

Stenogram z konferencji

Instytucja prezydenta we współczesnym świecie

w dniach 22–23 lutego 1993 r.

(Początek konferencji o godzinie 10 minut 30)

(Konferencji przewodniczy senator Jerzy Stępień)

Przewodniczący:

W imieniu Komisji Konstytucyjnej Senatu i pana senatora Piotrowskiego, którego mam zaszczyt zastępować z uwagi na jego chorobę, serdecznie witam państwa na naszym seminarium organizowanym przez senacką Komisję Konstytucyjną pod patronatem pani marszałek Alicji Grześkowiak.

Proszę państwa, nie jestem w stanie wymienić wszystkich obecnych tutaj z imienia i nazwiska, bardzo serdecznie wszystkich witam, dostrzegając znakomitych przedstawicieli Kancelarii Prezydenta, Sejmu, Sądu Najwyższego, katedr prawa konstytucyjnego. Szczególnie serdecznie chciałbym przywitać dzisiejszych prelegentów.

Wydaje się, że chociaż współcześnie wszystkie narody wiążą się w państwa konstytucjami, to w naszym kraju, przynajmniej ja, nie czuję tego silnego związania konstytucją. Przede wszystkim dlatego, że w gruncie rzeczy dopiero oczekujemy na ten akt, który będzie na miarę naszych oczekiwań i nadziei.

Dlatego ogromnie ważną rzeczą są tego rodzaju spotkania w czasie, kiedy myślimy o przyszłej konstytucji, kiedy nad nią pracujemy. Sądzę, że to seminarium będzie miało wielkie znaczenie w pracach nad przyszłą konstytucją.

Proszę o zabranie głosu panią marszałek Alicję Grześkowiak.

Wicemarszałek Alicja Grześkowiak:

Panie Przewodniczący i Senatorze! Wielce Szanowne Panie i Panowie!

Senat Rzeczypospolitej pierwszej kadencji 7 grudnia 1989 roku powołał senacką Komisję Konstytucyjną i wybrana zostałam w skład tej komisji. Dnia 30 grudnia tamtego roku komisja wybrała mnie na przewodniczącą. Najważniejszym owocem działalności komisji pozostał projekt konstytucji. Kierowałam pracami nad projektem i byłam współautorką tego projektu, a jeszcze inni współautorzy są także obecni na tej sali, wśród nich pan senator Jerzy Stępień oraz pan profesor Jerzy Pietrzak. Stąd właśnie niejako merytoryczny

tytuł mojego patronatu nad dzisiejszą konferencją, patronatu w roli wicemarszałka Senatu Rzeczypospolitej drugiej kadencji, będącego także członkiem senackiej Komisji Konstytucyjnej.

Polska odzyskawszy, po latach rządów komunistycznych, suwerenność i wolność, musi dopiero zbudować swój nowy ustroj konstytucyjny. Obowiązująca, tak zwana mała konstytucja jest przecież rozwiązaniem prowizorycznym, choć zapewne jej kształt i funkcjonowanie w praktyce nie pozostaną bez wpływu na przyszłą konstytucję.

W dziedzinie prac konstytucyjnych niezmiernie ważna jest sprawa refleksji naukowej, w tym również studiów porównawczych i historycznych. Nie wyobrażam sobie tworzenia nowego polskiego ustroju konstytucyjnego bez poznania rozwiązań i doświadczeń ustrojowych innych państw, zwłaszcza tych, które szczytą się tradycją demokratyczną.

Nie można też budować nowego ustroju w Polsce bez uwzględnienia naszej polskiej tradycji konstytucyjnej. Błędem byłoby jednak, zarówno kopiowanie wzorów zagranicznych, jak i też zafascynowanie się wyłącznie własnym dorobkiem konstytucyjnym. Błędem byłoby także budowanie ustroju na dzisiaj, bez myśli o przyszłości. Politycy, którzy często w decydującej mierze przesadzają o kierunku ustrojowych rozwiązań nie zawsze są skłonni o tych sprawach pamiętać.

Wybór tematyki dzisiejszej konferencji nie jest przypadkowy. Prezydentura należy do podwalin ustroju państwowego, jej kształt determinuje charakter tego ustroju, pozycję innych organów władzy państwowej.

Głęboko w to wierzę, że konferencja nasza – będąca naukowym, porównawczym studium koncepcji prezydentury, funkcjonującej w różnych państwach i zarysowanej w różnych polskich projektach konstytucyjnych – przyczyni się do opisania urzędu prezydenta Rzeczypospolitej w nowej konstytucji, w sposób najlepiej urzeczywistniający zasadę podziału i równowagi, ale także i harmonii władzy.

Dziękuję za powierzenie mi patronatu nad dzisiejszą konferencją, cieszę się bardzo, że mogę w niej wziąć udział i życzę wszystkim państwu takich obrad, by przyniosły one dobro dla przyszłej konstytucji.

Cieszę się, że jest pośród nas, przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego,

albowiem sędzę, że ta nasza refleksja naukowa powinna być również znana Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego. Dziękuję.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. Proszę państwa, wśród nas na sali jest nestor polskich konstytucjonalistów, pan profesor Waław Szyszkowski. Bardzo serdecznie zapraszam pana profesora do prezydium w celu objęcia przewodnictwa merytorycznej już części naszego seminarium. Bardzo proszę.

Przewodniczący Waław Szyszkowski:

Dziękuję serdecznie za wybór. Jest to zaszczyt ze względu na obecnych i miejsce, w którym teraz jestem oraz, oczywiście, sam temat konstytucyjny seminarium.

Proszę szanownych państwa! Na porządku dziennym mamy na sesji przedpołudniowej cztery referaty. Pierwszy referat: „Prezydent V Republiki Francuskiej w świetle rozwiązań konstytucyjnych i praktyki”, pani Profesor Ewa Gdulewicz. Następny referat będzie profesora Witkowskiego o prezydencie Republiki Włoskiej. Po tym referacie nastąpi kwadransowa przerwa. Pani profesor, proszę uprzejmie o zabranie głosu.

Profesor Ewa Gdulewicz:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo! Ponieważ referaty, jak wszyscy wiedzą, zostały wydrukowane, postaram się w tym krótkim wystąpieniu zwrócić uwagę tylko na niektóre z licznych zagadnień związanych z pozycją prezydenta Francji V Republiki, tak według konstytucji, jak i w praktyce.

Pozwolę sobie przypomnieć genezę tej konstytucji. Podobnie jak wiele innych ustaw konstytucyjnych, także i Konstytucja V Republiki tworzona była w i dla określonej sytuacji. W przypadku Francji było to załamanie się systemu parlamentarnego, niezdolność do uporania się zarówno z zewnętrznymi problemami, na przykład wojna algijska, jak i wewnętrznym kryzysem państwa.

Niedomaganiom parlamentaryzmu, za które uważano między innymi rozbicie partyjne i słabość kolejnych rządów, zapobiec miały nowe, oparte na zupełnie odmiennych podstawach, regulacje prawno-konstytucyjne.

Wyrażnie to stwierdził Michel Debr w Radzie Stanu, kiedy przedstawiając projekt konstytucji, powiedział w ten sposób: „Ponieważ we Francji stabilność rządu nie może być osiągnięta w wyniku wyborów, powinna wynikać z regulacji konstytucyjnych”. Nowo przyjęte regulacje konstytucyjne były zaś wynikiem kompromisu pomiędzy dwiema koncepcjami, pomiędzy koncepcją generała de Gaulle’a, zwolennika silnej, jednoosobowej, ponadpartyjnej władzy wykonawczej a rzeczywistymi ustrojami parlamentarnego.

W rezultacie powstał ustrój swoisty, ustrój oryginalny, łączący dyspozycje właściwe różnym modelom

rządu, co nie pozostało bez wpływu na dalsze, praktyczne funkcjonowanie tego ustroju.

Co było specyfiką rozwiązań konstytucyjnych, czy zasad ustroju politycznego? Za taką specyfikę należy uznać rozdzielenie władzy ustawodawczej od wykonawczej, ale w sposób zapewniający dominującą pozycję władzy wykonawczej. Przewaga władzy wykonawczej przejawia się w usytuowaniu instytucji prezydenta, ale także we wzajemnych stosunkach pomiędzy rządem a parlamentem.

Powoływany przez prezydenta rząd, choć nadal odpowiedzialny przed parlamentem, a ściślej mówiąc przed Zgromadzeniem Narodowym, nie musi ubiegać się o zaufanie parlamentu. To rząd, a nie parlament określa i prowadzi politykę narodu. To rząd dysponuje administracją i siłami zbrojnymi, posiada własny zakres uprawnień prawotwórczych, prawo do wydawania dekrétów, może także ubiegać się w parlamencie o upoważnienie do wydawania aktów z mocy ustawy, ordonansu oraz wyposażony jest w tak liczne przywileje w procesie ustawodawczym, iż nie bez racji uważa się, że to właśnie rząd jest rzeczywistym kierownikiem procesu stanowienia praw.

Ten konstytucyjny układ stosunków pomiędzy rządem a zrationalizowanym parlamentem odbiega więc dalece od przyjętego w systemach parlamentarnych stopnia współdziałania tych organów. Nie pozostaje to bez znaczenia także dla kształtowania się stosunków pomiędzy prezydentem, parlamentem a rządem.

Jeżeli chodzi o ustrojową pozycję prezydenta, to określona została ona w słynnym już artykule 5 konstytucji. Artykuł ten sformułowany został w sposób bardzo ogólny, wywoływał i wywołuje do dzisiaj spory doktrynalne. Nie ulega jednak wątpliwości, że wskazuje on na zamiar szczególnego usytuowania głowy państwa w konstytucyjnym systemie organów. Na mocy tego artykułu powierzono prezydentowi pełnienie trzech zasadniczych funkcji, czy inaczej, jak niektórzy Francuzi to określają, wielkich misji.

Jest to funkcja strażnika konstytucji, arbitra prawidłowego funkcjonowania władz publicznych i gwaranta niepodległości narodowej. Sposób realizacji tych konstytucyjnych funkcji określony został przez poszczególne, techniczne niejako, dyspozycje ustawy konstytucyjnej, przyznające prezydentowi konkretne już kompetencje.

Dla ustrojowej pozycji prezydenta Francji nieobojętny jest też sposób obsadzania tego stanowiska i prawna regulacja zasad jego odpowiedzialności. Jeżeli chodzi o sposób obsadzania urzędu prezydenta, to od 1962 roku prezydent wybierany jest przez naród na 7 lat w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim. Ten tryb wyborów nie tylko wzmacnia autorytet polityczny prezydenta, ale także wpłynął na sposób interpretacji jego konstytucyjnych uprawnień.

Z konstytucyjną, wyeksponowaną pozycją prezydenta nie korespondują zasady dotyczące jego odpowiedzialności. W gruncie rzeczy sposób odpowiedzialności prezydenta został uregulowany według klasycznej zasady systemu parlamentarno-gabinetowego.

Prezydent, mimo iż wiele jego aktów uwolnionych jest od kontrasygnaty, nie może być pociągnięty przez parlament do odpowiedzialności politycznej, może natomiast być pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej.

Katalog konstytucyjnych kompetencji prezydenta przedstawiłam szczegółowo w referacie, nie ma więc chyba powodu, żeby do niego wracać. Może tylko przypomnijmy dla porządku, że prezydentowi, jako strażnikowi konstytucji, przysługują szczególnie uprawnienia przy zmianie konstytucji: prawo mianowania trzech członków, w tym przewodniczącego Rady Konstytucyjnej, prawo występowania do Rady Konstytucyjnej z wnioskiem o stwierdzenie konstytucyjności ustaw i umów międzynarodowych.

Jako arbiter prawidłowego funkcjonowania władz publicznych, prezydent może przekazać narodowi, jako najwyższemu arbitrowi, bezpośrednie rozstrzygnięcie zasadniczych kwestii dla państwa, czy sporów między władzami, zarządzając referendum, bądź, do tej kategorii większość to zalicza, rozwiązując Zgromadzenie Narodowe.

Prezydent dysponuje wpływem na funkcjonowanie pozostałych organów państwowych. W stosunku do rządu przysługuje mu prawo mianowania premiera, podejmowania decyzji o dymisji rządu, na wniosek premiera powołuje i odwołuje pozostałych członków Rady Ministrów, przewodniczy posiedzeniom Rady Ministrów, podpisuje akty prawne rządu oraz obsadza niektóre stanowiska cywilne i wojskowe.

W stosunku do parlamentu jego uprawnienia pozornie nie są duże. Przysługuje mu prawo zwoływania i zamykania sesji nadzwyczajnej, rozwiązania Zgromadzenia Narodowego, prawo wygłaszania orędzi, podpisywania ustawy i związane z tym prawo weta zawieszającego. Jako gwarant niezawisłości wymiaru sprawiedliwości mianuje 9 członków Najwyższej Rady Sądownictwa i przewodniczy jej posiedzeniom, dysponuje także prawem łaski.

Jako gwarant niepodległości jest najwyższym zwierzchnikiem sił zbrojnych, przewodniczy radom i komitetom obrony narodowej, podejmuje decyzje w sprawie użycia broni nuklearnej, to jest już uprawnienie przyznane na mocy ustawy, prowadzi rokowania, ratyfikuje traktaty międzynarodowe, mianuje ambasadorów, przyjmuje akredytacje przedstawicieli państw obcych. W przypadku głębokiego kryzysu państwa, przysługują mu nadzwyczajne uprawnienia z artykułu 16. To tyle, jeżeli chodzi o tak krótkie wymienienie katalogu uprawnień prezydenta.

Natomiast chciałam państwu zwrócić uwagę na to, że tylko stosunkowo nieliczne z uprawnień prezydenta wykonywane są samodzielnie, to znaczy bez kontrasygnacji lub bez inicjatywy innego organu, parlamentu, ale z reguły i najczęściej z inicjatywy rządu. Do takich uprawnień, które prezydent wykonuje samodzielnie należą: prawo powołania, ale już nie odwołania, premiera, rozwiązanie Zgromadzenia Narodowego przed upływem kadencji, kierowanie orędzi do parlamentu, prerogatywy wobec Rady Konstytucyj-

nej, decyzje o użyciu sił nuklearnych i, jak piszą Francuzi, ze swej natury i tradycji stosowanie prawa łaski, choć faktycznie jest to uprawnienie wymagające kontrasygnaty.

Natomiast większość z pozostałych uprawnień prezydenta wymaga albo kontrasygnaty, albo zaliczana jest do kategorii tak zwanych uprawnień wspólnych, to znaczy wykonywanych łącznie, bądź z inicjatywy premiera.

Ten konstytucyjny podział uprawnień kontrasygowanych, uprawnień wspólnych, nie został przeprowadzony w sposób klarowny i precyzyjny. Granice kompetencji przy wykonywaniu tych uprawnień, pomiędzy premierem czy rządem a prezydentem, nie zostały jasno określone. Konstytucja posługuje się tutaj generalnymi klauzulami, które z artykułu 5, już wspomnianego, i artykułu 20 w stosunku do premiera, określają właściwie pozycje obu tych organów i nienajlepiej służą do określenia tego, co w danym przypadku konkretnie może zrobić prezydent, a co należy do innych organów władzy wykonawczej.

Ten, według sformułowania Rene Capitana, najgorzej napisany tekst w historii Francji, pozostawia duży margines swobody dla kształtowania się rzeczywistego wpływu prezydenta na funkcjonowanie władzy wykonawczej, a także całego systemu politycznego.

To nie jest przypadkowe, że Maurice Duverger – porównując konstytucyjną pozycję i zakres uprawnień prezydenta w siedmiu państwach o zbliżonym do francuskiego ustroju, to znaczy takim, w którym głowa państwa wybierana jest w wyborach powszechnych, dysponuje samodzielnymi uprawnieniami, ale rząd jest odpowiedzialny przed parlamentem – usytuował prezydenta Francji na przedostatnim miejscu pod względem jego konstytucyjnych uprawnień, stwierdzając jednocześnie, że faktyczny wpływ prezydenta na politykę państwa oceniany jest, i nie bez racji, jako największy wśród tych państw. Skłania to do poszukiwania poza konstytucyjnymi określającymi rzeczywistą pozycję prezydenta Francji.

Jak wykazała praktyka, rzeczywista pozycja prezydenta Francji uzależniona jest w dużym stopniu przede wszystkim od politycznego układu sił pomiędzy prezydentem a większością parlamentarną. W jakimś stopniu na kształtowanie się tej rzeczywistej pozycji wpływała osobowość kolejnych prezydentów i ich wpływ na sposób kształtowania własnych uprawnień, a wreszcie stopień akceptacji dla przyjętej interpretacji konstytucji przez elity polityczne i społeczeństwo.

Niewątpliwie najistotniejsze znaczenie dla praktyki funkcjonowania władzy prezydenckiej miało zjawisko tak zwanej bipolaryzacji, czyli podziału sceny politycznej na dwa duże bloki. Do dwublokowego układu sił przyczynił się wybór prezydenta w głosowaniu powszechnym w dwóch turach, jak i zbliżony – do prezydenckiego, większościowy także, w dwóch turach – system wyborów do Zgromadzenia Narodowego.

Konsekwencją tych rozwiązań prawnych stała się identyfikacja polityczna szefa państwa z jednym z konkurencyjnych bloków politycznych, tworzących

większość, bądź, rzadziej, mniejszość prezydencką w Zgromadzeniu Narodowym. Zamiar usytuowania prezydenta ponad partiami politycznymi, który przyświecał twórcom konstytucji, a zwłaszcza generałowi de Gaulle'owi, w praktyce nie powiódł się.

W ciągu bez mała 35 lat obowiązywania konstytucji we Francji, dominujące było zjawisko jednorodności politycznej prezydenta z większością parlamentarną, a tym samym i z rządem. Sytuacja ta umożliwiła wykorzystanie w pełni potencjalnych możliwości, tkwiących w tekście konstytucji, uzależnienia rządu od prezydenta i wykształcenie się ustroju politycznego zwanego albo prezydencko-parlamentarnym, albo prezydenckim, albo półprezydenckim, w każdym razie ewolucji ustroju w kierunku prezydenckizacji.

Na gruncie instytucjonalnym wyraziło się to w swobodzie prezydenta przy powoływaniu premiera, w dominującym wpływie szefa państwa na formułowanie całego rządu i w, nie mającym podstaw konstytucyjnych, faktycznym uzależnieniu premiera i bytu rządu od prezydenta, a nie parlamentu. Wobec uległości, dobrowolnej rezygnacji z przewidzianej w ustawie zasadniczej, samodzielnej roli premiera i rządu, prezydent stał się faktycznym szefem władzy wykonawczej, dysponującym nie tylko własnymi kompetencjami, ale także uprawnieniami premiera i Rady Ministrów.

