesji nadzwyczajnej parlamentu, ale też i tylko ono może zostać przed terminowo rozwiązane dekretem prezydenta.

Senat, pomyślany jako „izba oporu”, wspierająca w razie potrzeby rząd przeciw upolitycznionemu i zbyt podzielonemu Zgromadzeniu Narodowemu – której to funkcji nigdy dotąd nie pełnił – na równi ze Zgromadzeniem wyposażony został w prawo mianowania trzech członków Rady Konstytucyjnej i zaskarżania przed nią ustawy. Równorzędne są jego uprawnienia przy zmianie konstytucji i inicjowaniu bądź opiniowaniu (przewodniczący izby) niektórych decyzji prezydenta. Przewodniczącemu Senatowi powierzono pełnienie funkcji prezydenta, gdy urząd ten jest opróżniony.

Konstytucyjny układ stosunków pomiędzy rządem a „zracjonalizowanym” parlamentem dalece odbiega od przyjętego w systemach parlamentarnych stopnia współdziałania rządu z parlamentem, co nie pozostaje bez znaczenia także dla stosunków całej egzekutywy a więc i prezydenta – nie tylko z parlamentem, ale i powoływanym przezeń rządem.

II.1. Kluczowy dla określenia konstytucyjnej pozycji prezydenta jest artykuł 5. Przytoczmy go w całości: „Prezydent Republiki czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji. Zapewnia przez swój arbitraż prawidłowe funkcjonowanie władz publicznych, jak również ciągłość państwa. Jest gwarantem niepodległości narodowej, integralności terytorium, przestrzegania umów Wspólnoty oraz traktatów”. I choć interpretacja użytych w tym artykule trudnych do prawnego zdefiniowania sformułowań wywołała i wywołuje wiele sporów doktrynalnych⁷⁾, nie ulega wątpliwości, że przepis ten, wskazując na koncepcję usytuowania prezydenta w państwie i względem innych organów państwowych przesądzającą o specyfice ustroju V Republiki, powierza prezydentowi pełnienie trzech szczególnych funkcji (misji): strażnika konstytucji, arbitra w sferze funkcjonowania władz publicznych i gwaranta niepodległości narodowej. Sposób ich realizacji konkretyzują „techniczne” dyspozycje ustawy zasadniczej, normującej poszczególne uprawnienia szefa państwa. Powstaje jednak pytanie o to, czy artykuł 5 może być także traktowany jako podstawa podziału kompetencji między prezydenta a inne organy państwowe, zwłaszcza wówczas, gdy podział (tak, jak między prezydentem a rządem) jest nieostry? Innymi słowy czy z litery konstytucji wynika bardziej „pasywny” czy „aktywny” model prezydentury? A jeżeli uznamy – ku czemu skłania się większość doktryny – że jest to model „aktywistyczny”, to jaką interpretację konstytucyjnych uprawnień prezydenta uznać można za jeszcze mieszczącą się w ramach ustawy zasadniczej? To tylko niektóre problemy, które rodzą się w związku ze sformułowaniem artykułu 5, a których rozstrzygnięcie – niezależnie od „sporów w doktrynie” – dokonuje się w praktyce funkcjonowania ustroju.

2. Z punktu widzenia ustrojowej pozycji prezydenta nieobojętny jest sposób obsadzenia tego stanowiska. Początkowo konstytucja przyjęła zasadę wyboru prezydenta przez szerokie grono elektorów, od 1962 roku wyboru dokonuje naród w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim. Prezydent uzyskał w ten sposób dodatkową legitymację, udzielaną w analogiczny sposób jak dla władzy Zgromadzenia Narodowego, przy czym jego kadencja trwa dłużej (7 lat), z możliwością ponownego kandydowania. Zmiana trybu wyboru wpłynęła nie tylko na wzmocnienie autorytetu politycznego prezydenta, ale też na sposób interpretacji jego konstytucyjnych uprawnień.

Utrwała się przekonanie, że skoro wymogiem kampanii wyborczej jest przedstawienie przez kandydata na prezydenta własnego programu wyborczego i program ten uzyska akceptację wyborców, to prezydent zobowiązany jest do działania w celu jego realizacji, zaś jego konstytucyjne uprawnienia winne być interpretowane w taki sposób, by mu te działania umożliwić⁸⁾.

3. Z powierzeniem prezydentowi samodzielnej pozycji w państwie nie korespondują konstytucyjne zasady, dotyczące jego odpowiedzialności⁹⁾. Została ona określona wg klasycznych zasad systemu parlamentarnego: prezydent, mimo że dla części jego aktów konstytucja nie wymaga kontrasygnaty, jest publicznie nieodpowiedzialny przed parlamentem, izby mogą go jedynie za zdradę stanu postawić w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (Haute Cour de Justice).

Na kwestię odpowiedzialności prezydenta rzutuje natomiast fakt, że jest on wybierany w głosowaniu powszechnym. Sposób sprawowania przez niego funkcji przez cały czas pełnienia mandatu podlega ocenie wyborców, którzy mogą wyrazić dezaprobatę lub akceptację dla jego rządów przy okazji kolejnych wyborów (oczywiście, jeżeli kandyduje) czy, w pewnym stopniu, w czasie wyborów do Zgromadzenia Narodowego, o ile prezydent zdecydowanie poparł konkretną opcję polityczną (zwłaszcza wówczas, gdy wybory są efektem przedterminowego rozwiązania Zgromadzenia). Innym środkiem, wykorzystywanym w celu weryfikacji stopnia społecznego poparcia dla prezydenta i podkreślenia jego odpowiedzialności politycznej bezpośrednio przed narodem może być referendum, pod warunkiem, że tak jak w pierwszych latach istnienia V Republiki, prezydent powiąże z jego wynikiem swój dalszy los polityczny. Także Zgromadzenie Narodowe ma pośrednią możliwość wyrażenia dezaprobaty dla działalności prezydenta przez uchwalenie wotum nieufności dla realizującego jego politykę rządu. Są to jednak środki o charakterze politycznym i w większości możliwość ich zastosowania uzależniona jest od decyzji samego prezydenta.

III. Klasyfikacja konstytucyjnych uprawnień prezydenta V Republiki wobec nakładania się na siebie różnych podziałów, nie jest rzeczą łatwą. Najprostszy, z formalnego punktu widzenia, podział na akty, wymagające kontrasygnaty i prerogatywy (bez kontrasygnaty), nie pokrywa się z lepiej oddającą stopień samodzielności prezydenta przy podejmowaniu decyzji klasyfikacją na akty własne, wykonywane bez zgody lub inicjatywy jakiegokolwiek innego organu i uprawnienia dzielone z premierem i rządem. Niezależnie od tych podziałów uprawnienia prezydenta mogą mieć charakter związanych („lieu”), których stosowania w określonych warunkach nie może odmówić i dyskrejonalnych, kiedy prawo to (odmowy) mu przysługuje.

Dla potrzeb tego opracowania proponujemy przedstawienie kompetencji prezydenta według wymienionych w artykule 5 konstytucji funkcji, z jednoczesnym zwróceniem uwagi na stopień samodzielności przy realizacji konkretnych uprawnień.

1. W grupie uprawnień, służących prezydentowi do wypełnienia funkcji „czuwania nad przestrzeganiem konstytucji” najczęściej wymienia się szczególną rolę jaka przypada prezydentowi przy zmianie konstytucji. Procedura zmiany konstytucji nie może być wszczęta ani kontynuowana w czasie opróżnienia urzędu prezydenta

i czasowym sprawowaniu tej funkcji przez przewodniczącego Senatu lub premiera. To prezydent (a nie, jak w przypadku ustaw zwykłych, premier) wyposażony został (obok członków parlamentu) w prawo inicjatywy zmiany konstytucji, do niego należy prawo decyzji czy uchwalony przez obie izby parlamentu (według zwykłej procedury ustawodawczej) projekt skierować do uchwalenia przez kongres¹⁰⁾ lub do zatwierdzenia w referendum. Stosowny dekret prezydenta wymaga kontrasygnaty premiera, ale jak pokazała praktyka prezydent może, po pierwszej fazie, nie nadawać biegu postępowaniu, czyli nie kierować projektu ani do kongresu, ani pod referendum, „zamrażając” niejako prace nad rewizją ustawy zasadniczej.

Strzeżeniu konstytucji służą także prerogatywy wobec Rady Konstytucyjnej: mianowanie na 9 lat trzech członków (jedną trzecią) Rady, w tym jej przewodniczącego, którego głos w wypadku równego podziału głosów jest decydujący, prawo wystąpienia (obok przewodniczących obu izb, premiera i, od 1974 roku, grupy 60 deputowanych i 60 senatorów) z wnioskiem o kontrolę zgodności ustawy (przed jej promulgacją) z konstytucją. Analogiczne uprawnienie przysługuje prezydentowi w stosunku do umów międzynarodowych.

2. Prezydent, jako wybrany przez naród arbiter prawidłowego funkcjonowania władz publicznych, może przekazać narodowi, jako „najwyższemu arbitrowi”, bezpośrednie rozstrzygnięcie zasadniczych kwestii polityczno-ustrojowych lub konfliktu między władzami. O prawie poddania pod referendum projektu zmiany konstytucji w warunkach określonych w art. 89 była już mowa, ponadto prezydent może, na wniosek rządu lub wspólny wniosek obu izb, poddać referendum każdy projekt ustawy, „odnoszący się do organizacji władz publicznych, zawierających zatwierdzenie układu Wspólnoty lub zmierzający do zatwierdzenia zgodnej z konstytucją umowy międzynarodowej, mającej znaczenie dla funkcjonowania instytucji Republiki” (art. 11). Do tej kategorii umówień zaliczyć można także prawo rozwiązania Zgromadzenia Narodowego i powierzenie wyborcom rozstrzygnięcia sporu zaistniałego między rządem a parlamentem.

Powierzenie prezydentowi funkcji zapewnienia prawidłowego funkcjonowania władz publicznych wymagało wyposażenia go w środki umożliwiające wywieranie wpływu na pozostałe czony aparatu państwowego: rząd, parlament oraz, w jakiejś mierze, władzę sądową.

a) W dwuczłonowej władzy wykonawczej do prezydenta należy prawo mianowania premiera, a tym samym samodzielne rozstrzyganie pomiędzy różnymi osobowościami i opcjami politycznymi. Na wniosek premiera powołuje i odwołuje pozostałych członków rządu i podejmuje decyzje o dymisji rządu. Obok współdziału w tworzeniu i rekonstrukcji rządu, prezydentowi przysługuje więc dyskrecyjne prawo decyzji o losach rządu, który może podtrzymać, rozwiązując Zgromadzenie Narodowe po uchwaleniu przez nie wniosku o wotum nieufności.

Szef państwa przewodniczy posiedzeniom Rady Ministrów, co zapewnia mu wpływ na treść podejmowanych przez nią decyzji, przy czym konstytucja do obligatoryjnych decyzji podejmowanych na tym forum zalicza: uchwalenie ordonansów i niektórych dekretów rządu, rozpatrywanie projektów ustaw kierowanych przez premiera do parlamentu, podejmowanie decyzji o stanie wyjątkowym i o przedstawieniu Zgromadzeniu Narodowemu kwestii wotum zaufania dla rządu oraz powoływanie wyższych urzędników państwowych. Przewodniczenie przez prezydenta posiedzeniom Rady Ministrów jest, w przeciwieństwie do udziału w posiedzeniu premiera, zasadą konstytucyjną; zastępstwo premiera jest dopuszczalne jedynie wyjątkowo, na podstawie wyraźnego upoważnienia i przy określonym porządku dziennym. Do prezydenta należą też, choć za kontrasygnatą premiera, nominacje na wysokie stanowiska cywilne i wojskowe i podpisywanie ordonansów i dekretów z mocą ustawy. To ostatnie uprawnienie, choć nie bez kontrowersji, uznane zostało za dyskrecyjne.

Granica kompetencji obu szefów egzekutywy nie została określona zbyt jasno. Podczas, gdy premier znajduje oparcie dla swej władzy w generalnej klauzuli kompetencyjnej art. 21, prezydent wywodzi swe uprawnienia z mniej konkretnych przesłanek art. 5, zobowiązującego go do działania na rzecz podstawowych dla bytu państwa i narodu wartości. Próby tworzenia „poziomego” podziału kompetencji i wyodrębnienia „sfer zastrzeżonych” dla prezydenta skończyły się niepowodzeniem. Należałoby raczej mówić o podziale pionowym, w którym zakres wpływu prezydenta na „określenie i prowadzenie polityki narodu” jest – w różnych dziedzinach – zróżnicowany. Jego określenie – a tym samym ustalenie – rzeczywistego wpływu prezydenta i premiera na funkcjonowanie władzy wykonawczej i wypełnienie szerokich konstytucyjnych ram pozostawione zostało praktyce.

b) Stosunki prezydenta z parlamentem uregulowane zostały w sposób nie odbiegający wiele od rozwiązania systemu parlamentarnego. Prezydentowi (ale nie jego zastępcy na tym urzędzie) przysługuje prawo rozwiązania Zgromadzenia Narodowego. Przed podjęciem decyzji prezydent ma obowiązek zasięgnięcia opinii premiera i przewodniczących izb, nie jest to jednak opinia wiążąca. Zgromadzenie Narodowe nie może być rozwiązane w pierwszym roku kadencji po przedterminowym rozwiązaniu poprzedniego Zgromadzenia Narodowego ani w czasie korzystania przez prezydenta z nadzwyczajnych uprawnień z artykułu 16.

Do prezydenta należy otwieranie i zamykanie, zwoływanych na wniosek premiera lub większości członków Zgromadzenia Narodowego, sesji nadzwyczajnych parlamentu. Dekret prezydenta w tej sprawie podlega kontrasygnacie, ale decyzja o zwołaniu – jak wykazała praktyka – ma charakter dyskrecyjny.

W ciągu 15 dni od uchwalenia przez parlament prezydent promulguje ustawy. Przed tym terminem prezydent może zażądać od parlamentu ponownego rozpoznania całości lub niektórych jej przepisów. Także i te uprawnienia prezydenta są kontrasygnowane przez premiera, zaś do przełamania prezydenckiego weta wystarcza zwykła większość.

Od obowiązku kontrasygnaty zwolnione zostało prezydenckie prawo porozumiewania się z obiema izbami parlamentu za „pomocą orędowników”. Kierowane są one równocześnie do obu izb i służą do informowania parlamentu o politycznych zamiarach prezydenta, toteż nie przeprowadza się nad nimi debaty.

c) W myśl zasady podziału władz, szef państwa nie dysponuje bezpośrednimi kompetencjami sądowymi, natomiast wg art. 64 jest „gwarantem niezawisłości wymiaru sprawiedliwości”. Głównym instrumentem zapewnienia przez prezydenta niezawisłości sądownictwa są jego kompetencje w stosunku do Najwyższej Rady Sądownictwa, której 9 członków mianuje i przewodniczy jej posiedzeniom. Przepisy określające zasady wyznaczania przez prezydenta członków Najwyższej Rady Sądownictwa wprowadzają tak ścisłe ograniczenia, iż ciężar decyzji w rzeczywistości spoczywa na wysokich instancjach sądowych, przedstawiających kandydatury do nominacji.

Odmienne rzecz się ma w przypadku skorzystania przez prezydenta z prawa łaski, kiedy to kontrasygnata prezydenckiego dekretu przez premiera i ministra sprawiedliwości uznawana jest za czynność czysto formalną, której zgodnie z francuską tradycją „nie można odmówić”.

3. Jako gwarant niepodległości narodowej, integralności terytorium, przestrzegania umów Wspólnoty oraz traktatów prezydent jest najwyższym Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, przewodniczy Radom i Komitetom Obrony Narodowej, a także, na mocy dekretu z 14 marca 1964 r. podejmuje decyzje w sprawie użycia broni nuklearnej, w którą wyposażona jest Francja. Także i tu uprawnienia zostały podzielone, gdyż zgodnie z konstytucją rząd dysponuje siłami zbrojnymi, zaś premier ponosi odpowiedzialność za obronę narodową. Nie ulega jednak wątpliwości, że ta właśnie sfera, podobnie jak polityka zagraniczna, znajduje się pod szczególną „pieczęcią” prezydenta.

W stosunkach zagranicznych do prezydenta należy prowadzenie rokowań i ratyfikacja traktatów. Winien też być informowany o wszelkich rokowaniach, zmierzających do zawarcia umów międzynarodowych, które nie podlegają ratyfikacji; mianuje ambasadorów i posłów, przyjmuje akredytacje przedstawicieli państw obcych.

4. Odrębne, nie dające się przyporządkować do jednej tylko funkcji prezydenta, są jego uprawnienia nadzwyczajne, przewidziane na wypadek głębokiego kryzysu w państwie w art. 16. Nie wdając się w szczegółową analizę tego artykułu, odnotujmy tylko, iż przesłanki wprowadzenia stanu wyjątkowego określone zostały w sposób ogólny i nieprecyzyjny, prezydent jest jedynym podmiotem upoważnionym do oceny czy przesłanki te zaszły i do niego należy wybór środków działania.

IV. Z analizy przeprowadzonej przez M. Duvergera¹¹⁾, który porównał pozycję prezydenta w siedmiu państwach o podobnym do francuskiego ustroju (głowa państwa wybierana w wyborach powszechnych dysponuje samodzielnymi uprawnieniami, rząd i premier ponoszą odpowiedzialność przed parlamentem) wynika, że w zestawieniu konstytucyjnych uprawnień, przy uwzględnieniu różnic w ich wadze ustrojowej, prezydent Francji zajmuje przedostatnie miejsce, podczas gdy jego faktyczny wpływ na politykę państwa oceniany jest jako „najistotniejszy”.

Rozdźwięk pomiędzy oceną konstytucyjnej a rzeczywistej pozycji prezydenta skłania do poszukiwania źródeł jego roli ustrojowej w czynnikach pozakonstytucyjnych, w praktyce ustrojowej związanej z politycznym układem sił, zwłaszcza pomiędzy prezydentem a większością parlamentarną; w osobowości kolejnych prezydentów i sposobie (precedensy, interpretacja konstytucji) kształtowania własnych uprawnień, a wreszcie w społecznym bycie konstytucji – stopniu akceptacji dla przyjętej metody jej interpretacji przez elity polityczne i społeczeństwo.

Wśród pozakonstytucyjnych źródeł silnej władzy prezydenta nie jest wymieniany Urząd Prezydenta Republiki (La Présidence), stanowiący jego najbliższe zaplecze merytoryczne i organizacyjne. Stosunkowo mało liczny personel Urzędu mianowany przez niego dyskrecyjnie, nie pretenduje do odgrywania samodzielnej roli „superurzędu”. Urzędnikom „merytorycznym” nie podlega żaden rozbudowany aparat administracyjny, nie mają prawa zastępowania prezydenta w wykonywaniu jego kompetencji, ich rola ogranicza się do nieoficjalnego udziału w procesie decyzyjnym z zachowaniem zasad „oddania, dyskrecji i kompetencji”.

Niewątpliwie decydującą rolę dla sposobu funkcjonowania ustroju politycznego ma tzw. zjawisko bipolaryzacji – podziału sceny politycznej na dwa duże bloki (lewicę i prawicę). Bipolarny układ sił stymulowany był przez mechanizm wyborów prezydenckich w głosowaniu powszechnym. „Jesień 1962 roku oznaczała dla partii politycznych rzeczywiste rozpoczęcie V Republiki, w której życie polityczne organizuje się wokół wyborów prezydenckich” pisał P. Avril¹²⁾, zaś przyjęty system wyboru prezydenta w dwóch turach skłaniał do poszukiwania sojuszy, zwłaszcza w drugiej turze, do której stawali dwaj kandydaci. Z systemem wyboru prezydenta koresponduje większościowy, przeprowadzany także w dwóch turach, wybór członków Zgromadzenia Narodowego, wymuszający na kandydatach wyrażenie jednoznacznej – względem prezydenckiej – opcji politycznej. Zamiar usytuowania prezydenta republiki ponad partiami politycznymi, poprzez przyjęty w 1962 roku tryb jego wyboru, przyniósł skutek odwrotny: przyczyniając się do bipolaryzacji sceny politycznej V Republiki i pociągając za sobą

identyfikację szefa państwa z jednym z konkurujących bloków. Wynik uzyskiwany w wyborach do Zgromadzenia Narodowego (ale też w wyborach lokalnych wszystkich szczeblach) przez ugrupowania polityczne identyfikowane z prezydentem interpretowany jest jako wskaźnik legitymacji władzy szefa państwa, co nie pozostaje bez znaczenia dla sposobu realizowania jego kompetencji i faktycznego zakresu władzy.

1. W ciągu bez mała 35 lat obowiązywania konstytucji charakterystyczne było niemal stałe (1962–1986, 1988–1993) utrzymywanie się jednorodności politycznej większości w Zgromadzeniu Narodowym opcją polityczną prezydenta, a tym samym poparcie dla polityki szefa państwa przez parlament. Ta sytuacja zdeterminowała praktykę ustrojową przede wszystkim w stosunkach między prezydentem a premierem i rządem, czyniąc z prezydenta faktycznego szefa rządu, dysponującego swobodnie nie tylko własnymi uprawnieniami konstytucyjnymi, lecz także uprawnieniami premiera.

Taki model rządzenia zapoczątkował już wcześniej pierwszy prezydent V Republiki. Wierny własnej koncepcji roli szefa państwa, wedle której prezydent jest „jedynym, który ma władzę państwa i może ją delegować według własnego uznania, ustalając zarazem własny zakres władzy”¹³⁾ i wsparty siłą swego autorytetu kształtował stosunki wewnątrz dualistycznej egzekutywy wedle zasady, iż „władza rządzenia” (*„pouvoir gouvernemental”*) należy do prezydenta republiki, zaś premier jest wcielającym je w życie urzędnikiem „agent executif”, według uznania powoływany, odwoływany i odpowiedzialny przed głową państwa¹⁴⁾. Swobodę w interpretacji sposobu wykonywania własnych kompetencji pozostawiła prezydentowi Rada Konstytucyjna, uznając się za niekompetentną do orzekania w kwestiach związanych z decyzjami politycznymi (zmiana konstytucji w drodze art. 11).

W następnych latach, zapoczątkowany przez generała de Gaullea w drodze precedensów sposób sprawowania władzy zyskał oparcie w politycznym układzie sił. Kiedy szef państwa pewien jest poparcia większości parlamentarnej, dysponuje dużą swobodą w wyborze premiera i obsadzeniu na tym stanowisku kandydata skłonnego postępować zgodnie z jego dyrektywami. Kolejni premierzy mianowani byli nie tylko z tytułu swych kompetencji, ale także z powodu zgodności ich poglądów z poglądami szefa państwa, najczęściej spośród najbliższych współpracowników prezydenta.

Dominujący jest też wpływ prezydenta przy odwołaniu premiera. Jego zdymisjonowanie wymaga spełnienia proceduralnego warunku przewidzianego w tekście konstytucji: przedłożenie przez premiera stosownego wniosku. W rzeczywistości, przyzwolenie premiera na rezygnację z funkcji na żądanie prezydenta staje się jedną z zasadniczych konwencji konstytucyjnych, na których opiera się w tym czasie funkcjonowanie V Republiki i kolejni premierzy wyraźnie dają temu wyraz w swoich wystąpieniach publicznych, wyrażając akceptację dla tego zwyczaju.

Ukształtowany, pod znakiem przewagi i pierwszoplanowej roli prezydenta układ jego stosunków z premierem wpływa w praktyce na faktyczne współdziałanie w powoływaniu członków rządu. Propozycje premiera co do personalnego składu rządu wysuwane są po upewnieniu co do ich zgodności z zamierzeniami prezydenta, do którego należy prawo podjęcia decyzji. Następuje tu zmiana w istocie konstytucyjnych stosunków pomiędzy rządem a parlamentem. Posiadający stałe oparcie w większości Zgromadzenia Narodowego rząd nie obawia się przegłosowania przez parlament wniosku o wotum nieufności, gdyż ujawnienie w tej formie wewnętrznych konfliktów koalicyjnych mogłoby grozić przedterminowym rozwiązaniem Zgromadzenia. Przeciwnie, mechanizm odpowiedzialności politycznej przewidziany w art. 49 konstytucji w praktyce zaczyna służyć rządowi jako element nacisku na własną większość i zapewnienie jej subordynacji.

Potencjalne możliwości, tkwiące w rozwiązaniach konstytucyjnych uzależnienia rządu od prezydenta, wzmocnione politycznym układem sił sprawiły, iż konstytucyjna odpowiedzialność rządu przed parlamentem zastąpiona została jego odpowiedzialnością przed szefem państwa. Powszechnym stało się przekonanie, iż żaden rząd nie utrzyma się bez prezydenckiego poparcia, choć ma ono jednak podstawę bardziej w zwyczajach konstytucyjnych, niż w literze ustawy zasadniczej.

Prezydencki charakter rządu umacniała pozycja prezydenta w Radzie Ministrów. Konstytucja nie określa na czym polega funkcja przewodniczenia Radzie, nie precyzuje prawnej natury ani zasad organizacji i funkcjonowania tego organu, wymagając, by na tym forum zapadały wymienione w niej najważniejsze decyzje rządowe. Mimo braku stosownych regulacji prezydent dysponuje tu szeregiem prerogatyw. Miejsce posiedzenia rządu jest zwyczajowo siedziba prezydenta – Pałac Elizejski. Prezydent ustala datę posiedzenia i listę osób upoważnionych do wzięcia udziału, przedmiot porządku dziennego, kieruje obradami oraz podpisuje „wyciąg z protokołu”, podstawowego dokumentu rejestrującego wszystkie podjęte decyzje. Ponieważ Rada traktowana jest jako organ mający wyrazić jednolitość władzy wykonawczej, decyzje zapadają nie w trybie głosowania, ale uzgadniania stanowisk; głos prezydenta dla podporządkowanego mu rządowi stawał się decydujący.

W sytuacji, gdy zarówno większość parlamentarna, jak i rząd jest politycznie jednorodny z prezydentem, zaś premier dobrowolnie rezygnuje ze swej konstytucyjnej pozycji, następuje zatarcie granicy między funkcją ustrojową rządu a prezydenta, który staje się faktycznym szefem jednolitej egzekutywy. Jego wpływ na „ustalanie i określanie polityki narodu – która to funkcja z mocy konstytucji należy do rządu – jest dominujący, choć w różnych dziedzinach zróżnicowany w zależności od politycznych preferencji prezydenta.

Innego też charakteru nabiera współdziałanie prezydenta i rządu w dziedzinach, które należą do kompetencji wspólnych. Kontrasygnata lub wymagana przez konstytucję inicjatywa premiera niezbędna dla prezydenckich działań wobec lojalności premiera staje się czynnością formalną. „Prawo nie interweniuje w fakt, kto był faktycznym inicjatorem decyzji lub wręcz jej autorem, a kto dał proceduralny placet”¹⁵⁾, toteż opinia publiczna wielokrotnie informowana była o decyzjach prezydenta (zarządzenie referendum, projekt zmiany konstytucji) z pominięciem nawet formalnej roli premiera.

Nie ma powodu do kontrowersji (i ewentualnej odmowy) wokół podpisywania uchwalonych na Radzie Ministrów dekretów i ordonansów, a w praktyce, w dziedzinach, za które w myśl konstytucji prezydent ponosi szczególną odpowiedzialność (obrona, dyplomacja, wymiar sprawiedliwości ale też organizacje rządu, administracji), pojawia się nowy, nie przewidziany ustawą zasadniczą rodzaj aktów prawnych – dekrety prezydenta – podpisywane następnie przez premiera.

Prezydent uzyskał realną możliwość bezpośredniego interweniowania w sprawy, które – jak wynikałoby z konstytucji – zastrzeżone są do kompetencji rządu: obsadzanie stanowisk przez Radę Ministrów i wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej. Praktyka wykorzystywania tego ostatniego uprawnienia przez prezydenta dla realizacji własnego programu politycznego doprowadziła do uzasadnionego przekonania, iż „żaden projekt rządu nie jest przygotowywany bez zachęty, inicjatywy lub aprobaty prezydenta – jeżeli nie on jest jego wyłącznym inicjatorem”¹⁶⁾.

Troska o pomyślne przeprowadzenie projektu ustawy przez parlament pozostawiona została premierowi, który jak to już wskazywaliśmy, dysponuje tu wieloma niespotykanymi w innych systemach prerogatywami.

Punkt ciężkości w stosunkach między rządem a parlamentem, w sytuacji bilateralnego układu sił, przeniósł się na stosunki pomiędzy rządem a wspierającą go większością, której poparcie decyduje o skuteczności realizacji rządowych zamierzeń. Większość ta nie zawsze była spójna i jednorodna, poparcie nie było automatyczne i należało je negocjować. Służą temu nieformalne spotkania rządu z deputowanymi popierającymi go partii (czasem uczestniczą w nich też przedstawiciele Elyce), mające godzić zasadę dyscypliny partyjnej z ideą aktywności deputowanych. Po nieskrępowanej dyskusji (publiczność ani prasa nie ma na nią wstępu) i w zależności od jej wyniku projekty nie wystarczająco przygotowane przez rząd lub napotykały ostry sprzeciw deputowanych, były gruntownie przepracowywane, a nawet wycofywane. W razie potrzeby rząd zawsze mógł sięgnąć po środki nacisku, które stosowane były właśnie w celu zdyscyplinowania większości.

Toteż w praktyce nie zachodziła, ze względów politycznych, konieczność uruchomienia przez prezydenta własnych środków nacisku na parlament – korzystania z zaskarżenia ustawy do Trybunału Konstytucyjnego lub kierowania jej do ponownego rozpoznania. Także przedterminowe rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego, poza przypadkiem z 1962 roku, wykorzystywane było nie po to, by przeciąć spór między parlamentem a rządem, lecz by wzmocnić (1968) lub wyłonić większość identyczną (1981) lub zbliżoną (1988) do prezydenckiej.

Stabilna większość rządząca zmieniła więc reguły gry instytucjonalnej, wpłynęła na akceptację i rozszerzającą interpretację prezydentury, wywodzącą się bardziej z „ducha” niż litery konstytucji. Prezydent stał się arbitrem – decydem, rostrzygającym spór i narzucającym – gdy uzna to za konieczne dla realizacji swych konstytucyjnych funkcji z art. 5 – własne stanowisko.

Stała się też źródłem nieformalnych metod interwencji prezydenta w kompetencje należące do rządu czyniąc go, z politycznego punktu widzenia, niekwestionowanym szefem jednolitej egzekutywy o pozycji silniejszej niż głowa państwa w klasycznym systemie prezydenckim.

Rola premiera ograniczona została do roli zarządcy, zaś stopień jego samodzielności w dużej mierze uzależniony jest od osobowości prezydenta, jego wizji podziału władzy między szefem rządu i szefem państwa realizowanej według zasady, że „określanie polityki narodu należy do prezydenta, prowadzenie jest wspólne, ale stopień współdziałania różny”¹⁷⁾.

2. Sytuacja uległa diametralnej zmianie w przypadku „cohabitation” (współzamieszkiwania), kiedy nastąpiło zerwanie politycznej jednorodności parlamentarnej większości z polityczną opcją prezydenta.

Powołanie premiera przestało być w pełni suwerennym aktem prezydenta. Większość parlamentarna, wywodząca się z obozu nieprzychylnego szefowi państwa dąży do objęcia funkcji kierownika rządu przez jej przywódcę, zaś w przypadku odmiennej decyzji prezydenta zdolna jest do obalenia rządu przez przegłosowanie wotum nieufności. Więzy personalne i programowe pomiędzy prezydentem a premierem ulegają rozluźnieniu, zaś skład rządu ustalany jest drogą trudnych negocjacji pomiędzy premierem, popierającymi go partiami i prezydentem.

Innego charakteru nabiera też przewodnictwo prezydenta w Radzie Ministrów. Inicjatywę w koncepcyjnym opracowaniu posunięć rządu przejmują premier, realizujący program większości parlamentarnej i w oczywisty sposób zmniejsza się możliwość wpływania przez prezydenta na przebieg posiedzeń i podejmowane przez Radę Ministrów decyzje. Częstsza stała się też praktyka zwoływania Rady Gabinetowej – posiedzeń rządu bez udziału prezydenta Republiki.

Utrata decydującego wpływu na powoływanie i działania Rady Ministrów doprowadziła do oddzielenia funkcji prezydenta od funkcji premiera, zaś między przeciwnikami politycznymi powstał układ, łączący elementy „pojedynku i duetu”, w którym musieli współdziałać w wypełnianiu codziennych zadań władzy wykonawczej, nie tracąc z oczu ani racji stanu, ani programowych preferencji swoich stronnictw¹⁸⁾.

Wymuszony przez sytuację, a zaakceptowany przez premiera i prezydenta, konsensus instytucjonalny wpłynął na ograniczenie zakresu swobody przy podejmowaniu decyzji obu szefów egzekutywy. Pozbawiony oparcia w większości parlamentarnej i lojalności premiera prezydent nie mógł swobodnie wykorzystywać tych uprawnień, dla których konstytucja wymagała kontrasygnaty (lub inicjatywy) premiera, zaś premier musiał liczyć się z odmową podpisu szefa państwa w sferze, w której działania rządu „współgzystowały” z uprawnieniami dyskrecyjnymi prezydenta.

Najbardziej odporną na zmianę układu sił politycznych okazała się prezydencka funkcja gwaranta niepodległości narodowej, gdyż racja stanu wymaga, by w dziedzinie obronności i polityki zagranicznej Francja „przemawiała jednym głosem”.

Kompetencje prezydenta w dziedzinie obrony, a przede wszystkim jego decydujący głos w zakresie dysponowania bronią jądrową, zostały bezdyskusyjnie potwierdzone przy okazji opracowania przez rząd ustawy o programie wojskowym. Również decyzje o personalnej obsadzie stanowisk w rządzie (ministra obrony i spraw zagranicznych) oraz podejmowane przez Radę Ministrów nominacje na stanowiska, mające bezpośredni związek z bezpieczeństwem wewnętrznym i zewnętrznym w pełni należały do prezydenta.

Także prowadzenie polityki zagranicznej, mimo pewnych prób aktywnego włączenia się do niej premiera, pozostało w zasadzie w gestii prezydenta. Zadecydowała o tym tradycja, doświadczenie głowy państwa, protokół dyplomatyczny oraz – w jakiejś mierze – fakt, że urzędujący premier, zamierzając kandydować na stanowisko prezydenta, zadowolili się rolą „osoby współdziałającej”.

W innych sprawach prezydent dystansował się publicznie od polityki rządu, włączając się efektywnie w bieg spraw rządowych przy pomocy środków konstytucyjnych: odmowy podpisania ordonansów i odmowy wpisania w porządek dzienny sesji nadzwyczajnej punktu, który nie zyskał jego akceptacji. Obie te kontrowersyjne decyzje wpłynęły wprawdzie jedynie na opóźnienie realizacji decyzji rządowych, ale wykazały równocześnie, że nadal, także w zmienionym układzie sił prezydent posiada zdolność – przez fakty dokonane – kształtowania swej pozycji ustrojowej. Znamienne, że także w okresie „cohabitation” prezydent nie korzystał w rozgrywce politycznej z argumentu o niezgodności ustawy z konstytucją, nie chcąc narażać na podważenie swego autorytetu i politycznego wizerunku w przypadku ewentualnego niekorzystnego, względem jego wniosku, orzeczenia Rady (co nie wykluczało inspirowania do złożenia skargi deputowanych z partii o orientacji prezydenckiej).

Na marginesie zauważmy też, że nie nastąpiły znaczące zmiany w stosunkach między rządem a popierającą go większością. Wprawdzie rząd podkreśla swój związek z parlamentem (inwestytura), ale równie często, jak poprzednie, uciekał się do konstytucyjnych środków dyscyplinujących większość parlamentarną i ograniczenie uprawnień prawotwórczych parlamentu, ubiegając się o prawo wydawania ordonansów.

Krótki okres cohabitation wydobyl parlamentarne wątki ustawy zasadniczej, ale nie zmniejszył roli prezydenta. Prezydent jako arbiter, strażnik konstytucji i racji stanu, tracąc na rzecz premiera – autora i wykonawcy polityki wewnętrznej – bezpośredni i stały wpływ na kształtowanie decyzji rządowych, zachował zdolność „przeszkadzania”, należącej do rządu „zdolności stanowienia” oraz oddziaływania siłą swego autorytetu na bieg spraw publicznych.

W literaturze zwraca się uwagę, iż poza układem sił politycznych, o kształcie cohabitation decydował także zasięg różnic programowych między większością prezydencką a parlamentarną, stopień spójności tych większości, bliskość wyborów prezydenckich, osobowość i styl sprawowania władzy przez prezydenta i premiera oraz akceptacja społeczna dla tego typu rządów.

Na faktyczne ukształtowanie instytucji prezydenta we Francji wpłynęły z jednej strony konstytucyjne określenie jego ustrojowej pozycji i zakresu kompetencji, łączące w sobie elementy różnych modeli rządów, z drugiej – sposób redakcji ustawy zasadniczej. Lakoniczność i niedookreśloność sformułowań, nieostrość klauzul generalnych i podziału kompetencji między prezydentem a rządem dało podstawę rozbieżnym – choć niemal zawsze znajdującym uzasadnienie w literze konstytucji – interpretacjom. Elastyczność konstytucji, przez jednych uważana za wadę, przez innych za zaletę ustawy zasadniczej, umożliwiła istnienie pod jej rządami dwóch przeciwnych systemów rządów.

Stąd o pozycji prezydenta zdecydowały czynniki pozakonstytucyjne: układ sił politycznych, osobowość osoby piastującej ten urząd oraz długa tradycja demokratyczna i stopień dojrzałości politycznej elit i obywateli V Republiki. To wyborcy w sposób ostateczny i rozstrzygający dawali przyzwolenie na proponowany im sposób interpretacji ustawy zasadniczej i praktykowanie jednego z możliwych modeli rządów.

Toteż na pytanie, na ile doświadczenia ustrojowe Francji dotyczą instytucji prezydenta mogłyby okazać się przydatne w pracach nad rozwiązaniami ustrojowymi innych państw, należy chyba odpowiedzieć słowami generała de Gaulle'a: „powiedźcie mi najpierw dla jakiego państwa i w jakiej epoce”.

Przypisy:

1. Zob. zwłaszcza w literaturze polskiej prace: A. Jamróz, *Przemiany ustrojowo-polityczne współczesnej Francji (1958–1988)*, Białystok 1991, oraz: Status konstytucyjny prezydenta Francji, PiP nr 9/1990; E. Popławska, *Instytucje Prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Rozprawa doktorska, PAN Instytut Nauk Prawnych, Warszawa 1992; W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, PWN 1992; J. Stembrowicz, *Parlament V Republiki Francuskiej*, PWN 1963; K. Wołowski, *Prezydent Republiki w powojennej Francji (IV, V Republika)*, Toruń 1973 i podana tam literatura.
2. Cyt. za K. Wołowski, *op.cit.*, s. 114.
3. Zob.: N. Wahl, *Aux Origines de la Nouvelle Constitution* i F. Goguel, *L'Elaboration des Institutions de la République dans la Constitution du 4 Octobre 1958*, RFSP 1959/1, a także J. Zakrzewska, *Tryb przygotowania i uchwalenia Konstytucji z V Republiki Francuskiej z 4 października 1958 roku*, *Studia Konstytucyjne* t. 6, Warszawa 1990.
4. W. Skrzydło, (w:) *Ustrój polityczny V Republiki w okresie kohabitacji (1986-1988)*, *Studia Prawnicze* 1989/2–3, s. 212 wymienia 13 nazw używanych dla określenia systemu politycznego współczesnej Francji i nie jest to katalog zamknięty.
5. Szerzej E. Gdulewicz, *Parlament a rząd w V Republice Francuskiej. Sfera ustawodawcza*, Lublin 1990.
6. O trybie wyboru i pozycji Senatu we Francji pisze (w:) *Senat a uchwalenie ustaw w V Republice Francuskiej*, PiP 1991/7.
7. W najnowszej polskiej literaturze przedstawia je szeroko E. Popławska i A. Jamróz.
8. „O ile do 1962 r. prezydent wyposażony był tylko w konkretne wskazane w konstytucji uprawnienia, to po nowelizacji konstytucji rozumowanie zostało odwrócone i tam, gdzie konstytucja milczy lub nie zakazuje prezydent ma prawo działać, co jest konsekwencją przeniesienia zasady suwerenności ludu”, A. Jamróz, *Status...*, *op.cit.*, s. 86.
9. Zob. E. Popławska, *Odpowiedzialność prezydenta V Republiki Francuskiej*, PiP 1991/11.
10. Obie izby parlamentu zwołane przez prezydenta na wspólne posiedzenie dla dokonania zmiany konstytucji.
11. *Echec au roi*, Paris 1978, s. 89. Tylko w niewielu przypadkach uprawnienia prezydenta Francji wykonywane są bez kontrasygnaty lub inicjatywy innych organów. Są to: nominacja premiera, rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego, kierowanie orzędu do parlamentu, zastosowanie nadzwyczajnych pełnomocnictw z art.16. prerogatywy wobec Rady Konstytucyjnej, decyzja o użyciu sił nuklearnych i „ze swej natury i tradycji” (choć formalnie kontrasygnowane) – prawo łaski.
12. *La Ve République. Histoire politique et parlementaire*, Paris 1987, s. 83.
13. A. Jamróz, *Przemiany...*, *op.cit.*, s. 82.
14. E. Popławska, *Instytucja*, *op.cit.*, s. 120.
15. E. Popławska, *Instytucja*, *op.cit.*, s. 131.
16. J. Gicquel, *Essai sur la pratique de la Ve République*. LGDJ. 1977, s.167.
17. D. Maus. *La constitution juge par sa pratique (Réflexion pour un bilan)*. RFSP. 1984/4-5, s. 879.
18. Sytuację tę szeroko omawia zwłaszcza E. Popławska. *Instytucja*, rozdz. XI.

Prezydent Republiki Włoskiej

(Wybrane zagadnienia koncepcji ustrojowej i praktyki)

1. Ogólna charakterystyka pozycji prezydenta

Punktem wyjścia dla określenia pozycji ustrojowej prezydenta w Italii jest art. 87 ust.1 konstytucji, w myśl którego „Prezydent Republiki jest głową państwa i reprezentuje jedność narodową”. Zapis ten określa miejsce prezydenta w systemie ustrojowym i ma zasadnicze znaczenie dla zdefiniowania charakteru jego funkcji. Nie sposób już tutaj nie zauważyć, że zwrot „reprezentuje jedność narodową”, mimo swej ogólnikowości, nie tylko statuuje zasadę, ale w istocie zawiera elementy konstrukcyjne, które nie mogą być pozbawione znaczenia i skuteczności także z punktu widzenia ustrojowego. Nie sposób nie zauważyć też, że art. 87 ust.1 konstytucji włoskiej zawiera obszerne 12-punktowe, taksatywne wyliczenie najbardziej podstawowych uprawnień prezydenta, które w łącznym zestawieniu dają bardziej ogólny obraz prezydentury. Należy jednak podkreślić od razu, że postać prezydenta kreowana przez Konstytucję Italii jest jednocześnie jedną z jej najbardziej skomplikowanych instytucji i to nie przez to, co konstytucja otwarcie mówi na temat prezydenta, ale przez to, o czym nie mówi, co przemilcza w sposób zamierzony lub przypadkowy albo wręcz nieuświadomiony przez jej twórców od początku. Konstytucja zarysowuje więc tylko pewne ogólne ramy, w granicach których każdy prezydent realizuje przyznane mu uprawnienia oraz własną wizję prezydentury. Trzeba też od razu tu dopowiedzieć, że nawet bardzo uważna analiza tekstu konstytucji nie da jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, który z możliwych modeli prezydentury preferuje włoska ustawa zasadnicza. Typowe kryteria oceny, sprowadzające model prezydentury do tzw. „prezydentury notarialnej” albo do prezydentury władczej, zwanej w publicystyce „silną”, nie są tutaj przydatne. Okazują się nazbyt ograniczone wobec złożoności postaci prezydenta kreowanej w konstytucji, ale także wobec różnorodności klimatu politycznego i historycznego, w jakim działali poszczególni lokatorzy Pałacu Kwirynalskiego. Nadto okazuje się, że pełniący funkcję głowy państwa posiadali diametralnie odmienne osobowości, temperamenty, inne predyspozycje intelektualne i polityczne (tzw. fenomen personalizacji władzy), inny był wreszcie styl ich władzy. Są to czynniki, których nie wolno pomijać w analizach, jeśli chce się osiągnąć obraz prawdziwy. Właśnie casus prezydentury włoskiej, unaocznia nam jak bardzo jej obraz zależy od osobowości prezydenta. Jak nigdzie indziej na świecie widzimy tu, na przykładzie tych samych postanowień konstytucji, że mogą one w równym stopniu być źródłem władzy słabej, ale i bardzo poważnej. Zwłaszcza praktyka dwóch prezydentur (G. Gronchiego i S. Pertiniego) potwierdza, że to właśnie luki świadome i niezamierzone, odpowiednio wykorzystane i uzasadnione, w połączeniu z autorytetem konkretnych osób sprawujących funkcję głowy państwa, ich osobowością, z właściwą aurą, czy klimatem politycznym mogą się stać, i w praktyce stają się, źródłem bardzo silnej nawet władzy prezydenta w ogóle.

W kontekście wspomnianego już art. 87 Konstytucji Italii w doktrynie włoskiej dość zgodnie przyjmuje się, że u podstaw regulacji prezydentury leży koncepcja władzy neutralnej. Jednak nie chodzi tutaj o neutralność tradycyjnie pojmowaną, tak jak chociażby u B. Constant, który postrzegał głowę państwa jako strażnika państwa i konstytucji. Nie miejsce tu także na szczegółową analizę, jakie rodzaje czy odmiany koncepcji neutralności buduje włoska doktryna prawa konstytucyjnego. Szczegółowe analizy, których dokonałem w innej pracy¹⁾ prowadzą mnie do wniosku, że szczególna władza neutralna prezydenta Włoch polega na tym, że nie uaktywnia się ona dla ratowania statyzmu państwowego przed destruktywnym działaniem dynamiki wielu sił politycznych, ale dla gwarantowania wzajemnej odpowiedzialności przeciwnych sobie partii, ich solidarności w interesie całego narodu. Innymi słowy mówiąc oznacza to, że prezydent jest pewną „władzą neutralną”, nie w sensie, że podejmuje (jak niegdyś u Constanta) zasadnicze decyzje, ale jest władzą, która dysponuje uprawnieniami na tyle aktywnymi, by móc te decyzje podejmowane przez kogoś innego moderować, hamować i łagodzić. Głowa państwa nie podejmuje więc żadnych rozstrzygnięć politycznych, ale może wpływać na nie, nie formułuje programów politycznych, ale jest w stanie przyczyniać się do utrzymania tych, które już są lub sprzyjać nowym, które zaczynają się pojawiać. Prezydent nie kontroluje żadnych decyzji za pomocą własnego prawa do ich anulowania, ale może to robić za pomocą prawa odesłania ich temu, kto zdecydował błędnie czy kontrowersyjnie. Tak rozumiany neutralny prezydent nie wzywa na „surmy wojenne”, ale radzi, wyraża sugestie, życzenia, a nawet przestrogi. Nie staje się on reprezentantem rządzących, jakiejś jednej siły politycznej czy koalicji takich sił, ale

całości społeczeństwa. Oznacza to więc, że dziś nie chodzi o władzę neutralną, która reprezentuje jedność państwową, nawet przeciw wielości sił politycznych społeczeństwa, czy o władzę, która tworzy „personifikację bezosobowej konstytucji”, czy nawet bezstronnego kontrolera ustawy zasadniczej, ale idzie o władzę, która, jak chce tego wyrażnie art. 87 Konstytucji Włoch, „reprezentuje jedność narodową”. Sformułowanie to nie jest zwykłym powtórzeniem definicji prezydenta Republiki jako głowy państwa w znaczeniu państwa – osoby, ale oznacza pozycję prezydenta jako instancji czy czynnika syntezy i solidarności wielorakich sił społecznych i politycznych, które działają w społeczeństwie. W tym też znaczeniu prezydent w Italii jest czasami określany jako pewien punkt krytyczny całego mechanizmu demokratycznego. Warto tu zauważyć, że tak rozumując przyjmuje się, że prezydent staje się jedynym organem państwa (na dodatek jednoosobowym), który będąc zwrócony do wnętrza społeczeństwa czy narodu ma obowiązek być interpretatorem jego uczuć jako całości. To sprawia z kolei, że tworzy się jakby system równowagi dwóch elementów, decydujących o istocie pozycji głowy państwa – wspomnianego zwrócenia się ku narodowi w jego całości i zespołu szczególnych uprawnień. W ten sposób pozycja prezydenta jest najwyższa nie dlatego, że głowa państwa jest przewodnikiem narodu, jego zwierzchnikiem czy przywódcą. Pozycję tę zdaje się wyznaczać głowie państwa po prostu autorytet czy, jak chcą niektórzy autorzy włoscy, miarodajność lub wiarygodność. Słusznie czasami zauważa się w literaturze fachowej, że brak któregoś ze wskazanych elementów niechybnie prowadzi do rozerwania niezbędnej równowagi, a to nie mogłoby pozostać bez wpływu na pozycję głowy państwa. Inaczej mówiąc, odwracając się od społeczeństwa jako całości, prezydent stawałby się natychmiast tylko głową – gwarantem chwilowej większości, co nieuchronnie pociągałoby za sobą obniżenie znaczenia prezydenta jako głowy państwa. Podobny, choć w drugą stronę działający efekt, miałby miejsce, gdyby głowa państwa zaczęła działać przy użyciu uprawnień stanowych, a więc gdyby zaczęła podejmować decyzje. Wahadło równowagi nieuchronnie wychyliłoby się w takim wypadku, a potwierdza to bogata historia innych krajów, w kierunku tzw. cezaryzmu i plebiscytarności.

Podsumowując, wypada stwierdzić, że prezydent Republiki Włoskiej nie może być identyfikowany z żadną z trzech podstawowych władz państwa, choć z zastrzeżeniem uwag wcześniej poczynionych zachowuje możliwość ograniczonego i racjonalnego oddziaływania na każdą z nich. To uzasadnia tak chętnie i nie bezzasadnie uwypuklaną w nauce włoskiej tezę, że Włochy są republiką parlamentarną nietypową, lub że występuje tam system zracjonalizowanych rządów parlamentarnych²⁾.

Jednym z istotnych wyznaczników pozycji każdego organu państwowego jest jego pochodzenie. Dlatego zagadnienie, kto i w jaki sposób ma wybierać głowę państwa zawsze budzi emocje i różnice zdań. Z pięciu możliwych w tym względzie sposobów, w Italii wybrano model polegający na uzupełnieniu ogółu członków Izby Deputowanych i Senatu o grono specjalnie wybranych przez rady regionalne ich delegatów. Dziewiętnaście regionów wybiera po trzech takich przedstawicieli w sposób zapewniający reprezentację mniejszości. Tylko jeden region o statucie specjalnym (Valle d'Aosta) reprezentowany jest przez jednego delegata (art. 83 konstytucji). Trzeba tu dodać, że w 1947 roku w Italii odrzucono wybór powszechny głowy państwa, jako obcy duchowi demokracji parlamentarnej. Argumentowano też, że wybór taki rodzi niebezpieczeństwo udzielenia prezydentowi wyjątkowej niezależności i znacznego prestiżu. O rozstrzygnięciu zadecydował argument, że prezydent wybrany w wyborach powszechnych uzyskiwałby inwestyturę równą tej, którą posiada parlament, a więc kreującą tzw. prezydenturę plebiscytarną. Ta z kolei w odczuciu ojców konstytucji mogłaby zachęcać prezydenta do działań autorytarnych lub prowadzić do zjawiska cezaryzmu lub bonapartyzmu, co po doświadczeniach międzywojennej Italii byłoby ostatnią z pożądanых rzeczy w nowym państwie republikańskim. Jednakże w politycznych dziejach Europy nie było to zjawiskiem odosobnionym³⁾. Unikając olbrzymiego wzmocnienia prestiżu głowy państwa, będącego konsekwencją wyboru powszechnego, konstytuanta baczyła, aby prezydent nie stał się więźniem wybierających go izb, co naruszałoby w drugą stronę zwłaszcza skuteczność uprawnień prezydenckich wobec tychże izb (np. w zakresie uprawnienia do rozwiązania izb). Podkreślano wówczas, że wdzięczność prezydenta za wybór, a zwłaszcza nadzieja na kolejną kadencję, mogłyby stępić, a już co najmniej spowolnić każdą akcję głowy państwa. To były główne powody, dla których ostatecznie przyjęto w konstytucji rozwiązanie zwane systemem „minimalnego powiększenia parlamentu”. Nie da się ukryć, że taki model wyboru spotyka się we Włoszech od dłuższego już czasu z krytyką. Uważa się, że ułomności modelu konstytucyjnego winny zostać wyeliminowane na drodze reformy konstytucyjnej. Przy czym socjaliści włoscy od dawna postulują przejście do modelu wyborów powszechnych prezydenta, zaś pozostałe siły polityczne włoskiej sceny politycznej od 1986 r. gotowe byłyby jedynie na ustępstwo w postaci zmodyfikowania procedury wyborczej, umożliwiającej unikanie tak krytykowanych przez społeczeństwo wielokrotnych, daremnych tur głosowań w specjalnie zwoływanym Zgromadzeniu Narodowym (projekt Komisji A. Bozziego z 21 lutego 1986 r.)⁴⁾. Jak dotychczas jednak są to pomysły nie wykraczające poza sferę wyrażanych intencji politycznych. Ugrupowania polityczne, w rękach których leży klucz do reform instytucjonalnych, nie są ani chętne, ani gotowe do formalnego poparcia koncepcji bardziej radykalnych zmian konstytucyjnych rozumiejąc, że nie mogłoby to nie pociągać za sobą dalszych zmian całego systemu politycznego.

Czegokolwiek jednakże byśmy nie powiedzieli o wyborach prezydenckich we Włoszech, nie da się nie dostrzec, że determinacja i zaciętość, z jaką toczą się boje o klucze do Kwirynału, są jednoznacznym dowodem dużego znaczenia tego miejsca w życiu politycznym Italii.

Charakterystyka pozycji prezydenta Republiki nie byłaby pełna bez skrótego choćby opisu dodatkowych elementów konstrukcyjnych tej instytucji, które przewiduje konstytucja.

Z zapisu art. 84 ust. 1 konstytucji włoskiej wynika, że prezydentem może być wybrana osoba, która w chwili wyboru posiada obywatelstwo włoskie. Oznacza to, że prezydentem nie może zostać ani cudzoziemiec, ani apatryda. Konstytucja przewiduje jednak jeszcze kategorię „Włocha nie należącego do Republiki”. Włoch taki będzie mógł być wybrany, jeśli na mocy specjalnej ustawy, której możliwość wydania przewiduje konstytucja w art. 51 ust. 2, zrówna się tę kategorię Włochów z obywatelami włoskimi. Ponieważ do dziś ustawa taka nie została wydana, przeto na razie wybór „Włocha nie należącego do Republiki” na urząd prezydenta nie jest dopuszczalny.

Istotnym dodatkowym warunkiem wyboru jest też wiek. Konstytucja stwierdza, że prezydentem może być wybrany obywatel, który ukończył 50 lat. Oznacza to, że wskazana granica wieku musi być osiągnięta przez kandydata najpóźniej w momencie konstatowania wyboru. Ustalenie wyższej niż w wielu konstytucjach współczesnego świata granicy wieku dla kandydata na urząd prezydenta Italii miało gwarantować, że tak wysoką godność w państwie, wymagającą najwyższego prestiżu moralnego i politycznego, obejmie osoba legitymująca się cechami właściwymi tylko komuś w pełni fizycznie, psychicznie, społecznie i politycznie dojrzałemu. Dodajmy tutaj, że w praktyce najmłodszy dotychczasowy prezydent miał w chwili wyboru ukończone 56 lat (F. Cossiga), a najstarszy aż 81 lat (S. Pertini).

Wreszcie konstytucja wymaga, aby prezydent w chwili wyboru oraz przez cały siedmioletni okres sprawowania urzędu (który może być ponowiony bezpośrednio tylko jeden raz) posiadał pełnię praw politycznych (art. 43, 48 i 50 konstytucji) i cywilnych (zdolność prawna art. 22 konstytucji).

Konstytucja włoska w art. 82 ust. 2 statuuje zasadę niepołączalności urzędu prezydenta z żadnym innym stanowiskiem, a więc określa powody, które wprawdzie nie przeszkadzają wyborowi, ale uniemożliwiają wybranym jednocześnie tytuł do innych urzędów i stanowisk lub ich równoczesne wykonywanie. Zapis ten tworzy rozległą i totalną incompatibilitas i tak jest interpretowany w praktyce. Jest ona rozumiana jako niepołączalność z jakimkolwiek stanowiskiem administracyjnym i politycznym, w tym także z każdym stanowiskiem kierowniczym w partii, ze zwykłym w niej członkostwem, a nawet z prostym zapisem do partii. Incompatibilitas we Włoszech działa w połączeniu z urzędem publicznym niewybieralnym i wybieralnym (np. syndyk, deputowany, senator) albo prywatnym, a nawet jako zakaz wykonywania jakiegokolwiek zawodu w trakcie trwania mandatu. U podstaw takiego ukształtowania reguły niepołączalności leżała chęć usunięcia wszelkich przesłanek, których istnienie mogłoby w najmniejszym stopniu rodzić podejrzenia, że urząd prezydencki nie jest wykonywany w sposób bezstronny, całkowicie wolny i w pełni bezinteresowny. Stąd reguła dotyczy wszelkiej działalności, w tym prywatnej, a zwłaszcza takiej, która przynosi zysk, jak również pociąga za sobą tzw. lukratywne funkcje kierownicze (np. administrator – delegat spółki handlowej) i funkcje kierownicze wprawdzie nie przynoszące zysków, ale za to narażające w sposób naturalny na otwartą krytykę oraz tym bardziej, która zakłada istnienie stosunku podporządkowania.

2. Problem odpowiedzialności prezydenta oraz zagadnienie kontrasygnaty jego aktów

Kluczowe dla zagadnienia art. 89 i 90 konstytucji włoskiej, wprowadzające regułę kontrasygnaty aktów prezydenta i jego politycznej nieodpowiedzialności, formalnie czynią jego pozycję podobną do tej, jaką posiadał prezydent III Republiki Francuskiej. Jednak z politycznego punktu widzenia sposób działania włoskiego systemu partyjnego spowodował, że prezydent włoski uzyskał zgoła nieprzewidziane i nieoczekiwane wskazanie. Jest to znaczenie dużo poważniejsze, niż u jego odpowiedników w państwach przyjmujących podobnie jak Włochy, za bazę system parlamentarno-gabinetowy⁵⁾. Polityczna dyferencjacja, rywalizujących ze sobą ugrupowań włoskich spowodowała, że prezydent uzyskał możliwość dość szerokiego działania opartego o własną inicjatywę. To zaś sprawia, że głowa państwa, oddziałując swoim wpływem i osobistym autorytetem, jest w stanie stawać się nawet realnym czynnikiem władzy, co może mieć, i miewa, znaczenie w sytuacjach trudnych lub niebezpiecznych dla rządu i państwa. Stwierdzenie to oznacza, że prezydent włoski w praktyce nieoficjalnie nabywa pewnego charakteru politycznego tak w stosunkach wewnętrznych, jak i międzynarodowych, a nie tylko charakteru czynnika silnie, politycznie zneutralizowanego, jak można by oczekiwać, analizując tylko zapisy konstytucji⁶⁾. Ten faktyczny wzrost pewnego zakresu samodzielnej czy swobodnej sfery władzy i działania prezydenta włoskiego sprawia z kolei, że konstytucyjna zasada jego nieodpowiedzialności staje pod znakiem zapytania. W zachodniej nauce prawa konstytucyjnego dość często podkreśla się istotną rolę głowy państwa w republice parlamentarnej, odległą od idei nieodpowiedzialności, a nawet mówi się czasem o formie ograniczonej nieodpowiedzialności republikańskiej głowy państwa. W Italii zjawiska, o których tu mowa, sprawdzały się w praktyce wielokrotnie. Wszyscy dotychczasowi prezydenci zajmowali określone stanowiska w istotnych sprawach politycznych, dokonywali zakulisowych manewrów lub sugerowali linię działania kierownikom rządów, w miarę jak moralny autorytet tych ostatnich się zmniejszał. Oznacza to, że prezydentura włoska, wbrew temu, co się potocznie zwykło o niej

sądzić, prawie zawsze dotąd przybierała rolę wyrazistą i ostrą. Tym samym nie da się obronić stanowiska o politycznej nicości głowy państwa w powojennych Włoszech.

Skoro stwierdzamy istnienie we Włoszech praktyk, prowadzących do nadania prezydentowi w nieoficjalny sposób charakteru politycznego, w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, skoro prezydent jako podmiot polityczny na co dzień podejmuje własne inicjatywy i działania, publicznie zajmuje stanowisko w pewnych sprawach, otwarcie ujawnia swoje uczucia i myśli oraz zwierza je opinii publicznej (tzw. *il diritto di esternazione*), to nie może potem pretendować do pozostawienia go ponad narastającymi na tym tle polemikami politycznymi. Prezydent musi stawać się odpowiedzialny przynajmniej w tym znaczeniu, że jego myśli, wyrażone preferencje czy orientacje muszą podlegać publicznej krytyce. Doświadczyli tej formy odpowiedzialności nawet tak znakomici prezydenci Włoch, jak G. Saragat w 1967 r., który jako pierwszy zresztą uznał ją, oraz S. Pertini w 1979 i w 1980 roku.

Tę formę odpowiedzialności politycznej szefa państwa włoskiego, pomimo milczenia w tej kwestii konstytucji, zaakceptowano dziś w nauce i w praktyce powszechnie i nieodwołalnie oraz określono ją mianem odpowiedzialności politycznej „*in via diffusa*”. Jej istota polega więc na tym, że chociaż ogół obywateli nie posiada wobec prezydenta jakiegoś specyficznego i bezpośredniego prawa sankcji, to jednak ulega on pośrednio wpływom ogółu. Odpowiedzialność ta nie dokonuje się poprzez z góry ustalone kanały czy sposoby albo procedury, ale polega właśnie na prawie krytyki przez ogół obywateli postępowania piastującego najwyższą godność publiczną w państwie.

Akceptacja tej formy odpowiedzialności we Włoszech czyni z pewnością zadość, chociaż poza tekstem ustawy zasadniczej, starej hamiltonowskiej zasadzie, że żadna władza polityczna nie może być wykonywana bez kogoś, kto odpowiadałby za nią, albo innymi słowy mówiąc, każdy kto posiada realną władzę musi za nią ponosić odpowiedzialność. Nie ulega wątpliwości, że ta postać odpowiedzialności staje się instrumentem dość surowym, efektem jej zastosowania jest zawsze odpowiedzialność pozakonstytucyjna, czysto faktyczna i moralna. Jest to jakaś forma odpowiedzialności „nienormalnej”⁷⁾, bowiem wdraża się ją bez jakiegokolwiek ustalonej procedury, bez jakiejkolwiek typowej konsekwencji, bez zabezpieczenia odpowiednich i proporcjonalnych reakcji opinii publicznej w stosunku do celu, jakim jest zapewnienie właściwego wykonywania funkcji prezydenckiej w duchu wykluczenia możliwości nadużycia władzy. Więcej nawet, opinia publiczna w praktyce nie ocenia prezydenta, uwzględniając jakieś reguły prawne czy reguły poprawności konstytucyjnej dla sprawdzenia, do jakiego momentu działał on w wykonaniu jego własnych funkcji. Ta ocena ma miejsce wprost i bierze pod uwagę meritum stanowiska zajętego albo dającego się przypisać prezydentowi. Podobnie działają partie polityczne, które z reguły skłonne są osądzać działania prezydenta przez pryzmat miar politycznych, przy czym te oceny prawie zawsze są dokonywane przez pryzmat możliwych do osiągnięcia przez te partie własnych celów i interesów. Chociaż więc omawiana forma odpowiedzialności może budzić entuzjazm z uwagi na szanse wypełnienia poważnej luki konstytucyjnej, to jednak nie sposób nie zauważyć, że jest to broń obosieczna. Przy jej pomocy można wywyższyć głowę państwa, ale też zniszczyć jej autorytet, a wszystko może odbywać się przy wykorzystaniu kryteriów, wykraczających daleko poza ramy pozytywnego prawa konstytucyjnego.

Nie sposób nie poświęcić tutaj paru uwag drugiej ważnej postaci odpowiedzialności, tj. odpowiedzialności prawnej, o której jest mowa we wspomnianym już art.90 konstytucji. Przepis ten stwierdza, że prezydent Republiki nie jest odpowiedzialny za czynności związane z wykonywaniem swoich funkcji, wyjąwszy zdradę stanu lub pogwałcenie konstytucji. Oznacza to, że w zasadzie nie istnieją żadne inne przesłanki czy kryteria konstytucyjne zdolne do umożliwienia skontrolowania działalności głowy państwa i w razie ich pozytywnego potwierdzenia się przed Trybunałem Konstytucyjnym, zdymisjonowania prezydenta. Praktyka i tu zna jednak takie środki, mające naturalnie charakter środków pozakonstytucyjnych. Stosowano je w dotychczasowej historii politycznej Włoch tylko wyjątkowo, ale skutecznie. Przykładem spektakularnym jest tu casus wymuszonej dymisji prezydenta G. Leone w czerwcu 1978 r., czyli jak to określono w nauce i w publicystyce „*impeachment all'italiana*”. Warto przypomnieć w skrócie, że G. Leone został zmuszony do dymisji w następstwie kierowanych pod jego (i jego synów) adresem oskarżeń o korupcję i wykroczenia podatkowe, animowanych przez poczytny tygodnik „L'Espresso”. W praktyce Leone od 1975 r. pozostawał w konflikcie z dynamiką sił włoskiej sceny politycznej, wbrew którym całkowicie samodzielnie usiłował forsować zasadnicze reformy konstytucyjne państwa. W konsekwencji sytuacja ta może być odczytana jako ukryta forma odwołania prezydenta z jego stanowiska przez żądanie dymisji ze strony partii politycznych (w tym nawet popierających go dotąd), odmawiających zaufania głowie państwa i dalszej z nią współpracy. W następstwie sprowokowanej przez partie polityczne zmasowanej kampanii antyprezydenckiej zaistniała na dobrą sprawę nieznana konstytucji, specyficzna przeszkoda moralna (*l'impedimento morale*), uniemożliwiająca dalsze sprawowanie urzędu prezydenckiego. Była to przeszkoda, która nadwyrężyła w istotny sposób nie tylko zaufanie sił politycznych do prezydenta, ale i nadwyrężyła tak dalece stosunek zaufania wobec opinii społecznej, że dla ochrony interesu instytucji należało wysunąć oficjalne żądanie dymisji z jednej strony i żądaniu temu podporządkować się z drugiej strony. W nauce włoskiej o tej dymisji prezydenta mówi się, że nabrała ona wręcz charakteru sankcji w wyniku pewnego rodzaju impeachment ludowego czy demokratycznego, w każdym razie określa się to jako swoiste impeachment po włosku.

Przypadek ten dał w nauce włoskiej asumpt do wyraźnego postawienia tezy o możliwości i potrzebie rozciągnięcia granicy prawnej odpowiedzialności prezydenckiej za pogwałcenie konstytucji poza sferę ściśle karną oraz zgodzenia się na sankcjonowanie przez Trybunał Konstytucyjny usunięcia głowy państwa, która postępowaniem swoim, nie dokonując wprawdzie czynów przestępczych, dopuszczałaby się ciężkich naruszeń uregulowań konstytucyjnych.