W praktyce oznaczało to nie tylko uzyskanie decydującego wpływu na ustalanie i określanie polityki narodu, która to funkcja z mocy artykułu 20 konstytucji należy do rządu, ale także możliwość bezpośredniej ingerencji prezydenta w te dziedziny, które, jak to wynika z konstytucji, zastrzeżone są dla rządu, jak na przykład obsadzanie przez Radę Ministrów niektórych stanowisk, czy wykonywanie prawa inicjatywy ustawodawczej, którego to prawa według przepisów konstytucji prezydent Francji był pozbawiony.

Konstytucjonaliści francuscy wskazują także, że mniej więcej w pierwszych dziesięciu latach funkcjonowania nowego ustroju dokonuje się tak zwana synteza instytucjonalna, to znaczy nowo utworzone instytucje poszukują swojego rzeczywistego miejsca w systemie politycznym.

Przypomnijmy, że we Francji synteza instytucjonalna dokonywała się pod przemożnym wpływem generała de Gaulle'a i jego wizji roli szefa państwa. Realizacja koncepcji roli prezydenta, który jest jedynym piastunem władzy państwa i może ją delegować według własnego uznania, ustalając zarazem własny zakres władzy, jak mówił de Gaulle, nie napotkała skutecznego sprzeciwu ze strony pozostałych organów państwowych między innymi z uwagi na układ sił politycznych, a i podporządkowanie się premiera prezydentowi.

Rozszerzająca autointerpretacja sposobu wykonywania konkretnych uprawnień głowy państwa nie podlega też kontroli Rady Konstytucyjnej, w razie zaś potrzeby prezydent odwoływał się ponad organami państwowymi do woli narodu, uzyskując dodatkową legitymizację swej władzy.

Wykształcony przez generała de Gaulle'a model silnej prezydentury, z prezydentem szefem jednolitej

egzekutywy, prezydentem arbitrem decydującym rozstrzygającym spór i narzucającym, gdy uzna to za konieczne, własne stanowisko, kontynuowany był, choć czasami w zróżnicowany, nieco złagodzony sposób, przez jego następców. Sytuacja uległa zmianie w okresie tak zwanej *cohabitation*, czyli w latach 1986–88, kiedy nastąpiło zerwanie jednorodności większości parlamentarnej z polityczną opcją prezydenta.

Więzi programowe, personalne pomiędzy prezydentem a premierem uległy rozluźnieniu. Prezydent, powołując premiera musiał liczyć się z większością parlamentarną, skład rządu zaś ustalany był w drodze trudnych negocjacji pomiędzy premierem, popierającymi go partiami a prezydentem. Zrealizowana została w tekście konstytucji dwuwładza prezydenta i rządu, nastąpiło rozdzielenie ich funkcji ustrojowych, zgodnie z brzmieniem artykułów 5 i 20 konstytucji.

Ciesząc się poparciem większości parlamentarnej premier odzyskał swe konstytucyjne prawo do kierowania działalnością rządu i wraz z nim do określenia i prowadzenia polityki narodu. Prezydent, tracąc na rzecz premiera bezpośredni i stały wpływ na kształtowanie decyzji rządowych, zachował jednak zdolność przeszkadzania oraz oddziaływania siłą swego autorytetu na bieg spraw publicznych.

Okres *cohabitation* wykazał, że niezależnie od bezpośredniej zależności od układu politycznego, sił politycznych, rola prezydenta nie uległa marginalizacji. Najbardziej odporną na zmianę układu politycznego okazała się prezydencka funkcja gwaranta niepodległości narodowej i związane z nią kompetencje w dziedzinie obrony i prowadzenia polityki zagranicznej. W pozostałych sferach rola prezydenta sprowadzała się do zgodnych z literą konstytucji funkcji arbitra narodowego, nie pozbawionego wpływu na najważniejsze decyzje, ale nie biorącego udziału w określaniu i prowadzeniu bieżącej polityki.

W literaturze zwraca się uwagę, iż o praktycznym kształcie tego dwuletniego okresu *cohabitation*, decydował także zasięg różnic programowych pomiędzy większością prezydencką a parlamentarną, stopień spójności tych większości, bliskość wyborów prezydenckich, w których obaj adwersarze polityczni zamierzali kandydować, osobowość i styl sprawowania władzy przez starających się unikać konfliktów prezydenta i premiera, a także akceptacja społeczna dla tego typu rządu.

Reasumując, można by powiedzieć w ten sposób, że pozycja prezydenta w ustroju politycznym współczesnej Francji zdeterminowana jest z jednej strony dość nieostrymi rozwiązaniami zawartymi w konstytucji, dającymi podstawę do rozbieżnych, choć niemal zawsze znajdujących uzasadnienie w literze konstytucji, interpretacji, z drugiej strony czynnikami pozakonstytucyjnymi, a zwłaszcza układem sił politycznych, który wpływa na praktyczne kształtowanie się jednego z możliwych modeli rządu.

Ta elastyczność konstytucji, która przez jednych konstytucjonalistów we Francji uważana jest za zaletę, przez innych za wadę ustawy zasadniczej, niewąt-

pliwie umożliwiła istnienie pod rządami jednej i tej samej konstytucji, różnych modeli polityczno-ustrojowych. Zapewniła, umożliwiła, wpłynęła na to, że osiągnięto ten główny cel, jaki przedstawiał swego czasu Michel Debr, stabilność ustroju politycznego. W miarę bezkonfliktowe funkcjonowanie ustroju politycznego ułatwiała niewątpliwie długa tradycja demokratyczna, kultura polityczna elit rządzących.

Niemniej ostateczna decyzja należy do wyborców. To oni w drodze wyborów dają przyzwolenie, opowiadając się za taką czy inną opcją, na proponowany im sposób interpretacji ustawy zasadniczej i praktykowanie jednego z przedstawionych modeli rządu. To wszystko, dziękuję. (*Oklaski*).

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo naszej koleżance, pani profesor Ewie Gdulewicz, za referat. Kiedy prosiłem o zabranie głosu panią profesor, to nie powiedziałem jednej rzeczy, ale okazało się, że ta rzecz nie jest potrzebna, bo chciałem powiedzieć, że nasza koleżanka, nasza pani profesor Gdulewicz, jest wybitną specjalistką właśnie w konstytucjonalizmie francuskim. Takie jest zresztą przekonanie ogólne w naszym uniwersyteckim konstytucjonalistycznym klanie.

Wszyscy powinniśmy badać i uczyć się ustrojów zagranicznych, ale przemawia mi tutaj specjalnie to, co jest napisane w ostatnim zdaniu referatu, że musimy znać wszystkie systemy konstytucjonalistyczne zagraniczne, ale musimy je stosować bardzo ostrożnie.

Z kolei proszę o zabranie głosu pana profesora Zbigniewa Witkowskiego z Torunia. Państwo orzekną, czy to, co powiedziałem o poprzedniej mówczyni będzie się tak samo stosowało do kolegi Witkowskiego. Proszę bardzo.

Profesor Zbigniew Witkowski:

Pani Marszałek! Panowie Przewodniczący! Panie i Panowie!

Z bogatej problematyki prezydentury włoskiej, której w 1991 roku poświęciłem obszerną monografię, chciałbym zwrócić uwagę państwa na kilka zaledwie zagadnień, co jest związane z pewnym limitem czasu, którym dysponuję.

Zagadnieniem, wysuwającym się na pierwsze miejsce, jest niewątpliwie koncepcja prezydentury. Otóż tak, jak to bywa w okresie przygotowywania konstytucji, w konstytuancjach, w tym również w Zgromadzeniu Konstytucyjnym Republiki Włoskiej, wybuchł spór o prezydenturę, ponieważ ten spór w istocie rzeczy zawsze jest sporem o zakres kompetencji, czy też o podział kompetencji, pomiędzy legislatywą i egzekutywą. Ten spór jest wieczny, nie można go, na dobrą sprawę, rozwiązać w sposób doskonały, ale jakieś rozwiązanie musi być przyjęte i musi być zdecydowane.

Włosi swoją koncepcję prezydentury, swoją konstytucję w ogóle, przyjmowali w dość dramatycznych warunkach, po 25-letnim okresie rządów silnej ręki Duce, rządów jednostki i wydaje się, że to z pewnością

w jakimś stopniu ułatwiło im przesądzenie, że w grę nie wchodzi, nie powinien wchodzić, żaden model zapewniający supremację, dominację jednoosobowej głowie państwa.

Jednocześnie istniały bardziej szczegółowe pytania, jak wobec tego ukształtować pozycję prezydenta, czy jako notariusza konstytucji, czy jako jej strażnika, czy powinien pełnić jedynie rolę latarni oświetlającej drogę narodowi, czy też powinno się stworzyć jemu możliwości pełnienia roli „bezpiecznika państwa”, który byłby włączany w momencie zaistnienia sytuacji kryzysowej w państwie.

Otóż Włosi dość zgodnie odpowiedzieli, że prezydent przede wszystkim musi być w nowej, republikańskiej demokracji czynnikiem solidarności i syntezy wszystkich sił reprezentowanych w społeczeństwie w państwie, ma być *la chiave di volta* zwornikiem całego systemu ustrojowego państwa. Ma być jakby punktem krytycznym całego mechanizmu demokratycznego, poza który gra polityczna właściwie nie powinna się przesunąć, nie powinna się wytoczyć.

Tę myśl wyraża w zasadzie artykuł 87 konstytucji włoskiej, określający prezydenta mianem głowy państwa, która reprezentuje jedność narodową. I, jeśli przyjrzymy się tej formule bardziej dogłębnie, to z całą pewnością możemy dojść do wniosku, że to nie jest tylko zwrot retoryczny, że to nie jest tylko ozdobnik jakiś, jak można by na pozór sądzić, ale jest w tym, w tej konstrukcji, w tej koncepcji, ukryta dość głęboka filozofia całej instytucji państwa.

Przy czym trzeba tutaj dodać, że neutralność prezydenta Republiki Włoskiej tak sformułowana, tak określona, oczywiście nie może oznaczać tego, co miał na myśli na przykład Benjamin Constant, konstruując swoją czwartą neutralną władzę *pouvoir neutre*. Dzisiaj w Italii neutralność prezydenta oznacza, że prezydent nie podejmuje zasadniczych decyzji, ale jest jednocześnie władzą, która dysponuje na tyle aktywnymi uprawnieniami, że może decyzje podejmowane przez kogoś innego moderować, łagodzić, powstrzymywać, przyhamowywać.

Prezydent nie podejmuje żadnych rozstrzygnięć politycznych, ale jest w stanie wpływać na te rozstrzygnięcia, które są podejmowane, nie formułuje programów politycznych, ale może przyczyniać się do funkcjonowania tych, które istnieją, albo też może uczestniczyć w promowaniu takich programów, które wyłaniają się z układu politycznego i które są godne aprobaty i wsparcia.

Wreszcie prezydent nie kontroluje żadnych decyzji na mocy własnego prawa anulowania decyzji, podejmowanych przez kogokolwiek, ale ma możliwość odesłania tych, które jego zdaniem są błędne, czy też podejmowane w sposób kontrowersyjny.

Co jednak jest najważniejsze? Najważniejsze jest to, że prezydent nie staje się czynnikiem sił i ugrupowań rządzących, nie jest rzecznikiem jednej siły, ani też koalicji tych sił, ale jest reprezentantem całości społeczeństwa, zwróconym rzeczywiście do wnętrza tego społeczeństwa.

Bardzo silnie akcentuje się w literaturze włoskiej – o tym mówiła również pani profesor Gdulewicz w przypadku Francji, to jest coś, o czym chyba zapomina się – rolę autorytetu prezydenta.

Jest interesujące i znamienne, że prezydent włoski nie jest identyfikowany z żadną z podstawowych trzech władz składających się na strukturę mechanizmu państwa, a czasem wręcz mówi się o prezydencie, jako organie samym w sobie, co daje dużo do myślenia, organie, który jak powiedziałem, zachowuje możliwość jednak oddziaływania na każdą z pozostałych władz. To zresztą uzasadnia tezę chętnie przytaczaną w literaturze włoskiej, że Republika Włosa jest republiką parlamentarną nietypową, albo też określa się system budowany przez konstytucję mianem systemu zrationalizowanych rządów parlamentarnych, a instytucja prezydenta, obok kilku jeszcze dodatkowych instytucji i rozwiązań, jest istotnym czynnikiem, który racjonalizuje ten właśnie system.

Można powiedzieć, że ta na pozór barokowa konstrukcja konstytucyjna prezydentury ma ogromnie ważną cechę elastyczności. Jej istota polega na tym, że w ramach tej samej filozofii ustrojowej, tej samej koncepcji konstytucyjnej prezydentury, istnieje możliwość istnienia wielu wcieleń prezydentury, oczywiście, gdy jest to potrzebne.

Istnieją bariery dla tych wcieleń, są to bariery wynikające z mechanizmu samokontroli, samoograniczania się, mechanizm bardzo silny, jeśli chodzi o Włochy, ale są również inne mechanizmy. Myślę tutaj przede wszystkim o mechanizmie, który funkcjonuje w każdej demokracji, pod warunkiem, że jest to mechanizm aktywny. Mianowicie jest to aktywny układ sił politycznych, który potrafi być potężny, który w sytuacji, gdy głowa państwa wykazuje nadmierną ofensywność, potrafi poskromić tą głowę państwa.

Pierwszym z brzegu przykładem jest casus wymuszonej dymisji prezydenta Giovanni Leone w czerwcu 1978 roku. Ale mogą to być również inne środki, polegające chociażby na możliwości pohamowania prezydenta. Doświadczył tego w grudniu 1991 roku przedostatni prezydent Francesco Cossiga, kiedy podjęto nawet pewne czynności, zmierzające do zawieszenia prezydenta w urzędowaniu dla zbadania, czy rzeczywiście zarzuty, które wysuwał silny układ polityczny, są zarzutami prawdziwymi.

Znamienne, że w ramach konstrukcji ustrojowej prezydentury zawartej w konstytucji włoskiej mieści się także prezydentura słaba. Można pokazać doskonale możliwość funkcjonowania takiej prezydentury na przykładzie pierwszego prezydenta włoskiego, który urzędował w latach 1948–1955, Luigi Einaudiego. Jego prezydenturę do połowy 1953 roku można określić, jako wręcz słabą. Ale ten sam Luigi Einaudi, w momencie, kiedy zmienia się w sposób diametralny w połowie 1953 roku układ polityczny – w konsekwencji przegranych wyborów parlamentarnych chadecja traci przewagę i większość – potrafi bardzo intensywnie, w ramach tych samych uprawnień, uaktywnić prezydenturę, do tego stopnia, że możemy określić ją mia-

nem wpływowej. 1953 rok jest tym rokiem w historii prezydentury włoskiej, który bardzo jasno pokazuje zasadność tezy, że prezydent zawsze jest silny słabością parlamentu.

Co znamienne, w ramach tej koncepcji prezydentury mieści się również skrajna postać prezydentury aktywnej, którą Włosi określają, z pewną przyganą, krytyką, mianem pełzającego półprezycjalizmu. Mamy tutaj znakomite dwa przykłady dwóch silnych prezydentów, dwóch silnych osobowości, w historii prezydentury włoskiej. Myślę o prezydencie Giovannim Gronchim, który urzędował w latach 1955–1962 i o dość specyficznej, ale niezwykle interesującej prezydenturze, prezydenta Sandro Pertiniego, który sprawował ten urząd w latach 1978–1985.

To, co powiedziano na temat konstrukcji prezydentury włoskiej, sprawia, że ogólne ramy konstytucyjne, w granicach których każdy prezydent realizuje przyznane jemu uprawnienia – w połączeniu z istnieniem autorytetu lub brakiem tego autorytetu, w połączeniu z silną osobowością lub słabą osobowością osoby piastującej urząd, w porównaniu czy połączeniu z właściwym klimatem politycznym lub brakiem tego klimatu – mogą stać się źródłem silnej władzy prezydenta, albo źródłem słabej władzy prezydenta w ogóle.

Historia prezydentury włoskiej dostarczała dotąd, jak widać, przykładów na poparcie tezy zarówno o małych, jak i dużych uprawnieniach prezydenta. Myślę, że bez obawy popełnienia błędu można powiedzieć, że prezydentura włoska została skrojona w ten sposób, że sięgają, co znamienne w warunkach włoskich, po ten urząd nawet wielkie osobowości polityczne, a zaciętość walk o klucze do pałacu prezydenckiego, do Kwirynału, świadczy o tym, że ranga prezydentury włoskiej jest uznawana i bynajmniej nie jest uzasadniony męt, czy też przekonanie, o wyłącznie dekoracyjnym charakterze tej prezydentury.

Pewną konkluzją i rekomendacją tej części wypowiedzi, według mego mniemania, powinno być dla nas poszukiwanie właściwej konstrukcji prezydentury w duchu właśnie rozwiązań właściwych systemowi zrationalizowanych rządów, jednak rządów parlamentarnych, które charakteryzują się czymś bardzo niezmiernie ważnym, dużą elastycznością, która jest przydatna zwłaszcza w okresie transformowania ustroju politycznego.

Drugim niezwykle ważnym problemem, gdy mówi się o prezydenturze włoskiej, jest odpowiedzialność prezydenta za sprawowany urząd i za władzę.

Artykuły 89 i 90 konstytucji włoskiej wprowadzają tutaj klasyczne rozwiązanie w postaci reguły kontrasygnaty. Jeśli spojrzymy na to rozwiązanie od strony formalnej, to pozycja prezydenta włoskiego jest niewątpliwie upodobniona do tej, jaką posiadał prezydent III Republiki Francuskiej. Jednak sposób działania włoskiego systemu politycznego, włoskiego systemu partyjnego w szczególności, spowodował, że prezydent włoski uzyskał zgoła nieprzewidziane, nieoczekiwane znaczenie. Jest to znaczenie znacznie poważniejsze, aniżeli odpowiedników prezydenta włoskiego

w innych państwach, w których przyjmuje się za bazę również system rządów parlamentarno-gabinetowych. Otóż właśnie polityczna dyferencjacja sił politycznych, włoskiej areny politycznej, ugrupowań włoskich rywalizujących ze sobą, spowodowała, że prezydent uzyskał możliwość dość aktywnego i szerokiego działania w oparciu o własną inicjatywę.

To sprawia, że oddziałując swoim wpływem i autorytetem prezydent jest w stanie stawać się nawet realnym liczącym się czynnikiem władzy, co może mieć i miewa znaczenie. Obserwowaliśmy to wielokrotnie w ramach dotychczasowych dziewięciu wcieleń prezydentury włoskiej, w sytuacjach niebezpiecznych dla rządu i dla państwa. To stwierdzenie w istocie rzeczy oznacza, że prezydentura włoska nabywa pewnego charakteru realnego w stosunkach wewnętrznych i w stosunkach międzynarodowych. Nie jest tylko czynnikiem politycznie zneutralizowanym, jak by mogło na pozór wyglądać wyłącznie z artykułu 89 i 90 konstytucji.

Ten faktyczny wzrost pewnego zakresu samodzielnej i swobodnej sfery działania prezydenta włoskiego sprawia, że konstytucyjna zasada jego nieodpowiedzialności w istocie rzeczy staje pod znakiem zapytania, a nawet w zachodniej nauce prawa konstytucyjnego podkreśla się dość często istotną rolę głowy państwa, odległą od zasady nieodpowiedzialności politycznej. Czasami mówi się wręcz o formie ograniczonej nieodpowiedzialności republikańskiej głowy państwa.

Skoro stwierdzamy istnienie we Włoszech praktyk, które prowadzą do nadania prezydentowi w nieoficjalny sposób charakteru politycznego, w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, skoro prezydent, jako podmiot polityczny podejmuje na co dzień własne działania i decyzje, publicznie zajmuje stanowisko w różnych kwestiach, otwarcie ujawnia swoje myśli i uczucia, co więcej zawiera je opinii publicznej w ramach dopuszczonego w praktyce tak zwanego *il diritto di esternazioni*, to potem nie może w żaden sposób pretendować do pozostawiania jego ponad polemikami politycznymi, które na tle jego wystąpień pojawiają się. Prezydent musi stawać się odpowiedzialnym, przynajmniej w tym znaczeniu, że jego myśli, wyrażone preferencje czy orientacje, muszą podlegać publicznej krytyce. Istnieje przy tym granica tej krytyki, a określają ją przepisy naturalnie prawa karnego.

Trzeba powiedzieć, że doświadczyli tej formy odpowiedzialności w następstwie takich zachowań prezydenci włoscy, w szczególności dwaj – Giuseppe Saragat w 1967 roku, który jako pierwszy dopuścił tę formę odpowiedzialności, a także właśnie prezydent Sandro Pertini w latach 1979 i w 1980.

Ta forma odpowiedzialności funkcjonującej poza konstytucją została uznana w praktyce, i w nauce określa się ją dzisiaj mianem odpowiedzialności politycznej *in via diffusa*. Tego nie da się jednoznacznie przetłumaczyć, ale chodzi o odpowiedzialność w drodze powszechnej, w drodze właśnie takiej, że wprowadzie ogół obywateli nie posiada wobec prezydenta jakiegos specyficznego, bezpośredniego prawa sankcji, to jednak prezydent ulega wpływom ogółu.

Nie ma tutaj żadnych sformalizowanych kanałów, procedur, tym niemniej ogół społeczeństwa ma możliwość podjęcia rozmowy, krytyki z piastunem najwyższej godności w państwie. Ta zresztą praktyczna reguła, ograniczonej w istocie rzeczy odpowiedzialności, jest zgodna z hamiltonowską zasadą, że nikt, kto posiada realną władzę w państwie nie może pozostać bez odpowiedzialności. Mówiąc inaczej każdy, kto realną władzę posiada, musi ponosić za nią odpowiedzialność.

Nie ulega wątpliwości, że jest to jakaś postać odpowiedzialności „nienormalnej”, że jest to odpowiedzialność pozakonstytucyjna. Jest to odpowiedzialność faktyczna, odpowiedzialność moralna. Jest to forma odpowiedzialności, która niewątpliwie się liczy.

Nie sposób nie poświęcić paru uwag drugiej ważnej postaci odpowiedzialności, odpowiedzialności prawnej, o której jest również mowa we wspomnianym przeze mnie artykule 90 konstytucji. Jest tam powiedziane, że prezydent Republiki nie jest odpowiedzialny za czynności związane z wykonywaniem swoich funkcji, wyjąwszy zdradę stanu i pogwałcenie konstytucji.

Oznacza to, że nie istnieją w zasadzie żadne inne przesłanki, czy kryteria konstytucyjne, które byłyby zdolne do umożliwienia skontrolowania działalności głowy państwa i w razie spełnienia tych kryteriów nie ma możliwości zdymisjonowania prezydenta w drodze orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Jednak praktyka i tutaj zna środki, o charakterze pozakonstytucyjnym, związane z tą sferą odpowiedzialności prawnej.

Jest stosowana, czy była stosowana – podkreślam to z wielką ostrożnością – w sytuacjach absolutnie wyjątkowych, podbramkowych dla państwa, ale była stosowana. Przykładem spektakularnym jest tutaj casus wymuszonej dymisji prezydenta Giovanni Leone z czerwca 1978 roku. Tę formę odpowiedzialności prezydenta określono mianem *impeachment all italiana*, czyli *impeachment* po włosku. Warto tutaj przypomnieć w skrócie, że Leone został zmuszony do dymisji w następstwie kierowanych pod jego adresem i jego synów, przez poczytny dziennik włoski „L'Espresso”, oskarżeń o korupcję, o nadużycia podatkowe.

W istocie rzeczy jednak prezydent Leone pozostał od trzech lat, od 1975 roku, w konflikcie z dynamiką włoskich sił politycznych, w szczególności przez to, że wkroczył na arenę, którą właściwie włoskie siły polityczne dla siebie zastrzegły. Próbował mianowicie forsować własny, bez porozumienia z dynamiką włoskich sił politycznych, program reform konstytucyjnych, ustrojowych państwa.

Dodatkowo jeszcze, w przypadku Leone, w 1978 roku nałożył się ostry kryzys instytucji państwa. Pamięamy, że kwiecień, to jest moment, gdy przywódca chadecji włoskiej, Aldo Moro zostaje uprowadzony i zamordowany.

Wszystko to sprawiło, że w pewnym momencie prezydent ugiął się, nie był w stanie sobie z tym poradzić. W następstwie sprowokowanej przez partie polityczne zmasowanej kampanii antyprezydenckiej zaistniała specyficzna przeszkoda, nie przewidziana

przez konstytucję, którą w włoskiej literaturze określiło się mianem *l'impedimento morale*, czyli pewnej przeszkody o charakterze moralnym, uniemożliwiającej sprawowanie urzędu prezydenckiego.

Z jednej strony należałoby wysunąć żądanie dymisji, z drugiej strony należało temu żądaniu się poddać i tak się stało. W każdym razie o włoskiej dymisji prezydenta, jedynym przypadku przedterminowej dymisji prezydenta w takich okolicznościach, mówi się jako sankcji, która jest konsekwencją zastosowania pewnego rodzaju *impeachment* ludowego, czy też demokratycznego. Przypadek ten dał asumpt nauce włoskiej do wyraźnego postawienia tezy o możliwości i o potrzebie rozciągnięcia granicy prawnej odpowiedzialności prezydenta za pogwałcenie konstytucji poza sferę ściśle karną, którą określa konstytucja, ze zgodą na to, ażeby Trybunał Konstytucyjny sankcjonował usunięcie głowy państwa, która w postępowaniu swoim wprowadza nie dokonuje czynów przestępczych, ale pozostaje wskutek swojej działalności w sprzeczności z duchem konstytucji.

Nie rekomenduję tego rozwiązania włoskiego w takim zakresie, ale myślę, że i praktyka, i pozycja doktryny włoskiej w tym zakresie dają dużo do myślenia. Sądzę, że kiedy będziemy konstruować instytucję odpowiedzialności prezydenta w przyszłej konstytucji, to nie możemy w sposób automatyczny zadowalać się rozwiązaniami klasycznymi.

Parę zdań na temat stosunków prezydenta z parlamentem. Uprawnień prezydenta wobec parlamentu jest dziewięć, precyzyjnie mówiąc właściwie dwa z nich odgrywają bardzo istotną rolę. Jest to uprawnienie promulgacji i wetowania ustaw, właściwie wetowania ustaw z jednej strony i z drugiej strony bardzo interesująco rozwinięte w praktyce włoskiej uprawnienie związane z rozwiązywaniem parlamentu. Tu istnieje pewna interesująca specyfika.

Otóż prawa promulgowania ustaw i weta wobec ustaw ze strony prezydenta w warunkach włoskich, dowodzą w praktyce nie tylko dużego zainteresowania ze strony prezydenta efektami prac parlamentu, ale w istocie rzeczy sposób realizacji tych uprawnień czyni z prezydenta strażnika konstytucji, rozumianego nie tylko jako strażnika pojedynczej normy konstytucyjnej, ale strażnika, zabezpieczającego prawidłowe funkcjonowanie całego systemu w pozaparlamentarnej formie kontroli ustaw.

Drugie interesujące rozwiązanie włoskie dotyczy uprawnienia prezydenta do rozwiązywania parlamentu obu izb, albo jednej z nich. Konstytucja przyjęła koncepcję, że prezydent czuwa nad równowagą legislacji i jej egzekutywy powierzając jemu uprawnienia do rozwiązywania jednej z izb, albo obydwu, stało się uzasadnione.

Oczywiście nie chcę wchodzić tu w żadne szczegółowe analizy zapisu konstytucyjnego. Z grubsza jest to napisane w referacie, szczegółowo zaś w książce o której tam wspominałem. W przypadku aktu rozwiązywania izb prezydent włoski ma ograniczone możliwości podjęcia decyzji, czy aktywniejszych działań.

W rzeczywistości znajduje się wobec alternatywy podjęcia decyzji pozytywnej albo odmowy podjęcia decyzji o skutku negatywnym. Jednocześnie trzeba powiedzieć, że posiada spory margines swobody politycznej oceny przesłanek okoliczności, które towarzyszą żądaniu rozwiązania izb.

Tkwi tutaj duża moc prezydenta, który dysponując autorytetem może odwieść ugrupowania polityczne od zamiaru rozwiązania izb. Jeżeli jednak ich wola rozwiązania izb zostanie objawiona w sposób jednoznaczny, prezydent musi ten akt, sprzeczny z jego pragnieniem woli, zarejestrować. Tak stało się chociażby w okresie prezydentury prezydenta Sandro Pertiniego, który po pierwszym rozwiązaniu parlamentu przyrzekł, że nigdy więcej nie rozwiąże parlamentu i musiał to zrobić po raz drugi i ostatni, bardzo cierpiąc, w 1982 roku.

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. Mówiąc inaczej, w dotychczasowej praktyce włoskiej rozwiązanie izb nie służyło idei poszukiwania równowagi między legislatywą a egzekutywą, a stało się w przeważającej mierze sposobem poszukiwania większości.

Jeżeli chodzi o uprawnienia prezydenta związane z funkcjonowaniem władzy wykonawczej, to tutaj należy zwrócić uwagę na uprawnienie, które pozwala jemu aktywniej korzystać z prawa desygnowania premiera i mianowania ministrów. Jednocześnie specyfika działania włoskiego systemu politycznego powoduje, że wszystko to, co nie zostało uregulowane w konstytucji, gdy chodzi o mechanizm konstruowania nowego gabinetu, to wszystko kształtuje norma o charakterze zwyczajowym. Zwyczaj, konwenans konstytucyjny jest tutaj bardzo bogaty i pozwala to na niesłychanie poważny wpływ głowy państwa na kształtowanie gabinetu.

Ukształtowały się tutaj różnego rodzaju formy wpływu prezydenta – misje sondażowe, pramisie, misje ograniczone, warunkowe, kumulatywne. Nie bez przyczyny sami Włosi nazywają swojego prezydenta wręcz komisarzem do spraw kryzysu, co jest jednoznacznym uznaniem pełnej samodzielności, a nawet – gdy jest to potrzebne – dyskrecjonalności działania ze strony prezydenta. Chociaż konstytucja nie daje formalnych podstaw do twierdzenia, że prezydent posiada istotny wpływ na program rządu i dobór ministrów gabinetu, to jednak bywa tak, że autorytet głowy państwa, osobowość polityczna, kontekst sytuacyjny powodują, że wola prezydenta staje się w procesie kreowania gabinetu elementem bardzo ważnym, a często nawet decydującym. Przykłady prezydentów, którzy potrafili tutaj odegrać bardzo istotną rolę, można wskazać: Einaudi, Gronchi i Pertini.

Jakie wnioski mogłyby wypłynąć dla nas z tego krótkiego przeglądu doświadczeń prezydentury włoskiej?

Myślę, że pierwszym jest stwierdzenie, że prezydent jest jednym z elementów uelastyczniających cały

system parlamentarny, który w większym stopniu jednak przyczynia się do stabilności demokracji, aniżeli system prezydencki czy też jego odmiany, myślę tutaj o systemie półprezydenckim.

Po drugie, praktycznie nie istnieje rzeczywista i stała obawa przed arbitralnością ze strony głowy państwa właściwa systemu prezydenckiemu lub półprezydenckiemu i to jest również element, który przemawia na korzyść systemu zrationalizowanego parlamentarno-gabinetowego oraz ukształtowania prezydentury w ramach jego możliwości.

Po trzecie, prezydent dysponuje tutaj potencjalną, a nie aktualną władzą, która jednak, w połączeniu z czynnikami pozaprawnymi, może stać się nawet źródłem władzy poważnej. Nie wyklucza to przy tym możliwości istnienia działania skutecznej, stabilnej egzekutywy, silnego, sprawnego przywództwa w warunkach włoskich, chociażby przykład Craxiego, a w innych państwach przyjmujących model parlamentarno-gabinetowy Bruno Kraskiego w Austrii, Olofa Palmego w Szwecji, już nie mówię o Churchillu czy Margaret Thatcher w Wielkiej Brytanii.

I, po czwarte, włoska praktyka polityczna uczy jeszcze jednej rzeczy, mianowicie w przypadku realizacji konstytucji w ogóle, a prezydentury w szczególności, myślę, że widać tutaj przywiązanie dużej roli do odpowiedzialności, do kultury politycznej.

Mimo wszystko istotną, niebagatelną rolę odgrywa również zwyczaj, konstytucyjny zwyczaj w kształtowaniu obrazu prezydentury włoskiej.

Dziękuję bardzo. (*Oklaski*).

Przewodniczący:

Dziękuję profesorowi Witkowskiemu za tak wnikliwy, wygłoszony ze znajomością rzeczy, referat.

Po przerwie będzie wygłoszony referat przez panią dr Annę Łabno-Jabłońską z Uniwersytetu Śląskiego.

Ogłaszam piętnastominutową przerwę.

Proszę łaskawie skonsultować się z tymi zegarami. Pomagają nam, żebyśmy się nie spóźnili. Dziękuję.

(*Przerwa od godziny 11 minut 49
do godziny 12 minut 09*)

Przewodniczący:

Krótkie wyjaśnienie, ponieważ informując państwa, że witam w imieniu przewodniczącego Komisji Konstytucyjnej Senatu pana senatora Piotrowskiego, zapomniałem – mówiąc, że jest chory – powiedzieć, że chodzi o Leszka Piotrowskiego, pan senator Walerian Piotrowski cieszy się doskonałym zdrowiem.

Wznawiamy obrady, proszę uprzejmie panią dr Jabłońską o zabranie głosu, na temat dla nas raczej egzotyczny, portugalskiej prezydentury.

Proszę uprzejmie.

Doktor Anna Łabno-Jabłońska:

Panowie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Rzeczywiście Portugalia może się wydawać taką trochę egzotyczną krainą. Mimo, iż dopiero siedemnaście lat upływa od uchwalenia porewolucyjnej konstytucji, przyjętej w 1976 roku, to zmiany jakie w tym kraju zostały poczynione mogą zainteresować nie tylko Portugalczyków, i nie tylko specjalistów prawa konstytucyjnego, ale w ogóle polityków.

Chciałam jednak zacząć swoje wystąpienie od stwierdzenia, że w Portugalii uważa się ustrój tego kraju za system parlamentaryzmu zrationalizowanego.

Systemy półprezydenckie, jakkolwiek byśmy je nazwali, bardzo negatywnie zostały kiedyś ocenione przez klasyka konstytucjonalizmu Carla Loewensteina, który powiedział, że jest to właściwie kwadratura koła. Obserwując system portugalski, trudno byłoby się z taką opinią nie zgodzić. Jednocześnie, to jest właściwie rodzaj paradoksu, wyraźnie widać, że ta kwadratura koła pomaga jednak pewne cele osiągnąć. Globalnie patrząc, analizując ten system w praktyce jego funkcjonowania, nie można się dziwić, że on w dalszym ciągu jest atrakcyjny, zarówno dla polityków, jak i dla specjalistów konstytucjonalistów.

Proszę państwa, prezydenturę portugalską trzeba rozpatrywać w dwóch okresach jej funkcjonowania. Przy czym chciałabym się zastrzec, że tak krótki okres funkcjonowania konstytucji oczywiście nie pozwala na wyciąganie ostatecznych wniosków, na uogólnienia, które mogłyby mieć charakter pewnych ostatecznych konkluzji.

Jednakże doświadczenia tego kraju pozwalają, jak sądzę, spodziewam się tego, na przyswojenie sobie także pewnych reguł. Tak jak powiedziałam, te dwa okresy prezydentury portugalskiej dzieli rok 1982, w którym dokonano zmiany konstytucji uchwalonej w 1976 roku.

Konstytucja w pierwszym sześcioleciu jej obowiązywania jest oczywiście obciążona rewolucyjną spuścizną. To nie jest typowy, demokratyczny akt prawny. Ale tylko w części można mówić o tym, że doświadczenia wówczas uzyskane muszą być po prostu odrzucone, jak wszystko, co przynosi ze sobą tak gwałtowna zmiana i potem powrót do demokratycznego systemu. Natomiast sama prezydentura, abstrahując od owych naleciałości rewolucyjnych, pozwala na wyciągnięcie pewnych wniosków i na oceny.

Żeby jednak jeszcze pozostać, gwoździści, przy tych sprawach, takich nieco może rewolucyjnych, to trzeba powiedzieć o jednej rzeczy; że legitymizm współczesny, to zarówno legitymizm rewolucyjny, którego instytucjonalnym wyrazem jest istnienie Rady Rewolucji, organu wojskowego w całym swoim składzie, jak też legitymizm oparty na wyborach. I w tych wyborach powołuje się prezydenta i parlament. Oba te organy mają ten sam typ legitymizacji i to oczywiście powoduje, że stosunki pomiędzy nimi muszą układać się zupełnie inaczej, niż gdyby prezydenta nie można było sytuować na równej płaszczyźnie. Ten

legitymizm jest niewątpliwie cechą decydującą o usytuowaniu prezydenta i o jego kompetencjach. Z tego oczywiście wynika uznanie, że system prezydentury, system ustrojowy Portugalii jest modelem dualistycznym. Niejako naprzeciwko siebie stoją prezydent i parlament.

I, właściwie, celowo powiedziałam, że te dwa organy stoją naprzeciw siebie, nie tylko konstytucyjnie, ale przede wszystkim w praktyce, aż do roku 1980 i jeszcze później do zakończenia w roku 1982. Był to typowy układ zwalczających się dwóch struktur władzy, władzy parlamentu i władzy prezydenta. Ostry, w ostatniej fazie, konflikt między prezydentem i partiami politycznymi.

Wracając jednak do nurtu czysto ustrojowego, prawnego, trzeba powiedzieć, że prezydent portugalski niewątpliwie miał silną pozycję. Decydowała o tym ta dualistyczna struktura. Ale silna pozycja, w zależności właśnie od wkroczenia Rady Rewolucji w system władzy, ulegała niewątpliwie pewnym deformacjom i w tym zakresie nie może być traktowana, jako rozwiązanie typowe dla ustrojów, powiedzmy, półprezydenckich, czy parlamentaryzmu zrationalizowanego.