Zasadniczą konsekwencją przyjęcia reguły nieodpowiedzialności prezydenta w systemie parlamentarnym jest istnienie instytucji kontrasygnaty jego aktów, a więc współpodpisu premiera lub ministrów. Dzięki temu było jasne, że nie mogą istnieć żadne akty głowy państwa, za które nikt nie odpowiada. Społeczeństwo i parlament dowiadawali się przy okazji kto personalnie odpowiedzialność tę naprawdę ponosi. Pomimo podjęcia w konstytucji włoskiej próby zracjonalizowania reguły kontrasygnaty poprzez wyodrębnienie grupy aktów prezydenckich spod obowiązku kontrasygnaty, tj. aktów podejmowanych „*in via prerogativa*”, zabieg się nie udał. W zniesieniu kontrasygnaty niektórych aktów prezydenta widziano wówczas tylko niebezpieczeństwa dla systemu parlamentarnego, przejawiające się we wzmocnieniu autorytetu i uprawnień głowy państwa. Przyjęto więc w art. 89 ust.1 konstytucji zapis, że „żaden akt prezydenta nie jest ważny, jeśli nie jest kontrasygnowany przez przedkładających go ministrów, którzy biorą zań odpowiedzialność”. Zapisowi temu, aż po lata 70-te nadawano jedno i to samo znaczenie, tj. uważano, że kontrasygnata służy poświadczeniu istnienia współpracy ministrów w decyzjach podejmowanych przez głowę państwa. Kontrasygnata miała tu być więc świadectwem i potwierdzeniem ogólnej przewagi woli rządu we wszystkich aktach prezydenta, niezależnie od tego, w wykonaniu jakiej funkcji byłyby one wydane. Kontrasygnata stawiała się dla aktów prezydenta wymogiem koniecznym i powszechnym. Orientacja ta otrzymała nazwę monofunkcjonalnej i przyczyniała się do pomniejszenia roli głowy państwa, bowiem nie posiadałaby ona żadnego innego uprawnienia, jak tylko prawa do wydawania aktów chcianych, proponowanych i podejmowanych *de facto* przez rząd.

Sytuacja taka spowodowała, że w nauce włoskiej podjęto, a w praktyce zaaprobowano, próby innego odczytania znaczenia kontrasygnaty oraz innego sklasyfikowania aktów głowy państwa. Z powodu różnych znaczeń, przypisywanych tu podpisowi prezydenta i kontrpodpisowi ministra, orientację tę określa się polifunkcjonalną. Dodajmy, że od pierwszych lat istnienia konstytucji Republiki jeden z jej ojców, M. Ruini podkreślał, że funkcja kontrasygnaty, mimo milczenia tekstu konstytucyjnego, winna być przestrzegana nie w sztywnych formach, ale poprzez stopniową i ulegającą zmianom grę aktów, przy odmienności których zmianom ulegałaby też rola kontrasygnaty.

Rzeczywiste istnienie różnic we współpracy prezydenta i rządu, a także zróżnicowanie widoczne w naturze uprawnień i władzy przyznanych przez konstytucję obu tym organom, doprowadziło do definitywnego zaaprobowania w praktyce i w nauce, w formalnie jednolitej kategorii aktów wydawanych i podpisanych przez głowę państwa, kilku rodzajów aktów. W następstwie też zmienia się znaczenie widniejącej na nich kontrasygnaty.

I tak wyróżniamy tam:

1. Akty tylko formalnie prezydenckie, a istotnie rozstrzygane przez rząd czy ministrów. Kontrasygnata poświadcza tu faktyczne pochodzenie aktu i potwierdza odpowiedzialność polityczną i prawną (cywilną i karną) wnioskującego ministra, który odpowiada za legalność aktu i za jego meritum wobec izb parlamentu;
2. Akty formalnie i faktycznie prezydenckie, których treść określa wyłącznie wola głowy państwa. Prezydent autonomicznie wnioskuję i decyduje, a kontrasygnata ministra lub premiera stanowi tylko formę kontroli aktu z punktu widzenia jego poprawności formalnej czy konstytucyjności działania prezydenta. Podmiot kontrasygnujący nie przybiera tu odpowiedzialności za celowość aktu, ale odpowiada jedynie za jego legalność;
3. Akty z istoty swej złożone, jak np. nominacja premiera i akt przedterminowego rozwiązania izb. Kontrasygnata ministerialna i podpis prezydenta oznaczają tutaj połączenie i istnienie zgodnej woli obu podmiotów co do treści aktu w ich identycznej ocenie sytuacji politycznej dla wywołania określonych skutków. Kontrasygnata oznacza tu więc równy wkład obu podmiotów w zaistnienie aktu, a co za tym idzie obydwa te podmioty w równym stopniu angażują tu swoją odpowiedzialność.

Interesująca na tle tych uwag jest sprawa odpowiedzialności za pewne autonomiczne czynności głowy państwa, które z istoty rzeczy nie nadają się do kontrasygnaty (np. oświadczenia, wywiady, improwizowane wypowiedzi itp.). W praktyce, zapewne pod wpływem doświadczeń III Republiki Francuskiej, narodziła się i utrzymuje po dziś dzień, chociaż wciąż wznieca dyskusje, tzw. kontrasygnata materialna, domyślna czy dorozumiana. Czasami przybiera ona postać obecności odpowiedniego członka rządu w czasie wykonywania czynności prezydenckich, która ma świadczyć o zgodzie, przynajmniej domyślnej, rządu na wypowiedzi szefa państwa. Znany jest z 1986 r. casus, gdy ówczesny prezydent Włoch F. Cossiga, zmuszony do wygłoszenia improwizowanego przemówienia, na początku swej wypowiedzi podkreślił odpowiedzialność za tę czynność obecność przy nim ministra.

Jak widać kontrasygnata nie ma na celu dziś tylko ulżyć prezydentowi w dźwiganiu odpowiedzialności, ale musi być pojmowana jako instytucja, mająca na celu wzajemną kontrolę pomiędzy rządem i głową państwa dla osiągnięcia jak najlepszych wyników ich przedsięwzięć.

3. Uprawnienia prezydenta Republiki wobec parlamentu

Konstytucja włoska zawiera unormowania, wykraczające poza trójelementarny schemat podziału władz. W szczególności warto podkreślić, że prezydent Republiki jest usytuowany w Italii ponad trzema podstawowymi władzami państwa. Nie jest on tylko tytularnym czynnikiem, czy jakimś „bezpiecznikiem” państwa włączanym w razie kryzysu. Przeciwnie, ma on wszelkie dane ku temu, by odgrywać rolę umiarkowanego, ale liczącego się, rzeczywistego czynnika w państwie także w toczącej się codziennej grze politycznej. Jest to widoczne zwłaszcza przy analizie uprawnień prezydenta, wiążących się z działalnością parlamentu, które we Włoszech są dość liczne.

Zaliczamy tu m.in.:

- 1) zarządzanie wyborów do izb i ustalanie terminu ich pierwszego posiedzenia (art. 87 ust. 3 konstytucji),
- 2) możliwość zwołania każdej z izb na sesję nadzwyczajną (art. 62 ust. 2),
- 3) wystosowywanie orędzi do izb (art. 87 ust. 2),
- 4) upoważnienie dekretem do przedstawiania izbom projektów ustaw z inicjatywy rządu (art. 87 ust. 4),
- 5) mianowanie pięciu dożywotnich senatorów (art. 59 ust. 2),
- 6) rozwiązanie izb lub jednej z nich, z wyjątkiem ostatnich sześciu miesięcy swojego mandatu (art. 88),
- 7) promulgowanie ustaw i ogłaszanie dekretów mających moc ustawy oraz rozporządzeń,
- 8) zarządzanie referendum ludowego uchylającego i konstytucyjnego (art. 87),
- 9) weto zawieszające wobec uchwalonych ustaw przed ich promulgowaniem.

Z powyższego katalogu największe znaczenie mają te uprawnienia, które są formalnie i merytorycznie aktami prezydenckimi, co do których prezydent ma szeroką sferę dyskrecjonalności decyzji, bowiem ich treść określona jest autonomiczną jego wolą. Mieszczą się tutaj m.in.: mianowanie pięciu dożywotnich senatorów, orędzia, upoważnianie do przedstawiania izbom projektów ustaw pochodzących od rządu, prawo promulgowania ustaw i weta zawieszającego wobec nich oraz rozwiązanie parlamentu.

Nasze uwagi w niniejszym opracowaniu ograniczamy do trzech ostatnich wymienionych, najważniejszych bodaj uprawnień⁸⁾.

Konstytucja stwierdza, że przed promulgacją głowa państwa może umotywowanym orędzim wstrzymującym, skierowanym do izb domagać się ponownego ich rozpatrzenia. Gdyby izby ponownie uchwaliły te ustawy, prezydent musi je promulgować.

Nie ma wątpliwości, że tak skonstruowane prawo promulgacji ustawy umożliwia głowie państwa ingerowanie w proces ustawodawczy po uchwaleniu ustawy. Jest to kolejny dowód racjonalizacji włoskiego systemu parlamentarnego, a nawet wykraczania poza jego ramy. Normalnie bowiem uchwalenie ustawy przez parlament powinno oznaczać ostateczne zamknięcie postępowania legislacyjnego i skutkować automatyczną promulgacją uchwalonego aktu. Odmowa promulgacji bowiem jest sprzeczna z zasadą rządów odpowiedzialnych przed parlamentem. Jakkolwiek weto zawieszające uważa się za uprawnienie osobiste prezydenta, to jednak swoboda ta nie jest nieograniczona. Uważa się, że prezydent w żadnym razie nie powinien wykraczać poza granice tzw. politycznej neutralności oraz wkręcać się w częste rozgrywki polityczne. Formuła taka, wywodząca się z czasów IV Republiki Francuskiej, czyni z prawa weta w Italii narzędzie poręczne, skuteczne i wzmacniające prestiż prezydenta. Do 1990 roku prezydenci Włoch skorzystali z prawa weta 29 razy, z czego 24 zostały uwzględnione przez izby, a tylko 4 razy uznano weta za akcje typu politycznego. Przyjęło się w praktyce, że prezydent może założyć weto, jeśli uzna tekst przyjętej ustawy za sprzeczny z konstytucją lub gdy odmowa promulgacji następuje z powodów merytorycznych. Przy tym prezydent zachowuje najszerszą swobodę oceny zaistniałych naruszeń, rozumianych nawet jako naruszenie najwyższych i stałych interesów państwa albo czuwanie nad celowością ustawy z punktu widzenia zgodności jej z dobrem publicznym. W praktyce jednym z najczęściej wykorzystywanych parametrów, będących podstawą weta w Italii jest art. 81 ust. 4 konstytucji (aż 25 razy), wymagający, by każda inna ustawa niż zatwierdzająca budżet, ustanawiająca nowe lub większe wydatki wskazywała środki na ich pokrycie. We wszystkich tych wypadkach weto prezydenta stawało się niewątpliwie środkiem eliminowania ustaw niezgodnych z konstytucją. Interwencje prezydenta dowodzą tu zainteresowania efektami prac parlamentu i pozwalają czuć parlamentarzystom istnienie czynnika strzegącego konstytucji. W ten sposób głowa państwa stała się we Włoszech istotnym czynnikiem zabezpieczenia prawidłowego funkcjonowania całego systemu, a nie tylko przestrzegania pojedynczej normy konstytucyjnej. Prawo promulgacji ustawy i weta zawieszającego czyni więc z prezydenta niezależnego strażnika konstytucji, stając się jednocześnie skuteczną, chociaż ograniczoną liczbowo, formą pozaparlamentarnej kontroli konstytucyjności ustaw, wykonywaną niezależnie od kontroli spełnianej przez Trybunał Konstytucyjny.

W Italii, której konstytucja przyjęła koncepcję głowy państwa czuwającej nad równowagą legislatywy i egzekutywy, złożenie uprawnienia do rozwiązania obu izb, lub tylko jednej z nich, w ręce prezydenta w celu zwrócenia się do wyborców, gdy rząd upadł w konsekwencji wotum nieufności, stało się konieczne (art. 8). Naturalnie dla wyeliminowania groźby usunięcia parlamentu lub jego czasowego zdominowania przez rząd w konsekwencji nadużycia prawa do rozwiązania izb, konstytucja wprowadziła pewne ograniczenia, których celem jest ochrona

także parlamentu. W szczególności zaliczamy tu zakaz rozwiązywania izb w ciągu ostatnich sześciu miesięcy kadencji prezydenckiej (art. 88 ust. 2), mający na celu uniemożliwienie prezydentowi pozbycia się nieprzychylnych mu izb lub izb w okresie bezpośrednio poprzedzającym wybory prezydenckie, a tym samym manipulacji, mającej na celu zapewnienie sobie ponownego wyboru.

Nie wchodząc w szczegółowe analizy zapisu konstytucyjnego i praktyki⁹⁾, można powiedzieć, że w przypadku aktu rozwiązania izb, prezydent ma ograniczone w istocie możliwości podjęcia decyzji czy aktywniejszych działań. W rzeczywistości znajduje się wobec alternatywy podjęcia lub nie decyzji o skutku negatywnym, choć posiada też spory margines swobody oceny politycznej przesłanek konfliktu grożącego rozwiązaniem izb, tym bardziej, że wymóg formalnego wniosku w tej sprawie nie jest wymagany. Tu też tkwi duża moc prezydenta, który może używać całej siły swojej perswazji dla odwieśnięcia sił politycznych od zamiaru rozwiązania izb. Jednak w obliczu ich stanowczo objawionej woli utworzenia nowej większości parlamentarnej czy rządu, prezydent cierpiąc musi tej woli ulec i wydając stosowny dekret, zarejestrować akt zdecydowany, na mocy – sprzecznej z jego pragnieniem – woli tych sił. Oznacza to, że w Italii rozwiązanie izb przez prezydenta jest stosowane nie jako odpowiedź na nieufność izb, ale jako środek poszukiwania większości zdolnej do poparcia rządu po samoistnej rezygnacji gabinetu. Innymi słowy mówiąc, w dotychczasowej praktyce włoskiej rozwiązanie izb nie służyło idei poszukiwania równowagi między legislaturą a egzekutywą, a stawało się w przeważającej mierze poszukiwaniem większości. Prezydent Włoch może jednak działać w obliczu groźby rozwiązania izb tylko jako „hamulec”, „zapłon opóźniający”, co znaczy, że jedynie wobec izolacji sił politycznych, optujących za rozwiązaniem izb, ma on zwiększone szanse oddziaływania na pozostałe siły polityczne, co wyraźnie ujawniło się we Włoszech ostatni raz za prezydentury S. Pertiniego w 1982 r.

4. Uprawnienia prezydenta związane z funkcjonowaniem władzy wykonawczej

Prezydent Włoch jest uznawany za organ, stojący poza władzą wykonawczą i cieszy się autonomicznością wobec innych władz. Dlatego bywa określany jako „organ sam w sobie”, jako władza działająca wprost ponad innymi władzami albo nawet jako „międzywładza” (interpotere). Oznacza to, że przy różnicy pozycji i zakresu kompetencji prezydenta i premiera, żeby machina konstytucyjna mogła działać musi istnieć między nimi nie współodpowiedzialności i współpracy. Dlatego, chociaż prezydent jest pozbawiony władzy samodzielnego rządzenia, został wyposażony przez konstytucję w prawne instrumenty wpływu na działania rządu, kierującego realnie i bieżąco polityką państwa.

Zaliczamy do nich m.in.:

- 1) mianowanie premiera i na jego wniosek ministrów (art. 92 ust. 2 konstytucji);
- 2) mianowanie funkcjonariuszy państwa wskazanych przez ustawę (art. 87 ust. 7);
- 3) ratyfikowanie traktatów międzynarodowych (art. 80) po uprzednim, jeśli to jest wymagane, upoważnieniu izb (art. 87 ust. 8);
- 4) przewodniczenie Najwyższej Radzie Obrony i ogłaszanie stanu wojny uchwalonego przez izby (art. 87 ust. 9);
- 5) zwierzchnictwo sił zbrojnych (art. 87 ust. 9);
- 6) rozwiązanie, w przypadkach określonych w konstytucji, rad regionalnych w drodze umotywowanego dekretu (art. 126 ust. 4).

Staranna analiza wykazuje, że tylko pierwsze z wymienionych wyżej kompetencji istotnie zapewniają prezydentowi wpływ na egzekutywę i jej działalność i wobec tego mogą mieć efektywne znaczenie w warunkach włoskich. Przy tym trzeba dodać tu od razu, że rola prezydenta w zakresie kreowania rządu i poszczególnych ministrów zmienia się w zależności od tego, czy kryzys ma charakter parlamentarny (przegłosowanie wotum nieufności dla rządu), czy ekstraparlamentarny (spontaniczna dymisja gabinetu, nie będąca wynikiem nieufności przegłosowanej przez izby). Dodajmy też, że ten drugi typ kryzysów w Italii dominuje. Rola prezydenta w rozwiązywaniu kryzysów rządowych wyraźnie zmienia się też w zależności od siły osobowości konkretnej osoby piastującej urząd głowy państwa¹⁰⁾. Ponieważ konstytucja włoska milczy na temat sposobów rozwiązywania kryzysów rządowych, przeto informacji na ten temat należy szukać w praktyce poszczególnych prezydentur, bowiem są to węzły gordyjskie, których rozwiązanie należy właśnie do głowy państwa. Jest jasne, że w warunkach rozdrobionego, włoskiego systemu wielopartyjnego i specyficznych tamtejszych układów politycznych, w których możliwe są w parlamencie różne sojusze, rola prezydenta nie jest i nie może być drugorzędna czy formalna. Przeciwnie, warunki polityczne Włoch sprawiają, że prezydent nie tylko może, ale wręcz powinien aktywnie wybierać. Sprzyja temu silne zróżnicowanie partii, wśród których nawet największe nie są monolitami, co wytwarza konkurencję, a często wręcz chaos. Ta sytuacja z kolei umożliwia, ale też wymusza, aktywny, a już co najmniej inspirujący, udział prezydenta w rozstrzyganiu sporów na temat składu gabinetów i w rozwiązywaniu sytuacji kryzysowych. Dowodem tego jest nie tylko bardzo bogata praktyka konsultacji otwieranych w chwili zaistnienia kryzysu, ale też tzw. pramisie, misje sondażowe, ograniczone, warunkowe a nawet kumulatywne.

Powiększają one wpływ prezydenta na wybór rządu, czy wstępne dozowanie przyszłych, możliwych wariantów i formuł koalicyjnych. Istnieje pod tym względem zresztą we Włoszech pewna prawidłowość, polegająca na tym, że im sytuacja polityczna jest bardziej płynna i niepewna, im trudniej partiom politycznym jest dokonać wyborów personalnych, tym większy obserwujemy wzrost znaczenia akcji prezydenta, który powiększa sobie dzięki temu przestrzeń i swobodę akcji, wyboru, orientując w sposób samodzielny tworzenie określonych większości. Nie bez przyczyny sami Włosi czasem nazywają swego prezydenta „komisarzem do spraw kryzysów”, co jednoznacznie oznacza uznanie jego pełnej samodzielności czy dyskrecjonalności nawet działania tak, gdy chodzi o desygnowanie, jak i o mianowanie premiera. Chociaż konstytucja nie daje formalnych podstaw dla twierdzenia, że prezydent ma istotny wpływ na program rządu i na personalny dobór ministrów, to jednak i tutaj praktyka włoska wyraźnie pokazuje, że bywa, iż osobisty autorytet głowy państwa, jego osobowość i polityczny kontekst sytuacyjny potrafią sprawić, że wola prezydenta (np. Einaudi, Gronchi, Pertini) staje się w procesie kreowania całego gabinetu elementem ważnym, a bywa, że decydującym nawet.

5. Uwagi końcowe

Nie sposób w krótkim opracowaniu wyczerpać bogactwa problemów wiążących się z zagadnieniem prezydentury włoskiej, która stała się przedmiotem odrębnej całej mojej monografii. Tu skonstatujmy jedynie na koniec, że Konstytucja Italii nie dała życia, stwarzając instytucję prezydenta, jakiemuś organowi fikcyjnemu, czy nieużytecznemu. Prezydent Włoch nie jest więc organem wyłącznie o mocy potencjalnej, pozostającym na co dzień w stanie stałego odrętwienia, stającym się instytucją przywódczą państwa tylko w razie zaistnienia sytuacji kryzysowej. Przeciwnie, konstytuanta stworzyła pod postacią prezydenta organ aktywny, posiadający zakres własnych kompetencji ograniczonych przez funkcję opiekuna konstytucji, reprezentanta jedności narodowej i głowy państwa.

Prezydentura stała się w dotychczasowym 40-letnim doświadczeniu republikańskim Włoch stabilnym, sprawnym i efektywnym punktem ciężkości całego porządku konstytucyjnego Italii, którego zasad i funkcjonalności jest tyleż gwarantem, co i częstokroć promotorem. Następstwem tego jest istnienie niezwykle silnych aspiracji do najwyższego urzędu państwowego ze strony najwybitniejszych indywidualności politycznych Republiki. Jakkolwiek byliśmy dotąd świadkami dziewięciu konkretnych wcieleń idei prezydentury włoskiej, to trzeba powiedzieć, że nie wyczerpują one z pewnością wszystkich możliwości, jakie daje obowiązująca konstytucja. Ma rację J. Zakrzewska, gdy twierdzi, że „historia Republiki zupełnie wyraźnie dostarczała dotąd przykładów dla poparcia zarówno tezy o dużych, jak i małych uprawnieniach prezydenta”¹¹⁾.

Głowę państwa można bowiem łatwo ukazać jako organ zredukowany do roli „notariusza konstytucji” albo jako czynnik konstytucyjny wyłącznie reaktywny, formalno-symboliczny, uzależniony od inicjatywy rządu (np. prezydent Einaudi do połowy 1953 r. czy Segni w latach 1962–1964), jak i dowodzić jej ogromnej siły, jak miało to miejsce za czasów prezydentury Periniego. Jego septanat zyskał wręcz miano „pełzającego prezydencjalizmu”. Okazuje się więc, że modelowi konstytucyjnemu w pełni odpowiada wykonywanie funkcji najwyższego urzędu, cechujące się pewną rezerwą albo umiarkowaną aktywnością, a nawet aktywnością oscylującą, jak się czasem sądzi z dezaprobatą lub z akceptacją, w kierunku jakichś form półprezydencjalizmu. Wydaje się, że w Italii ewentualne spory o rzeczywisty zakres uprawnień prezydenckich zawsze będzie musiała rozstrzygać praktyka, zależna, jak podkreślano to wielokrotnie, od aury politycznej towarzyszącej konkretnej prezydenturze oraz od osobowości poszczególnych prezydentów. Determinacja i zaciętość walk o klucze do Kwirynału jest dodatkowym, oczywistym dowodem wysokiej rangi urzędu prezydenckiego we Włoszech, rozwiewającym mit o prezydenturze jako urzędzie wyłącznie dekoracyjnym.

Przypisy

1. Por. Z. Witkowski, *Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch*, Toruń 1991, s. 39–44.
2. Zob. J. Zakrzewska, *Chrześcijańska Demokracja i państwo po II wojnie światowej 1945–1947*, cz. II, [w:] *Euhemer – Przegląd Religioznawczy*, nr 4, 1981, s. 61 oraz E. Spagna-Musso, *Diritto costituzionale*, vol. II, Padova 1981, s. 343.
3. Zob. P. Barile, *Istituzioni di diritto pubblico*, wyd. IV, Padova 1982, s. 168.
4. Szeroko na ten temat zob. Z. Witkowski, *Prezydent Republiki i rząd w świetle aktualnych tendencji reformy konstytucji włoskiej*, [w:] *Studi polacco – italiani di Toruń a cura di J. Belkot e Z. Witkowski*, Toruń 1992, s. 106. Przypomnijmy tutaj, że wybór G. Saragata trwał 21 dni, a G. Leone aż 23 dni.
5. Np. w Niemczech – zob. G. Burdeau, *Traite de sciences politiques*, t. IX, wyd. II, Paris 1976, s. 225.
6. Zob. J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 160 i następne.
7. Na ten temat szeroko Z. Witkowski, *Prezydent...*, op.cit., s. 88.
8. Co do pozostałych uprawnień zob. Z. Witkowski, *Prezydent...*, op.cit. ss. 101–164.
9. Zostały one drobiazgowo przeprowadzone w mojej pracy wyżej cytowanej ss. 124–132.
10. Zob. J. Zakrzewska, *Władza wykonawcza we Włoszech*, *Studia Prawnicze*, z. 37, Warszawa 1973, s. 139.
11. J. Zakrzewska, *Włochy. Zarys ustroju*, Ossolineum 1974, s. 131.

Prezydent portugalski w rozwiązaniach konstytucyjnych i praktyce politycznej (1976–1982)

Wprowadzenie

1. W jednej ze swych książek Karl Loewenstein ocenił system Republiki Weimarskiej jako kwadraturę koła, w której tkwi gabinet, poszukujący zaufania bądź to u prezydenta, bądź to u parlamentu¹⁾. Jednak mimo tak poważnego zarzutu, a nadto stwierdzenia, że właśnie w tej konstrukcji należy upatrywać słabość Republiki Weimarskiej, zainteresowanie nią bynajmniej nie zmniejszyło się. Można nawet powiedzieć, że jest ona nadal atrakcyjna i z pewnością potwierdza to przykład Portugalii, która w konstytucji uchwalonej po rewolucji 1974–1976 odwołała się do tej właśnie koncepcji.

Portugalski system władzy politycznej opiera się na zasadzie struktury dualistycznej, gdyż zarówno parlament, jak i prezydent pochodzą z wyborów powszechnych. Wyróżnić jednak trzeba dwa odmienne konstytucyjnie okresy uregulowania systemu aparatu władzy, a mianowicie: okres do pierwszej nowelizacji konstytucji z 1976 r.²⁾, która nastąpiła w 1982 r. i następujący po niej okres bieżący. Tym elementem szczególnym w konstytucjonalizmie portugalskim lat 1976–1982 była formuła legitymizacji władzy, polegająca na uznaniu, oprócz legitymizacji opartej na procedurze wyborczej, także legitymizacji rewolucyjnej. Wyrazem tej drugiej było powołanie Rady Rewolucji jako organu stanowiącego konstytucjonalizację zasady udziału armii (poprzez MFA – Ruch Sił Zbrojnych) w sprawowaniu władzy politycznej (art. 113 ust. 1 konstytucji w związku z art. 3 ust. 2 konstytucji). Tak więc katalog tzw. organów suwerenności obejmował oprócz typowych, czyli: prezydenta Republiki, Zgromadzenia Republiki, rządu i sądownictwa, także Radę Rewolucji. Specjalne uregulowanie zasady suwerenności, polegające na udziale MFA w wykonywaniu suwerenności, określiło nietypowy dla krajów demokratycznych sposób usytuowania prezydenta w systemie władzy. Dualistyczna struktura systemu władzy w Portugalii była obciążona udziałem we władzy Rady Rewolucji będącej, organem o składzie wojskowym³⁾. Pozycja prezydenta była więc wyznaczona stosunkami głowa państwa – rząd i premier oraz Zgromadzenie Republiki, jak również uprawnieniami Rady Rewolucji.

Prezydentura w okresie 1976–1982

1. Prezydent portugalski był zgodnie z art. 124 ust. 1 konstytucji wybierany w wyborach powszechnych, bezpośrednich i tajnych⁴⁾. W oparciu o art. 123 konstytucji reprezentował Republikę Portugalską i funkcję tę wykonywał wspólnie ze Zgromadzeniem Republiki, które reprezentowało wszystkich obywateli portugalskich. Istniały zatem dwa centra władzy o jednakowym typie legitymacji.

Konsekwentnie, prezydent był wyposażony w szeroki katalog kompetencji, które w pełni pozwalały na uzyskanie, także w praktyce politycznej, pozycji równorzędnej Zgromadzeniu Republiki. Zasadnie też Gomes Canotilho i Moreira kwalifikują ten okres rządów w Portugalii jako parlamentaryzm zrationalizowany, widząc w dualizmie władzy jego podstawową cechę⁵⁾. Ci sami autorzy twierdzą jednocześnie, że konieczne jest przyznanie prezydentowi jeszcze co najmniej dwóch uprawnień, a mianowicie: prawa rozwiązywania parlamentu i prawa mianowania ministrów, w tym w każdym razie premiera. Mając świadomość zróżnicowania opinii w kwestii znaczenia formalnych i rzeczywistych uprawnień głowy państwa, należy sądzić, że pewne sformalizowane uprawnienia są niezbędne dla kwalifikowania prezydenta jako organu równorzędnego parlamentowi i dysponującego w konsekwencji skutecznym politycznie narzędziem działania. Nie umniejsza to bynajmniej znaczenia tak istotnych elementów systemu władzy, jak: system partyjny, umożliwiający realne sprawowanie władzy, stosunki pomiędzy większością prezydencką a parlamentarną, system wyborczy⁶⁾.

Rozpatrując stosunki głowa państwa – parlament tak, jak to proponują Gomes Canotilho i Moreira, stwierdzić trzeba, że w Portugalii prezydent nie dysponował prerogatywą w zakresie rozwiązania Zgromadzenia Republiki

i uzależniony był od akceptacji wyrażonej przez Radę Rewolucji (art. 136 pkt e konstytucji), a w przypadkach przewidzianych w art. 198 ust. 3 konstytucji działał obligatoryjnie. Tak więc prezydent był zobowiązany rozwiązać parlament, gdy odrzucenie wniosku o wotum zaufania lub przegłosowanie wniosku o wotum nieufności spowodowało trzecią zmianę rządu. Jednocześnie na podstawie art. 198 ust. 2 nie był władny rozwiązać parlamentu w sytuacji, gdy odrzucił on program rządu chyba, że był to kolejno trzeci przypadek.

Powyższe uregulowania pozwalają przyjąć, że portugalski prezydent nie dysponował samodzielnym prawem rozwiązywania parlamentu i zależny był od Rady Rewolucji, stojącej na straży rewolucyjnych zdobyczy. Jeśli zaś chodzi o skutki głosowania wotum nieufności i wotum zaufania, to nie ulega wątpliwości, że przyjęte postanowienia sprzyjały tworzeniu rządów mniejszościowych opartych na siłach politycznych parlamentu. Wydaje się jednak, że przyjęte uregulowanie w niewielkim tylko stopniu mogłoby przeciwdziałać destabilizacji politycznej, bowiem ma ono charakter zachowawczy i ostatecznie uzależnia skuteczność podejmowanych działań od osiągniętego w parlamencie konsensusu.

Jeśli natomiast chodzi o zagadnienie udziału prezydenta w powoływaniu ministrów, to należy wskazać, że był on władny mianować premiera, jednak dopiero po wysłuchaniu Rady Rewolucji oraz partii politycznych reprezentowanych w parlamencie i biorąc pod uwagę wyniki wyborów (art. 190 ust. 1 konstytucji). Nominacji członków rządu dokonywał także prezydent jednak na wniosek premiera (art. 190 ust. 2 konstytucji).

Uprawnienie głowy państwa do mianowania premiera nie może być uznane za w pełni dyskrecyjne, gdyż zastrzeżenia zawarte w przytoczonym postanowieniu wyraźnie zmuszają do uwzględnienia politycznego stanowiska parlamentu. Ponadto nie ulega wątpliwości, że także punkt widzenia reprezentowany przez Radę Rewolucji mógłby mieć w praktyce istotne znaczenie. Warto zauważyć, że zdaniem Gomesa Canotilho i Moreiry niezależność prezydenta przy powoływaniu premiera zwiększa się wraz z rozbiciem politycznym parlamentu⁷⁾. Tak więc jego możliwości oddziaływania na polityczno-personalny układ władzy są ściśle związane z sytuacją polityczną wewnątrz Zgromadzenia Republiki. To właśnie trzeba podkreślić, gdyż w modelu parlamentaryzmu zrationalizowanego zadania głowy państwa nabierają szczególnego znaczenia w sytuacjach zagrożenia trwałości władzy. Stanowisko to potwierdzają te postanowienia konstytucji, które ułatwiały tworzenie rządów zaufania prezydenckiego. Trzeba tu wskazać jako najważniejsze uregulowanie sposobu inwestytury rządu, bowiem na podstawie art. 195 ust. 3 i 4 program rządowy był głosowany tylko w przypadku zgłoszenia wniosku o jego odrzucenie, a jego przyjęcie wymagało absolutnej większości głosów. Prezydenckie inicjatywy rządowe, podobnie zresztą jak i mniejszościowe rządy parlamentarne, miały zatem, przynajmniej formalnie, zwiększone możliwości powstania. Jeśli natomiast chodzi o trwałość takich gabinetów, to istotne mogły być postanowienia zawarte w art. 197, zgodnie z którymi wniosek o wotum nieufności był głosowany dopiero po upływie 48 godzin od jego zgłoszenia, a debata nie mogła trwać dłużej aniżeli trzy dni (ust. 3). Ponadto w przypadku, gdy wniosek o wotum nieufności został odrzucony, ci sami sygnatariusze byli władni przedstawiać następny po zakończeniu bieżącej sesji legislacyjnej⁸⁾. Upadek rządu powodowało zaś: odrzucenie programu rządowego, niezatwierdzenie wniosku o wotum zaufania oraz przyjęcie w odstępie co najmniej 30 dni absolutną większością głosów dwóch wniosków o wotum nieufności (art. 198 ust. 1 konstytucji). Na szczególną uwagę zasługuje wymaganie dwukrotnego głosowania wotum nieufności, by mogło ono wywołać zamierzony skutek prawny i w pewnym sensie również polityczny. Zasadność wprowadzenia takiej formy ograniczania swobody dymisjonowania rządu w sytuacji, gdy niewątpliwie nie ma on poparcia parlamentu i formalnie zostało to stwierdzone, stanowi jedynie opóźnienie upadku gabinetu, choć w wyjątkowych przypadkach może ułatwić ukształtowanie się potrzebnej większości lub uzyskanie zaufania prezydenta. Generalnie rzecz ujmując, należy jednak uznać, że takie rozwiązanie ma znaczenie pozorne i w rzeczywistości nie może odegrać praktycznie żadnej roli politycznej.

Dotychczasowe rozważania prowadzą do wniosku, że pozycja prezydenta tylko w niewielkim zakresie mogła być uznana za silną, natomiast odnośnie pewnych sytuacji prezydent nie dysponował niezbędną swobodą. Gdyby więc rozwiązania konstytucyjne poprzestawały na tych formach udziału prezydenta w systemie sprawowania władzy, znaczenie jej dualistycznej struktury byłoby nadmiernie ograniczone.

Wydaje się, że elementem o specjalnym znaczeniu było zastosowanie zasady podwójnej odpowiedzialności rządu, tzn. przed prezydentem Republiki i Zgromadzeniem Republiki (art. 193 konstytucji). Zdymisjonowanie rządu stanowiło więc niezależne od parlamentu uprawnienie głowy państwa. Prezydent nie miał również obowiązku uzyskać w tej materii opinii Rady Rewolucji⁹⁾, ale zgodnie z art. 147 pkt. a konstytucji była ona władna wypowiedzieć się w tej kwestii.

Odpowiedzialność polityczna rządu przed prezydentem mogła być realizowana tylko poprzez zdymisjonowanie premiera, co powodowało upadek całego gabinetu (art. 194 i 189 konstytucji). Pomiędzy prezydentem a ministrami nie istniała zatem funkcjonalna zależność, a u podstaw tej konstrukcji leży pośredni sposób powoływania ich przez głowę państwa, gdyż wyłącznie na wniosek premiera.

Taka forma uregulowania stosunków prezydent – rząd świadczy o przyjęciu koncepcji rozdzielenia zakresu działania prezydenta i rządu. Również dla innych postanowień konstytucji zostało przyjęte takie samo założenie. Szczególny charakter i znaczenie ma w tym przypadku uprawnienie prezydenta do przewodniczenia Radzie

Ministrów, bowiem był władny wykonywać tę funkcję wyłącznie na żądanie premiera (art. 136 pkt h konstytucji). Tylko inicjatywa premiera i z formalno-prawnego punktu widzenia jego niezależna decyzja dawały prezydentowi możliwość udziału we władzy rządu. Udział ten miał jednak zdecydowanie charakter wyjątkowy i nie może być traktowany jako możliwość aktywnego włączenia się do działania władzy rządowej. W tym kontekście ważne byłoby wskazać, że w oparciu o art. 204 ust. 1 konstytucji podmiotem uprawnionym do kierowania polityką rządu był premier, określający i koordynujący działania wszystkich ministrów.

Gomes Canotilho i Moreira uznają, że ograniczone prawo prezydenta do przewodniczenia Radzie Ministrów stanowi różnicę między systemem parlamentaryzmu zrationalizowanego, którego jest ono cechą, a modelem semiprezydentkim, w którym prezydent z własnej inicjatywy może z tego uprawnienia skorzystać¹⁰⁾.

Na podstawie powyższych ustaleń można uznać, że portugalski system władzy był jednym z możliwych wariantów systemu parlamentarno-prezydenckiego cechującego się kreacją dwóch centrów władzy politycznej: parlamentu i prezydenta powoływanych w wyborach powszechnych i w konsekwencji usytuowanych na równorzędnej pozycji prawno-ustrojowej. Model portugalski opierał się zatem na identycznym założeniu, jak w przypadku koncepcji parlamentarno-prezydenckiej, tj. na zasadzie dualizmu struktury władzy, ale niejako w miejsce wyposażenia prezydenta w prerogatywę przewodniczenia Radzie Ministrów przyznał mu uprawnienie do niezależnego dymisjonowania rządu. Model parlamentarno-prezydencki może więc występować w różnych mutacjach.

W analizowanej pierwotnej wersji konstytucji kompetencje prezydenta zostały formalnie podzielone na trzy grupy, tj. w art. 136 unormowano uprawnienia w stosunku do innych organów, w art. 137 tzw. kompetencje własne, natomiast w art. 138 kompetencje w zakresie stosunków międzynarodowych. Pozornie zastosowane kryterium uwzględnia zasadę pełnego rozdziału uprawnień, jednak bliższa charakterystyka nie daje podstaw do takiej klasyfikacji i ostatecznie należy uznać, że ma znaczenie tylko redakcyjne. Dla przykładu można wskazać, że w pierwszej grupie znajdują się uprawnienia do przewodniczenia Radzie Rewolucji, rozwiązywania Zgromadzenia Republiki, w drugiej zaś promulgowanie ustaw Zgromadzenia Republiki, natomiast w trzeciej ratyfikowanie traktatów międzynarodowych. Wynika więc z powyższego zestawienia, że przyjęty w konstytucji sposób klasyfikowania kompetencji głowy państwa nie oddaje specyfiki usytuowania prezydenta w systemie władzy. Wydaje się, że tym właściwym kryterium jest zakres formalnej samodzielności urzędu prezydenta i możliwość niezależnego, w konfrontacji z innymi organami władzy, kształtowania sytuacji politycznej państwa.

W tym kontekście należy dodatkowo uwzględnić, przysługujące prezydentowi na podstawie art. 137 ust. 1 konstytucji, prawo odmowy promulgacji dekretu rządowego¹¹⁾. Stosując weto prezydent mógł blokować działalność rządu, gdyż ma ono charakter absolutny i rząd nie był władny go przełamać. Ta forma wpływania na aktywność gabinetu mogła być tym bardziej skuteczna, że konstytucja nie przewidywała żadnych terminów dokonania promulgacji i nawet nie decydując się na jej odmowę było możliwe przedłużanie procedury i stosowanie nacisku politycznego na rząd.

Zgodnie z regułami, charakteryzującymi wszystkie systemy parlamentarne, konstytucja przyjmuje obowiązek kontrasygnowania niektórych aktów prezydenta, np. wszystkich aktów z zakresu polityki międzynarodowej, promulgowanych i przekazanych do publikacji ustaw, dekretów z mocą ustawy i dekretów wykonawczych, nominacji i dymisji członków rządu, przewodniczącego Trybunału Obrachunkowego, Prokuratora Generalnego (art. 141 ust. 1 konstytucji). Jest charakterystyczne, że w niektórych przypadkach kontrasygnata przybiera postać działania na wniosek rządu lub premiera, co np. dotyczy wskazanych wyżej nominacji. Kontrasygnaty nie wymagają zaś przykładowo takie akty prezydenta, jak: zwołanie Zgromadzenia Republiki na nadzwyczajne posiedzenie, wypowiedzianie się na temat wszystkich spraw ważnych dla państwa (w tym jednak przypadku jest wymagane wysłuchanie Rady Rewolucji). Na podstawie powyższych ustaleń można przyjąć, że na specyfikę pozycji prezydenta zakres stosowania kontrasygnaty ma bardzo niewielki wpływ.

Reasumując dotychczasowe rozważania, trzeba jednak uwzględnić, że uregulowania konstytucyjne stanowią zaledwie podstawę prawną funkcjonowania systemu faktycznych zależności politycznych, tak więc o rzeczywistej pozycji prezydenta decyduje praktyka działania w określonych warunkach politycznych i społecznych.

2. Ukształtowanie systemu parlamentaryzmu zrationalizowanego jest w dużym stopniu uzależnione od politycznej aktywności prezydenta, a więc również od jego indywidualnej koncepcji sprawowania władzy, w tym w szczególności władzy prezydenckiej. Z drugiej natomiast strony jako swego rodzaju przeciwwaga, a w pewnych okolicznościach przeciwnik w sporze politycznym o pierwszeństwo w sprawowaniu władzy, pojawia się wobec prezydenta parlament, a ściślej partie polityczne. Takich wniosków dostarcza właśnie analiza praktyki funkcjonowania prezydentury portugalskiej w okresie do nowelizacji konstytucji w 1982 r.

Generalnie rzecz biorąc, w omawianym okresie można wyróżnić trzy fazy w stosunkach między prezydentem a Zgromadzeniem Republiki i rządem.

Pierwsza z nich, obejmująca krótki okres mniejszościowego rządu socjalistycznego, charakteryzowała się neutralną pozycją prezydenta. Ułatwiło to parlamentaryzację systemu i jednocześnie szybkie wyczerpywanie się tej formuły wobec niemożliwości sformowania większościowego rządu. Ten właśnie słaby układ polityczny

parlamentu prezydent mógł wykorzystać dla uchwycenia inicjatywy politycznej. Gen. Eanes, ówczesny prezydent, uwypuklał jednak apartyjny, a nawet ponadpartyjny charakter prezydentury portugalskiej i dopiero z inicjatywy socjalistów, poszukujących poparcia dla swego mniejszościowego rządu, czynnie się włączył do systemu władzy poprzez udane interwencje wśród partii opozycyjnych. Mimo tych poczyniń, generalnie rzecz biorąc działał według zasady, że „Do prezydenta Republiki należy w szczególności gwarantowanie jedności narodowej oraz zintegrowanego i efektywnego funkcjonowania demokratycznych instytucji, jak też stanie na straży wierności duchowi rewolucji 25 kwietnia (...)”. Prezydent nie jest natomiast władny zastępować rządu ani też Zgromadzenia Republiki¹²⁾.

Analogicznie, w okresie funkcjonowania kolejnego rządu, tym razem większościowej koalicji socjalistów i chadeków¹³⁾ prezydent zachowywał pozycję obserwatora. Sytuacja tego gabinetu była wyjątkowa i szczególnie trudna, bowiem doszło do porozumienia partii ideologicznie i programowo całkowicie odmiennych. Wydaje się, że właśnie na ten fakt warto zwrócić uwagę, gdyż może być on odczytany jako czyniona przez Zgromadzenie Republiki próba utrzymania i utrwalenia praktyki parlamentarnej inicjatywy tworzenia gabinetów. O pojawieniu się tendencji do przesunięcia ciężaru sprawowania władzy na Zgromadzenie Republiki świadczy, jak można sądzić, również praktyka podejmowana przez PS i CDS odsuwania prezydenta od działalności związanej z wykonywaniem przez niego funkcji szefa Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych, a także ograniczania podejmowanych przez niego prób realizowania polityki zagranicznej¹⁴⁾.

Charakterystyka aktywności prezydenta w omawianej fazie potwierdza zatem pierwotną ocenę, a ponadto pozytywnie weryfikuje tezę o potencjalnym zagrożeniu systemu władzy rywalizacją pomiędzy parlamentem a prezydentem. Potwierdza się zatem stanowisko J. Mirandy, że podstawą funkcjonowania ustroju portugalskiego jest „korelacja między większością parlamentarną a większością prezydencką”¹⁵⁾. Przykład prezydentury J. Mitteranda i jednoczesnych rządów prawicy parlamentarnej nie może stanowić dla państwa o słabej strukturze społecznej i politycznej wzorca tworzenia modelu rządów.

Drugą fazę prezydentury portugalskiej cechuje aktywne działanie głowy państwa poprzez powołanie kolejnych trzech rządów przy czym, gdy chodzi o pierwszy z nich, to warto podkreślić, że prezydent zdecydował się działać wbrew stanowisku większości parlamentarnej, dążącej do utworzenia własnego rządu. Przy okazji omawianej kwestii trzeba przypomnieć, że wybór premiera obwarowany jest obowiązkiem uzyskania opinii Rady Rewolucji, a ponadto wymogiem uwzględnienia rezultatów wyborów, ale pierwszy ma tylko znaczenie formalne i niewiążące, zaś drugi wprowadzie materialne, lecz także fakultatywne. W literaturze portugalskiej wyraźnie stwierdza się, że ten sposób powoływania premiera nie oznacza, by on lub inny członek rządu musiał należeć do którejkolwiek z istniejących partii politycznych, także reprezentowanych w parlamencie, jak również nie oznacza obowiązku nominacji lidera partii, która uzyskała większość w Zgromadzeniu Republiki¹⁶⁾. Tego rodzaju koncepcję można jednak rozważać tylko w kategoriach teoretycznych. Jednoznacznie wynika to z wypowiedzi Mario Soaresa, socjalistycznego premiera dwóch pierwszych rządów konstytucyjnych, który powiedział, że „jak niełatwo rządzić przeciwko woli prezydenta Republiki, tak praktycznie niemożliwe jest czynić to wbrew woli partii reprezentowanych w Zgromadzeniu”¹⁷⁾. Ostatecznie znalazło to potwierdzenie w praktyce działania rządów prezydenckich, z których żaden nie uzyskał poparcia parlamentarnego, a powołanie trzeciego i ostatniego poprzedziła zapowiedź rozwiązania Zgromadzenia Republiki i rozpisania przedterminowych wyborów parlamentarnych. Zakończyło to wyraźny, w tej fazie stosunków parlament – prezydent, konflikt polityczny pomiędzy tymi władzami. Konflikt ten zaowocował jednak, w pewnym sensie nieoczekiwanie, konsolidacją sił politycznych w parlamencie i w konsekwencji powstaniem dwóch porozumień partyjnych, tj. Aliança Democrática (Związek Demokratyczny), składającego się z PSD, CDS i PPM oraz Aliança Povo Unido (Związek Zjednoczonego Ludu), który objął PCP MDP/CDE¹⁸⁾. Można więc przyjąć, że partie polityczne uniemożliwiły zdominowanie systemu politycznego przez prezydenta, ale droga do jego rzeczywistej politycznej neutralizacji wiedzie tylko poprzez tworzenie trwałej większości parlamentarnej zdolnej do samodzielnego sprawowania władzy. Analiza wydarzeń politycznych omawianej fazy prowadzi do jeszcze jednego wniosku, a mianowicie, że rządy zaufania prezydenckiego, jeśli nie mają oparcia w większości parlamentarnej nie zapobiegają kryzysom politycznym, a jedynie mogą je odwlec. Wydaje się, że w pewnych sytuacjach także i takie rozwiązanie może być korzystne, jednak w dłuższym przedziale czasu nie spełnia ono oczekiwań. Zatem okazuje się, że gwarancją stabilizacji politycznej jest istnienie odpowiedniej większości parlamentarnej. Nie oznacza to jednak, by prezydent miał być usytuowany na pozycji charakteryzującej system parlamentarno-gabinetowy.

Wzmocnienie partii politycznych, będące efektem wzmożonej aktywności prezydenta na arenie politycznej, nie zamknęło jednakże fazy walki o pozycję w systemie władzy. Również trzecią fazę stosunków parlament – głowa państwa charakteryzuje silny konflikt, który tym razem został przeniesiony na płaszczyznę działalności prawotwórczej rządu i ponownie w dziedzinę polityki międzynarodowej.

Jeśli chodzi o pierwszą z wymienionych kwestii, to odmawiając promulgacji dekretów rządowych lub tylko przedłużając procedurę promulgacji, prezydent skutecznie blokował działania rządu i np. w okresie ok. 9 miesięcy 1980 r. pozostawił nie załatwionych, tzn. nie przedstawił rządowi swojego stanowiska w odniesieniu do 19 jego aktów prawnych¹⁹⁾.

Weto prezydenta, dotyczące ustaw Zgromadzenia Republiki, zostało uregulowane w typowy sposób i w związku z tym nie mogło stanowić szczególnego środka oddziaływania głowy państwa na politykę ustawodawczą gabinetu.

W zakresie polityki zagranicznej spór między rządem a prezydentem dotyczył istotnej kwestii orientacji politycznej i było to naturalnym skutkiem ich odmienności ideowo-programowej. Premier, reprezentujący prawicę opowiadał się za ścisłą współpracą z EWG, dążąc do przystąpienia Portugalii do tej organizacji, a ponadto popierał koncepcję aktywnego udziału w pracach NATO. Prezydent, zorientowany raczej lewicowo, dążył natomiast do pewnego rodzaju neutralizacji Portugalii, rozszerzenia kontaktów i nawiązania bliższej współpracy z państwami socjalistycznymi oraz byłymi koloniami portugalskimi.

Wreszcie na zakończenie analizy praktyki politycznej powstałej na gruncie postanowień konstytucji z 1976 r. trzeba stwierdzić, że wykorzystanie zasady podwójnej odpowiedzialności rządu, a więc również przed prezydentem, nie było środkiem często stosowanym. Na pięć przypadków zdymisjonowania rządu po 1976 r. tylko w jednym nastąpiło to wyłącznie na podstawie decyzji prezydenta. Jednak nawet w tym przypadku decyzję tę poprzedziło wystąpienie z koalicji rządzącej głównej jej partii politycznej, a więc prezydent działał niejako pod przymusem politycznym²⁰.

Praktyka działalności politycznej prezydenta i rządu stanowiła podstawowe źródło narastającego konfliktu nie tylko politycznego, ale również instytucjonalnego w strukturze aparatu władzy. Utrwalił się on poprzez ponowny wybór gen. Eanesa na prezydenta w 1980 r. i wygraną AD w wyborach parlamentarnych przeprowadzonych w tym samym roku. Prawica portugalska widziała w związku z tym konieczność dokonania zmian w konstytucji w kierunku parlamentaryzacji systemu władzy i neutralizacji pozycji prezydenta.

Nowa konstytucyjna regulacja pozycji ustrojowej prezydenta

1. Przekształcenia w systemie sprawowania władzy, wprowadzone nowelą konstytucyjną w 1982 r., zamknęły okres rywalizacji o władzę partii politycznych i prezydenta²¹. Prawica portugalska, wsparta przez socjalistów, wprowadziła w zakresie materii, które stanowią przedmiot niniejszego opracowania, zmiany w dwóch płaszczyznach, a mianowicie zlikwidowała Radę Rewolucji, a stosunki parlament – prezydent – rząd uregulowała, wzmacniając Zgromadzenie Republiki. Ta nowelizacja miała więc fundamentalny charakter, a kolejna przeprowadzona w 1989 r. omawianych kwestii w zasadzie nie dotyczyła, wprowadzając jedynie korekty redakcyjne lub postanowienia, nie zmieniające struktury i mechanizmu sprawowania władzy²².

Powołanie w miejsce Rady Rewolucji Rady Państwa jako organu konsultacyjnego prezydenta przywróciło portugalskiej konstytucji charakter demokratycznej ustawy zasadniczej. Trzeba zatem podkreślić, że władza cywilna, eliminując armię ze struktury rządów, uzyskała właściwą pozycję w systemie władzy.

Model władzy opiera się w dalszym ciągu na koncepcji dualistycznej. Tak prezydent, jak i parlament korzystają z tego samego typu legitymizacji władzy. Prezydent jest jednak nie tylko reprezentantem Republiki Portugalskiej, ale również gwarantem niezawisłości narodowej, jedności państwa i funkcjonowania demokratycznych instytucji (art. 123 konstytucji). To nawiązanie do art. 5 konstytucji francuskiej z 1958 r. nie stało się jednak inspiracją do wykorzystania innych rozwiązań francuskich. Konstytucyjne uznanie prezydenta jako gwaranta stanowi, nawet gdyby nie szły za tym inne dodatkowe uregulowania, podstawę przyjęcia, że ustawa zasadnicza kreuje prezydenta jako stróża konstytucji²³.

Podstawowym zagadnieniem, które pojawia się przy analizie postanowień nowelizacji, jest pytanie o elementy racjonalizowania ustroju politycznego. Aktualnie prezydent dysponuje większymi możliwościami rozwiązania Zgromadzenia Republiki aniżeli poprzednio. Zgodnie z art. 136 pkt e konstytucji głowa państwa rozwiązuje parlament po wysłuchaniu opinii Rady Państwa i partii politycznych, wchodzących w skład Zgromadzenia Republiki. Z punktu widzenia teoretycznego opinie te nie mają charakteru wiążącego. Praktycznie rzecz oceniając, mogą być pominięte tylko dla uzyskania krótkotrwałego efektu tak, jak to miało miejsce w odniesieniu do pierwszego rządu powołanego z inicjatywy prezydenta.

Konstytucja przyjmuje obecnie, że rozwiązania parlamentu nie można dokonać w okresie pierwszych sześciu miesięcy po jego wyborze oraz w ciągu ostatniego pół roku kadencji prezydenta, a także, gdy obowiązuje stan oblężenia lub stan wyjątkowy. Odmiennie aniżeli poprzednio prezydent jest władny rozwiązać Zgromadzenie Republiki zawsze, gdy odrzuciło ono program rządowy. Pierwotne postanowienie o obligatoryjności rozwiązania parlamentu, jeśli przyjmując wniosek o wotum nieufności dla rządu lub odrzucając wniosek o wotum zaufania dla rządu spowodowało po raz trzeci upadek gabinetu, utraciło moc prawną.

Zagadnieniem o szczególnym znaczeniu dla utrzymania kwalifikacji systemu władzy jako parlamentaryzmu racjonalizowanego jest uprawnienie do mianowania przynajmniej premiera i aktualnie prezydent uzyskał w tej dziedzinie rozszerzenie zakresu swobody, bowiem jest zobowiązany wysłuchać jedynie stanowiska partii reprezentowanych w Zgromadzeniu Republiki oraz mieć na uwadze wyniki wyborów (art. 190 ust. 1 konstytucji).

Podobnie, jak w przypadku decyzji dotyczącej rozwiązania parlamentu, jego niezależność w wykonaniu powyższego uprawnienia jest ograniczona względami natury politycznej.

Generalnie rzecz ujmując, należy przyjąć, że po nowelizacji możliwości powstawania rządów mniejszościowych tak prezydenckich, jak i parlamentarnych, zostały utrzymane, a nawet stały się aktualnie bardziej realne. Wnioski te wynikają przede wszystkim z faktu, że trafne postanowienia zostały utrzymane, natomiast inne, o charakterze nierealistycznym, uchylone. W szczególności chodzi tu o zatwierdzenie programu rządowego i głosowanie wniosku o wotum nieufności. Nadal obowiązuje zasada, że program rządu jest poddawany głosowaniu tylko wówczas, jeśli zostanie zgłoszony wniosek o jego odrzucenie, a dla jego przyjęcia jest wymagana absolutna większość głosów (art. 195 ust. 3 i 4 konstytucji). Dyskusja nad programem trwać może aktualnie nie dłużej niż trzy dni, a premier jest zobowiązany przedstawić program swego gabinetu w terminie dziesięciu dni od uzyskania nominacji (art. 195 ust. 3 i 1 konstytucji). Warto zwrócić uwagę na przepisy dyscyplinujące działanie zarówno premiera, jak i parlamentu, choć to nie wiąże się bezpośrednio z aktywnością prezydenta. Wszelako nie pozwala na rozwlekanie procedury powoływania premiera i rządu, wymuszając szybkie tworzenie porozumień.

Nowelizacja konstytucji utrzymała zasadę podwójnej odpowiedzialności rządu, tj. przed Zgromadzeniem Republiki i prezydentem. W stosunku jednak do poprzedniego unormowania została wprowadzona istotna zmiana, gdyż prezydent jest władny zdymisjonować rząd wyłącznie w przypadku, jeśli okaże się to konieczne do zabezpieczenia regularnego funkcjonowania demokratycznych instytucji (art. 198 ust. 2 konstytucji). Prezydent jest zobowiązany uzyskać w tej materii opinię Rady Państwa, która nie ma charakteru wiążącego. Analogicznie, jak przed nowelizacją, prezydent korzysta z powyższego uprawnienia dymisjonując premiera, co powoduje upadek całego rządu (art. 194 i 189 konstytucji).

Na gruncie nowego uregulowania odpowiedzialności rządu przed prezydentem pojawia się pytanie o zakres swobody, jaką głowa państwa dysponuje, dymisjonując rząd z własnej inicjatywy. Nie ulega wątpliwości, że zastrzeżenie, które określa warunki dopuszczalności działania prezydenta nie ma charakteru formalnego, ale właśnie wyznacza granice owej swobody. Kwestia jest tym bardziej ważna i skomplikowana, że odpowiedzialność przed prezydentem jest polityczna, a więc w pewnych kategoriach subiektywna. Odpowiedzialność polityczna ma swoje umocowanie w stopniu zaufania politycznego, jakim prezydent darzy premiera i jego rząd. A zatem, czy w pojęciu zabezpieczenia regularnego funkcjonowania demokratycznych instytucji może się mieścić także działanie, dla którego kryterium będzie zaufanie polityczne? Zdaniem autorów jednego z komentarzy do konstytucji, zastrzeżenie zawarte w art. 198 ust. 2 konstytucji nie może być traktowane jako ograniczenie dymisjonowania rządu w związku z utratą przez niego zaufania prezydenta²⁴. Wydaje się, że ten pogląd byłoby trudno zaakceptować bez zastrzeżeń. W obecnym stanie prawnym prezydent nie może działać tylko i wyłącznie w oparciu o zindywidualizowane poczucie zaufania politycznego, jakim darzy rząd. Ten punkt widzenia jest jednak czysto formalistyczny, gdyż także pod rządami konstytucji w pierwotnej wersji praktycznie musiał uwzględnić sytuację polityczną. Nie mamy zatem w żadnym przypadku do czynienia z dowolnością działania prezydenckiego. Art. 198 ust. 2 konstytucji wprowadza jednak dodatkowe, bowiem jakby instytucjonalne, obostrzenia w zakresie dymisjonowania rządu przez prezydenta. Aktualnie ma ono wyjątkowy charakter, tzn. może być zastosowane tylko w szczególnym przypadku rozpadu systemu instytucji władzy, a więc kryzysowi politycznemu musi towarzyszyć również kryzys instytucjonalny.

Wprowadzenie powyższej zmiany, w dziedzinie podwójnej odpowiedzialności rządu, spowodowało przekształcenie prawnoustrojowej pozycji prezydenta z władzy regulującej we władzę stróża konstytucji.

Niezmienione pozostało uprawnienie prezydenta do przewodniczenia Radzie Ministrów, które jest nadal uwarunkowane wnioskiem premiera. Analogicznie też kierownictwo ogólną polityką rządu należy do wyłącznej kompetencji premiera. Zasadne jest zatem twierdzenie, że prezydent nie uczestniczy we władzy rządu. Nowelizacja utrzymała więc podstawową cechę systemu parlamentaryzmu zrationalizowanego.

Istotnym zmianom zostały natomiast poddane unormowania, dotyczące prezydenckiego weta ustawodawczego. W szczególności odnosi się to do weta stosowanego wobec aktów normatywnych rządu. Nowelizacja wprowadziła termin 40 dni, w ciągu których prezydent jest zobowiązany dokonać promulgacji lub, o ile jej odmawia, przedstawić rządowi na piśmie przyczyny podjętej decyzji (art. 139 ust. 4 konstytucji). Prezydent stosuje obligatoryjnie weto w przypadku, gdy Trybunał Konstytucyjny orzekł niekonstytucyjność. Analogicznie, jak poprzednio, weto prezydenckie jest absolutne. Wydaje się, że ten środek oddziaływania prezydenta na kierunek prac rządu utrwalił się już w praktyce politycznej Portugalii. Konsekwentnie stosowane weto prezydenckie może prowadzić do rzeczywistej politycznej odpowiedzialności rządu przed prezydentem.

Odnosnie weta stosowanego wobec aktów normatywnych Zgromadzenia Republiki trzeba przede wszystkim zwrócić uwagę, że katalog materii, w stosunku do których przełamanie weta wymaga kwalifikowanej większości głosów, uległ rozszerzeniu i obejmuje aktualnie także wprowadzone w 1989 r. ustawy organiczne. Wzmocnia to pozycję prezydenta w stosunku do parlamentu. Ponadto warto w tym miejscu jeszcze wspomnieć, że po ostatniej nowelizacji prezydent uzyskał prawo decyzji w sprawie rozpisania referendum, przy czym z odpowiednim wnioskiem władny jest wystąpić parlament lub rząd.

Aktualnie wykaz kompetencji prezydenta jest analogicznie zredagowany, jak w pierwotnej wersji konstytucji. Obowiązuje więc podział na kompetencje wykonywane w stosunku do innych organów (art. 136 konstytucji), kompetencje własne (art. 137 konstytucji) i kompetencje w zakresie stosunków międzynarodowych (art. 138 konstytucji). W swej istocie kompetencje te pozostały w zasadzie nie zmienione, ale należy zwrócić uwagę na przyznanie prezydentowi uprawnień do mianowania i odwoływania, na wniosek rządu, szefa i wiceszefa Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych oraz szefów sztabów trzech rodzajów broni (art. 136 pkt p konstytucji). W ten sposób powrócono do typowego dla krajów demokratycznych podporządkowania armii władzy cywilnej. Wreszcie zagadnienie to trzeba uzupełnić o wskazanie, że na mocy art. 274 ust. 1 i 2 konstytucji prezydent przewodniczy powołanej w 1982 r. Najwyższej Radzie Obrony Narodowej utworzonej jako specjalny organ konsultacyjny w sprawach dotyczących obrony narodowej oraz organizacji funkcjonowania i dyscypliny Sił Zbrojnych.

Podsumowując analizę pozycji prawnoustrojowej prezydenta, należy wskazać, że po uwzględnieniu likwidacji Rady Rewolucji, generalnie rzecz biorąc została zachowana analogiczna struktura władzy, jak przed 1982 r., zaś wprowadzone zmiany sprowadzają się do zneutralizowania uprawnień głowy państwa. Portugalski system władzy mieści się nadal w koncepcji parlamentaryzmu racjonalizowanego, o czym w porównaniu z modelem semiprezydenckim ostatecznie decyduje fakt, iż prezydent nie jest władny z własnej inicjatywy przewodniczyć Radzie Ministrów. Parlament uzyskał natomiast wzmocnienie swojej pozycji tak w stosunku do rządu, jak i głowy państwa. Relacja Zgromadzenie Republiki – prezydent nie jest zatem oparta na zasadzie względnej równowagi. Model prezydentury jednoznacznie nawiązuje do formuły stróża konstytucji wyposażonego w funkcje moderatora. Prezydent jest pomyślany jako instytucja ochrony systemu politycznego, w mniejszym zaś stopniu jako aktywny czynnik władzy. Mimo te ustalenia pojawia się pytanie, jak w praktyce ukształtuje się pozycja i rola polityczna głowy państwa?

2. Zgodnie z przewidywaniami de Sousy praktyka polityczna, która wytworzyła się po zmianach konstytucji, nie odbiegała w okresie kadencji gen. Eanesa od charakteryzującej lata 1976–1982 i bynajmniej nie można mówić o osłabieniu pozycji prezydenta²⁵⁾. Dążył on zdecydowanie do samodzielnego rozstrzygania kryzysów rządowych, czego wyrazem było w szczególności rozpoznanie przedterminowych wyborów parlamentarnych w grudniu 1982 r., wbrew stanowisku partii politycznych, zmierzających do utworzenia kolejnego gabinetu. Powstały wówczas koalicyjny rząd większościowy PS – PSD przyniósł pewną stabilizację władzy, ale nie wpłynęło to w istotny sposób na ograniczenie interwencji prezydenckich. W tym okresie, tj. od czerwca 1983 r. do jesieni 1985 r. nie mogły mieć już one jednak praktycznie innej formy, aniżeli krytyka działalności gabinetu. Nie było bowiem podstaw prawnokonstytucyjnych do obalenia rządu.

W opinii rządu „publiczna krytyka gabinetu przez prezydenta Republiki (...) jest sprawą poważną i niezwykle wydarzeniem w ustroju demokratycznym”²⁶⁾. Tak odmienna koncepcja prezydentury, jaką prezentowali rząd i głowa państwa wykluczała porozumienie. Gen. Eanes opowiadał się wręcz za wzmocnieniem swojej pozycji, przede wszystkim przez wprowadzenie referendum jako instrumentu, którego zastosowanie zależałoby od głowy państwa.

Sposób kształtowania prezydentury uległ całkowitej zmianie z chwilą wyboru na to stanowisko Mário Soaresa (luty 1986 r.). Swoją koncepcję prezydentury określił on jako dążenie do zachowania neutralności a ponadto gwarantowanie stabilizacji i pokoju społecznego. Uznał też, że zadaniem prezydenta jest wykonywanie funkcji moderatora życia politycznego w kraju²⁷⁾.

Oceniając działalność polityczną prezydenta Soaresa trzeba podkreślić, że skutecznie dążył on do wzmocnienia pozycji rządu i premiera. Było to tym bardziej ważne, że w ten sposób wspomagał mniejszościowy gabinet Cavaco Silvy (PSD) odracząc niebezpieczeństwa kolejnych przedterminowych wyborów parlamentarnych. Dla osiągnięcia tego celu dwukrotnie skorzystał z przysługującego mu prawa weta ustawodawczego w stosunku do ustaw Zgromadzenia Republiki przyjętych głosami lewicowej opozycji parlamentarnej dysponującej większością głosów. Prezydent popierał więc koncepcje rządowe, mimo że sam był orientacji socjalistycznej. Ważne jest również to, że działał przeciwko partiom, dzięki którym uzyskał prezydenturę. Analogicznie postąpił decydując się na sprzeczną ze stanowiskiem lewicowej opozycji nominację wiceszefa Sztabu Generalnego Sił Zbrojnych uznając w ten sposób słuszność propozycji złożonej przez rząd.

Na podstawie dokonanych ustaleń należy stwierdzić, że funkcję gwaranta regularnego funkcjonowania demokratycznych instytucji (art. 123 konstytucji) prezydent pojmował nie tyle jako ograniczenie do interwencji w sytuacji kryzysu rządowego, lecz jako możliwość stymulowania relacji pomiędzy rządem i parlamentem. Ten okres działalności Soaresa cechowało zatem przyjęcie roli arbitra.

W sytuacji kryzysu rządowego spowodowanego upadkiem mniejszościowego gabinetu Cavaco Silvy, prezydent ponownie zajął stanowisko spreczne z koncepcją socjalistów, odrzucając ich propozycję tworzenia większościowego rządu i rozwiązując parlament, rozpisł przedterminowe wybory. Soares miał bowiem pełną świadomość iluzoryczności lewicowej większości w Zgromadzeniu Republiki, co potwierdziły wybory, w których bezwzględną większość uzyskali socjaldemokraci. Warto zauważyć, że prezydent nie zdecydował się również na powołanie rządu z własnej inicjatywy, jak czynił to gen. Eanes.

Podsumowując można przyjąć, że model prezydentury w wykonaniu M. Soaresa polegał na podejmowaniu działań w sytuacjach rzeczywiście ostatecznych i w sprawach o szczególnym znaczeniu, a więc gdy była zagrożona stabilność rządu. Soares nie wkraczał zatem w bieżący tok prac rządu i nie angażował się w jego krytykę. Tę samą koncepcję zastosował również po wspomnianych wyborach, gdy parlament zdołał wyłonić większościowy, stabilny rząd.

Mrio Soares został wybrany na prezydenta również w kolejnych wyborach, których druga tura odbyła się w lutym 1991 r.²⁸). W inauguracyjnym przemówieniu zapowiedział kontynuację przyjętej w pierwszej kadencji koncepcji udziału prezydenta w sprawowaniu władzy. Pamiętać jednocześnie trzeba, że począwszy od wyborów parlamentarnych w 1987 r. portugalski rząd posiada bezwzględną większość w Zgromadzeniu Republiki. Jest to, jak się wydaje w świetle przeprowadzonych analiz, okoliczność o istotnym znaczeniu w praktycznej realizacji postanowień konstytucji, przyjmującej model parlamentaryzmu zrationalizowanego.