Prezydent nie dysponował prerogatywą rozwiązywania Zgromadzenia Republiki. Pomijając to, że w pewnych przypadkach obligatoryjnie, zgodnie z konstytucją, Zgromadzenie rozwiązuje, to w ogóle uczynić tego bez zgody Rady Rewolucji nie mógł.

Przypominam, że Rada Rewolucji jest organem wojskowym, to oczywiście wskazuje specyfikę owego okresu.

W związku z tym stosunki między prezydentem i parlamentem nie wskazują tu na prezydenta, jako podmiot preferowany przez konstytucję. Jego sytuacja nie była w tym przypadku najkorzystniejsza, oczywiście patrząc na to z punktu widzenia pewnej konstrukcji ustrojowej i, powiedzmy sobie, interesu samego prezydenta.

Natomiast nieco inaczej przedstawia się sytuacja, gdy chodzi o stosunki między prezydentem, rządem i premierem.

Prezydent był uprawniony powoływać premiera po uzyskaniu opinii, ale już tym razem tylko opinii Rady Rewolucji, po skonsultowaniu swojej decyzji z partiami reprezentowanymi w Zgromadzeniu Republiki i z uwzględnieniem wyników wyborów.

I na tej kwestii chciałabym się nieco dłużej zatrzymać, ona potem nie ulega zmianie, w 1982 roku, i na tym stanowisku doktryna portugalska bardzo zdecydowanie stoi. To znaczy uznaje się, że prezydent nie ma ani obowiązku powołania premiera spośród większości parlamentarnej, ani obowiązku powołania lidera tej większości. Jednym słowem – ma jedynie obowiązek do przeprowadzenia konsultacji. Wszystkie jego działania pozostają, mimo to, pozbawione tego aspektu działania związanego z konsultacją.

To, oczywiście, jest czysto teoretyczny punkt widzenia, natomiast praktyka, może pójść, i na pewno pójdzie, w dwóch kierunkach. A to już oczywiście, zwłaszcza w systemie parlamentaryzmu zrationalizo-

wanego, jest zagadnienie specyficzne. Dlatego, że im większe jest rozbieżenie wewnętrzne parlamentu, tym większe może być znaczenie prezydenta, który nie wiążąc się z decyzją większości parlamentarnej może jej nawet się przeciwstawiać. To w praktyce portugalskiej miało miejsce, ale zakończyło się, globalnie rzecz oceniając, porażką prezydenta.

Tak więc tutaj system parlamentaryzmu zrationalizowanego bardzo wyraźnie przechodzi na płaszczyznę czysto polityczną. Jednak tego typu konstrukcja ustrojowa, zawarta w ustawie zasadniczej, jest – jak sądzę – rozwiązaniem korzystnym dlatego, że zakłada ona, jakby próbuje narzucić prezydentowi, drogę współdziałania z parlamentem. A więc zmusza go do nawiązania kontaktu z parlamentem, tym samym uznając, że rozwiązaniem optymalnym jest współpraca w ramach struktury własnej, nie zaś działania antagonizujące, działania, które prowadzą do politycznej separacji.

Natomiast rozwiązanie konstytucyjne później utrzymane, gdy chodzi o te konsultacje, pozwala, czy też w pewnym sensie wymusza, nawiązanie współpracy z prezydentem.

Chciałabym oczywiście podkreślić jedną rzecz, że fakt stanowienia pewnych norm nie przesądza o praktyce, ale może określać kierunek rozwoju praktyki politycznej. I to, wydaje mi się, jest rozwiązaniem interesującym, zwłaszcza, że przecież mamy do czynienia z systemem, który preferuje jednak prezydenta i z systemem, który przede wszystkim poszukuje takich rozwiązań instytucjonalnych, by w maksymalny sposób stabilizować scenę i nie dopuszczać do częstych zmian gabinetowych oraz rozwiązywania parlamentu przez prezydenta.

I, proszę państwa, w ramach tego samego zagadnienia kwestia, która tutaj została przez panią profesor Gdulewicz bardzo wypunktowana, mianowicie sprawa przewodniczenia przez prezydenta Radzie Ministrów. Tutaj właśnie system portugalski jednoznacznie odróżnia się od francuskiego, gdyż prezydent w Portugalii może przewodniczyć Radzie Ministrów tylko na wniosek premiera.

Jest to zasadnicza różnica, wynikająca z innej właśnie koncepcji. Prezydent portugalski nie angażuje, to znaczy nie powinien, konsytucyjnie rzecz biorąc, angażować się w bieżący tok wydarzeń politycznych. Jego pozycja ma być, w pewnym sensie, neutralna. To znaczy, jeżeli zaangażuje się w działania Rady Ministrów, to oczywiście jego możliwość wykonywania innych uprawnień w stosunku do rządu może ulec politycznej deformacji. Zaryzykowałabym nawet twierdzenie, że może prowadzić do zanegowania sensu tych uprawnień. Chodzi mi przede wszystkim o to, że w systemie portugalskim obowiązuje podwójna odpowiedzialność rządu. Przed parlamentem i przed prezydentem.

Zatem uwikłanie się prezydenta w bieżący tok wydarzeń politycznych poprzez przewodnictwo Radzie Ministrów – dodać jeszcze trzeba, że prezydent dysponował i dysponuje nadal prawem weta absolutnego

w stosunku do dekretów rządowych z mocą ustawy – prowadziłyby do sytuacji, w której skorzystanie później z prawa zdymisjonowania premiera, a to w konsekwencji pociąga za sobą upadek całego rządu, mogłoby być w sensie politycznym i pewnej logiki systemu konstytucyjnego podważane.

Zresztą, wydaje mi się, że w takich bardzo niestabilnych układach politycznych, jak portugalskich, zwłaszcza w okresie, o którym mówię, było korzystnym rozwiązaniem, aby prezydent znajdował się niejako poza nawiasem tych stale trwających sporów politycznych, rozbicia parlamentarnego i trudności w skonstruowaniu rządu większościowego.

Portugalski system w swojej pierwotnej wersji przewidywał dużą łatwość tworzenia rządów mniejszościowych zarówno z inicjatywy samego parlamentu, jak też i prezydenta. To drugie wiąże się naturalnie z kompetencją prezydenta do dymisjonowania premiera. Ta łatwość wynika z bardzo specyficznego sposobu inwestytury rządu. Otóż wystarczy domniemanie, podkreślam: domniemanie, że przeciwko rządowi nie występuje absolutna większość deputowanych. W swojej pierwotnej wersji bowiem w ogóle nie było możliwości głosowania programu rządu. Głosowany mógłby być jedynie wniosek o odrzucenie programu, jeśli w okresie bardzo krótko trwającej debaty, bo wówczas tylko trzy dni, jakaś z grup parlamentarnych tego rodzaju wniosek złożyła.

Myślę, że to jest ciekawe rozwiązanie, raczej nie spotykane przecież, a które to rozwiązanie jest – co dość często się pomija, zwłaszcza w sformalizowanym prawniczym podejściu do funkcjonowania systemów ustrojowych – kwestią psychologii władz. Bardzo trudno, jak sędzę, może ja się mylę zresztą, jest wystąpić naraz na pierwszym posiedzeniu na przykład nowo otwartego parlamentu i przedstawić wniosek o odrzucenie programu rządowego.

Trudno, jak mniemam, z dwóch powodów, zarówno uwzględniając kwestie psychologii własnej wzięcia na siebie odpowiedzialności wobec wyborców, a z drugiej strony jest to problem konieczności konstruowania większości. Myślę, że to interesujące rozwiązanie dawało pewne pozytywne efekty. Zresztą ono w tym kształcie pozostało w Portugalii do dzisiaj.

I, proszę państwa, ten układ konstytucyjny funkcjonował do roku 1982, kiedy konstytucję zmieniono i zmieniono ją w dwóch aspektach. Po pierwsze, likwidując pozostałości rewolucyjne, ale ten element można pozostawić poza naszymi zainteresowaniami, a po drugie zmieniając system usytuowania, sposób usytuowania prezydenta.

A to już wymaga odwołania się jednak do pewnych elementów praktyki. I tu chciałabym pokazać właśnie to, co wydaje mi się, tak trafnie ujął Loewenstein w tym zacytowanym przeze mnie zdaniu na temat systemów, o których dziś mówimy.

Mianowicie system portugalski, bardzo krótkim przecież okresie do roku 1982, przez niespełna sześć lat, ewoluował od klasycznego modelu parlamentarnych rządów aż po system, w którym prezydent uży-

skuje lub próbuje uzyskać bardzo silną pozycję i pojawiają się bardzo zdecydowane elementy prezydencjalne.

To wszystko opiera się zresztą na normach konstytucyjnych, i to właśnie jest ta specyfika, jak sędzę, systemu zrationalizowanego parlamentaryzmu, bowiem one dają duże możliwości elastycznego stosowania przepisów konstytucji. To dla wielu, jak już dziś była o tym mowa, może być cechą pozytywną, a dla wielu jest to niewątpliwie mankamentem konstytucji. W przypadku portugalskim okazało się to jednak pociągnięciem bardzo owocnym.

Moglibyśmy wyróżnić trzy fazy rozwoju prezydencjalizmu w owym czasie. Mianowicie tę pierwszą, bardziej nachyloną do systemu parlamentarnego. Drugą, w której następuje eskalacja sporu, bardzo ostry konflikt między parlamentem a prezydentem. Jest to wynik nie tylko zróżnicowania pozycji tych organów w stosunku do siebie i nie tylko konflikt instytucjonalny. To jest także konflikt polityczny pomiędzy raczej prawicowym parlamentem a raczej centrolewicowym prezydentem, wówczas prezydentem był generał Eanes.

I ten konflikt, mogłoby się wydawać, powinien zakończyć się raczej destabilizacją systemu. Kończy się jednak czymś zupełnie odwrotnym. Mianowicie partie polityczne konsolidują się w parlamencie, zwierają szeregi i to ma swój pozytywny skutek. Wprawdzie widoczny dopiero po kilku latach. Ostatnie dwa rządy portugalskie, to przecież są rządy posiadające już absolutną większość w parlamencie. Nie przekracza 1,5 do 2% głosów, gdy chodzi o liczbę procentową głosów zdobytych w wyborach, ale wystarczy, żeby bez przeszkód rządzić.

Prezydent korzystał trzykrotnie z możliwości powoływania własnych rządów. W każdym z tych trzech przypadków rządy te nie uzyskały poparcia parlamentu.

Ostatni trzeci rząd powoływany był już z zapowiedzią przedterminowych wyborów. A koncepcja bezpośredniego angażowania się prezydenta zwłaszcza w sprawy polityki międzynarodowej, w ostatniej fazie także działalność ustawodawczą rządu, bo takie uprawnienia rząd portugalski też posiada, okazała się niemożliwa do konsekwentnej realizacji.

Prezydent musiał ustąpić. Aczkolwiek można powiedzieć, że tak, jak niektórzy prezydenci włoscy, niewątpliwie bardzo cierpiał do samego końca. Ale, proszę państwa, ten konflikt spowodował także przeformułowanie pozycji prezydenta w ramach przeprowadzonej w 1982 roku nowelizacji.

Na zakończenie tych krótkich uwag o praktyce chciałabym powiedzieć jeszcze, że uprawnienie prezydenta do pociągania rządu do odpowiedzialności politycznej zostało wykorzystane tylko raz, mimo że rząd był dymisjonowany w ogóle pięć razy. Prezydent tylko raz z tego swojego uprawnienia skorzystał. Oczywiście w żadnym wypadku nie chciałabym przez to powiedzieć, że to oznacza, iż instytucję należałoby zlikwidować. Tego typu kompetencje prezydenta nie są stworzone po to przecież, żeby prezydent często

z nich często korzystał. Nie częstotliwością korzystania z tego typu kompetencji mierzy się ich skuteczność, ale tym, na ile one są w stanie sytuacji zagrożenia eliminować.

Niewątpliwie nie zdołały, ale, generalnie rzecz biorąc, w płaszczyźnie politycznej wywarły ten skutek, że spowodowały skonsolidowanie się w szczególności prawicy portugalskiej.

Zmiana konstytucji w 1982 roku dotyczyła przekształcenia prezydenta z pozycji regulatora władzy w pozycję stróża konstytucji. Prezydent portugalski stał się wówczas już nie tylko reprezentantem Republiki Portugalskiej, ale również gwarantem niezawisłości narodowej, jedności państwa i funkcjonowania demokratycznych instytucji. To niewątpliwie nawiązanie do artykułu 5 konstytucji francuskiej z 1958 roku, ale poza tą receptą nie poszły żadne inne.

Konstytucja portugalska jednak odróżnia się w sferze uprawnień prezydenckich bardzo wyraźnie od niewątpliwego wzorca, jaki tutaj współcześnie stanowi konstytucja de Gaulle'a. I już to sformułowanie mogłoby przynajmniej do pewnego stopnia pozwolić na uznanie, że prezydent portugalski po roku 1982 jest właśnie stróżem konstytucji, nie zaś rzeczywistym regulatorem władzy. Jest więc bardziej arbitrem, stojącym ponad systemem partyjnym, aniżeli aktywnym czynnikiem sprawowania władzy.

W jakiś sposób to założenie, które zacytowałam z artykułu, zostało zrealizowane w odniesieniu do innych uregulowań. Mianowicie przede wszystkim znalazło to swoje odzwierciedlenie w zmianach dotyczących zasady podwójnej odpowiedzialności rządu. Otóż aktualnie prezydent może zdymisjonować rząd tylko wówczas, kiedy jest to konieczne do zabezpieczenia regularnego funkcjonowania demokratycznych instytucji.

Prezydent musi uzyskać opinię Rady Państwa, organu konsultacyjnego powołanego w miejsce Rady Rewolucji, ale o innych już zupełnie kompetencjach, nieporównywalnych oczywiście z Radą Rewolucji. Nie chciałabym się w te sprawy wdawać, bo to nie jest przedmiotem naszych tutaj rozważań, więc pozostawiam to na uboczu, chciałam tylko zasygnalizować, że są to nieporównywalne zupełnie instytucje. Jest zatem prezydent zobowiązany taką opinię uzyskać, a ona wiąże oczywiście w płaszczyźnie politycznej, ale nie formalnej.

Jak rozumieć tę zmianę, niewątpliwie fundamentalną, obowiązującą przed 1982 rokiem pełnej swobody dymisjonowania rządu? Konstytucyjnie, prawnie, prezydent nie był niczym związany poza obowiązkiem skonsultowania się z Radą Rewolucji, ale tu można paralele stosować do Rady Państwa. Natomiast, co to właściwie znaczy, że demokratyczne instytucje mogłyby być zagrożone?

Otóż, proszę państwa, ja zastrzegałam się na wstępie, że doświadczenia portugalskie są czasowo bardzo ograniczone, w związku z tym trudno tu mówić o jakiejś praktyce. Mamy dopiero czwartą kadencję prezydencką, licząc od roku 1976 to jest dopiero

druga osoba. Na to nakładają się jeszcze wątki powiedzmy osobowości prezydenckiej. To także powoduje, że trudno wyciągać jakieś ostateczne wnioski. W każdym razie niektórzy autorzy portugalscy twierdzą, że prezydent portugalski w dalszym ciągu ma możliwość decydowania o zdymisjonowaniu rządu także wówczas, kiedy rząd ten traci jego zaufanie polityczne, co jest płaszczyzną niewątpliwie bardzo subiektywną.

Sądziłabym, że w takim przypadku kryzys gabinetowy musiałby być wsparty jednak kryzysem instytucji państwowych, instytucji ustrojowych. Tylko zespolenie tych dwóch czynników, tak mi się wydaje, mogłoby stanowić formalne uzasadnienie skorzystania przez prezydenta z tego przepisu konstytucji.

W płaszczyźnie politycznej, oczywiście, te działania będą już rozpatrywane w każdym przypadku z osobna i w zależności także od stanowiska parlamentu. Zachowania prezydenta mogą być bardzo różne, to jest już zupełnie inna sytuacja i znów chciałabym podkreślić to, że system parlamentaryzmu racjonalizowanego, więc ta kwadratura koła, o której pisał Loewenstein, także tutaj się ujawnia. To znaczy, że ten system nie może być oceniany w ogóle bez analizy rzeczywistości politycznej. On jest bardzo ściśle zespolony z tym układem sił politycznych, który występuje w danym momencie.

Prezydent, proszę państwa, w dalszym ciągu nie uczestniczy we władzy rządu. To, jak oceniałam przedtem, korzystne rozwiązanie zostało utrzymane. Kierownikiem władzy wykonawczej jest rząd. O kierunku działania władzy wykonawczej decyduje premier i cały gabinet. Prezydent może przewodniczyć Radzie Ministrów tylko na wniosek premiera.

Zresztą, gdyby miało być inaczej, to byłaby zupełna sprzeczność z doktryną francuską. W moim przekonaniu można byłoby dyskutować, na ile prezydent może być arbitrem w ewentualnym sporze, gdyby włączał się do bieżącej działalności. Jest jakiś dysonans w logice systemu konstytucyjnego, ale nie twierdzę, że to ja na pewno mam tutaj rację. Niemniej, wydaje mi się, że ta czystość systemowa, w konstytucji portugalskiej utrzymana, niekoniecznie musi być skuteczna, ale chyba nawet jest. W dalszym ciągu można tworzyć rządy mniejszościowe, zarówno zaufania prezydenckiego, jak i parlamentarne. Z tym, że dzisiaj rząd może już wystąpić z wnioskiem do parlamentu o aprobatę dla programu. Jest to zmiana w stosunku do pierwotnej wersji konstytucji.

Prezydent portugalski dysponuje także w dalszym ciągu wetem, absolutnym wetem ustawodawczym w stosunku do dekretów z mocą ustawy rządu, tyle, że dziś sprawy zostały uporządkowane. Nie ma tu możliwości stosowania czegoś na wzór weta kieszonkowego, są terminy, których prezydent musi przestrzegać. Wcześniej, poprzednik obecnego prezydenta próbował stymulować politykę rządu poprzez przetrzymywanie dekretów ustawodawczych gabinetu i brak decyzji w tej materii w ogóle.

Prezydent ma też prawo rozwiązywania parlamentu. Konstrukcja jest w pewnym sensie typowa, gdy

chodzi o terminy, w których nie może prezydent rozwiązać parlamentu. Dziś może rozwiązać parlament także wówczas, gdy odrzucił on program rządu. Kiedyś, z pewnymi zastrzeżeniami, było to tylko możliwe. Te wszystkie przepisy zostały właśnie uchylone.

Jak wobec tego ukształtowała się praktyka, o ile w ogóle można mówić o praktyce politycznej, jeśli mamy za sobą zaledwie dziesięcioletni okres rządów, w oparciu o te nowe postanowienia konstytucji? Jest bardzo ciekawa rzecz, że w 1982 roku kończył jeszcze swoją drugą kadencję ówczesny prezydent generał Eanes, tak bardzo mocno zaangażowany w wydarzenia rewolucji, choć z punktu widzenia orientacji politycznej, znajdujący się w, powiedzmy, centrum.