Przypisy

1. K. Loewenstein: *Teoría de la Constitución*. trad. de *Verfassungslehre*, Barcelona 1976, s. 113.
2. J. J. Gomes Canotilho, V. Moreira: *Constituição da República Portuguesa*, Anotada, Coimbra 1978.
3. Jedyną osobą cywilną mógł być, zgodnie z art. 143 ust. 1 konstytucji, wyłącznie prezydent.
4. Bliżej na temat zastosowania zasady powszechności w wyborach prezydenckich w Portugalii por. A. Łabno-Jabłońska: *Ewolucja prawno-politycznej pozycji prezydenta w Portugalii (1976–1987)*, *Studia Prawnicze*, z. 1/1990.
5. J. J. Gomes Canotilho, V. Moreira: *Constituição...*, s. 254 i n.
6. Znaczenie tych cech systemu politycznego podkreślają w szczególności: J. Miranda: *A Constituição de 1976. Formas, estrutura, princípios fundamentais*, Lisboa 1978, s. 429–430, a w literaturze polskiej J. Stembrowicz: *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 164. Słusznie natomiast twierdzi Duverger, że tak formalne, jak i praktycznie wykonywane uprawnienia prezydenta winny być równorzędnie traktowane. M. Duverger: *Institutions politiques et droit constitutionnel. Le système politique français*, Paris 1976, s. 194, 208.
7. J. J. Gomes Canotilho, V. Moreira: *Constituição...*, s. 371–372.
8. Kadencja Zgromadzenia Republiki jest czteroletnia i dzieli się na sesje legislacyjne, trwające od 15 października do 15 czerwca każdego roku w danej kadencji (art. 174 ust. 1 i art. 177 ust. 1 konstytucji).
9. Znaczenie tego uprawnienia podkreśla M. Duverger: *Xeque Mate*, Lisboa 1979, s. 30.
10. J. J. Gomes Canotilho, V. Moreira: *Constituição...*, s. 292.
11. Promulgacji podlegają dwa spośród wydawanych przez rząd dekretów, tj. dekrety z mocą ustawy i dekrety wykonawcze.
12. Cyt. za P. Santana Lopes, J. Durão Barroso: *Sistema de governo e sistema partidário*, Lisboa 1980, s. 39–40.
13. PS (Partido Socialista), CDS (Centro Democrático Social) Centrum Demokratyczno-Społeczne. Bliżej na temat systemu partyjnego Portugalii por. A. Łabno-Jabłońska: *System partyjny Portugalii w: Systemy partyjne Europy Zachodniej*, t. I Włochy, Hiszpania, Portugalia, Francja, Belgia, Warszawa 1991.
14. M. Rebelo de Sousa: *Os partidos políticos no direito constitucional português*, Braga 1983, s. 575. Zgodnie z art. 200 pkt b i c konstytucji kierownictwo polityką zagraniczną państwa należy do kompetencji rządu.
15. J. Miranda: *A Constituição...*, s. 429.
16. M. Rebelo de Sousa: *Os partidos...*, s. 577.
17. Cyt. za P. Santana Lopes, J. Durão Barroso: *Sistema...*, s. 50.
18. PSD – Partido Social-Democrático – Partia Socjaldemokratyczna, PPM – Partido Popular Monrquico – Partia Ludowo-Monarchistyczna, PCP – Partido Comunista Portugues – Portugalska Partia Komunistyczna, MDP/CDE – Movimento Democrático Portugues/Comissão Democrática Eleitoral – Demokratyczny Ruch Portugalski/Demokratyczna Komisja Wyborcza.
19. P. Santana Lopes, J. Durão Barroso: *Sistema...*, s. 83.
20. Tamże, s. 71.
21. I. Morais, J. M. Ferreira de Almeida, R. L. Leite Pinto: *Constituição República Portuguesa, anotada e comentada*, Lisboa 1983. Nowelizacja konstytucji objęła oprócz struktury władzy także inne zagadnienia. Bliżej na ten temat por. A. Łabno-Jabłońska: *Nowelizacja konstytucji portugalskiej*, PiP 1984 nr 4.
22. *Constituição da República Portuguesa de 2 de Abril de 1976 alterada pelas Leis Constitucionais n^{os} 1/82 e 1/89* w: J. Magalhães: *Dicionário da revisão constitucional*, Lisboa 1989. W dalszej części opracowania zmiany dokonane w 1982 r. będą przedstawione z uwzględnieniem nowelizacji przeprowadzonej w 1989 r.
23. Por. K. Grzybowski: *Moderator Imperii*, *Czasopismo Prawno-Historyczne*, 1963 nr 2.
24. I. Morais, J. M. Ferreira de Almeida, R. L. Leite Pinto: *Constituição...*, s. 388–389.
25. M. Rebelo de Sousa: *Os partidos...*, s. 607. Pierwsza nowelizacja konstytucji nastąpiła w okresie II kadencji prezydenta Eanesa, na którą został wybrany w 1980 r.
26. Kronika nr 1503 z 1985 r., s. 256.
27. Kronika nr 1520 z 1986 r., s. 62. Wraz z objęciem prezydentury M. Soares zrezygnował z funkcji sekretarza generalnego PS.
28. Podobnie, jak w wyborach w 1986 r. konieczne było przeprowadzenie drugiej tury, gdyż żaden z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości głosów.

Prezydent Federalny w świetle Ustawy Zasadniczej i praktyki konstytucyjnej RFN

I. Uwagi wstępne

Zastanawia niewielka ilość niemieckich publikacji w tytułowej kwestii¹⁾. Brak zainteresowania doktryny instytucją prezydenta nie jest z pewnością prostą konsekwencją jego pozycji w systemie prawnym RFN. Taką współzależność można by co najwyżej odnieść do tzw. środków masowego przekazu.

Powściągliwy okazał się również ustawodawca konstytucyjny w kreśleniu wizerunku głowy państwa. Skonstatować należy brak ogólnej dyspozycji, która definiowałaby ten organ, względnie sytuowałaby go w hierarchii instytucjonalnej. Nie należy zresztą przeceniać takiej wstępnej kwalifikacji. Zespół norm kompetencyjnych, posilkowy ewentualnie przepisami proceduralnymi odnośnie do sposobu desygnacji, stanowi wystarczający wyznacznik pozycji organu w mechanice ustrojowej państwa. Ponadto walor jurydyczny takich syntez jest wątpliwy, a ich wartość interpretacyjna, jeżeli idzie o legitymizację tzw. niepisanych uprawnień prezydenta, dyskusyjna. Sformułowanie, iż jest on głową państwa, jako przykład logicznej tautologii, jest mało poznawcze.

Obiter dicta, teoria prawa konstytucyjnego nie stworzyła modelu prezydentury w poszczególnych systemach sprawowania władztwa państwowego. Wzmocnienia teoretycznego wymagałaby również koncepcja prezydenta utożsamianego z czwartą władzą. Czy jest ona w stanie falsyfikować wywodzące się z monteskiuszowskich przymysłów metody racjonalizacji funkcji państwowych? Niedostateczna jest również egzegeza pojęcia głowy państwa. Przyjęło się zamiennie używać tego terminu z pojęciem prezydenta. Zaważyły na tym z pewnością względy stylistyczne i norma językowa. Trzeba jednak mieć świadomość co do różnicy w prawnej konotacji obu określeń. Pragmatyczny niejako charakter niniejszego szkicu eliminuje możliwość rozważań teoretycznych, tym niemniej zdawać należy sobie sprawę z niedostatku dociekań koncepcyjnych²⁾.

Nieodzowne wydaje się natomiast poprzedzenie zasadniczego wątku opracowania ogólną charakterystyką aparatu państwowego RFN. Jak wiadomo, klasyczny system parlamentarno-gabinetowy, definiowany jako zespół zasad polityczno-ustrojowych, określających w szczególności sposób wzajemne stosunki między trzema naczelnymi organami państwowymi: parlamentem, głową państwa i rządem, a mianowicie w taki, że rząd powoływany przez głowę państwa musi mieć zaufanie parlamentu, doczekał się kilku odmian, lub jak chcą niektórzy, racjonalizacji. Owo udoskonalenie podstawowej koncepcji przyjęło w RFN nazwę systemu kanclerskiego, co sugerowałoby *prima facie* szczególne stanowisko szefa rządu. Stosunki między nim a ministrami wyznaczone są zasadą podporządkowania kanclerzowi i odpowiedzialności wobec niego członków rządu. Ustawa Zasadnicza wyklucza możliwość uchwalenia parlamentarnego wotum nieufności wobec ministra. Kanclerz zajmuje samodzielną pozycję w systemie federalnych organów państwowych i to strukturalne wyodrębnienie uzasadnione jest samoistnymi kompetencjami władczymi niemieckiego premiera, z których wymienić trzeba przede wszystkim uprawnienie do formowania składu rządu i prawo do ustalania „wytycznych polityki” bońskiej administracji. Szczególny status kanclerza manifestuje się również w utrudnionej formalnie procedurze jego odwołania. Doktryna nadała jej nazwę „konstruktywnego wotum nieufności”. W myśl art. 67 Ustawy Zasadniczej (dalej UZ) dopuszczalne jest obalenie kanclerza tylko przez wybór jego następcy bezwzględną większością głosów.

Warunkiem *sine qua non* systemu parlamentarno-gabinetowego jest dwustopniowa egzekutywa złożona z głowy państwa oraz z rządu, który przez nią powoływany i jej podporządkowany posiada zarazem zaufanie parlamentu. Na ile, wobec powyższego, pozycja Prezydenta Federalnego wyróżnia system kanclerski? Czy w RFN funkcjonuje trójstopniowa egzekutywa, skoro kanclerz jako organ jednoosobowy usytuowany został ponad gabinetem? Czy zatem system kanclerski nie stanowi nowej jakości w sposobie sprawowania władztwa państwowego?

Odnośnie do pierwszego pytania, należy tę zależność dostrzegać: pozycja głowy państwa jest relewantna dla identyfikacji systemowej. Dedukcyjnie uprawniony jest sylogizm, iż skoro wzrosło znaczenie kanclerza, a dążenie

do zachowania równowagi instytucjonalnej przyświecało twórcom Ustawy Zasadniczej, to zmaleć musiała rola innego monokratycznego organu w pionie organów władzy wykonawczej.

Odpowiedź na drugie pytanie winna być negatywna: można mówić o formalnie trójelementowej egzekutywie, a stosunki nadrzędności i podrzędności zostały jedynie bardziej zróżnicowane i skomplikowane. Wobec powyższego trzecia wątpliwość jest bezprzedmiotowa.

Nie sposób uniknąć w tym wprowadzeniu odniesień historycznych. Z tego punktu widzenia obecna pozycja prezydenta stanowi swoistą antytezę jego weimarskiego poprzednika. Według konstytucji Rzeszy z 11 VIII 1919 r. egzekutywa federalna składała się z prezydenta i rządu³⁾. Status tego pierwszego wykazuje pewne analogie z systemem prezydenckim. Plebiscytarny sposób elekcji w jakimś stopniu uniezależniał prezydenta od Reichstagu. Niemalże kompetencje władcze (prawo do przedterminowego rozwiązania parlamentu, powoływanie i odwoływanie kanclerza i ministrów, zarządzanie referendum, naczelne dowództwo sił zbrojnych) zapewniały mu znaczące stanowisko w systemie organów państwa. Swoistą syntezę pozycji prezydenta Rzeszy doktryna upatruje w art. 48 konstytucji weimarskiej. Zgodnie z jego dyspozycją prezydent w sytuacji poważnego naruszenia lub zagrożenia bezpieczeństwa państwa mógł podejmować konieczne środki przeciwdziałające, łącznie z użyciem siły i zawieszeniem praw zasadniczych. O użyciu tych środków prezydent powiadamiał niezwłocznie Reichstag, na żądanie którego musiały one zostać uchylone. Jak widać, istniały w sferze rozwiązań konstytucyjnych mechanizmy gwarantujące w stabilnym układzie sił zasadę *checks and balances*. Przekonuje również o tym art. 43 konstytucji, przewidujący procedurę złożenia prezydenta z urzędu w drodze referendum na wniosek kwalifikowanej większości posłów. Praktyka polityczna, destabilizująca system weimarski, sfalsyfikowała sprawność tych zabezpieczeń. Zaważyła również w pewnej mierze na koncepcji prezydentury w wydaniu bońskiej Ustawy Zasadniczej.

Nie bez przyczyny zatem, w tzw. projekcie z Chiemsee postulowano w jego art. 75 utworzenie swego rodzaju kolegalnej głowy państwa złożonej z przewodniczących obu ciał ustawodawczych oraz kanclerza⁴⁾. Każdy z nich sprawowałby przewodnictwo gremium kolejno na zasadzie rotacji. W uzasadnieniu podniesiono, że takie kolegium miałyby przede wszystkim reprezentować federację na zewnątrz, a jego konstrukcja lepiej oddawałaby dynamikę władzy państwowej. Dzięki funkcjom głównym sprawowanym przez poszczególnych członków, w strukturę kolegium niejako wmontowano mechanizm samokontroli. Z drugiej jednak strony, odnotować należy głosy, głównie posłów z FDP, optujące w trakcie debaty nad konstytucją za systemem prezydenckim⁵⁾.

Istotny, z punktu widzenia klarowności opisu interesującego nas organu, a co ważniejsze zupełności i miarodajności analizy, jest dobór właściwej metody referowania pozycji prezydenta w systemie instytucjonalnym RFN. Jej wyznacznikami, oprócz sposobu desygnacji i konstrukcji odpowiedzialności, są przede wszystkim kompetencje pojmowane jako zakres przedmiotowy działania głowy państwa. Nie bez znaczenia jest próba ich kategoryzacji. Najprościej byłoby, w ślad za systematyką konstytucji, omówić kolejne normy kompetencyjne Ustawy Zasadniczej poświęcone prezydentowi. Taki zabieg nie miałby cech klasyfikacji, lecz stanowiłby rekonstrukcję modelu normatywnego prezydentury. Bardziej ambitną próbą systematyzacji byłoby przetworzenie informacji podanych przez ustawodawcę konstytucyjnego, budując ich hierarchię, która niekoniecznie musi być zbieżna z jego preferencjami. Można by też bardziej skomplikować podział, wprowadzając kryterium kwalifikacyjne organu i wyróżnić np. kompetencje właściwe głowie państwa, organowi egzekutywy, strażnikowi konstytucji itp. Nota bene takie podejście, identyfikując pozareprezentacyjne funkcje prezydenta, *eo ipso* pozwala ocenić poziom jego normatywnego usytuowania. Kolejną możliwość klasyfikacji osiągnąć można dzięki analizie strukturalnej, kiedy to bada się wzajemne relacje prezydenta z innymi organami systemu, tym samym uwzględniając w jakimś stopniu kompetencje tych organów wobec głowy państwa, co określamy mianem indykatora nie wprost jej pozycji. Najbardziej jednak reprezentatywną próbą jest analiza funkcjonalna. Kryterium wyodrębnienia stanowi tu zdolność do działania prezydenta w różnych zakresach władztwa państwowego. Mając powyższe na uwadze, wyróżniliśmy cztery grupy kompetencji: uprawnienia prezydenta w zakresie władzy ustawodawczej, wykonawczej, w stosunkach zewnętrznych i sądowej. Rozważania w tej materii poprzedziliśmy analizą procedury wyboru prezydenta oraz zagadnienia jego odpowiedzialności.

II. Zagadnienie wyboru Prezydenta Federalnego

Rozstrząsanie zawichości ordynacji wyborczej musi zostać zredukowane tu do norm najistotniejszych⁶⁾. Mają one i tak przecież instrumentalny charakter wobec instytucji, której substrat osobowy powołują. Można oczywiście zastanawiać się, *toutes proportions gardes*, nad rolą tzw. przymiotników prawa wyborczego, a zwłaszcza zasady powszechności i bezpośredniości elekcji prezydenckiej w identyfikowaniu *prima facie* pozycji prezydenta w systemie instytucjonalnym państwa. Innymi słowy: czy sposób wyboru przesądza o rodzaju uprawnień i *rebours*. Otóż nie wydaje się nam, aby istniała korelacja między normą proceduralną a kompetencyjną w tym względzie. Co prawda tzw. prezydent parlamentarny, jak wykazuje porównawcze prawo konstytucyjne, z reguły pełni jedynie funkcje głowy państwa. Tym niemniej znane są systemy parlamentarne, w których prezydent pochodzi z wyborów

powszechnych, a jego uprawnienia, np. w Austrii, nie są imponujące. Ponadto nie należy przeceniać znaczenia takiej powszechnej elekcji dla legitymizacji kompetencji władczych interesującego nas organu. Zarówno o modelu wyborczym, jak i jakości kompetencji rozstrzyga ustawodawca konstytucyjny. Iluzoryczna jest również niezależność tzw. prezydenta plebiscytnego od parlamentu. Jeżeli uznać, iż względy proceduralne mają o niej decydować, to taką „autonomię” równie dobrze zapewnia zróżnicowany okres trwania pełnomocnictw obu organów. Nie można natomiast dezawuować wpływu głosowania powszechnego na funkcję reprezentacyjną głowy państwa, a także na poziom jej politycznego autorytetu.

Jak wiadomo, prezydenta RFN wybiera Zgromadzenie Federalne składające się z ogółu deputowanych do Bundestagu i parytetowej liczby członków wybieranych w systemie proporcjonalnym przez parlamenty krajowe, niekoniecznie spośród parlamentarzystów (art. 54 UZ). Jest to więc wersja wyboru parlamentarnego zmodyfikowana przez federalną strukturę państwa. Z partyjno-politycznego punktu widzenia Zgromadzenie Federalne jest swoistą syntezą parlamentarnych układów politycznych⁷). Prezydentem może być każdy Niemiec, który ukończył 40 lat i posiada prawo wyborcze. Kandydatów zgłaszają pisemnie poszczególni członkowie Zgromadzenia Federalnego, dołączając pisemną zgodę ubiegającego się o urząd. W praktyce kandydatury wyłaniane są w drodze porozumień międzypartyjnych. W myśl Ustawy Zasadniczej za wybranego uważa się kandydata, który otrzymał bezwzględną większość głosów ustawowej liczby posłów. Jeżeli w dwóch kolejnych głosowaniach żaden z kandydatów takiej większości nie uzyskał, w trzeciej turze obowiązuje zwykła większość. Przed każdym kolejnym głosowaniem można zgłaszać nowych kandydatów.

Prawomocna ważność wyboru i złożenia przysięgi są konstytucyjnymi przesłankami objęcia urzędu przez elekta. Rota przysięgi, ustalona dyspozycją art. 56 UZ, zakończona została fakultatywnym ślubowaniem religijnym. Prezydent składa ją przed zebranymi wspólnie członkami obu izb ustawodawczych.

Kadencja interesującego nas organu obliczona została na 5 lat z możliwością kolejnej reelekcji. Za termin *a quo* należy uznać złożenie przysięgi.

Prezydencka incompatibilitas mieści się w tradycyjnym schemacie neutralizacji głowy państwa i zgodnie z art. 55 UZ nie może rezydent Willi Hammerschmid (oficjalna siedziba prezydenta RFN) piastować mandatu poselskiego, objąć teki ministerialnej ani sprawować żadnego płatnego urzędu, wykonywać zawodu, względnie należeć do kierownictwa lub rady nadzorczej przedsiębiorstwa.

Przyjął się poza tym zwyczaj, że Prezydent Federalny rezygnuje z chwilą swego wyboru z członkostwa partii politycznej lub przynajmniej uznaje się za zawieszonego w prawach członkowskich na czas pełnienia swego urzędu. Praktyka ta ma podkreślać formalnie ogólnonarodowe, ponadpartyjne stanowisko każdorazowej głowy państwa⁸).

III. Problem odpowiedzialności Prezydenta Federalnego

Jak tytułowa kwestia waży na pozycji głowy państwa? Dychotomiczny podział na odpowiedzialność polityczną i prawną ma zastosowanie również do sposobów ponoszenia przez prezydenta konsekwencji za swoje czyny. Ustawa Zasadnicza nie wprowadza ich rozróżnienia na związane z urzędowaniem i popełnione bez związku z nim. Odpowiedź zatem na wstępne pytanie należy odnieść do określonego rodzaju odpowiedzialności, wyróżniającego się jej przesłankami, skutkami oraz statusem egzekutora.

Jeżeli mamy na uwadze sformalizowane kategorie odpowiedzialności, to teza o politycznej nieodpowiedzialności prezydenta, wobec braku możliwości jego złożenia z urzędu w drodze np. referendum, jest oczywista. Natomiast ten sam efekt może zostać osiągnięty pozanormatywnymi środkami: brak akceptacji dla polityki głowy państwa wymusić może jej ustąpienie.

Nieodpowiedzialność polityczna w systemie parlamentarnym nie oznacza, jak wiadomo, przywileju „bezkarności” dla arbitralnych decyzji prezydenta, lecz okupiona jest ograniczającą jego samodzielność instytucją kontrasygnaty, przenoszącej odpowiedzialność na sygnujących akty urzędowe głowy państwa. Wiadomo również, że nie wszystkie czynności prezydenta są kontrasygnowane. Czy oznacza to, że chronione są swoistym immunitetem materialnym? Czy np. rozwiązanie parlamentu zamiast mianowania tzw. kanclerza mniejszości może narazić prezydenta na odpowiedzialność polityczną? Jak się łatwo domyślić, wobec braku egzekutora takiej odpowiedzialności, prezydent nie ponosi konsekwencji powyższego mylnego wyboru. Ta sfera dyskrejonowego decydowania jest albo wymuszona określoną sytuacją prawną, np. przerwą w funkcjonowaniu organów egzekutywy uzasadnioną wyborami (art. 63 ust. 4 UZ) lub rodzaj kompetencji ma drugorzędny charakter (art. 39 ust. 3, 93 ust. 1 pkt 1, 69 ust. 3 UZ). Potencjalne więc zagrożenie odpowiedzialnością polityczną dowodzi bądź znaczenia kompetencji, bądź tylko autonomii w jej wykonywaniu.

Odpowiedzialność prawna prezydenta może przybrać postać konstytucyjnej (art. 61 UZ), quasi-karnej (art. 18 UZ) oraz karnej.

Przesłanką odpowiedzialności konstytucyjnej jest umyślne naruszenie Ustawy Zasadniczej lub innej ustawy federalnej. Wydaje się, że odpowiedzialność taka winna być ściśle powiązana z ujemnymi następstwami czynu. Każda z izb ustawodawczych władna jest kwalifikowaną większością głosów swych członków postawić głowę państwa w stan oskarżenia. Sprawę rozpatruje Federalny Trybunał Konstytucyjny (dalej FTK), który może (w drodze tymczasowego zarządzenia) zawiesić prezydenta w urzędowaniu, a uznając go winnym – złożyć z urzędu, przy czym owo pozbawienie uzależnione jest od uznania Trybunału. Może on poprzestać jedynie na orzeczeniu winy. W razie natomiast usunięcia, jako jednej z przesłanek opróżnienia urzędu prezydenta, uprawnienia jego wykonuje prezydent Rady Federalnej. Odpowiedzialność konstytucyjna stanowi standardowy mechanizm regulacyjny w systemie parlamentarnym, sprzężony z dystrybucją i racjonalizacją władzy państwowej, a skutkujący w skrajnych przypadkach skróceniem pełnomocnictw prezydenckich.

Jak natomiast zakwalifikować nadużycie praw zasadniczych, o których stanowi art. 18 UZ? Jest to swoisty rodzaj odpowiedzialności, który jednak wyczerpuje znamiona dolegliwości karnoprawnej. Sankcją za nadużycie szeregu wolności, prawa własności i azylu do walki z demokratycznym, wolnościowym ustrojem jest orzeczenie przez FTK utraty wymienionych praw zasadniczych. Ze stylistyki przepisu (użycie kwantyfikatora „kto”) można wnosić o ogólnym podmiocie czynu. Może teoretycznie dopuścić się go również prezydent, przy czym naruszenie przez niego wymienionych w art. 18 konstytucyjnych dyspozycji stanowi zbieg odpowiedzialności konstytucyjnej z karą *sui generis*. FTK, orzekając pozbawienie praw zasadniczych, nie mógłby w jednym wyroku złożyć prezydenta z urzędu. Są to formalnie dwa różne postępowania. Odpowiedzialność głowy państwa z art. 18 UZ warunkowana jest uchyleniem immunitetu przez Bundestag. Prawomocne orzeczenie o utracie praw zasadniczych byłoby co prawda wiążące dla składu Trybunału, wyrokującego o odpowiedzialności konstytucyjnej co do faktu naruszenia Ustawy Zasadniczej, tym niemniej nie mogłoby zastąpić ani wniosku o pociągnięcie do odpowiedzialności, ani uchwały stawiającej w stan oskarżenia. W praktyce już sam wyrok skazujący z art. 18 zmusiłby prezydenta do ustąpienia.

Do głowy państwa stosuje się odpowiednio przepisy Ustawy Zasadniczej o immunitecie poselskim, chroniącym przed odpowiedzialnością karą. Zgodnie więc z art. 46 ust. 2 UZ w związku z art. 60 ust. 4 UZ za popełnienie czynu zagrożonego karą może być prezydent pociągnięty do odpowiedzialności lub aresztowany tylko za zgodą Parlamentu Federalnego, chyba że zostanie ujęty na gorącym uczynku. Jest to, jak widać, immunitet formalny, utrudniający jedynie ściganie, lecz nie depenalizujący czynów przestępnych głowy państwa, których osądzenie może doprowadzić do opróżnienia urzędu.

IV. Kompetencje Prezydenta Federalnego

1. Uprawnienia w zakresie władzy ustawodawczej

Prezydent RFN wobec izb ustawodawczych wykonuje niektóre klasyczne kompetencje głowy państwa w systemie parlamentarnym, zaznaczające się współdziałaniem w realizacji funkcji prawodawczej i organizacyjnej parlamentu.

Odnosnie do działalności legislacyjnej Bundestagu aktywność prezydenta dotyczy tylko jej ostatniego etapu, gdyż nie posiada interesujący nas organ prawa inicjatywy ustawodawczej. Uchwalone ustawy zostają podpisane (wygotowane) przez prezydenta oraz opublikowane w Federalnym Dzienniku Ustaw (art. 82 ust. 1 UZ). Ich wygotowanie poprzedza kontrasygnata kanclerza lub właściwego ministra. Podpisanie i zarządzenie ogłoszenia mają wszelkie cechy promulgacji *eo ipso* warunkują więc nabranie przez akt prawny mocy obowiązującej.

Prezydent nie jest tu związany konstytucyjnymi terminami. Znane są przypadki wielomiesięcznych opóźnień decyzji, niejednokrotnie negatywnych, o sygnowaniu ustaw⁹⁾. Jak widać z praktyki, głowa państwa może odmówić podpisania ustawy. Nie ma natomiast w doktrynie zgodności co do powodów zaniechania.

Nie kwestionuje się na ogół kompetencji do kontroli formalnej, w której prezydent bada czy zachowany został tryb ustawodawczy. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji rozbieżnego interpretowania udziału w nim Rady Federalnej. Kilkakrotnie Rada odmawiała zgody na ustawę, a Parlament Federalny uznawał, że ustawa takiej zgody nie wymaga i podejmował uchwałę o odrzuceniu sprzeciwu Rady Federalnej. W takim wypadku rozstrzygnięcie, czy ustawa doszła do skutku z zachowaniem konstytucyjnego trybu, należy do prezydenta¹⁰⁾.

Wątpliwości dotyczą natomiast kompetencji prezydenckiej odnośnie do materialnej oceny konstytucyjności ustawy¹¹⁾. Co prawda jest utrwalony w konstytucjonalizmie niemieckim wizerunek prezydenta jako strażnika konstytucji¹²⁾, jednak oponenci powołują się na wyłączność kompetencji kontrolnej FTK¹³⁾.

Z całą pewnością natomiast odmowa podpisania ustawy nie może być argumentowana brakiem jej politycznej zasadności¹⁴⁾. Zaniechanie wygotowania nie może być również motywowane brakiem celowości wydania ustawy.

Sporną kwestią jest odpowiedzialność głowy państwa za podpisanie ustawy ewidentnie sprzecznej z konstytucją¹⁵⁾. Jak zauważa A. Hamann, prezydent powinien być szczególnie zobowiązany do przestrzegania przepisów Ustawy Zasadniczej, ponieważ jako jedyny konstytucyjny organ ponosi z tego tytułu odpowiedzialność przed FTK. Stąd też prezydenckie prawo kontroli konstytucyjności ustaw winno być interpretowane jako powinność¹⁶⁾. Naruszenia jakiego przepisu Ustawy Zasadniczej dopuściłby się prezydent aprobując niekonstytucyjną ustawę? Czy w grę mogłaby wchodzić formuła przysięgi z art. 56 UZ (przysięgam (...) strzec i bronić Ustawy Zasadniczej (...)? Są to wątpliwości, których szczegółowe wyjaśnienie wykracza poza ramy niniejszego szkicu, tym niemniej należałoby potwierdzić możliwość postawienia prezydenta w stan oskarżenia z powodu promulgacji ustawy oczywiście sprzecznej z konstytucją, przy czym uzasadnienie wniosku winno powoływać konkretny przypis naruszony przez izby ustawodawcze i art. 56 (obowiązek strzeżenia konstytucji).

Jakie są konsekwencje odmowy podpisania ustawy? Klasyczne weto zawieszające wymusza ponowne głosowanie. Według art. 73 konstytucji weimarskiej prezydent Rzeszy zakwestionowaną przez siebie ustawę musiał z urzędu poddać pod ogólnonarodowe referendum. Efekty zaniechania promulgacji są inne: ustawa wraca do parlamentu nie w celu ponownego uchwalenia kwalifikowaną większością głosów, lecz jej reasumpcji, o ile oczywiście FTK potwierdzi wątpliwości prezydenta co do konstytucyjności. Jeżeli Trybunał ich nie podzieli, wówczas ponowna odmowa naraża prezydenta na odpowiedzialność konstytucyjną.

Zdawać by się mogło, iż prezydent, jako organ egzekutywy, powinien posiadać kompetencje wykonawcze wobec ustaw federalnych realizowane w drodze rozporządzeń. Uprawnienie takie zostało przez Ustawę Zasadniczą przewidziane jedynie dla rządu lub poszczególnych ministrów (art. 80 ust. 1 UZ), co znacząco dezawuuje prezydencką funkcję rządzenia.

W związku z ustawodawstwem pozostaje kolejna kompetencja interesującego nas organu, która jednak nie jest wykonywana wobec parlamentu, a umożliwia działalność ustawodawczą tzw. kanclerzowi mniejszości. Idzie tu o stan wyższej konieczności ustawodawczej wprowadzany przez prezydenta na wniosek rządu zaakceptowany przez Radę Federalną (art. 81 UZ). Przesłanką ogłoszenia tego stanu jest, najogólniej to ujmując, kryzys instytucjonalny, wyrażający się sprawowaniem rządów przez kanclerza, który utracił zaufanie Bundestagu. Wyjątkowy tryb ustawodawczy może zostać wprowadzony dla konkretnych projektów ustaw, jeżeli odrzucił je parlament pomimo ich połączenia z wnioskiem o wotum zaufania lub oznaczenia ich przez rząd mianem pilnych, w sytuacji gdy parlament uprzednio już odmówił kanclerzowi wyrażenia wotum zaufania i nie został rozwiązany przez prezydenta w trybie art. 68 UZ¹⁷⁾. Projekt ustawy, dla którego został wprowadzony stan wyższej konieczności, jest ponownie przedstawiany Parlamentowi Federalnemu. Jeżeli parlament: a) odrzuci projekt, b) uchwali go w brzmieniu nie satysfakcjonującym rządu, c) nie zakończy prac nad projektem w terminie 4 tygodni – ustawa dochodzi do skutku w wersji projektu rządowego po jej uprzednim zaakceptowaniu przez Radę Federalną (art. 81 ust. 2 UZ).

Nie wnikając w zawisłości proceduralne i ograniczenia przedmiotowe instytucji, która może być wprowadzona tylko na sześć miesięcy w okresie urzędowania danego kanclerza¹⁸⁾, nie sposób nie dostrzec realnego znaczenia Prezydenta Federalnego w jej potencjalnym urzeczywistnieniu. Wprowadzenie wyjątkowego stanu dla ustawodawstwa nie zależy co prawda wyłącznie od woli głowy państwa, lecz inspirowane jest przez inne podmioty. Wybór procedowania pojawia się w momencie złożenia wniosku przez Rząd Federalny. Owo dyskrecyjne, arbitralne uprawnienie decydowania o trybie ustawodawczym i możliwość wpływania na losy rządu czyni prezydenta realnym nośnikiem władzy w sytuacji wyjątkowej, wymagającej aktywności właśnie od głowy państwa.

Instytucja wyjątkowego trybu ustawodawczego nie znalazła dotychczas praktycznego zastosowania, co potwierdza jej szczególny, antykryzysowy charakter.

Prezydent Federalny zachował określone uprawnienia związane z funkcjonowaniem parlamentu. W klasycznym schemacie organizacyjnym głowa państwa zwołuje, zamyka i odracza sesję organu ustawodawczego. W praktyce tryb procedowania (sesyjny lub permanentny) ma istotne znaczenie dla zakresu takich kompetencji. W systemie kanclerskim prezydent ma prawo żądać zwołania Parlamentu Federalnego przed terminem ustalonym dla najbliższego kolejnego posiedzenia (art. 39 ust. 3 UZ). Z żądaniem takim mógłby prezydent wystąpić np. w razie opróżnienia urzędu kanclerskiego, jeśli nastąpiło ono w okresie między posiedzeniami parlamentu¹⁹⁾.

Instytucję rozwiązania parlamentu przez prezydenta Rzeszy znała konstytucja weimarska, uzależniając tę czynność od każdorazowo innego powodu (art. 25). Bońska Ustawa Zasadnicza przewiduje możliwość skrócenia pełnomocnictw Bundestagu jedynie w obliczu kryzysu rządowego. Konstytucyjnie dopuszczalne jest rozwiązanie przez prezydenta parlamentu, jeżeli nie jest on w stanie wybrać kanclerza (art. 63 ust. 4 UZ) oraz gdy odmówi mu zaufania (art. 68 ust. 1 UZ). Szerzej o tym piszemy w kolejnym punkcie.

2. Uprawnienia prezydenta w zakresie władzy wykonawczej

Na plan pierwszy wysuwają się tu kompetencje kreacyjne wobec egzekutywy, wyczerpujące się w aktach nominacyjnych członków rządu i wyższych urzędników administracji federalnej²⁰⁾. Przede wszystkim jednak prezydent przedstawia Parlamentowi Federalnemu kandydata na kanclerza (art. 63 ust. 1 UZ). Tzw. efekt kanclerski wyborów parlamentarnych ogranicza propozycje personalne do osoby desygnowanej na szefa urzędu

przez koalicję partyjną już w trakcie kampanii wyborczej. Oczywiście teoretycznie jest do pomyślenia sytuacja, w której prezydent sprzeciwi się popieranej przez większość parlamentarną kandydaturze i przedstawi swojego kandydata, chociaż niektórzy niemieccy autorzy taką możliwość wykluczają, a zgłoszenie kandydata większości uważają wręcz za konstytucyjną powinność głowy państwa²¹⁾. Trudno ten pogląd zweryfikować, gdyż praktyka ten *sui generis* plebiscytarny wybór kanclerza potwierdza. Konstytucyjnym natomiast obowiązkiem prezydenta jest nominacja kandydata, który uzyskał bezwzględną większość głosów (art. 63 ust. 2 UZ). Powyższy sposób wyłaniania szefa rządu można by, w ślad za L. Garlickim, określić mianem procedury podstawowej, w której rola prezydenta nie wykracza poza notarialną funkcję głowy państwa²²⁾.

Art. 63 UZ przewiduje w swych kolejnych dyspozycjach szczególne warianty procedowania. Prawo zgłaszania kandydata na kanclerza przechodzi na posłów przy zachowaniu parametru bezwzględnej większości koniecznej do wyboru. Jeżeli i w drugiej turze głosowania kandydat Bundestagu wymaganej większości nie uzyska, prezydent obowiązany jest w terminie 7 dni podjąć decyzję o nominacji względnie rozwiązać parlament i zarządzić nowe wybory (art. 63 ust. 3 i 4 UZ). *Ratio legis* art. 63 jest oczywista. Twórcom Ustawy Zasadniczej chodziło o zapewnienie parlamentowi efektywnej zdolności kreacyjnej, poprzez zróżnicowanie procedur, z których jego rozwiązanie potraktowane zostało jako ostateczny środek. Mimo, iż w 43-letniej historii RFN kanclerza powoływano zawsze w drodze podstawowej procedury – mechanizm alternatywny, uaktywniający *in fine* rolę głowy państwa, przekonuje do koncepcji prezydentury jako władzy rezerwowej.

Ministrowie są powoływani i odwoływani przez prezydenta na wniosek kanclerza (art. 64 ust. 1 UZ). Ustabilizowany jest w piśmiennictwie pogląd, iż propozycje szefa rządu odnośnie jego składu personalnego nie mogą być kwestionowane przez głowę państwa ze względów politycznych²³⁾.

Również w niejako ratyfikacyjne tylko uprawnienia wyposażono prezydenta w procedurze odwołania kanclerza z powodu wyrażenia mu konstruktywnego wotum nieufności polegającego, jak wiadomo, na wybraniu przez parlament nowego szefa rządu bezwzględną większością głosów (art. 67 ust. 1 UZ)²⁴⁾. Prezydent obowiązany jest przychylić się do wniosku i mianować następcę.

Natomiast inne konsekwencje pociąga za sobą oddalenie wniosku kanclerza o wotum zaufania. Wobec braku większości parlamentarnej, popierającej szefa rządu, może on zwrócić się do prezydenta z wnioskiem o rozwiązanie Bundestagu (art. 68 ust. 1 UZ). Dopiero w sytuacji kryzysu parlamentarnego prezydent przeobraża się z notariusza w realnego decydenta, rozstrzygającego samodzielnie (nie jest związany wnioskiem kanclerza) o losach naczelnych organów państwa w ten sposób, iż skraca pełnomocnictwa legislatywy bądź, odmawiając jej rozwiązania i nie uwzględniając wniosku kanclerza o wprowadzenie stanu wyższej konieczności ustawodawczej, zmusza egzekutywę do ustąpienia²⁵⁾. Prawo do rozwiązania Parlamentu Federalnego ograniczone jest czasowo (21 dni od złożenia wniosku) i wygasa, jeżeli Bundestag, głosami większości swych członków, wybierze innego Kanclerza Federalnego (art. 68 ust. 1 UZ).

Oprócz funkcji kreacyjnej, której realne znaczenie w normalnym stanie funkcjonowania władzy państwowej sprowadzić można do czynności formalnych, prezydent pełni *ceteris paribus* funkcję regulacyjną w zakresie władzy wykonawczej. Jego akceptacji wymaga regulamin Rządu Federalnego (art. 65 UZ). Określa też w drodze zarządzeń rangi służbowe w administracji federalnej oraz rodzaje pieczęci służbowych. Na mocy ustawy z 26 maja 1957 r. ustanawia i nadaje ordery i tytuły honorowe oraz może zarządzić ich utratę. W zakresie tych administracyjnych kompetencji prezydent wydaje również szczegółowe przepisy, dotyczące flag i godła państwa²⁶⁾.

W tej grupie kompetencji mieszczą się ponadto tzw. uprawnienia militarne interesującego nas organu. Są one niewątpliwie spektakularnym miernikiem pozycji głowy państwa. Konsekwentnie jednak i w tym zakresie ustawodawca konstytucyjny wyznacza prezydentowi rolę drugorzędną i ograniczoną, w przeciwieństwie do twórców weimarskiej Ustawy Zasadniczej, którzy wyposażyli prezydenta Rzeszy w realne zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi połączone z ich dowodzeniem. Ponadto na mocy art. 48 konstytucji mógł on użyć siły dla zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego. Związane z tym negatywne doświadczenia praktyki konstytucyjnej zaważyły, jak już wspomniano, na koncepcji prezydentury bońskiej konstytucji, która pozbawiła głowę państwa atrybutów władzy wojskowej.

Zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi sprawuje w okresie pokoju federalny minister obrony (art. 65 a UZ), a w tzw. stanie obrony (*Verteidigungsfall* – stan militarnego zagrożenia państwa z zewnątrz lub wojny) Kanclerz Federalny (art. 115 b UZ)²⁷⁾.

Prezydent mianuje jedynie wyższych oficerów, wydaje przepisy np. o umundurowaniu oraz nadaje sztandary jednostkom Bundeswehry²⁸⁾.

3. Uprawnienia prezydenta w zakresie władzy w stosunkach zewnętrznych

Tytułowe pojęcie (*auswärtige Gewalt*) nie jest zdefiniowane w Ustawie Zasadniczej, w doktrynie natomiast łączy się je z konstytucyjnoprawną kompetencją do rozstrzygania o zewnętrznych stosunkach państwa rozumianych z kolei jako jego prawne relacje z innymi podmiotami prawa międzynarodowego określone tymże prawem²⁹⁾. Udział organów państwowych w wykonywaniu władzy w stosunkach zewnętrznych nie jest w doktrynie niemiec-

kiej ujmowany jednolicie. Można w tym zakresie wyróżnić dwie zasadnicze tendencje. Jedną, wynikającą z tradycji teorię „wyłącznej właściwości egzekutywy”, według której ustawodawca może uczestniczyć w wykonywaniu władzy w stosunkach zewnętrznych jedynie w przypadkach jednoznacznie określonych w Ustawie Zasadniczej. Drugą tendencję stanowi teoria władzy złożonej (kombinierte Gewalt), według której odróżniane są dwa nośniki wykonywania władzy w stosunkach zewnętrznych – egzekutywa i legislatura³⁰⁾. Nie wnikając w zawłość teoretyczne podziału władzy, należałoby się zastanowić w jakim stopniu jej nośnikiem w stosunkach zewnętrznych jest prezydent³¹⁾.

Art. 59 ust. 1 UZ stanowi: „Prezydent Federalny reprezentuje federację międzynarodowoprawnie. W imieniu federacji zawiera on umowy z państwami obcymi. Wysyła i przyjmuje przedstawicieli dyplomatycznych”. Rację ma E. Menzel, iż w kwestii powyższych uprawnień istnieje duża zgodność w praktyce państw³²⁾.

Zbyt daleko idący jest pogląd o prawie kształtowania przez Prezydenta Federalnego polityki zagranicznej³³⁾. Nie jest to również jedynie formalna reprezentacja państwa na zewnątrz³⁴⁾. Między tymi skrajnymi opiniami zawiera się więc rzeczywisty wpływ głowy państwa na powyższą kwestię. Ujawnia się on w prawie konsultacji kanclerskich wytycznych polityki zagranicznej, w możliwości zgłaszania zastrzeżeń pod jej adresem³⁵⁾ oraz w żądaniu informacji o zamierzeniach w tej materii³⁶⁾. W praktyce wpływ ten był wszakże minimalny w okresie rządów K. Adenauera, wzrósł natomiast za prezydentury H. Lübkego, który próbował niekiedy poddawać krytycznej ocenie niektóre aspekty polityki zagranicznej rządu³⁷⁾.

W świetle orzecznictwa i piśmiennictwa niemieckiego prezydent ma pełnomocnictwo do zawierania umów międzynarodowych³⁸⁾. Umocowanie do działania w imieniu państwa wynika niewątpliwie z art. 59 ust. 1 UZ. Samodzielność jednak tego działania jest ograniczona kontrasygnatą (art. 58 UZ). Decyzja o zawarciu umowy, a także o jej ratyfikacji należy do Rządu Federalnego. Ponadto niektóre ważniejsze umowy wymagają akceptacji organów ustawodawczych (art. 59 ust. 2 UZ). Ratyfikacja takich traktatów ma więc czysto formalny charakter.

Reasumując, należy dojść do wniosku, iż Prezydent Federalny nie odgrywa aktywnej roli w dziedzinie władzy zewnętrznej, a jej nośnikiem jest jedynie w sensie wykonywania woli innych organów państwa. Słuszna jest zatem myśl S. Magiery, że art. 59 ust. 1 zawiera jedynie formalne uprawnienia prezydenta, natomiast kompetencja materialna przysługuje Rządowi Federalnemu oraz organom ustawodawczym w ramach zasad parlamentarnego systemu rządzenia³⁹⁾.

4. Uprawnienia prezydenta w zakresie władzy sądowej

Również ta grupa kompetencji nie wykracza poza tradycyjne, niejako standardowe, uprawnienia głowy państwa odnośnie do wymiaru sprawiedliwości. I tak w myśl art. 60 ust. 1 i 2 UZ prezydent mianuje i zwalnia sędziów federalnych oraz wykonuje prawo łaski.

Nie sposób mówić tu o prezydenckiej funkcji kreacyjnej wobec sądownictwa. Nominacja ma charakter formalny. O powoływaniu sędziów sądów federalnych rozstrzygają już to organy ustawodawcze w drodze wyboru (FTK – art. 94 UZ), już to minister rzeczowo właściwy dla danej dziedziny sądownictwa wspólnie z Komisją Wyboru Sędziów (art. 95 UZ). O formalnym charakterze nominacyjnych uprawnień głowy państwa świadczy możliwość delegowania tej kompetencji na inne organy (art. 60 ust. 3 UZ).

Prezydent nie ma wpływu na kształt personalny Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Może jedynie wszczynać przed nim postępowania w sporach konstytucyjnych między najwyższymi organami Federacji o zakres ich praw i obowiązków (art. 93 ust. 1 pkt 1 UZ). Nie jest natomiast uprawniony do złożenia wniosku w przedmiocie kontroli konstytucyjności normy prawnej⁴⁰⁾.

Prezydent wykonuje prawo łaski na szczeblu federalnym. Ułaskawienie od wyroków sądów krajowych przysługuje właściwemu organowi kraju, zazwyczaj jego premierowi. Sposób wykonywania tego prawa normuje osobne zarządzenie prezydenta, w którym zastrzegł on niektóre wypadki do własnej decyzji, a pozostałe przekazał innym organom federalnym. Akty łaski prezydenta muszą być kontrasygnowane przez właściwego członka rządu⁴¹⁾.

V. Uwagi końcowe

W podsumowaniu powyższych rozważań można by pokusić się o próbę syntetycznego ujęcia wizerunku niemieckiego prezydenta, wykorzystując w tym względzie jego doktrynalne charakterystyki.

Nie będziemy natomiast zastanawiać się tu nad wpływem czynników osobowych na jego pozycję. Osobowość głowy państwa, przy daleko idącym ograniczeniu swobody realizacji jej roli w systemie prawnym RFN może, co najwyżej, wpływać na interpretację sformalizowanych kompetencji prezydenckich.

Tradycyjnie już w piśmiennictwie postrzegany jest interesujący nas organ jako władza neutralna (*neutrale Kraft*)⁴²⁾. Spośród kilku teoretycznych modeli *pouvoir neutre* najbardziej przystawalna do niemieckiej prezyden-

tury wydaje się koncepcja neutralności pojmowanej jako władza mediacji⁴³⁾. Rola głowy państwa jako czynnika równowagi wzrasta szczególnie w sytuacjach kryzysów rządowych⁴⁴⁾.

Prezydent jako reprezentant jedności państwa, to również klasyczny nieomal atrybut tego urzędu⁴⁵⁾. Najogólniej tę funkcję utożsamia się z gwarantowaniem wiarygodności międzynarodowoprawnej państwa oraz bezpieczeństwa obrotu prawnego w przypadku konfliktu instytucjonalnego lub sporu kompetencyjnego⁴⁶⁾.

Można również napotkać w doktrynie pogląd, porównujący aktywność prezydenta z rolą speakera Izby Gmin, który, jak wiadomo, nie podejmuje samodzielnie żadnych istotnych decyzji, lecz troszczy się o ich dojście do skutku w odpowiedniej formie⁴⁷⁾.

Jak nietrudno zauważyć, tego rodzaju funkcje nie znajdują dostatecznego uzasadnienia w statuowanych Ustawą Zasadniczą kompetencjach interesującego nas organu. Desygnat nazwy: arbiter, mediator, reprezentant jedności państwa nie posiada konstytucyjnej proveniencji. Rację ma zatem T. Ellwein pisząc, że urząd Prezydenta Federalnego równie mało uzasadniony jest jego bezpośrednimi obowiązkami i prawami, jak instytucja monarchy w parlamentarnej demokracji⁴⁸⁾. Trawestując odnoszące się do tego ostatniego sformułowanie, można by powiedzieć, iż prezydent „przewodniczy, ale nie rządzi”. Owo zróżnicowanie struktury władztwa państwowego na *auctoritas* i *potestas* znalazło w osobie prezydenta RFN chyba najdalej idące odzwierciedlenie.

Jaka *ratio legis* przemawia, wobec powyższego, za urzędem prezydenta w niemieckim systemie konstytucyjnym? Z pewnością nie decydowały o tym niesamoistne i drugorzędne kompetencje, lecz raczej potrzeba ich bezstronnego i niezawisłego wykonywania. Innymi słowy, funkcji „notariusza państwa” nie mógłby w powyższy sposób pełnić ani kanclerz, ani prezydent Bundestagu. Jest jeszcze jeden istotny argument, dokumentujący użyteczność urzędu głowy państwa w mechanice ustrojowej RFN. Wywodząca się z zasady *checks and balances* prezydencka funkcja korektora systemu instytucjonalnego w sytuacji jego destabilizacji wykazuje uniwersalną przydatność. Tę potencjalną prezydencką aktywność uruchamianą w kryzysie konstytucyjnym określamy mianem władzy rezerwowej.

Racjonalizacja niemieckiego systemu parlamentarnego dotyczy, jak widać, również urzędu prezydenta. Świadczy o niej nie tylko układ stosunków między parlamentem a rządem, lecz także konstytucyjny *modus operandi* na wypadek destabilizacji tego układu. Wówczas, dzięki działaniom prezydenta, kryzys instytucji nie przeradza się w kryzys państwowy. I nawet, jeśli praktyka rejestruje jeden tylko wypadek zastosowania tych nadzwyczajnych kompetencji głowy państwa, to tym samym przecież potwierdza zarówno racjonalizację systemu, jak i racjonalność ustawodawcy konstytucyjnego.

Przypisy

1. Instytucji Prezydenta Federalnego poświęcono zaledwie dwie monografie: W. Kaltefleitera (1970) i H. J. Winklera (1967).
2. Szczególna rekomendacja należy się, wobec powyższego, monografii włoskiej prezydentury pióra Z. Witkowskiego (Z. Witkowski, Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch, Toruń 1991), który podejmuje ambitną i ze wszech miar udaną próbę teoretycznych rozważań o urzędzie prezydenta (zob. zwłaszcza ss. 39–46).
3. Por. G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 19. Ein Kommentar Für Wissenschaft und Praxis, Berlin 1930, s. 219 i n.
4. Por. R. W. Füsselein, Entstehungsgeschichte der Artikel des Grundgesetzes, „Jahrbuch des öffentlichen Rechts” 1951, nr 1, s. 397 i n.
5. Ibidem, s. 399.
6. Szczegółowy sposób wyboru reguluje ustawa z 25 kwietnia 1959 r. o wyborze Prezydenta Federalnego przez Zgromadzenie Federalne (Bundesgesetzblatt I, s. 230).
7. Tak L. Janicki, Ustrój państwowy Republiki Federalnej Niemiec, Poznań 1986, s. 431.
8. Ibidem, s. 435.
9. Por. L. Garlicki, Parlament a rząd w Republice Federalnej Niemiec, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk 1978, s. 155.
10. Ibidem, s. 156.
11. Za opowiadają się m.in.: W. Böttcher, Zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 1977, s. 157, T. Ellwein, Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1973, s. 343, G. Leder, Institutionen und Probleme der parlamentarischen Demokratie, Hannover 1971, s. 70. Odmienny pogląd reprezentuje S. Berger, Materielles Prüfungsrecht des Bundespräsidenten?, „Zeitschrift für Parlamentsfragen”, 1971, s. 9, która uznaje prezydencką promulgację ustaw za sprzeczną z systemem parlamentarnym i naruszającą wyłączność ustawodawczą legislatury.
12. Por. C. Schmitt, Der Hüter der Verfassung, Tübingen 1931, s. 132 i następne, W. Böttcher, op.cit., s. 157, T. Ellwein, op.cit., s. 349.
13. Por. C. Ladenburger, Die Prüfungszuständigkeit des Bundespräsidenten bei der Ausfertigung von Gesetzen, Freiburg 1966, s. 146.
14. Por. L. Garlicki, op.cit., s. 155.
15. Por. T. Ellwein, op.cit., s. 343.
16. A. Haman, Das Grundgesetz, Neuwied, Berlin 1961, s. 359.
17. Por. L. Garlicki, op.cit., s. 159.
18. Ibidem.
19. Por. Mangolds H., F. Klein, Das Bonner Grundgesetz, Berlin-Frankfurt am Main 1964, t. 2, s. 906.
20. Kategorie tych funkcjonariuszy wymienia federalna ustawa urzędnicza z 3 stycznia 1977 r. (Bundesgesetzblatt I, s. 795).

21. Tak H. Mangoldt, F. Klein, op.cit., s. 1227.
22. L. Garlicki, Ustrój polityczny Republiki Federalnej Niemiec, Warszawa 1985, s. 199.
23. Ibidem, s. 200. Podobnie L. Janicki, op.cit., s. 446. K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1985, s. 248, dopuszcza możliwość formalnoprawnej kontroli wniosku kanclerskiego. Podobnie T. Eschenburg, Staat und Gesellschaft in Deutschland, München 1965, s. 640. Odnotować należy jednak przypadek odmowy przez prezydenta T. Heussa nominacji ministra w rządzie K. Adenauera.
24. Taki wypadek zdarzył się w historii RFN jeden raz. W dniu 1 X 1982 r. za wnioskiem w przedmiocie konstruktywnego votum nieufności głosowało 256 deputowanych i tą bezwzględną większością głosów wybrano H. Kohla kanclerzem federalnym.
25. Jedyne wypadek rozwiązania Bundestagu miał miejsce w październiku 1972 r., kiedy to w sytuacji patu parlamentarnego kanclerz W. Brandt przedstawił 20 X wniosek o wyrażenie mu votum zaufania i po odrzuceniu go wystąpił do prezydenta o rozwiązanie parlamentu.
26. Por. L. Janicki, op.cit., s. 448.
27. Szerzej por. K. Hesse, op.cit., s. 208.
28. Por. L. Janicki, op.cit., s. 450.
29. Por. T. Maunz, G. Dürig, R. Herzog, Grundgesetz. Kommentar, München-Berlin 1968, uwagi do art. 32, A. Bleckmann, Grundgesetz und Völkerrecht, Berlin 1975, G. H. Reichel, Die auswärtige Gewalt nach dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949, Berlin 1967.
30. Por. J. Barcz, System prawny RFN wobec norm prawa międzynarodowego, Warszawa 1986, s. 81.
31. Takim mianem określa głowę państwa D. Seidel, Der Bundespräsident als Träger der auswärtigen Gewalt, Berlin 1972.
32. E. Menzel, Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Hamburg 1950, s. 11.
33. Por. E. Stein, Amtshilfe in auswärtigen Angelegenheiten, Berlin, Heidelberg, New York 1975, s. 55.
34. Tak M. Sobolewski, Ratyfikacja umów międzynarodowych według Konstytucji NRF, „Biuletyn Niemcoznawczy” 1970, z. 6, s. 9.
35. Por. K. Nowak, Uprawnienia egzekutywy i legislatywy w sprawach polityki zagranicznej RFN, „Sprawy Międzynarodowe” 1978, nr 5, s. 104.
36. Por. T. Ellwein, op.cit., s. 346.
37. Por. L. Janicki, op.cit., s. 451.
38. Por. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, t. 1, s. 410, W. Pigorsch, Einordnung völkerrechtlicher Normen in das Recht der Bundesrepublik, Hamburg 1959, s. 85. Odmienne K. Nowak, op.cit., s. 104.
39. S. Magiera E. Menzel, K. Ipsen, Völkerrecht, München 1979, s. 65.
40. Szerzej por. W. M. Góralski, Wykładnia ustaw w działalności Związkowego Trybunału Konstytucyjnego RFN, Warszawa-Wrocław 1976, s. 37.
41. Por. L. Janicki, op.cit., s. 449.
42. Tak m.in.: G. Leder, op.cit., s. 67, C. Schmidt, op.cit., s. 132 i następne, Z. Witkowski, op. cit., s. 40 i n.
43. Por. T. Ellwein, op.cit., s. 349, C. Schmitt, op.cit., s. 137.
44. Tak L. Janicki, op.cit., s. 452.
45. Por. T. Ellwein, op.cit., s. 347, G. Leder, op.cit., s. 71, C. Schmitt, op.cit., s. 159.
46. Por. T. Ellwein, op.cit., s. 347.
47. Ibidem, s. 350.
48. Ibidem, s. 348.

Instytucja prezydenta w konstytucjonalizmie czechosłowackim

Polska – podobnie jak wszystkie współczesne państwa Europy Środkowej i Południowo-Wschodniej – kształtuje obecnie swój ustrój państwowy i przygotowuje się do uchwalenia nowej konstytucji. W pracach tych odwołujemy się przede wszystkim do własnych doświadczeń historycznych, wywodzących się głównie z okresu międzywojennego, ale w pewnym zakresie korzystamy również z wiedzy posiadanej na temat funkcjonowania poszczególnych instytucji ustrojowych w warunkach państwa socjalistycznego. Proces integracji europejskiej i kształtowanie nowej pozycji Polski w świecie sprawiają, że budując swój ustrój znajdujemy się również pod ogromnym wpływem prawa międzynarodowego; są to liczne normy prawne uznawane powszechnie, jak i regulacje i zobowiązania regionalne, w tym szczególnie tzw. standardy europejskie, formułowane zwłaszcza w dokumentach Rady Europy. W poważnym stopniu oddziałują również na nas regulacje i instytucje stosowane w konstytucjach innych państw, głównie z Europy Zachodniej oraz Stanów Zjednoczonych. Ich wyrazem są wypowiediane często hasła o konieczności „powrotu do normalności” czy „sięgania po wypróbowane wzory”, będące w znacznej mierze wynikiem pewnego wyidealizowanego obrazu świata zachodniego w społeczeństwach państw socjalistycznych. Istnieje jednak pełna świadomość niemożności bezpośredniego przeniesienia konkretnych rozwiązań na nasz grunt. Znajomość obcych wzorów modeli ustrojowych ma natomiast niesłychanie ważne znaczenia dla przytaczania argumentów, przemawiających za bądź przeciw konkretnym instytucjom czy regulacjom¹⁾.

Bardzo duże zafascynowanie konstytucjonalizmem zachodnim sprawia, że przy poszukiwaniu własnych konstrukcji ustrojowych zbyt mało uwagi, a może nawet wcale, nie przywiązuje się do rozwiązań i doświadczeń państw bezpośrednio z Polską sąsiadujących. Uwaga ta w szczególności odnosi się do Czechosłowacji. Pomimo wielu istotnych różnic pomiędzy naszymi państwami, takich chociażby, jak skład narodowy i będąca tego konsekwencją inną formą ustroju terytorialnego, rolę Kościoła Rzymsko-Katolickiego czy odmienną jednak sytuację ekonomiczną, wskazać można również wiele bardzo istotnych podobieństw. Są nimi m.in. wspólna przynależność do grupy Słowian Zachodnich, zbliżone oświadczenia komunistycznego autorytaryzmu, występowanie obecnie wielości partii politycznych i niedorozwoju systemu partyjnego czy niski poziom kultury politycznej i prawnej. Dlatego też uważam, że istnieje możliwość, a nawet konieczność, uwzględnienia wniosków wypływających z ponad siedemdziesięcioletniego w wielu przypadkach funkcjonowania czechosłowackich rozwiązań²⁾.

W moim przekonaniu w Polsce należy ponownie bardzo dokładnie przyjrzeć się zwłaszcza Konstytucji Republiki Czechosłowackiej z 29 lutego 1920 r.³⁾. Akt ten wprowadził – podobnie jak w Polsce Konstytucja marcowa z 1921 r. – system rządów parlamentarno-gabinetowych. Doświadczenia czechosłowackie okresu międzywojennego dowodzą jednak, iż w dobie powszechnego kryzysu parlamentaryzmu w przeważającej części Europy istniała możliwość zachowania istniejącego modelu z niewielkimi jego modyfikacjami. Nie jest też przypadkowe, że konstytucja ta obowiązywała również po II wojnie światowej do czasu całkowitego przejęcia władzy w państwie przez komunistów w 1948 r. oraz że wyraźnie oddziaływała na terminologię i konstrukcje niektórych rozwiązań późniejszych ustaw zasadniczych⁴⁾.

Szczególne znaczenie wydają się jednak posiadać czechosłowackie doświadczenia, wypływające z istnienia i funkcjonowania instytucji prezydenta. Czechosłowacja była bowiem jedynym państwem w byłym bloku krajów socjalistycznych, w którym potrafiono utrzymać ciągłość jej występowania w systemie naczelnych organów władzy. Było to nawet sprzeczne z powszechnym odchodzeniem (zwłaszcza początkowo), ze względów ideologicznych, od tworzenia organów jednoosobowych i zastępowaniem ich wieloosobowymi⁵⁾. Jak podkreślał jednak J. Gronský: „Zachowanie funkcji prezydenta w socjalistycznej Czechosłowacji jest konsekwencją rozwoju historycznego wypadków. Nie mówiąc o tym, że <Zamek> był zawsze symbolem naszej państwowości i narodowej niezawisłości (szczególnie wyraźnie w okresie okupacji)”⁶⁾.

Analizą swoją objąłem wszystkie czechosłowackie ustawy zasadnicze, poczynając od tymczasowej konstytucji z 13 listopada 1918 r., poprzez konstytucję z 29 lutego 1920 r., konstytucję z 9 maja 1948 r.⁷⁾, konstytucję z 11 lipca 1960 r. oraz ustawę konstytucyjną nr 143 z 27 października 1968 r. o federacji czechosłowackiej⁸⁾, a także

Konstytucję Republiki Słowackiej z 1 września 1992 r.⁹⁾ oraz Zasady Konstytucji Republiki Czeskiej¹⁰⁾. Każdy z tych aktów prawnych ustanawia oczywiście nieco odmienny model instytucji prezydenta. Są one jednak do siebie bardzo zbliżone, bowiem nawet w warunkach państwa socjalistycznego, na co zwracano uwagę w literaturze przedmiotu, był on zawsze najbliższy dawnemu modelowi państwa burżuazyjnego¹¹⁾. Moim zamiarem nie jest oczywiście szczegółowe ich omawianie. Pragnę jedynie wskazać rozwiązania charakterystyczne, wspólne dla wszystkich tych konstytucji, jak i oryginalne, odmienne od występujących w Polsce, koncentrując uwagę zwłaszcza na relacjach, zachodzących między prezydentem i parlamentem oraz prezydentem i rządem, trybie wyboru prezydenta i jego zastępstwie w sprawowaniu urzędu oraz odpowiedzialności prezydenta.

Instytucja prezydenta została ustanowiona w Czechosłowacji już w tymczasowej konstytucji z 13 listopada 1918 r. Prezydent był wówczas nieodpowiedzialną głową państwa wybieraną przez Zgromadzenie Narodowe o bardzo znikomych kompetencjach: był to organ reprezentacyjny, pozbawiony realnego wpływu na działanie innych organów państwa. Zgodnie z przyjętą wówczas koncepcją miał on bowiem stać ponad sporami politycznymi¹²⁾. Widoczne jest w tym wypadku duże podobieństwo z konstrukcją głowy państwa (Naczelnika Państwa) ustanowionej w polskiej Małej Konstytucji z 20 lutego 1919 r., czy analogicznych regulacji Litwy i Łotwy. Jak podkreśla Z. Witkowski: „Wszędzie tam wskutek przyjmowania zasady dominującej roli parlamentu widoczna była tendencja do podporządkowywania i pełnej neutralizacji instytucji głowy państwa. Formy tej neutralizacji bywały w szczegółach różne, ale jej cel zawsze był ten sam – uczynienie z głowy państwa organu pozbawionego władzy osobistej, biernego, raczej symbolicznego niż realnego w państwie”¹³⁾.

Konstytucja Czechosłowacji z 1920 r. (podobnie jak nasza Konstytucja marcowa z 1921 r.) była, jak powszechnie wiadomo, wzorowana na Konstytucji francuskiej III Republiki. Był to typowy akt państwa burżuazyjno-demokratycznego, w którym przyjęty system naczelnich organów państwa był charakterystyczny dla systemu parlamentarno-gabinetowego, z właściwą dla niego pozycją prezydenta.

W warunkach państwa socjalistycznego odejście od trójpodziału władzy i przyjęcie jej monizmu sprawiło, że prezydent (podobnie jak wszystkie inne naczelne organy) został formalnie podporządkowany parlamentowi, który go nie tylko wybierał, ale przed którym miał on również ponosić odpowiedzialność, od którego był zależny i który mógł go odwołać. Jak już jednak podkreślałem, zachowano czy wręcz nawet dokładnie przeniesiono szereg rozwiązań stosowanych w okresie międzywojennym i nigdy prezydent nie posiadał tak szerokich praw, jak naczelne organy typu prezydenckiego w innych krajach socjalistycznych. Utrzymaniu *de iure* wielu postanowień z konstytucji 1920 r. nie towarzyszyło jednak zachowanie pozycji tego urzędu w systemie naczelnich organów państwa¹⁴⁾.

Obecnie zwłaszcza w Czechach, a w pewnej mierze także i na Słowacji następuje powrót do konstrukcji stosowanych w okresie międzywojennym, co jest widoczne nie tylko w budowie organów i ich wzajemnych relacjach, ale także w stylistyce wielu przepisów.

Prezydent Czechosłowacji zawsze wybierany był wyłącznie przez parlament¹⁵⁾. Rozwiązania takie utrzymały również ustawy zasadnicze Słowacji i Czech z 1992 r., i to nawet w sytuacji, gdy w wyniku znacznego rozdrobnienia i podziału składu politycznego Zgromadzenia Federalnego CSRF po wyborach parlamentarnych z czerwca 1992 r., nigdy do końca istnienia federacji (pomimo wielokrotnie ponawianych prób) nie udało się dokonać wyboru głowy państwa. Zwracam uwagę na ten fakt, bowiem w Polsce, po zaskakującym wyniku pierwszej tury wyborów prezydenckich w 1990 r., pojawiły się głosy, iż wybór prezydenta przez parlament zapobiega tego rodzaju niespodziankom. Przykład czechosłowacki dowodzi jednak, iż konstrukcja ta może prowadzić do niemożności obsadzenia tego urzędu, co jest niemożliwe przy wyborach powszechnych.

Dla czechosłowackich rozwiązań charakterystyczne jest również to, że nigdy nie określały one szczegółowo kwalifikacji kandydata na prezydenta. Stawiane wymogi to: posiadanie obywatelstwa, biernego prawa wyborczego w wyborach parlamentarnych (pod rządem konstytucji z 1920 r. w wyborach do niższej izby parlamentu) i ukończone 35 lat (wymogu tego nie przewidywała jedynie konstytucja z 1960 r.). W okresie międzywojennym wzbudzało to nawet pewne kontrowersje, gdyż wymogi te były łagodniejsze niż w przypadku kandydowania na senatora, który zgodnie z ordynacją wyborczą musiał mieć ukończone 45 lat oraz posiadać obywatelstwo czechosłowackie od co najmniej 10 lat, czego nie wymagano od kandydata na prezydenta¹⁶⁾.

Ustalenie granicy wieku dla kandydata na prezydenta na 35 lat nie było jednak przypadkowe, lecz wynikało, jak wiadomo, z budowania przepisów konstytucyjnych z myślą o konkretnej osobie. Gdy opracowano projekt konstytucji 1920 r. było dla wszystkich oczywiste, że prezydentem może zostać wybrany jedynie T. Masaryk. Sprawą otwartą pozostawała natomiast kwestia następcy na tym urzędzie. Rząd i opozycyjna narodowa demokracja postulowały ustalenie granicy wieku kandydata na 45 lat; granicę tę przekroczyli już wówczas zarówno T. Masaryk, jak i widziany przez nich jako jego następca K. Kramář, pierwszy premier rządu czechosłowackiego. T. Masaryk dążył jednak do tego, aby kandydować mógł również jego najbliższy uczeń i współpracownik E. Beneš. Problem polegał zaś na tym, że był to człowiek jeszcze wówczas bardzo młody, który nie osiągnął nawet 35 lat; ustalenie granicy wieku kandydata na prezydenta na tej wysokości otwierało dlatego przed nim możliwość ubiegania się o ten urząd w kolejnych wyborach prezydenckich i było osobistym sukcesem T. Masaryka¹⁷⁾.