Otóż do końca swojej kadencji próbował on utrzymać tę swoją koncepcję, choć nie wyjściową, bo zaczynał od modelu parlamentaryzowania systemu. Próbował jednak angażować się w działalność rządu. Tyle, że wówczas nie było do tego już żadnych warunków politycznych, parlament był znacznie silniejszy, a prezydent nie miał także tego poparcia społecznego, zaplecza, które jest niewątpliwie niezbędne. Obecny prezydent, Mario Soares, powiedział kiedyś, że jak bardzo trudno jest rządzić wbrew woli prezydenta, tak całkiem niemożliwe jest rządzić wbrew większości parlamentu.

I, przechodząc już do praktyki bieżącej – prezydentem jest, jak powtarzam, Mario Soares, lider socjalistów, który po objęciu urzędu zrezygnował z działalności partyjnej – on sam bardzo poważnie potraktował tę opinię, którą przed chwilą zacytowałam. Rzeczywiście, ta prezydentura, obecnie, jest w praktyce całkowicie odmienna od poprzednich dwóch kadencji.

Aktualny prezydent czuje się zdecydowanie tylko stróżem konstytucji, arbitrem. Czuje się przede wszystkim reprezentantem interesu większości, ale to nie znaczy, że identyfikuje się tylko i wyłącznie z interesem większości, która go w wyborach poparła. Niektóre jego działania są całkowicie sprzeczne z ugrupowaniem z którego się wywodzi, z interesami socjalistów.

Wydaje mi się, że można powiedzieć, że poszukuje on jakiegoś interesu ponadpartyjnego, narodowego, państwowego i w tym duchu stara się działać. Nie znaczy to, że zawsze znajduje poparcie, ale wyraźnie widać też w jego działaniu samodzielność polityczną. Nawet w sytuacji, gdy teoretycznie istnieje większość w parlamencie, większość lewicowa – Soares rozwiązuje parlament.

Nie jest to więc sytuacja prezydenta malowanego, który jedynie uczestniczy w jakichś uroczystościach. To jest niewątpliwie wykonywanie pewnej koncepcji moderatora instytucji publicznych, instytucji władzy, rozumianej nie poprzez włączanie się w bieżący tok wydarzeń, ale poprzez ingerencję tam, gdzie działanie prezydenta może stymulować stosunki pomiędzy władzą wykonawczą a władzą ustawodawczą.

Wydaje się, że ten sposób wykonywania prezydentury, z którym spotyka się Portugalia już w drugiej kolejnej kadencji, przyniósł jej pozytywne efekty. Prze-

de wszystkim ustabilizowanie instytucjonalne, ale też trzeba powiedzieć jedną rzecz, że Portugalia ustabilizowała się także w sferze społecznej, w sferze układu partyjnego. I dopiero te dwa czynniki przesądzą o efektach, które dziś można zauważyć. Dziękuję bardzo. (*Oklaski*).

Przewodniczący:

Chwileczkę, tylko jedno pytanie, pani sobie zdaje sprawę, że pani jest specjalistką, pionierką w naszej portugalistyce. Przypomniałem sobie, dopiero teraz, że w 1924 roku popeliłem artykuł w czasopiśmie akademickim „Nurt” przeciwko Salazarowi. Moje pytanie, pani ani słowa nie mówi o Salazarze, czy naprawdę to już nic nie znaczy, tu jest sprzeczność, która absolutnie nie zaważyła na Portugalii?

Doktor Anna Łabno-Jabłońska:

Na pewno zaważyła, bo przeszłość waży o wszystkim, co dzieje się bieżąco, ale niewątpliwym jest faktem, że do tej doktryny salazarowskiej w zasadzie nie sposób się dziś odwołać.

Przewodniczący:

Tak, dziękuję bardzo.

Doktor Anna Łabno-Jabłońska:

I, to może też jest taka ciekawostka, Salazar bardzo, bardzo pozytywnie oceniał Piłsudskiego i w naszej bibliotece sejmowej można się właśnie doczytać bardzo ciepłych uwag tych panów o sobie, chyba wzajemnie nawet. Dziękuję bardzo. (*Oklaski*).

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. Proszę o zabranie głosu doktora Jana Galstera z Uniwersytetu Kopernika. Ostrzegam przed inwazją torunian. To już jest trzeci referent z Torunia, który bierze udział czynny w naszym zebraniu. Proszę bardzo.

Doktor Jan Galster:

Pani Marszałek! Panowie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Skonstatować należy na wstępie pewną precedencję referowania, skądinąd najślusznieszą, i odnieść się również do pozycji głów państwa w interesujących nas krajach europejskich, stąd z pewnością niewielka ilość niemieckich publikacji w tytułowej kwestii. Do tej pory ukazały się li tylko dwie monografie traktujące o niemieckim prezydencie.

Brak zainteresowania doktryny, z pewnością nie jest skorelowany z jego pozycją w systemie prawnym. Taką współzależność można by skądinąd odnieść do tak zwanych środków masowego przekazu.

Ponieważ, z przykrością muszę stwierdzić, nie jestem specjalistą, nie chciałbym nadużywać cierpliwości państwa, ograniczę więc moje uwagi do kwestii najistotniejszych, odsyłając nie tyle może do materiałów konferencji, co przede wszystkim do literatury, którą tam zamieściłem.

Powściągliwy okazał się również ustawodawca konstytucyjny w kreśleniu wizerunku głowy państwa. Skonstatować należy brak ogólnej dyspozycji, która definiowałaby ten organ w systemie hierarchii instytucjonalnej. Według mnie nie należy zresztą przeceniać takiej wstępnej kwalifikacji. Zespół norm kompetencyjnych, posilkowany ewentualnymi przepisami procedury odnośnie do sposobu desygnacji, stanowi wystarczający wyznacznik pozycji organu w ustroju państwa.

Ponadto walor jurydyczny takich syntez, chciałbym tutaj odnieść się do artykułu 87 konstytucji włoskiej, jest w moim przekonaniu wątpliwy, a ich wartość interpretacyjna, jeżeli idzie o legitymizację tak zwanych niepisanych uprawnień prezydenta, dyskusyjna. Sformułowanie, że 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 przemyśleń metody racjonalizacji funkcji państwowych?

Nieodżowne wydaje się poprzedzenie zasadniczego wątku rozważań krótką ogólną charakterystyką aparatu państwowego RFN-u. Jak wiadomo klasyczny system parlamentarno-gabinetowy 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 odpowiedzialnością wobec niego członków rządu.

Ustawa zasadnicza wyklucza możliwość uchwalenia parlamentarnego wotum nieufności wobec ministra. Kanclerz zajmuje więc samodzielną pozycję w systemie federalnym organów państwowych i to strukturalne wyodrębnienie uzasadnione jest samodzielnymi kompetencjami władczymi niemieckiego premiera, z których wymienić trzeba przede wszystkim prawo do formowania składu rządu, czy ustalania tak zwanych wytycznych polityki bońskiej administracji. Szczególny statut kanclerza manifestuje się również w utrudnionej procedurze jego odwołania. Doktryna nadała jej nazwę, jak wiadomo konstruktywnego wotum nieufności. W myśl artykułu 67, 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 rządu, który przez nią powo-

ływany 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 system kanclerski nie stanowi nowej jakości w sposobie sprawowania władztwa państwowego?

Odnosnie do pierwszego pytania należy dostrzegać tę zależność. Pozycja głowy państwa jest relevantna dla identyfikacji systemowej, więc dedukcyjnie uprawniony jest sylogizm, iż skoro wzrosło znaczenie kanclerza, a dążenie do zachowania równowagi instytucjonalnej przyświecało twórcom ustawy zasadniczej, to zmaleć musiała rola innego jednoosobowego organu w pionie organów władzy wykonawczej.

Odpowiedź na drugie pytanie powinna być negatywna. Można mówić o formalnie trójelementowej egzekutywie, a stosunki nadrzędności i podporządkowania zostały jedynie bardziej zróżnicowane i skomplikowane. Nie sposób uniknąć tutaj odniesień historycznych. Z tego punktu widzenia obecna pozycja prezydenta stanowi swoistą antytezę jego weimarskiego poprzednika.

Według konstytucji Rzeszy z 11 sierpnia 1919 roku egzekutywa federalna składała się z prezydenta i rządu. Status tego pierwszego wykazuje pewną analogię z systemem prezydenckim. Plebiscytarny sposób elekcji w jakiś sposób uniezależniał prezydenta od Reichstagu, niemale zaś kompetencje władcze zapewniały mu znaczące stanowisko w systemie organów państwa.

Swoistą syntezę pozycji prezydenta Rzeszy doktryna upatruje w sławetnym artykule 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 artykuł 43 konstytucji, przewidujący procedurę złożenia prezydenta z urzędu w drodze referendum, na wniosek kwalifikowanej większości posłów. Praktyka polityczna natomiast, destabilizująca system weimarski, falsyfikowała sprawność tych zabezpieczeń. Zaważyła również w pewnej mierze na koncepcji prezydentury w wydaniu bońskiej ustawy zasadniczej.

Nie bez przyczyny zatem, w tak zwanym projekcie z Chiemsee postulowano w jego artykule 75 utworzenie swego rodzaju kolegialnej głowy państwa, złożonej z przewodniczących obu ciał ustawodawczych oraz kanclerza. Każdy z nich sprawowałby przewodnictwo gremium kolejno na zasadzie rotacji. W uzasadnieniu podniesiono, że takie kolegium miałoby przede wszystkim reprezentować federację na zew-

natrz, a jego konstrukcja lepiej oddawałaby dynamikę władzy państwowej. Dzięki funkcjom głównym sprawowanym przez poszczególnych członków, strukturę kolegium niejako wmontowano w mechanizm samokontroli. Z drugiej jednak strony odnotować należy głosy członków konstytuandy, głównie posłów FDP, optujące w trakcie debaty nad konstytucją za systemem prezydenckim.

Istotny, z punktu widzenia klarowności opisu interesującego nas organu, a co ważniejsze zupełności i miarodajności analizy, jest dobór właściwy metody referowania. Należy sądzić, że sama rekonstrukcja modelu recypowana z samej konstytucji nie spełnia wymogów narzędzia naukowego poznania. Należałoby raczej stosować pewną analizę strukturalną, czy przede wszystkim funkcjonalną.

To kryterium, właśnie analizy funkcjonalnej, przyjąłem w referacie. Mając to na uwadze, wyróżniłem cztery grupy kompetencji, a więc uprawnienia w zakresie władzy ustawodawczej, wykonawczej, w stosunkach zewnętrznych, co jest istotne, i w zakresie władzy sądowej.

Tutaj uwagę państwa pozwolę sobie odnieść do materiałów konferencji, a przede wszystkim chciałbym omówić w miarę szerzej samą kwestię wyboru prezydenta.

Otóż można by się zastanawiać, zachowując oczywiście odpowiednie proporcje, nad rolą tak zwanych przymiotników prawa wyborczego, a zwłaszcza zasady powszechności i bezpośredniości elekcji prezydenckiej w identyfikowaniu pozycji prezydenta w systemie instytucjonalnym państwa. Innymi słowy, czy sposób wyboru przesądza o rodzaju uprawnień i re-bours. Nie wydaje się nam, aby istniała ścisła korelacja między normą proceduralną a kompetencyjną w tym względzie.

Co prawda tak zwany 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, na przykład 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 tak zwanego prezydenta plebiscytnego od parlamentu. Jeżeli uznać, iż względy proceduralne mają o niej decydować, to taką autonomię również dobrze zapewnia różnicowany okres trwania pełnomocnictw obu organów. Nie można natomiast zdezwuować wpływu głosowania powszechnego na funkcje reprezentacyjne głowy państwa, a także na poziom jej politycznego autorytetu.

Odnosnie do odpowiedzialności prezydenta, zastanawia jej szeroka konstrukcja. Oprócz tej standardowej odpowiedzialności konstytucyjnej, odpowiedzialność może również przybrać charakter quasi-karnej. Otóż artykuł 18 Ustawy Zasadniczej stanowi,

iż nadużycie praw zasadniczych, na przykład wolności i praw o których stanowi w artykułach od 1 do 19 Ustawa Zasadnicza, może skutkować odpowiedzialnością karną. Sankcją za nadużycie tych wolności, prawa własności na przykład, azyli do walki z demokratycznym i wolnościowym ustrojem, jest orzeczenie przez Trybunał Konstytucyjny utraty wymienionych praw zasadniczych. Ze stylistyki tego przepisu, użycie kwantyfikatora „kto”, można wnosić o ogólnym podmiocie czynu. Może teoretycznie dopuścić się go również prezydent, przy czym naruszenie przez niego wymienionych w artykule 18 konstytucyjnej dyspozycji, stanowi zbieg odpowiedzialności konstytucyjnej z karną *sui generis*. Federalny Trybunał Konstytucyjny, orzekając pozbawienie praw zasadniczych, nie mógłby w jednym wyroku złożyć prezydenta z urzędu. Są to formalnie dwa różne postępowania.

Do głowy państwa oczywiście stosuje się odpowiednie przepisy ustawy o immunitacie poselskim. Ma to jednak tylko charakter formalny, utrudnia jedynie ściganie, nie depenalizuje czynów przestępczych głowy państwa, których osądzenie może w końcu doprowadzić do opróżnienia urzędu.

Odnosnie kompetencji prezydenta RFN-u, podzieliłem je, jak już wspomniałem, na cztery zasadnicze grupy. Chciałbym tutaj również ustosunkować się do tej koncepcji prezydenta, jako strażnika konstytucji. Część doktryny oponuje takiej charakterystyce, twierdząc, że w świetle artykułu 93 Ustawy Zasadniczej, kontrola konstytucyjności ustaw należy li tylko wyłącznie do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, natomiast prezydent nawet nie jest wyposażony w prawo inicjowania na przykład abstrakcyjnej kontroli konstytucyjności ustaw. Może jedynie toczyć spór konstytucyjny, między organami, co do ich kompetencji.

Nie kwestionuje się na ogół kompetencji formalnej do badania, czy zachowany został tryb ustawodawczy, natomiast kwestionuje się materialną kontrolę konstytucyjności, z którą w końcu wiąże się pojęcie prezydenta jako strażnika konstytucji. W doktrynie ustabilizowany jest pogląd, który odmawia mu takiej kompetencji.

Sporną kwestią jest natomiast odpowiedzialność głowy państwa za podpisanie ustawy ewidentnie sprzecznej z konstytucją. Może być pociągnięty do odpowiedzialności z tego tytułu prezydent przed Federalnym Trybunałem Konstytucyjnym. Stąd też prezydenckie kontrole, prawo kontroli konstytucyjności ustaw powinno być interpretowane jako powinność.

Jakie są konsekwencje odmowy podpisania ustawy? Otóż veto zawieszające wymusza ponowne głosowanie. Według artykułu 73 konstytucji prezydent Rzeszy zakwestionowaną przez siebie ustawę musiałby 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.

Istotną natomiast kompetencją prezydencką jest wprowadzenie wyższego stanu konieczności ustawo-

dawczej. Wprowadzany on jest przez prezydenta na wniosek rządu, zaakceptowany przez Radę Federalną. Przesłanką ogłoszenia tego stanu jest najogólniej ujmując, kryzys instytucjonalny, wyrażający się sprawowaniem rządu 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.

Projekt ustawy, dla którego został wprowadzony stan wyższej konieczności, jest ponownie przedstawiany parlamentowi, jeżeli: parlament odrzuci projekt, uchwali go w brzmieniu niesatysfakcjonującym rząd, nie zakończy prac nad projektem w terminie czterech tygodni. Ustawa dochodzi do skutku w wersji rządowej po jej uprzednim zaakceptowaniu przez Radę Federalną.

Nie wnikając tu w zawiłości proceduralne i ograniczenia przedmiotowe instytucji, która może być wprowadzona tylko na sześć miesięcy w okresie urzędowania danego kanclerza, nie sposób nie dostrzec realnego znaczenia prezydenta RFN w jej potencjalnym urzeczywistnieniu. Wprowadzenie wyjątkowego stanu dla ustawodawstwa nie zależy co prawda wyłącznie od woli głowy państwa, lecz inspirowany jest przez inne podmioty. Wybór procedowania pojawia się dopiero w momencie złożenia wniosku przez Rząd Federalny. Owo dyskrecjonalne, 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.

Jakie są uprawnienia prezydenta w zakresie władzy wykonawczej? W pierwszym rzędzie są to kompetencje kreacyjne. Mają one raczej charakter nominacyjny. Należałoby wspomnieć również o funkcji regulacyjnej, polegającej na akceptacji, zatwierdzeniu regulaminu Rządu Federalnego, określaniu w drodze zarządzeń rang służbowych etc., etc.

W tej grupie kompetencji mieszczą się na ogół tak zwane uprawnienia militarne interesującego nas organu. Są one niewątpliwie spektakularnym miernikiem pozycji głowy państwa. Konsekwentnie jednak ustawodawca konstytucyjny również w tym zakresie wyznacza prezydentowi rolę drugorzędną. Wiąże się to niewątpliwie z negatywnym doświadczeniem praktyki konstytucyjnej w czasach weimarskich. Zwierzchnictwo zatem nad siłami zbrojnymi sprawuje w okresie pokoju federalny minister obrony, natomiast w stanie obrony kanclerz federalny.

Istotne z punktu widzenia nakreślenia wizerunku głowy państwa są jego kompetencje w zakresie władzy zewnętrznej. W doktrynie zdefiniowane są, jako kompetencja do rozstrzygania o zewnętrznych stosunkach państwa, rozumianych z kolei jako jego prawne relacje z innymi podmiotami prawa międzynarodowego, określane tymże prawem.

Ustabilizowany jest pogląd w doktrynie, że prezydent ma pełnomocnictwo do zawierania umów międzynarodowych. Umocowanie do działania w imieniu państwa wynika niewątpliwie ze stosownej dyspozycji Ustawy Zasadniczej. Samodzielność jednak tego działania jest ograniczona kontrasygnatą. Decyzje o zawarciu umowy, także i ratyfikacji, należy do rządu federalnego.

Reasumując, należy dojść do wniosku, że prezydent federalny nie odgrywa tu aktywnej roli w dziedzinie władzy zewnętrznej, jest jedynie nośnikiem w sensie wykonywania woli innych organów państwa. Słuszną jest zatem myśl, że artykuł 59 Ustawy Zasadniczej zawiera jedynie formalne uprawnienia prezydenta, natomiast kompetencje materialne przysługują Rządowi Federalnemu.

Uprawnienia prezydenta w zakresie władzy sądowej również mieszczą się w pewnym standardzie uprawnień głowy państwa w systemie parlamentarnym. Należy zauważyć, że prezydent nie ma wpływu na kształt personalny Federalnego Trybunału Konstytucyjnego, może jedynie wszczynać przed nim postępowanie w sporach konstytucyjnych. Oczywiście prezydent wykonuje prawo łaski, które również musi być kontrasygnowane przez właściwego członka rządu.

W podsumowaniu tego wystąpienia można byłoby pokusić się o próbę syntetycznego ujęcia wizerunku niemieckiego prezydenta, wykorzystując w tym względzie jego doktrynalne charakterystyki.

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

W piśmiennictwie, tradycyjnie już, postrzegany jest interesujący nas organ jako władza neutralna. Spośród kilku teoretycznie modeli *neutrale Kraft* najbardziej przystawalna do niemieckiej prezydentury wydaje się koncepcja neutralności pojmowanej jako władza mediacji. Rola głowy państwa jako czynnika równowagi wzrasta szczególnie w sytuacjach kryzysów rządowych.

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

Można również napotkać w doktrynie pogląd porównujący rolę prezydenta ze spikerem Izby Gmin, który, jak wiadomo, nie podejmuje samodzielnie żadnych istotnych decyzji, lecz troszczy się o ich dojście do skutku w odpowiedniej formie.

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 konstitu-

cyjnej proveniencji. Rację ma zatem Tomasz Ellwein pisząc, że urząd prezydenta federalnego równie mało uzasadniony jest jego bezpośrednimi obowiązkami i prawami, jak instytucja monarchy w parlamentarnej demokracji. 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.

Jako *ratio legis* przemawia, wobec powyższego, za urzędem prezydenckim 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, ale także konstytucyjny *modus operandi* na wypadek destabilizacji tego układu. Wówczas dzięki działaniu prezydenta kryzys instytucji nie przeradza się w kryzys państwa. Nawet jeżeli praktyka rejestruje jeden tylko wypadek zastosowania tych nadzwyczajnych kompetencji głowy państwa, to tym samym przecież potwierdza zarówno racjonalizację systemu, jak i racjonalność ustawodawcy konstytucyjnego. Dziękuję bardzo za uwagę. (*Oklaski*).

Przewodniczący:

Dziękuję za ciekawy referat. Nastąpiła pewna zmiana w naszym programie. Ponieważ jest trochę czasu, więc prosimy doktora Krzysztofa Skotnickiego o wygłoszenie referatu.

Kolega będzie mówił o Czechosłowacji. Mamy nadzieję, że kolega zrobi również pewne zróżnicowanie: Słowacja i Czechy, prawda?

Doktor Krzysztof Skotnicki:

Tak, oczywiście, Panie Profesorze.

Przewodniczący:

Proszę uprzejmie.

Doktor Krzysztof Skotnicki:

Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Przede wszystkim chciałem zastrzec, że jeżeli pan profesor mówił przedtem o tym, że występuje trzeci

przedstawiciel klanu konstytucjonalistów Torunia, to ja jestem pierwszy z jeszcze większego klanu konstytucjonalistów Łódzkiej, którzy tutaj dzisiaj będą występować.

Proszę państwa, tak jak powiedział pan profesor, będę mówić o modelu prezydentury czechosłowackiej. Można postawić sobie pytanie, dlaczego, mówiąc o instytucji prezydenta, zawsze odwołujemy się do sprawdzonych, wypróbowanych modeli, stosowanych w państwach zachodnioeuropejskich? Dlaczego ja chcę mówić akurat o Czechosłowacji?

Wydała mi się, że przemawia za tym pewien czynnik bardzo racjonalny. Jest to nasz, a właściwie dzisiaj już powinienem powiedzieć, są to dwaj nasi południowi sąsiedzi, a więc trzeba znać ustrój państwa sąsiadującego z Polską. Ale też wydaje się, że gdy mówimy o instytucji i w ogóle o konstytucjonalizmie, warto zwrócić uwagę na ustrój czechosłowacki, zwłaszcza, jeżeli odnosi się to do konstytucji okresu międzywojennego. W przypadku instytucji prezydenta ma to duże znaczenie, bowiem instytucja ta w Czechosłowacji, jako w jedynym państwie socjalistycznym, przetrwała cały okres istnienia tego państwa i występuje również dzisiaj w dwóch nowych republikach, które powstały. Nie tylko, że przetrwała w okresie państwa komunistycznego, ale, jak zgodnie podkreślane jest w literaturze przedmiotu, widać w przypadku instytucji prezydenta cały czas, w sposób najbardziej wyraźny utrzymywanie pewnego modelu, pewnej konstrukcji instytucji prezydenta.

I to jest ciekawe, że przy wielu różnych ustawach zasadniczych, przy aktach, poczynając od Tymczasowej Konstytucji Czechosłowackiej z listopada 1918 roku aż po obie konstytucje Czech i Słowacji z roku ubiegłego, ten główny kościec, czy też główny kształt tej instytucji, w moim przekonaniu, wyraźnie występuje.

Tak, jak już zaznaczyłem instytucja prezydenta pojawia się w Czechosłowacji już w Tymczasowej Konstytucji z 13 listopada 1918 roku i jest to instytucja charakterystyczna dla modeli przyjmowanych wówczas we wszystkich państwach tworzących się. Podobnie było w Polsce, można także mówić o tym na Łotwie. Jest to instytucja głowy państwa z bardzo nikłymi kompetencjami, która bardziej miała reprezentować to państwo, niż sprawować realną władzę.

Konstytucja z 29 lutego 1920 roku wprowadziła system rządów parlamentarno-gabinetowych. Była, jak wiemy, wzorowana na modelu III Republiki, jak większość konstytucji państw, które wówczas powstały i które tworzyły swoje instytucje.

Okres państwa socjalistycznego, po 1948 roku, to, jak doskonale wiemy, odejście od modelu trójpodziału władzy, wprowadzenie zasady jednolitości. Prezydent formalnie staje się podporządkowany parlamentowi, ale nie jest to do końca takie ścisłe, bowiem, jak już powiedziałem wcześniej, te wzorce okresu międzywojennego są tu szczególnie widoczne. Nie mówię o konstytucji 1948 roku, ale o konstytucji 1960 roku.

Wreszcie dzisiaj w nowych konstytucjach mówi się o powrocie do zasady trójpodziału władz, ale wydaje

mi się, że zwłaszcza w przypadku konstytucji Słowacji nie jest to tak wyraźne i tak jednoznaczne. Jest tam jednak zachowana pewna dominująca rola parlamentu.

Będę przede wszystkim koncentrować swoją uwagę na pewnych rozwiązaniach konstytucyjnych, mniej będę mówić o praktyce. Od okresu międzywojennego upłynęło już wiele czasu, natomiast, jeżeli chodzi o lata późniejsze, to praktyka miała się bardzo mocno z regulacjami prawnymi, a pozycja prezydenta bardziej wpływała z jego funkcji partyjnej, niż z umocowania konstytucyjnego.

Dzisiejszy z kolei krótki okres sprawowania prezydentury w Czechosłowacji przez Vaclava Havla, a także kilkudniowe sprawowanie przez niego funkcji prezydenta Czech, nie mówię o prezydencie Słowacji, który nie zdążył jeszcze złożyć ślubowania, sprawiają, że o jakiejś praktyce specjalnie mówić nie można.

Proszę państwa, pierwsza kwestia, to wybór prezydenta. Dla konstytucjonalizmu czechosłowackiego jest charakterystyczne, że zawsze był on wybierany przez parlament. Chciałbym tutaj zwrócić na to pewną uwagę. Podczas naszych wyborów prezydenckich, uformował się dosyć zaskakujący skład kandydatów, którzy ubiegali się o ten mandat w drugiej turze, pojawiły się wtedy głosy w Polsce, bardzo nieśmiało, że może by wrócić do instytucji wyborów prezydenta przez parlament, wówczas nie będzie takich zaskoczeń.

Przykład czechosłowacki obecnie dowodzi, jak bardzo zwodnicza jest taka teza. Wiemy bowiem doskonale, że nie udało się przeprowadzić wyborów prezydenta przez parlament pod koniec istnienia Czechosłowacji, jako federacji. Również obecnie na Słowacji były pewne kłopoty z tym wyborem i dopiero przy drugiej turze, jak jest to określone, ten wybór został dokonany.

Dla konstytucjonalizmu czechosłowackiego dalej charakterystyczne jest to, że nigdy nie były szczególnie określone kwalifikacje, którym powinien odpowiadać kandydat na prezydenta. Mówiło się oczywiście o obywatelstwie, mówiło się o wieku, że ma mieć on 35 lat i że musi posiadać bierne prawo wyborcze.

W przedwojennej literaturze czechosłowackiej akcentowano nawet, iż te wymogi były łagodniejsze, niż w przypadku możliwości kandydowania na stanowisko senatora, gdyż tam kandydat musiał mieć ukończonych przynajmniej 45 lat. Było to zresztą z tego względu bardzo krytykowane.

Natomiast konstytucjonalizm czechosłowacki utrzymuje cały czas zasadę reelekcji, to znaczy można być wybranym na stanowisko prezydenta tylko dwukrotnie. Jednocześnie w konstytucjach od razu wprowadzono pewne wyjątki, że nie dotyczyło to zarówno Masaryka, jak później Gottwalda. Przy czym w okresie międzywojennym budowano nawet tezę, czy takie wyłączenie, zwłaszcza jeżeli jest w normach konstytucyjnych, nie powoduje, iż pojawia się prezydent, który jest prezydentem dożywotnim.

Prezydent, obejmując swój urząd i składając ślubowanie, wygłasza świecką rotę ślubowania. Przepisy czechosłowackie wyraźnie rozbudowują także za-

kaz łączenia stanowisk. Początkowo dotyczył tylko mandatu poselskiego, który był składany z chwilą złożenia ślubowania, później obejmuje także inne organy, przede wszystkim przedstawicielskie. Także obecnie jest to wynikająca z norm konstytucyjnych niepołączalność stanowisk z miejscem w sądzie konstytucyjnym, czy w ogóle byciem sędzią. Nie może też być prezydent jednocześnie prokuratorem, czy członkiem najwyższego urzędu kontroli, jak przewiduje to konstytucja słowacka.

Wydaje mi się, że bardzo ciekawym rozwiązaniem, które jest znane konstytucjonalizmowi czechosłowackiemu, to kwestia zastępstwa prezydenta, oczywiście na wypadek, jeżeli urząd ten jest opróżniony, bądź gdy urząd ten nie może być sprawowany przez dłuższy czas.

W Czechosłowacji zastępstwo prezydenta sprawował w przeszłości rząd, który mógł przy tym przekazać to prawo premierowi. Obecna konstytucja Czech wyraźnie nawet mówi, że to zastępstwo należy do premiera. Wydaje się to być pewnego rodzaju rozwiązaniem logicznym, bowiem zawsze mamy do czynienia z przedstawicielami władzy wykonawczej.

Oczywiście, kiedy premier zastępuje prezydenta, jest on w tym wypadku ograniczony w funkcji prezydenta. Nie może mianowicie rozwiązać parlamentu, nie może mianować lub odwoływać rządu, ani mianować sędziów. Ale ten rodzaj zastępstwa prezydenta, o którym w tej chwili powiedziałem, jest jedną z dwóch możliwości. Konstytucja z 1920 roku przewidywała bowiem również bardzo ciekawą instytucję zastępcy prezydenta. Nie była to instytucja stała, taka jak na przykład znana jest konstytucjonalizmowi amerykańskiemu. Decyzja o powołaniu zastępcy prezydenta następowała wówczas, jeżeli rząd sprawował to zastępstwo przez czas dłuższy niż 6 miesięcy.

Jest to, chciałem zwrócić uwagę, rozwiązanie bardzo logiczne, bardzo w moim przekonaniu trafne, gdyż ono zapobiega zbyt długiemu zastępstwu prezydenta przez rząd. To rozwiązanie z punktu widzenia formalnego utrzymało się w Czechosłowacji do roku 1960 i obecnie, gdy była dyskusja nad projektami konstytucji, tak Czech, jak i Słowacji, wracano w pewnych propozycjach do tego rozwiązania.

O pozycji prezydenta w państwie decyduje jednak przede wszystkim kwestia jego stosunku do parlamentu i do rządu. I tak, jeżeli chodzi o stosunek prezydenta do parlamentu, to przy sesyjnym charakterze prac tego parlamentu, permanencji wprowadza dopiero obecna konstytucja Słowacji, dużego znaczenia nabiera kwestia zwoływania, otwierania, odraczania i zamykania sesji parlamentu.

W przypadku Czechosłowacji prezydent posiadając formalnie te prawa był jednak, zwłaszcza w przypadku zwoływania parlamentu, bardzo mocno ograniczony pewnymi ramami czasowymi. Ponadto należy pamiętać, że izby parlamentu mogły się również zebrać na wniosek przewodniczącego każdej z tych izb, a więc prezydent był tutaj częściowo ograniczony.

Natomiast wśród tej grupy uprawnień prezydenta chciałbym zwrócić uwagę na wyraźnie przewidzianą

w konstytucjach 1920 i 1948 roku możliwość odroczenia sesji, ale tylko jeden raz w roku i nie dłużej niż na miesiąc. Prezydent miał także i ma do dzisiaj prawo rozwiązania, pomijam oczywiście okresy po 1948 roku, rozwiązania parlamentu.

Jest charakterystyczne, że konstytucja z 1920 roku, nie wymagała w takim wypadku zgody Senatu, a w literaturze zarówno czechosłowackiej, jak i polskiej podkreślane jest nawet, iż prawo stwarzało możliwości, aby była rozwiązana jedna izba, a pozostawiona była w swoich pełnomocnictwach druga izba parlamentu.

Jednocześnie były pewne tego ograniczenia. Prezydent nie mógł rozwiązać parlamentu w ciągu ostatnich sześciu miesięcy swojej kadencji. Tak to przewidywała konstytucja z 1920 roku i było to podyktowane tym, aby prezydent nie mógł w jakiś sposób oddziaływać, w sposób oczywiście pozaprawny, na przyszły skład parlamentu, który by ułatwiał jego ponowny wybór, bądź wybór kandydata, którego on sam swoją pozycją mógłby popierać. Obecna konstytucja Czech przewiduje, iż prezydent nie może rozwiązać w ciągu ostatnich sześciu miesięcy, ale kadencji parlamentu, a nie prezydenta, czyli to jest trochę inne rozwiązanie.

Duże znaczenie, zawsze w przypadku pozycji prezydenta, ma jego udział w procesie ustawodawczym. Dla konstytucjonalizmu czechosłowackiego jest to charakterystyczne i z wyjątkiem okresów federacji nigdy nie posiadał on prawa inicjatywy ustawodawczej. Natomiast miał on prawo występowania ze sprawozdaniami o sytuacji państwa, które przedkładał przed parlamentem. Mógł w nich przedstawiać możliwość zalecenia parlamentowi do rozważania pewnych środków, które uważał za stosowne.

Innym prawem prezydenta jest prawo jednorazowego zawetowania projektu ustawy przyjętej przez parlament. Tak było przed wojną i wraca się do tego obecnie, na przykład w Słowacji, przy czym ulegają skróceniu terminy, które w tym wypadku występują. Termin miesięczny został zastąpiony terminem piętnastodniowym. Wydaje się, że jest to rozwiązanie słuszne, bowiem przyspiesza to proces legislacyjny. Natomiast, oczywiście, nie jest to weto absolutne. W przypadku przegłosowania późniejszego przez parlament jest obowiązek podpisania danej ustawy.

Prezydent tradycyjnie w Czechosłowacji jest jedną z osób, która podpisuje ustawy, nie jest to osoba wyłącznie podpisująca ustawy.

Prezydenta, proszę państwa, w Czechosłowacji nigdy nie można było interpelować i obecnie także nie może być interpelowany. Prezydent także nigdy nie posiadał prawa do wydawania dekretów z mocą ustawy.

Natomiast w przypadku stosunków prezydenta z rządem, to tutaj najwyraźniej przez cały czas utrzymuje się wpływ rozwiązań okresu międzywojennego, a więc system parlamentarno-gabinetowy. Zawsze do wyłącznej kompetencji prezydenta należy mianowanie i odwoływanie premiera rządu, a na jego wniosek pozostawiał członków gabinetu.

Formalnie można zatem powiedzieć, że prezydent w tym wyborze ma swobodę. Ale to jest tylko wrażenie

czysto formalne, bowiem faktycznie, co jest charakterystyczne dla systemu rządów parlamentarno-gabinetowych, musi on oczywiście uwzględniać realia polityczne i skład parlamentu.

Co prawda w literaturze czechosłowackiej okresu międzywojennego pojawiały się takie głosy, że prezydent ma pewną możliwość oddziaływania na gabinet poprzez próbę stworzenia gabinetu, który będzie się składał z bezpartyjnych fachowców. Ewentualnie może oddziaływać na skład gabinetu, na przykład wicepremier będzie jednocześnie ministrem albo przez mianowanie ministra bez teki. Ale, jak mówię, jest to raczej podnoszone w literaturze, w każdym razie nie znam takich przykładów oddziaływania na konkretne gabinety.

Od roku 1948 pojawił się jednocześnie przepis, który nakłada na rząd obowiązek wystąpienia z deklaracją programową przed parlamentem. Udzielenie mu wotum zaufania, bądź brak tego zaufania, powodowało, że rząd albo zostawał albo prezydent musiał rząd odwołać. Prezydent ma bowiem obowiązek odwołania rządu zawsze, gdy parlament wyrazi mu wotum nieufności bądź nie uchwali wotum zaufania.

Prezydent Czechosłowacji miał także i ma do dzisiaj prawo uczestniczenia w posiedzeniach rządu, a nawet przewodniczenia im, ale jest to tylko i wyłącznie prawo do udziału w dyskusji, natomiast nie może uczestniczyć bezpośrednio w podejmowaniu decyzji, nie jest bowiem członkiem gabinetu.

Konstytucje z 1920 i 1948 roku przewidywały również możliwość wzywania, czy to całego rządu, czy to poszczególnych członków gabinetu na narady do prezydenta. Rząd i poszczególni członkowie mieli również obowiązek składania prezydentowi sprawozdań, przy czym konstytucja z 1920 roku wyraźnie stanowiła, że na żądanie prezydenta sprawozdanie musi być zawsze złożone w formie pisemnej.

I, proszę państwa, kończąc, taki ogólny przegląd instytucji prezydenta, dwa słowa o jego odpowiedzialności za sprawowanie urzędu.

Konstytucja z 1920 roku nie przewidywała w systemie rządów parlamentarno-gabinetowych, ani odpowiedzialności parlamentarnej, ani cywilnej prezydenta. Odpowiedzialność polityczną przejmował na siebie rząd, który kontrasygnował, była to kontrasygnata pojedyncza, akty prezydenta. Przy czym były to akty, ale jednocześnie także wszelkie wypowiedzi i wypowiedziane poglądy prezydenta. W 1960 roku zrezygnowano z instytucji kontrasygnaty, pojawia się ona ponownie dzisiaj w konstytucji Czech, nie przewiduje jej natomiast konstytucja Słowacji.