Dla konstytucjonalizmu czechosłowackiego charakterystyczny jest również zakaz reelekcji prezydenta po dwóch siedmioletnich kadencjach. Przewidywał to § 58 pkt 4 konstytucji z 1920 r., powtórzył § 70 konstytucji

z 1948 r., jak i art. 103 ust. 2 Konstytucji Słowacji z 1992 r. Zgodnie z regulacją ustaw zasadniczych, ograniczenie to nie odnosiło się jednak do prezydentów T. Masaryka i K. Gottwalda, co tłumaczono ich zasługami dla ojczyzny. Jak jednak przytacza T. Szymczak, już w okresie międzywojennym zrodziło to w czechosłowackiej doktrynie prawa konstytucyjnego ostre polemiki, czy wyjątek ten nie oznacza ustanowienia dożywotniej głowy państwa, co nie wydaje się jednak słuszne, gdyż dopuszcza on przecież prawo kandydowania, a nie obowiązek wyboru¹⁸⁾.

Należy podkreślić, że prezydent w Czechosłowacji, podobnie jak obecnie na Słowacji i w Czechach, zawsze przy objęciu urzędu składał rotę ślubowania o świeckim charakterze. Złożenie ślubowania nie ma przy tym znaczenia konstytucyjnego, ma jednak prawne znaczenie, gdyż od tego momentu rozpoczyna się liczenie kadencji¹⁹⁾.

W konstytucjonalizmie czechosłowackim bardzo wyraźnie uregulowany jest przy tym zakaz łączenia funkcji prezydenta z innymi urzędami czy stanowiskami. Według regulacji z 1920 r. i 1948 r. nie można było być jednocześnie parlamentarzystą oraz członkiem rządu. Wykonywanie tych funkcji ustawało z dniem wyboru, zaś wraz ze złożeniem ślubowania wygasał mandat i kończył się udział w rządzie. Konstytucja z 1960 r. (w brzmieniu z 1968 r.) rozszerzyła te wyłączenia na wszystkie organy przedstawicielskie, członkostwo w Sądzie Konstytucyjnym i bycie sędzią. Utrzymała to również obowiązująca Konstytucja Słowacji, dodając jeszcze stanowisko prokuratora, członka Najwyższego Urzędu Kontroli i sił zbrojnych lub korpusu zbrojnego.

Konstytucjonalizmowi czechosłowackiemu nie była przy tym właściwie znana instytucja złożenia prezydenta z urzędu. Nie przewidywały tego konstytucje 1920 r. i 1948 r., milczały na ten temat również przepisy z 1960 r. i 1968 r. Jak podkreśla jednak T. Szymczak, można było przyjąć, że w okresie państwa socjalistycznego wynikało to z zasady zwierzchnictwa parlamentu, a jedynie nie było wyraźnie uregulowane²⁰⁾. Jednak obecnie możliwość taką wyraźnie przewiduje Konstytucja Słowacji stanowiąc, że można to uczynić w przypadku, gdy prezydent prowadzi działalność skierowaną przeciwko suwerenności i jednolitości terytorialnej republiki bądź przeciwko demokratycznemu konstytucyjnemu ustrojowi państwa.

Bardzo ciekawym rozwiązaniem, przyjmowanym w konstytucjonalizmie czechosłowackim, jest zastępstwo prezydenta w przypadkach, gdy urząd ten jest opróżniony lub gdy urzędujący prezydent z ważnych przyczyn (np. długa choroba) nie może sprawować swej funkcji. Zastępstwo to zawsze należy do rządu, co wydaje się być bardzo logiczne, bowiem zarówno prezydent, jak i rząd, są organami władzy wykonawczej; rząd może przy tym powierzyć wykonywanie poszczególnych zadań premierowi, ten zaś z reguły z mocy prawa stawał się również w tym okresie najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych. Nieco odmiennie rozwiązanie tego problemu przewidziane jest jedynie w Zasadach Konstytucji Republiki Czeskiej, w których od razu wyraźnie przewiduje się, że prezydenta w takich wypadkach zastępuje przewodniczący rządu, który nie może jednak w tym okresie zwoływać i rozwiązywać parlamentu, mianować i odwoływać rządu bądź poszczególnych jego członków, mianować sędziów Sądu Konstytucyjnego oraz ogłaszać amnestii czy stosować prawa łaski: mianowanie i odwoływanie rządu bądź jego poszczególnych członków należy do przewodniczącego Izby Poselskiej.

Specyfiką czechosłowackich rozwiązań konstytucji 1920 r. i 1948 r. było przy tym ustanowienie instytucji wiceprezydenta. Nie był to jednak stały zastępca prezydenta (jak np. w USA), lecz mógł być wybrany przez Zgromadzenie Narodowe w takim samym trybie jak prezydent, jeżeli taką wolę wyraził rząd, a prezydent nie pełnił swoich funkcji lub był chory dłużej niż sześć miesięcy. Jak słusznie podkreśla T. Szymczak: „Wybierany przez Zgromadzenie wiceprezydent spełniał więc rolę zastępcy prezydenta, jednak nie wchodził w prawa. Powierzone funkcje pełnił tymczasowo, do chwili usunięcia przeszkody bądź też wyboru nowego prezydenta. Było to jak gdyby dodatkowe zabezpieczenie przeciw zbyt długiemu sprawowaniu władzy prezydenta przez rząd. Przyjęty przez konstytucję sześciomiesięczny termin stanowił tę granicę, przy czym, jeżeli wiceprezydentem został wybrany członek Zgromadzenia Narodowego, to w okresie pełnienia funkcji prezydenta nie mógł wykonywać swego mandatu”²¹⁾. Rozwiązanie to łączy zatem w sobie dwa typy zastępstwa prezydenta: przez wiceprezydenta i przez rząd. Instytucja wiceprezydenta została zlikwidowana w 1960 r., jednak idea powrotu do niej odżyła w toku prac poprzedzających wprowadzenie federacji.

Sesyjny tryb pracy parlamentu czechosłowackiego sprawiał (permanencję wprowadziła dopiero obecna Konstytucja Republiki Słowackiej), że wśród kompetencji prezydenta ważną rolę odgrywało prawo zwoływania, otwierania, odraczania i zamykania sesji. Zwoływanie i otwieranie sesji miało zawsze w pewnej mierze charakter organizacyjno-polityczny czy nawet organizacyjno-techniczny i było wyraźnie zakreślone ramami czasowymi, a także możliwością obradowania na wniosek przewodniczących izb. Na uwagę zasługuje natomiast przewidziane w regulacjach z 1920 r. i 1948 r. ograniczenie prawa do odraczania sesji do jednego razu w roku i najdalej na jeden miesiąc.

Zgodnie z konstytucją z 1920 r. prezydent, rozwiązując Izbę Poselską nie musiał pytać o zgodę Senatu, a jednocześnie – co wyraźnie akcentowane jest w czechosłowackiej i polskiej literaturze przedmiotu – mógł rozwiązać jedną izbę, pozostawiając drugą (§ 31)²²⁾. Rozwiązanie parlamentu nie było jednak możliwe w ciągu ostatnich sześciu miesięcy kadencji prezydenta. Istotą tego ograniczenia było, podkreślane w fachowym piśmiennictwie, zapobieżenie przeprowadzenia wyborów, „których celem by było zyskanie sobie godnej zaufania większości dla ponownego wyboru”²³⁾. Zasady Konstytucji Republiki Czeskiej przewidują natomiast, że rozwiązanie Izby Poselskiej nie może nastąpić w ciągu sześciu ostatnich miesięcy jej kadencji; nie przewidują również

możliwości rozwiązania Senatu (którego kadencja wynosi sześć lat i jest o dwa lata dłuższa od kadencji Izby Poselskiej). Broniąc się również przed możliwością wykorzystania przez prezydenta prawa do rozwiązania parlamentu w zamiarze uchYLENIA się od odpowiedzialności karnej za zdradę stanu bądź ochrony przed taką odpowiedzialnością członków rządu, konstytucje 1920 r. i 1948 r. stanowiły, iż przez rozwiązanie parlamentu nie uległo wstrzymaniu takie toczące się postępowanie karne. Obecne konstytucje Czech i Słowacji wyliczają natomiast wyraźnie sytuacje, w których możliwe jest rozwiązanie Izby Poselskiej bądź Rady Narodowej²⁴⁾.

Dla ukazania relacji między prezydentem a parlamentem szczególnie ważne znaczenie posiada określenie jego roli w procesie ustawodawczym. Za charakterystyczne rozwiązanie dla konstytucjonalizmu czechosłowackiego (jako że nie występowało ono tylko w okresie istnienia federacji) uznać należy w tym wypadku brak przyznania prezydentowi prawa inicjatywy ustawodawczej. Podstawową formą jego kontaktów z parlamentem jest natomiast składanie sprawozdań o sytuacji państwa: konstytucje z 1920 r. i 1948 r. dopuszczały przy tym dla nich pisemną, jak i ustną formę oraz upoważniały prezydenta do zalecania parlamentowi do rozważenia środków, „które uważa za konieczne i celowe”²⁵⁾.

Bardzo istotnym uprawnieniem prezydenta, które posiadał w okresie międzywojennym i do którego wracają obecnie ustawy zasadnicze Słowacji i Czech jest prawo jednorazowego zwrócenia parlamentowi z uwagami uchwalonych ustaw (w tym także ustaw konstytucyjnych). W Słowacji musi to nawet zawsze uczynić, gdy zażąda tego rząd. Skróceniu uległ jedynie okres, w którym może on wystąpić ze swoją ingerencją; w przeszłości był to termin miesięczny, zaś obecnie jest tylko piętnastodniowy. W moim przekonaniu jest to zmiana bardzo trafna, która zapobiega nadmiernemu przeciąganiu się procedury ustawodawczej. Weto to ma zawsze charakter suspensywny i może być odrzucone, a ponownie uchwalona ustawa musi być podpisana i ogłoszona. Należy przy tym podkreślić, że w międzywojennej Czechosłowacji przypadki zwracania przez prezydenta uchwalonych ustaw parlamentowi miały miejsce wielokrotnie²⁶⁾.

Prezydent jest również jedną z osób podpisujących uchwalone ustawy. W przeszłości oprócz niego czynili to również: przewodniczący Zgromadzenia Narodowego, premier rządu oraz minister odpowiedzialny za wykonanie ustawy. Od 1960 r. ustaw nie podpisywał już jednak minister, a w ustawach zaczęto nawet w ogóle pomijać znaczenie członka rządu odpowiedzialnego za jej wejście w życie. Rozwiązanie takie utrzymują również nowe konstytucje Słowacji i Czech. W czechosłowackiej literaturze przedmiotu toczył się przy tym przed laty spór, który wydaje się również w pewnej mierze aktualny obecnie, o charakter podpisu prezydenta nad uchwaloną ustawą: czy jest to akt tylko formalny czy promulgacyjny²⁷⁾. Wbrew pozorom dyskusja nie ma wyłącznie teoretycznego znaczenia, gdyż rzutuje ona również na problematykę prezydenckiego weta.

Prezydenta w Czechosłowacji nigdy nie można było interpelować, co utrzymują również obecne konstytucje.

Specyficzne dla czechosłowackich modeli instytucji prezydenta jest to, że w żadnym z nich nie posiadał on i nie posiada obecnie prawa do wydawania dekretów z mocą ustawy. Jedyny wyjątek miał miejsce w czasie II wojny światowej oraz bezpośrednio po jej zakończeniu. Prezydent E. Benes w październiku 1940 r. wydał dekret, na mocy którego z uwagi na brak możliwości realizacji, wynikającej z konstytucji 1920 r. funkcji ustawodawczej przez Zgromadzenie Narodowe upoważnił prezydenta (czyli w tym momencie siebie samego) do wydawania dekretów prezydenckich, a w przypadkach spraw normowanych ustawą – dekretów z mocą ustawy; dekrety te podlegały oczywiście zatwierdzeniu przez Zgromadzenie Narodowe. Akty te, co należy wyraźnie podkreślić, odegrały bardzo istotną rolę, zwłaszcza w okresie odradzania się państwowości, będąc zarazem przedmiotem ostrych sporów politycznych, bowiem to właśnie na ich podstawie dokonano m.in. nacjonalizacji banków i przemysłu ciężkiego²⁸⁾. Natomiast w państwie socjalistycznym prezydent jedynie podpisywał (obok przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego, później Zgromadzenia Federalnego i przewodniczącego rządu, dekrety wydawane przez Prezydium Zgromadzenia Narodowego (później Zgromadzenia Federalnego); podpis ten miał jednak znaczenie czysto formalne.

Głębokie przywiązanie w Czechach i Słowacji do dawnych struktur jest szczególnie widoczne w regulacji wzajemnych stosunków prezydenta i rządu. Należy podkreślić, że właśnie w przypadku władzy wykonawczej mamy do czynienia z najwyraźniejszym utrzymywaniem przez cały czas systemu parlamentarno-gabinetowego; formalne tego przejawy miały miejsce również w okresie zmian wprowadzonych w latach 1960 i 1968, zmierzających w kierunku centralizmu demokratycznego i silnej pozycji parlamentu²⁹⁾.

Zgodnie ze wszystkimi dotychczasowymi konstytucjami oraz ustawami zasadniczymi Słowacji i Czech z 1922 r. wyłączną kompetencją prezydenta było i jest powoływanie i odwoływanie premiera rządu, a na jego wniosek także pozostałych członków tego organu. Przepisy nie precyzują przy tym żadnych zasad czy warunków, którymi powinien się on przy tym kierować, co zwłaszcza odnosi się do desygnacji kandydata na premiera. Z formalnego punktu widzenia jest to zatem swobodny wybór prezydenta. Jest jednak wiadome, że przy podjęciu takiej decyzji musi uwzględnić układ polityczny, istniejący w parlamencie. Jeżeli tego nie uczyni jest narażony na konflikt z parlamentem oraz w bardzo trudnej sytuacji stawia rząd i jego współpracę z organem przedstawicielskim. Począwszy od konstytucji z 1948 r. wymagane przy tym było, aby nowo mianowany rząd występował przed parlamentem ze swoim programem (obecne konstytucje wyznaczają na to trzydziestodniowy termin) w celu otrzymania wotum zaufania. W przypadku, gdy rząd takiego zaufania nie uzyska, prezydent musi go odwołać. W literaturze przedmiotu akcentowane jest jednak, że pomimo takiego ograniczenia, prezydent ma pewną

możliwość kształtowania składu rządu. Przede wszystkim może on poszukiwać do jego składu fachowców spoza parlamentu, nie należących jednocześnie do żadnej partii politycznej. Z drugiej strony jeszcze konstytucja z 1948 r. wyraźnie stanowiła, że prezydent określa liczbę członków rządu. Późniejsze przepisy nie są już tak jednoznaczne stanowiąc, że prezydent powierza członkom rządu kierowanie ministerstwami i innymi urzędami. Oznacza to, iż w przeszłości mógł on dosyć swobodnie mianować ministrów bez teki oraz iż zawsze ma on możliwość obsadzenia przez jedną osobę dwóch lub nawet więcej resortów (liczbę ministerstw określają ustawy)³⁰⁾.

Prezydent musi zawsze odwołać rząd bądź poszczególnych członków rządu, gdy parlament nie wyrazi wotum zaufania³¹⁾ oraz gdy rząd, bądź jego członek, poda się do dymisji. Wotum nieufności dla premiera bądź dymisja premiera oznaczają odwołanie całego rządu.

Stosunek prezydenta do rządu nie zamyka się jednak wyłącznie w prawie mianowania i odwoływania premiera i poszczególnych członków rządu. Na jego ręce składają oni ślubowanie przed objęciem swoich urzędów. Przede wszystkim może jednak uczestniczyć w posiedzeniach rządu, a nawet im przewodniczyć (przepisy konstytucyjne nie precyzują przy tym czy odbywa się to na wniosek prezydenta. W takich wypadkach może oczywiście brać udział w toczących się dyskusjach, ale nie będąc członkiem rządu, nie może uczestniczyć w przeprowadzanych głosowaniach.

Prezydent może również żądać od rządu i jego poszczególnych członków sprawozdań (konstytucja z 1920 r. wymagała nawet dla nich formy pisemnej) w każdej sprawie, należącej do zakresu ich działania oraz omawiać z nimi te zagadnienia. Konstytucje z 1920 r. i 1948 r. wyraźnie przewidywały jednocześnie, że może on wzywać rząd lub poszczególnych członków na narady.

Osobnym problemem, na który należy zwrócić uwagę w przypadku omawiania instytucji prezydenta w konstytucjonalizmie czechosłowackim jest kwestia jego odpowiedzialności za sprawowanie urzędu. Konstytucja z 1920 r., wprowadzając system rządów parlamentarno-gabinetowych, przyjęła również właściwy dla niego brak odpowiedzialności parlamentarnej i cywilnej prezydenta. Nieodpowiedzialność polityczna miała zagwarantować neutralność głowy państwa oraz umocnić jej rolę czynnika nadrzędnego. Pełną odpowiedzialność polityczną za działania prezydenta ponosił natomiast rząd za pośrednictwem kontrasygnaty. Była to odpowiedzialność za wszystkie akty rządowe i wykonawcze prezydenta, jak i za poglądy wypowiedziane ustnie w związku ze sprawowanym urzędem. Rozwiązanie to i jego precyzyjność, co akcentowane jest w polskiej literaturze przedmiotu, daje znaczną przewagę regulacji czechosłowackiej nad naszą Konstytucją marcową z 1921 r.³²⁾. Udzielana kontrasygnata była pojedyncza i czynił to odpowiedzialny członek rządu. Konstytucja z 1948 r. utrzymała to rozwiązanie. Jak trafnie wskazuje jednak T. Szymczak, w okresie tym uległ zmianie jej sens. Miała ona służyć zacieśnianiu współpracy prezydenta z rządem, bowiem i tak był on odpowiedzialny przed parlamentem. Należy przy tym pamiętać, że w trakcie opracowania projektu tej ustawy zasadniczej prezydentem był E. Beneš, który utożsamiał stary porządek prawny, zaś premierem przywódca partii komunistycznej. Kontrasygnata była więc wyraźnym elementem politycznym, umożliwiającym kontrolę i wpływ na działalność prezydenta³³⁾. W późniejszym okresie zrezygnowano z instytucji kontrasygnaty, ale było to związane z podporządkowaniem prezydenta Zgromadzeniu. Podobnie kontrasygnaty nie wprowadziła Konstytucja Słowacji z 1992 r. Zasady konstytucji Republiki Czeskiej przewidują natomiast, iż decyzje prezydenta dla swej ważności wymagają podpisu premiera rządu. Podpis ten nie jest wymagany przy: mianowaniu premiera i odwołaniu rządu, zwołaniu posiedzenia parlamentu, rozwiązaniu Izby Poselskiej, powierzeniu rządowi, który podał się do dymisji dalszego sprawowania funkcji, aż do czasu mianowania nowego rządu, składaniu sprawozdań parlamentowi z ważnych politycznie problemów i swych zaleceniach oraz przy mianowaniu sędziów Sądu Konstytucyjnego.

Zgodnie z konstytucją z 1920 r. prezydent ponosił natomiast jedynie odpowiedzialność karną za zdradę stanu. W literaturze przedmiotu podnoszone jest, iż chroniło go to przed odpowiedzialnością za inne czyny przestępne popełnione w związku z urzędowaniem bądź w życiu prywatnym. Zdaniem M. Starzewskiego: „Wąskie wyznaczenie rozmiarów karnej odpowiedzialności Prezydenta czyni nieprawdopodobnym nadużycie jej dla jakichś celów politycznych i uprawianie pod pozorem wprawiania w ruch karnej odpowiedzialności pociąganie Prezydenta do odpowiedzialności politycznej”³⁴⁾. Przepisy ustawy zasadniczej były jednak w tym wypadku bardzo lakoniczne, stąd też 21 lutego 1934 r. została wydana odrębna ustawa o odpowiedzialności karnej prezydenta republiki i członków rządu³⁵⁾. Akt ten nawiązywał do ustawy z 19 marca 1923 r. o ochronie republiki, wyliczającej zbrodnie polityczne, za które groziła odpowiedzialność przed, utworzonym na mocy ustawy z tego samego dnia, Trybunałem Stanu³⁶⁾. Prezydent był jednak sądzony przez Senat, a z oskarżeniem mogła wystąpić jedynie Izba Poselska. Karą mogła być utrata urzędu i niemożność ponownego wyboru.

W okresie powojennym konstytucja z 1948 r. zachowała również jedynie odpowiedzialność prezydenta za zdradę stanu i bardzo ściśle wzorując się na swojej poprzedniczce dostosowała jedynie przepisy do nowej sytuacji związanej z likwidacją Senatu. Z oskarżeniem mogło wówczas wystąpić Prezydium Zgromadzenia Narodowego, a sądziło Zgromadzenie Narodowe. Podobnie jednak jak w Polsce, pod rządem Małej Konstytucji z 1947 r. nie zostały już jednak wydane przepisy wykonawcze, regulujące szczegółowo tę odpowiedzialność. Po 1960 r. przepisy konstytucyjne nie wyodrębniały już odpowiedzialności prezydenta za zdradę stanu, lecz stanowiły

ogólnie o jego odpowiedzialności za działalność przed parlamentem, co wiązało się z pełnym podporządkowaniem głowy państwa Zgromadzeniu.

Obowiązujące przepisy konstytucyjne w Czechach i Słowacji wracają do wcześniejszych rozwiązań, wprowadzając jednak istotne zmiany. Obie ustawy zasadnicze przewidują możliwość ścigania karnego prezydenta jedynie za zdradę ojczyzny. Stosowne wnioski (akty oskarżenia) składają Słowacka Rada Narodowa i Izba Poselska w Czechach, natomiast orzekają sądy konstytucyjne republik. Zasady Konstytucji Republiki Czeskiej (podobnie jak wcześniejsze regulacje) wymieniają przy tym, że sąd może orzec karę utraty funkcji prezydenta i możliwości ponownego wyboru. Słowackie przepisy konstytucyjne nie wypowiadają się natomiast na temat orzekania kary.

Przedstawione relacje między prezydentem a rządem w Czechosłowacji oraz w obecnych regulacjach w Czechach i Słowacji pokazują, iż prezydent nigdy – w przeciwieństwie do rządu – nie był tam czynnikiem samodzielnym. Można wskazać, że tylko pod rządem konstytucji z 1920 r. musiał wyrażać zgodę na wyłączne prawo rządu inicjatywy ustawodawczej w przypadku ustawodawstwa tymczasowego³⁷. Trudno także uznać za szerokie inne kompetencje prezydenta, których z racji ram niniejszego opracowania nie jestem w stanie omówić.

Dlatego też uważam, że określony tutaj, w ogólnym zarysie, obraz instytucji prezydenta w konstytucjonalizmie czechosłowackim pokazuje wyraźnie, iż organ ten nigdy nie posiadał szerokich kompetencji, nie był też czynnikiem samodzielnie prowadzącym działalność polityczną w państwie. Silnie powiązany z rządem poprzez występujący najczęściej obowiązek kontrasygnowania jego aktów sprawia, iż możemy stwierdzić, że w modelu tym był on pomyślany z reguły jako czynnik ponadpartyjny, nie angażujący się szeroko w bieżące sprawy życia codziennego i nie prowadzący własnej polityki, lecz aktywizujący się raczej wyłącznie w momentach pewnych przesileni rządowych czy kryzysów politycznych i stabilizujący jednocześnie sytuację w państwie. Jest to rozwiązanie, które uważam ze wszech miar za słuszne. Zadanie to jest przy tym łatwiejsze do wykonania, gdy prezydent jest bardziej znaczącą osobowością oraz gdy cieszy się większym autorytetem w społeczeństwie.

Wydaje mi się jednak, iż obecnie zbyt daleko idące wzorowanie się na tej konstrukcji i jej adaptacja na grunt polski nie jest możliwa. Nie wynika to z faktu, że model ten jest wadliwy czy błędny. W moim przekonaniu związane jest to raczej z powszechnymi oczekiwaniami bardziej czynnego udziału prezydenta w życiu państwa. Jak bowiem bardzo trafnie podkreślił T. Szymczak: „Jest pewną prawidłowością, że każda dyskusja nad instytucją prezydenta, bardziej niż nad innym organem naczelnym, ujawnia silne emocje. Odżywają reminiscencje z przeszłości, odżywają utopijne nadzieje na taki >ład demokratyczny i sprawiedliwy<, którego gwarantem będzie jednoosobowa głowa państwa. Niektórzy idą dalej i widzą w prezydencie skupienie autorytetu moralnego i społecznego, dzięki czemu może on wystąpić w roli rzecznika i wyrażiciela nadrzędnych interesów narodowych. W modelu tym prezydent jawi się jako arbiter w ewentualnych sporach, a nawet konfliktach sił politycznych i społecznych, jak również jako mediator w sporach między władzą a społeczeństwem. Przez większość tego rodzaju propozycji przewija się myśl o potrzebie większej konstytucyjnej i politycznej samodzielności prezydenta, który tym sposobem stałby się >przywódcą państwa< lub nawet >przywódcą narodu<”³⁸). W sporach o model „silnego” czy „słabego” prezydenta zdają się przeważać poglądy, opowiadające się za wyposażeniem go w większą liczbę uprawnień, bardziej znaczących, które mógłby wykonywać samodzielnie, bez kontroli czy nawet wpływu innych organów państwa. Stanowisko takie prezentuje nie tylko obecnie urzędujący prezydent, ale również znaczna część przedstawicieli świata polityki, nauki czy publicystyki.

W takiej sytuacji za zasadne uznają zastanowienie się, czy nie jest słusznym rozwiązanie przeniesienia na grunt polski niektórych z rozwiązań, odnoszących się do instytucji prezydenta, a stosowanych w czechosłowackim konstytucjonalizmie. W szczególności mam na myśli konstrukcję zastępstwa prezydenta w sytuacji, gdy urząd jest opróżniony, bądź gdy osoba piastująca go nie może z pewnych względów sprawować swej funkcji. Wykonywanie tego obowiązku przez rząd bądź premiera wydaje się silniejsze niż stosowane w Polsce zastępstwo marszałka Sejmu bądź Senatu. Podobnie za właściwe uważam ograniczenie prawa prezydenta do rozwiązania parlamentu w sytuacjach, gdy pozostał krótki czas (6 miesięcy) do upływu kadencji prezydenta czy parlamentu, czy wyraźnie rozbudowaną zasadę incompatibilitas. Są to jednak uwagi, które wymagają dalszych prac studyjnych i szerszej dyskusji.

Przypisy

1. Problem wpływu własnych tradycji i doświadczeń, prawa międzynarodowego oraz obcych wzorów ustrojowo-prawnych na przyszłą polską ustawę zasadniczą przedstawił bardzo wnikliwie W. Sokolewicz podczas Zjazdu Katedr Prawa Państwowego w Jastrzębiej Górze w dniach 30-31 maja 1992 r. w referacie: „Korzystanie z obcych wzorów przy projektowaniu polskiej konstytucji: konieczność czy możliwość”, maszynopis powielony.
2. Zagadnienie to przedstawiłem w referacie: „Możliwość wzajemnego korzystania z doświadczeń konstytucjonalizmu czechosłowackiego i polskiego przy konstruowaniu nowych ustrojów państwowych” wygłoszonym podczas konferencji: „Czechoslovak constitutionalism – its tradition and present” odbytej w Brnie w dniach 30 września – 1 października 1992 r.
3. Polskie tłumaczenie tekstu tej ustawy zasadniczej opublikowane jest w pracy T. Makowskiego, *Nowe konstytucje*, Warszawa 1925, s. 273-312.

4. Por. T. Szymczak, Ustrój europejskich państw socjalistycznych, wyd. II, Warszawa 1988, s. 413.
5. Por. tenże, Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym, Łódź 1976, s. 14.
6. Por. J. Grönský, K některým zvláštním rysům Československé a obecným rysům ústavnosti v návrhu socialistické ústavy, (w:) O Československé socialistické ústavě, „Acta Universitatis Carolina”, I. Praha 1960, s. 136, cyt. za: T. Szymczak, Ewolucja ... op.cit., s. 15.
7. Jej polskie tłumaczenie opublikowane jest w zbiorze: Nowe konstytucje państw europejskich, redakcja i wstęp L. Gelberg, Warszawa 1948, s. 55-112.
8. Ich polskie tłumaczenie zawarte jest w pracy: Konstytucja Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej, przeł. i wstęp M. Kruk i W. Sokolewicz, Wrocław 1973, s. 37-120.
9. Por. Konstytucja Republiki Słowackiej, wstęp i tłumaczenie K. Skotnicki, w druku, w Wydawnictwie Sejmowym.
10. Niestety w trakcie przygotowywania niniejszego opracowania nie dysponowałem tekstem Konstytucji Republiki Czeskiej uchwalonym 17 grudnia 1992 r. Zasady tej konstytucji, do których odwołuję się, zostały opracowane przez Komisję Konstytucyjną rządu Republiki Czeskiej i opublikowane w gazecie „Slovo” z 17 września 1992 r.
11. Por. T. Szymczak, Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym, Łódź 1976, s. 31.
12. Por. M. Starzewski, Konstytucja Republiki Czechosłowackiej, Kraków 1926, s. 14-15.
13. Por. Z. Witkowski, Prezydent RP 1921-1935, Warszawa 1987, s. 22-23.
14. Por. L. Orosz, Prezident republiky v česko-slovenskom ústavnóm systéme, maszynopis powielony, s. 6, w druku w „Acta Universitatis Lodzensis”, Folia iuridica.
15. W czechosłowackiej literaturze okresu międzywojennego podnoszone było jednocześnie, iż przepisy nie wymagały (szczegółowo regulowała ustawa z 9 marca 1920 r. o wyborze Prezydenta Republiki – Sb. nr 161/1920), aby w wyborach uczestniczyła przynajmniej połowa członków każdej z izb parlamentu, stąd też ważnym mógł być wybór, w którym nie brał udziału żaden z członków Senatu. Por. Slovník veřejného práva československého, red. J. Havelka, tom III. Brno 1934, s. 546. Uwagę tę można – w moim przekonaniu – odnieść również do obecnej czeskiej regulacji.
16. Por. M. Starzewski, Konstytucja Republiki Czechosłowackiej, Kraków 1926, s. 115.
17. Por. T. Szymczak, Ewolucja..., op.cit., s. 62.
18. Por. T. Szymczak, Ewolucja..., op.cit., s. 76 i podana tam przez niego literatura.
19. Por. Slovník veřejného..., op.cit., s. 546.
20. Por. T. Szymczak, Ewolucja..., op.cit., s. 96.
21. Por. T. Szymczak, Ewolucja..., op.cit., s. 40-41.
22. Por. Slovník veřejného..., op.cit., s. 548; S. Starzyński, Współczesny ustrój prawno-polityczny Polski i innych państw słowiańskich, Lwów 1928, s. 168.
23. Por. Slovník veřejného..., op.cit., s. 548.
24. W Słowacji prezydent może rozwiązać Radę Narodową Republiki Słowackiej, jeżeli trzykrotnie w ciągu sześciu miesięcy od wyborów parlamentarnych nie dojdzie do przyjęcia proklamacji programowej rządu. Natomiast w Republice Czeskiej zgodnie z zasadami prezydent może rozwiązać Izbę Poselską, gdy: 1/ Izba nie wyrazi wotum zaufania rządowi, którego premier był mianowany przez prezydenta na wniosek przewodniczącego Izby Poselskiej; 2/ Izba Poselska w ciągu sześciu miesięcy powtórnie wyraża rządowi wotum nieufności; 3/ Izba Poselska w ciągu trzech miesięcy nie uchwali ustawy wnioskowanej przez rząd, a ten połączy z nim problem wotum zaufania; 4/ dojdzie do przerwania posiedzenia Izby Poselskiej dłuższego niż jest dopuszczalne; 5/ Izba Poselska nie jest zdolna po okresie dalszych dwóch miesięcy do obradowania, chociaż jej posiedzenie nie było przerwane.
25. W literaturze przedmiotu toczy się nawet spór czy sprawozdanie takie można uznać za orędzie bądź swoistą jego formę; termin „orędzie” został przy tym wprowadzony w tłumaczeniu na język polski ustawy konstytucyjnej nr 143 z 1968 r. o federacji czechosłowackiej. Por. uwagi na ten temat T. Szymczaka w pracy: Ewolucja..., op.cit., s. 108.
26. Ich zestawienie zawiera praca E. Soboty, Prezydent republiky a Národní shromáždění, Casopis svob. školy pol. nauk, V., s. 131, podając za: Slovník veřejného..., op.cit., s. 548.
27. Omówienie tej dyskusji zawiera przytaczana już tutaj wielokrotnie praca: Slovník veřejného..., op.cit., s. 548.
28. Por. T. Szymczak, Ewolucja..., op.cit., s. 122-123.
29. Por. tamże, s. 142-143.
30. Por. uwagi na ten temat zawarte w pracy: Slovník veřejného..., op.cit., s. 550.
31. Udzielenie wotum nieufności ma miejsce, gdy w parlamencie zostanie postawiony taki wniosek, bądź gdy rząd lub poszczególny jego członek nie uzyska wotum zaufania, o które wystąpił.
32. Por. T. Szymczak, Kontrasygnata aktów prawnych prezydenta, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego”, seria I, 1965, z. 38, s. 79; Z. Witkowski, Prezydent..., op.cit., s. 56.
33. Por. T. Szymczak, Ewolucja..., op.cit., s. 56-57.
34. Por. M. Starzewski, Konstytucja Republiki Czechosłowackiej, Kraków 1926, s. 119.
35. Por. Sb. 1934, nr 36. Interesujące omówienie tej ustawy przedstawia V. Joachim w pracy: Poznámky k zákonu o trestním stíhání presidenta republiky a clenu vlády, Praha 1934.
36. Por. Sb. nr 50/1923. Omówienie tego aktu zawiera praca B. Starzyńskiego, Współczesny..., op.cit., s. 186.
37. Ustawy te stanowiła specjalna komisja sejmowo-senacka, składająca się z 24 członków (16 z Izby Poselskiej i 8 z Senatu). Szerzej na ten temat por. S. Starzyński, Współczesny..., op.cit., s. 170.
38. Por. T. Szymczak, Instytucja Prezydenta RP według noweli kwietniowej i w praktyce, (w:) „Państwo i Prawo” 1990, nr 10, s. 5.

Konstytucyjny status prezydenta Republiki Węgierskiej

I. Wstęp

Konstytucyjny status prezydenta Republiki Węgierskiej wynika z ustawy XXXI z 18.10.1989 roku o zmianie konstytucji¹⁾. Można stwierdzić, że XXXI poprawka do Konstytucji Węgier zamyka poprzednią epokę. W swym wstępie stanowi, że zmienia „ustawę XX z 1949 r. o Konstytucji Węgierskiej Republiki Ludowej”, który tekst jednolity ustaliła ustawa I z 1972 roku²⁾. Ustawa XXXI, zmieniając ustawę XX z 1949 roku, wprowadza jednak de facto nową konstytucję³⁾.

Węgry stają się republiką, na czele której staje prezydent. Forma państwa republikańskiego – a więc i wybierany prezydent pojawiają się w historii Węgier jedynie przejściowo. Pierwszy raz Republika Węgierska proklamowana zostaje w listopadzie 1918 roku przez rząd Károlyiego i na skutek skomplikowanej sytuacji zewnętrznej przestaje istnieć już po czterech miesiącach. Władzę w państwie przejmują komuniści pod wodzą Beli Kuna – tworząc Węgierską Republikę Rad. Po jej obaleniu w 1920 roku Węgry zostają ogłoszone monarchią z regentem na czele. Po zakończeniu II wojny światowej po raz kolejny następuje proklamowanie republiki – tym razem na podstawie ustawy I z 1946 roku⁴⁾. Konsekwencją bezwzględnej walki o władzę w latach 1946–1949 jest ustawa XX z 1949 roku, która likwiduje republikę proklamowaną 1 lutego 1946 roku i wprowadza tzw. republikę ludową, w której prezydenta zastępuje się kolegiatną głową państwa⁵⁾ – instytucją Rady Prezydenckiej Republiki. Obecna ustawa XXXI nawiązuje do rozwiązań ustawy I z 1946 roku, jednak te dwa akty prawne różnią się między sobą w zasadniczych punktach.

Głównym zadaniem ustawy I z 1946 roku było przywrócenie republikańskiej formy państwa. Podczas debaty parlamentarnej zagadnienia dotyczące systemu władzy były zaledwie poruszane, stanowiąc margines dyskusji. Prezentowana koncepcja nawiązywała do parlamentaryzmu kontynentalnego i nie było to jakimś szczególnym ewenementem w tym czasie. Podobne założenia legły u podstaw konstytucji francuskiej z 1946 r.⁶⁾ i konstytucji włoskiej z 1947 r.⁷⁾.

Natomiast ustawa XXXI z 1989 roku nie tylko wprowadza instytucję jednoosobowej głowy państwa, ale i wszechstronnie zmienia konstytucję. Obok rozszerzenia kompetencji Zgromadzenia Krajowego, wzmocnienia jego roli i autorytetu, m.in. w formie powierzenia przewodniczącemu obowiązku zastępowania prezydenta Republiki, gdy ten nie może pełnić swej funkcji, konstytucja rozszerza uprawnienia Trybunału Konstytucyjnego, tworzy nowe instytucje: parlamentarnego rzecznika praw obywatelskich, parlamentarnego rzecznika praw mniejszości narodowych i etnicznych, Państwową Izbę Obrachunkową; ustanawia nową strukturę i tryb powołania rządu, wprowadza instytucję samorządów lokalnych oraz nowy rozdział dotyczący sił zbrojnych i policji. Postanowienia szczegółowe, zawarte w poszczególnych rozdziałach konstytucji węgierskiej dotyczące najważniejszych organów państwowych nawiązują do ducha doktryny K. Montesquieu o podziale władz. Zagadnieniu temu konstytucja poświęca sporo uwagi, jednocześnie jednoznacznie w swej preambule stwierdza, że ma charakter tymczasowy a jej zadaniem jest „dopomożenie w dziele pokojowej przebudowy w państwo prawne, realizujące system wielopartyjny, demokrację parlamentarną i społeczną, gospodarkę rynkową”.

II. Model prezydentury

O ile kwestia przyjęcia zasady trójpodziału władz nie wywołała szerszej dyskusji wśród polityków węgierskich, a wprost przeciwnie traktowano ją jako konieczność czy cel nadrzędny, to trwały i trwają nadal dyskusje co do miejsca prezydenta wśród organów realizujących władzę wykonawczą⁸⁾. Z politycznego punktu widzenia problem ten można sprowadzić do pytania – czy potrzebny jest prezydent „silny”, „słaby” czy „przeciętnie silny”? Zaletą modelu „silnego” prezydenta jest to, że w młodej demokracji może stworzyć podstawy dla stabilizacji politycznej, wadą natomiast to, że zbyt skupia władzę wykonawczą w jednym ręku. Co więcej, silny prezydent może ograniczyć i władzę ustawodawczą parlamentu.

Wydaje się, aby zrozumieć racje przeciwników i zwolenników modelu silnej prezydentury należy najpierw poznać węgierską drogę do parlamentaryzmu. Dopiero na tej płaszczyźnie można ukazać dyskusje nad modelem prezydentury węgierskiej.

W założeniach III ustawy z 1948 roku ustala się odpowiedzialność rządu przed Zgromadzeniem Narodowym. Rozwiązanie to podyktowane było dążeniami niepodległościowymi charakterystycznymi dla ówczesnych Węgier. Forma monarchii konstytucyjnej nie prowadziła – tak z prawnego, jak i organizacyjnego punktu widzenia – do osiągnięcia niezależności od Austrii. Rząd odpowiedzialny tylko przed królem umacniał Wiedeń, rząd odpowiedzialny też przed węgierskim Zgromadzeniem Narodowym osłabiał Wiedeń. To tłumaczy chyba w wystarczającym stopniu, że Węgrzy wyprzedzając kontynentalną Europę, wstąpiły na drogę parlamentaryzmu. Nie jest więc również dziełem przypadku, że ustawa I z 1946 roku tak silnie nawiązuje do reżimu parlamentarnego.

Na tym podłożu historycznym dochodzi w 1989 roku do dyskusji politycznej na temat modelu prezydentury węgierskiej. Pojawiają się głosy zmierzające do wprowadzenia republiki prezydenckiej, w której prezydent skupia w swym ręku pełnię władzy wykonawczej, a rząd jest jedynie „organem pomocniczym” prezydenta i nie jest podporządkowany parlamentowi – (w tym znaczeniu jest to silny prezydent). Propozycja ta zostaje jednak przez główne partie odrzucona. Podczas obrad węgierskiego „okrągłego stołu” wypracowuje się koncepcję alternatywną sprowadzającą się do recepcji prawnych rozwiązań ustawy republikańskiej z 1946 roku, co ma się wyrazić w przywróceniu republiki parlamentarnej, do której zostanie dostosowany zakres władzy prezydenta.

Podczas dyskusji i obrad „okrągłego stołu” wypłynął też problem sposobu wyboru prezydenta – naród czy parlament? Wskazywano tutaj na zalety wyboru bezpośredniego prezydenta przez naród w USA czy w Francji w systemie prezydenckim lub też na wybór przez parlament w europejskich republikach parlamentarnych, takich jak Włochy czy dawna RFN. Istniał jednak wyjątek od tej reguły – w Austrii, na przekór wprowadzonym rządów parlamentarnym, prezydent wybierany jest w wyborach bezpośrednich.

Węgierski „okrągły stół”, nawiązując do ustawy I z 1946 roku, pozostał jednak konsekwentny – tak jak tam, pozostano przy wyborach prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe. Jednak, gdyby konieczność zmusiła do wyboru prezydenta przed powszechnymi wyborami parlamentarnymi, nie byłby wybrany przez skład parlamentu z 1985 roku lecz w tym jednym przypadku otrzymałby swój mandat od obywateli w wyniku wyborów powszechnych.

To polityczne porozumienie zostało zakwestionowane przez partię Związek Wolnych Demokratów, która zażądała plebiscytu (referendum). Miał on m.in. zadecydować o tym, czy przed powszechnymi wyborami parlamentarnymi, ma się odbyć wybór prezydenta czy nie. Plebiscyt odrzucił jednak wcześniejsze wybory prezydenckie. Część partii zinterpretowała pozycję ZWD jako próbę pozbawienia obywateli prawa wyboru prezydenta⁹⁾. Można stwierdzić, że z politycznego punktu widzenia ZWD zabrnął w ślepy zaułek, bo konstytucja z 1989 roku na podstawie §29/A powierzała wybór prezydenta Zgromadzeniu Krajowemu czyli parlamentowi. Z tego zaułka ZWD wyszedł w ten sposób, iż zgłosił propozycję sprzeczną z założeniami ustawy I z 1946 roku aby prezydent zawsze był wybierany bezpośrednio przez naród. W tej sprawie trafił więc przed obecny parlament wniosek o zmianę konstytucji. 1 marca 1990 roku parlament na podstawie ustawy XVI¹⁰⁾ wprowadził zmianę w konstytucji postanawiając, że prezydent będzie wybierany przez naród. Ten sposób wyboru prezydenta nie wzbudził szczególnego aplauzu w literaturze węgierskiego prawa konstytucyjnego¹¹⁾. Wskazywano, że wybory z 25 marca 1990 roku na pewno wyłonią przedstawicielstwo składające się z 8–10 partii, co doprowadzi do niestabilnej koalicji w parlamencie¹²⁾. Tym samym będzie większy problem z rozdzieleniem tego jednego mandatu, mandatu prezydenta, niż ma to miejsce podczas wyborów parlamentarnych, kiedy do rozdzielenia pozostaje 386 mandatów. Wskazywano również, że trudno będzie o znalezienie kompromisu wśród siedmiu milionów obywateli, posiadających czynne prawo wyborcze. Trzeba stwierdzić jednak, że te obawy teoretyków nie znalazły swego odbicia w praktyce.

III. Wybór prezydenta oraz problem jego odpowiedzialności

Z chwilą ukonstytuowania się parlamentu węgierskiego, tj. 2 maja 1990 roku deputowani dokonali wyboru tymczasowego prezydenta Republiki Węgierskiej. Został nim Arpad Gncz, reprezentujący partię Związek Wolnych Demokratów – (SzDSz). Fakt wyboru tej osoby na stanowisko prezydenta był wynikiem taktycznego porozumienia między przedstawicielami Węgierskiego Forum Demokratycznego na czele z Józsefem Antalem i Imre Konvą a przywódcami najsilniejszej partii opozycyjnej Związku Wolnych Demokratów – Peterem Tolgyesyem i Janosem Kisem. W wyniku porozumienia partie rządzące (MDF, FKgP, KDNP) gwarantowały fotel prezydenta dla przedstawiciela SzDSz w zamian za poparcie w parlamencie ustaw, które dla ich przyjęcia wymagały większości 2/3 głosujących. W umowie ustalono też, że przewodniczącym parlamentu zostanie działacz Forum Demokratycznego – Gyorgy Szabad oraz dokona się zmiany konstytucji tak, aby o wyborze prezydenta decydował wyłącznie parlament. Ustalono również, że decyzje parlamentu, dotyczące modelu węgierskiej gospodarki, będą podejmowane zwykłą większością głosów, a osoby wybrane na stanowiska tymczasowo po zmianach w konstytucji będą na nie kandydować ponownie. Przed wyborami prezydenckimi na

Węgrzech przeprowadzono referendum, które miało zadecydować o formie wyborów – czy bezpośrednio przez naród, czy pośrednio przez parlament? Niestety referendum skończyło się niepowodzeniem dla jego inicjatorów – wzięło w nim udział tylko 14% uprawnionych obywateli. Tym samym wyniki zostały unieważnione, ponieważ nie został spełniony wymóg 50% frekwencji wyborczej. W związku z tym faktem, zgodnie ze znowelizowaną konstytucją, wyboru prezydenta 3 VIII 1990 r. dokonało Zgromadzenie Krajowe. Została wysunięta tylko jedna kandydatura – dotychczasowego prezydenta, sprawującego swój urząd tymczasowo, Árpada Göncza. Odnosił on zdecydowany sukces otrzymując 295 głosów deputowanych, przy 13 głosach przeciwnych. Można stwierdzić, że wynik wyborów nie był dla nikogo zaskoczeniem, jednak kilka dni po wyborach jeden z przywódców Związku Wolnych Demokratów Janos Kis wypowiedział Forum warunki kompromisu¹³⁾.

Zgodnie z §29/A konstytucji parlament wybiera prezydenta na okres pięciu lat (ustawa zasadnicza dopuszcza ubieganie się o reelekcję). Prezydentem republiki może być wybrany każdy, posiadający prawo wyborcze obywatel węgierski, który do dnia wyborów ukończył trzydzieści pięć lat. Wybory poprzedza zgłaszanie kandydatów. Każdy członek Zgromadzenia może zarekomendować jednego kandydata, do przyjęcia kandydatury wymagana jest jednak rekomendacja ze strony co najmniej 50 deputowanych. Głosy rekomendujące tych deputowanych, którzy udzielili swego poparcia więcej niż jednemu kandydatowi z mocy prawa zostają unieważnione we wszystkich rekomendacjach. Zgromadzenie Krajowe wybiera prezydenta w głosowaniu tajnym większością 2/3 głosów. Jeżeli natomiast w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów nie uzyskał większości 2/3 głosów, dokonuje się nowych rekomendacji i ponownego głosowania. W tym przypadku obowiązuje również większość 2/3 głosów. Jeśli w tej turze głosowania nie wyłoniono prezydenta, zarządza się trzecią turę, w której wyboru dokonuje się większością głosów spośród dwóch kandydatów, którzy w drugiej turze osiągnęli największą liczbę głosów.

Analizując sposób wyboru prezydenta, należy zwrócić uwagę na to, że Węgrzy uczynili wszystko, aby wybrany prezydent już w pierwszej turze głosowania miał poparcie kwalifikowanej większości parlamentu. Czy jest to wynik kultury politycznej, czy tylko przywiązanie do tradycji – trudno na to pytanie odpowiedzieć. Niewątpliwie osiągnięto podobny kompromis, jaki miał miejsce podczas wyborów prezydenckich w roku 1946, a następnie w roku 1948. Parlament, mimo istotnych wewnętrznych sprzeczności, w obu tych przypadkach wybrał prezydenta przez aklamację. Główni twórcy porozumienia J. Antall i P. Tolgyessy stwierdzili jednak zgodnie, że porozumienie było niezbędne „by dało się rządzić krajem”.

Innym problemem, który wiąże się z wyborem prezydenta jest jego odpowiedzialność. Odpowiedzialność głowy państwa na Węgrzech w ciągu krótkiego okresu (lata 1989–1990) ulegała ciągłej modyfikacji. Wydaje się, że przyczyny tego stanu rzeczy były dwojakie:

- a) szukano modelu optymalnego,
- b) próbowano dostosować odpowiedzialność prezydenta do jego sposobu wyboru. Wyrazem tej drugiej konieczności była już nie obowiązująca ustawa XVI.

Ustawa XVI z 1990 roku modyfikuje odpowiedzialność prezydenta w stosunku do zasad zawartych w ustawie XXXI z 1989 roku. Tego typu zabieg był konieczny, aby dostosować normy traktujące o odpowiedzialności prezydenta do zasady bezpośrednich wyborów przez naród.

Jak pamiętamy doktryna prawa konstytucyjnego, traktując o odpowiedzialności przedstawicieli władzy wykonawczej, wyróżnia odpowiedzialność konstytucyjną parlamentarną i polityczną. Te dwa ostatnie rodzaje odpowiedzialności, stanowiąc czasami synonim, mogą być traktowane zamiennie. Nie dokonując w tym miejscu dalszej klasyfikacji i podziałów odpowiedzialności politycznej, możemy na użytek tego studium przyjąć istnienie odpowiedzialności konstytucyjnej i politycznej. W sytuacji prawno-politycznej urzędu prezydenta na Węgrzech możemy wyróżnić też dwa rodzaje odpowiedzialności:

- 1) odpowiedzialność konstytucyjną,
- 2) odpowiedzialność polityczną w formie zawołowanej.

Prezydent Republiki Węgierskiej może być postawiony w stan odpowiedzialności konstytucyjnej, jeżeli w toku sprawowania swego urzędu z winy umyślnej naruszy konstytucję lub jakąkolwiek inną ustawę – § 31 ust. 4 konstytucji. W tym przypadku 1/5 składu Zgromadzenia Krajowego może wystąpić z wnioskiem o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej. Do wszczęcia postępowania o pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta potrzebne było uzyskanie w głosowaniu tajnym większości 2/3 głosów deputowanych w parlamencie. To postanowienie zniósła ustawa XXXI z 1989 roku, która czynności sądowe przekazała do kompetencji Rady Orzekającej powołanej przez parlament spośród własnych członków. Natomiast ustawa XVI z 1990 roku zmieniła skład Rady Orzekającej. Zgodnie z nią prezesem Rady Orzekającej był aktualnie urzędujący prezes Sądu Najwyższego, spośród 3 członków, kandydaci wybierani byli przez parlament na wniosek odpowiedniej komisji oraz Trybunał Konstytucyjny i Sąd Najwyższy spośród sędziów tych organów¹⁴⁾. W doktrynie węgierskiego prawa konstytucyjnego panuje przekonanie, że taki skład Rady Orzekającej podyktowany został ostrożnością przed przeistoczeniem się składu tego organu w sąd o charakterze politycznym. Konstytucja

zachowuje pewną wstydliwość, nie wypowiadając się *expressis verbis* w kwestii charakteru tego organu. Jednak nałożone zadania charakterystyczne dla wymiaru sprawiedliwości kwalifikują ten organ jako organ sądowiczy. Godnym uwagi jest również to, że ustawa III z 1948 roku, jak i ustawa I z 1946 roku wyraźnie mówiły o sądzie i sądownictwie przez odpowiednie organy Rady Orzekającej¹⁵.

Z chwilą podjęcia uchwały przez Zgromadzenie Krajowe, do czasu zakończenia postępowania w sprawie pociągnięcia do odpowiedzialności, prezydent republiki nie może sprawować swego urzędu.

Jeżeli natomiast postępowanie o pociągnięcie prezydenta republiki do odpowiedzialności jest prowadzone z powodu czynu ściganego przez prawo karne, a popełnionego podczas sprawowania urzędu w związku z wykonywaniem działalności urzędowej, wówczas w postępowaniu przed Radą Orzekającą należało stosować podstawowe przepisy procedury karnej. W tym przypadku oskarżenie reprezentował rzecznik oskarżenia, wybrany przez Zgromadzenie Krajowe spośród własnych członków. W przypadku stwierdzenia, że prezydent republiki był winien umyślnego popełnienia przestępstwa, Rada Orzekająca, mogła złożyć prezydenta z urzędu, a także zastosować równocześnie wszelkie kary i środki przewidziane w węgierskim kodeksie karnym dla danego typu przestępstwa.

Innym rodzajem odpowiedzialności jest odpowiedzialność polityczna. Konstytucja nigdzie nie dotyka tego problemu w sposób jednoznaczny – Trybunał Konstytucyjny w swych orzeczeniach wprost twierdzi, że prezydent republiki nie ponosi odpowiedzialności politycznej. Problemem otwartym pozostaje odpowiedź na pytanie – czy istnieje możliwość przyjęcia odpowiedzialności politycznej, której konsekwencją nie będzie utrata stanowiska przez prezydenta, ale znaczne obniżenie autorytetu jego urzędu? Na taką konstrukcję odpowiedzialności politycznej prezydenta wskazuje uprawnienie deputowanych do zgłaszania pytań do prezydenta na plenarnym posiedzeniu parlamentu. I choć czystą formą odpowiedzialności politycznej jest interpelacja i na jej podstawie przeprowadzone głosowanie co do wotum zaufania parlamentu wobec rządu, to niewątpliwie prawo deputowanych do zadawania pytań i obowiązek udzielania odpowiedzi może podrywać moralną pozycję prezydenta i jego polityczny autorytet.

Pewną formą odpowiedzialności, która wynika z konstytucji, jest odpowiedzialność polityczna o charakterze zawołanym. Trudno rozstrzygnąć czy ma ona charakter zamierzonego działania ustawodawcy czy też nie. Podstawową zasadą w przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej jest to, że prezydent może być pociągnięty do odpowiedzialności wówczas, gdy naruszy konstytucję lub ustawę, albo z winy umyślnej dokona przestępstwa. W praktyce jednak prezydent może wydać akty, które nie wymagają kontrasygnaty ministra. Formalnie rzecz biorąc, działania nie kontrasygnowane przez ministra mogą stanowić podstawę do skonstruowania specjalnej odpowiedzialności prezydenta. Jeżeli więc Rada Orzekająca w wyniku przeprowadzonego postępowania stwierdziła, że miał miejsce fakt naruszenia ustawy, składała wniosek do parlamentu, aby w związku z usunięciem prezydenta z urzędu wyznaczyć termin nowych wyborów. Wynika z tego, że Rada Orzekająca nie miała możliwości osądzenia znaczenia czy wagi naruszenia prawa. Takiej zdolności do oceny nie posiadał również parlament; na podstawie wniosku był zobowiązany w ciągu 60 dni ogłosić wybory powszechne. Ciężar gatunkowy czynu oceniała opinia publiczna. Prezydenta trzeba było usunąć ze stanowiska, zgodnie z postanowieniami ustawy XVI z 1990 roku, jeśli wniosek parlamentu zaakceptują wyborcy. Jeżeli nawet wyborcy odrzucają wniosek parlamentu, to nie zmienia to faktu, że przyczyną postawienia wniosku było naruszenie prawa przez prezydenta. Rozwiązanie to przypomina odpowiedzialność polityczną, ale można też stwierdzić, że występuje tu przemieszanie instytucji odwołania i ułaskawienia¹⁶.

Koncepcja ta bardzo nawiązywała do modelu odpowiedzialności prezydenta, występującej w konstytucji weimarskiej i obowiązującej austriackiej – w tej ostatniej, wzmocnionej dzięki wynikom referendum prezydenta należy traktować, jak wybranego na nowo, a inicjujący referendum, parlament ulega rozwiązaniu.

W chwili obecnej w wyniku nowelizacji konstytucji ustawą XL z 1990 roku, uprawnienia Rady Orzekającej zostały uchylone. Zachowując poprzednią procedurę związaną z postawieniem prezydenta w stan odpowiedzialności konstytucyjnej oraz prawno-karnej, ustawodawca upoważnił na mocy §31/A ust. 5-6 i §32 ust. 1-3 Trybunał Konstytucyjny do orzekania o winie oraz karze prezydenta.

IV. Kompetencje prezydenta w stosunku do władzy ustawodawczej

Jedną z podstawowych zasad systemu parlamentarnego jest zwoływanie sesji parlamentu przez prezydenta. Uprawnienie to wynika z zasady podziału władzy i jest charakterystyczne dla prezydenta reprezentującego władzę wykonawczą. Według §22 ust. 2 Konstytucji Węgier prezydent zwołuje tylko pierwsze posiedzenie tzw. posiedzenie konstytucyjne – kiedy parlament nie posiada jeszcze przewodniczącego – i jest to raczej prawo nadane z konieczności. Następne sesje parlamentu zwołuje już jego przewodniczący. Na Węgrzech przyjęto taką zasadę, ponieważ w 1988 roku, w okresie zawężania kompetencji kolegiatnej głowy państwa – Rady Prezydialnej, przewodniczący parlamentu otrzymał to uprawnienie i pozostało ono przy nim i po rozwiązaniu Rady Prezydialnej.

Natomiast na pisemny wniosek prezydenta republiki (również rządu lub 1/5 deputowanych) należy zwołać Zgromadzenie Krajowe na sesję nadzwyczajną lub posiedzenie nadzwyczajne. We wniosku należy podać powód zwołania oraz proponowany termin i porządek dzienny.

Dość niezwykłą kompetencją prezydenta jest możliwość inicjowania ustaw. Takie uprawnienie spotykamy jedynie w systemie prezydenckim. Polega ono na przesyłaniu wiadomości o intencjach prezydenta do organu przedstawicielskiego. Prawo inicjatywy ustawodawczej przysługiwało również Radzie Prezydialnej, a od 1989 roku przysługuje także prezydentowi.

Ustawa zasadnicza w §26 ust. 1 stanowi, że „Prezydent Republiki zapewnia ogłoszenie ustawy w ciągu piętnastu dni od jej doręczenia, zaś w wypadkach innych – na wniosek przewodniczącego Zgromadzenia Krajowego – w ciągu pięciu dni. Podpisuje ustawę kierowaną do ogłoszenia. Ustawę należy ogłosić w organie oficjalnym”. Tak sformułowane postanowienie §26 konstytucji wywołuje w praktyce pytanie – co rozumieć przez ogłoszenie ustawy? Jednoznacznie na nie trzeba odpowiedzieć, że pod tym pojęciem rozumiemy opublikowanie ustawy w Monitorze Węgierskim (Magyar Közlöny). Wynika to z §26 konstytucji oraz ustawy XI z 1987 roku o źródłach i stanowieniu prawa. Z drugiej strony prezydent, jeżeli nie ma zastrzeżeń do ustawy, podpisuje ją i zajmuje się jej ogłoszeniem, wysyłając do redakcji gazety urzędowej – Monitora Węgierskiego. I tutaj dochodziśmy do pewnego absurdu, że właściwie ustawę ogłasza redakcja gazety urzędowej. Idąc dalej możemy stwierdzić, że redakcja ta jest również ważnym czynnikiem procesu tworzenia prawa, ponieważ bez ogłoszenia nie ma ustawy¹⁷⁾.

Konstytucja, w związku z ogłoszeniem ustawy, wprowadza również jej promulgację, która w praktyce węgierskiej ogranicza się do podpisu ustawy przez prezydenta. W doktrynie węgierskiego prawa konstytucyjnego zwraca się również uwagę, przy omawianiu powyższych kwestii, na fakt rozstrzygnięcia przez ustawę w przyszłości sprawy, w jakim czasie po dokonaniu promulgacji winna nastąpić publikacja, a więc wejście ustawy w życie. W chwili obecnej termin ten uzależniony jest od zdolności technicznych redakcji gazety urzędowej.

Z uprawnieniami prezydenta republiki, związanymi z ogłoszeniem ustawy, wiąże się również możliwość skłonienia Zgromadzenia Krajowego do ponownego przemyślenia przyjętej już ustawy. Jeżeli prezydent nie zgadza się z ustawą lub z któryś z jej postanowień, przed upływem terminu jej podpisania, tj. 15 dni lub w pilnych przypadkach 5 dni, może odesłać ustawę z powrotem do parlamentu z umieszczonymi w niej uwagami. To uprawnienie prezydenta należy traktować jako weto zawieszające. Po ponownym przeprowadzeniu debaty nad ustawą i jej przyjęciu przez Zgromadzenie Krajowe prezydent zobowiązany jest ustawę podpisać i ogłosić w ciągu pięciu dni. Jeżeli natomiast prezydent uważa któreś z postanowień ustawy za sprzeczne z konstytucją, w terminie 15 dni (a w przypadku ustaw, których ogłoszenie jest pilne w ciągu 5 dni) przesyła ją do zaopiniowania Trybunałowi Konstytucyjnemu. Trybunał Konstytucyjny, orzekając o sprzeczności z konstytucją ustawy daje prezydentowi możliwość zwrócenia jej Zgromadzeniu Krajowemu, w przeciwnym wypadku prezydent zobowiązany jest do podpisania i ogłoszenia ustawy w ciągu pięciu dni.

Prezydent republiki może brać udział i przemawiać na posiedzeniach parlamentu lub jego komisji, może stawiać wnioski w sprawie wydania zarządzeń przez Zgromadzenie Krajowe, może inicjować referendum ludowe, na wniosek prezydenta republiki parlament wybiera parlamentarnego rzecznika praw obywatelskich oraz parlamentarnego rzecznika praw mniejszości narodowych i etnicznych, prezesa Sądu Najwyższego, prokuratora generalnego. Ten zakres praw powiększa rolę i znaczenie polityczne głowy państwa. Ale rodzi to pytanie – czy prezydent w końcowych sytuacjach może destabilizować działania rządu? Kontrasygnata premiera, czy odpowiedniego ministra, nie może być tylko rozumiana jako wzięcie na siebie odpowiedzialności za działania prezydenta, ale również zapewnia ona jedność działania władzy wykonawczej. W tym sensie wszystkie decyzje prezydenta, które nie wymagają kontrasygnaty, hipotetycznie mogą rozbijać tą jedność władzy wykonawczej.

Bardzo natomiast są ograniczone kompetencje prezydenta w zakresie rozwiązywania parlamentu. Związane jest to z faktem, że konstytucja upoważnia parlament do samorozwiązania się – §28 ust. 2 ustawy zasadniczej. W konstytucjach europejskich nie spotyka się raczej takiego postanowienia, ponieważ w ten sposób większość parlamentarna, bez zasięgania opinii władzy wykonawczej, może rozwiązać parlament i zmusić prezydenta do przeprowadzenia ponownych wyborów.

Prezydent może rozwiązać parlament, rozpisując jednocześnie nowe wybory, jeżeli:

- a) Zgromadzenie Krajowe – podczas tej samej kadencji Zgromadzenia Krajowego – na przestrzeni dwunastu miesięcy co najmniej w czterech wypadkach uchwali wotum nieufności wobec rządu, (co w praktyce oznacza czterokrotne odwołanie rządu lub nie zaakceptowanie czterech nowopowstałych rządów), albo
- b) w przypadku ustania pełnomocnictw rządu w przeciągu czterdziestu dni, licząc od przedstawienia pierwszego wniosku osobowego, nie dokona wyboru na premiera osoby proponowanej przez prezydenta republiki.

Jednak przed rozwiązaniem Zgromadzenia Krajowego prezydent republiki obowiązany jest zasięgnąć opinii premiera, przewodniczącego Zgromadzenia Krajowego oraz przywódców frakcji parlamentarnych partii reprezentowanych w Zgromadzeniu Krajowym.

Natomiast w razie stanu wojny, niebezpieczeństwa wojny lub stanu wyjątkowego prezydent może na podstawie §28A ust. 3 konstytucji ponownie zwołać rozwiązany parlament. W tym przypadku o przedłużeniu swojej kadencji decyduje samo Zgromadzenie Krajowe.

V. Prezydent a rząd

Jak podkreśliliśmy wyżej, konstytucja węgierska przyjmuje zasadę trójpodziału władzy. Niektóre jednak z rozwiązań ustawy zasadniczej nie dają się w efekcie pogodzić z założeniami doktryny Monteskiusza. Jest to przede wszystkim wynikiem obawy partii opozycyjnych, aby prezydent i rząd nie stały się niezależnymi czynnikami publiczno-prawnymi i nie wymknęły się spod kontroli parlamentu¹⁸⁾. Jeżeli sytuację rządu węgierskiego, wynikającą z konstytucji 1989 roku porównamy z parlamentarnym i prezydenckim systemem rządów, to jasne stają się pewne nielogiczne rozwiązania.

Na Węgrzech przyszłemu premierowi stworzenie rządu powierza prezydent. W praktyce uczynić to może jedynie na podstawie wcześniejszych uzgodnień z szefami frakcji poszczególnych partii, mających swą reprezentację w parlamencie. Propozycje personalne członków rządu wobec prezydenta wysuwa premier. Premiera wybiera – na wniosek prezydenta republiki – Zgromadzenie Krajowe, ministrów zaś powołuje i odwołuje – na wniosek premiera na podstawie §33 ust. 4 konstytucji – prezydent republiki. Konstytucja nie stanowi o prawie parlamentu do kierowania rządem, jednak z jej postanowień wynika jasno, że rząd jest rządem parlamentu i zmuszony jest respektować każdą jego decyzję.

Wotum nieufności, które po to zostało włączone w skład założeń parlamentaryzmu, by przy jego pomocy zmusić rząd do rezygnacji, nie zobowiązuje głowy państwa do przyjęcia tej rezygnacji. Na Węgrzech wotum nieufności jest właściwie prawną formą prawa do odwołania rządu. To postanowienie więc, nie jest zgodne z tradycyjnymi postanowieniami parlamentaryzmu. Parlament, otrzymując prawo głosowania nad wotum nieufności dla rządu, nie może tego rządu odwołać. Głosując nad wotum nieufności dla całego rządu, nie może odwołać jego poszczególnych członków. I choć konstytucja stanowi o tym, że członkowie rządu odpowiadają za swą działalność m.in. przed Zgromadzeniem Krajowym, nie przyznaje parlamentowi prawa do wyrażenia indywidualnego wotum nieufności wobec poszczególnych ministrów. Wnioskującym do prezydenta o odwołanie poszczególnego ministra może być tylko premier.

Innym zagadnieniem, które łączy działalność prezydenta z działalnością premiera lub odpowiedniego ministra, jest problemem kontrasygnaty. Konstytucja, nie wymaga kontrasygnaty dla wszystkich działań prezydenta. Zgodnie z jej postanowieniami kontrasygnata premiera lub odpowiedniego ministra jest konieczna w następujących działaniach prezydenta: zawieranie umów międzynarodowych (jeśli przedmiot umowy należy do kompetencji ciała ustawodawczego lub potrzebna jest uprzednio jego zgoda), nominacja ambasadorów i posłów, powoływanie i odwoływanie sekretarzy stanu (inicjującym jest odpowiedni minister na wniosek premiera), na wniosek organów określonych w odrębnej ustawie – prezesa i zastępców Węgierskiego Banku Narodowego, powoływanie i odwoływanie nauczycieli akademickich, powoływanie i odwoływanie rektorów uniwersytetów, generałów, zatwierdzanie prezesa Węgierskiej Akademii Nauk, nadawanie określonych w ustawach tytułów, orderów, odznaczeń i zgoda na ich używanie i noszenie, prawo łaski, decydowanie o sprawach obywatelstwa itp.