Jeżeli chodzi o odpowiedzialność karną prezydenta, to była tylko odpowiedzialność za zdradę stanu, a więc jest to dosyć wąskie wyznaczenie tej odpowiedzialności i obecnie, zgodnie z konstytucjami Czech i Słowacji, w przypadkach zdrady ojczyzny następuje ściganie karne, ale orzeka w takich sprawach sąd konstytucyjny.

Konkludując ten przegląd pewnego modelu prezydentury czechosłowackiej, chyba zgodzicie się pań-

stwo ze mną, że nigdy to nie był organ, który posiadałby jakiś realny, silny wpływ na życie państwa. Jako czynnik ponadpartyjny miał aktywizować się w okresie pewnych kryzysów, ale chyba zgodzicie się państwo ze mną, że przykład ostatnich miesięcy istnienia Czechosłowacji dowodzi, że tak nie jest.

Prezydent Havel starał się zapobiec rozpadowi federacji. Wystąpił nawet o przeprowadzenie referendum w tej sprawie. Wystąpił z inicjatywą, aby przyznać mu jako prezydentowi prawo zarządzania takiego referendum. Na to parlament również się nie zgodził i, jak państwo wiecie, Havel ustąpił ze swego stanowiska.

A więc ten model prezydenta jest modelem prezydenta, mówiąc tak bardziej językiem dziennikarskim, słabego. On się bardziej opiera na autorytecie osób, które to stanowisko zajmują. Można powiedzieć, że autorytet taki posiadali dwaj prezydenci okresu międzywojennego, to znaczy Masaryk, a także Benes, który sprawował swój urząd do roku 1948. Chyba i dzisiaj właśnie częściowo na autorytecie Havla jest zbudowana pozycja prezydenta.

Ciekawa rzecz, kiedy pierwsza tura wyborów prezydenta na Słowacji nie przyniosła rezultatu, osoba, która kandydowała i w końcu została tym prezydentem, dzisiaj stwierdziła, że prezydent nie ma silnej władzy. Ale dobrze by było, gdyby ten urząd był obsadzony, dlatego bo jest to pewien symbol państwa. W Czechosłowacji był to zawsze symbol pewnej ciągłości państwa.

Dziękuję za uwagę.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. (*Oklaski*).

Za chwilę rozpocznie się przerwa do godziny 3 po południu.

Pierwszym referentem po przerwie jako hungarysta będzie kolega Krawczyk z Uniwersytetu Łódzkiego.

Dziękuję bardzo.

(Przerwa od godziny 13 minut 34
do godziny 15 minut 05)

Przewodniczący:

Proszę państwa, wznawiamy obrady. Z kolei referat doktora Ryszarda Krawczyka Uniwersytet Łódzki pod tytułem „Konstytucyjny status prezydenta Republiki Węgierskiej”.

Kolega Krawczyk, którego nazwałem hungarystą zaprzeczył, że nie jest w tej dziedzinie tak wysoko postawiony, ale... kiedyś musiał zacząć. Proszę uprzejmie.

Doktor Ryszard Krawczyk:

Dziękuję bardzo.

Panowie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Muszę powiedzieć, że jako ten hungarysta, jak uprzejmie podkreślił pan profesor Szyszkowski, je-

stem tutaj nieco w gorszej sytuacji niż osoby, które występowały przede mną. Przynajmniej z kilku względów.

Po pierwsze, proszę państwa, Węgry nie należą do tak zwanych starych demokracji, po drugie, Węgrzy jeszcze nie zdecydowali się, jaki przyjąć model prezydentury.

I po trzecie, trzeba powiedzieć, że na Węgrzech brak jakichś głębszych tradycji, związanych z istnieniem prezydenta, jako jednoosobowej głowy państwa.

W chwili obecnej konstytucyjny status prezydenta Republiki Węgierskiej, wynika z ustawy XXXI z 18 października 1989 roku o zmianie konstytucji. Proszę państwa, ustawa XXXI w praktyce nowelizuje wcześniejszą konstytucję, ale jak twierdzą na Węgrzech ustawa ta jakby zamyka poprzednią epokę.

W preambule tej ustawy wyraźnie stanowi się, że będzie ona obowiązywała w okresie tymczasowym, że jej celem jest stworzenie jakiegoś modelu przejściowego do przyjęcia nowej konstytucji.

Proszę państwa, Węgry stają się republiką na czele z prezydentem i ta forma państwa republikańskiego na czele z prezydentem pojawia się w historii Węgier kilka razy, lecz trzeba powiedzieć, że w każdej sytuacji okres istnienia prezydenta na Węgrzech był bardzo krótki. Różne przyczyny powodowały te zmiany.

Obecna ustawa XXXI nawiązuje do rozwiązań z 1946 roku, jednakże akty te w sposób zasadniczy się różnią. Głównym zadaniem ustawy I z 1946 roku było przywrócenie republikańskiej formy państwa. Zagadnienia związane z systemem władzy były zaledwie poruszane. Natomiast ustawa XXXI wychodzi nieco z innego założenia. Wprowadza nie tylko instytucje jednoosobowej głowy państwa, ale dokonuje poważnych zmian w konstytucji, wzmacnia pozycję Zgromadzenia Narodowego, czy Zgromadzenia Krajowego, wzmacnia autorytet parlamentu, rozszerza uprawnienia, kompetencje Trybunału Konstytucyjnego, wprowadza ustrój samorządu, wreszcie wprowadza Państwową Izbę Obrachunkową i wiele innych nowych instytucji.

Kiedy została przyjęta ustawa XXXI, na Węgrzech rozpoczęła się, zresztą wcześniej już też trwała, dyskusja na temat modelu prezydenta. Można powiedzieć, że zasadniczo koncentrowała się wokół trzech rozwiązań. Próbowano odpowiedzieć na pytanie, czy Węgrom potrzebny jest prezydent silny, średnio silny, czy też prezydent słaby. Abstrahując od zalet i wad każdego z tych rozwiązań, chciałbym jednakże dwa zdania powiedzieć na temat samej drogi Węgier do parlamentaryzmu.

Tu trzeba wyraźnie, proszę państwa, nawiązać do historii. Ustawa III z 1948 roku, kiedy zaczyna się budzić świadomość niepodległościowa, narodowościowa Węgier, ustala odpowiedzialność rządu przed Zgromadzeniem Narodowym. Można powiedzieć, że to rozwiązanie dla Węgier niewątpliwie było rozwiązaniem dobrym, rozwiązaniem optymalnym, ponieważ każde inne rozwiązanie, nawet wprowadzenie formy monarchii konstytucyjnej, pozycję Węgrów w tej monarchii Austro-Węgierskiej osłabiałoby.

W nawiązaniu do tej dyskusji, dotyczącej modelu parlamentaryzmu, która na Węgrzech rozpoczęła się w 1948 roku, nawiązuje się również w roku 1989, kiedy Węgrzy zaczynają dyskutować o modelu tej prezydentury.

Pojawiają się głosy zmierzające do wprowadzenia republiki prezydenckiej, w której prezydent skupiałby w swym ręku pełnię władzy wykonawczej, a rząd byłby jedynie organem pomocniczym i nie byłby podporządkowany parlamentowi. I w tym niewątpliwie znaczeniu rozumiano na Węgrzech instytucję silnego prezydenta.

Jednakże ta propozycja zostaje podczas obrad węgierskiego „okrągłego stołu” odrzucona. Węgrzy przypomnieli sobie, że mają przecież pewne tradycje parlamentarne, w związku z czym zaczęto nawiązywać do ustawy I z 1946 roku.

Podczas tej dyskusji wypłynął również problem wyboru prezydenta, czy prezydent ma być wybierany bezpośrednio przez naród; czy w sposób pośredni przez Zgromadzenie Krajowe, mówiąc inaczej Narodowe.

Tutaj trzeba powiedzieć, że Węgrzy wykazali jakiś brak zdecydowania. Uważali, że należy nawiązać bardzo silnie do ustawy z 1946 roku, do sposobu wyboru prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe, natomiast z drugiej strony poszczególne partie polityczne próbowały kwestionować to rozwiązanie, podpowiadając niejako inny sposób wyboru prezydenta – przez wyborców w wyborach bezpośrednich.

Ale węgierski „okrągły stół” pozostał tutaj nieugięty. Przyjęto zasadę, że będą to wybory przeprowadzone przez Zgromadzenie Narodowe. Jednakże założono, że gdyby konieczność państwowa zmusiła Węgrów do wyboru prezydenta przed nowymi wyborami parlamentarnymi, w tym jednym przypadku prawo wyboru prezydenta przysługiwałoby obywatelom, nastąpiłyby wybory powszechne.

Proszę państwa, do momentu wyborów prezydenta w sierpniu 1990 w dalszym ciągu trwały dyskusje. Przeprowadzono nawet referendum, które było nieudane z tego względu, że tylko 14% Węgrów poszło do urn wyborczych, aby wypowiedzieć się w kwestii sposobu wyborów prezydenta. W związku z tym wyniki zostały unieważnione, ponieważ ustawa o referendum przewiduje próg 50% wyborców, którzy powinni wziąć udział w referendum.

Cały paradoks na Węgrzech polega na tym, że już przed zarządzeniem wyborów wszyscy praktycznie znali nazwisko prezydenta.

Z chwilą ukonstituowania się parlamentu w dniu 2 maja 1990 deputowani dokonali tymczasowego wyboru prezydenta Republiki Węgierskiej i prezydentem został Arpad Gncz, reprezentujący partię Związek Wolnych Demokratów.

Związek Wolnych Demokratów jest partią opozycyjną i pierwotnie zakładano, że zarówno premier, jak i prezydent będą pochodzić z Węgierskiego Forum Demokratycznego. Jednakże Węgierskie Forum Demokratyczne i partie będące z tą partią w koalicji, niestety, nie mogły na forum parlamentu przeprowadzić pewnych ustaw, do których przyjęcia wymagane było 2/3 głosów.

W związku z tym zawarto pewną umowę polityczną w myśl, której stanowisko prezydenta oddano przedstawicielom opozycji, natomiast opozycja niejako poparła ustawy, które były konieczne, aby dokonać tej transformacji ustrojowej. Założono jeszcze, że wszyscy, którzy sprawują swe funkcje tymczasowo zostaną wybrani już na normalne kadencje. Tak było w przypadku prezydenta, tak było w przypadku przewodniczącego Zgromadzenia.

Arpad Gncz odniósł zdecydowany sukces, otrzymując 295 głosów, a więc ponad 2/3, w 396 osobowym parlamencie.

Proszę państwa, zgodnie z konstytucją, prezydenta wybiera Zgromadzenie Krajowe, Zgromadzenie Narodowe. Kandydatem na urząd prezydenta może być tylko obywatel węgierski, mający skończonych 35 lat, posiadający prawa wyborcze.

Sam wybór prezydenta poprzedza zgłaszanie kandydata. Do zgłoszenia kandydatury wymagane jest poparcie 50 deputowanych. Oczywiście każdy z deputowanych może udzielić swego poparcia tylko jednej osobie. Gdyby udzielił poparcia jeszcze drugiej, czy trzeciej osobie automatycznie te poparcia są kwestionowane i unieważnione.

Jeżeli chodzi o sam sposób wyborów prezydenta, to kandydat, aby zostać prezydentem musi osiągnąć większość 2/3 głosów. Jeżeli nie otrzyma w pierwszej turze głosowania większości 2/3 głosów, zarządza się drugą turę głosowania wcześniej szukając nowych kandydatów i udzielając rekomendacji.

Jeżeli natomiast w drugiej turze głosowania żaden z kandydatów nie otrzyma większości 2/3 głosów, to zarządza się trzecią turę głosowania, i w tej turze głosowania wystarczy już większość głosów.

Proszę państwa, tutaj chciałbym w pewnym stopniu nawiązać do historii. Węgrzy uczynili zarówno w roku 1946, jak i potem w roku 1948, również w roku 1949, wszystko, aby nie było specjalnych kłopotów z wyborem prezydentem.

Jak stwierdzili główni twórcy porozumienia, Józef Antall i Peter Tolgyessy, porozumienie było niezbędne, aby „dało się rządzić w kraju”.

Innym problemem, na który chciałbym państwu zwrócić uwagę, jest problem odpowiedzialności głowy państwa na Węgrzech. Konstytucja węgierska przyjmuje odpowiedzialność konstytucyjną. Ta odpowiedzialność konstytucyjna jest w chwili obecnej realizowana przed Trybunałem Konstytucyjnym.

Jednakże od 1989 roku tego rozwiązania od razu nie przyjęto, a prezydent odpowiadał przed tak zwaną Radą Orzekającą. I wówczas powstał dylemat, co to jest ta Rada Orzekająca. Uważano nawet, że jest to pewien organ sądowy o charakterze politycznym. Żeby nie zarzucano Radzie Orzekającej tego charakteru politycznego częściowo zmieniono jej skład.

Jeżeli chodzi o odpowiedzialność konstytucyjną, jak już mówiłem, w chwili obecnej realizowana jest przed Trybunałem Konstytucyjnym, ale oprócz odpowiedzialności konstytucyjnej wielce problematyczna jest odpowiedzialność polityczna. Można powiedzieć,

że konstytucja węgierska, jak również Trybunał Konstytucyjny, wyraźnie twierdzą, że odpowiedzialność polityczna prezydenta Republiki Węgierskiej nie istnieje. Natomiast przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego uważają, że można mówić o pewnej odpowiedzialności politycznej w formie ukrytej.

Dobrze, czy można w takim razie skonstruować tego rodzaju odpowiedzialność polityczną, której konsekwencją nie będzie utrata stanowiska? Węgrzy twierdzą, że można o takiej odpowiedzialności mówić. Z czym to wiąże? Proszę państwa, na Węgrzech deputowani mogą kierować pytania do prezydenta na posiedzeniu parlamentu i prezydent na te pytania zobowiązany jest odpowiedzieć. Oczywiście te pytania nie są formą interpelacji, ale mimo wszystko zadawanie pytań prezydentowi może prowadzić do sytuacji, iż celowo będzie się dążyć do tego, aby obniżyć znaczenie urzędu prezydenta, urząd prezydenta ośmieszyć, czy ośmieszyć samą osobę prezydenta.

Po drugie, jeżeli chodzi o tę odpowiedzialność polityczną ukrytą, to wszystkie akty prezydenta nie muszą być kontrasygnowane. Konstytucja enumeratywnie wylicza, które decyzje prezydenta nie muszą być kontrasygnowane.

W związku z tym Węgrzy uważają, że prezydent swymi decyzjami może prowadzić do pewnej destabilizacji politycznej. I kiedy istniała Rada Orzekająca, która miała w zasadzie tylko prawo do wypowiedzania się, czy prezydent naruszył ustawę, bądź też konstytucję, przedstawiciele prawa konstytucyjnego właśnie twierdzili, że taka odpowiedzialność polityczna istnieje, chociaż nie musi ona prowadzić do pozbawienia prezydenta urzędu. W chwili obecnej, kiedy Rada Orzekająca nie istnieje, jej kompetencje przejął Trybunał Konstytucyjny. Można powiedzieć, że problem odpowiedzialności politycznej ukrytej prezydenta jest już problemem wielce kontrowersyjnym.

Następna kwestia, to sprawa stosunku prezydenta do władzy ustawodawczej.

Jedną z podstawowych zasad systemu parlamentarnego jest zwoływanie sesji parlamentu przez prezydenta. Uprawnienie to, jak wszyscy wiemy, wynika z zasady trójpodziału władzy. Jest ono charakterystyczne dla prezydenta reprezentującego władzę wykonawczą.

Jednakże na Węgrzech prezydent ma prawo zwoływania tylko, tak zwanego posiedzenia konstytucyjnego, a więc tego posiedzenia, na którym dokonuje się wyboru przewodniczącego zgromadzenia, na którym następuje ukonstytuowanie się zgromadzenia. Natomiast później już posiedzeń Zgromadzenia Narodowego nie zwołuje. To uprawnienie przypisano przewodniczącemu zgromadzenia i trzeba powiedzieć, że jest to wynikiem jakiegoś, powiedzmy, spadku, które przewodniczący otrzymał po Radzie Prezydialnej.

Kiedy w 1988 roku ścieśniano uprawnienia Rady Prezydialnej, uprawnienie do zwoływania parlamentu otrzymał przewodniczący zgromadzenia i to uprawnienie przy nim pozostało, mimo wprowadzenia instytucji prezydenta.

Dość niezwykłą kompetencją, którą w tym modelu na Węgrzech przyjęto, jest prawo inicjowania ustaw przez prezydenta. Prezydent bierze udział w posiedzeniach Senatu, czasem Zgromadzenia Narodowego. Prezydent może zwracać się do Zgromadzenia Narodowego z żądaniem wydania odpowiednich zarządzeń. Węgrzy uważają, że jest to rozwiązanie bardzo podobne do modelu amerykańskiego, gdzie prezydent może występować z propozycjami konkretnych rozwiązań ustawodawczych. Natomiast na Węgrzech prezydent posiada prawo inicjatywy ustawodawczej, które również odziedziczył po Radzie Prezydialnej.

Konstytucja węgierska, w związku z ogłoszeniem ustawy, wprowadza również promulgację. W praktyce węgierskiej promulgacja ogranicza się w zasadzie tylko do podpisania ustawy przez prezydenta. I w doktrynie węgierskiego prawa konstytucyjnego zwraca się uwagę przy omawianiu tych kwestii na fakt rozstrzygnięcia przez ustawę sprawy publikowania aktów normatywnych. A więc, czy po dokonaniu promulgacji powinna nastąpić publikacja, a więc wejście ustawy w życie, czy też nie. W chwili obecnej termin wejścia ustawy w życie, w zasadzie, jak podkreślają Węgrzy, ograniczany jest możliwościami technicznymi wydawnictwa urzędowego.

Na Węgrzech prezydent posiada również prawo weta zawieszającego. Jest zobowiązany do podpisania ustawy w ciągu 15 dni po jej uchwaleniu, ewentualnie w przypadkach pilnych winien taką ustawę podpisać w ciągu 5 dni. Natomiast, jeżeli prezydent uważa, że ustawa jest sprzeczna z konstytucją, może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego, aby ten rozstrzygnął ostatecznie kwestię konstytucyjności danego aktu prezydenta.

Nie będę wymieniał uprawnień prezydenta, są one określone przede wszystkim w artykule 30a konstytucji węgierskiej. Można ogólnie powiedzieć, że zakres uprawnień prezydenta określonych w konstytucji powiększa rolę i znaczenie polityczne głowy państwa. Ale tutaj jawi się pewne pytanie. Czy w pewnych, krańcowych sytuacjach prezydent może destabilizować działania rządu? Tym bardziej, że kontrasygnaty premiera, czy też odpowiedzialnego ministra, nie można rozumieć tylko w ten sposób, że jest to wzięcie na siebie odpowiedzialności za akt prezydenta. Chodzi przecież tutaj o zapewnienie jedności działania władzy wykonawczej. I w tym sensie, niewątpliwie, prezydent może destabilizować działania rządu.