Klasyycznym problemem związanym z kontrasygnatą decyzji głowy państwa jest odpowiedź na pytanie kto posiada prawo inicjatywy parafowanego aktu. Prawo węgierskie przewiduje dla uprawnień głowy państwa związanych z nominacją w wyszczególnionych przypadkach jako inicjujący wniosek premiera, ministrów lub „wskazanych w ustawie organów”. Wymóg ten nie dotyczy jednak wysyłania i przyjmowania ambasadorów, nadawania odznaczeń, tytułów, prawa łaski i nadawania obywatelstwa. Inicjatywa prezydenta w powyższych sprawach nie zamyka również drogi premierowi do rozpoczęcia postępowania. Jednakże taka ewentualność może doprowadzić do konfliktu między prezydentem a premierem. Nie mówiąc już o tym, że złożony prezydentowi wniosek do podpisu może zostać odrzucony; konstytucja nie wyklucza takiej możliwości.

Realizacja nominacji oznacza przyjęcie wyboru i zatwierdzenie proponowanej osoby. Decyzja negatywna – odmowa nominacji – jeżeli nie opiera się na braku warunków przy postępowaniu, może się odnosić tylko do wyboru danej osoby. Celowość, termin, zagadnienie obsadzenia wymaganego stanowiska jest poza zakresem prawa decyzji prezydenta¹⁹⁾. Prezydent republiki powinien odmówić nominacji, jeżeli dostrzeże, że nie istnieją wymagane do spełnienia wstępne warunki prawne, np. wymagane obywatelstwo węgierskie, kwalifikacje zawodowe, wiek, wymogi, dotyczące postępowania – wśród nich przesłuchanie proponowanej osoby przez komisję parlamentu. Prezydent może także, z uzasadnionych powodów, oddalić wniosek, jeśli stwierdzi, że spełnienie wniosku poważnie zagroziłoby „demokratycznej działalności organizacji państwa” – §29 ust. 1 konstytucji²⁰⁾. Dla oddalenia nominacji musi zatem istnieć bardzo poważny zarzut przeciwko osobie, która ma otrzymać nominację lub przy szeregu budzących wątpliwość nominacji, sytuacja powinna przybrać taki obrót, że w imię ochrony demokratycznego aparatu państwowego prezydent republiki powinien przerwać tego rodzaju praktyki²¹⁾. Czuwanie nad demokratyczną działalnością aparatu państwowego nie jest jednak przepisem,

dotyczącym zakresu działania. Prezydent to zadanie określone w § 29 ust. 1 konstytucji może wykonywać przy pomocy różnych zakresów prawa. Czuwanie może przejawiać się poprzez prawo kontroli czy prawo inicjowania ustaw lub plebiscytu. Funkcja określona w §29 konstytucji nie ma zatem sama w sobie elementu dotyczącego oznaczenia treści, co kwalifikuje się do poważnego zakłócenia działalności aparatu państwowego. Możemy więc, reasumując, powiedzieć, że każdy zakres prawa prezydenta może w sobie łączyć funkcję czuwania.

VI. Prezydent a stany wyższej konieczności

Wśród stanów wyższej konieczności Konstytucja Węgier wyróżnia stan wojny, stan wyjątkowy oraz stan krytyczny (stan nadzwyczajny). O wypowiedzeniu wojny, w przypadku zaistnienia stanu wojny lub bezpośredniego niebezpieczeństwa zbrojnego ataku innego państwa, parlament ogłasza stan wyjątkowy i powołuje Radę Obrony. W przypadku niebezpieczeństwa wewnętrznego, obalenia porządku konstytucyjnego lub działań zbrojnych skierowanych na zdobycie wyłącznej władzy, masowego zagrożenia życia i mienia obywateli, popełnienia gwałtów z użyciem broni lub uzbrojenia, klęski żywiołowej lub katastrofy przemysłowej ogłasza tzw. stan krytyczny. Jeśli parlament z powodu przeszkód nie może podjąć powyższych decyzji co do wypowiedzenia wojny, ogłoszenia stanu wyjątkowego i powołania Rady Obrony, a także ogłoszenia stanu krytycznego uprawniony jest prezydent. Przez przeszkody uniemożliwiające Zgromadzeniu Krajowemu podjęcie decyzji w powyższych sprawach konstytucja rozumie fakt nieobradowania parlamentu i niemożliwość jego zwołania z powodu przyczyn nie dających się usunąć w krótkim czasie. O fakcie istnienia przeszkody, a następnie zasadności wypowiedzenia wojny, ogłoszenia stanu wyjątkowego lub stanu krytycznego decydują wspólnie przewodniczący parlamentu, prezes Trybunału Konstytucyjnego oraz premier. Pewne wątpliwości w tym miejscu może budzić odpowiedź na pytanie – w którym momencie przewodniczący parlamentu, premier i prezes Trybunału Konstytucyjnego łączą się w kolegium „trzech”? Czy przed ogłoszeniem stanu wyższej konieczności, czy po jego ogłoszeniu? Konstytucja na to pytanie nie daje odpowiedzi. Pośrednio w tej kwestii wypowiedział się, przy okazji wykładni § 29 konstytucji, Trybunał Konstytucyjny przyjmując, że kolegium „trzech” taką decyzję powinno podjąć przed ogłoszeniem wprowadzenia stanu wyższej konieczności przez prezydenta²²⁾. Na pewną uwagę zasługuje również fakt, że jednym z decydentów jest prezes Trybunału Konstytucyjnego, który, biorąc pod uwagę jego urząd, nie jest odpowiedzialny politycznie i nie może być podciągnięty do odpowiedzialności politycznej, podczas gdy musi uczestniczyć w podejmowaniu decyzji o najwyższym znaczeniu politycznym.

Na podstawie §19/B ust. 2 konstytucji przewodniczącym Rady Obrony jest prezydent republiki, a jej członkami przewodniczący Zgromadzenia Krajowego, przywódcy frakcji parlamentarnych partii reprezentowanych w Zgromadzeniu Krajowym, premier, ministrowie, dowódca Honwewdów Węgierskich (dowódca armii) oraz szef sztabu generalnego. Rada Obrony może wydawać dekrety, zawieszające stosowanie poszczególnych ustaw lub odbiegające swą treścią od uregulowań ustawowych, może podejmować również inne środki nadzwyczajne. W okresie stanów wyższej konieczności Rada Obrony wykonuje prawa przyznane jej przez Zgromadzenie Krajowe, prawa prezydenta republiki oraz prawa rządu, nie może jednak zawiesić stosowania konstytucji oraz ograniczyć działalności Trybunału Konstytucyjnego.

Prezydent, decydując w zastępstwie Zgromadzenia Krajowego o wprowadzeniu stanu krytycznego, decyduje również o użyciu sił zbrojnych. Środki nadzwyczajne, ustalone odrębną ustawą na czas stanu krytycznego, są wprowadzane w życie na podstawie § 19/C ust. 2 konstytucji rozporządzeniem prezydenta. O fakcie wprowadzenia środków nadzwyczajnych prezydent republiki zawiadamia bezzwłocznie przewodniczącego Zgromadzenia Krajowego. W okresie stanu krytycznego Zgromadzenie Krajowe – a w razie jego niemożności Komisja Zgromadzenia Krajowego d/s Obrony – obraduje nieprzerwanie. Organy te mogą zawiesić stosowanie środków nadzwyczajnych wprowadzonych przez prezydenta. Środki nadzwyczajne, wprowadzone rozporządzeniem, obowiązuja przez dni trzydzieści, chyba że powyższe organy przedłużą ich moc obowiązywania.

VI. Prezydent a dowództwo sił zbrojnych

Przez siły zbrojne Republiki Węgierskiej należy rozumieć zgodnie z brzmieniem § 40/A ust.1 – armię – Honwewdów Węgierskich oraz Węgierską Straż Graniczną.

Według § 29 ust. 1 prezydent Republiki Węgierskiej jest głową Państwa Węgierskiego, a według ust. 2 jest naczelnym głównodowodzącym sił zbrojnych. To postanowienie konstytucji nie podaje jednak zakresu działania prezydenta, lecz stwarza potrzebę, aby ustawa zasadnicza lub inna ustawa, określająca zakres działania, nadała przynajmniej jedno uprawnienie, odpowiadające takiemu stanowisku.

Konstytucja (§ 40/B ust. 3) nadaje prezydentowi zakres działania, dotyczący kierowania siłami zbrojnymi. Kierowanie to prezydent dzieli z parlamentem, Radą Obrony, rządem i właściwym ministrem. Z konstytucji nie wynika ani obowiązek, ani zakres, ani jakieś rozwiązanie, wskazujące na oddzielenie „politycznego” kierowania

od „zawodowego” zarządzania. Zakres praw prezydenta, odnoszący się do kierowania siłami zbrojnymi, wynika częściowo z zakresu działania zastępującego parlament w nadzwyczajnych okolicznościach, z drugiej strony jest wynikiem realizowania funkcji głównodowodzącego. Kierownicza pozycja prezydenta jako głównodowodzącego wyklucza, aby dysponował on prawami dowódcy wojsk. Prezydent republiki, w czasie pokoju może zgodnie z konstytucją otrzymać najwyżej te prawa, które dotyczą spraw personalnych i reprezentacyjnych. Nadanie zakresu praw, dotyczących kierowania (dowodzenia), prezydentowi republiki byłoby sprzeczne ze stanowiskiem prezydenta – jako dowódcy podlegałyby mu organy, mające nadane im uprawnienia, dotyczące kierowania. Nie ma konstytucyjnego znaczenia, czy prezydent republiki w zakresie działania głowy państwa, lub głównodowodzącego, może zgodnie z tradycją kierować siłami zbrojnymi. Istotne jest, aby dany zakres działania upoważnił prezydenta do kierowania siłami zbrojnymi. Takie stanowisko zajął na Węgrzech Trybunał Konstytucyjny²³⁾.

Dowódca Armii Węgierskiej może wykonywać dotyczący dowodzenia zakres działania wyłącznie stosownie do kierowniczych aktów organów kierujących. A więc odpowiednio do kierowniczych aktów parlamentu i rządu rozkazy wydaje dowódca Armii Węgierskiej lub dowódca Straży Granicznej. Funkcja głównodowodzącego dla prezydenta jest częścią jego statusu prawnego i nie może być rangą lub stanowiskiem pełnionym w Armii Węgierskiej lub Straży Granicznej. Głównodowodzący sił zbrojnych znajduje się poza siłami zbrojnymi, kieruje nimi nie będąc dowódcą. Głównodowodzący nie jest zatem służbowym zwierzchnikiem sił zbrojnych, ale zwierzchnikiem dowódcy armii. Zakres działania prezydenta republiki, odnoszący się do kierowania siłami zbrojnymi, nie różni się pod względem prawnym od innych jego zakresów działania.

Kierowanie działalnością sił zbrojnych w czasie pokoju jest zakresem działania rządu – wspomina o tym § 35 ust. 1 pkt h konstytucji.

Użycie słów „w czasie pokoju” oznacza, że nie istnieje w kraju stan wojny, ani stan nadzwyczajny, ani stan wyjątkowy, a więc stan wyższej konieczności określonej w § 19 ust. 2 pkt g, h, i konstytucji.

VIII. Podsumowanie

Trzeba stwierdzić, że konstytucyjny status prezydenta Republiki Węgierskiej w dalszym ciągu wykazuje pewną ewolucję. Jest to oczywiste w czasach transformacji ustrojowo-prawnej nowego systemu, którego celem jest budowa demokratycznego państwa prawnego.

Konstytucja węgierska 1989 roku de facto przyjmuje zasadę podziału władzy. Wszystkie siły polityczne w czasie uchwalania konstytucji zgadzały się z tą zasadą, lecz w danej sytuacji politycznej utrzymały nieograniczone kompetencje parlamentu. Do chwili wyboru prezydenta na zasadzie konsensusu próbowano nowelizować konstytucję, tak aby likwidować sprzeczności i możliwości hipotetycznych konfliktów między poszczególnymi władzami. I choć w ciągu dwóch lat Zgromadzenie Krajowe uchwaliło rekordowe 180 ustaw, w tym cały pakiet o odszkodowaniach, o prywatyzacji, bankructwie, regularnie zatwierdzało budżet, proces ten nie został jednak zakończony – tym samym nie zlikwidowano wewnętrznych sprzeczności obecnego systemu władzy. Widać to wyraźnie w pozycji prezydenta i pozycji rządu. Rząd, który posiada wystarczającą większość w parlamencie by rządzić, nie ma poparcia 2/3 głosów deputowanych wymaganych do wprowadzenia poważniejszych zmian systemowych. Sama koalicja, składająca się z trzech partii, jest również dość niepewna – okazuje się, że podobnie jak w Polsce, można być członkiem partii tworzącej koalicję i jednocześnie występować przeciwko rządowi na forum parlamentu i poza nim. Niewątpliwie przoduje w tym Niezależna Partia Drobnych Posiadaczy, która próbuje w parlamencie forsować własne rozwiązania, nie konsultując tego z pozostałymi członkami koalicji²⁴⁾.

Opozycja czuje się pewnie tylko wtedy, kiedy może trzymać rząd w szachu. Jednak bez poparcia części opozycji nie można zmodyfikować takiego, nie do końca przemyślanego, systemu.

W obecnym układzie sił niewątpliwie partie rządzące nie czują potrzeby właściwego unormowania pozycji prezydenta, zgodnie z zasadami parlamentaryzmu, ponieważ prowadziłoby to do wzmocnienia jego statusu prawno-konstytucyjnego. W chwili obecnej, kiedy prezydent reprezentuje opozycję, tego typu wzmocnienie głowy państwa wydaje się niebezpieczne dla koalicji rządzącej. Po wypowiedzeniu „porozumienia czterech” przez Janosa Kisa z SzDSz wydaje się również, że prezydent próbuje wykorzystać swoje uprawnienia, aby osłabić koalicję rządzącą. Wskazuje na to m.in. weto prezydenta w przypadku ustawy dekomunizacyjnej i oddania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego czy aż trzykrotne orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie określenia zakresu prezydenckiego prawa do nominacji. Niewątpliwie czołowa partia opozycyjna – SzDSz, po zdecydowanym sukcesie w wyborach samorządowych, liczy również na większy pozarządowy wpływ na kształtowanie się życia społeczno-gospodarczego w kraju. Rozwój sytuacji wskazuje na to, że koalicja dąży do wyrażenia wotum nieufności wobec prezydenta²⁵⁾, a opozycja z kolei wobec premiera. Układ parlamentarny sprawia, że żaden z tych wniosków nie może zostać zaakceptowany. Tym samym nadwyreżany jest autorytet i prezydenta, i premiera. Niestety te wszystkie czynniki razem wzięte, nie stwarzają właściwego klimatu do budowania w praktyce porozumienia, którego konsekwencją będzie optymalny model rządów.

Przypisy:

1. „Magyar Közlöny” 1989, nr 74.
2. „Magyar Közlöny”, 1972, nr 32, polskie tłumaczenie: „Konstytucja Węgierskiej Republiki Ludowej”, Wrocław: Ossolineum, PAN INP, 19.
3. Konstytucja Republiki Węgierskiej (w brzmieniu tekstu jednolitego, ogłoszonego w) „Magyar Közlöny” nr 84 z 24 sierpnia 1990 roku – wydanie polskie: Konstytucja Republiki Węgierskiej – tłumaczenie i wstęp H. Donath, opracowanie red. R. Chruściak i T. Koperska, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992 r.
4. Ustawa o ustroju państwa węgierskiego ogłoszona w Węgierskim Zbiorze Ustaw – Evi Országos Törvénytár 1946 r. z dnia 31 stycznia 1946 r. – polskie tłumaczenie – L. Gelberg, Nowe konstytucje państw europejskich. Konstytucja Republiki Węgierskiej.
5. Na temat kolegialnej głowy państwa w byłych państwach socjalistycznych patrz: T.Szymczak, Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym, Łódź 1976, s. 24 i następne.; s. 36 i następne.
6. W. Skrzydło, Ustrój polityczny Francji, Warszawa 1992, s. 20, 24 i następne.
7. Z. Witkowski, Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch, Toruń 1991, s. 19 i następne.
8. P. Schmidt, A hatalommegosztás és a köztársasági elnök jogállása. Valóság, 1990 nr 8–9; A. Antal, A köztársasági elnök, az Országgyűlés és a Kormány viszonyáról, Magyar Közigazgatás, 1991, nr 11.
9. Tamże.
10. „Magyar Közlöny”, 1990, nr 24.
11. P. Schmidt, A hatalommegosztás..., op.cit.; J. Sári, A köztársasági elnök alkotmányjogi státusza, Magyar Közigazgatás, 1990, nr 7.
12. W wyniku wyborów przeprowadzonych 25 marca 1990 roku ukształtował się następujący skład parlamentu: 1) Węgierskie Forum Demokratyczne (MDF) – 42,7% głosów i 165 miejsc w parlamencie; 2) Związek Wolnych Demokratów (SzDSz) – 23,6% głosów i 91 w parlamencie; 3) Niezależna Partia Drobnych Posiadaczy (FKgP) – 11,4% głosów i 44 mandaty; 4) Węgierska Partia Socjalistyczna (MSzP) – 8,5% głosów i 33 mandaty; 5) Związek Młodych Demokratów (FIDESz) – 5,4% głosów i 21 mandatów; 6) Narodowa Partia Chrześcijańskich Demokratów (KDNP) – 5,4% głosów i 21 mandatów; 7) agraryści, niezależni i inni – 3% głosów i kolejno 1-6-4 mandaty.
13. Patrz: B.Góralczyk, Gorące lato, gorąca jesień, „Polityka” nr 37/1990; T.Olszański, Pejzaż z pomarańczą, „Polityka” nr 22/1990.
14. Niewątpliwie istotą ustawy XVI z 1990 roku była zmiana składu Rady Orzekającej. Bowiem według wcześniejszych postanowień ustawy XXXVI z 1989 roku skład Rady Orzekającej mieli stanowić deputowani do parlamentu. Było to nawiązanie do rozwiązania przyjętego w art. 16 §2 ustawy z 1946 roku, a ta z kolei odwoływała się do rozwiązań §34 ustawy III z 1948 roku. Działalność Rady Orzekającej była sprzeczna z postanowieniami §50 ust. 3 i §32/A ust. 5 konstytucji, traktującej o niezawisłości sędziów. Stanowiły one, że sędziowie są niezawisli i podporządkowani jedynie ustawie. Również sędziowie nie mogą należeć do partii politycznych i kontynuować działalności politycznej. Sam skład Rady Orzekającej według ustawy XXXVI godził również w postanowienie §3 ust. 3 konstytucji, podkreślającego konieczność rozdzielenia funkcji państwowych i funkcji partyjnych.
15. Zwraca na to uwagę J. Sári, A köztársasági..., op.cit.; J. Sári, Allamfői hatalom és felelősség, Társadalmi Szemle, 1991/8–9.
16. Tamże.
17. Tamże.
18. Pamiętajmy, że pierwotnie zasady porozumienia między Węgierskim Forum Demokratycznym a Związkiem Wolnych Demokratów były zupełnie inne – zarówno fotel premiera, jak i prezydenta miał należeć do Forum, które tym samym skupiłoby w swym ręku całość władzy wykonawczej. Również i tura wyborów 25 marca 1990 roku nie wskazywała, że Forum osiągnie tak znaczącą przewagę nad Wolnymi Demokratami.
19. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego 8/1992/I.30/AB, w: Magyar Közlöny nr 11 z 1992 r.
20. Patrz: T.Olszański, Węgierska „wojna na górze”. Golono, strzyżono, „Polityka”, nr 23/1992
21. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego 36/1992/VI.10./AB, w: Magyar Közlöny, nr 59 z 1992 r.
22. Uchwała Trybunału Konstytucyjnego 48/1991/IX/ABh, w: Magyar Közlöny, nr 102 z 1991 r.
23. Tamże.
24. Tego typu przykładem było zgłoszenie przez partię FKgP kontrowersyjnego projektu „ustawy o ziemi”. FKgP postulowała w nim, aby w rolnictwie wrócić do stanu sprzed 31 XII 1947 roku (reformy rolnej) i przekazać majątki do 100 ha byłym właścicielom. Dotychczasowi pracownicy Rolniczych Spółdzielni Produkcyjnych mieli otrzymać działki po 1,5 ha. Wystąpienie z takim projektem zmusiło rząd 31 VIII 1990 r. do wydania oświadczenia, iż „celem jest utrzymanie obecnego poziomu produkcji rolnej, przy użyciu wszelkich środków prawnych”.
25. Przykładem tego rodzaju postępowania jest przyjęcie, jakie zgotowali prezydentowi 23 października 1992 r. podczas święta narodowego Węgier (rocznica rewolucji 1956 r.) członkowie i sympatycy FKgP. Był to odwet za działania prezydenta, które doprowadziły do upadku „ustawy o ziemi” i stwierdzenia jej niekonstytucyjności – patrz: art. A. Boros (niestety tylko częściowo zgodny z prawdą), Swoiste poczucie patriotyzmu, „Gazeta Wyborcza”, nr 305 z 30 XII 1992 r.

Pozycja ustrojowa prezydenta Federacji Rosyjskiej

Wprowadzenie

Proces tworzenia nowych, centralnych organów władzy i administracji w Federacji Rosyjskiej¹⁾ należy rozpatrywać w związku ze zmianami, dokonywanymi w Konstytucji Federacji Rosyjskiej począwszy od października 1989 r. W pierwszej kolejności proces ten dotyczy reformy najwyższych organów przedstawicielskich, a następnie zasadniczych zmian w systemie władzy wykonawczej w postaci wprowadzenia urzędu prezydenta Federacji Rosyjskiej.

W październiku 1989 r. miały miejsce istotne zmiany w strukturze najwyższych organów przedstawicielskich (ustawodawczych organów władzy państwowej) w Federacji Rosyjskiej. W systemie najwyższych organów przedstawicielskich stworzony został nowy, najwyższy organ władzy Zjazd (Kongres) Ludowych Delegatów Federacji Rosyjskiej (art. 104 Konstytucji Federacji Rosyjskiej). Rada Najwyższa Federacji Rosyjskiej została przekształcona w stale działający ustawodawczy i kontrolny organ władzy państwowej (art. 107). Reformy konstytucyjne z lat 1988–1989 przyniosły rezultaty w postaci ukształtowania się na szczeblu Federacji Rosyjskiej (wcześniej także na szczeblu Związku SRR) dwóch, równoległych, najwyższych organów władzy państwowej. W swej formie są one podobne do tych organów, które działały pod rządami Konstytucji Federacji Rosyjskiej z 1918 r.

Zgodnie z uchwałami III nadzwyczajnego Zjazdu Ludowych Delegatów Federacji Rosyjskiej („O ponownym rozdzieleniu uprawnień między państwowymi organami RSFRR”) Rada Najwyższa uprawniona została do uchwalania ustaw w sprawach należących do kompetencji Zjazdu z wyłączeniem uchwalenia Konstytucji Federacji Rosyjskiej. Decyzje Rady muszą być przedstawiane następnie Zjazdowi do zatwierdzenia. Przewodniczący Rady Najwyższej został uprawniony do wydawania, w ramach prawodawstwa Federacji, rozporządzeń z mocą obowiązującą na całym terytorium Federacji Rosyjskiej.

Bardzo ważnym czynnikiem w rozwoju systemu konstytucyjnych organów Federacji Rosyjskiej było utworzenie urzędu prezydenta. W myśl ustawy Federacji Rosyjskiej z 24 kwietnia 1991 r. prezydent jest głową państwa oraz stoi na czele organów władzy wykonawczej Federacji (art. 1 ustawy o prezydencie RSFRR). Uchwalenie ustawy o prezydencie zostało poprzedzone (pierwszym w historii Federacji Rosyjskiej) referendum, w którym większość biorących udział poparła ideę utworzenia urzędu prezydenta Federacji Rosyjskiej. Przygotowując projekt ustawy o prezydencie Rosyjskiej Federacji ustawodawca mógł korzystać zarówno z rozwiązań, jak i doświadczeń, jakie przyniosła ustawa ZSRR z 14 marca 1990 r. „O ustanowieniu Stanowiska Prezydenta ZSRR i wniesieniu zmian i uzupełnień do Konstytucji ZSRR”. Zarazem uchwalona została ustawa (z 24 kwietnia 1991 r.) „O wyborach Prezydenta RSFRR”. Jednocześnie z prezydentem Federacji wybierany jest wiceprezydent, którego kandydaturę zgłasza osoba ubiegająca się o wybór na urząd prezydenta (art. 7 ustawy o prezydencie). Wybory prezydenckie w Federacji Rosyjskiej odbyły się 12 czerwca 1991 r. Zwyciężył, uzyskując poparcie ponad 60% głosujących, Borys Jelcyń, który przystępując do walki wyborczej zgłosił kandydata na urząd wiceprezydenta Aleksandra Ruckoja. Było to bardzo rozsądne posunięcie taktyczne, ponieważ osoba Aleksandra Ruckoja „neutralizowała” w jakimś stopniu rezerwę, jeżeli nie wręcz niechęć, do osoby Borysa Jelcyna ze strony tzw. kompleksu militarnego²⁾.

Przekształcenia w systemie konstytucyjnych organów Federacji Rosyjskiej miały miejsce w sytuacji zaostrzającego się konfliktu między prezydentem ZSRR M. Gorbaczowem a prezydentem Rosji B. Jelcynem. Po nieudanym sierpniowym puczu w 1991 r. zwycięzcą okazał się prezydent Rosji. 5 września 1991 r. nadzwyczajny Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR podjął uchwały, które miały być początkiem nowego okresu w stosunkach między republikami związkowymi, które przed wrześniem 1991 r. wchodziły w skład dawn. ZSRR (uchwały nie dotyczyły tych republik, np. nadbałtyckich, które wcześniej oświadczyły o swym definitywnym wyjściu ze Związku). Powołano, w charakterze najwyższej instancji federalnej, Radę Państwa, którą tworzyli prezydent M. Gorbaczow oraz przywódcy poszczególnych republik. Jednak już 8 grudnia 1991 r. prezydenci Rosji, Ukrainy i Białorusi stwierdzili w dokumencie przyjętym po spotkaniu w Brześciu, że „ZSRR przestał istnieć”. W drugiej połowie grudnia prezydenci M. Gorbaczow i B. Jelcyń postanowili, że struktury ZSRR przestaną istnieć przed końcem

roku. Na mocy dekretu prezydenta B. Jelcyna, Rosja przejęła 19 grudnia cały majątek urzędu prezydenta ZSRR, łącznie z Pałacem Kremlowskim, oraz wszystkie rezerwy finansowe rządu radzieckiego i urzędu prezydenta.

Od dłuższego czasu instytucja prezydenta Rosji jest przedmiotem zainteresowania przede wszystkim politologów, w mniejszym stopniu nauki prawa konstytucyjnego. Przedmiotem zainteresowania uczyniłem status konstytucyjny prezydenta Rosji (choć postanowienia, określające status prezydenta znajdujemy w bardzo wielu aktach normatywnych). Chciałbym scharakteryzować zasady wyborów prezydenta, zawarte w ustawie z kwietnia 1991 r. „O wyborach prezydenta”. Następnie pragnę omówić zasady stosunków między prezydentem a najważniejszymi organami przedstawicielskimi Rosji oraz stosunki między prezydentem a rządem. Na ile jest to możliwe, uzupełniam analizę norm prawnych przykładami praktyki konstytucyjnej. Za celowe uznałem także podjęcie choćby próby odpowiedzi na pytanie o przyczyny, które spowodowały wprowadzenie do ustroju konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej (a wcześniej dawn. ZSRR) instytucji jednoosobowej głowy państwa.

Status konstytucyjny prezydenta Federacji Rosyjskiej

Bez wątpienia, proces przekształceń ustrojowych w Europie Wschodniej związany jest z wykorzystywaniem konstrukcji ustrojowych Europy Zachodniej, jak i USA³). Także ustawodawca rosyjski (wcześniej ustawodawca radziecki) korzystał, przy konstruowaniu statusu konstytucyjnego prezydenta Federacji Rosyjskiej, z wzorów i doświadczeń państw o bogatych tradycjach demokratycznych. Jednak twórcy ustaw, wprowadzających instytucję jednoosobowej głowy państwa w Rosji uwzględniali przede wszystkim doświadczenia i praktykę ustrojową związaną z urzędem prezydenta ZSRR. W mniejszym chyba stopniu sięgano do wzorów ustrojowych Europy Zachodniej, w silniejszym zaś chyba stopniu do modelu prezydenta w ustroju politycznym USA. Trzeba jednak pamiętać, że zanim zmontuje się jakikolwiek mechanizm (instytucję) ustrojowy, trzeba koniecznie wziąć pod uwagę wiele czynników, takich jak np.: historia, charakter narodu (narodów), stosunki etniczne, bazę ekonomiczną czy nawet poziom oświaty narodu (narodów). Dlatego o wiele ważniejszą uważam odpowiedź na pytanie o przyczyny wprowadzenia instytucji prezydenta do systemu konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej. Jest to państwo wielonarodowe i w tej sytuacji zamiarem twórców ustawy o prezydencie Federacji Rosyjskiej mogło być usytuowanie prezydenta jako „najwyższego arbitra, wybieranego w głosowaniu powszechnym”. Prezydent wielonarodowego państwa może i powinien wykonywać funkcje związane z koordynacją we wzajemnych stosunkach między republikami, wchodzącymi w skład Federacji Rosyjskiej. I tak w październiku 1992 r. z inicjatywy prezydenta B. Jelcyna powołana została Rada Szeów Republik, która ma zajmować się „rozwiązywaniem problemów politycznych, gospodarczych i socjalnych”. Oczywiście decyzja B. Jelcyna o powołaniu Rady jest próbą (kolejną) umocnienia swojej władzy kosztem Rady Najwyższej, ale zarazem jest decyzją, która zdaniem jej autora powinna zapobiec rozpadowi Federacji Rosyjskiej.

Prezydent Rosyjskiej Federacji pomyślany został jako gwarant bezpieczeństwa obywateli i państwa (art. 5 pkt 11 ustawy o prezydencie Federacji Rosyjskiej). Prezydent Federacji Rosyjskiej jest także w pewnym sensie „ogniwem”, wiążącym władzę ustawodawczą (w postaci Zjazdu Delegatów Ludowych i Rady Najwyższej Federacji Rosyjskiej) z organami wykonawczymi w postaci Rady Ministrów. Dysponuje on zarówno prawem inicjatywy ustawodawczej, jak i kompetencjami w zakresie powoływania premiera oraz poszczególnych ministrów oraz przyjmowania dymisji rządu Federacji w porozumieniu z Radą Najwyższą. Wprowadzenie urzędu prezydenta Federacji Rosyjskiej może, w jakiejś, bliskiej nawet perspektywie, spowodować ewolucję modelu rządów w Rosji w kierunku systemu opartego o podział władzy⁴).

Wreszcie w warunkach państwa, które dopiero musi określić własną państwowość (choć właściwiej byłoby powiedzieć o określeniu istoty własnej państwowości) prezydent może spełniać rolę czynnika integrującego i konsolidującego w systemie politycznym. Prezydent B. Jelcyn w dramatycznym przemówieniu wygłoszonym podczas VII Zjazdu Delegatów Ludowych, zwracając się z apelem do obywateli Rosji, mówił o sobie jako czynniku przeciwstawiającym się ofensywie sił konserwatywnych, które chcą dokonać antykonstytucyjnego przewrotu⁵).

Utworzenie urzędu jednoosobowej głowy państwa jest jednak przede wszystkim rezultatem (być może nie zamierzonym) swoistej rewolucji od góry, czyli inaczej polityki tzw. głośności. Zapoczątkowana w drugiej połowie lat osiemdziesiątych przez M. Gorbaczowa „sterowana odgórnie rewolucja” doprowadziła w efekcie do zasadniczych zmian w systemie społecznym i politycznym. Zmiany miały na tyle zasadniczy charakter, że w nowo kształtującym się systemie politycznym nie było miejsca nie tylko dla tzw. kierowniczej roli partii komunistycznej, ale „zabrakło” miejsca dla samej partii komunistycznej (uwagę tę można odnieść zarówno do ZSRR, jak i Rosyjskiej Federacji i pozostałych republik).

Wprowadzenie urzędu prezydenta, wcześniej (w 1990 r.) w ZSRR, potem w poszczególnych republikach związkowych, w tym także w Federacji Rosyjskiej, było rezultatem demokratycznych procesów, które miały i mają miejsce w systemie politycznym poszczególnych państw, które powstały w miejsce dawn. ZSRR. Charakterystycznym pozostaje fakt, że w poszczególnych państwach, także w Federacji Rosyjskiej urząd prezydenta obejmowały osoby wcześniej związane z aparatem partii komunistycznej. Dlatego można chyba stwierdzić, że ustano-

wienie urzędu prezydenta oraz wzmocnienie roli rad delegatów ludowych są elementami szerszego procesu „przechodzenia” władzy politycznej z organów i organizacji partii komunistycznej do organów konstytucyjnych państwa⁶⁾. Ustawodawca rosyjski ustanowił instytucję jednoosobowej głowy państwa w sytuacji, kiedy niemal powszechne było przekonanie, że bez umocnienia władzy wykonawczej niemożliwe będzie zrealizowanie reform gospodarczych (przejście od systemu nakazowo-rozdzielczego do systemu gospodarki rynkowej).

Prezydent Federacji Rosyjskiej powoływany jest w drodze głosowania powszechnego w wyborach bezpośrednich i tajnych. Prezydentem może być wybrany tylko obywatel Federacji Rosyjskiej, który ukończył 35 lat, a zarazem nie ukończył 65 roku życia. Kandydat musi dysponować prawem wyborczym zgodnie z ustawą „O wyborach prezydenta Federacji Rosyjskiej”⁷⁾. Kadencja prezydenta trwa lat pięć i ustawa dopuszcza możliwość ponownego wyboru na kolejną pięcioletnią kadencję (art. 1). Naruszenie któregośkolwiek z powyższych warunków wyboru rodzi skutki prawne w postaci unieważnienia wyborów. Prawo udziału w wyborach prezydenta Federacji Rosyjskiej posiada każdy obywatel Rosji, który ukończył 18 rok życia. Każdy obywatel dysponuje jednym głosem. Ustawa przewiduje, że obywatele głosują jednocześnie na kandydata na urząd prezydenta oraz wskazanego przezeń kandydata na urząd wiceprezydenta w Federacji Rosyjskiej (art. 3). Wybory prezydenta zarządza Zjazd Ludowych Deputowanych Federacji Rosyjskiej. Jednak w razie ustąpienia prezydenta, pozbawienia go prawa sprawowania urzędu, śmierci lub innych przyczyn, dla których urząd pozostaje nie obsadzony wybory zarządza Rada Najwyższa. Musi uczynić to nie później niż w terminie trzech miesięcy od dnia, kiedy prezydent zaprzestał wykonywania swoich funkcji (art. 6).

Kandydatów na prezydenta Federacji Rosyjskiej mogą zgłaszać partie polityczne, związki zawodowe, organizacje społeczno-polityczne zarejestrowane zgodnie z ustanowioną przez ustawę procedurą. Inicjatywa w zakresie zgłaszania kandydatów może być nawet realizowana przez pojedynczych obywateli Federacji Rosyjskiej; jednak w tym przypadku jest ona realizowana poprzez organy i organizacje, które posiadają prawa zgłaszania kandydatów na prezydenta. Zgłaszanie kandydatów jest możliwe nie później niż 25 dni przed dniem wyborów. W sytuacji wyjątkowej, jeżeli nie został zgłoszony żaden kandydat lub wszyscy zgłoszeni kandydaci zrezygnowali z kandydowania, Zjazd Delegatów Ludowych Federacji Rosyjskiej zgłasza kandydatów podczas posiedzenia (art. 7). Za zgłoszonego w tym trybie uważa się kandydata, który w tajnym głosowaniu uzyskał poparcie przynajmniej jednej piątej ogólnej liczby deputowanych ludowych Federacji Rosyjskiej.

Za wybranego na urząd prezydenta uważa się kandydata, który otrzymał w wyborach więcej niż połowę głosów wyborców, którzy wzięli udział w wyborach (jednocześnie za wybranego uważa się wiceprezydenta, którego kandydaturę zgłosiła osoba wybrana na prezydenta). Wybory uważa się za nieważne, jeżeli w głosowaniu wzięła udział mniej niż połowa wyborców zarejestrowanych w spisach lub też w związku z wyborem kandydata, jeżeli był jedynym zarejestrowanym w biuletynie wyborczym kandydatem (art. 15). Decyzję o uznaniu wyborów za nieważne podejmuje Centralna Komisja Wyborcza.

Jeżeli zarejestrowano więcej niż dwóch kandydatów i żaden spośród nich nie został wybrany, przewidziano głosowanie ponowne na tych kandydatów, którzy w pierwszej turze uzyskali największą ilość głosów. Za wybranego ustawa uważa kandydata, który uzyskał największą liczbę głosów, a ilość głosów „za” kandydaturą nie jest większa od głosów „przeciw” kandydaturze. Dla ważności wyborów ustawa wymaga udziału w głosowaniu nie mniej niż 50% obywateli zarejestrowanych w spisach wyborczych. Jeżeli powtórne głosowanie nie przyniesie rozstrzygnięcia, Komisja Wyborcza zarządza wybory ponowne.

Ustawa z kwietnia 1991 r. „O wyborach prezydenta Federacji Rosyjskiej” przyjmuje zasadę wyborów powszechnych i bezpośrednich. Stawia ponadto warunek, aby prezydent Federacji Rosyjskiej dysponował tzw. wyraźnym poparciem, tzn. poparciem większości biorących udział w głosowaniu. Można zapytać, czy wprowadzenie powszechnych wyborów prezydenckich stwarza prezydentowi Federacji Rosyjskiej możliwość szerszego interpretowania swych kompetencji? Będę starał się odpowiedzieć na to pytanie w dalszej części artykułu. W tym miejscu jednak nie można nie zauważyć, że parlament rosyjski, zdominowany przez siły polityczne raczej niechętne B. Jelcynowi, mógł przypuszczać, że wspomniane powyżej warunki uniemożliwiają elekcję B. Jelcyna na urząd prezydenta.

Ustawa z 24 kwietnia 1991 r. „O prezydencie Federacji Rosyjskiej” wprowadza do urzędu głowy państwa zasadę incompatibilitas; nie może on piastować jednocześnie mandatu deputowanego; w okresie sprawowania urzędu musi zawiesić swoje członkostwo w partiach politycznych i nie może piastować żadnego innego urzędu w organach państwowych.

Przy obejmowaniu urzędu prezydent Federacji Rosyjskiej składa przysięgę, w której zobowiązuje się m.in. przy wypełnianiu swych kompetencji przestrzegać konstytucji i ustaw Federacji, strzec suwerenności państwa, przestrzegać i ochraniać prawa i wolności jednostki i obywatela oraz prawa narodów zamieszkujących terytorium Federacji. Osoba prezydenta jest nietykalna i podlega ochronie ustawowej.

Natomiast prezydent za naruszenie konstytucji Federacji, jej ustaw oraz złożonej przy obejmowaniu urzędu przysięgi, może zostać pozbawiony urzędu. Decyzję o pociągnięciu prezydenta do odpowiedzialności konstytucyjnej podejmuje Zjazd Deputowanych Ludowych (na podstawie opinii Sądu Konstytucyjnego) kwalifikowaną

większością 2/3 ogólnej liczby deputowanych. Z inicjatywą w tej sprawie może występować Zjazd Deputowanych Ludowych, Rada Najwyższa lub jedna z izb parlamentu⁸⁾.

W przypadku pozbawienia prezydenta urzędu przez Zjazd, złożenia przezeń dymisji, niezdolności do wykonywania swych kompetencji (ustawa nie precyzuje czy chodzi o tzw. trwałą niezdolność) oraz w razie śmierci prezydenta, jego funkcje przejmuje wiceprezydent, ale na czas określony (do wyboru w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim prezydenta Federacji, art. 11).

Wybór wiceprezydenta dokonywany jest jednocześnie z wyborem prezydenta. Kandydat, ubiegający się o urząd prezydenta, przedstawia kandydata do urzędu wiceprezydenta. Musi on spełniać warunki podobne do tych, jakie stawia ustawa wyborcza przed kandydatem na urząd prezydenta (obywatel Federacji, posiadający prawa wyborcze, ukończony 35 rok życia i nie przekroczony 65 rok życia). W czasie sprawowania urzędu wiceprezydent zawiesza członkostwo w partiach politycznych i organizacjach społecznych. Nie można łączyć urzędu wiceprezydenta z mandatem deputowanego ludowego jakiegokolwiek szczebla. Na polecenie prezydenta może wiceprezydent wykonywać poszczególne jego uprawnienia oraz zastępuje prezydenta podczas jego nieobecności. Ustawa nie odpowiada na pytanie czy wykonuje wtedy wszystkie uprawnienia prezydenta (chodzi zwłaszcza o uprawnienia z zakresu polityki obronnej i bezpieczeństwa państwa). Ponadto konstytucja (ustawa o prezydencie) nie wyjaśnia, kto wykonuje kompetencje, należące do głowy państwa, jeżeli zarówno prezydent i wiceprezydent zostaną pociągnięci przez Zjazd do odpowiedzialności konstytucyjnej.⁹⁾ Niewykluczone, że ustawodawca nie brał takiej możliwości pod uwagę.

Zasady stosunków pomiędzy prezydentem Federacji a najwyższymi organami władzy państwowej – Zjazdem i Radą Najwyższą

W rezultacie reformy konstytucyjnej z lat 1988–89 na szczeblu Federacji Rosyjskiej stworzone zostały dwa równoległe, najwyższe organy władzy państwowej (jednak w praktyce Zjazd Deputowanych Ludowych stał się z samej natury organem ponadparlamentarnym). Uchwała nadzwyczajnego III Zjazdu Ludowych Deputowanych Federacji Rosyjskiej z 5 kwietnia 1991 r. upoważnia Radę Najwyższą do uchwalania ustaw w sprawach należących do kompetencji Zjazdu (oprócz uchwalenia konstytucji Federacji). Ustawy Rady Najwyższej są przedstawiane następnie Zjazdowi do zatwierdzenia. Ponadto przewodniczący Rady Najwyższej Federacji Rosyjskiej uprawniony został do wydawania, w ramach prawodawstwa Federacji, rozporządzeń z mocą obowiązującą na całym terytorium Federacji Rosyjskiej.

Dla analizy zasad stosunków między prezydentem Federacji a najwyższymi organami władzy państwowej podstawowe znaczenie posiadają dwa akty normatywne (o zupełnie różnej zresztą mocy normatywnej) – ustawa z 24 kwietnia 1991 r. „O Prezydencie Federacji Rosyjskiej” oraz uchwała Zjazdu Deputowanych Ludowych Federacji Rosyjskiej z listopada 1991 r. „O normatywnym zabezpieczeniu reformy ekonomicznej”.

Zjazd zwoływany jest na zwyczajne posiedzenie przez Radę Najwyższą (pierwsze po wyborach posiedzenie otwiera i prowadzi przewodniczący Centralnej Komisji Wyborczej, aż do chwili wyboru przewodniczącego Rady Najwyższej i jego zastępców). Z inicjatywy prezydenta zwoływane są nadzwyczajne posiedzenia Zjazdu oraz nadzwyczajne sesje Rady Najwyższej, z tym, że prezydent jest jednym spośród wielu podmiotów, którym to prawo konstytucyjnie przysługuje (Rada Najwyższa, Prezydium Rady Najwyższej, jej przewodniczący, 1/5 składu deputowanych wybranych do Zjazdu). Ustawa z kwietnia 1991 r. o prezydencie pozbawia prezydenta uprawnień do rozwiązania bądź zawieszenia działalności zarówno Zjazdu, jak i Rady Najwyższej Federacji Rosyjskiej. Jednak w razie konfliktu ze Zjazdem lub Radą Najwyższą prezydent może zwrócić się do obywateli Federacji o rozstrzygnięcie sporu. Tak zamierzał postąpić prezydent Rosji B. Jelcyn, kiedy w grudniu 1992 r. spór między prezydentem a Zjazdem osiągnął niebezpieczny poziom. Prezydent oskarżył VII Zjazd Deputowanych Ludowych o blokowanie reformy gospodarczej oraz o chęć „demontażu” składu Rady Ministrów (premierem był mianowany przez prezydenta w lipcu 1992 r. Jegor Gajdar). B. Jelcyn uznał za „niezbędne zwrócić się bezpośrednio do obywateli Rosji, do wszystkich wyborców”, bowiem zarówno nad prezydentem, jak i organami przedstawicielskimi „znajduje się jeden sędzia – lud”¹⁰⁾. Ponadto prezydent wezwał wiernych mu deputowanych do opuszczenia sali obrad Zjazdu, liczył bowiem, że będzie to grupa na tyle duża (około 300 deputowanych), iż jej nieobecność uniemożliwi dalsze obrady Zjazdu z braku quorum¹¹⁾. Prezydent liczył na zerwanie obrad Zjazdu, jednak quorum zostało zachowane, zaś ministrowie obrony narodowej, spraw wewnętrznych i bezpieczeństwa zadeklarowali przed Zjazdem swoją wierność konstytucji Federacji Rosyjskiej. Konstytucja za najwyższą władzę uznaje Zjazd Deputowanych Ludowych Federacji, czyli prezydent opowiadał się za swoistym przewrotem antykonstytucyjnym. Później osiągnięto co prawda kompromis podczas rokowań trzech delegacji, kierowanych przez prezydenta, przewodniczącego parlamentu i przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego (Zjazd zatwierdził skład swej delegacji przez głosowanie, ale przy stole obrad jej skład był inny). W ramach regulacji wzajemnych stosunków między prezydentem i rządem a organami władzy ustawodawczej Zjazd zatrzymał dla siebie prawo powoływania premiera na wniosek prezydenta; ministrów będzie mianował prezydent na wniosek premiera.

W trakcie głosowania nad tymi propozycjami doszło do naruszeń norm konstytucyjnych, ponieważ zaproponowane zmiany oznaczały rewizję art. 104 konstytucji Federacji Rosyjskiej. Dla zmiany konstytucji, która może być przeprowadzona jedynie decyzją Zjazdu (jest to funkcja zastrzeżona dla Zjazdu na zasadzie wyłączności) potrzebna jest uchwała Zjazdu przyjęta większością kwalifikowaną 2/3 ogólnej liczby deputowanych ludowych wybranych do składu Zjazdu (art. 185). Przewodniczący Rady Najwyższej zarządził głosowanie bez uprzedniej debaty oraz uznał, że większość kwalifikowana nie jest konieczna, wystarczy zwykła większość (charakterystyczne, że głosowanie odbywało się w obecności przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego Federacji)¹²⁾. Przy okazji tego sporu, jednak stricte przeciw konstytucyjnego, nie można się uwolnić od pewnego przeświadczenia, że nadal w Rosji najważniejsze sprawy rozstrzygane są za tzw. zamkniętymi drzwiami, obok suwerena i ponad nim¹³⁾.

W sferze kompetencji związanych z tworzeniem aktów normatywnych prezydent dysponuje prawem inicjatywy ustawodawczej, publikuje i ogłasza ustawy Federacji Rosyjskiej w terminie czternastu dni od momentu ich uchwalenia (pkt. 1 i 2 art. 5 ustawy o prezydencie). Prezydent posiada prawo tzw. *veto* zawieszającego, ale tylko wobec ustaw uchwalonych przez Radę Najwyższą. Ustawy uchwalone przez Radę mogą być przed upływem terminu czternastu dni przekazane Radzie celem powtórnego ich rozpatrzenia. Rada może „obalić” *veto* prezydenta, przyjmując ustawę większością głosów ustawowego składu każdej z izb Rady (Rady Republiki i Rady Narodowości). Po przegłosowaniu *veto* prezydenckiego przez izby, prezydent jest zobowiązany ustawę podpisać i opublikować w terminie trzech dni¹⁴⁾.

Na podstawie i w celu wykonania konstytucji i ustaw, uchwał Zjazdu i Rady Najwyższej prezydent wydaje dekrety oraz rozporządzenia, oraz zapewnia ich wykonanie. Dekrety prezydenta nie mogą być sprzeczne z konstytucją i ustawami Federacji Rosyjskiej; moc obowiązująca dekretów prezydenta rozciąga się na terytorium Federacji. Zjazd oraz Rada Najwyższa posiadają prawo uchylenia dekretów prezydenta w razie sprzeczności (niezgodności) dekretów z konstytucją, ustawami i uchwałami Zjazdu oraz Rady Najwyższej (art. 8 ustawy o prezydencie).

1 listopada 1991 r. Zjazd Deputowanych Ludowych podjął uchwały „o organizacji władzy wykonawczej w okresie radykalnej reformy gospodarczej” i „o prawnym zabezpieczeniu reformy ekonomicznej”. Prezydent otrzymał nadzwyczajne pełnomocnictwa od Zjazdu Deputowanych na okres dwunastu miesięcy, czyli do 1 grudnia 1992 r.¹⁵⁾

Prezydent otrzymał prawo mianowania członków rządu bez zatwierdzania przez parlament (art. 2 uchwały o organizacji...). Jednocześnie Zjazd wprowadzał na okres do 1 grudnia 1992 r. zakaz przeprowadzania jakichkolwiek wyborów przedstawicielskich i wykonawczych organów wszystkich szczebli (z wyjątkiem wyznaczonych wcześniej, przed 1 listopada 1991 r., wyborów prezydentów i Rad Najwyższych republik, wchodzących w skład Federacji Rosyjskiej). Prezydent Federacji otrzymał prawo swobodnego kształtowania struktur państwowych, które miały służyć realizacji reformy gospodarczej. Postanowiono, że ustawy Federacji, dekrety prezydenta oraz inne akty normatywne, służące zabezpieczeniu reformy gospodarczej będą wykonywane w pierwszej kolejności („podleżał priorytetnemu ispołnieniu” – art. 1 uchwały o prawnym...). Akty ustawodawcze b. ZSRR i Federacji Rosyjskiej miały być stosowane tylko w tej części, która nie jest sprzeczna z aktami podejmowanymi w trybie ustalonym w uchwale Zjazdu o prawnym zabezpieczeniu reformy gospodarczej. Uchwała zobowiązała prezydenta do przedstawiania opinii o projektach ustaw lub uchwał, przedmiotowo związanych z zabezpieczeniem reformy gospodarczej, w terminie dwóch tygodni od otrzymania projektu ustawy (uchwały). Jeżeli prezydent nie przedstawił w tym terminie swej opinii, projekt ustawy (uchwały) był rozpatrywany bez wniosku prezydenta.

Prezydent otrzymał prawo wydawania dekretów o charakterze normatywnym, czyli dekretów z mocą uchwały (w sprawach np. bankowości, walutowo-finansowych, reformy agrarnej, struktury i kompetencji organów wykonawczych). Dekrety z mocą ustawy, wydawane „w celach zabezpieczenia przebiegu reformy gospodarczej” i sprzeczne z obowiązującymi ustawami Rosyjskiej Federacji, były przed ich przyjęciem przez prezydenta, przedstawiane w formie projektu Radzie Najwyższej (w okresie między sesjami Rady jej Prezydium). Jeżeli Rada Najwyższa (Prezydium Rady Najwyższej) nie odrzuci w terminie siedmiu dni projektu (od chwili wniesienia projektu pod obrady parlamentu), to dekret uzyskiwał moc obowiązującą. Jeżeli Rada (Prezydium) odrzuciła projekt w przepisany terminie, wtedy był on rozpatrywany na posiedzeniu parlamentu jako projekt ustawy przedstawiony przez prezydenta Federacji Rosyjskiej.

Realizacja przez prezydenta B. Jelcyna nadzwyczajnych pełnomocnictw była przyczyną wielu konfliktów między organami przedstawicielskimi Federacji Rosyjskiej a prezydentem. Do ostrego konfliktu doszło w związku z dekretem prezydenta z 19 grudnia 1991 r. (nr 289 „O utworzeniu Ministerstwa Bezpieczeństwa i Spraw Wewnętrznych RSFR”). W kilka dni po wydaniu dekretu Rada Najwyższa Federacji podjęła uchwałę, w której stwierdzono niezgodność dekretu z konstytucją (z pkt. 9 i 16 art. 109) oraz z punktem 3 układu o utworzeniu Wspólnoty Niepodległych Państw. Pogląd o niekonstytucyjności dekretu oraz o niezgodności jego postanowień z przepisami obowiązujących ustaw Federacji Rosyjskiej potwierdził w swoim orzeczeniu wydanym 14 stycznia 1992 r. Sąd Konstytucyjny Federacji Rosyjskiej¹⁶⁾. Nazajutrz prezydent wydał dekret o utracie mocy obowiązującej dekretu z 19 grudnia 1991 r.

Konflikt wokół dekretu z grudnia 1991 r. o utworzeniu „superministerstwa spraw wewnętrznych” był dla Zjazdu i Rady Najwyższej sygnałem, że prezydent zamierza wykorzystać nadzwyczajne pełnomocnictwa w walce z organami przedstawicielskimi. Logika dalszych wydarzeń zdawała się potwierdzać obawy organów przedstawicielskich. W lipcu 1992 r. prezydent zaproponował wprowadzenie do konstytucji Federacji Rosyjskiej poprawek,

które miały „przywrócić równowagę między uprawnieniami prezydenta i rządu oraz prerogatywami parlamentu”. Prezydent domagał się umocnienia swego wpływu na powoływanie rządu i ministrów. Ustawa z kwietnia 1991 r. o prezydencie usytuowała prezydenta jako szefa władzy wykonawczej Federacji Rosyjskiej. Jednak zgodnie z art. 5 ustawy prezydent nie posiadał samodzielnych uprawnień przy powoływaniu przewodniczącego Rady Ministrów. Ustawa zachowywała wpływ parlamentu na obsadzanie przez prezydenta stanowiska premiera Federacji, ponieważ stawia warunek w postaci zgody Rady Najwyższej na kandydata zaproponowanego przez głowę państwa. Uchwała o nadzwyczajnych pełnomocnictwach „zawiesiła” ten warunek na okres dwunastu miesięcy, czyli prezydent mógł samodzielnie powoływać i odwoływać premiera. Nie wydaje się jednak, aby intencją autorów uchwały o nadzwyczajnych pełnomocnictwach było wyrażenie zgody na objęcie tego stanowiska przez samego prezydenta. A tak uczynił prezydent w grudniu 1991 r., powierzając obie stanowisko szefa rządu, zaś w lipcu 1992 r. prezydent, mając świadomość sprzeciwu parlamentu wobec kandydatury J. Gajdara, mianował go na stanowisko premiera.

Prezydent zgłosił ponadto w lipcu 1992 r. poprawki, które dotyczyły przywrócenia zasady ludowładztwa, tj. przyznania suwerenowi (ludowi) konstytucyjnego prawa, zgodnie z którym wszystkie najważniejsze sprawy funkcjonowania państwa rozstrzygane byłyby w drodze referendum. Z chwilą zgłoszenia poprawek konstytucyjnych stało się zrozumiałe, żeby o przyszłości Zjazdu oraz rozwiązaniu parlamentu zdecydowano w drodze referendum. Prezydent określił się przy tym jako przeciwnik dyktatury, a jednocześnie zwolennik silnego demokratycznego państwa¹⁷⁾.

Prezydent podejmował zarazem kroki, które służyć miały umocnieniu jego osobistej władzy. Zgodnie z wcześniejszym, bo przyjętym 6 listopada 1991 r. dekretem „O organizacji prac rządu RSFR w warunkach ekonomicznej reformy” prezydent otrzymał prawo przewodniczenia posiedzeniom rządu Federacji. W celu operatywnego rozstrzygania nie cierpiących zwłoki problemów kierownictwa państwem oraz wstępnego rozpatrywania decyzji rządu, powołano Kolegium Rządu w składzie: pierwszego zastępcy przewodniczącego rządu, zastępców przewodniczącego, ministrów: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych, informacji i środków masowego przekazu oraz przewodniczącego Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego Federacji Rosyjskiej. W §4 dekretu prezydent otrzymał prawo bezpośredniego nadzoru nad ministerstwami: obrony narodowej, spraw wewnętrznych oraz Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego. Prezydent mógł powierzyć realizowanie swoich poszczególnych uprawnień pierwszemu zastępcy przewodniczącego rządu (w okresie od stycznia do lipca 1992 r. funkcję po przewodniczącego rządu sprawował Jegor Gajdar). Wiceprezydent miał realizować z polecenia prezydenta organizacyjne i kontrolne funkcje w ramach przynależnych prezydentowi pełnomocnictw. Dekret uczynił także wiceprezydenta odpowiedzialnym za organizowanie wzajemnych stosunków między rządem a strukturami zarządzania usytuowanymi przy prezydencie. Od czerwca 1992 r. coraz silniejszą rolę w polityce tak wewnętrznej, jak i zagranicznej Federacji odgrywała powołana dekretem prezydenta Rada Bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej¹⁸⁾. Przewodniczącym Rady został z urzędu prezydent Federacji; oprócz prezydenta w skład Rady weszli: sekretarz, stali członkowie i członkowie Rady Bezpieczeństwa. Do grupy stałych członków dekret zaliczył: wiceprezydenta, pierwszego zastępcę przewodniczącego Rady Najwyższej Federacji, przewodniczącego rządu (Rady Ministrów) oraz sekretarza Rady Bezpieczeństwa. Tryb działalności Rady miał ustalać jej przewodniczący-prezydent Federacji. Zadania Rady zostały sformułowane bardzo szeroko (np. w myśl §2 ustalanie priorytetów w funkcjonowaniu państwa i społeczeństwa i określanie zewnętrznych, jak i wewnętrznych zagrożeń dla bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej). Charakterystyczne jest stwierdzenie Jurija Skokowa (sekretarza Rady), który w wywiadzie telewizyjnym porównał jej funkcje do funkcji Biura Politycznego KPZR.

W grudniu 1992 r. Zjazd Deputowanych Ludowych Federacji Rosyjskiej, w związku z wygaśnięciem nadzwyczajnych pełnomocnictw uchwalił kilka poprawek do konstytucji. Rząd uzyskał prawo inicjatywy ustawodawczej i został podporządkowany parlamentowi i Zjazdowi, a nie tylko prezydentowi jak dotychczas. Rząd zobowiązany został do przedstawiania Radzie Najwyższej propozycji dotyczących tworzenia, reorganizacji i likwidacji ministerstw oraz komitetów. Parlament wyraża zgodę na mianowanie przez prezydenta premiera, ale nie uzyskała Rada Najwyższa uprawnienia, zgodnie z którym udzielałaby także zgody na mianowanie przez prezydenta wicepremierów i 10 „kluczowych” ministrów (w tym ministrów: spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, obrony narodowej, stosunków gospodarczych z zagranicą)²⁰⁾.

W tym krótkim szkicu pragnęłam zasygnalizować tylko niektóre z ważniejszych – moim zdaniem – problemów konstytucyjnego statusu prezydenta Federacji Rosyjskiej. Więcej nieco uwagi poświęciłam konstytucyjnym (ustawowym) zasadom stosunków między prezydentem a organami przedstawicielskimi (Zjazdem i Radą Najwyższą). Moje opracowanie nie pretenduje do charakteru rozprawy naukowej, wyczerpująco prezentującej status prezydenta. Uważam, że instytucja prezydenta Rosji stanie się przedmiotem poważniejszych studiów z chwilą uchwalenia nowej konstytucji Federacji Rosyjskiej.

Przypisy

1. Używam określenia „Federacja Rosyjska”, choć zdaje sobie sprawę z faktu, że dopiero Ustawa Rady Najwyższej z 25 grudnia 1991 r. „o zmianie nazwy państwa Rosyjska Radziecka Federacyjno-Socjalistyczna Republika” postanowiła, że nowa nazwa państwa będzie brzmiała Federacja Rosyjska (Rosja). Zob. *Wiedomosti Sjezda Narodnych Deputatow i Wiechownoego Sowjeta RSFR*, nr 2, z 9 stycznia 1992.

2. Wydaje się, że niebagatelnym czynnikiem natury psychologicznej, który pomógł B. Jelcy nowi w wyborze na urząd pierwszego w historii Rosji prezydenta jest jego bardzo silna wiara w celowość podejmowanych przezeń działań politycznych. Szerzej na ten temat zob. artykuł George'a J. Churcha, Boris Looks Westward, *Time*, June 24, 1991, No 25, ss. 14–15.
3. Niezwykle interesująco o wykorzystywaniu konstrukcji ustrojowych Europy Zachodniej i państw pozaeuropejskich przez państwa Europy Środkowej i Wschodniej pisze M. Wyrzykowski, *Recepcja w prawie publicznym – tendencje rozwojowe konstytucjonalizmu w Europie Środkowej i Wschodniej*, Państwo i Prawo, 11/1992, ss. 23–35.
4. Należy pamiętać, że „mnożenie rozmaitych „władz” zbliża właściwie ustrój „podziału władz” do systemu, opartego o inną ideę, mianowicie „podziału kompetencji”, który nie musi mieć u swej podstawy idei, leżących u podstaw doktryny podziału władzy. Por. P. Sarnecki, *Współczesne rozumienie podziału władzy*, Materiały sesji PTNP poświęconej nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Toruń 1991, s. 24.
5. *Izwiestija* z 10 grudnia 1992, nr 267 („Prezydent Rosji widit wychod iz krizisa w prowadeniji obszczenarodnogo referendum.”).
6. W trakcie obrad nadzwyczajnego III Zjazdu Deputowanych Ludowych ZSRR jeden z przedstawicieli ówczesnego kierownictwa partii komunistycznej stwierdził, że „stary system, w którym partia była najwyższym organem rządzenia przeżył się i ulega demontażowi. Rozpoczął się jednocześnie proces tworzenia i rozwoju nowego systemu: „demokracji parlamentarnej”. Por. *Nadzwyczajny III Zjazd Deputowanych Ludowych ZSRR*, Biuletyn 2/1990, s. 22.
7. W myśl projektu konstytucji Federacji Rosyjskiej z kwietnia 1992 r. prezydentem może być wybrany obywatel Federacji nie posiadający obywatelstwa innego kraju, posiadający prawa wyborcze, który ukończył 35 lat a zarazem nie ukończył 65 lat. Jednak konstytucje niektórych państw, które powstały na terytorium b. ZSRR dodają jeszcze inne warunki. W projekcie konstytucji Ukrainy znalazł się warunek, aby kandydat do urzędu prezydenta Republiki biegle władał językiem ojczystym, czyli ukraińskim. Niemala część mieszkańców Ukrainy tego warunku nie spełnia. Zdaniem jednego z autorów projektu konstytucji Republiki Ukrainy P. Martenenko ponieważ większość obywateli posługuje się językiem ukraińskim jako ojczystym, bez spełnienia tego warunku trudno wyobrazić sobie wykonywanie konstytucyjnych funkcji przez prezydenta. Zob. *Obgoworienija projektu Konstytucii (z miżnarodnogo simposiumu)*, Prawo Ukraini, 10/1992, s. 11.
8. Zgodnie z art. 99 projektu konstytucji Federacji Rosyjskiej prezydent może być pozbawiony urzędu w razie ciężkiego i umyślnego naruszenia konstytucji. Z inicjatywą występowałaby Duma Państwowa, zaś rozstrzygała by w tej sprawie Rada Federacji. Wcześniej Sąd Konstytucyjny badałby czy istnieją podstawy prawne, uzasadniające postępowanie w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta.
9. Jeżeli prezydent i wiceprezydent nie mogą równocześnie wypełniać swych funkcji (z powodów: dymisji, trwałej niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia, pozbawienia urzędu lub śmierci), tymczasowe wykonywanie tych funkcji „przechodzi” według kolejności na przewodniczącego Rady Federacji i przewodniczącego Dumy Państwowej (art. 100 pkt 6 projektu konstytucji Federacji Rosyjskiej).
10. Zob. *Izwiestija* z 10 grudnia 1992, nr 267, s. 1.
11. W roku 1992 ukształtował się w Rosji system korporacyjny w niemal modelowej postaci. Bodaj najlepiej o tym świadczy skład najwyższego organu przedstawicielskiego – Zjazdu. Na VII Zjeździe, który rozpoczął obrady w początkach grudnia 1992 r. można było się doliczyć istnienia co najmniej 14 frakcji. Koalicja Rosyjskiego Jedinstwa, skupiająca 5 frakcji, reprezentuje interesy zdelegowanego przez prezydenta jesienią 1992 r. tzw. Frontu Ocalenia Narodowego i dysponuje niemal 40% głosów na Zjeździe. W centrum usytuowane są dwie koalicje: Blok Soizdatielnych Sił i Diemokraticzeskij Centr; stanowią oni w pewnym sensie lobby tzw. Sojuszu Obywatelskiego i mogą liczyć na poparcie około 40% deputowanych oraz przewodniczącego Rady Najwyższej Rusłana Chasbulatowa. Na prawicy znajduje się koalicja reform – Diemokraticzeskij Wybor (około 20% deputowanych), która być może w przyszłości stanie się załącznikiem „partii prezydenckiej”. Zob. J. Malczyk, Klucz do Rosji dzisiaj, *Gazeta Wyborcza*, 1. 12. 1992, nr 282.
12. Stosunek przewodniczącego Rady Najwyższej Rusłana Chasbulatowa do idei państwa prawnego charakteryzuje znakomicie jego wystąpienie, w którym odniósł się do jednego z orzeczeń Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego ZSRR (*Wiedomosti Sjezda narodnych deputatow SSSR i Wierchnego Sowietu SSSR*, 1990, nr 47, s. 1002). Ignorując orzeczenie Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego ZSRR, które uchylało moc obowiązującą norm ustawowych przyjętych przez Zjazd oraz Radę Najwyższą RSFR. Chodziło o normy, ustanawiające zasadę niepołączalności stanowisk kierowniczych w organach władzy państwowej i organach wykonawczych z jakiegokolwiek funkcjami kierowniczymi w organizacjach politycznych i społecznych. Sędzia Komitetu Nadzoru Konstytucyjnego ZSRR S. S. Aleksiejew powiedział, że „podporządkowanie prawa interesom walki politycznej, politycznej stronniczości – to koniec prawa” (*Izwiestija* z 19 junia 1991). Orzeczenie Sądu zostało przez rosyjski parlament zignorowane, zaś R. Chasbulatow powiedział na sesji Rady Najwyższej RSFR, że Rosja ma swoich prawników, którzy lepiej aniżeli Komitet Nadzoru Konstytucyjnego ZSRR orientują się, co jest zgodne z prawem, a co nie. Zob. B. M. Lazariw, *Komitet Konstitucjonnoego Nadzora SSSR*, Sow. Gos. i Prawo, 5/1992, s. 28 i następne.
13. Bardzo interesująco, zachodzące w Rosji zmiany polityczne, analizuje L. Bójko, „Czy mamy bać się Rosji?”, *Gazeta Wyborcza* 2–3. 01. 1993, nr 1, ss. 14–15.
14. W projekcie konstytucji Federacji Rosyjskiej przyjmuje się rozwiązanie wariantowe; w jednym wariantcie konstytucja wymaga dla obalenia weta prezydenta kwalifikowanej większości 2/3 ogólnej liczby deputowanych każdej z izb; w innym wariantcie proponuje się, aby dla obalenia weta wystarczyła większość głosów deputowanych wybranych do Dumy Państwowej i Rady Federacji. Jeżeli prezydent nie podpisze i nie opublikuje ustawy federalnej w przewidzianym przez konstytucję terminie (siedmiu dni), to zamiast prezydenta ustawę podpisze i opublikuje przewodniczący Rady Federacji. Ustawa miałaby wchodzić w życie po upływie ...dni od momentu jej opublikowania, chyba że ustawa ustala inny termin wejścia jej postanowień w życie.
15. Zob. *Wiedomosti Sjezda narodnych deputatow i Wierchnego Sowietu RSFR*, 44/1991, ss. 1723–724.
16. Zob. *Wiedomosti Sjezda...*, 6/1992, poz. 247, ss. 323–330.
17. Zob. „Prezydent walczy z parlamentem”, *Rzeczpospolita* z 30 lipca 1992, nr 179.
18. Zob. dekret prezydenta z 3 czerwca 1992 r. o utworzeniu Rady Bezpieczeństwa, *Wiedomosti...*, 24/1992, nr 1323–1324.
19. L. Bójko, „Czy mamy...”, op.cit. s. 15.
20. Opozycji antyprezydenckiej zabrakło tylko czterech głosów do przegłosowania tych poprawek ale 13 grudnia 1992 r. parlament rosyjski uchwalił (137 „za” i 13 „przeciw”, ustawę ograniczającą możliwość powoływania rządu przez prezydenta. Odtąd każda kandydatura na premiera Federacji Rosyjskiej wysunięta przez prezydenta, musi zostać zatwierdzona przez Zjazd i Radę Najwyższą. Zob. *Rzeczpospolita* 14–15. 12. 1992, nr 268.

Klasyczne modele ustrojowe a koncepcja polskiej prezydentury

1. Wyjściowym założeniem niniejszego opracowania jest stwierdzenie, że tworzona Konstytucja RP powinna zachować instytucję prezydenta. Wydaje się to uzasadnione z kilku powodów.

Po pierwsze, każdy właściwie system współczesnej demokracji włącza do aparatu państwowego instytucję jednoosobowej głowy państwa. Może ona przybierać formę monarchiczną bądź republikańską (a w ramach tej ostatniej przybiera też ona najróżniejsze kształty kompetencyjne i organizacyjne), zawsze jednak uznaje się jej istnienie za potrzebne, a nawet konieczne. Co więcej, w niemal wszystkich współczesnych państwach demokratycznych, instytucja jednoosobowej głowy państwa działa w sposób zgodny z założeniami konstytucyjnymi i oczekiwaniami politycznymi. Stąd, nie ma chyba powodu silenia się na oryginalność w poszukiwaniu rozwiązań polskich, a jest też chyba oczywiste, że wariant monarchii nie wchodzi – jak na razie – w grę.

Po drugie, rola i zadania głowy państwa są wprawdzie ujmowane w sposób bardzo zróżnicowany, ale właściwie wszędzie przypisywane są jej dwie kluczowe misje: reprezentowanie państwa, jego ciągłości historycznej i ponadpartyjnego interesu oraz stabilizowanie istniejącego systemu polityczno-konstytucyjnego zwłaszcza poprzez rozładowywanie tworzących się napięć, kryzysów i zagrożeń. Znaczenie i wyrazistość tej drugiej misji zależy od generalnej stabilności danego systemu politycznego i nie trudno zauważyć, że w krajach, gdzie owej stabilizacji braknie, rola głowy państwa zwykle ulega zwiększeniu. Stąd zapotrzebowanie na polską prezydenturę, bo – jak dotąd – ani parlament, ani rząd nie były zdolne do zapewnienia systemowi politycznemu owej, tak potrzebnej, stabilności.

Nie chodzi zatem o pytanie, czy instytucja prezydentury powinna się znaleźć w nowej konstytucji, ale o pytanie, jak instytucja ta ma być ukształtowana. Jest oczywiste, że nie wypracuje się tutaj niczego nieznanego w dotychczasowej historii konstytucjonalizmu: istnieją już pewne modele ogólne i istnieją już też pewne rozwiązania szczegółowe, z których zbudowana być musi także polska prezydentura. Problem wymagający natomiast rozwiązania, to jak owe modele ogólne i „klocki” szczegółowe połączyć w całość, odpowiadającą polskim tradycjom i polskiej sytuacji politycznej. Tu żadne kopiowanie nie jest możliwe.

Zadanie połączenia owych ogólnych i szczegółowych elementów wymaga najpierw refleksji nad każdym z nich, tak by ustalić, na ile mogą one być przydatne dla tworzenia (czy raczej reformowania) instytucji prezydenta w Polsce.

2. Gdy chodzi o modele ogólne prezydentury, to klasyczny stał się już ich podział, w zależności od charakteru całego systemu rządów: odpowiednio rozróżnia się systemy prezydenckie, systemy półprezydenckie czy quasi-prezydenckie oraz systemy parlamentarne. Istnieje kilka kryteriów owego rozróżnienia – jako podstawowe można wymienić:

- organizację władzy wykonawczej (tzw. „dwugłowość” egzekutywy, obejmującej prezydenta i premiera, jako konieczna cecha systemu parlamentarnego; jednolitość egzekutywy, gdy prezydent jest zarazem szefem rządu, jako cecha systemu prezydenckiego);
- polityczna odpowiedzialność rządu (odpowiedzialność przed parlamentem jako konieczna cecha systemu parlamentarnego; odpowiedzialność tylko przed prezydentem jako cecha systemu prezydenckiego);
- wymóg kontrasygnaty aktów prezydenta (konieczny w systemie parlamentarnym; nieznan w systemie prezydenckim);
- sposób obsadzania stanowiska prezydenta (wybór przez parlament lub ciało podobne w systemie parlamentarnym; wybór przez naród w systemie prezydenckim).

Wydaje się, że o „czystym” systemie parlamentarnym (Francja III Republiki, Włochy) czy prezydenckim (USA) można mówić tylko przy równoczesnym spełnieniu wszystkich czterech kryteriów; w innych wypadkach mamy do czynienia z systemami mieszanymi (zob. pkt 5), które mogą już to przybliżać się do modelu prezydenckiego (Francja V Republiki, Finlandia), już to stanowić formę zracjonalizowanego parlamentaryzmu (RFN, a także Hiszpania, gdzie monarsze przysługują wcale szerokie uprawnienia).

Wszystko są to jednak modele – rzecz można – klasyczne, spotykane w Europie Zachodniej, w USA i innych anglojęzycznych państwach pozaeuropejskich, a także w kilku państwach na innych kontynentach. Nie są to jednak jedyne państwa na świecie, gdzie występuje instytucja prezydenta (bo monarchów możemy już chyba pozostawić poza zakresem rozważań). Z punktu widzenia geograficznego uniwersalizmu można zaproponować inny podział systemów, w których funkcjonuje instytucja prezydenta:

- 1) systemy sukcesu modelu konstytucyjnego, to znaczy systemy demokratyczne, w których istnieje i działa prezydentura, ukształtowana w różnych postaciach organizacyjnych i kompetencyjnych, ale zawsze funkcjonująca zgodnie z regułami konstytucyjnymi. Co więcej, owe generalne reguły i wartości konstytucyjne są w znacznej mierze wspólne dla wszystkich tych systemów, tworząc (o czym niżej) pewien jednolity kontekst funkcjonowania prezydentury demokratycznej;
- 2) systemy pozostałe, tzn. takie, których nie można określić mianem demokratycznych. Bardzo często mamy w nich do czynienia z instytucją prezydenta, a istniejące – nader bogate niestety – doświadczenia, pozwalają na wyróżnienie trzech sytuacji:
 - a) prezydentury totalitarnej, gdy prezydent jest lub staje się niekontrolowanym dyktatorem, a sama nazwa „prezydentura” jest elegancką formą ukrycia rządów jednostki. W takim systemie konstytucja może stanowić tylko demokratyczną fasadę, całkowicie odmienną od realiów systemu, czasem jednak i konstytucja może otwarcie rejestrować totalitarny charakter systemu. Nie da się ukryć, że bliskie temu modelowi są wszelkie systemy rządów jednostki (lub junty), niezależnie od stosowanej terminologii. Nie może tu więc zabraknąć miejsca i dla systemów opartych na wszechwładzy I Sekretarza;
 - b) prezydentury upadającej demokracji (czy równi pochyłej), gdy prezydent staje się konstytucyjnie głównym motorem upadku systemu demokratycznego i zastąpienia go – niemal w majestacie prawa – przez system autorytarny czy dyktatorski. Doświadczenia prezydentury niemieckiej pod rządami konstytucji weimarskiej dostarczają przykładu o najbardziej drastycznym charakterze;
 - c) prezydentury suprakonstytucyjnej, znanej zwłaszcza praktyce państw Ameryki Łacińskiej. Rola prezydenta – choć zwykle limitowana konstytucyjnie – jest zwyczajowo znacznie szersza, co pozwala prezydentowi działać tak w ramach konstytucji, jak też obok niej (czy ponad nią), gdy wymaga tego konieczność państwowa. Można nawet powiedzieć, że w praktyce ukształtowały się pewne standardy tych suprakonstytucyjnych działań, nie wydaje się jednak, by przykład ten był pociągający.

Prowadzi to do stwierdzenia, że rola prezydentury może być bardzo różna w prawie, a zwłaszcza w praktyce konstytucyjnej poszczególnych państw. Prezydenturze jest stosunkowo najłatwiej przekształcać się w quasi-konstytucyjny system autorytarny, przy zachowaniu pewnych pozorów kontynuacji i legalności, czego nie daje przejęcie władzy poprzez zamach stanu. Prezydentura jest też często instytucją kuszącą swym autorytetem, prostotą działania, wyrazistością odpowiedzialności itp. Widać to i w praktyce państw postkomunistycznych, gdzie gwałtowny rozwój instytucji prezydenta nie zawsze chyba da się wyjaśnić chęcią nawiązywania do demokratycznych wzorów Zachodu. Niekiedy (a przykład ZSRR, a potem Rosji wydaje się instruktywny) pojawienie się silnego konstytucyjnie prezydenta ma stanowić swoisty ersatz zaniku władzy I Sekretarza, któremu konsekracja konstytucyjna nie była niegdyś potrzebna, ale dzisiaj staje się jak najbardziej pożądana.

W konkluzji należy wskazać, że istniejące modele i rozwiązania prezydentury mogą i powinny pełnić także funkcję o s t r z e g a j ą c ą: w wielu bowiem krajach i systemach doświadczenia instytucji prezydenta wskazują niebezpieczeństwa, których za wszelką cenę należy unikać.

3. Wskazywałem już, że żadne państwo nie może sobie pozwolić na proste kopiowanie urządzeń ustrojowych z państw innych i to niezależnie od sukcesów, jakie te urządzenia tam już odniosły. Gdy chodzi o prezydenturę, należy wskazać przynajmniej trzy determinanty „miejscowe”, które wyznaczają możliwość i sensowność nawiązywania do istniejących już wzorów i rozwiązań:

- a) tradycja konstytucyjna (lub antykonstytucyjna) danego państwa;
- b) stabilność polityczna systemu;
- c) stabilność prawna systemu.

Ad a) Gdy chodzi o kwestie tradycji, to – na tle doświadczeń polskich – nie stanowi ona zachęty do nadmiernego eksponowania prezydentury. Tradycja demokratyczna – więc II Rzeczypospolitej – najpierw знаła prezydenta słabego, ukształtowanego przez Konstytucję marcową z myślą, by ograniczyć rolę i znaczenie Józefa Piłsudskiego. W tym sensie Konstytucja marcowa była w istocie rzeczy „antyprezydencka”, a przyjęty przez nią model III Republiki Francuskiej działał w praktyce z mizernymi skutkami. Zamach majowy otworzył okres „prezydentury pozornej”, gdy rola prezydenta – konstytucyjnie wzmocniona nowelą sierpniową – została przytłumiona osobowością Komendanta i to niezależnie od jego aktualnej pozycji w aparacie państwowym. Gdy zaś wreszcie doszło do stworzenia konstytucji na miarę aspiracji Piłsudskiego, zabrakło prezydenta zdolnego do ich wypełnienia. Efektem był „prezydenccjalizm bez prezydenta”, co wypaczało samą istotę nowej konstytucji.

Po drugiej wojnie światowej, przywrócenie instytucji prezydenta należy oceniać przede wszystkim w kategorii zabiegów pozorujących demokratyczny charakter ustroju. Faktycznie jednak prezydent Bierut działał niemal od początku jako szef rządu (a i szef partii), co przekształcało system w szczególną postać prezydenccjalizmu. Jeśli

zaś dodać do tego praktykę ustrojową, w ogóle pomijającą istnienie konstytucji, to obraz „prezydentury pozornej” czy też prezydentury jako eleganckiego określenia dla systemu dyktatury, rysuje się z całą wyrazistością.

Na tę mało zachęcającą tradycję nakładają się przesłanki przywrócenia instytucji prezydenta w 1989 roku. Jak pamiętamy, architekci kwietniowej zmiany konstytucji nie kierowali się abstrakcyjnymi przemyśleniami teoretycznymi. Prezydentura była rozumiana jako element kompromisu z „Solidarnością” i jako ostateczna gwarancja zachowania przez PZPR kontroli nad aparatem państwowym. Stąd nie tylko szerokie uprawnienia prezydenta wobec parlamentu i rządu, ale także – a może nawet przede wszystkim – niejasność i ogólnikowość sformułowań, stwarzające możliwość nader dowolnej ich interpretacji. Prezydentura miała służyć ograniczaniu demokracji i tego grzechu pierwotnego nie mogły zatrzyć żadne zmiany późniejsze.

Trzeba jednak pamiętać, że praktyka ustrojowa poszła w innym kierunku i prezydent Jaruzelski nie korzystał z konstytucyjnego potencjału swego urzędu. Podobnie, Lech Wałęsa nadał prezydenturze rozmiar skromniejszy od możliwości, co jednak było kolejnym przykładem, że w polskiej historii konstytucyjnej unormowania prawne urzędu prezydenta i osobowość aktualnych prezydentów rozmiągają się o jeden cykl.

Okres Polski Ludowej przyniósł jeszcze jeden element tradycji: tendencję do koncentracji władzy w rękach jednostki. Była ona może mniej widoczna w latach osiemdziesiątych, ale wcześniejsze doświadczenia Gomułki i Gierka powinny stanowić ostrzeżenie przed rozwiązaniami instytucjonalnymi, nadmiernie eksponującymi rolę jednostki.

Ad b) W każdym kraju rola prezydentury determinowana jest charakterem systemu partyjno-politycznego, a przede wszystkim stopniem jego stabilności. W krajach o ustabilizowanych relacjach politycznych, gdzie wybory przynoszą jasny układ sił w parlamencie, rola głowy państwa może pozostawać ograniczona, nawet jeżeli konstytucja przyznaje prezydentowi czy monarsze szersze kompetencje. W takim bowiem systemie, mechanizmy polityczne a nie paragrafy konstytucji, służą rozwiązywaniu powstających problemów. Państwa pozbawione tej stabilności poszukują natomiast często różnego rodzaju protez czy ersatzów konstytucyjnych. Stąd większa tęsknota do silnej prezydentury i stąd więcej zadań dla prezydenta (czy nawet monarchy) jako arbitra, koordynatora czy wręcz inicjatora zmian politycznych.

Polska nie zalicza się niestety do krajów o stabilnym systemie partyjnym – wielość ugrupowań, ich płynność (by nie powiedzieć efemeryczność) i słabe poparcie w elektoracie prowadzą do wyłonienia słabego parlamentu i jeszcze słabszego rządu. Konstytucjonalizacja zasady proporcjonalności wyborów do Sejmu petryfikuje ten obraz i stwarza niedobre prognozy dla przyszłych wyborów.

Stąd niewielkie nadzieje na możliwość oparcia stabilności systemu na silnej i trwałej większości parlamentarnej oraz chronionym przez nią gabinecie. To nakazuje poszukiwania innych gwarancji stabilności, a więc nieuniknione jest zwrócenie się w kierunku prezydentury i postrzeganie jej jako coś więcej niż tylko dekoracji czy symbolu państwa.

Ad c) Stabilność polityczna pozostaje jednak w bezpośrednim związku ze stabilnością prawną, przez którą rozumiem istnienie ugruntowanych, powszechnie akceptowanych i przestrzeganych mechanizmów rozwiązywania sporów i konfliktów w aparacie państwowym. Jest to jeden z elementów państwa prawnego i oznacza m.in. gotowość wszystkich uczestników procesu rządzenia do podporządkowania się pewnym regułom gry.

Oznacza to też istnienie instytucji i procedur gwarancyjnych, których werdykty uznawane są za wiążące. Mówimy tu więc o szczególnym splocie kultury prawnej i politycznej z różnego rodzaju gwarancjami i procedurami konstytucyjnymi. Wszystko to razem składa się na pewien – wspomniany już – k o n t e k s t funkcjonowania poszczególnych organów państwowych, kontekst wyznaczający granice i hamulce w postępowaniu tych organów. Dopiero w ramach tego generalnego kontekstu można obserwować i oceniać działanie poszczególnych instytucji ustrojowych, w tym także prezydentury.

I z tego punktu widzenia sytuacja w Polsce daleka jest jeszcze od dojrzałości. Zasada państwa prawnego jest już widoczna w orzecznictwie, daleko jej jednak jeszcze do kształtu, odpowiadającego standardom Zachodu. Kultura polityczna otrząsa się nadal ze spadku okresu PRL, podobnie postrzegać należy stan rozwojowy kultury prawnej.

Brak jest też należycie rozwiniętych gwarancji (czy hamulców) instytucjonalnych. Myślę tu przede wszystkim o należycie zorganizowanej i rzeczywiście niezawisłej władzy sądowniczej z sądownictwem konstytucyjnym na czele. Okaleczeń kompetencyjnych i proceduralnych Trybunału Konstytucyjnego nie zrekompensuje nawet najdoskonalsze jego orzecznictwo, a niezawisłości tego organu nie da się zapewnić w atmosferze ataków i żądań wymiany jego składu. A trzeba przecież pamiętać, że zachodnie prezydentury funkcjonują na tle istnienia silnego i niezależnego sądownictwa konstytucyjnego i administracyjnego. Brak tego czynnika równoważącego nadaje systemowi zupełnie inny charakter i nie pozwala na czynienie porównań. Czym innym jest silna prezydentura amerykańska poddana stałej kontroli federalnego Sądu Najwyższego, a czym innym byłoby skopiowanie tej prezydentury do systemu pozbawionego silnej władzy sądowniczej. Wydaje się więc, że warunkiem wstępnym wszelkich reform konstytucyjnych w Polsce musi być doprowadzenie sądownictwa, a zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego, do kształtu wymaganego przez współczesne rozumienie „państwa prawnego”.

4. Powyższe rozważania stwarzać mogą punkt wyjścia dla rozważań nad przydatnością poszczególnych modeli prezydentury dla poszukiwań konstytucyjnych w Polsce. Wydaje się, że w poszukiwaniach tych nie ma miejsca ani dla „klasycznego” systemu prezydenckiego, ani dla tradycyjnego systemu parlamentarnego.

Gdy chodzi o system prezydencki, taki jak ukształtował się w Stanach Zjednoczonych, to należy pamiętać, iż opiera się on na istnieniu silnej, jednolitej i – niemal – nieodpowiedzialnej prezydentury. Prezydent amerykański funkcjonuje jednak w szczególnym – rzecz można – niepowtarzalnym kontekście politycznym i prawnym. Sprawuje swe kompetencje w stałej konfrontacji z kongresem, jako najsilniejszym chyba parlamentem współczesnego świata, każde działanie czy decyzja prezydenta może zostać zakwestionowana przed sądami (a autorytet amerykańskiej władzy sądowniczej i realizowanej przez nią *judicial review* też nie ma odpowiednika w innych krajach), wreszcie federalna struktura państwa dostarcza dodatkowego hamulca władzy prezydenta. Ta szczególna kombinacja ustrojowo-polityczna nie występuje w żadnym innym państwie współczesnego świata i stąd amerykański wzorzec silnego prezydenta – choć chętnie kopiowany w państwach autorytarnych – jest w państwach demokratycznych studiowany z uwagą, ale traktowany ze znaczną rezerwą.

Dwie bowiem cechy tego systemu stwarzają szczególne zagrożenia dla demokracji procesu sprawowania władzy. Pierwsza, to połączenie funkcji głowy państwa i szefa rządu. Usuwa to jeden z kluczowych mechanizmów podziału władz wewnątrz władzy wykonawczej – traktowanego w tradycji europejskiej jako konieczny hamulec przeciw nadmiernemu rozrostowi władzy jednostki. Druga, to parlamentarna nieodpowiedzialność rządu (i w ogóle, brak rządu-gabinetu w europejskim rozumieniu tego pojęcia). Parlament (większość parlamentarna) zmuszony jest do poszukiwania innych dróg narzucania swego stanowiska władzy wykonawczej (i stąd wiele szczególnych instytucji amerykańskiego prawa konstytucyjnego, choćby związanych z apriopriacją kredytów budżetowych przez kongres). Przy braku jednak owych instytucji, polityczna nieodpowiedzialność rządu łatwo może pozwolić mu na działania arbitralne, w dodatku firmowane przez prezydenta jako szefa rządu. A choćby nasze doświadczenia z lata 1992 r. dowodzą, że istnienie dystansu między prezydentem i gabinetem może mieć kluczowe znaczenie dla funkcjonowania całego systemu konstytucyjnego.

Stąd potrzeba zachowania zdecydowanej, moim zdaniem, rezerwy wobec wszelkich koncepcji recypowania w Polsce amerykańskich wzorów prezydentury. Wobec braku wskazanych wyżej elementów równoważących, pojawienie się w Polsce władzy wykonawczej o tak silnych kompetencjach i o tak ograniczonej odpowiedzialności mogłoby niebezpiecznie stymulować tendencje autokratycznych rządów jednostki. Raz jeszcze bowiem należy przypomnieć, że nasza tradycja nie jest wolna od tych doświadczeń i tendencji. Można oczywiście powiedzieć, że i rozwiązania konstytucyjne z 1989 r. mogły stymulować rządy jednostki, a obaj prezydenci potrafili uniknąć tej pokusy. Regulacje konstytucyjne nie powinny być jednak tworzone *ad personam*. Kształtować je należy z myślą o przyszłych piastunach urzędu prezydenta, tak by mogły być skuteczne także przy najgorszym możliwym wariacie personalnym. Raz bowiem jeszcze należy podkreślić, że w systemie rodzącej się dopiero demokracji, nie sposób przecenić znaczenia ograniczeń i hamulców, chroniących przed nawrotem rządów jednostki.

Z drugiej jednak strony, autorytet konstytucji i całego systemu politycznego zależy w znacznym stopniu od jego efektywności. Nawet najbardziej demokratyczne instytucje nie zyskają poparcia społecznego, jeżeli oparty na nich system nie będzie funkcjonował w praktyce. Stąd nie wydaje się uzasadnione powracanie w Polsce do klasycznych wzorów parlamentarnych, wzorowanych choćby na Konstytucji marcowej. Tradycyjny system parlamentarny traktuje sprawowanie władzy jako swego rodzaju grę między obozem rządzącym (obejmującym większość parlamentarną i wyłoniony przez nią rząd) a opozycją. Rola głowy państwa sprowadzona jest do nader skromnych wymiarów i nie oczekuje się od prezydenta czy monarchy aktywnego udziału w procesie rządzenia. System ten działa znakomicie we wszystkich krajach, gdzie wybory przynoszą w miarę jasny układ sił w parlamencie.

Nie chroni on jednak przed jednym zjawiskiem, a mianowicie przed tzw. negatywną większością parlamentarną. Jeżeli układ sił w parlamencie (izbie poselskiej) ukształtuje się w taki sposób, iż każda koalicyjna kombinacja, wyłaniająca rząd, rozbijać się będzie o większość przeciwstawiającą się utworzeniu gabinetu lub zdecydowaną na obalenie gabinetu już istniejącego, to system przestanie działać. Sytuacja w ostatnich latach Republiki Weimarskiej, gdy komuniści i naziści skutecznie paraliżowali wszelkie usiłowania stworzenia rządu przez partie centrum, a sami też nie byli zdolni do konstruktywnego współdziałania, dostarcza jednego, ale nie jedyne przykłady niebezpieczeństw tworzonych przez zjawisko większości negatywnej.

Od niebezpieczeństwa takiego nie jest wolny i obraz polskiego parlamentaryzmu. Wspominałem już o braku politycznej stabilności, o rozczłonkowaniu Sejmu między wiele ugrupowań, o dość sztucznych politycznie koalicjach, popierających kolejne gabinety. Nie widać też, jak dotąd, tendencji do koncentracji parlamentarnych ugrupowań. Toteż mechaniczne nawiązanie do wzorów III Republiki Francuskiej czy naszej konstytucji z 1921 r. stwarzałoby poważną szansę na stworzenie systemu, który nie funkcjonowałby w praktyce. Przedłużające się kryzysy rządowe, nieumiejętność skonstruowania koalicji i gabinetów, jałowe spory i nieudane głosowania zachęcałyby do poszukiwania innych rozwiązań, nawet jeżeli nie przewidywałyby ich konstytucja.

5. Stąd konieczność poszukiwania rozwiązań pośrednich, pozwalających m.in. na wykorzystanie instytucji prezydenta jako bardziej aktywnego uczestnika procesu rządzenia. W Europie Zachodniej poszukiwania te poszły w dwu zasadniczych kierunkach:

- tworzenia systemów quasi-prezydenckich, odrywających się od pewnych rudymetów systemu parlamentarnego. Prezydent ma tu możliwość działania w charakterze zwierzchnika władzy wykonawczej (więc – *de facto* – szefa rządu), nawet jeżeli równolegle istnieje instytucja premiera. Widoczne było to zwłaszcza w Konstytucji V Republiki z 1958 r., praktyka francuska – szczególnie ostatniego dziesięciolecia – wskazuje jednak na stopniową parlamentaryzację systemu;
- tworzenia systemu parlamentaryzmu zrationalizowanego, opartego na tradycyjnym wzorze parlamentarnym, ale tylko pod warunkiem istnienia w parlamencie większości pozytywnej, popierającej (lub, choćby, tolerującej) rząd. Gdy większości takiej zabraknie, pozycja parlamentu ulega ograniczeniu, a rolą głowy państwa jest rozwiązanie kryzysowej sytuacji. Klasycznym już przykładem jest Ustawa Zasadnicza RFN z 1949 r. (choć nigdy dotąd nie zastosowano szerzej w praktyce mechanizmów nią przewidzianych), nawiązując do tego inne systemy, by wspomnieć tylko o Skandynawii czy Hiszpanii.

W bardzo dużym uproszczeniu można więc powiedzieć, że mamy tu do czynienia z systemami już to stwarzającymi prezydentowi możliwość bieżącego i stałego kierowania działalnością państwa (ograniczoną jednak istnieniem parlamentarnej odpowiedzialności rządu), już to traktującymi prezydenta raczej jako swego rodzaju „siłę rezerwową” i aktywizującymi go tylko w sytuacjach o kryzysowym charakterze.

Nie ma przeszkód, by z obu tych systemów czerpać inspiracje dla polskich rozwiązań: już nowela kwietniowa z 1989 roku powtarzała (mniej lub bardziej świadomie) niektóre instytucje czy wręcz sformułowania Konstytucji V Republiki, a mała konstytucja wydaje się pozostawać pod zdecydowanym urokiem niemieckiej Ustawy Zasadniczej. Także inne kraje naszego regionu nawiązują przede wszystkim do tych właśnie modeli.

W ramach owego *n a w i ą z y w a n i a* (bo – podkreślmy to raz jeszcze – wszelkie *i m i t o w a n i e* jest niemożliwe i niebezpieczne z uwagi na odmienności generalnego polityczno-prawnego kontekstu funkcjonowania prezydentury) nie wydaje się jednak, by wzory i instytucje V Republiki Francuskiej należało dziś traktować jako główne źródło inspiracji. Jest to jednak system, dający prezydentowi bardzo silną pozycję. Prezydent ma wszelkie możliwości nie tylko działania w sytuacjach kryzysowych, ale też sprawowania bieżącego kierownictwa państwem. Prawda, że nie jest to zbyt widoczne w dzisiejszej praktyce, ale nie można też zapominać o pierwszych latach prezydentury de Gaulle’a, gdy mechanizmy konstytucyjne służyły rządowi osobistemu generała. Nie brakowało też zarzutów autokratyzmu, nadużywania władzy, ograniczania roli parlamentu itp. Przez cały jednak czas we Francji działało ustabilizowane i niezależne sądownictwo, szybko odrodził się system silnych partii politycznych, funkcjonowała też tradycja parlamentarna, wyznaczająca niepisane granice nadużywaniu nowych instytucji. Tego wszystkiego brakuje w Polsce i stąd – wydaje się – wcale nie abstrakcyjna obawa, że wprowadzenie systemu semi-prezydenckiego szybko mogłoby doprowadzić do przekształcenia go w system prezydencki, a – jak starałem się już wyżej wykazać – taka ewolucja niesłaby poważne zagrożenia dla kielkującej polskiej demokracji.

Toteż ze znacznym sceptycyzmem odnosiłbym się do tych wszystkich rozwiązań, które zacierałyby dystans pomiędzy prezydentem a rządem (a zwłaszcza premierem). Prezydent może (a nawet powinien) działać jako sojusznik, czy wręcz twórca rządu, gdy ten napotyka wrogą mu „większość negatywną” w parlamencie. Jego działania będą jednak wtedy miały zawsze charakter jednorazowy (interwencyjny czy sprawczy), natomiast misja bieżącego kierowania władzą wykonawczą (i odpowiedzialność za to kierowanie) powinna pozostawać w rękach gabinetu z premierem na czele. Za wątpliwe należałoby natomiast uznawać te wszystkie rozwiązania, które pozwalałyby prezydentowi przejmować funkcje premiera (a więc kierownictwo pracami rządu i administracji państwowej) bądź też pozwalały prezydentowi na tworzenie równoległego „rządu” o konkurencyjnym zakresie działania. Jako kryterium należałoby więc zaproponować *c h a r a k t e r* kompetencji prezydenta: rozwiązania, gdzie prezydent występuje jako swego rodzaju „siła rezerwową”, wspomagając (lub odmawiając swego wsparcia) gabinet, pozostający w ostrym konflikcie z rządem, należy odróżniać od rozwiązań, gdy prezydent występuje jako konkurencyjny wobec premiera szef władzy wykonawczej.

Stąd większa, moim zdaniem, atrakcyjność rozwiązań typowych dla systemu „parlamentaryzmu zrationalizowanego”. Przypomnijmy, że istotą tego systemu jest istnienie dwóch wariantów stosunków między parlamentem (izbą poselską), prezydentem i rządem. Pierwszy odnosi się do „normalnej” sytuacji konstytucyjnej, gdy w parlamencie istnieje większość popierająca rząd lub gotowa do poparcia nowego rządu w innym składzie. Rola prezydenta sprowadza się wtedy do funkcji o tradycyjnym (by nie powiedzieć – ceremonialnym) charakterze. Drugi dotyczy sytuacji kryzysu w stosunkach między parlamentem a rządem: wówczas następuje aktywizacja instytucji prezydenta, który może ów kryzys przeważyć na rzecz rządu (rozwiązując parlament) lub na rzecz parlamentu (dymisjonując rząd), któremu przypada potem misja sterowania procesem tworzenia nowego rządu, który wreszcie może udzielić poparcia rządowi w konfrontacji z „negatywną większością” w izbie. Polityczna rola i konstytucyjne uprawnienia prezydenta są więc w ostatecznym rachunku determinowane zdolnością parlamentu do efektywnego działania.

Należy wreszcie podkreślić, że proponowane tu rozróżnienie odnosi się do zjawiska kryzysu konstytucyjnego, tzn. do zakłócenia „normalnego” obrazu relacji między parlamentem a rządem. Inną natomiast kwestią jest sytuacja kryzysu państwowego, gdy zjawiska zewnętrzne zagrażają istnieniu państwa, funkcjonowaniu konstytucji.

tucji, ciągłości działania władz itp. Także w takich sytuacjach głowie państwa (a i rządowi) przysługują wszędzie rozliczne kompetencje rezerwowe czy nadzwyczajne, ale nie jest to tu przedmiotem rozważań.

Konkludując, raz jeszcze należałoby zaproponować – jako kryterium podstawowe – odróżnienie instytucji i rozwiązań sytuujących prezydenta jako arbitra i powierzającemu mu rozwiązywanie politycznych sytuacji kryzysowych między parlamentem a rządem od instytucji i rozwiązań wprowadzających prezydenta w codzienny proces rządzenia państwem. Raz jeszcze należy też wskazać, że – na tle polskiej tradycji oraz polskiego kontekstu politycznego i prawnego – więcej argumentów wydaje się przemawiać za poszukiwaniem inspiracji przede wszystkim w rozwiązaniach i instytucjach pierwszego typu.

Charakterystyczna z tego punktu widzenia wydaje się ewolucja polskiej konstytucji od 1989 roku. Nowela kwietniowa nasuwała wiele analogii z rozwiązaniami VRepubliki (a także z polską konstytucją 1935 roku), zwłaszcza gdy chodziło o rolę prezydenta w tworzeniu rządu, o faktyczny brak instytucji kontrasygnaty, o możliwości przejmowania kierownictwa rządem przez prezydenta bądź tworzenia przez niego struktur równoległych. Nie można oprzeć się wrażeniu, że prezydentura była trochę postrzegana jako instytucjonalizacja dawnej władzy I Sekretarza, też przecież zawsze personalnie oddzielonego od premiera, a zarazem dysponującego własnym „super-rządem”. Nie wykluczone, że tandem Jaruzelski – Kiszcak mógłby działać właśnie w taki sposób. Mała konstytucja nie mogła się całkowicie oderwać od tego dziedzictwa, ale istotą wprowadzonych przez nią zmian była przede wszystkim „racjonalizacja” stosunków między legislatywą a egzekutywą – wspomniane wyżej dwa warianty roli i uprawnień Sejmu, rządu i prezydenta zarysowują się dość wyraźnie w nowych uregulowaniach.

6. Dla przyszłych poszukiwań konstytucyjnych w Polsce najbardziej atrakcyjny (lub – potencjalnie – najmniej szkodliwy) wydaje się być model parlamentaryzmu zrationalizowanego. Raz jednak należy jeszcze przypomnieć, że przydatność rozważań nad przydatnością poszczególnych modeli prezydentury jest ograniczona, bo polska prezydentura musi odpowiadać polskiej specyfice, a nie teoretycznym abstrakcjom. Rozważania nad modelami pozwalają jednak na wypracowanie pewnej skali wartościowania, a to może być przydatne dla rozważań nad konkretnymi instytucjami i rozwiązaniami, a na tym poziomie trudno odrywać się od wzorów już istniejących.

Punktem wyjścia do tych, bardziej już konkretnych, rozważań może być stwierdzenie, iż nie ma powodów dla odstępowania od obecnego systemu powoływania i odpowiedzialności prezydenta. Rezerwa wobec systemów prezydenckich (czy semi-prezydenckich) determinuje sposób ukształtowania kompetencji i prezydenta, ale nie przeszkadza zapewnieniu prezydentowi silnej i niezależnej pozycji. Bez tego prezydent może nie być zdolny do odgrywania roli arbitra wobec pozostałych władz.

Rezerwa wobec klasycznego systemu parlamentarnego dyktuje zatem odrzucenie wyboru prezydenta przez parlament (czy – jak w RFN – przez inne ciało parlamentarne). Autorytet tak wybranego prezydenta wywodziłby się przecież z autorytetu parlamentu, a to nie dawałoby w Polsce zbyt silnej legitymacji działania. Uznając potrzebę utrzymania systemu wyboru prezydenta przez naród, za najwłaściwszą inspirację należy uznać obecny system francuski (i – nawiązujący do niego – system portugalski), oparty na wymaganiu uzyskania większości bezwzględnej i na organizacji wyborów w dwóch turach. System amerykański jest zbyt uwikłany w tradycję (pośredniość wyboru) i specyfikę systemu partyjnego (primaries), by mógł stanowić punkt odniesienia. Nie wydaje się, by obecne rozwiązania wymagały zasadniczych zmian, przypomnieć jedynie należy, że tak we Francji, jak w Portugalii szereg istotnych kompetencji, związanych z wyborami prezydenckimi, powierzono trybunałom konstytucyjnym.

Nie wydaje się też, by istniała potrzeba nowego spojrzenia na system odpowiedzialności prezydenta. Model parlamentarnego oskarżenia i sądowego (Trybunał Konstytucyjny lub Trybunał Stanu) rozstrzygnięcia jest typowy dla całej Europy kontynentalnej; to samo można powiedzieć o stwierdzaniu niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu. System amerykańskiego impeachment jest wprawdzie ujęty inaczej (rozstrzygnięcie należy do Senatu, a nie do Sądu Najwyższego), ale trzeba to widzieć zarówno na tle tradycji angielskiej Izby Lordów, jak i na tle szczególnej pozycji amerykańskiego Senatu. Obie te przesłanki nie występują w Polsce.

Nie wydaje się też, by należało odstępować od zasady politycznej nieodpowiedzialności prezydenta wobec parlamentu. Jest to rozwiązanie przyjęte powszechnie i – być może – należy je wręcz uznawać za *condicio sine qua non* zasady podziału władz. Jeżeli nawet pewne ślady tej odpowiedzialności istnieją w niektórych nowych konstytucjach w Europie Wschodniej, to można to postrzegać raczej jako niemożność uwolnienia się od systemu poprzedniego, niż jako torowanie drogi nowym rozwiązaniom. Brak odpowiedzialności politycznej prezydenta widzieć należy na tle instytucji kontrasygnaty. Występuje ona we wszystkich właściwie konstytucjach Europy Zachodniej (z semi-prezydencką Konstytucją VRepubliki, a nawet z polską konstytucją z 1935 r. włącznie). Rzeczywista rola kontrasygnaty zależy od aktualnego układu stosunków między rządem a parlamentem. Jeżeli gabinet zostaje sformowany przez stabilną większość parlamentarną, to nie zawsze może on być skłonny do firmowania decyzji prezydenta – w efekcie, wykonywanie niektórych kompetencji głowy państwa zaczyna być przejmowane czy kontrolowane przez rząd (RFN). Gabinet słaby, czy – zwłaszcza gabinet prezydencki – ma znacznie mniejsze możliwości przeciwstawiania się woli prezydenta, nawet gdy może pociągnąć za sobą konfrontację z parlamentem. Zazwyczaj wymóg kontrasygnaty aktów prezydenta traktowany jest jako reguła, ale konstytucje ustanawiają też zawsze wyjątki od tej reguły. Zakres tych wyjątków jest chyba najlepszą informacją o koncepcji prezydentury w danym państwie – im więcej pojawia się ich w prawie konstytucyjnym, tym silniejsza

staje się pozycja prezydenta. Wydaje się, że preferowana tu koncepcja prezydenta jako arbitra czy jako „siły rezerwowej” sugerowałaby wyznaczenie owych wyjątków stosownie do pytania, czy chodzi o kompetencję prezydenta związaną z „normalnym” biegiem spraw państwowych czy też o kompetencję, znajdującą zastosowanie w sytuacji zakłócenia normalnego toku relacji między rządem a parlamentem. Tylko w tej drugiej kategorii spraw można (a chyba i należy) proponować odejście od wymogu kontrasygnaty i dopuszczenie, by prezydent działał na własną odpowiedzialność. O tyle obecna formuła małej konstytucji jest znacznie lepsza niż rozwiązanie przyjęte w 1989 r., które – zgodnie z najlepszymi tradycjami „socialistycznego konstytucjonalizmu” – ustanowiło instytucję kontrasygnaty, ale pozbawiło ją realnej treści.

Powyższe uwagi pozwalają na sformułowanie kilku uwag w odniesieniu do kompetencji prezydenta. W bardzo dużym uproszczeniu powiedzieć można, iż wszędzie obejmują one trzy podstawowe grupy:

- klasyczne kompetencje głowy państwa, których wykonywanie pozbawione jest na ogół istotniejszego znaczenia politycznego;
- kompetencje do oddziaływania na proces rządzenia państwem lub wręcz do kierowania tym procesem;
- kompetencje nadzwyczajne, wykonywane w razie zagrożenia bezpieczeństwa państwa, naruszenia ciągłości konstytucyjnej itp.

Nietrudno zauważyć, że o różnicach pomiędzy poszczególnymi systemami rządów decyduje przede wszystkim ujęcie kompetencji z drugiej grupy – pozostałe przewijają się w dość podobnej postaci w większości konstytucji współczesnych.

Nie ma więc chyba potrzeby zatrzymywać się nad kompetencjami „klasycznymi”, jak prawo łaski, nadawanie orderów, mianowanie sędziów czy profesorów (tu zawsze można poddawać akty prezydenta wymogowi kontrasygnaty).

Nie ma też chyba w tym miejscu konieczności szerszego rozważania kompetencji „nadzwyczajnych” (których niejako ukoronowaniem jest prawo wprowadzenia stanu wyjątkowego). Przypomnieć jednak należy, że tendencją wspólną dla rozwiązań przyjmowanych w zachodnio-europejskich republikach jest powierzanie tych rozstrzygnięć prezydentowi (za przykład koronny może służyć Francja), ale też poddawanie tych rozstrzygnięć głowy państwa różnego rodzaju mechanizmom kontrolnym i gwarancyjnym. Dość wspomnieć odpowiednie przepisy Konstytucji marcowej (nie wspominając już o regulacjach współczesnych, jak choćby Ustawa Zasadnicza RFN czy Konstytucja Portugalii), szkoda natomiast, że wśród tych przykładów nie da się wymienić małej konstytucji.

Kompetencje do oddziaływania na proces rządzenia państwem przybierają najbardziej zróżnicowaną postać. Jeżeli zgodzić się z założeniem, iż – z polskiej perspektywy – na szczególną uwagę zasługuje model prezydentury działającej w systemie „parlamentaryzmu zrationalizowanego”, to obraz uprawnień prezydenta musi zależeć od układu sił między parlamentem a rządem. Gdy układ ten ulegnie zakłóceniu (ale nie wcześniej), kompetencje prezydenta wzrastają w sposób zdecydowany.

Wymienić tu przede wszystkim należy kompetencje, mające „pomóc rządowi zagrożonemu przez negatywną większość parlamentarną. Na plan pierwszy wysuwa się prawo rozwiązania parlamentu, znane wszystkim europejskim systemom parlamentarnym. Decyzja należy do prezydenta (monarchy), zarazem jednak podjąć ją można dopiero, gdy zawodzą „normalne” środki wychodzenia z kryzysu. Stąd prawo rozwiązania podlega ograniczeniom sytuacyjnym (jest to widoczne zwłaszcza w RFN, ale także w Hiszpanii), a prawie wszędzie ograniczeniom czasowym (zakaz rozwiązania w okresie poprzedzającym upływ kadencji). Rządziej pojawia się kompetencja do pozaparlamentarnego wydawania dekretów z mocą ustawy, z reguły zresztą jest to kompetencja rządu, a nie głowy państwa.

Wskazać dalej należy kompetencje związane z powoływaniem (czy raczej formowaniem) rządu. Niewiele konstytucji wykazuje się wyobraźnią równą sześciu wariantom przyjętym w Małej Konstytucji, ale też prawie wszystkie powierzają prezydentowi powoływanie premiera (a na jego wniosek pozostałych członków rządu). Wymiar tej kompetencji głowy państwa zależy oczywiście od sytuacji i może stanowić proste potwierdzenie układu sił w parlamencie (tak w klasycznym wzorze brytyjskim – tylko jednak Niemcy zdecydowały się postawić kropkę nad „i”, ustanawiając wybór kanclerza przez parlament). Gdy jednak ów układ sił nie jest jednoznaczny, to rolą prezydenta jest najpierw prowadzenie działań politycznych (co nie znajduje odbicia w tekstach konstytucyjnych), potem jednak pojawia się z reguły możliwość stworzenia „rządu prezydenckiego” w takiej czy innej formie. Tu jednak praktyka okazuje się znacznie bogatsza od pisanych uregulowań, zresztą w Europie Zachodniej w zapomnienie odchodzą przewlekłe kryzysy w stosunkach między parlamentem a rządem.

Wspomnieć wreszcie należy o jeszcze jednej – bardzo szczególnej – grupie kompetencji głowy państwa. Chodzi o kwestie związane z kierownictwem siłami zbrojnymi, odpowiedzialnością za bezpieczeństwo państwa itp., w sytuacjach – rzecz można – codziennych, a więc gdy nie występuje potrzeba wprowadzania stanu wyjątkowego czy podejmowania innych działań o podobnie drastycznym charakterze. Zauważyć należy, że wiele konstytucji daleka jest tu od jednoznaczności. Rolę prezydentury opisuje się językiem ogólnym, podkreślającym jednak jej odpowiedzialność za sprawy wojska, obronności, bezpieczeństwa itp. Tu zaciierać się mogą zasady rozdzielenia kompetencji między prezydenta a rząd, a nakłada się jeszcze na to – też powszechnie ustanawiana – pozycja prezydenta jako najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych. Tylko Ustawa Zasadnicza RFN poszła zdecydowanie inną drogą i przyznała odnośne uprawnienia ministrowi obrony i kanclerzowi. Regułą jednak jest

zachowanie tradycyjnego rozwiązania, a przykład nawet tak „parlamentarnego” systemu, jak włoski ilustruje możliwości stwarzane prezydenturze w omawianym zakresie.

7. Bezcelowym wydaje się mnożenie tych przykładów – porównawcze omówienie każdej z kompetencji głowy państwa wymagałoby odrębnego referatu. Chodzi jednak o wskazanie, że – technicznie rzecz biorąc – gotowe są najróżniejsze recepty rozwiązań szczegółowych, z reguły też ich kształt normatywny został już zweryfikowany praktyką ich stosowania. Pozostaje problem powiązania w jedną – w miarę spójną – całość, tego jednak nie da się dokonać w abstrakcji od konkretnych warunków konkretnego kraju. Wspominałem już wielokrotnie o konieczności wpasowania prezydentury w ogólniejszy kontekst tradycji, polityki i prawa. Stąd informacje porównawcze mogą i powinny funkcję informacyjno-inspiracyjną, ale tu też kończy się na ogół ich rola.

Trzeba też jednak pamiętać, że kształtowanie konstytucyjnego ujęcia prezydentury jest zawsze balansowaniem między dwoma niebezpieczeństwami. Pierwsze, to stworzenie prezydenta tak silnego, że prostą konsekwencją jego pojawienia się będzie zniszczenie delikatnej równowagi podziału władz i ewolucja w kierunku systemu autorytarnego. Tu liczne doświadczenia tych państw, którym się nie powiodło, pełnić muszą funkcję ostrzegającą – choćby dlatego – zasługują na pilne studiowanie. Drugie, to stworzenie prezydenta tak idealnie wpasowanego w teoretyczne wymagania zasady podziału władz, że cały system nie będzie w stanie funkcjonować. Nie darmo pojawiło się swego czasu w Europie pojęcie „konstytucji profesorskich” i nieprzypadkowo większość tych konstytucji ostatecznie znalazła się – wraz z działającymi na ich podstawie parlamentami – na śmietniku historii. I tego wymiaru funkcji ostrzegającej nie można ignorować, gdy poszukuje się miejsca dla instytucji prezydenta w państwach postkomunistycznej Europy.

Modele i doświadczenia polskiej prezydentury w okresie międzywojennego dwudziestolecia

Kluczowe znaczenie dla ukształtowania systemu organów państwowych mają, przyjęte w ustawie zasadniczej, naczelne zasady ustroju politycznego. W uchwalonej przez Sejm Ustawodawczy 17 III 1921 r. konstytucji podstawowe znaczenie dla przyjętego modelu prezydenta miały zasady: zwierzchnictwa narodu oraz podziału władz. Jak dalece konstytucja łączyła te zasady ze sobą świadczy fakt ujęcia ich obu w tym samym artykule (drugim), stanowiącym m.in., że organem narodu w zakresie władzy wykonawczej jest prezydent „łącznie z odpowiedzialnymi ministrami”.

Dla właściwego określenia pozycji ustrojowo-prawnej prezydenta należy zbadać wzajemne zależności władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz ustalić, na jakiej zasadzie układała się między nimi współpraca: równorzędności czy też zależności egzekutywy od władzy ustawodawczej. Niebagatelne znaczenie dla omawianej problematyki miała także pozycja prezydenta wśród organów władzy wykonawczej.

Natomiast ramy referatu nie pozwalają mi na omówienie problematyki uprawnień prezydenta w dziedzinie polityki zagranicznej, jak również wobec organów wymiaru sprawiedliwości i kontroli państwowej. Z konieczności też zmuszony jestem pominąć zagadnienie zwierzchnictwa głowy państwa nad siłami zbrojnymi.

W literaturze prawa konstytucyjnego można wyróżnić dwie koncepcje, stojące na gruncie systemu parlamentarno-gabinetowego: dualistyczną i monistyczną. Teoria dualistyczna wyodrębnia w państwach demokratycznych dwa ośrodki władzy państwowej: władzę ustawodawczą i władzę wykonawczą oraz uważa za prawidłową tylko taką sytuację, w której stosunki między nimi układać się będą na zasadzie równowagi. Natomiast zwolennicy teorii monistycznej, pod wpływem doktryny suwerenności parlamentu, opowiadali się za skupieniem władzy państwowej w rękach legislatury i uzależnieniem od niej władzy wykonawczej.

W Konstytucji marcowej przyjęto stanowisko pośrednie między koncepcją dualistyczną i monistyczną¹⁾. Argumentem, przemawiającym za koncepcją dualistyczną w konstytucji jest formalne przyjęcie przez nią zasady podziału władz. Jednak sposób, w jaki ją zastosowano, polegający na odrzuceniu zasady równowagi między władzami, zbliżał konstytucję do koncepcji monistycznej.

W myśl postanowień konstytucji z 1921 r. na czele władzy wykonawczej stał prezydent. Drugim organem egzekutywy była Rada Ministrów z prezesem na czele. Jednak wbrew formalnym postanowieniom konstytucji, rzeczywistym kierownikiem egzekutywy nie był prezydent, lecz rząd. Analiza postanowień konstytucji, odnoszących się do prezydenta wskazuje na przyjęcie przez nią modelu „słabego prezydenta”. Ograniczenie władzy szefa państwa nie było dziełem przypadku, lecz następstwem przeświadczenia przedstawicieli prawicy w Sejmie Ustawodawczym o wyborze na to stanowisko Józefa Piłsudskiego. Niechęć do osoby Naczelnika Państwa zadecydowała więc o ostatecznym kształcie instytucji prezydenta w konstytucji²⁾. Ponadto fakt, że państwa zaborcze posiadały silną władzę wykonawczą, mógł też wywrzeć pewien wpływ na niepopularność takiego rozwiązania.

Urząd prezydenta w Konstytucji marcowej ograniczał się w rzeczywistości do funkcji reprezentacyjnych. Konstytucja w art. 43 wyraźnie stwierdzała, że szef państwa sprawuje władzę wykonawczą poprzez „odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników”. Zatem twórcy konstytucji przyjęli model prezydenta, który nie mógł prowadzić samodzielnej działalności, który był w gruncie rzeczy jedynie nominalnym zwierzchnikiem władzy wykonawczej. Wszystkie jego poczynania polityczne wymagały uprzedniej zgody rządu w postaci podwójnej kontrasygnaty – premiera i właściwego ministra, którzy w ten sposób brali na siebie zań odpowiedzialność. Podpis premiera pociągał za sobą ewentualną odpowiedzialność parlamentarną całego rządu. Natomiast podpis właściwego rzeczowo ministra oznaczał, że nic w tej materii nie będzie rozstrzygane bez jego zgody. Ograniczając prezydenta w możliwościach korzystania ze swych uprawnień, konstytucja nie przyznała rządowi pełnej samodzielności, lecz czyniła koniecznym współdziałanie tych organów³⁾. Szczupłość przepisów konstytucji, dotyczących instytucji kontrasygnaty była uzupełniana w drodze wykładni. Na ogół uznawano odpowiedzialność członków rządu za wszelkie czynności urzędowe prezydenta, nawet reprezentacyjne (np. przemówienia, rozmowy z członkami korpusu dyplomatycznego), które jako nie posiadające formy pisemnej z natury rzeczy nie podlegają kontrasygnacie⁴⁾.

Uprawnienia prezydenta wobec izb ustawodawczych były dość niewielkie. Wprawdzie do niego należało zwoływanie, otwieranie, odraczanie i zamykanie ich sesji, lecz sama konstytucja ograniczała jego samodzielność, wprowadzając np. nakaz zwołania Sejmu na pierwsze posiedzenie po wyborach, w określonym terminie lub zakaz zamknięcia sesji październikowej przed uchwaleniem budżetu. Również uprawnienie głowy państwa do przedterminowego rozwiązania parlamentu, ze względu na konieczność poparcia jego stanowiska przez większość 3/5 Senatu, było – z uwagi na mozaikę polityczną w izbach – kompetencją martwą. Także pozostałe uprawnienia prezydenta: podpisywanie i publikacja ustaw sprowadzone zostały do zwykłej formalności⁵⁾. Prezydent nie mógł bowiem odmówić wykonania tych czynności, skoro mogło to pociągnąć za sobą jego odpowiedzialność konstytucyjną lub odpowiedzialność parlamentarną rządu.

Ustrój państwowy wprowadzony przez Konstytucję marcową, pomimo swych walorów teoretycznych, w praktyce nie sprawdził się. Wskutek rozbicia politycznego w Sejmie, nie był on w stanie wyłonić trwałej większości, koniecznej dla rządzenia państwem. Następcstwem tego było bądź to powoływanie gabinetów koalicyjnych, które nie były zdolne do prowadzenia konsekwentnej i długotrwałej polityki, bądź też powoływanie rządów pozaparlamentarnych, których członkowie nie należeli do ugrupowań sejmowych. Wprawdzie to prezydent formalnie powoływał i odwoływał premiera, a na jego wniosek ministrów, to jednak, dokonując tego musiał uwzględnić układ sił politycznych w Sejmie. Zatem rzeczywistym twórcą rządu była większość sejmowa. Wobec gabinetów pozaparlamentarnych, a do maja 1926 r. była ich większość (8 wobec 3 koalicyjnych), Sejm wykazywał skłonność do „przekształcenia ich w swoją komisję wykonawczą, pozbawioną samodzielności funkcjonalnej”⁶⁾.

Przerost władzy ustawodawczej nad wykonawczą doprowadził do tego, że egzekutywa nie tylko nie zakłócała toku prac izb ustawodawczych, lecz nawet zaniechała wykonywania pewnych swych uprawnień wobec legislatury. W tej sytuacji, aby nie być posądzonym o ograniczanie parlamentu, prezydent zaprzestał nawet wypełniania swego obowiązku, wynikającego z konstytucji, zamykania sesji Sejmu i Senatu. W praktyce oznaczało to wprowadzenie w Polsce permanentnego systemu obrad parlamentu, jako, że pierwsza sesja otwarta na początku kadencji, została zamknięta dopiero po zamachu majowym⁷⁾.

Zagwarantowany konstytucyjnie system rządów parlamentarno-gabinetowych w praktyce uległ więc znacznemu zdeformowaniu. Konieczność wzmocnienia władzy wykonawczej dostrzegało wielu polityków i przedstawicieli nauki prawa państwowego. Wydarzenia historyczne sprawiły, że zreformowania ustroju państwowego podjął się obóz skupiony wokół osoby marszałka Józefa Piłsudskiego. Początkowo takim nowym, lecz tylko doraźnym rozwiązaniem, była nowela konstytucji z 2 VIII 1926 r. Wzmacniała ona władzę wykonawczą (formalnie przede wszystkim prezydenta, w rzeczywistości zaś rządu); ograniczała rolę parlamentu, głównie poprzez przełamanie jego wyłączności ustawodawczej (wprowadzała prezydenckie rozporządzenia z mocą ustawy z upoważnienia konstytucji i z delegacji ustawowej); porządkowała prace izb ustawodawczych nad budżetem, zapobiegając sytuacji, w której państwo byłoby bez budżetu; wprowadzała odpowiedzialność za korupcję parlamentarną.

Wprowadzenie zmian w stosunkach między władzą wykonawczą a legislaturą nastąpiło w „granicach systemu parlamentarnego”⁸⁾. Przyznane egzekutywie uprawnienia obowiązywały już wcześniej w innych państwach powszechnie uważanych za demokratyczne, np. w Wielkiej Brytanii (wcześniejsze rozwiązania parlamentu) i Francji (uprawnienie rządu do wydawania dekretów)⁹⁾. Można nawet uznać, że wprowadzone w 1926 r. zmiany w systemie organów państwowych dopiero tworzyły w Polsce „zasadnicze elementy systemu parlamentarno-gabinetowego”¹⁰⁾.

Niestety praktyka ustrojowa, jaka rozwinęła się w Polsce po maju 1926 r. prowadziła do nadmiernego ograniczania roli parlamentu. Przewrót majowy wywarł też wpływ na zmianę pozycji prezydenta. W latach 1922–1926 prezydent, przy wszystkich ograniczeniach płynących z konstytucji, podejmował pewne kroki w celu rozwiązywania niektórych problemów politycznych, działając głównie jako autorytet moralny. Natomiast w latach 1926–1935, pomimo formalnego wzmocnienia pozycji prezydenta, nie odegrał on przypisanej mu konstytucyjną roli. Spowodowane to było faktycznym sprawowaniem władzy w państwie przez marszałka Piłsudskiego, któremu prezydent się podporządkował.

Przyjętych przez nowelę sierpniową rozwiązań ustrojowo-prawnych nie traktowano jako ostatecznych. Troską obozu, znajdującego się u władzy od 1926 r. było stworzenie ustroju, w którym aparat państwowy sprawnie by funkcjonował i który jednocześnie zapewniałby nowej ekipie utrzymanie się u władzy przez dłuższy okres. Dalsze poszukiwania zaczęły koncentrować się wokół instytucji prezydenta. Zdawano sobie sprawę, że przy ograniczeniu roli izb ustawodawczych rząd nie może wchodzić w rachubę, jako wiodący w stosunku do innych organów państwowych. Wyłoniła się więc koncepcja zbudowania systemu organów państwowych wokół instytucji prezydenta, jako organu suwerennego i prawnie nieodpowiedzialnego, w osobie którego skupiałaby się jednolita władza państwowa.

Budowa aparatu państwowego w konstytucji z 23 IV 1935 r. została oparta właśnie na takich założeniach. Odrzucenie systemu rządów parlamentarno-gabinetowych nie oznaczało wcale przyjęcia systemu rządów prezydenckich na wzór północno- czy południowoamerykański. Ustawodawca konstytucyjny wypracował własny

model głowy państwa. W art. 2 konstytucja odrzuciła zasadę zwierzchnictwa narodu i zastąpiła ją zasadą zwierzchnictwa prezydenta. Stał on bowiem „na czele państwa”, w nim skupiała się „jednolita i niepodzielna władza państwowa”, jego głównym obowiązkiem była „troska o dobro państwa”, a za swe działania ponosił jedynie odpowiedzialność moralną. Wprawdzie konstytucja nigdzie *expresis verbis* nie określała jego władzy jako suwerennej, ale o takim jej charakterze świadczy postawienie go na czele państwa z jednoczesnym, całkowitym zwolnieniem z odpowiedzialności w sensie prawnym¹¹⁾.

Analiza materiału normatywnego prowadzi do wniosku, że prezydent nie był już ani wykonawcą uchwał sejmowych (jak Naczelnik Państwa z Małej Konstytucji z 1919 r.)¹²⁾, ani tylko jednym z organów suwerennego narodu (jak w konstytucji z 1921 r.). Ustawa konstytucyjna z 1935 r. przyjęła bowiem konstrukcję suwerenności organu¹³⁾, co było zgodne z wcześniejszymi wypowiedziami na ten temat Józefa Piłsudskiego¹⁴⁾.

W art. 3 Konstytucja kwietniowa stwierdzała, że naczelnymi organami państwowymi, znajdującymi się pod zwierzchnictwem prezydenta są: rząd, Sejm, Senat, siły zbrojne, sądy i kontrola państwowa. Natomiast prezydent – co wynika z art. 11 – jako czynnik nadrzędny miał harmonizować ich działalność. Przyjęta konstrukcja systemu organów państwowych zbudowana więc była nie na zasadzie podziału władz, jak czyniła to Konstytucja marcowa, lecz opierała się na zasadzie koncentracji władzy w osobie prezydenta. Istota jego uprawnień polegała więc na kontrolowaniu naczelnych organów państwowych pod kątem przestrzegania przez nie swoich kompetencji oraz na łagodzeniu ewentualnych konfliktów między nimi i sporów politycznych. Tu prezydent występował w roli najwyższego rozjemcy¹⁵⁾. Zadania, jakie miał spełniać prezydent wobec organów państwowych, nie ograniczały się do kontroli, lecz były czymś znacznie więcej. Harmonizowanie działalności organów oznaczało, że prezydent mógł nie tylko określać polityczny zakres ich działalności, ale także egzekwować wykonanie wytyczonej polityki – wykonywał więc funkcję ustalania zasadniczej polityki państwa¹⁶⁾. Koordynowanie przez prezydenta ich działalności było tym łatwiejsze, że posiadał on pewne uprawnienia ustawodawcze i wykonawczo-zarządzające.

Obie polskie przedwojenne konstytucje opierały się na odmiennych zasadach ustrojowych. Zaowocowało to między innymi przyjęciem różnych modeli głowy państwa. Różnice w zastosowanych przez nie rozwiązaniach, odnoszących się do szefa państwa, dotyczyły nie tylko katalogu jego uprawnień, lecz także sposobu wyboru i rodzajów odpowiedzialności jakie ponosił.

Rozstrzygnięcie problemu, kto ma dokonywać wyboru głowy państwa, związane jest z filozofią przyjętą przez konstytucję. Konstytucja marcowa ustanawiała wybór prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe. Korespondoowało to z nadrzędną pozycją izb ustawodawczych w stosunku do egzekutywy. Natomiast oparcie systemu naczelnych organów państwowych w ustawie zasadniczej z 1935 r. na autorytecie prezydenta musiało spowodować konieczność wprowadzenia istotnych zmian do trybu jego wyboru. Zdecydowanie się na wybory bezpośrednie, wobec odrzucenia przez konstytucję zasady zwierzchnictwa narodu, również nie wydawało się twórcom konstytucji najwłaściwsze. Ostatecznie Konstytucja kwietniowa przyjęła całkiem nowy, oryginalny system powoływania głowy państwa, będący wyrazem kompromisu trzech zasad: desygnacji, wyboru przez izby ustawodawcze i wyborów powszechnych¹⁷⁾.

Kandydata na prezydenta wyłaniało powoływane przez Sejm i Senat Zgromadzenie Elektorów (w jego skład wchodziło ponadto 5 wirylistów). Było to przejawem zastosowania zasady wyboru prezydenta przez parlament. Nie ulega bowiem wątpliwości, że izby ustawodawcze, wybierając 75 elektorów na ogólną ich liczbę 80, zapewniały sobie w ten sposób pośredni wpływ na wybór prezydenta¹⁸⁾. Wpływ ten był tym większy, że wśród wirylistów byli marszałkowie Senatu i Sejmu, pełniący zarazem funkcje przewodniczącego Zgromadzenia i jego zastępcy.

Logiczną konsekwencją, wynikającą z pozycji ustrojowo-prawnej prezydenta, jako organu suwerennego, było przyznanie mu prawa do obsadzania kierowniczych stanowisk państwowych. Z tego względu przyznano mu także prawo wskazywania własnego kandydata w przypadku, gdyby nie odpowiadał mu kandydat wybrany przez Zgromadzenie Elektorów. W tym przepisie konstytucji została zawarta zasada desygnacji.

Konstytucja kwietniowa przyjmowała także w ograniczonym zakresie zasadę powszechności wyborów. Wskazanie bowiem przez ustępującego prezydenta innego kandydata, niż uczyniło to Zgromadzenie Elektorów, oznaczało sytuację konfliktową, którą mogło rozwiązać tylko odwołanie się do wyborców.

Oprócz zwyczajnego trybu obsadzania urzędu prezydenta, konstytucja przewidywała również sposób nadzwyczajny, mogący mieć zastosowanie tylko podczas wojny. W okresie tym uprawnienia prezydenta w zakresie desygnacji ulegały istotnemu rozszerzeniu. W razie wojny wyznaczał on bowiem swego następcę na wypadek opróżnienia się urzędu przed zawarciem pokoju.

Przewidziany pod rządami ustawy konstytucyjnej z 1935 r. sposób obsadzania najwyższego urzędu w państwie gwarantował nie tylko stabilność zasad jego polityki, ale także miał zapewnić trwałość rządów ówczesnej ekipy.

Przyjęcie odpowiedniego modelu głowy państwa rzutuje na rodzaje odpowiedzialności, jakie ona ponosi za sprawowanie urzędu. Konstytucja marcowa zaliczała prezydenta do organów władzy wykonawczej i zwalniała go z odpowiedzialności parlamentarnej i cywilnej. Jego odpowiedzialność w tym zakresie, jak również odpowie-

działność konstytucyjną przejmował rząd za pośrednictwem kontrasygnaty. Natomiast konstytucja ta utrzymywała odpowiedzialność prezydenta za zdradę kraju, pogwałcenie konstytucji lub przestępstwo karne. Szczegóły regulowała ustawa z 27 IV 1923 r. o Trybunale Stanu¹⁹⁾.

Zasadniczo odmienne podejście do problemu odpowiedzialności prezydenta przyjęto w Konstytucji kwietniowej. Bezpośrednio wiązało się to z odejściem od systemu parlamentarno-gabinetowego. Odrzucając zasadę podziału władz i wprowadzając w jej miejsce zasadę nadrzędności prezydenta w systemie organów państwowych, ideolodzy sanacji wybrali pozornie ideologiczne rozwiązanie, polegające na wprowadzeniu zasady nieodpowiedzialności organu suwerennego. Przy podejmowaniu tej decyzji zapewne nie bez znaczenia był fakt tworzenia modelu prezydenta z myślą o konkretnej osobie.

Rezygnując z prawnej i politycznej odpowiedzialności prezydenta za czynności urzędowe, konstytucja podkreślała jego odpowiedzialność moralną, czyniąc go wobec Boga i historii odpowiedzialnym za losy państwa. Formuła ta nawiązywała do pojęć monarchistycznych, według których król jako namiestnik Boga na ziemi panuje z jego łaski²⁰⁾. Przyjęty przez Konstytucję kwietniową rodzaj odpowiedzialności prezydenta był tego rodzaju, której nikt, a zwłaszcza osoba stojąca na czele państwa, uniknąć nie może. Odpowiedzialność przed Bogiem, to także odpowiedzialność przed własnym sumieniem i przed opinią innych ludzi, „to jest przed sądem, jaki wyda historia”²¹⁾. Jest zrozumiałe, że ocena, jakiej dokona historia, nie może być dla osoby, która do niej weszła obojętna, zwłaszcza jeżeli osoba ta okaże się jednostką o wysokim poziomie moralnym²²⁾. W zależności od cech psychicznych prezydenta, od głębokości jego wiary, różnie ten rodzaj odpowiedzialności będzie rozumiany.

W każdym razie, mimo że tego rodzaju odpowiedzialności nie powinno się lekceważyć, wyposażenie prezydenta w tak istotne uprawnienia, jak uczyniono to w Konstytucji kwietniowej, niesło ze sobą duże ryzyko – nie każda przecież osoba, sprawująca urząd głowy państwa, musi odznaczać się bardzo wysokim poczuciem odpowiedzialności za swą działalność.

Rola prezydenta na gruncie konstytucji z 1935 r. nie ograniczała się już do udzielania rad bez możliwości podejmowania wiążących decyzji, tak charakterystycznej dla szefa państwa w systemie parlamentarnym. Według nowego modelu silny prezydent miał urzeczywistniać ideę silnego państwa. W ślad za taką koncepcją musiały iść szerokie kompetencje prezydenta w zakresie funkcji normodawczej, kontrolnej, zarządzającej, kreacyjnej czy ustalania linii polityki państwa.

Konstytucja kwietniowa dzieliła akty urzędowe prezydenta na takie, w których występował jako zwierzchnik organów państwowych i które dla swej ważności nie wymagały niczyjej kontrasygnaty (tzw. prerogatywy) i na takie, w których współdziałał z innymi organami, i które wymagały podpisu premiera i właściwego ministra.

Problemy kreacji i kontroli są zagadnieniami olbrzymiej wagi, ponieważ ściśle wiążą się z realizacją aktów normatywnych. Posiadanie przez prezydenta uprawnień osobistych w zakresie powoływania naczelnych organów państwowych było konsekwencją przyznania mu przez konstytucję roli czynnika nadrzędnego w państwie. Istotnym wzmocnieniem jego pozycji w aparacie państwowym było także powierzenie mu w formie prerogatyw pewnych uprawnień kontrolnych. Tak więc dzięki prerogatywom prezydent mógł skutecznie oddziaływać na stosowanie aktów normatywnych w praktyce. Do uprawnień osobistych prezydenta należało: wskazanie na jednego z kandydatów na prezydenta i zarządzenie głosowania powszechnego, wyznaczenie na czas wojny następcy prezydenta, mianowanie i odwoływanie premiera, pierwszego prezesa Sądu Najwyższego, prezesa Najwyższej Izby Kontroli, generalnego inspektora sił zbrojnych, naczelnego wodza, szefa i urzędników Kancelarii Cywilnej, powoływanie sędziów Trybunału Stanu oraz senatorów, piastujących mandat z wyboru prezydenta, rozwiązywanie izb ustawodawczych przed upływem kadencji, oddawanie członków rządu pod sąd Trybunału Stanu oraz stosowanie prawa łaski.

Prerogatywy miały zapewnić prezydentowi swobodę przy podejmowaniu decyzji. W rzeczywistości czasem swoboda ta była dość ograniczona, np. zgodnie z ustawą z 14 VII 1936 r. o Trybunale Stanu prezydent powoływał jego członków spośród kandydatów przedstawionych mu przez Sejm i Senat (w liczbie dwukrotnie przekraczającej liczebność Trybunału) przy czym musiał uwzględnić równomiernie kandydatów obu izb²³⁾. W istocie więc, to raczej parlament decydował o składzie Trybunału. Również praktyka ograniczała swobodę decyzji prezydenta – uprawnienia osobiste wykonywał on bowiem w zasadzie po dokonaniu uzgodnień z premierem. Nie wynikało to wprawdzie z konstytucji, lecz zmuszał go do tego układ sił politycznych.

Drugi rodzaj aktów urzędowych prezydenta tworzyły akty, wymagające dla swej ważności kontrasygnaty premiera i właściwego rzeczowo ministra. Jednak art. 24 Konstytucji kwietniowej nie zawierał sformułowania o odpowiedzialności członków rządu za podpisany akt, jak czyniła to Konstytucja marcowa w art. 44. Ograniczenie w konstytucji z 1935 r. możliwości pociągnięcia rządu do odpowiedzialności parlamentarnej wpłynęło w znaczny sposób na spadek znaczenia prawnego kontrasygnaty. Uzyskała ona podwójny charakter: z jednej strony nadal oznaczała przejście odpowiedzialności wobec parlamentu przez podpisujących, z drugiej zaś – przyjęcie aktu urzędowego prezydenta do wiadomości i wykonania. Ważniejszą odpowiedzialnością członków rządu była odpowiedzialność przed prezydentem; czyniła ona z ministrów mężów zaufania szefa państwa i wykonawców jego polityki. Oczywiście w systemie stworzonym przez Konstytucję kwietniową nie można rozciągnąć odpowiedzialności członków rządu na czynności urzędowe głowy państwa, obejmujące np. przemówienia oficjalne²⁴⁾.

Nadrzędne usytuowanie prezydenta w państwie wpłynęło na przyznanie mu większych uprawnień w stosunku do parlamentu. Posiadał więc pewne kompetencje związane z wyłanianiem jego składu. Do niego należało zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu i powołanie generalnego komisarza wyborczego wraz z zastępcą. Oprócz tego prezydent posiadał uprawnienie osobiste w zakresie ustalania składu izby wyższej. Do jego prerogatyw należało bowiem powoływanie 1/3 składu Senatu, tj. 32 senatorów. Praktyka mianowania części składu izby wyższej przez głowę państwa (monarchę), nie była obca konstytucjonalizmowi europejskiemu, zarówno sprzed pierwszej wojny światowej (np. Austria, Węgry, Prusy, Rosja), jak i z okresu międzywojennego (np. Jugosławia, Węgry, Włochy, Wielka Brytania). Uważano, że powołanie do Senatu przez prezydenta jest szansą dla jednostek wartościowych, które nie mogą być znane szerzej społeczeństwu, lecz których obecność w izbie ustawodawczej będzie z pewnością pożyteczna²⁵).

Przy ustalaniu senatorów z nominacji prezydent miał pełną swobodę ich wyboru (senator taki powinien mieć ukończone 40 lat oraz posiadać bierne prawo wyborcze do Sejmu) i mógł w ten sposób korygować wyniki wyborów. Dzięki temu w Senacie znalazło się kilku przedstawicieli o poglądach bardziej radykalnych – antyendeckich i antyklerykalnych, np. prof. Mieczysław Michałowicz i Regina Fleśzarowa²⁶). Ta grupa senatorów była więc w pewnym sensie przeciwwagą dla senatorów popierających Edwarda Rydza-Śmigłego.

Bardzo ważnym uprawnieniem prezydenta było prawo rozwiązywania izb ustawodawczych przed upływem kadencji. Akt ten należał do jego prerogatyw, co uzasadniano równorzędnością rządu i parlamentu. Gdyby bowiem czynność ta wymagała kontrasygnaty lub wniosku rządu, oznaczałoby to zależność izb od rządu²⁷). Przyjęte rozwiązanie niosło z sobą jednak pewne ryzyko. Gdyby bowiem prezydent zaczął przejawiać tendencje autokratyczne, mógłby swego prawa w tym zakresie nadużywać.

W praktyce przedterminowe wybory najprawdopodobniej nosiłyby charakter arbitrażowy w toczącym się sporze między izbami a rządem. Wprawdzie praktyka ustrojowa w okresie obowiązywania Konstytucji kwietniowej w warunkach pokojowych była zbyt krótka, aby kategorycznie to stwierdzić, jednak wybory przeprowadzone w 1938 r., jako skierowane przeciwko ówczesnemu kierownictwu Sejmu, częściowo nosiły taki charakter.

Konsekwencją przyznania prezydentowi zwierzchniej władzy w państwie było wyposażenie go w szerokie kompetencje ustawodawcze. Dość znacznie ograniczały one w tym zakresie rolę Sejmu i Senatu. Prezydent, dzięki nowej konstytucji uzyskał udział w ustawodawstwie konstytucyjnym, zwykłym oraz dekretywnym. Ponadto wydawał on jeszcze rozporządzenia i zarządzenia. Wśród podmiotów, posiadających inicjatywę zmiany konstytucji, pozycja prezydenta była wyjątkowo uprzywilejowana – jego wniosek mógł być poddany pod głosowanie tylko w całości i bez zmian, a ponadto dla uchwalenia zmiany konstytucji z inicjatywy prezydenta wystarczała zwykła większość głosów w izbach ustawodawczych, a nie kwalifikowana większość ustawowej liczby posłów i senatorów, jak przy inicjatywie zgłoszonej przez rząd lub 1/4 ustawowej liczby posłów. Wobec uchwalonych projektów konstytucji prezydentowi przysługiwało prawo weta rozstrzygającego.

Udział prezydenta w ustawodawstwie zwykłym nie miał już tak zasadniczego znaczenia, jak przy zmianie konstytucji, lecz i tu nastąpił wzrost jego uprawnień w stosunku do okresu poprzedniego. Prezydent nadal jednak nie posiadał inicjatywy ustawodawczej. Oczywiście nie wykluczało to możliwości pozaformalnego oddziaływania na rząd w tym zakresie. Konstytucja przyznała mu prawo weta zawieszającego. W sytuacji skrajnej, wobec faktu, że rozwiązanie izb ustawodawczych przed upływem kadencji należało do prerogatyw prezydenta, weto ustawodawcze z zawieszającego mogło przekształcić się w ostateczne²⁸). W warunkach w zasadzie jednorodnego składu politycznego Sejmu i Senatu oraz przy zastosowaniu prawidłowych rozstrzygnięć merytorycznych w projektach ustaw instytucja weta ustawodawczego miała niewielkie szanse na zastosowanie w praktyce. Była raczej swego rodzaju rezerwą w razie wystąpienia trudnych do przewidzenia sytuacji.

Udział prezydenta w ustawodawstwie zwykłym obejmował także promulgację i publikację. Akty te były końcowym etapem trybu ustawodawczego. Niewątpliwie przepis art. 54 ust.1 konstytucji, stanowiąc o stwierdzeniu przez prezydenta mocy ustawy konstytucyjnie uchwalonej, wprowadzał w Polsce system badania zgodności ustaw z konstytucją w ograniczonej postaci. Prezydent mógł zdecydować o konstytucyjności ustawy tylko przed podpisaniem jej projektu. Była to więc typowa kontrola prewencyjna, dokonana jeszcze przed opublikowaniem ustawy. Analiza brzmienia art. 54 ust.1 wskazuje też na ograniczenie kontroli prezydenta także od strony rzeczowej – stwierdzenie mocy „ustawy konstytucyjnie uchwalonej” – wyraźnie ogranicza prezydenta do spojrzenia na problem konstytucyjności projektu ustawy tylko od strony formalnej: czy przy jego uchwaleniu zachowano wymaganą przez konstytucję procedurę? Trudno natomiast byłoby odmówić prezydentowi prawa do rozpatrywania konstytucyjności projektu ustawy pod względem merytorycznym, na gruncie art. 54 ust. 2 i 3. Zawsze bowiem mógł on przed jego podpisaniem, w razie dostrzeżenia takiej sprzeczności, skorzystać z prawa weta.

Bez wątpienia Konstytucja kwietniowa stanowiła kolejny etap w rozwoju i umocnieniu się dekretu, jako aktu normatywnego z mocą ustawy. Dekrety, do których wydawania upoważniony był prezydent, nie wymagały już zatwierdzenia ze strony parlamentu. Konstytucja z jednej strony utrzymała dotychczasowe rodzaje dekretów (już nie rozporządzeń z mocą ustawy), mające charakter zastępczy – dekrety z upoważnienia konstytucji i z upoważnienia ustawy, z drugiej strony natomiast wprowadziła kategorię dekretów o charakterze samodzielnym, których ustawy

nie mogły zmieniać. Dotyczyły one organizacji rządu, zwierzchnictwa sił zbrojnych i administracji rządowej. Samodzielny charakter posiadały także dekrety wydawane w okresie stanu wojennego.

Dekrety z upoważnienia ustawy wydawał prezydent w czasie i zakresie wskazanym przez ustawę o pełnomocnictwach. Z zakresu przedmiotowego wyłączono jedynie zmianę konstytucji. Dekrety z upoważnienia konstytucji mogły być wydawane tylko między kadencjami izb ustawodawczych w razie zaistnienia „konieczności państwowej”, która już nie musiała być „nagła”. Dekrety te nie mogły dotyczyć materii wyliczonych w art. 55 konstytucji. Trzeba jednak przyznać, że nowela sierpniowa z 1926 r. ograniczeń tych zawierała więcej. Zarówno dekrety z upoważnienia konstytucji, jak i ustawy prezydent wydawał tylko na wniosek Rady Ministrów. Pozostałe rodzaje dekretów, mimo iż także wymagające kontrasygnaty, wydawane były z inicjatywy samego prezydenta.

Instytucja rozporządzeń z mocą ustawy pojawiła się w Polsce 11 I 1924 r., kiedy to w związku z katastrofalną sytuacją finansową państwa Sejm (wbrew konstytucji), udzielił prezydentowi prawa do ich wydawania, początkowo do 30 VI 1924 r., a następnie ustawą z 31 VII 1924 r. – do końca roku. W okresie, na który udzielono pełnomocnictw wydano 116 takich rozporządzeń wobec 81 ustaw. Dzięki uregulowaniom dekretowym osiągnięto równowagę budżetową, a następnie wymieniono marki polskie na złote według relacji 1 zł za 1 800 000 marek.

Natomiast pod rządami noweli sierpniowej, wydano 828 rozporządzeń z mocą ustawy wobec 672 ustaw. Wprawdzie wśród tych rozporządzeń można było odnaleźć akty sprzeczne z konstytucją (np. rozp. z 6 VIII 1926 r. o wydawaniu dekretów w zakresie najwyższego zwierzchnictwa sił zbrojnych państwa, rozp. z 10 V 1927 r. o prawie prasowym), lecz to właśnie w tej formie przeprowadzono unifikację prawną trzech byłych zaborów, tworząc nowy porządek prawny w państwie.

Analiza działalności dekretodawczej z lat 1935–1939 pozwala na zajęcie stanowiska, że nie stanowiły one zagrożenia dla pozycji ustawy w systemie źródeł prawa. Wśród 595 aktów ustawodawczych, wydanych pod rządami Konstytucji kwietniowej, przed opuszczeniem kraju przez prezydenta w 1939 r., dekrety stanowiły 31% (1935 r.: 5 ustaw, 41 dekretów, 1936 r.: 62 ustawy, 63 dekrety, 1937 r.: 104 ustawy, 2 dekrety, 1938 r.: 137 ustaw, 40 dekretów, 1939 r.: 102 ustawy, 39 dekretów, w tym 16 dekretów stanu wojennego). O dużej liczbie dekretów wydanych w latach 1935 i 1936 zadecydowała pilna konieczność rozwiązania problemów gospodarczych, zwłaszcza przełamania deficytu budżetowego. Bezsporne jest, że zakładane cele zostały w znacznej mierze osiągnięte właśnie dzięki temu, iż stosowane regulacje prawne zostały wprowadzone dekretami, jako aktami dochodzącymi do skutku przy zastosowaniu prostszej procedury i przez to bardziej skutecznymi, w warunkach wymagających szybkiego działania. Natomiast o małej liczbie ustaw uchwalonych w 1935 r. (po 23 IV), zadecydowało zakończenie kadencji parlamentu i organizowanie się go na nowych zasadach. Regułą jest zakończenie prac legislacyjnych po upływie pewnego czasu od rozpoczęcia kadencji. Natomiast na liczbę dekretów wydanych w latach 1938 i 1939 wywarło wpływ rozwiązanie izb ustawodawczych przed upływem kadencji i rosnące zagrożenie Polski na arenie międzynarodowej.

Pomimo przytoczonych argumentów, uzasadniających działalność dekretodawczą, trzeba stwierdzić, że ograniczenie kompetencji Sejmu i Senatu w działalności ustawodawczej było następstwem pewnych tendencji autorytarnych, charakterystycznych dla Konstytucji kwietniowej. Warto też odnotować, że na 185 dekretów 135 posiadało charakter zastępczy, a jedynie 32 samodzielny, w tym 16 dekretów stanu wojennego. Wprawdzie parlament nigdy nie odmówił udzielenia pełnomocnictw do wydawania dekretów, to jednak czasem projekt takiej ustawy wywoływał liczne sprzeciwy ze strony posłów.

Zwierzchnictwo prezydenta nad izbami ustawodawczymi wyrażało się w ograniczaniu ich funkcji ustawodawczej oraz w prawie głowy państwa do rozwiązania parlamentu. Prezydent miał ponadto pewne możliwości wpływania na jego skład i ingerowanie w bieg prac parlamentarnych (zwoływanie, odraczenie, zamykanie jego sesji, także nadzwyczajnych).

Prezydent mógł ponadto w sposób nieformalny oddziaływać na prace izb ustawodawczych. Przyjmował on na audiencji posłów i senatorów, utarł się też zwyczaj, że z okazji otwierania, jak i zamykania sesji izb, ich marszałkowie składali mu wizyty, na których omawiano poruszaną na sesjach tematykę. Przejawem ingerencji prezydenta w wewnętrzne sprawy izb ustawodawczych była procedura przestrzegana przy wybieraniu ich marszałków. Istniał bowiem zwyczaj – zapoczątkowany w 1930 r. przez marszałka Sejmu Kazimierza Świątalskiego i marszałka Senatu Władysława Raczkiewicza – że po wyborze marszałków Sejmu i Senatu, jeszcze przed ich oświadczeniem, że przyjmują swe urzędy, prosili oni o przerwę w obradach (około godziny), którą wykorzystywali na skontaktowanie się z prezydentem w celu zapytania, czy akceptuje ich wybór. Dopiero po tej akceptacji wyrażali na posiedzeniach plenarnych swych izb, zgodę na piastowanie urzędów. Zadość temu zwyczajowi uczynił także, pozostający w konflikcie z prezydentem, marszałek Sejmu Walery Sławek. Zwyczaj ten nowo wybrane izby ustawodawcze przemieniły

29 XI 1938 r. w normę prawną, nowelizując w tym zakresie swoje regulaminy obrad. W praktyce nie było ze strony prezydenta ani jednego wypadku odmowy akceptacji wyboru marszałka Sejmu lub Senatu.

Konstytucja kwietniowa, podobnie jak jej poprzedniczka, powoływanie rządu powierzała prezydentowi. W 1935 r. wprowadzono wszakże istotne zmiany w tej dziedzinie. Powoływanie (i odwoływanie) premiera zostało zaliczone

do prerogatyw prezydenta, który dokonując tej czynności nie musiał liczyć się z aktualnym układem sił politycznych w Sejmie. Natomiast ministrów prezydent mianował na wniosek szefa rządu, przy czym nie był skrepowany ich liczbą, jako że posiadał wyłączność regulowania zagadnień, dotyczących organizacji rządu. Odwołania ministra prezydent mógł dokonać bez wniosku premiera i to w każdym czasie. Decyzji swej nie musiał także uzgadniać z izbami ustawodawczymi. Akt odwołujący ministra wymagał kontrasygnaty premiera. Wprowadzona przez tę konstytucję odpowiedzialność polityczna rządu przed prezydentem osłabiała zależność gabinetu od izb ustawodawczych. Rząd musiał ustąpić, gdy tracił zaufanie głowy państwa³⁰⁾.

Oprócz możliwości odwoływania członków rządu przez prezydenta z inicjatywy własnej (odpowiedzialność polityczna), konstytucja przewidywała jeszcze możliwość dymisjonowania ich przez prezydenta na wniosek izb ustawodawczych (odpowiedzialność parlamentarna). Jednak realizacja odpowiedzialności parlamentarnej, wobec zastosowania wielu ograniczeń, w praktyce rysowała się dość problematycznie. W następstwie bowiem skomplikowanej procedury prezydent mógł ostatecznie odwołać rząd lub rozwiązać Sejm i Senat. Wynikało to z roli prezydenta, jako arbitra między izbami ustawodawczymi a rządem. Rozwiązanie izb ustawodawczych oznaczało wszakże, że konflikt między rządem a parlamentem stawał się konfliktem samego prezydenta z tym ostatnim. Wybory niosły z sobą ryzyko odnowienia sporu między rządem a nowym parlamentem. I chociaż nie było formalnych przeciwwskazań dla powtórnego przeprowadzenia całej procedury, to jednak wydaje się mało prawdopodobne, aby prezydent nie uwzględnił ponownego wotum nieufności. Możliwość spowodowania bowiem dużego kryzysu państwowego byłaby w takiej sytuacji zbyt wielka³¹⁾.

Konstytucja kwietniowa przyznawała także prezydentowi prawo pociągania premiera i członków rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu. Prawo to przysługiwało także Sejmowi i Senatowi w Izbach Połączonych. Konstytucja stanowiła, że pociągnięcie członków rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej może mieć miejsce w razie umyślnego naruszenia przez nich konstytucji lub innego aktu ustawodawczego, dokonanego w związku z urzędowaniem. Szczegóły określała powoływana już ustawa o Trybunale Stanu.

W przeciwieństwie do Konstytucji marcowej, która zastrzegała kompetencje Sejmu i Senatu do organizacji rządu i administracji, Konstytucja kwietniowa uprawnienia te powierzyła prezydentowi i to z wyłączeniem izb ustawodawczych. Przyznanie prezydentowi prawa do kształtowania organizacji rządu nie oznaczało, by mógł to czynić w sposób dowolny. Z pewnością mógł on tworzyć, przekształcać i likwidować urzędy, składające się na pojęcie rządu. Niemniej jednak sama konstytucja, tworząc instytucję Rady Ministrów, jej prezesa i ministrów, wyznaczała prezydentowi granicę, której on przekroczyć nie mógł. Dekret organizacyjny nie mógł bowiem, pozostając w zgodzie z konstytucją, znieść żadnej z tych instytucji. Natomiast prezydent posiadał swobodę w określaniu liczby ministerstw, gdyż konstytucja jej nie określała. Konstytucyjne ujęcie dekretów organizacyjnych uniezależniało rząd od Sejmu i Senatu, lecz jednocześnie w praktyce mogło powodować znaczne kłopoty, z uwagi na trudności precyzyjnego oddzielenia przepisów organizacyjnych od pozostałych. Można więc mieć uzasadnione wątpliwości, co do trafności decyzji o wykluczeniu drogi ustawodawczej w tej dziedzinie³²⁾.

Zaletą konstytucji było to, że jej twórcy potrafili przewidzieć w niej funkcjonowanie aparatu państwowego w warunkach wojennych. W takiej sytuacji podjęcie decyzji o wprowadzeniu nadzwyczajnego trybu działania organów państwowych należało do prezydenta. On też mógł w okresie stanu wojennego powołać Sejm i Senat w zmniejszonym składzie, wyłonionym przez izby. Ponieważ w okresie stanu wojennego prezydent mógł wydawać dekrety bez upoważnienia ustawowego, dlatego utrzymanie parlamentu w zmniejszonym składzie może być interpretowane także jako danie prezydentowi możliwości podzielenia się swą odpowiedzialnością z przedstawicielstwem obywateli, jeżeli uznałby to za wskazane³³⁾. Dokładniejsze omówienie uprawnień prezydenta związanych ze stanami nadzwyczajnymi wykracza poza ramy referatu.

Konstytucja, ustanawiając zasady funkcjonowania prezydenta i rządu, bliżej nie określała form współpracy między nimi. Wśród jej postanowień nie ma takich, które by dotyczyły składania sprawozdań ze strony premiera i ministrów lub uczestnictwa prezydenta w posiedzeniach gabinetu. Sprawy te pozostawiono praktyce, która wobec podporządkowania rządu prezydentowi musiała się rozwinąć. Do wybuchu drugiej wojny światowej prezydent jedynie sporadycznie uczestniczył w posiedzeniach Rady Ministrów. Wobec tego musiał wykształcić się jakiś inny sposób kontaktowania się głowy państwa z rządem. Było to konieczne, ponieważ rząd w pewnym sensie pełnił rolę pośrednika między izbami ustawodawczymi a prezydentem. Każda bowiem inicjatywa prezydenta musiała przejść przez etap prac w rządzie, każda akcja zapoczątkowana przez Sejm i Senat, jeżeli miała zakończyć się podpisem prezydenta, wymagała współdziałania rządu³⁴⁾. Wykształcił się więc zwyczaj odbywania, z reguły cotygodniowych, narad premiera z prezydentem. Czasem występowały dłuższe przerwy w tych spotkaniach, spowodowane podróżami prezydenta lub pogorszeniem się jego stanu zdrowia. Regułą było uczestnictwo w nich wicepremiera; premier jedynie sporadycznie kontaktował się z prezydentem bez udziału swego zastępcy.

Zdarzało się, że w tych naradach uczestniczył także minister spraw zagranicznych, zwłaszcza w 1939 r., co wynikało z zaognienia sytuacji międzynarodowej. Ponadto w naradach dość często brał także udział generalny inspektor sił zbrojnych. Obecność jego w tych spotkaniach wynikała z pozakonstytucyjnego wzrostu jego roli w państwie³⁵⁾. Lektura „Monitora Polskiego” wskazuje na systematyczny wzrost liczby narad u prezydenta w jego obecności³⁶⁾.

W trakcie narad prezydenta z premierem i generalnym inspektorem sił zbrojnych ustalano ogólne zasady polityki państwa. Kontakty między prezydentem i premierem prowadziły do osłabienia prerogatyw (zwłaszcza w zakresie uniezależnienia od premiera szefa Kancelarii Cywilnej) oraz do faktycznego wykonywania pewnych kompetencji prezydenta przez rząd, zwłaszcza premiera³⁷⁾. Niezależnie od tych narad, prezydent przyjmował poszczególnych ministrów (najczęściej ministra spraw zagranicznych), którzy przedstawiali mu problemy resortów.

Znaczny upływ czasu nie musi oznaczać definitywnego odejścia od przyjętych kiedyś rozwiązań w prawie konstytucyjnym. Również dziś, podczas prac prowadzonych nad nową konstytucją, wielu polityków i przedstawicieli nauki wraca do rozstrzygnięć z 1921 i 1935 r. Można powiedzieć, że rozwiązania przyjęte przez te dwie, biegunowo różne konstytucje są swoistymi wzorami, do których nawiązujemy, i które funkcjonują, czasami w bardziej nowoczesnej formie, w zgłaszanych projektach nowej konstytucji.

Przypisy

1. M. Pietrzak, Rządy parlamentarne w Polsce w latach 1919–1926. Warszawa 1969, s. 62–65; Z. Wasik, Pozycja komisji parlamentarnych pod rządami Konstytucji marcowej. Toruń 1981, s. 83 i 117.
2. K. Sosnkowski, O Józefie Piłsudskim, Londyn 1961, s. 65
3. M. Pietrzak, op.cit., s. 68.
4. W. Komarnicki, Polskie Prawo polityczne, Warszawa 1922, s. 335, A. Deryng, Akty rządowe głowy państwa, Lwów 1934, s. 71, T. Szymczak, Kontrasygnata aktów prawnych prezydenta, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego” 1965, S.I, z. 389, s. 76 i 80.
5. Z. Witkowski, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej 1921–1935, Warszawa-Poznań-Toruń 1987, s. 67.
6. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, Historia państwa i prawa polskiego, Warszawa 1976, s. 502.
7. T. Smoliński, Rządy Józefa Piłsudskiego w latach 1925–1935, Poznań 1985, s. 41.
8. A. Ajnenkiel, Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej, Warszawa 1975, s. 249.
9. T. Smoliński, op.cit., s. 91.
10. Z. Witkowski, op.cit., s. 102.
11. W. Komarnicki, Uwagi prawnicze o projekcie konstytucji polskiej, „Rocznik Prawniczy Wileński”, 1935, s. 229.
12. O pozycji ustrojowo-prawnej Tymczasowego Naczelnika Państwa i Naczelnika Państwa: D. Górecki, Powstawanie władz naczelnych w odradzającej się Polsce (1914–1919), Łódź 1938.
13. O roli prezydenta w latach 1935–1939 zob. D. Górecki, Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r., Łódź 1992.
14. A. Piasecki, Tezy konstytucyjne marszałka Piłsudskiego, Warszawa 1931, s.14.
15. Deryng, op.cit., s. 54.
16. E. Gdulewicz, Geneza i zasady naczelne Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935 r., Lublin 1973, (maszynopis powielony).
17. A. Deryng, Prawo polityczne, Lwów 1936, t. II, s. 98, Gdulewicz, op.cit., s. 130.
18. K. Kumaniecki, Ustrój polityczny Polski, Kraków 1937, s.124.
19. Dz U, 1923, nr 59, poz. 415.
20. W. Komarnicki, Ustrój państwowy Polski współczesnej, Wilno 1937, s. 252.
21. W. Makowski, Rzeczpospolita, Warszawa 1935, s. 26.
22. A. Schorr, Założenia konstytucji kwietniowej, Warszawa 1936, s. 30.
23. Dz U, 1936, nr 76, poz. 403.
24. W. Komarnicki, op.cit., s. 224.
25. S. Car, Czynniki równowagi w nowej konstytucji, Warszawa 1934, s.13.
26. A. Ajnenkiel, Sejm i konstytucje w Polsce 1928–1939, Warszawa 1968, s.123.
27. S. Car, op.cit., s.13.
28. B. Winiarski, My i oni w walce o konstytucję, Poznań 1935, s. 25.
29. M. Starzewski, Uwagi prawno-polityczne nad projektem wicemarszałka Cara, Kraków 1934, s. 27.
30. Następstwem konfliktu między prezydentem a premierem była dymisja gabinetu Walerego Sławka w 1935 r.
31. W. Komarnicki, op.cit., s. 274.
32. W. Komarnicki, op.cit., s. 230.
33. K. Kumaniecki, Nowa konstytucja polska, Kraków 1935, s. 55.
34. M. Starzewski, Kilka dalszych zagadnień Konstytucji kwietniowej, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 1938, nr 3, s. 243.
35. O jego roli w państwie zob. D. Górecki, Pozycja ustrojowo-prawna generalnego inspektora sił zbrojnych w Polsce w latach 1935-1939, „Acta Universitatis Lodziensis”, Folia Iuridica 51, 1992.
36. O ile w 1937 r. większość tych narad (ale niewiele ponad połowę), odbywała się bez udziału Rydza-Śmigłego, to w 1938 r. ponad dwa razy więcej było ich w jego obecności, a w 1939 r. tylko jedno spotkanie prezydenta z premierem i wicepremierem odbyło się bez jego udziału. Zaostrzenie sytuacji międzynarodowej tylko częściowo może tłumaczyć tę tendencję.
37. W. Komarnicki, op.cit., s. 269.

Koncepcje prezydentury w projekcie Senackiej Komisji Konstytucyjnej z 22 października 1992 r.

Projekt Konstytucji opracowany przez Komisję Konstytucyjną Senatu RP I kadencji powstał w latach 1990-1991. Tekst ostateczny projektu uchwalony został przez Komisję 22 października 1991 roku. Proces powstawania projektu ma swoją drukowaną dokumentację – **Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej**, zeszyt 1-5.

Projekt Konstytucji powstał w wyniku gruntownych studiów polskiej tradycji konstytucyjnej i porównawczych konstytucji innych państw, głównie zachodnich o tradycji demokratycznej. Powstawał przy założeniu, że kierunku rozwiązań konstytucyjnych nie powinna determinować aktualna sytuacja polityczna, a nawet szansa uchwalenia projektu. Chodziło natomiast o wypracowanie najlepszej wizji ustrojowej III Rzeczypospolitej.

W projekcie Konstytucji opracowanym przez Senacką Komisję Konstytucyjną „opisanie” władzy państwowej czyli rządu w państwie jest stosowne do zapisanej w „zasadach naczelnych” zasady podziału i równowagi władz. Co do samej zasady podziału i równowagi się władz, to wprawdzie na jej gruncie stały już niektóre nasze polskie konstytucje mianowicie Konstytucja 3 Maja i Konstytucja marcowa, lecz realizowały ją raczej co do podziału niż równowagi się władz, przyznając przewagę władzy ustawodawczej nad wykonawczą. Projekt Komisji Konstytucyjnej odrzuca przewagę jakiegokolwiek władzy nad drugą, bliższy jest – jak się zdaje – duchowi konstytucji amerykańskiej. Zatem na gruncie konstytucjonalizmu polskiego jest w tej dziedzinie pierwszym, który stara się z całą konsekwencją urzeczywistnić zasadę równowagi się władz. Rzeczypospolita nie ma być ani demokracją parlamentarną z wszechwładztwem sejmowym, ani republiką prezydencką, w której głowa państwa jest czynnikiem nadrzędnym i skupiającym władzę, ale państwem, w którym – mówiąc językiem dawnych naszych konstytucji – Organy Narodu w zakresie ustawodawstwa i władzy wykonawczej „w równej wadze na zawsze zostawały”. O takiej właśnie wizji rządów w państwie, władz podzielonych i wzajemnie się równoważących, trzeba ciągle pamiętać zgłębiając szczegółowe przepisy projektu Konstytucji.

Należy przypomnieć, że projekt Konstytucji przewiduje, iż władzę ustawodawczą sprawuje Parlament. Proponuje powrót do tradycyjnej, wielowiekowej nazwy Sejmu jako oznaczającej cały Parlament, a nie tylko jedną izbę – Izbę Poselską. Projekt przewiduje, że Sejm stanowić będzie prawo w dwóch izbach, obradujących osobno, ale pewne funkcje spełniać będzie w Izbach Połączonych. Sejm obradujący w Izbach Połączonych, tak jak w Polsce przedrozbiorowej, a także w Polsce pod rządami Konstytucji kwietniowej, zastąpiłby obecne Zgromadzenie Narodowe (skopiowane z Konstytucji III Republiki Francuskiej).

Projekt Konstytucji przyjął zasadę, że Prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych. W grupie przepisów dotyczących wyboru Prezydenta na podkreślenie zasługują następujące rozwiązania. Projekt odrzucił pomysły wprowadzenia domicylu dla kandydata na Prezydenta. Zawiera natomiast przepisy, że Prezydent wybierany jest spośród kandydatów zgłoszonych przez co najmniej sto tysięcy obywateli polskich, posiadających czynne prawo wyborcze do obu izb Sejmu. Dalej przepis, że kandydaci na Prezydenta poddani są publicznemu przesłuchaniu na posiedzeniu połączonych obu Izb Sejmu. Wymóg poparcia ze strony stu tysięcy wyborców jest dość wysoki i ma być barierą przed pojawieniem się licznych i przypadkowych kandydatów. Jednak, w świetle ostatnich wyborów prezydenckich, nie zagroził drogi pojawieniu się kandydatur „ryzykownych”. W tej sytuacji przesłuchanie na posiedzeniu obu Izb powinno ujawnić zarówno zalety jak i wady kandydatów. Rozwiązanie to uwzględnia tradycję, że to obie Izby połączone w Zgromadzenie Narodowe dokonywało wyboru Prezydenta, nadto uwzględnia pomysły z czasów Polski Odrodzonej, aby Parlament weryfikował kandydatów na urząd Prezydenta. Projektowany zapis konstytucyjny – wyraźnie to należy podkreślić – przewiduje tylko publiczne przesłuchanie kandydatów, wyklucza wszelką oficjalną rekomendację lub desygnację.

Co do roty przysięgi Prezydenta, osobiście byłem zwolennikiem przywrócenia pełnego tekstu rot przysięgi zapisanej w Konstytucji marcowej, jako rotę którą wypowiadali wszyscy Prezydenci Polski Niepodległej. Chodziło mi o podkreślenie ciągłości Polskiej tradycji państwowej. Pogląd ten podzielili członkowie Komisji. Wspomniany

tekst roty został zredukowany w części religijnej, aby rota miała bardziej uniwersalno-religijny charakter, a więc nie zawierała elementów dogmatyki katolickiej. Nadto projekt Konstytucji przewiduje możliwość złożenia przysięgi bez formuły religijnej, jeżeli Prezydent – elekt z powodu swoich przekonań nie może lub nie chce złożyć przysięgi z taką formułą. Dodać należy, że projekt Konstytucji przewiduje utrzymanie pięcioletniej kadencji Prezydenta i zawiera przepis, że Prezydent może być wybrany ponownie, na bezpośrednio następującą kadencję, tylko raz. Przyjmuje też zasadę, że Prezydent nie może być członkiem rządu, ani posłem i senatorem, nadto nie może wykonywać żadnego innego zajęcia płatnego.

Projekt Konstytucji określa Prezydenta jako najwyższego przedstawiciela Państwa i naczelnika (stoi na czele) władzy wykonawczej. Umieszczenie zapisu, że Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Państwa nie narusza zasady podziału i równowagi władz, ponieważ z zapisu tego wynika przyznanie Prezydentowi zwierzchnictwa nad władzą ustawodawczą lub sądowniczą, ani szczególnych funkcji jak np. strażnika przestrzegania Konstytucji, suwerenności, bezpieczeństwa, integralności Państwa czy gwaranta sojuszy. Autorzy projektu Konstytucji uznali jednak, że skoro Prezydent wybierany jest w wyborach powszechnych, a więc posiada mandat Narodu, to jego władza winna być stosowna do tego mandatu.

Jedną z kluczowych spraw, które przesadzają o obliczu ustrojowym systemu organów państwa jest kwestia, jaki organ powołuje Premiera i Rząd. Projekt Konstytucji przyznaje Prezydentowi prawo powoływania i odwoływania Premiera oraz Ministrów, tych ostatnich na wniosek Premiera. Zatem ani Premier, ani Rząd nie musiałby uzyskiwać inwestytury ze strony Izby Poselskiej. W ten sposób Prezydent, jako pochodzący z wyborów powszechnych, otrzymałby istotny instrument wpływu na formowanie Rządu. Natomiast wyłącznie do sfery politycznej należeć będzie to, czy Prezydent w swoich decyzjach odnośnie powoływania Rządu będzie uwzględniał układ sił politycznych w Izbie Poselskiej. Nadto do sfery politycznej należeć winna także kwestia zwrócenia się Rządu do Izby Poselskiej o wotum zaufania. Proponowany w projekcie przepis oznacza, że tak Premier, jak i Ministrowie muszą posiadać zaufanie Prezydenta. Prezydent może samodzielnie odwołać Premiera, ale oznacza to dymisję Rządu, gdyż to Prezydent z rekomendacji Premiera mianował Ministrów. Prezydent odwołuje również Premiera i Ministrów w następstwie ich dymisji, do której złożenia są zobowiązani, jeżeli Izba Poselska uchwali Rządowi wotum nieufności.

Prezydent jako naczelnik władzy wykonawczej winien znajdować się w stałym, bliskim kontakcie z Rządem. Projekt przewiduje więc prawo Prezydenta do zwoływania w sprawach szczególnej wagi posiedzenia Rządu oraz przewodniczenia takiemu posiedzeniu. Przewiduje także obowiązek składania przez Rząd sprawozdań ze swej działalności, tak przed Prezydentem, jak i Izbą Poselską.

Projekt utrzymuje szereg tradycyjnych kompetencji Prezydenta, jak np. zarządzanie wyborów do Izby Poselskiej i Senatu, mianowanie i odwoływanie pełnomocnych przedstawicieli dyplomatycznych RP za granicą, nadawania orderów, odznaczeń i tytułów honorowych, stosowanie prawa łaski. Podkreślić warto, w tej grupie uprawnień prezydenckich, przewidziane przez projekt Konstytucji prawo kierowania przez Prezydenta orędowni do obu izb Sejmu, nadto prawo obecności i przemawiania na posiedzeniach obu izb. Projekt nie przewiduje uprawnienia Prezydenta do mianowania i odwoływania Ministrów stanu, zmienia także charakter Kancelarii Prezydenta pozbawiając ją rangi odrębnego organu wykonawczego. Wynika to stąd, że projekt Konstytucji stawia Prezydenta na czele władzy wykonawczej i gwarantuje mu wpływ na funkcjonowanie rządu.

Istotne uprawnienia przyznaje projekt Konstytucji Prezydentowi w dziedzinie obronności oraz podczas stanów nadzwyczajnych w państwie. Prezydent jest zwierzchnikiem sił zbrojnych, powołuje i odwołuje Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych; ogłasza stan wojny, jeżeli sytuacja wymaga natychmiastowego działania, a Połączone Izby Sejmu nie są w stanie podjąć uchwały o stanie wojny; z własnej inicjatywy lub na wniosek Rządu może wprowadzić stan wojenny, a także stan wyjątkowy, z tym, że zarządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Izbę Poselską i Senat. Podczas stanu wojny lub stanu wojennego, w razie niemożności wykonywania funkcji ustawodawczych przez Sejm, Prezydent byłby upoważniony do wydawania z mocą ustawy w zakresie niezbędnym dla funkcjonowania państwa. Prezydent przedstawiałby wspomniane dekrety do zatwierdzenia Sejmowi, niezwłocznie po zaistnieniu możliwości wykonywania przez Sejm funkcji ustawodawczych. W przypadku upływu kadencji, w okresie trwania stanu wojny, stanu wojennego lub wyjątkowego, kadencja Prezydenta ulegałaby przedłużeniu na okres 90 dni po zakończeniu tych stanów.

W dziedzinie władzy ustawodawczej projekt Konstytucji przewiduje, że Prezydent ma prawo inicjatywy ustawodawczej, zachowuje również wszystkie dotychczasowe uprawnienia w procesie legislacyjnym. Prezydent może rozwiązać Izbę Poselską (Senat wg projektu odnawiany jest w połowie co trzy lata) przed upływem kadencji, po zasięgnięciu opinii Marszałka Izby Poselskiej i Marszałka Senatu, jeżeli:

- 1) Izby nie uchwalą w określonym konstytucyjnie terminie budżetu,
- 2) Izba Poselska uchwali wotum nieufności wobec Rządu powodując trzecią zmianę Rządu w ciągu roku, licząc od daty uchwalenia wotum nieufności pierwszemu z rządów.

Projekt proponuje, aby utrzymać generalną zasadę, że ratyfikowanie i wypowiedanie międzynarodowych umów należy do Prezydenta, ale po wysłuchaniu opinii Senatu. Traktaty pokoju lub sojusze, albo umowy o charakterze wojskowym, umowy dotyczące integralności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej, umowy doty-

czące praw, wolności i obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji, umowy na podstawie, których Rzeczypospolita Polska staje się członkiem organizacji międzynarodowych, umowy trwale obciążające państwo pod względem finansowym, umowy dotyczące materii uregulowanych w ustawie lub dla których Konstytucja przewiduje formę ustawową, mogą być ratyfikowane po uprzedniej zgodzie Izby Sejmowej wyrażonej w formie ustawowej.

Istotną część kompetencji Prezydenta ma charakter wykonawczy, a więc jego działania mają na celu wykonanie ustaw. W tej kategorii kompetencji Prezydenta, poza prawem ogłaszania ustaw, leży prawo do wydawania rozporządzeń, zarządzeń oraz innych aktów wykonawczych. Konstytucyjny zapis tego prawa musi zawierać zastrzeżenie, że Prezydent może z niego korzystać tylko celem wykonania ustaw i z powołaniem się na upoważnienia ustawowe, nadto że wszystkie, wspomniane rozporządzenia, zarządzenia i inne akty wykonawcze wymagają kontrasygnaty Premiera i właściwego Ministra. Projekt nie przewiduje natomiast przyznania Prezydentowi prawa wydawania w okresie pokoju rozporządzeń z mocą ustawy, tzw. dekretów. W ten sposób doszłoby bowiem do załamania zasady podziału władz i przejęcia przez Prezydenta części władzy ustawodawczej przynależnej Sejmowi, zwłaszcza iż ma to być Sejm permanentny, a nie obradujący na sesjach.

Projekt Konstytucji zakłada, że Prezydent za swoje czynności urzędowe nie ponosi odpowiedzialności parlamentarnej ani sądowej. Złożony z urzędu może być tylko orzeczeniem Trybunału Konstytucyjnego, że popełnił przestępstwo zdrady Ojczyzny lub inną ciężką zbrodnię (projekt nie przewiduje istnienia Trybunału Stanu, jego zadania przejąłby Trybunał Konstytucyjny). O postawieniu w stan oskarżenia decydowałaby uchwała Połączonych Izb Sejmowej, podjęta co najmniej większością dwóch trzecich głosów ustawowej, łącznej liczby członków obu izb, na wniosek jednej czwartej członków obu izb. Z chwilą postawienia w stan oskarżenia, Prezydent zostaje zawieszony w urzędowaniu. Za inne popełnione przestępstwa Prezydent odpowiadałby dopiero po zakończeniu kadencji.

Reasumując, projekt Konstytucji opracowany przez Senacką Komisję Konstytucyjną zapewnia Prezydentowi samodzielne i aktywne działanie, tworzy jego mocną pozycję w Państwie, ale tylko w obrębie władzy wykonawczej, zgodnie z zasadą podziału i równowagi władz.

Instytucja prezydenta w okresie przemian ustrojowych w Polsce (1989–1992)

I. Uwagi wstępne

Uchwalenie małej konstytucji RP zamknęło formalnie obowiązywanie Konstytucji RP wraz z kolejnymi jej zmianami. Inaczej więc należy spojrzeć na powołaną na podstawie noweli kwietniowej instytucję prezydenta. Wiele do niedawna aktualnych rozważań przybrało wartość historyczną, o których należy mówić w czasie przeszłym. Ułatwia to i jednocześnie komplikuje nasze zadanie, bowiem przy tak niewielkim upływie czasu nie nabieramy koniecznego dystansu do nieobowiązujących norm prawnych i utrwalonej praktyki. Sprzeczność ta ma jednak pozorny charakter, jeśli się zważy znaczenie tych trzech lat, jakie wyznaczyły granice wstępnej fazy transformacji ustrojowej naszego państwa wraz z czynnikami kształtującymi model organów naczelnych. Między innymi dlatego referat konsekwentnie przywołuje wcześniej poczynione uwagi i wnioski interpretacyjne norm prawnych oraz spostrzeżenia zaznaczone na marginesie zdarzeń, towarzyszących praktyce.

Do nauki należy zbadanie wszystkich faktów związanych z wprowadzeniem instytucji prezydenta, określenie jej miejsca w systemie organów państwowych oraz kompetencji w odniesieniu do parlamentu, rządu, sądów i innych organów państwowych¹⁾. Odrębnym zagadnieniem jest analiza zachowań prezydenta w stosunku do społeczeństwa, organizacji politycznych, jego udziału w życiu państwa. Nie tylko u nas prowadzone badania uwzględniają zarówno kształt ustrojowo-prawny instytucji prezydenta, jak i osobowość człowieka zajmującego to stanowisko oraz zależności między tymi dwiema stronami jednego zjawiska. Ten monolityczny w swej koncepcji organ winien być traktowany wszechstronnie, z dużą dozą ostrożności i rozwagi. Tym bardziej, że instytucja prezydenta nie daje się „oddzielić” od osobowości, np. kandydata, który sięga po nią, niezależnie od tego, czy mandat otrzyma z wyborów parlamentarnych, czy bezpośrednich.

Od początku transformacji ustrojowej w Polsce nie było wątpliwości co do zasady, to znaczy reaktywowania instytucji prezydenta. Dopiero w trakcie dyskusji nad zmianami w konstytucji pojawiły się rozbieżności co do pozycji urzędu prezydenta w systemie naczelnych organów państwa. Tego rodzaju wymiana zdań nie ustała i trwa do chwili obecnej. Można przypuszczać, że nasili się w końcowej fazie przygotowywania nowej konstytucji. W związku z tym rodzi się wiele pytań, np. czy mając za sobą dotychczasowe, niezbyt długie, doświadczenie praktyczne będziemy pewniejsi w swych poglądach i argumentach? Czy to trzyletnie funkcjonowanie urzędu prezydenta jest dostateczną podstawą do formułowania ocen np. poszczególnych uprawnień prezydenta? Pytań takich można formułować więcej. Należy podkreślić, że instytucja prezydenta została wprowadzona (przywrócona) w Polsce wraz z Senatem oraz szeroką demokratyzacją procesu wyborczego, nowelą konstytucyjną uchwaloną przez Sejm 7 kwietnia 1989 r. Od początku zdawano sobie sprawę z tego, że pewne szczegółowe unormowania mogą ulec zmianie. Pierwsze zmiany dotyczyły uwolnienia prezydenta od sprawowania zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi (art. 32h) oraz powoływania i odwoływania Prokuratora Generalnego RP (art. 65 ust. 1). Do najistotniejszych należy zaliczyć ustawę o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 września 1989 r., na mocy której prezydent został powołany w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, w głosowaniu tajnym.

II. Ustrojowo-prawna pozycja prezydenta i jego odpowiedzialność

Przepisy, regulujące instytucję prezydenta skupione zostały w rozdziale 3a Konstytucji RP zatytułowanym „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej”. Nie znaczy to, że dalsze uprawnienia nie występują w innych jej częściach (głównie dotyczących Sejmu i Senatu oraz rządu). Rozdział otwiera art. 32 ust. 1: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych”.

wych". Tę krótką definicję rozwija ust. 2, zgodnie z którym prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodległości jego terytorium oraz przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych. Nie przeprowadzam analizy normatywnego znaczenia cytowanych przepisów²⁾. Podzielam przy tym pogląd, że zawierają one nieostre sformułowania wielokrotnie krytykowane przez doktrynę: „czuwa”, „stoi na straży”³⁾. Trudno jednak wyobrazić sobie brak tego przepisu i inne jego usytuowania niż na początku cytowanego rozdziału. Znaczenie art. 32 (szczególnie ust. 2) staje się widoczne w bezpośrednim zestawieniu z szeroko pomyślanymi kompetencjami prezydenta. Oczywiście można przyjąć różną interpretację wynikających z art. 32 sposobów wykorzystania tych kompetencji w określonych granicach i zgodnie z celami ustalonym w Konstytucji RP.

Ta szczególna pozycja prezydenta (szerokie kompetencje) wymaga wyraźnego konstytucyjno-prawnego określenia charakteru zasad proceduralnych jego odpowiedzialności. Ustawodawca nasz, powołując w 1982 r. Trybunał Stanu, przychylił się do rozwiązania znanego w doktrynie i uregulowanego w Konstytucji marcowej z 1921 r. Według obowiązujących norm konstytucyjnych prezydent, który wykonuje swoje uprawnienia i przestrzega obowiązki na podstawie i w ramach konstytucji i ustaw, za naruszenie ich oraz za przestępstwa może być postawiony w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Jest rzeczą ważną, że postawienie prezydenta w stan oskarżenia może nastąpić uchwałą Zgromadzenia Narodowego, podjętą większością co najmniej dwu trzecich głosów ogólnej liczby członków Zgromadzenia. Konsekwencją tej decyzji jest to, że z chwilą postawienia w stan oskarżenia, prezydent tymczasowo nie może sprawować urzędu (por. art. 32d). Odpowiedzialność prezydenta może być traktowana dwojako: po pierwsze – jest to odpowiedzialność konstytucyjna za delikt konstytucyjny, po drugie – odpowiedzialność karna za jakiekolwiek przestępstwo. Wyróżnia to prezydenta od odpowiedzialności innych osób, zajmujących określone w ustawie najwyższe stanowiska państwowe⁴⁾.

III. Zasady i tryb wyborów prezydenta RP

1. Wybory prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe

W dalszej kolejności konstytucja regulowała podstawowe zasady wyboru prezydenta. Przypomnijmy, że opracowanie noweli kwietniowej przebiegało w cieniu formuły politycznej: „pierwsze wybory prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, następne będą powszechne”. Ogólną zasadę ustalił art. 32 ust. 1 konstytucji, zgodnie z którym „Prezydenta wybiera Sejm i Senat połączone w Zgromadzenie Narodowe”. Prezydentem mógł być wybrany każdy obywatel RP, który korzystał w pełni z praw wyborczych do Sejmu. A więc nie wprowadzono znanej obydwu naszym konstytucjom z lat międzywojennych (spotykanej w wielu ustawach zasadniczych innych państw) granicy wieku kandydata, np. powinien ukończyć 35 lat. Prezydent był wybrany na lat sześć (kadencja została skrócona). Kierownictwo obrad Zgromadzenia złożone zostało w ręce marszałka Sejmu. Konstytucja określiła tryb wyborów: „Uchwały Zgromadzenia Narodowego w sprawach wyboru prezydenta zapadają bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia”. Jeżeli w pierwszym głosowaniu żaden z kandydatów na prezydenta nie uzyskał wymaganej większości głosów, w każdym kolejnym głosowaniu wyklucza się kandydata, który w poprzednim głosowaniu uzyskał najmniejszą liczbę głosów. Nie jest to nowa, oryginalna konstrukcja. Występuje w wielu konstytucjach państw, posługujących się systemem parlamentarno-gabinetowym. Dlatego w dużym skrócie nawiązujemy do aktu wyborczego z dnia 19 lipca 1989 r. Stan faktyczny był następujący – lista członków Zgromadzenia Narodowego liczyła 559 osób. W głosowaniu udział wzięło 544 posłów i senatorów, oddano 537 ważnych głosów. Do wyborów na prezydenta niezbędnych było 269 głosów; na kandydata (nie było żadnego kontrkandydata) głosowało 270 posłów i senatorów⁵⁾. Na tej podstawie przewodniczący Zgromadzenia Narodowego stwierdził, że Wojciech Jaruzelski został prezydentem RP. Nowo wybrany prezydent (przed objęciem urzędu) złożył wobec Zgromadzenia ślubowanie, którego rotę ustaliła konstytucja.

2. Wybory prezydenta w głosowaniu powszechnym bezpośrednim

Istotny etap zmian konstytucyjnych (licząc od noweli kwietniowej z 1989 r.) zapoczątkowała ustawa o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i ustawa o wyborze prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (obydwie z dnia 27 września 1990 r.). Ostatecznie zapadła decyzja, nie o potrzebie dalszego istnienia instytucji prezydenta, ale co do sposobu jego powołania. Zgodnie z konstytucją „Prezydent jest wybierany przez Naród” (art. 32a ust. 1). Drugi prezydent, zmieniający na tym stanowisku Wojciecha Jaruzelskiego, został wybrany w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim. Oczywiście dalej pozostaje otwartą kwestia regulacji trybu wyborów prezydenta w nowej konstytucji. Poza wcześniejszymi argumentami za, i przeciw tej metodzie, doszły nowe, wynikające z bezpośrednich doświadczeń ostatnich wyborów.

O zakresie nowelizacji świadczyć może analiza zmian wprowadzonych do samego tekstu Konstytucji RP (por. tekst noweli kwietniowej)⁶⁾. Odejście od wyborów prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe podyktowało potrzebę zmiany art. 32a ust. 1. Odpowiednio zostały uregulowane zagadnienia związane z zarządzeniem

wyborów prezydenta, które zostało przekazane marszałkowi Sejmu, kompetencji Zgromadzenia Narodowego w przedmiocie stwierdzenia ważności wyborów i przyjęcia przysięgi od nowo wybranego prezydenta, uznania trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu oraz rozpatrzenia sprawy postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (art. 32d).

Z pewnością pod wpływem tradycji ustawodawca w noweli kwietniowej z 1989 r. przejął wolną od jakichkolwiek cenzusów zasadę, że prezydentem może być wybrany każdy obywatel RP, który korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu, bez zaznaczenia granicy wieku kandydata, znanej naszym konstytucjom z lat międzywojennych i spotykanej w wielu innych państwach. Prezydent wybrany był na sześć lat przy bezwarunkowym ograniczeniu czasu sprawowania urzędu. Ponownie mógł być wybrany tylko jeden raz.

Korektę art. 32a wprowadziła wspomniana ustawa o zmianie Konstytucji RP, zgodnie z którą prezydent wybierany jest przez naród na lat pięć (skrócenie kadencji o rok) i może być ponownie wybrany tylko jeden raz. Prezydentem może być wybrany każdy obywatel polski, który ukończył 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu. Zarówno w dyskusji nad projektem ustawy, jak i w czasie obrad Sejmu i Senatu nie podnoszono zasadniczych uwag do takiej redakcji przytoczonych przepisów konstytucyjnych. Nie domagano się wprowadzenia wymogu stałego zamieszkania w kraju, na z góry określony czas, osoby ubiegającej się o kandydowanie na urząd prezydenta. Może dlatego z tak dużą siłą zagadnienie to podniesione zostało po pierwszej turze wyborów. Bezpośrednią przyczyną było niespodziewane przejście Stanisława Tymińskiego do drugiej tury wyborów z 23% liczbą głosów. Powoływano się na regulacje zawarte w innych konstytucjach, także tych, które nie stawiają wyraźnie określonych warunków, dotyczących czasu zamieszkania osobą ubiegającym się o urząd prezydenta (np. konstytucje: Finlandii, RFN, Austrii). Zagadnieniem, które niespodziewanie urosło do rangi swego rodzaju wyznacznika politycznego i wywołało falę dyskusji, stało się prawne oznaczenie politycznych i osobistych kwalifikacji kandydata na prezydenta. Argumentacja, poza innymi dowodami w dyskusji, szła w kierunku podkreślenia wagi tego wyjątkowego urzędu, odznaczającego się szczególną godnością. W związku z tym przypomnijmy, że prawo konstytucyjne zna wiele różnych rozwiązań tej kwestii, najczęściej podyktowanych specyficznymi warunkami poszczególnych państw. W grę mogą wchodzić najrozmaitsze czynniki. Jeżeli można mówić, w tym przypadku, o jakiejś prawidłowości, to będzie nią zaznaczająca się skłonność do zmniejszania zarówno liczby, jak i zakresu wymogów stawianych kandydatowi na prezydenta. Niemniej w najbardziej rozpowszerechnionych systemach – prezydenckim i parlamentarno-gabinetowym utrzymują się różne ograniczenia, np. cenzus: wieku, zamieszkania, wyznania oraz obywatelstwa kandydata na prezydenta. Interesująca nas konstytucja polska z 1921 r. (podobnie konstytucja z 1935 r.) nie określała szczegółowo cech kandydata na prezydenta. Interpretacja podążała w kierunku uznania, że wybrany może być każdy obywatel polski, odpowiadający ogólnym wymaganiom prawnym, tzn. korzystający z pełni praw cywilnych. Występowały wprawdzie wątpliwości, czy należało podnosić wymóg obywatelstwa polskiego, skoro konstytucja wyraźnie o tym nie mówiła (w praktyce zarówno G. Narutowicz, jak i I. Mościcki mieli obywatelstwo szwajcarskie, którego zrzekli się w chwili wyboru na prezydenta RP).

Zagadnieniem ważnym w każdym akcie wyborczym jest m.in. ilość kandydatów, ubiegających się o urząd prezydenta. Praktyka polska pozwala nam prześledzić zjawisko to zarówno w systemie wyborów przez Zgromadzenie Narodowe (1 kandydat), jak i w wyborach powszechnych (w pierwszej turze – 6 kandydatów). Pomijając oczywiście różnice w samej procedurze wyborczej, kwestia komplikacji związanych ze zgłoszonymi kandydatami jest bardzo zbliżona. Odwołując się do okresu międzywojennego przypominam, że w pierwszych wyborach zgłoszono 5 kandydatów, a prezydent Gabriel Narutowicz został wybrany w drugiej turze. Obok Stanisława Wojciechowskiego do wyborów na urząd prezydenta stanęło 4 kandydatów. W wyborach po zamachu majowym także obok Józefa Piłsudskiego kandydował Adolf Bniński. Tylko Ignacy Mościcki, i to w ponownych wyborach na ten urząd, nie miał kontrkandydata. Tak było pod rządem Konstytucji marcowej, kiedy Zgromadzenie Narodowe składało się z posłów i senatorów. Inny tryb przewidywała Konstytucja kwietniowa z 1935 r.

Fakt wystąpienia tylko jednego kandydata w pierwszych wyborach prezydenckich przez Zgromadzenie Narodowe w 1989 r. trudno wyjaśnić w oparciu o kryteria czysto jurydyczne. Zawarte wcześniej układy polityczne między partiami koalicyjnymi, tzw. „stroną rządową” i „opozycją”, doprowadziły do decyzji przy okrągłym stole, które zgodnie wypowiedziały się za kandydaturą Wojciecha Jaruzelskiego na prezydenta PRL. Nie przewidziano i w żaden inny spontaniczny sposób nie wysunięto dodatkowych kandydatów.

Wybory bezpośrednio wymagały zmiany roty ślubowania, której nowela nadawała charakter „przysięgi” i termin ten wprowadziła do konstytucji. W związku z tym skreślono, użyty wyraz „ślubuję”, zastępując go wyrazem „przysięgam”. Najistotniejsza jednak zmiana wynikała z nowego systemu wyborczego; z tekstu rot wykreślono wyrazy: „z woli Zgromadzenia Narodowego”. Konsekwentnie tytuł rozdziału 9 otrzymał brzmienie: „Zasady wyborów do Sejmu i Senatu oraz prezydenta”. Natomiast do art. 94 dodano ust. 3: „Wybory prezydenta są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”, a także w art. 100 po wyrazie „Senatorów” dodano: „oraz Prezydenta”. Prezydent L. Wałęsa po powtórzeniu roty przysięgi dodał „tak mi dopomóż Bóg”.

Ustawa z dnia 27 września 1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przerwała dyskusję także w innych kwestiach, mających istotne znaczenie dla formalnego zakończenia kadencji urzędującego prezydenta

RP, jak również terminu zarządzania pierwszymi powszechnymi wyborami na ten urząd. Ustawodawca zdecydował, że kadencja prezydenta RP wybranego przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 19 lipca 1989 r. uległa skróceniu i wygasa z chwilą objęcia urzędu przez prezydenta wybranego w wyborach powszechnych. Wybory te zarządza marszałek Sejmu nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od daty wejścia w życie tej ustawy, wyznaczając datę wyborów (to znaczy z dniem ogłoszenia) na dzień ustawowo wolny od pracy, przypadający w okresie dwóch miesięcy od dnia zarządzania wyborów.

Nasze wybory prezydenta zwracają uwagę na potrzebę uporządkowania całej sceny politycznej. Kandydat występujący sam, w znaczeniu braku poparcia przez zorganizowane i trwale zakotwiczone w życiu politycznym państwa partie polityczne, tak jak to się dzieje w starych, ustabilizowanych demokracjach, znajduje się w trudnej sytuacji. Wyrazem tego może być kampania zbierania wymaganych 100 tysięcy podpisów. Stosowane sposoby dochodzenia do tej granicy z pewnością będą przedmiotem badań socjologicznych, zmierzających do ustalenia i pokazania mechanizmu działania tak zwanych „sztabów wyborczych”. Nam pozostaje zaznaczenie uwag opartych na obserwacji zarówno konstytucji i ustawy o wyborze prezydenta RP, jak i praktyki ostatnich wyborów.

Na marginesie jeszcze jedna uwaga. Wybory przez Zgromadzenie Narodowe nie budziły silniejszych emocji wokół wydatków związanych z kampanią wyborczą, które z pewnością są niewielkie. Inaczej rzecz się ma z kosztami kampanii wyborczej w przypadku wyborów powszechnych. Opinię publiczną interesuje dosłownie wszystko, co wiąże się z wydatkami i to zarówno tych partii i osób, które wybory przegrały, jak i zwycięzców⁷⁾.

Przykładem powszechnie znanym są kampanie wyborcze prezydentów w Stanach Zjednoczonych, gdzie także w ostatnich czasach coraz częściej słychać głosy, domagające się jeśli nie ograniczenia wydatków, to przynajmniej ujawnienia ich pochodzenia. Nasz ustawodawca stanowi, że finansowanie kampanii wyborczej jest jawne. Z reguły są to sumy wysokie, szczególnie tych kandydatów, którzy znaleźli się w drugiej turze wyborów. Dokładne raporty w tej sprawie zebrano i opublikowano pod koniec lutego 1991 r. (nie tylko finansowe). Nas interesuje bardziej to, że potwierdziły się obserwowane we wszystkich państwach różnice między dwoma systemami wyborczymi, ujawniły się ich zalety i wady. Myśmy mieli jedynie szczególną okazję śledzić działania obydwu systemów w stosunkowo krótkim odstępie czasu, co ma istotne znaczenie dla prac nad przyszłą, nową konstytucją.

IV. Kompetencje prezydenta RP

1. Kompetencje określające związki prezydenta z Sejmem

Wprowadzenie instytucji prezydenta stworzyło potrzebę ścisłej regulacji trybu postępowania w realizacji poszczególnych jego kompetencji w stosunku do pozostałych naczelnych organów⁸⁾. Trudno przy okazji naszego opracowania silić się na w miarę wyczerpującą ich analizę. Mając na uwadze powagę instytucji głowy państwa, ograniczam swą analizę do wybranych, podstawowych kwestii. I tak konstytucja przyznała prezydentowi szeroko ujęte prawo inicjatywy ustawodawczej, z którego – w odróżnieniu od poprzedniego – obecny prezydent korzystał kilkakrotnie (10 projektów ustaw zostało wniesionych do Sejmu jako inicjatywy ustawodawcze prezydenta)⁹⁾. Interesującą wydaje się analiza przykładu przesłanego 22 lutego 1991 r. na ręce marszałka Sejmu projektu ustawy „Ordynacja wyborcza do Sejmu RP”. Przedstawiony przez prezydenta projekt w sposób istotny różnił się od projektu Komisji Konstytucyjnej głównie tym, że był oparty na wyborach większościowo-proporcjonalnych. Ostatecznie Sejm uchwalił projekt komisji.

Tradycyjnie do prezydenta należy podpisanie i ogłoszenie ustawy. Konstytucyjna regulacja była prosta i jasna. Oryginalny natomiast był przepis, że przed podpisaniem ustawy prezydent może wystąpić w ciągu miesiąca do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją. Prezydent mógł także odmówić podpisania ustawy umotywowanym wnioskiem (veto o charakterze zawieszającym) i w ciągu miesiąca przekazać Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (prezydent podpisał 6 wniosków o ponowne rozpatrzenie ustaw). Zgodnie z konstytucją dopiero po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością co najmniej dwu trzecich głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów, prezydent podpisuje ustawę i zarządza niezwłoczne jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. Prezydent RP Lech Wałęsa podpisał do 22 grudnia 1992 r. 170 ustaw oraz zarządził ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. W praktyce wymiana zdań na linii Sejm – Senat – prezydent zwróciła ponownie uwagę na potrzebę bardzo ścisłego określenia kompetencji prezydenta.

Podpisanie, lub odmowa podpisania ustawy, wzmogło wymianę poglądów między prezydentem a parlamentem. Swoje uwagi skierowane pod adresem Sejmu, prezydent przekazywał najczęściej w pismach adresowanych do marszałka Sejmu przy okazji podpisania ustawy. Na przykład, podpisując ustawę o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Druk nr 580), wyjaśnił iż uczynił to mimo zgłoszonych zastrzeżeń, iż jest to kolejna niepożądana liberalizacja¹⁰⁾. Nieco inny charakter miał list prezydenta Lecha Wałęsy do marszałków Sejmu i Senatu, krytykujący projekt budżetu państwa na rok 1991. Należy podkreślić, że uwagi wyrażone w liście były także podnoszone w czasie dyskusji plenarnej Sejmu nad projektami ustaw budżetowych¹¹⁾.

Mamy więc jeszcze jedną formę i jeszcze jeden przykład bezpośredniej reakcji prezydenta na bieżącą politykę państwa, tym razem w formie listu skierowanego do parlamentu.

Do ważnych czynności prezydenta odnieść należy występowanie z wnioskiem do Sejmu o powołanie lub odwołanie prezesa Narodowego Banku Polskiego. Z prawa tego prezydent skorzystał (w grudniu 1991 r.) i zaproponował kandydatkę na to stanowisko. Jednak kandydaturę tę Sejm odrzucił. Po powtórnym zgłoszeniu przez prezydenta kandydatury, tę samą osobę Sejm wybrał (5 marca 1992 r.) na stanowisko prezesa Narodowego Banku Polskiego.

Konstytucja precyzyjnie określiła przypadki, kiedy prezydent, po zasięgnięciu opinii marszałka Sejmu i marszałka Senatu, może rozwiązać Sejm. Następuje to wtedy, gdy Sejm przez trzy miesiące nie powołuje rządu, nie uchwała przez trzy miesiące uchwały budżetowej, uchwali ustawę lub podejmie uchwałę uniemożliwiającą prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych uprawnień. W tym ostatnim przypadku chodzi o art. 32 ust. 2, który stanowił, że prezydent czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stoi na straży suwerenności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzynarodowych sojuszy politycznych i wojskowych. Ze zrozumiałych względów nie komentuję podawanych np. w prasie argumentów za potrzebą wykorzystania tych kompetencji (wcześniejszego rozwiązania Sejmu).

Należy pamiętać, że zerwanie z systemem sesyjnym, a co za tym idzie wprowadzenie permanentnych obrad Sejmu i Senatu, jak również odejście od przerw międzykadencyjnych, usunęło wiele niedogodności. Uwolniło ono prezydenta od kompetencji realizowanych w zastępstwie Sejmu w okresie między sesjami i między kadencjami.

Obecność prezydenta w parlamencie określają normy regulaminowe, np. Regulamin Sejmu RP z 1992 r. stanowi, że prezydent uczestniczy w posiedzeniu Sejmu, gdy uzna to za celowe (art. 96 ust. 1), zaś na życzenie prezydenta marszałek Sejmu udziela mu głosu poza porządkiem dziennym i poza kolejnością mówców (art. 111, ust. 1). Tego rodzaju postanowienia znają regulaminy parlamentarne większości państw. Obecność prezydenta w parlamencie, poza przyczynami wynikającymi z obowiązków protokolarnych (np. wizyty głów państwa lub świat państwowych), zależy od jego woli i czasami jest odczytywana jako wyraz sympatii lub niechęci do parlamentu. Można przypuszczać, że także w ten sposób prezydent Lech Wałęsa objawił swoją dezaprobatę w stosunku do Sejmu X kadencji i przychylność do obecnego Sejmu.

Do kompetencji prezydenta należą czynności związane z wyborami do parlamentu. Zgodnie z art. 31 wybory do Sejmu i Senatu zarządza prezydent nie później niż na cztery miesiące przed upływem kadencji Sejmu, wyznaczając datę wyborów. W razie rozwiązania Sejmu prezydent zarządza wybory do Sejmu i Senatu, wyznaczając ich datę w ciągu czterech miesięcy od dnia postanowienia o rozwiązaniu Sejmu. Zgodnie z tradycją wybory odbywają się w dniu wolnym od pracy.

2. Kompetencje określające związki prezydenta z rządem

To, nad czym dyskutowano i dyskutuje się w Polsce nie dotyczy tylko „podziału” kompetencji między parlamentem i prezydentem. Nie jest to także wymiana zdań, wypływająca wyłącznie z analizy teorii podziału władz, na kompetencje władzy ustawodawczej i wykonawczej. W pewnym momencie istotne stało się ustalenie właściwej relacji między prezydentem i rządem. Propozycje rozwiązań znalazły się w przygotowywanych przez poszczególne partie projektach tzw. „małej konstytucji”. Na pozycjach bardziej skrajnych znalazł się z jednej strony model władzy wykonawczej, skupiony w rękach prezydenta, z drugiej zaś model, w którym prezydent utrzyma w klasycznych parlamentarno-gabinetowych standardach, natomiast podstawowe kompetencje (np. wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy) znajdują się po stronie rządu. Zarysowały się więc różnice co do ewentualnego zmniejszenia lub zwiększenia kompetencji oddzielnych organów władzy wykonawczej. Do pewnego stopnia mediacyjny charakter miał pogląd, że należy dążyć do umocnienia pozycji rządu, nie pomniejszając jednocześnie pozycji ustrojowo-prawnej prezydenta. Rzecz jasna, że to „wzmocnienie rządu” liczone było z pewnością od stanu istniejącego, to znaczy, od pozycji rządu według ówczesnie obowiązującej konstytucji. Jak na razie spór ten rozstrzygnęła mała konstytucja na korzyść rządu.

Nie bez znaczenia jest zmiana zasad wyboru prezydenta, która nie byłaby tak zasadnicza i widoczna, gdyby nie osobowość obecnego prezydenta, który zdecydowanie nie „mieścił się”, w lansowanej przez twórców noweli kwietniowej, pozycji „prezydenta arbitra”. Obejmując urząd, prezydent Lech Wałęsa już w pierwszym swoim uroczystym wystąpieniu przedstawił swój punkt widzenia, odbiegający zdecydowanie od poprzedniej konwencji. Praktyka potwierdziła tę zapowiedź. Obecnemu prezydentowi bliższy jest model „aktywnej prezydentury”. Swoją polityką bieżącą stworzył nowy styl sprawowania władzy prezydenta. Stało się to widoczne szczególnie we wprowadzeniu nowych i przełamywaniu starych reguł protokolarnych.

Zagadnieniem, które nabrało szczególnego znaczenia, już od chwili objęcia urzędu przez obecnego prezydenta RP, było określenie bezpośredniego wpływu prezydenta na rząd, na kształtowanie jego polityki oraz sterowanie zmianami personalnymi. Bez zaznaczenia tych ważnych kwestii trudno wyjaśnić podłoże np. niechęci prezydenta do Sejmu X kadencji i kolejnych prób wniesienia w tym przedmiocie zmian do konstytucji. Obowią-

zujący stan prawny był następujący: zgodnie z art. 32f ust. 1 pkt 6 Sejm powołuje i odwołuje Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków na wniosek prezesa Rady Ministrów przedstawiony po porozumieniu się z prezydentem. Sejm może także odwołać Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków również z własnej inicjatywy (art. 37 ust. 1). Konstrukcja ta prosta i sprawna stosowana jest w wielu państwach, które przyjęły system parlamentarno-gabinetowy lub jedną z jego odmian.

Zabiegi wokół tworzenia rządu z reguły sprowadzały się do sondaży i rozmów prezydenta z przedstawicielami sił politycznych i społecznych reprezentowanych w Sejmie. Poszczególne partie zawiązywały bardziej lub mniej trwałe koalicje, których istnienie do pewnego stopnia determinowało zabiegi prezydenta. Początkowo optymistycznie, także z uwagi na brak pogłębionej znajomości istoty związków koalicyjnych zakładano ich bardziej stabilny charakter, co jak wiemy, z doświadczeń wielu państw, zdarza się nie zawsze. W obliczu późniejszych głębokich przegrupowań w układach sił politycznych reprezentowanych w parlamencie, szczególnie w Sejmie, nabierała znaczenia rola prezydenta (szczególnie w czasie rozmów z kandydatem na premiera), chociaż pozornie wydawać się mogło, że wszystko, co czynił miało charakter formalny. Oczywiście pozostaje sprawą otwartą, czy i w jakim stopniu prezydent bierze odpowiedzialność za przygotowanie składu rządu i późniejszą jego działalność. Tym bardziej, że np. opinia publiczna tak przygotowany rząd może łączyć bardziej z nazwiskiem prezydenta, niż samego premiera.

Nowela kwietniowa, już od chwili jej uchwalenia wywoływała obawy o to, jak sprawdzą się jej poszczególne przepisy w praktyce. Głównie chodziło o te, które dotyczyły stosunku prezydenta do rządu, jego możliwości skorzystania z odpowiednich w tym względzie uprawnień. Do tej kategorii odnieść należy przepis art. 32f ust. 1 pkt 8, na mocy którego prezydent mógł zwoływać, w sprawach szczególnej wagi, posiedzenia Rady Ministrów i im przewodniczyć. Samo sformułowanie tej normy prawnej nie budziło zastrzeżeń. W naszej tradycji już występowały tego typu związki prezydenta z rządem (Radą Gabinetową). Przyjęte ich ograniczenie do „spraw szczególnej wagi” można tłumaczyć tym, że ustawodawca zakładał wyraźnie samodzielność działania rządu i niejako liczył na powściągliwość prezydenta w korzystaniu z należnego mu uprawnienia. Pierwszy raz prezydent skorzystał ze swego prawa (13 lutego 1992 r.) i wziął udział w posiedzeniu Prezydium Rządu. Z prawa tego nie korzystał jego poprzednik, który nie podtrzymywał ściślejszych związków z rządem. Wizyta prezydenta ze zrozumiałych względów wywołała wiele komentarzy nie tylko natury politycznej. Zwrócono uwagę na fakt udziału prezydenta w obradach prezydium, a nie pełnego składu rządu. Kilka dni później (3 marca) prezydent przybył na posiedzenie Rady Ministrów poświęcone sprawom bezpieczeństwa i obronności kraju. W obydwu przypadkach posiedzenia Rady Ministrów nie powołał prezydent powodowany „sprawami szczególnej wagi” (prawdopodobnie posiedzeniom tym nie przewodniczył).

3. Akty prawne prezydenta

W dyskusji rzecz cała sprowadzała się do dekretów (rozporządzeń z mocą ustawy) prezydenta, ich charakteru i trybu stanowienia. Brak zdecydowania ustawodawcy co do wyraźnego ustalenia aktów prezydenta, wymagających dla swej ważności podpisu premiera (kontrasygnała) sprawił, że w konstytucji naszej za sprawą noweli kwietniowej, pojawił się art. 42 ust. 2 stanowiący, że na podstawie ustaw i w celu ich wykonania prezydent wydaje rozporządzenia i zarządzenia. Jednak dopiero ustawa miała określić akty prawne prezydenta o istotnym znaczeniu wymagające kontrasygnały premiera. Należy przyjąć, że było to trudne do wyjaśnienia zawieszenie jednej z istotnych kompetencji prezydenta¹²⁾. Wyraźny zwrot wprowadziła mała konstytucja, przekazując prawa do wydawania dekretów, ściślej mówiąc rozporządzeń z mocą ustawy, właśnie rządowi.

Pozycja ustrojowa prezydenta i ustawodawstwo dekretowe były eksponowane w agitacji poszczególnych partii, wysuwających swoich kandydatów na posłów i senatorów w ostatnich wyborach do parlamentu. Odnajdujemy ją także w uchwalanych programach partii. Na przykład w przyjętym przez Kongres Liberalno-Demokratyczny dokumencie (listopad 1991 r.) „Szansa dla Polski”, jedna z zasad postuluje „przyznanie rządowi prawa do wydawania rozporządzeń ustawodawczych w sprawach gospodarczych wchodzących w życie z chwilą ogłoszenia w Dzienniku Ustaw RP”. Zdaniem twórców programu, ogólna reforma państwa wymaga, obok innych zmian, wzmocnienia władzy wykonawczej. Liberalowie opowiadali się za ustrojem prezydencko-parlamentarnym. Jest rzeczą charakterystyczną, że nie wszystkie programy – czy oświadczenia i deklaracje partii – dotyczyły bezpośrednio tych zagadnień, a podobnie nie wypowiadały się wprost co do dekretów prezydenta, czy rozporządzeń z mocą ustawy rządu. Nie znaczy to jednak, że zagadnienia te są im obce i że nie mają w tych sprawach określonego stanowiska.

4. Kompetencje prezydenta związane z reprezentowaniem państwa na zewnątrz i zawieranie (ratyfikacja) umów międzynarodowych

- a) Reprezentacja państwa na zewnątrz. Istotnym elementem czynności prezydenta jest jego udział w kształtowaniu polityki zagranicznej państwa. Konstytucja nasza, podobnie jak to ma miejsce w większości innych państw, nie poświęcała zbyt wiele miejsca zagadnieniom stosunków międzynarodowych. Określała je w sposób tradycyjny. Często prawo wewnętrzne odwołuje się do regulacji międzynarodowych, nade

wszystko zaś praktyki, która w końcu rozstrzyga poszczególne kwestie np. protokolarne. Prezydent reprezentuje państwo na zewnątrz, mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli Rzeczypospolitej Polskiej w innych państwach, przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołuje akredytowanych przy prezydencie przedstawicieli dyplomatycznych innych państw (art. 32f ust. 2 i 3). W praktyce naszego państwa prezydent realizuje swe funkcje w ścisłym związku z Ministerstwem Spraw Zagranicznych.

- b) Ratyfikacja i wypowiedanie umów międzynarodowych. Do kompetencji prezydenta należy prawo ratyfikacji i wypowiedania umów międzynarodowych. W wykonaniu tego prawa jest on jednak częściowo ograniczony. Zależnie od zakresu tych ograniczeń, można odróżnić dwie grupy umów: te, które prezydent podaje do wiadomości Sejmu oraz te, które wymagają zgody Sejmu. „Ratyfikacja umów międzynarodowych, pociągających za sobą znaczne obciążenia finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie, wymaga uprzedniej zgody Sejmu” (art. 32g pkt 2). W tym znaczeniu zgodę należy rozumieć jako upoważnienie prezydenta do ratyfikowania określonej umowy międzynarodowej. Oczywiście mieliśmy tu do czynienia z wieloma złożonymi zagadnieniami, wymagającymi, jak się spodziewaliśmy, wyraźnej regulacji w przyszłej konstytucji. Zgody na ratyfikację udzielał Sejm. Obowiązujące przepisy nie przewidywały udziału Senatu. Ustawodawca świadomie zdecydował się na formę uchwały, bowiem tylko w taki sposób ominąć można złożoną procedurę ustawodawczą. W minionych dwu latach prezydent RP ratyfikował 60 umów międzynarodowych i wydał 30 zarządzeń do publikacji w Dzienniku Ustaw umów międzynarodowych³⁾.

Nie poruszam innych zagadnień, np. czy parlament (izba) wyraża jedynie zgodę na ratyfikację, pozostawiając swobodę decyzji prezydentowi wydania samego aktu ratyfikacyjnego, tzn. czy mógł on nie korzystać z zezwolenia parlamentu. Zdaniem wielu, Sejm i Senat powinny wyrażać zgodę na ratyfikację w formie ustawy. Spodziewano się, że w ten sposób zostanie wyjaśniona sprawa miejsca umów międzynarodowych w porządku prawnym naszego państwa.

V. Pozostałe kompetencje, którymi rozporządza prezydent

1. Prawo łaski

Akt łaski w ręku prezydenta jest aktem najwyższej władzy państwowej. Prawo to od najdawniejszych czasów łączyło się z osobą monarchy. Był on uosobieniem najwyższej instytucji, do której zwracał się skazany w nadziei zmiany prawnie orzeczonego wyroku. Prezydent otrzymał prawo łaski na zbliżonych warunkach, jakie przysługują królowi w monarchii konstytucyjnej. Może dlatego, z uwagi na tradycję, współczesne konstytucje z reguły ograniczają się do wyjątkowo lakonicznie sformułowanego przepisu. Powstając w tej konwencji Konstytucja RP stanowiła, że prezydent RP „stosuje prawo łaski” (art. 32f ust. 10). Celem jego nie jest uchylenie niekorzystnych (ze społecznego punktu widzenia) skutków skazania na podstawie obecnie obowiązującego prawa. Prezydent, stosując prawo łaski, nie zmienia wyroku orzeczonego prawomocnie przez sąd, a tym bardziej swym aktem nie może uchylić wyroku sądowego. Prawo łaski nie ma więc charakteru decyzji *contra legem*. Prezydent stosuje prawo łaski przekazane mu w ustawie zasadniczej państwa i nie może przelać go na jakikolwiek inny organ. W latach 1990-1992 prezydent ułaskawił 844 skazanych i odmówił prawa łaski 81 skazanym.

2. Prezydent – zwierzchnik Sił Zbrojnych RP

Pierwszym prezydentem RP został wybrany (w 1989 r.) generał Wojska Polskiego. Zasadne było więc pytanie, czy może to mieć wpływ na interpretację przepisów konstytucyjnych, a co za tym idzie kształtowanie praktyki. Z istoty swej instytucja prezydenta ma charakter cywilny. Opinia publiczna raczej nie upatruje w niej faktycznych atrybutów naczelnego dowództwa sił zbrojnych. W normie oddającej prezydentowi „zwierzchnictwo sił zbrojnych państwa” trudno dopatrzeć się, nawet w intencjach ustawodawcy, wiary w potrzebę stawiania osobie sprawującej ten urząd wymogu posiadania znajomości sztuki wojennej. Przepis ten należało rozpatrywać w związku z art. 26 ust. 2 konstytucji, zgodnie z którym „Sejm mianuje na okres wojny Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, a gdy Sejm nie obraduje – Naczelnego Dowódcę mianuje Prezydent”. Oczywiście wiele zależy od odpowiedzi na pytanie, co rozumiemy przez naczelne dowództwo sił zbrojnych przekazane prezydentowi; czy przyjęte w naszej konstytucji określenie oznacza, iż prezydent rzeczywiście winien sprawować naczelne dowództwo, czy przyjmuje odpowiedzialność za gotowość bojową armii i za wyniki działań na wypadek wojny? Inaczej rzecz się ma z interpretacją art. 32f ust. 1 pkt 5, zgodnie z którym prezydent „przewodniczy Komitetowi Obrony Kraju, który jest organem właściwym w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa”.

Realizując funkcję zwierzchnika sił zbrojnych prezydent spotkał się z kadrą dowódczą Wojska Polskiego i wziął udział w cyklicznych posiedzeniach Rady Wojskowej MON (stało się to po raz pierwszy 6 sierpnia 1992 r.). Prezydent dokonał zmiany na stanowisku Szefa Sztabu Generalnego. Z uwagi na wyjątkowy charakter tych kompetencji prezydent powinien być informowany o ważniejszych zagadnieniach polityki, np. z prezydentem konsultowany był wybór ministra tego resortu, natomiast nie zawsze konsultowano nominacje wiceministrów obrony narodowej; w praktyce czyni to po konsultacji z premierem szef resortu.

3. Stany nadzwyczajne w państwie

Ustawa konstytucyjna regulowała w sposób wyczerpujący zagadnienia „stanu wojny”, „stanu wojennego” i „stanu wyjątkowego”. Zgodnie z art. 26 ust.1 Sejm mógł podjąć uchwałę o stanie wojny w razie dokonania zbrojnego napadu na Rzeczpospolitą Polską albo gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony przeciw agresji. Jedynie, kiedy Sejm nie obraduje, o stanie wojny postanawia prezydent.

Pod wpływem zaistniałych wcześniej faktów (m.in. okoliczności wprowadzenia 13 grudnia 1981 r. stanu wojennego) ustawodawca wyraźnie określił i oddzielił pojęcie „stanu wojennego” od „stanu wyjątkowego”. W pierwszym wypadku – prezydent mógł wprowadzić stan wojenny na części lub całym terytorium RP, jeżeli wymagał tego wzgląd obronności lub zewnętrzne zagrożenie bezpieczeństwa państwa. Z tych samych powodów prezydent mógł ogłosić częściową lub powszechną mobilizację. W drugim – prezydent mógł wprowadzić na czas oznaczony, nie dłuższy niż 3 miesiące, stan wyjątkowy na części lub całym terytorium RP, jeżeli zagrożone zostało wewnętrzne bezpieczeństwo państwa lub w czasie klęski żywiołowej. Przedłużenie stanu wyjątkowego mogło nastąpić tylko raz, na okres nie dłuższy niż 3 miesiące, za zgodą Sejmu i Senatu. Istotnym warunkiem było to, że w okresie trwania stanu wyjątkowego Sejm nie mógł się rozwiązać, a w przypadku upływu kadencji ulec musiała przedłużeniu na okres 3 miesięcy po zakończeniu stanu wyjątkowego.

VI. Ministrowie stanu i Kancelaria Prezydenta

W dyskusjach nad ostatecznym tekstem noweli kwietniowej wysuwano wiele rozwiązań, dotyczących organu wspomagającego pracę bieżącą prezydenta. Na przykład postulowano powołanie Rady Prezydenckiej, którą zwoływałby prezydent w celu rozpatrzenia ogólnych problemów społecznych i politycznych o ważnym znaczeniu dla państwa. W wyniku dyskusji odstąpiono od tego projektu na rzecz upoważnienia prezydenta do powoływania ministrów stanu. Zgodnie z art. 33 ust. 1 „Prezydent może powoływać i odwoływać ministrów stanu upoważnionych do wykonywania w jego imieniu powierzonych im czynności. Zakres upoważnienia określa Prezydent”. Ustawodawca dał prezydentowi pełną swobodę zarówno co do potrzeby ich powołania, liczby ministrów stanu, jak i ustalenia zakresu ich kompetencji (upoważnienia ministrów prezydent określa w drodze swoich postanowień). Przyjęta nazwa usprawiedliwia potrzebę dodatkowego wyjaśnienia, że nie są oni ministrami, wchodzącymi w skład Rady Ministrów i nie należy na nich przenosić doświadczeń wyrosłych na gruncie badania członków rządu. Nie należy ich także zestawiać z sekretarzami (ministrami) powoływanymi przez prezydenta w systemie prezydenckim (np. w USA).

Organem wykonawczym prezydenta była i jest obecnie Kancelaria Prezydenta. Prezydent nadaje statut kancelarii oraz powołuje i odwołuje jej szefa (art. 32 ust. 2). Zarówno w nazwie, jak i jej organizacji dopatrzono się podobieństwa z Kancelarią Cywilną Prezydenta pod rządem Konstytucji marcowej. Oczywiście rzecz nie w terminologii. Na uwagę zasługuje określenie stopnia jej zależności od prezydenta oraz możliwość decydowania w sprawach obsadzania stanowisk. Na czele kancelarii stał jej szef i dwóch zastępców. Organizacja pracy kancelarii opierała się na strukturze zespołów – biur, których nazwy wyznaczają zakres zadań, np.:

- a) Studiów i Prognozowania,
- b) Prasowe,
- c) Prawne,
- d) Ułaskawień i Praworządności,
- e) Samorządu,
- f) Odznaczeń,
- g) Skarg i Listów,
- h) Spraw Kadrowych,
- i) Finansowe,
- j) Organizacyjne.

Niezmierznie ważną rolę pełni Biuro Prawne Kancelarii, wspierane wiedzą ekspertów¹⁴⁾. Zarówno strona organizacyjna, jak i skład osobowy kancelarii podlega ciągłym, czasami bardzo zasadniczym, zmianom.

VII. Ciała doradcze przy prezydencie

Niewątpliwie do zupełnie nowych praktyk odnieść należy powoływanie ciał doradczych – rad przy prezydencie. Szczegółowa analiza tego zjawiska, rzecz jasna, przerasta ramy referatu. Można jedynie odnotować początkowe obawy, czy istnienie rad nie zagrozi samodzielności rządu, a jak podkreślają skrajni sceptycy, praktyka ta będzie

zmierzała do jego paraliżu. Należy pamiętać, że tego rodzaju obawy powstają w atmosferze dość często zmieniających się rządów i wyraźnie niechętnego stosunku prezydenta do polityki poszczególnych rządów (np. do premiera J. Olszewskiego i większości jego ministrów). Sam prezydent niejednokrotnie wspominał o swojej roli w kierowaniu państwem, o możliwości pełnego wykorzystania kompetencji w momencie zaistnienia potrzeby podjęcia „narzuconych mu przez sytuację” decyzji.

Przesadnym wydaje się podważanie racji tych, którzy odczytują fakt powołania np. Rady do Spraw Kultury, czy ostatnio Rady do Spraw Rozwoju Gospodarczego, jako przejaw troski i potrzeby skupienia wokół prezydenta ludzi światłych, nie sprawujących urzędów w administracji państwowej, mających wiele do powiedzenia w swoich działaniach zawodowych i społecznych. Mając w pamięci dwuletnią praktykę drugiej prezydentury, można powiedzieć, że tego typu konsultacja, bo tylko do tego rady są powołane, jest potrzebna, a może nawet konieczna. W żadnym wypadku one same nie stanowią zagrożenia dla rządu. Usytuowanie rad przy prezydencie ma oczywiście istotne znaczenie, jednak nie stwarza zagrożenia, które eksponują przeciwnicy całej koncepcji. Należy jedynie zastanowić się nad liczbą rad i ewentualnymi wydatkami na ich utrzymanie. Do chwili obecnej prezydent, poza dwiema wymienionymi, powołał trzy inne rady do spraw:

- 1) stosunków polsko-żydowskich,
- 2) wsi,
- 3) nauki.

VIII. W obliczu trwających dyskusji nad przyszłą pełną konstytucją istotnego znaczenia nabierają te kompetencje, które w procesie jej uchwalenia przypadną prezydentowi. Krokiem na tej drodze jest niewątpliwie Ustawa Konstytucyjna z 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP. Na jej podstawie tworzy się Komisję Zgromadzenia Narodowego, w posiedzeniach której m.in. uczestniczą z prawem przedkładania wniosków upoważnieni przedstawiciele prezydenta. Uchwaloną konstytucję marszałek Sejmu, jako przewodniczący Zgromadzenia Narodowego przesyła prezydentowi, który w ciągu 60 dni może zgłosić do jej tekstu propozycję zmian. Przyjęcie tych zmian następuje bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia. Dodajmy, że uchwalenie konstytucji (w trzecim czytaniu) następuje większością 2/3 głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia.

Przechodząc do porządku nad trwającą dyskusją, należy powtórzyć za cytowaną ustawą, że prezydent zarządza poddanie konstytucji pod referendum, przy zachowaniu określonych terminów. Prezydent wyznacza datę przeprowadzenia referendum, zgodnie z przyjętym zwyczajem w polskim prawie wyborczym, w dzień wolny od pracy, przypadającym w okresie nie dłuższym niż 4 miesiące od dnia zarządzenia referendum (tryb przeprowadzenia referendum konstytucyjnego określa ustawa). Do prezydenta należy podpisanie przyjętej w referendum konstytucji i zarządzenie jej niezwłocznego ogłoszenia w Dzienniku Ustaw RP. Oczywiście kwestia ta może być inaczej uregulowana w przyszłej Konstytucji RP (np. pominięcie referendum) i nie trudno wyobrazić sobie inne rozwiązania. Osobiście uważam, że obecna regulacja stanowi realną podstawę dla uchwalenia przyszłej ustawy zasadniczej.

IX. Stwierdzeniem sumującym doświadczenia minionych trzech lat może być to, że mimo trwających, chwilami narastających trudności politycznych i gospodarczych nie doszło do rządów prezydenckich. Obydwie prezydentury realizowane były zgodnie z Ustawą Konstytucyjną z 1989 r. Ukształtowany i sprawdzony w praktyce model instytucji prezydenta stanowi zamkniętą całość i trwałą wartość oraz argument w dyskusji nad organizacją władz naczelnych w przyszłej, pełnej konstytucji.

Przypisy

1. Przyjęty układ referatu, w sposób niezamierzony, zbliżony jest do jednego z pytań Ankiety Konstytucyjnej Komisji Konstytucyjnej Senatu RP: „prezydent – wybór, kadencja, zakres władzy, uprawnienia wobec parlamentu i rządu, odpowiedzialność” (Rozdział II punkt piąty). O wynikach tej ankiety piszę w pracy: *Instytucja prezydenta w świetle odpowiedzi na Ankietę Komisji Konstytucyjnej Senatu RP*, opublikowanej, w: „Prawo Państwowe”, Folia Iuridica 55, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1992, ss. 87–110.
2. Por. P. Sarnecki, Prezydent jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji, w: „Państwo i Prawo”, 1990, nr 11, s. 14 i nast.
3. Por. W. Sokolewicz, Kwietniowa zmiana Konstytucji, w: „Państwo i Prawo”, 1989, nr 6, s. 16.
4. Nie poruszam argumentów w toczonych od dawna dyskusjach nad możliwościami przeniesienia kompetencji Trybunału Stanu na Trybunał Konstytucyjny. Od strony teoretycznej zagadnienie to przedstawił J. Wróblewski: *Trybunał Stanu a Trybunał Konstytucyjny, związki instytucjonalne i problemy wspólne*, w: „Państwo i Prawo”, 1989, nr 8, s. 11. Por. także pracę: Ryszard Paweł Krawczyk, *Dyskusja wokół koncepcji Trybunału Stanu*, Acta Universitatis Lodzensis, Folia Iuridica 43, Łódź 1989.
5. Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego PRL, w dniu 19 lipca 1989 r., Warszawa 1989, łam 55.
6. Por. T. Szymczak, *Instytucja Prezydenta RP według Noweli Kwietniowej i w praktyce*, w: „Państwo i Prawo”, 1990, nr 10, s. 3 i nast.
7. Finansowanie wyborów reguluje ustawa o wyborze prezydenta RP, z 27 września 1990 r. Koszty związane z wyborami (z wyjątkiem ustawowo wymienionych zastrzeżeń) pokrywane są z budżetu państwa. Natomiast koszty związane ze zgłaszaniem kandydatów i prowadzoną na ich rzecz kampanią wyborczą pokrywane są ze środków finansowych podmiotów zgłaszających kandydatów.
8. Zgadzam się z poglądem A. N. Wróblewskiego, że celem nadrzędnym jest taki podział kompetencji między naczelnymi organami państwa, by nie było możliwe elastyczne ich interpretowanie w zależności od koniunkturalnych układów politycznych. Por. A. N. Wróblewski: *O Sejmie de lege ferenda*, w: „Państwo i Prawo”, Warszawa 1981, nr 1, s. 19–20.

9. Por. „Dane dotyczące działalności Biura Prawnego Kancelarii Prezydenta w kontekście drugiej rocznicy objęcia Urzędu Prezydenta RP przez Lecha Wałęsę (22.12.1990–21.12.1992)”, Druk powielony, Kancelaria Prezydenta RP, Biuro Prasowe, Warszawa, 1992.12.21.
10. Por. Prezydent do Marszałka Sejmu, „Rzeczpospolita”, z 9 września 1991 r.
11. Por. Posłowie o budżetowym piśmie prezydenta, „Gazeta Wyborcza” z 11 lutego 1991 r. Ostatnio znamieną była wymiana korespondencji między prezydentem RP i marszałkiem Sejmu RP (list prezydenta z 22.12.1992 r. i odpowiedź dzień później), dotycząca pracy Sejmu, a jak określił to prezydent „Posłowie rozjechali się do domów. Górników i rząd pozostawili samym sobie”. Odpowiedź marszałka była utrzymana w podobnym tonie, chociaż przy okazji dowiedzieliśmy się o jego stanowisku co do aktywności prezydenta i możliwości bardziej skutecznego kontaktowania się z Sejmem (np. projekty ustaw, orędzie).
12. To zawieszenie jednej z istotnych kompetencji prezydenta wzbudzało zainteresowanie nie tylko kół naukowych. Nie należy się dziwić, że już na pierwszej konferencji prasowej prezydenta RP Lecha Wałęsy padło pytanie, czy będzie rządził dekretemi. Prezydent odpowiedział: „Zastrzegam, u prezydenta dekretów nie będzie. Myślę, że powinniśmy w swoim czasie powołać autorytety, może parlamentarne, może ciało – do 10 osób, które by skutecznie, kiedy się pojawią niekorzystne rozwiązania, szybko działały”. Por. Pierwsza konferencja prasowa prezydenta RP, „Rzeczpospolita”, z 11 stycznia 1991 r.
13. Por. „Dane dotyczące działalności Biura Prawnego Kancelarii Prezydenta”, op.cit., s. 1.
14. Np. Biuro Prawne, poza innymi obowiązkami, zaopiniowało 150 projektów aktów prawnych niższego rzędu (rozporządzeń i zarządzeń), ponadto pracownicy biura brali udział w około 560 posiedzeniach komisji i podkomisji Sejmu, Urzędu Rady Ministrów, ministerstw i innych organów państwowych. Por. „Dane dotyczące działalności Biura Prawnego Kancelarii Prezydenta”, op.cit., s. 2.

Instytucja prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle małej konstytucji z 17 X 1992 r.

Uchwalenie ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym¹⁾ było wynikiem długotrwałej dyskusji, jaka toczyła się w Polsce w okresie ostatnich kilku lat. Ze względu na kontrowersyjność wielu problemów tam uregulowanych, mała konstytucja jest wyrazem swoistego kompromisu pomiędzy różnymi stanowiskami prezentowanymi zarówno przez naczelne, zainteresowane organy państwa (Sejm, Senat, prezydent, rząd), jak i przez przedstawicieli nauki prawa. Ustawę tę należy uznać za kolejny etap w pracach nad modelem ustroju Rzeczypospolitej Polskiej, którego ostateczny kształt zostanie zawarty w nowej, pełnej konstytucji. Wszystkie dotychczasowe zmiany, których wyrazem są regulacje konstytucyjne z lat 1989–1992, w tym także mała konstytucja, mają charakter przejściowy i tymczasowy, a więc nie przesądzają ostatecznego modelu ustrojowego państwa i poszczególnych jego instytucji.

Konieczność uchwalenia na okres przejściowy małej konstytucji, regulującej na nowo relacje między najwyższymi organami państwa, wynikała z krytycznej oceny dotychczasowych postanowień wprowadzonych zasadniczo w 1989 r. Wskazywano w szczególności na brak precyzyjnego rozgraniczenia kompetencji między naczelnymi organami, jak również na przeważającą rolę Sejmu w tym układzie, która była m.in. pozostałością poprzedniego okresu.

Przedmiotem niniejszego referatu jest instytucja prezydenta RP na podstawie ustawy konstytucyjnej z 17 X 1992 r. Rozważania te mają charakter przede wszystkim jureidyczny, a ze względu na ograniczoną objętość opracowania, nie zawierają propozycji co do dalszego kierunku rozwoju prezydentury w Polsce, bądź porównań z powstałymi dotychczas projektami lub założeniami nowej konstytucji.

I. Ustrojowo-prawna pozycja prezydenta RP

W trakcie prac nad małą konstytucją nie było żadnych wątpliwości co do potrzeby utrzymania w systemie naczelnych organów państwa instytucji prezydenta reaktywowanej w Polsce w 1989 r. Dotychczasowe doświadczenia, wynikające z funkcjonowania tego organu, wskazują na wyraźną potrzebę jego dalszego istnienia. Jednakże obowiązujące do tej pory regulacje konstytucyjne, będące w zasadniczej swej części wynikiem obrad przy okrągłym stole, budziły coraz więcej zastrzeżeń, zwłaszcza co do ich przydatności w zmienionych warunkach politycznych, jakie powstały po przeprowadzonych w 1990 r. wyborach prezydenckich i w 1991 r. wyborach parlamentarnych. Należy jednak stwierdzić, że mała konstytucja nie wprowadza zasadniczo nowego modelu prezydenta RP, lecz ogranicza się do dokonania częściowej modyfikacji, niekiedy bardzo istotnych, dotychczasowych regulacji. Nadal więc mamy do czynienia z systemem określanym jako prezydencko-parlamentarny, który stanowi swoistego rodzaju połączenie założeń tradycyjnego systemu parlamentarno-gabinetowego z elementami systemu prezydenckiego a nawet kanclerskiego.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że mała konstytucja w sposób jednoznaczny określa miejsce urzędu prezydenta w systemie naczelnych organów państwa, co wynika zarówno z postanowień art.1, jak i samej systematyki wewnętrznej tego aktu. Tak więc mała konstytucja wyraźnie opiera się na zasadzie podziału władz, w odróżnieniu od noweli kwietniowej z 1989 r. Prezydent RP wraz z Radą Ministrów, został zaliczony do organów władzy wykonawczej. Wzajemne stosunki pomiędzy trzema głównymi organami państwa, a mianowicie Sejmem, prezydentem i rządem, oparte są na zasadzie równowagi i zakładają sprawną ich współpracę. Szczegółowy podział zadań i usytuowanie urzędu prezydenta względem parlamentu i rządu, wzbudzały wiele kontrowersji zarówno w samym Sejmie, jak i w trakcie dyskusji pomiędzy zainteresowanymi organami. Nie wnikając w przebieg prac nad małą konstytucją i związane z tym dyskusje, możemy stwierdzić, że ostatecznie przyjęta treść tego aktu jest wypadkową poszczególnych stanowisk²⁾.

Przepisy regulujące instytucję prezydenta zostały zasadniczo skupione w rozdziale 3 małej konstytucji, zatytułowanym „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej”, a więc pomiędzy rozdziałami dotyczącymi parlamentu i rządu. Ze względu na ścisłe powiązania pomiędzy w/w organami, wiele szczegółowych regulacji, zwłaszcza w zakresie kompetencji prezydenta, zawartych jest również w rozdziale 2 (Sejm i Senat) oraz w rozdziale 4 (Rada Ministrów RP).

Bardzo istotnym dla określenia pozycji prezydenta jest postanowienie art. 31 małej konstytucji, wg którego prezydent nie może piastować żadnego innego urzędu ani być posłem lub senatorem. Tak rozumianą zasadę incompatibilitatis realizowała również dotychczasowa praktyka konstytucyjna, chociaż zakazu takiego nie przewidywały postanowienia Konstytucji RP.

Rozdział 3 małej konstytucji rozpoczyna art. 28, który określa w sposób ogólny charakter urzędu prezydenta RP oraz zakres jego zadań. Jest rzeczą charakterystyczną, że treść art. 28, w porównaniu z odpowiadającym mu art. 32 Konstytucji RP, nie uległa w zasadzie zmianie. Tak więc „Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych” (art. 28 ust.1). Jego głównym zadaniem jest czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji RP, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności terytorium oraz przestrzeganie umów międzynarodowych (art. 28 ust. 2). Tak więc nadal mamy do czynienia z używaniem tak często krytykowanym przez doktrynę nieostrych określeń w postaci: „czuwa”, „stoi na straży”³⁾. Analiza ich normatywnego znaczenia wykraczałaby poza ramy niniejszego referatu. Należy podkreślić jedynie fakt rozszerzenia zakresu aktów międzynarodowych, nad przestrzeganiem których prezydent „stoi na straży”. Dotychczas konstytucja stanowiła jedynie o „międzynarodowych sojuszach politycznych i wojskowych”, natomiast obecnie mowa jest o wszystkich umowach międzynarodowych.

II. Tryb wyboru oraz opróżnienie urzędu prezydenta RP

Zasada wyborów powszechnych, wprowadzona w wyniku noweli konstytucyjnej z 27 IX 1990 r., została utrzymana także w małej konstytucji. Szczegółowy tryb postępowania w wyborach prezydenckich reguluje nadal ustawa o wyborze prezydenta RP z 1990 r., dlatego też nie wymaga ona tutaj bliższego omówienia. Należy jedynie podkreślić, że mała konstytucja zawiera więcej postanowień dotyczących trybu wyboru, co jest wynikiem przejścia niektórych postanowień ustawy z 1990 r. do jej tekstu, np. postanowienia o wyborze bezwzględna większością głosów oraz dotyczące II tury głosowania.

Wybór prezydenta w drodze wyborów powszechnych jest przykładem włączenia niektórych elementów systemu prezydenckiego do modelu prezydentury polskiej. Poza tym wybory oparte są na zasadzie równości, bezpośredniości i tajności. Prezydent wybierany jest na lat pięć, przy czym przewidziana jest, podobnie jak poprzednio, zasada rotacji na tym stanowisku; ta sama osoba może pełnić tę funkcję tylko przez dwie kadencje. Wybrany może zostać każdy obywatel polski, który ukończył 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych (poprzednio: „korzysta z praw wyborczych do Sejmu”).

Przed objęciem swego urzędu prezydent składa wobec Zgromadzenia Narodowego przysięgę, której treść uległa pewnej modyfikacji. Przede wszystkim w przysiędze zawarte jest sformułowanie, że prezydent obejmuje ten urząd „z woli Narodu”, czego nie zawierał art. 32c ust.1 Konstytucji RP. Poza tym nastąpiło konstytucyjne usankcjonowanie możliwości złożenia przysięgi z dodatkiem treści religijnej, co miało miejsce w praktyce w trakcie składania przysięgi przez prezydenta L. Wałęsę w grudniu 1990 r. Art. 30 ust. 1 małej konstytucji stanowi, że przysięgę można złożyć z dodaniem słów „tak mi dopomóż Bóg”.

Mała konstytucja, podobnie jak dotychczasowa konstytucja, reguluje okoliczności, powodujące opróżnienie urzędu prezydenta i wymienia identyczne przyczyny, a mianowicie: śmierć, zrzeczenie się urzędu, złożenie z urzędu orzeczeniem Trybunału Stanu oraz uznanie przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności do sprawowania urzędu. Jedyna różnica dotyczy określenia większości głosów niezbędnej dla podjęcia takiej uchwały przez Zgromadzenie Narodowe. W tym przypadku mamy do czynienia z zaostrzeniem wymagań, a mianowicie z podwyższeniem większości z 3/5 do 2/3 głosów przy obecności co najmniej połowy ogólnej liczby członków Zgromadzenia.

Ze względu na fakt, że zarówno Konstytucja RP w brzmieniu z 1989 r., jak i mała konstytucja, nie przewidują instytucji wiceprezydenta, istnieje konieczność określenia kto, w razie potrzeby, będzie zastępował prezydenta w sprawowaniu jego funkcji, np. gdy urząd jest opróżniony lub gdy prezydent czasowo nie może wykonywać swych zadań. Dotychczas obowiązujące przepisy konstytucyjne stanowiły, że zastępstwo sprawowane jest przez marszałka Sejmu, natomiast mała konstytucja, wychodząc z podobnego sformułowania, przewiduje, że w przypadku, gdy także marszałek Sejmu nie może sprawować tych funkcji, zastępstwo należy do marszałka Senatu. W postanowieniach tych widzimy dbałość ustrojodawcy o zapewnienie obsady personalnej tego najwyższego stanowiska w państwie w sytuacjach nadzwyczajnych. Osoba zastępująca prezydenta korzysta ze wszystkich uprawnień i kompetencji, wynikających z tego urzędu z jednym wyjątkiem: nie może rozwiązać Sejmu (art. 49 ust. 3 małej konstytucji). Ograniczenia tego nie przewidywała poprzednio obowiązująca konstytucja.

III. Kompetencje prezydenta, określające jego związki z parlamentem

Wejście w życie Ustawy Konstytucyjnej z 17 X 1992 r. miało miejsce w trakcie trwających kadencji parlamentu i prezydenta. Spowodowało to konieczność dokonania zmian w działalności urzędujących organów w zakresie

wzajemnych stosunków. Celem podstawowym małej konstytucji, jak wynika z krótkiego wstępu, jest „usprawnienie działalności naczelnych władz Państwa”. Ewolucja wzajemnych stosunków na linii parlament – prezydent dokonywała się już pod rządem poprzednio obowiązującej konstytucji. Mała konstytucja jest więc kolejnym krokiem na drodze tego rozwoju, mającym na celu poszukiwanie optymalnych rozwiązań.

Likwidacja systemu sesyjnego i wprowadzenie permanentnych obrad Sejmu i Senatu, a także ostatecznie rezygnacja z przerw międzykadencyjnych, umożliwiła rezygnację z tych wszystkich postanowień konstytucyjnych, które regulowałyby sprawowanie określonych kompetencji parlamentu, zazwyczaj przez prezydenta, w okresie między sesjami lub między kadencjami.

Ze względu na ograniczone ramy niniejszego opracowania trudno byłoby przedstawić w sposób wyczerpujący, wszystkie regulacje dotyczące trybu funkcjonowania i wzajemnych związków prezydenta i parlamentu, a tym bardziej dokonać ich konfrontacji z praktyką. To ostatnie zresztą byłoby niemożliwe z powodu upływu zbyt krótkiego okresu od wejścia w życie małej konstytucji. Dlatego też ograniczę swą analizę do kwestii podstawowych, a zwłaszcza tych, w dziedzinie których mamy do czynienia z nowym ukształtowaniem stosunków prezydent – parlament.

Kwestią najważniejszą jest problem uprawnień prezydenta do rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji. Możliwość taka przewidziana była w dotychczasowej konstytucji, jak również uregulowana została w małej konstytucji. W obydwu przypadkach rozwiązanie następuje po zasięgnięciu opinii marszałka Sejmu i marszałka Senatu. Jednakże analiza odpowiednich postanowień konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że przyczyny przedterminowego rozwiązania parlamentu zostały uregulowane odmiennie, a zmiany w końcowym efekcie prowadzą do umocnienia pozycji prezydenta względem parlamentu. Obowiązujący do tej pory art. 30 konstytucji przewidywał trzy przyczyny rozwiązania Sejmu przez prezydenta. Natomiast art. 4 ust. 4 małej konstytucji zawiera jedynie klauzulę generalną o możliwości rozwiązania Sejmu przez prezydenta w wypadkach określonych w tej ustawie. Tak więc szczegółowa regulacja przyczyn rozwiązania zawarta jest w innych postanowieniach, a mianowicie w art. 21 ust. 4, art. 62 oraz w art. 66 ust. 5.

Przede wszystkim należy stwierdzić że ustrojodawca zrezygnował z możliwości rozwiązania parlamentu przez prezydenta, jeżeli Sejm uchwali ustawę lub podejmie uchwałę uniemożliwiającą prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych uprawnień. Postanowienie to, chociaż w praktyce nie wykorzystywane, budziło szereg wątpliwości natury teoretycznej, jak i praktycznej i było powszechnie krytykowane.

Możliwość rozwiązania Sejmu, a tym samym Senatu, z powodu nieuchwalenia ustawy budżetowej w okresie 3 miesięcy od dnia złożenia Sejmowi projektu, została przewidziana także w małej konstytucji (art. 21 ust. 4).

Najdalej idące zmiany obserwujemy w zakresie rozwiązania Sejmu przez prezydenta w związku z powoływaniem rządu. Zmiany te pozostają w ścisłym związku z odmiennym uregulowaniem procedury powoływania tego organu. Dotychczas powoływanie rządu należało w całości do kompetencji Sejmu, przy czym konstytucja nie określała żadnych terminów, w jakich czynności te powinny być dokonane. Jedynym ograniczeniem w tym zakresie była groźba rozwiązania Sejmu, jeżeli ten nie powoła rządu w ciągu trzech miesięcy od dnia przedstawienia kandydatury na stanowisko premiera przez prezydenta. Obecna procedura powoływania rządu, uregulowana w małej konstytucji, przewiduje pięć etapów postępowania w tym względzie, przy czym określone zostały ściśle terminy dokonywania poszczególnych czynności. Szczegółowa procedura ta zostanie omówiona w dalszej części referatu. W sytuacji niemożności sformowania rządu, a więc dopiero po wyczerpaniu możliwości przewidzianych w kolejnych etapach postępowania, prezydent może rozwiązać Sejm. I tak, jeżeli rząd nie zostanie powołany w kolejnych czterech etapach, prezydent może rozwiązać Sejm, albo też w ciągu 14 dni może powołać samodzielnie Radę Ministrów, jednakże na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. Z powyższego wynika, że uprawnienie prezydenta do rozwiązania Sejmu ma charakter fakultatywny. Kolejna możliwość rozwiązania Sejmu przez prezydenta, jednakże już o charakterze obligatoryjnym, istnieje w sytuacji, gdy Sejm nie uchwali wotum zaufania dla rządu powołanego przez prezydenta na 6 miesięcy (a więc w 5 etapie procedury tworzenia rządu) bądź też nie uchwali wotum nieufności dla tego rządu z jednoczesnym dokonaniem wyboru prezesa Rady Ministrów, powierzając mu misję utworzenia nowego rządu.

Ostatnia możliwość rozwiązania Sejmu przez prezydenta związana jest z uchwaleniem wotum nieufności dla rządu. Jeżeli Sejm uchwali wotum nieufności, prezydent nie ma obowiązku przyjęcia dymisji rządu; może także rozwiązać Sejm. Jednakże prezydentowi nie przysługuje prawo do rozwiązania Sejmu, jeżeli ten wraz z uchwaleniem wotum nieufności dokona wyboru prezesa Rady Ministrów (tzw. konstruktywne wotum nieufności).

Do tradycyjnych kompetencji prezydenta należy podpisywanie i ogłaszanie ustaw uchwalanych przez Sejm i Senat. Nie wnikając w skomplikowaną procedurę uchwalenia ustaw, w której to dziedzinie zostały wprowadzone istotne zmiany zarówno na podstawie nowego regulaminu Sejmu z 30 VII 1992 r.⁴⁾, jak i małej konstytucji, a których przedstawienie wykraczałoby poza ramy niniejszego referatu, należy stwierdzić, że zakres uprawnień prezydenta w tej dziedzinie nie uległ zasadniczej zmianie. Mamy jedynie do czynienia z precyzyjniejszym uregulowaniem roli poszczególnych organów.

Nie uległo zmianie uprawnienie prezydenta do występowania z inicjatywą ustawodawczą. Ustawy uchwalone przez Sejm i Senat przedstawiane są prezydentowi do podpisu. Do istotnych kompetencji prezydenta należy

prawo odmowy podpisania ustawy i zwrócenia się z umotywowanym wnioskiem do Sejmu o ponowne jej rozpatrzenie (prawo weta, w tym przypadku o charakterze zawieszającym). Instytucja ta przewidziana była także w noweli kwietniowej z 1989 r. i w niezmienionej formie przyjęta została w małej konstytucji. Sejm może odrzucić weto prezydenta poprzez ponowne uchwalenie ustawy większością 2/3 głosów. Mała konstytucja utrzymała również uprawnienia prezydenta do występowania z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy z konstytucją. Dotychczasowa regulacja konstytucyjna nastroczała wątpliwości co do tego, czy prezydent z uprawnienia tego może korzystać przed, czy również po wykorzystaniu weta wobec ustawy. Analiza art. 18 ust. 3 małej konstytucji prowadzi do wniosku, że prezydent może wystąpić z wnioskiem do Trybunału po uprzednim zastosowaniu weta, chociaż postanowienie art. 18 ust. 4 nie wyklucza możliwości wystąpienia z takim wnioskiem bez uprzedniego wykorzystania weta wobec ustawy ("przed podpisaniem ustawy..."). Mała konstytucja określa również konsekwencje uznania przez Trybunał ustawy za zgodną z konstytucją: prezydent nie może odmówić podpisania takiej ustawy.

Nowym, bardzo istotnym uprawnieniem prezydenta jest przyznanie prawa do zarządzania referendum w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa (art. 19 małej konstytucji). Dotychczas uprawnienie takie przysługiwało wyłącznie Sejmowi; obecnie zarówno Sejmowi, jak i prezydentowi, przy czym prezydent może zarządzić referendum tylko za zgodą Senatu wyrażoną w formie uchwały podjętej bezwzględną większością głosów.

Do kompetencji prezydenta należała i należy ratyfikacja i wypowiedzanie umów międzynarodowych. Mała konstytucja przewiduje przy tym obowiązek zawiadamiania o powyższych faktach Sejmu i Senatu, nie wiążąc jednak z tym żadnych konsekwencji. Przewidziana jest także konieczność uzyskania uprzedniej zgody na ratyfikację i wypowiedzenie w formie ustawy w stosunku do określonych kategorii umów międzynarodowych. Art. 32g, dotychczas obowiązującej konstytucji, wymagał zgody Sejmu (która również była wyrażana w formie ustawy, a więc w konsekwencji także przy współudziale Senatu) jedynie na ratyfikację umów, pociągających za sobą obciążenia finansowe państwa lub konieczność zmian w ustawodawstwie. Art. 33 małej konstytucji rozciąga ten wymóg także na wypowiedzenie i rozszerza katalog takich umów, zaliczając do tej grupy również umowy dotyczące granic państwa oraz sojusze obronne.

Do tradycyjnych kompetencji prezydenta należą także czynności związane z wyborami do parlamentu oraz rozpoczęciem działalności nowowybranych izb. Zgodnie z art. 4 ust. 2 Małej Konstytucji, prezydent zarządza wybory do Sejmu i Senatu. Dotyczy to zarówno wyborów związanych z zakończeniem kadencji, jak i wyborów w razie przedterminowego rozwiązania Sejmu przez prezydenta lub na podstawie uchwały samego Sejmu. Poza tym do zadań prezydenta należy zwołanie pierwszych posiedzeń nowowybranego Sejmu i Senatu w ciągu miesiąca od dnia wyborów. Prezydent powołuje także marszałka – seniora, który przewodniczy obradom pierwszego posiedzenia Sejmu, natomiast sam otwiera pierwsze posiedzenie Senatu, chyba że w razie konieczności i w tym wypadku zostanie to przekazane również marszałkowi – seniorowi powołanemu przez prezydenta⁵⁾.

Do pozostałych kompetencji prezydenta, wynikających z jego związków z Sejmem należą: prawo występowania do Sejmu z wnioskiem o powołanie lub odwołanie prezesa Narodowego Banku Polskiego oraz prawo występowania z podobnymi wnioskami w stosunku do I prezesa Sądu Najwyższego; pozostali sędziowie są powoływani przez prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa. Powyższe uprawnienia prezydent posiadał również we wcześniejszych regulacjach konstytucyjnych.

Nowym postanowieniem zawartym w małej konstytucji jest natomiast uprawnienie prezydenta do zwracania się z orędziem do Sejmu lub do Senatu. Art. 39 stanowi, że treść zawarta w orędziu nie może stanowić przedmiotu debaty parlamentarnej.

IV. Kompetencje prezydenta określające jego związki z rządem

Mała konstytucja zalicza prezydenta oraz rząd do organów państwa w zakresie władzy wykonawczej. Prezydent nie jest jednak szefem władzy wykonawczej. Oznacza to, że mamy tutaj do czynienia z dwustopniową egzekutywą, podobnie jak w tradycyjnym systemie parlamentarno-gabinetowym. Art. 52 ust. 1 zawiera domniemanie kompetencji na rzecz Rady Ministrów w sprawach rządzenia państwem: „Rada Ministrów podejmuje decyzje we wszystkich sprawach polityki państwa, których ustawa konstytucyjna lub inna ustawa nie zastrzegły dla prezydenta albo innego organu administracji państwowej bądź samorządu”. Prezydent natomiast spełnia rolę arbitra z szerokimi uprawnieniami. Art. 38 małej konstytucji stwarza ku temu szerokie możliwości oddziaływania: prezes Rady Ministrów zobowiązany jest do informowania prezydenta o podstawowych problemach, będących przedmiotem pracy rządu. W sytuacjach wyjątkowych, a mianowicie w sprawach szczególnej wagi dla państwa, prezydent może zwoływać posiedzenia Rady Ministrów (RM) i przewodniczyć im (art. 38 ust. 2). Tego rodzaju instytucja Rady Gabinetowej przewidziana była również w art. 32f ust. 1 pkt 8 Konstytucji RP.

Zasadnicze znaczenie dla oceny układu wzajemnych stosunków pomiędzy prezydentem i rządem, jak również pomiędzy obydwoma tymi organami a Sejmem, posiada kwestia powoływania rządu oraz jego odpowiedzialności.

W tej dziedzinie mała konstytucja zawiera całkowicie nowe regulacje i przewiduje swoistego rodzaju kompromis między Sejmem a prezydentem. Celem tego kompromisu jest stworzenie możliwości powołania silnego rządu, tzn. dysponującego poparciem większości w Sejmie. Jeżeli okaże się to niemożliwe, należy powołać rząd „słabszy”, a gdy i to się nie powiedzie, prezydent musi rozwiązać Sejm⁶⁾.

Tak, jak była już o tym mowa wcześniej, mała konstytucja przewiduje pięć, kolejno po sobie następujących, etapów procedury tworzenia rządu. Etap pierwszy polega na desygnowaniu przez prezydenta prezesa RM oraz powołaniu na jego wniosek pełnego składu RM. Czynności te powinny być dokonane w ciągu 14 dni od pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji rządu. W ten sposób powołana Rada Ministrów powinna uzyskać wotum zaufania ze strony Sejmu wyrażonego bezwzględną większością głosów (art. 57).

W przypadku niemożności powołania rządu w powyższy sposób, dochodzi do drugiego etapu procedury, w którym inicjatywa formowania rządu należy do Sejmu. W ciągu kolejnych 21 dni Sejm może wybrać premiera oraz zaproponowany przez niego skład rządu, również bezwzględną większością głosów. Prezydent w takim wypadku ma obowiązek powołania wybranego w ten sposób rządu.

W obydwu etapach mamy do czynienia z utworzeniem rządu dysponującego poparciem bezwzględnej większości głosów w Sejmie, co decydować będzie o jego stabilności.

Jeżeli okaże się, że obydwie możliwości nie zakończą się sformowaniem rządu, dochodzi do trzeciego etapu, w trakcie którego inicjatywa tworzenia rządu przechodzi znów w ręce prezydenta. Prezydent powołuje prezesa, a na jego wniosek całą Radę Ministrów, która dla podjęcia swych czynności powinna uzyskać wotum zaufania ze strony Sejmu uchwalanego jednakże zwykłą większością głosów. Gdy i to nie doprowadzi do utworzenia rządu, w kolejnym etapie inicjatywa należy ponownie do Sejmu, który wybiera prezesa RM oraz proponowany przez niego skład rządu, z tym, że uchwała podejmowana jest zwykłą większością głosów. Jeżeli Sejm dokona takiego wyboru w ciągu 21 dni, prezydent ma obowiązek powołania tego rządu. W tym przypadku mała konstytucja przewiduje, że jedynie powołanie ministrów spraw zagranicznych, obrony narodowej i spraw wewnętrznych powinno nastąpić po zasięgnięciu opinii prezydenta, co jest w pełni uzasadnione ze względu na szczególne uprawnienia prezydenta w tych dziedzinach.

W przypadku nie powołania rządu w ostatnim trybie, co w efekcie oznacza brak możliwości efektywnego działania ze strony Sejmu oraz niemożność współdziałania pomiędzy Sejmem i prezydentem, może dojść do piątej i ostatniej próby utworzenia rządu. Należy jednak podkreślić, że możliwość ta ma charakter fakultatywny, w odróżnieniu od poprzednich czterech etapów, które muszą zostać kolejno wykorzystane bez możliwości pominięcia któregośkolwiek. Zgodnie z art. 62 małej konstytucji prezydent, po bezskutecznych wszystkich powyższych próbach utworzenia rządu, może rozwiązać Sejm i szukać możliwości wyjścia z sytuacji w drodze nowych wyborów, bądź też może w ciągu 14 dni powołać rząd samodzielnie, bez poparcia ze strony Sejmu, jednakże na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. Jeżeli przed upływem tego terminu Sejm nie uchwali wotum zaufania dla rządu lub nie dokona wyboru nowego prezesa RM, następuje obligatoryjne rozwiązanie Sejmu.

Mała konstytucja w sposób szczegółowy określa sytuacje kiedy prezes RM składa na ręce prezydenta dymisję rządu. Są to następujące okoliczności (art. 64):

- ukonstituowanie się nowowybranego Sejmu,
- rezygnacja z dalszego pełnienia funkcji,
- nieudzielenie przez Sejm wotum zaufania rządowi,
- uchwalenie wotum nieufności przez Sejm.

We wszystkich wymienionych powyżej przypadkach, z wyjątkiem ostatniego, prezydent ma obowiązek przyjęcia dymisji, co powoduje konieczność podjęcia czynności, mających na celu powołanie nowego rządu. Tylko w przypadku uchwalenia przez Sejm wotum nieufności rządowi, prezydent może przyjąć dymisję lub rozwiązać Sejm. Mamy tutaj do czynienia z istotną przewagą prezydenta nad Sejmem, która może okazać się jednak pozorną, jeżeli Sejm jest w stanie uchwalić tzw. konstruktywne wotum nieufności, tzn. dokonać jednoczesnego wyboru prezesa Rady Ministrów.

Rada Ministrów i poszczególni jej członkowie ponoszą odpowiedzialność polityczną jedynie przed Sejmem egzekwowaną w formie wotum nieufności uchwalonego bezwzględną większością głosów. Wotum nieufności może dotyczyć całej Rady Ministrów, o czym była mowa powyżej, jak również poszczególnych ministrów. Minister, wobec którego Sejm uchwalił wotum nieufności, składa dymisję, a prezydent ma obowiązek jej przyjęcia. Wnioski o uchwalenie wotum nieufności dla całego rządu i poszczególnych ministrów mogą być zgłaszane przez co najmniej 46 posłów i nie mogą być głosowane wcześniej niż po upływie 7 dni od ich przedstawienia. Ograniczenie powyższe oznacza, że wnioski takie nie mogą być zgłaszane w sposób samodzielny przez kluby parlamentarne o mniejszej liczbie członków.

Zmiany na stanowiskach w łonie rządu mogą być dokonywane nie tylko z inicjatywy Sejmu na skutek uchwalenia wotum nieufności, lecz także na wniosek prezesa RM skierowany do prezydenta. Poza tym każdy z ministrów może złożyć rezygnację na ręce prezesa RM.

Bardzo istotną zmianą w zakresie wzajemnych stosunków pomiędzy parlamentem, prezydentem i rządem jest przewidziana w małej konstytucji możliwość udzielenia przez Sejm, w drodze ustawy uchwalanej bezwzględną większością głosów, upoważnienia dla Rady Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Instytucja rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez rząd zlikwiduje dotychczasowy monopol parlamentu w dziedzinie ustawodawstwa i wypełni lukę, jaka powstała w 1989 r., kiedy to zrezygnowano z dekretów z mocą ustawy, nie przekazując kompetencji do ich wydawania ani prezydentowi, ani rządowi. Na temat konieczności upoważnienia prezydenta lub rządu do wydawania dekretów lub rozporządzeń z mocą ustawy toczyła się w okresie ostatnich kilku lat ożywiona dyskusja. Do Sejmu X kadencji zostało zgłoszonych kilka projektów ustaw konstytucyjnych, dotyczących m.in. tego zagadnienia. Ostatecznie problem ten znalazł rozwiązanie w małej konstytucji. Analiza charakteru i roli tej kategorii aktów normatywnych wykraczałaby poza ramy tego referatu.

W związku z wprowadzeniem tego rodzaju rozporządzeń, prezydentowi zostały przekazane dodatkowe uprawnienia. Rozporządzenia z mocą ustawy są podpisywane przez prezydenta, który także zarządza ich ogłoszenie w Dzienniku Ustaw RP. Prezydent może jednak, podobnie jak i w stosunku do ustaw, wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności rozporządzenia z konstytucją. Prezydent może także odmówić podpisania rozporządzenia z mocą ustawy i w ciągu 14 dni zwrócić je Radzie Ministrów, co powoduje zakończenie postępowania. Odmowa podpisania posiada więc charakter weta absolutnego. Zwrócone przez prezydenta rozporządzenia z mocą ustawy Rada Ministrów może wnieść jedynie do Sejmu w postaci projektu ustawy (art. 23 małej konstytucji).

Mała konstytucja, podobnie jak i dotychczas obowiązująca konstytucja, przewiduje instytucję kontrasygnaty aktów prawnych prezydenta. Jednakże sposób i zakres regulacji, zawarty w obydwu aktach jest zasadniczo odmienny. Dotychczasowy art. 32f ust. 2 konstytucji stanowił jedynie, że ustawa wydana w terminie późniejszym określi akty prawne prezydenta, wymagające kontrasygnaty premiera. Ustawa taka nigdy nie została uchwalona, co w praktyce oznaczało, że wszystkie akty prezydenta dochodziły do skutku bez żadnej kontrasygnaty. Dopiero mała konstytucja wypełniła powstałą w ten sposób lukę. Art. 46 stanowi, że akty prawne prezydenta dla swej ważności wymagają kontrasygnaty prezesa RM lub właściwego ministra. Tego rodzaju ogólna regulacja nie oznacza jednak, że wszystkie akty prezydenta wymagają kontrasygnaty. Wyjątki od tej reguły przewidziane zostały w art. 47 małej konstytucji i obejmują one m.in. rozwiązywanie Sejmu, inicjatywę ustawodawczą, wnioski do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności ustawy lub rozporządzenia z mocą ustawy z konstytucją, desygnowanie premiera i powoływanie rządu, przyjmowanie dymisji rządu, zwoływanie posiedzeń Rady Ministrów i wiele innych kompetencji wykonywanych przez prezydenta w ramach tradycyjnych funkcji głowy państwa. Regulacja ta polega więc na dokonaniu ścisłego podziału wszystkich kompetencji prezydenta, czego nie można było uzgodnić w trakcie prac nad nowelą kwietniową z 1989 r., na dwie grupy: tych, które nie wymagają kontrasygnaty i zostały w sposób enumeratywny wymienione w art. 47 małej konstytucji oraz pozostałych, które wymagają podpisu premiera lub właściwego ministra. Metoda regulacji podobna jest więc do rozwiązania zawartego w Konstytucji kwietniowej z 1935 r., chociaż występują zasadnicze różnice co do zakresu obydwu kategorii aktów prezydenta.

V. Akty prawne prezydenta

O dyskusji i propozycjach przekazania prezydentowi prawa do wydawania dekretów z mocą ustawy w okresie 1989–1992 r. była już mowa wcześniej. Ostatecznie mała konstytucja przyjęła odmienne rozwiązanie, przekazując prawo do wydawania aktów z mocą ustawy do zakresu działania Rady Ministrów. Do kompetencji prezydenta należy jedynie wydawanie rozporządzeń i zarządzeń w celu wykonania ustaw i na podstawie udzielonych w nich upoważnień. Szczegółowe postanowienia ustaw będą rozstrzygały problem, jaki akt w konkretnym przypadku powinien zostać wydany przez prezydenta. Natomiast w zakresie realizacji swoich uprawnień ustawowych prezydent wydaje tylko zarządzenia. Mała konstytucja przewiduje generalną zasadę kontrasygnowania wszystkich aktów prawnych prezydenta przez premiera lub właściwego ministra, z wyjątkiem tych, które zostały wymienione w art. 47, o czym była mowa powyżej.

VI. Pozostałe kompetencje prezydenta RP

W zakresie tradycyjnych kompetencji, wykonywanych przez prezydenta w charakterze głowy państwa, mała konstytucja powtarza w zasadzie dotychczasowe regulacje. Zgodnie z art. 32 prezydent sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków zagranicznych. W praktyce prezydent wykonuje swe funkcje w tej dziedzinie za pośrednictwem ministra spraw zagranicznych. Prezydent mianuje i odwołuje przedstawicieli dyplomatycznych RP w innych państwach oraz przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli innych państw.

Do tej samej grupy kompetencji możemy zaliczyć stosowanie prawa łaski (art. 43), nadawanie i zwalnianie z obywatelstwa polskiego (art. 41), nadawanie orderów i odznaczeń (art. 44) itp.

Na szczególną uwagę zasługują kompetencje prezydenta w dziedzinie zwierzchnictwa nad Siłami Zbrojnymi RP oraz wprowadzania stanów nadzwyczajnych w państwie.

1. Prezydent jako zwierzchnik Sił Zbrojnych RP

Art. 34 małej konstytucji stanowi, że prezydent sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego państwa. Organem doradczym prezydenta w tym zakresie jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego, organ istniejący już w praktyce przed uchwaleniem małej konstytucji. W ten sposób została usankcjonowana dotychczasowa praktyka, a organ ten uzyskał rangę konstytucyjną.

W osobie prezydenta skupione zostało najwyższe zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi RP; poprzednio prezydent był określany w konstytucji jako „jedynie” zwierzchnik Sił Zbrojnych. Nie przewiduje się dalszego istnienia Komitetu Obrony Kraju, który to organ zaprzestał swego funkcjonowania jeszcze przed uchwaleniem małej konstytucji. Nowymi uprawnieniami prezydenta, przewidzianymi w konstytucji, są: mianowanie i zwalnianie w porozumieniu z ministrem obrony narodowej szefa Sztabu Generalnego, mianowanie i zwalnianie na wniosek ministra obrony narodowej zastępców szefa Sztabu Generalnego, dowódców rodzajów Sił Zbrojnych oraz dowódców okręgów wojskowych. Te ostatnie regulacje mają na celu precyzyjne określenie roli poszczególnych organów w zakresie polityki personalnej na najwyższych stanowiskach dowodzenia Siłami Zbrojnymi i wyeliminowanie ewentualnych konfliktów, do jakich dochodziło pod rządem poprzedniej konstytucji, która nie regulowała tych zagadnień.

Istotną zmianę obserwujemy także w zakresie powoływania głównodowodzącego Siłami Zbrojnymi. Naczelnego Wodza na okres wojny mianuje prezydent. Do tej pory, na podstawie art. 26 ust. 2 konstytucji, mianowanie Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych należało do Sejmu, a gdy Sejm nie obradował, aktu tego dokonywał prezydent.

2. Wprowadzanie stanów nadzwyczajnych w państwie

Mała konstytucja, podobnie jak i Konstytucja RP, przewiduje trzy rodzaje stanów nadzwyczajnych: stan wojny, stan wojenny i stan wyjątkowy.

Konstytucyjna regulacja trybu oraz przyczyn wprowadzenia stanu wojny nie uległa zmianie. Treść art. 24 ust. 1 małej konstytucji jest powtórzeniem art. 26 ust. 1 Konstytucji RP. Tak więc decyzję o wprowadzeniu stanu wojny może podjąć tylko Sejm w razie dokonania zbrojnego napadu na RP albo gdy z umów międzynarodowych wynika konieczność wspólnej obrony. Jedynie, kiedy Sejm nie obraduje, o stanie wojny postanawia prezydent.

Natomiast decyzja o wprowadzeniu stanu wojennego oraz wyjątkowego należy, podobnie jak i poprzednio, wyłącznie do prezydenta. Jedyną zmianą w tym zakresie jest postanowienie, że przedłużenie stanu wyjątkowego może nastąpić tylko za zgodą Sejmu; do tej pory zgodą Sejmu i Senatu.

VII. Odpowiedzialność prezydenta RP

Szczególna pozycja prezydenta wymaga dokładnego uregulowania zasad odpowiedzialności. Mała konstytucja w tym zakresie utrzymuje stan dotychczasowy. Tak więc prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej za sprawowanie swych funkcji. Odpowiedzialność ta, za pośrednictwem kontrasygnaty, została przeniesiona na Radę Ministrów. Jedynie za naruszenie konstytucji lub ustaw oraz za popełnione przestępstwa prezydent może być postawiony w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Decyzja należy do Zgromadzenia Narodowego, które podejmuje uchwałę większością co najmniej 2/3 ogólnej liczby członków Zgromadzenia. Utrzymany więc został podwójny charakter odpowiedzialności prezydenta: z jednej strony jest to odpowiedzialność konstytucyjna za delikt konstytucyjny, z drugiej strony mamy do czynienia z odpowiedzialnością karną za przestępstwa.

Przypisy:

1. DzU, Nr 84, poz. 426.
2. Szczególnie interesująca w tym względzie jest dyskusja, jaka toczyła się w Sejmie i Senacie nad projektem Małej Konstytucji. Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 22 posiedzenia Sejmu RP, Warszawa 1992, s. 182–a254 oraz 277–310; Sprawozdanie stenograficzne z 21 posiedzenia Senatu RP, Warszawa 1992, s. 7–41 oraz 57–81; Sprawozdanie stenograficzne z 27 posiedzenia Sejmu RP, Warszawa 1992, s. 96–127.
3. Por. W. Sokolewicz: Kwietniowa zmiana Konstytucji, w: Państwo i Prawo 1989, nr 6, s. 16; T. Szymczak: Prezydent RP, w: Materiały pomocnicze do nauki prawa konstytucyjnego (1980–1991), Łódź 1992, s. 36.
4. MP, nr 26, poz. 185.
5. Zob. art. 3 Małej Konstytucji w związku z art. Regulaminu Sejmu z 1992 r. oraz art. 26 i 27 Regulaminu Senatu z 23 XI 1990 r.
6. W. Osiatyński: Skazani na oryginalność, w: Gazeta Wyborcza z 29–30 sierpnia 1992, s. 9.