Bardzo natomiast są ograniczone kompetencje prezydenta w zakresie rozwiązywania parlamentu. Związane jest to z tym, że konstytucja upoważnia parlament do samorozwiązania się.

Prezydent może rozwiązać parlament, rozpisując jednocześnie nowe wybory, jeżeli Zgromadzenie Krajowe podczas tej samej kadencji, czterokrotnie na przestrzeni 12 miesięcy uchwali wotum nieufności wobec rządu oraz – w przypadku ustania pełnomocnictw rządu – jeżeli Zgromadzenie nie dokona wyboru na premiera osoby proponowanej przez prezydenta

republiki w przeciągu 40 dni, licząc od przedstawienia pierwszego wniosku.

Jednakże przed podjęciem decyzji o rozwiązaniu parlamentu, prezydent winien skonsultować tą decyzję z przewodniczącym Zgromadzenia Krajowego, zasięgnąć opinii premiera oraz liderów partii, które posiadają swych przedstawicieli w parlamencie.

Następna kwestia to prezydent a rząd.

Jak wcześniej podkreślałem, konstytucja węgierska przyjmuje zasadę trójpodziału władzy. Jednakże niektóre z rozwiązań konstytucji węgierskiej nie dają się pogodzić z zasadą trójpodziału władzy. Można nawet powiedzieć, że uchwalając ustawę XXXI w roku 1989, wszyscy posłowie byli zgodni, że przeciwwagą dla zasady jednolitości władzy państwowej, powinna być zasada trójpodziału władzy.

Jednakże, kiedy trzeba było określić, na jakich zasadach władza będzie funkcjonować, posłowie niejako przerazili się możliwości wprowadzenia rządów silnej ręki przez prezydenta i od tego momentu czynili wszystko, aby rozszerzyć uprawnienia parlamentu.

Na Węgrzech przyszłemu premierowi stworzenie rządu powierza prezydent. W praktyce jednakże może to uczynić po wcześniejszym uzgodnieniu z szefami frakcji poszczególnych partii, mających swą reprezentację w parlamencie. Natomiast propozycje personalne członków rządu wobec prezydenta wysuwa premier. Premiera wybiera na wniosek prezydenta Zgromadzenie Krajowe, natomiast jeżeli chodzi o ministrów decyzję podejmuje prezydent.

Konstytucja węgierska przyjmuje również instytucję wotum nieufności. Możemy mówić, że mamy tutaj do czynienia z instytucją konstruktywnego wotum nieufności. Nie wystarczy zgłosić wniosek o wotum nieufności dla rządu. Jednocześnie ze zgłoszeniem takiego wniosku należy wskazać kandydata na premiera. Przy czym uchwalenie wotum nieufności wobec rządu wcale nie zmusza prezydenta do odwołania tego rządu. To postanowienie nie jest zgodne z pewnymi tradycjami parlamentarnymi.

Inną kwestią, która wywołuje wiele dyskusji na Węgrzech, jest problem kontrasygnaty. Zgodnie z postanowieniami konstytucji kontrasygnatę premiera lub odpowiedniego ministra, jest konieczna w takich działaniach prezydenta, jak zawieranie umów międzynarodowych, nominacja ambasadorów, posłów, powoływanie, odwoływanie sekretarzy stanu.

I tutaj z problemem kontrasygnaty wiąże się problem nominacji. A więc, kto ma prawo parafować wniosek o nominację, kto, inaczej, ma prawo wystąpić z takim wnioskiem o nominację. W pewnych przypadkach takie prawo posiada odpowiedni minister, w innych przypadkach posiada premier, bądź też można mówić jeszcze o innych organach, ale w niektórych przypadkach konstytucja na ten temat nic nie stanowi, konstytucja milczy.

A więc może nastąpić taka sytuacja, że z wnioskiem jednocześnie wystąpi premier i ze swoim kandydatem wystąpi prezydent, wówczas dojdzie niewątpliwie do pewnego konfliktu interesu.

Realizacja nominacji w praktyce 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. Takie kwestie, jak celowość, termin, zagadnienie obsadzenia danego stanowiska, leżą już poza prawem decyzji prezydenta.

Prezydent na mocy konstytucji został zobowiązany do czuwania nad demokratyczną działalnością organizacji państwa. I w chwili obecnej prezydent to określenie konstytucji, bardzo nieprecyzyjne, bardzo szerokie, próbuje wykorzystać. A próbuje je wykorzystać przede wszystkim dlatego, że jest w opozycji wobec rządu.

Inna kwestia, która może budzić pewne wątpliwości, to zagadnienie stanów wyższej konieczności. Konstytucja węgierska wyróżnia stan wojny, stan wyjątkowy oraz stan krytyczny, stan nadzwyczajny, można powiedzieć zamiennie. O wypowiedzeniu wojny w przypadku zaistnienia stanu wojny lub bezpośredniego niebezpieczeństwa zbrojnego ataku innego państwa decyduje parlament. Ale może czasem zdarzyć się, że parlament takiej decyzji nie będzie mógł podjąć. I wówczas za parlament decyzję, w przypadku ogłoszenia stanu wyjątkowego, stanu nadzwyczajnego podejmuje prezydent. Ale w jakich przypadkach parlament nie będzie mógł podjąć takiej decyzji? Kto o tym decyduje, że parlament nie może podjąć decyzji?

Konstytucja węgierska przewiduje takie „zgromadzenie trzech”. Do tego „kolegium trzech” wchodzi przewodniczący parlamentu, premier i prezes Trybunału Konstytucyjnego. Oni decydują o tym, czy parlament może podjąć taką decyzję, na przykład wówczas kiedy parlament nie jest zebrany na sesję, czy ma wystarczająco dużo czasu, aby taką decyzję podjąć, czy też nie.

Niewątpliwie, jeżeli mówimy o tym „kolegium trzech”, to pewne nasze wątpliwości może tutaj budzić w tym składzie osoba przewodniczącego Trybunału Konstytucyjnego, który praktycznie żadnej odpowiedzialności za tę decyzję nie będzie ponosił. Pozostałe dwie osoby, oczywiście, odpowiedzialność polityczną ponoszą.

I proszę państwa ostatnia kwestia, na którą chciałbym zwrócić uwagę – prezydent a dowództwo sił zbrojnych.

Konstytucja w §40b, ust.3 nadaje prezydentowi zakres działania dotyczący kierowania siłami zbrojnymi. Kierowanie to prezydent dzieli z parlamentem oraz odpowiednim ministrem, tzn. ministrem obrony.

Z konstytucji jednakże nie wynika, jaki jest zakres tego obowiązku. W tej kwestii musiał się aż trzykrotnie wypowiedzieć Trybunał Konstytucyjny, który stwierdził, że istotnym jest, aby dany zakres działania upoważniał prezydenta do kierowania siłami zbrojnymi. Natomiast prezydent jest w zasadzie zwierzchnikiem dowódcy sił zbrojnych. Nie jest zwierzchnikiem armii, nie jest zwierzchnikiem sił zbrojnych.

Proszę państwa, reasumując to moje wystąpienie, muszę powiedzieć, że Węgrzy, przyjmując zasadę trójpodziału władzy, zamierzali wprowadzić instytucję raczej słabego prezydenta. W chwili obecnej jednakże, kiedy porozumienie zawarte między Janosem Kiszem a Józsefem Antalem zostało wypowiedziane, instytucja prezydenta w Węgrzech się nie rozwija, ona zastygła. Po prostu Węgrzy czekają jakby na bardziej przejrzysty układ polityczny w parlamencie.

Wszystkie siły polityczne, kiedy uchwalano ustawę XXXI z roku 1989, były zgodne co do przyjęcia zasady podziału władzy. Jednakże w praktyce utrzymano nieograniczone kompetencje parlamentu. W chwili obecnej prezydent próbuje niejako balansować między władzą ustawodawczą a rządem, na czele którego stoi József Antall – przewodniczący najsilniejszej partii w parlamencie węgierskiego Forum Demokratycznego.

Dziękuję bardzo. (*Oklaski*).

Przewodniczący:

Dziękuję koledze. Myślę, że można uznać debiut naszego hungarysty za udany. Sprzeciwów nie słyszę.

Następna pozycja – kolega dr Witold Brodziński z Uniwersytetu Łódzkiego będzie mówił o prezydencie Rosyjskiej Federacji.

Proszę bardzo.

Doktor Witold Brodziński:

Pani Marszałek, Panie Przewodniczący, Panie Profesorze, Panie i Panowie!

Nie chciałbym odczytywać tego, co już napisałem. Natomiast chciałbym państwa zapoznać, zresztą limituję sobie ten czas do 15–20 minut, z unormowaniem instytucji prezydenta w projekcie Konstytucji Federacji Rosyjskiej. Ten projekt został już w kwietniu 1992 r. opublikowany, choć różnie może być w ogóle z tą nową konstytucją Rosji, tak samo jak różnie może być z Rosją. Czy w ogóle będzie istniała? W jakich granicach? Dzisiaj nie podejmowałbym się odpowiadać na te pytania.

A więc, tak jak mówił mi pan senator Stępień, być może, że kiedyś nawet może dojść do podziału Rosji na Rosję przed Uralem i na Rosję za Uralem, bo chyba Rosja wyciągnie jakieś logiczne wnioski z tego, że leży także nad Pacyfikiem. Przecież w tej chwili mówi się, że nadchodzi era Pacyfiku, a my właściwie będziemy taką schyłkową fazą cywilizacji.

Ja rzeczywiście jestem w trudnym położeniu, bo pani marszałek, pani prof. Grześkowiak, powiedziała, że mówimy o krajach, które szczytą się tradycjami demokratycznymi. Mój kolega przed chwilą powiedział, że Węgrzy już mają trochę mniejsze tradycje demokratyczne. Więc gdyby to kryterium uwzględnić, to ten referat nie powinien zostać wygłoszony, bo Rosja naprawdę nie ma żadnych tradycji demokratycznych.

Pan prof. Witkowski mówił, że Włochy przyjmowały konstytucję w dramatycznych okolicznościach. Gdy-

byśmy tę skalę dramatów, w jakich będzie przyjmowana konstytucja w Rosji, porównali do Włoch, to by się okazało, że w ogóle w bardzo spokojnym czasie Włochy przyjmowały konstytucję.

Myślę, że jednak to zainteresowanie konstytucją Rosji jest zrozumiałe, i w ogóle konstytucjami państw Europy Środkowej i Europy Wschodniej, chociażby z przyczyn geograficznych. Graniczymy jednak z Rosją, co prawda na niewielkim odcinku, ale jednak graniczymy. To jest największy sąsiad i względy geopolityczne nakazują żeby temu państwu, przeobrażeniom w tym państwie, bardzo uważnie się przypatrywać.

Z tym, że o ile z referatów moich koleżanek i moich kolegów można by wysnuć wnioski pozytywne, tzn. co może komisja konstytucyjna – powiedzmy – zaadaptować, spróbować recepcji, to jeżeli chodzi o Rosję, od razu powiem, uprzedzając to, co za chwilę powiem, że bym przed wszelką recepcją przestrzegał absolutnie.

A więc jeżeli chodzi o Rosję, to nie tyle sama instytucja prezydenta spotyka się z krytyką, ale przede wszystkim administracja urzędu prezydenta Federacji Rosyjskiej.

Jeden z dobrych znawców władzy wykonawczej w Rosji, prof. Kozłow, opublikował w końcu 1992 r. artykuł, z którego wynika, że administracja prezydenta b. Związku Radzieckiego, Gorbaczowa, która zresztą liczyła około 400 pracowników, miała – jak napisał z wykrzyknikiem – aż 6 prawników. Administracja zaś tylko jednego biura prawnego prezydenta Rosji liczy ok. 300 pracowników etatowych. Tak, że oblicza się, że ten aparat administracyjny urzędu prezydenta Rosji to jest ponad 2000 pracowników. Ale tutaj rzecz nie w liczbach, rzecz w czym innym. To unormowanie instytucji prezydenta nazwałbym wiotkim. To znaczy – nie jest to unormowanie w konstytucji, nie uregulowano, nie unormowano tego w ustawach konstytucyjnych, bowiem ani Związek Radziecki ani Rosja nie znają kategorii ustaw konstytucyjnych. Być może, że to w przyszłości zostanie nową konstytucją wprowadzone. Ale są to ustawy zwykłe.

Natomiast, jeżeli chodzi o ten cały aparat urzędu prezydenta Rosji, to wszystko to jest wprowadzane, normowane rozporządzeniami prezydenta Rosji, które w większości, jak twierdzi prof. Kozłow w publikacji „Więstniku Moskowskiego Uniwersytetu”, to są wszystkie akty *contra legem fundamentalem*, sprzeczne z konstytucją.

W Rosji jeszcze jedno jest charakterystyczne – przeplatanie się, jakby przewijanie się struktur rządu i struktur urzędu prezydenta. Bo trzeba pamiętać, że prezydent – przynajmniej w 1992 roku – w okresie obowiązywania tych specjalnych pełnomocnictw, pełnił funkcję szefa rządu, choć od lipca 1992 r., narażając się na bardzo poważny konflikt z parlamentem, mianował Jegora Gajdara pełniącym obowiązki premiera Rosyjskiej Federacji.

Więc ta struktura rządu, ten aparat rządowy jest jakby rozmyty i przeplata się z aparatem urzędu pre-

zydenta Rosji. Tak, że trudno – zdaniem Kozłowa – oddzielić to, co należy do aparatu prezydenta Rosyjskiej Federacji od tego, co jest aparatem rządu Rosyjskiej Federacji.

Jeżeli chodzi o zastrzeżenia, to wywołuje je także instytucja sekretarzy stanu. W 1992 roku, bo tylko z tego roku dysponuję jakimiś artykułami, krótkimi rozprawkami, rzeczywiście ta instytucja sekretarzy stanu rozrosła się do tego stopnia, że właściwie sekretarze stanu, np. Gienadij Burbulis, zastępowali w pewnych sytuacjach, wchodzili swoimi uprawnieniami w uprawnienia prezydenta Rosyjskiej Federacji, premiera, a nawet usiłowali wchodzić w uprawnienia parlamentu.

I to wszystko, też można powiedzieć, nie jest w żadnym akcie normatywnym rangi konstytucyjnej, czy rangi ustawodawczej, unormowane. Tak, że to są bardzo skomplikowane problemy, przed którymi przy organizowaniu aparatu centralnego Rosja stoi.

Chciałbym teraz państwa krótko zapoznać, jak to w tym projekcie nowej konstytucji zostało rozwiązane, odpowiadając w pewnym sensie na zadane nam i przez panią marszałek i komisję konstytucyjną pytanie, czy jest to model prezydentury słabej, czy jest to model prezydentury silnej.

Jest to bez wątpienia model prezydentury bardzo silnej. Dlatego, że w rozdziale 17 projektu konstytucji Federacji, która przyjmuje formalnie zasadę podziału według teorii Monteskiusza – na władzę ustawodawczą, władzę wykonawczą i władzę sądową, prezydent pochodzi z wyborów powszechnych. Jest wybierany na pięcioletnią kadencję. Istnieje możliwość reelekcji, czyli powtórnego wyboru, ale tylko raz. I jednocześnie z prezydentem w głosowaniu powszechnym jest wybierany wiceprezydent. Oczywiście, gdybyśmy szukali jakichkolwiek analogii z systemem amerykańskim, to byłoby to dość niebezpieczne. Ale w każdym razie – wydaje mi się – kiedy budowano instytucję prezydenta Związku Radzieckiego, pod koniec lat osiemdziesiątych, bo w roku 1990 ta instytucja została wprowadzona, to przypuszczam, że autorzy tej ustawy przypatrywali się, tzn. studiowali konstytucję Stanów Zjednoczonych, przypatrywali się doświadczeniom amerykańskim.

Ponadto proszę pamiętać, że warunki, w jakich budowano urząd prezydenta Związku Radzieckiego, a potem prezydenta Rosji, są nie bez znaczenia. Dlatego, że, kiedy Gorbaczow został prezydentem Związku Radzieckiego, władza partii komunistycznej była fikcją, to znaczy – partia komunistyczna przestała w tym państwie rządzić. I on jako I sekretarz tej partii, sekretarz generalny, nie miał już właściwie – można powiedzieć – instrumentów, które pozwalałyby wywierać wpływ, podejmować faktycznie decyzje polityczne. Z tego też powodu Gorbaczow i jego otoczenie uznało, że jedynym wyjściem jest sięgnięcie do rozwiązań podobnych do amerykańskich, wprowadzenie tzw. silnej prezydentury. Inna rzecz, i to jest w ogóle pytanie do dyskusji, czy Gorbaczowowi udało się stworzyć jakiś model, zresztą nie miał na to czasu, ale model silnej prezydentury.

Przypomnę, że kiedy w 1990 roku w październiku wprowadzono bezpośrednie rządy prezydenckie, a właściwie przymierzano się do bezpośrednich rządów prezydenckich, to właściwie w miesiąc, dwa później nastąpiły wydarzenia, które w ogóle zaprzęczyły tej idei, emancypujące się republiki, władze republikańskie nawet w ramach Rosyjskiej Federacji podejmowały decyzje w ogóle sprzeczne z decyzjami prezydenta. Tak, że można powiedzieć, zasięg oddziaływania jego decyzji był bardzo ograniczony.

Przypuszczam, że rozwiązania przyjęte przy budowaniu instytucji prezydenta Rosji były zaczerpnięte z rozwiązań z instytucji prezydenta Federacji Rosyjskiej.

A zatem prezydent nie może wkraczać, to jest bardzo specyficzne w art. 96 projektu konstytucji Rosji, nie może wkraczać ani zastępować działalności Rady Najwyższej. To jest naprawdę kuriozalny artykuł, chyba nie spotykany w innych konstytucjach. Ale to bierze się chyba też z chłodnej oceny lat 1991–1992, kiedy trwała i trwa nadal walka pomiędzy prezydentem a Radą Najwyższą, kiedy przecież prezydent w 1992 roku, na podstawie ustawy z 1 listopada 1991 r., otrzymał prawo wydawania dekretów z mocą ustawy.

I znowu ta tendencja była nieobca Związkowi Radzieckiemu. W ostatnich miesiącach, kiedy to właściwie, można powiedzieć, zaczęto tworzyć – wiedząc, że Federacji grozi rozpad, że jest potrzebna silna centralna władza – alternatywne dla parlamentu struktury. Prezydent miał być podstawowym jej elementem tej struktury, która by skupiała w sobie i władzę wykonawczą, ale jednocześnie zarazem władzę ustawodawczą.

Akty według art. 97, akty prezydenta, posiadają podstawowy charakter i są to dekrety i rozporządzenia. A więc w tym projekcie odrzuca się możliwość wydawania przez prezydenta aktów z mocą ustawy.

Jeżeli chodzi o odpowiedzialność prezydenta, to nie ponosi on odpowiedzialności politycznej, odpowiedzialności cywilnej, natomiast ponosi odpowiedzialność konstytucyjną w przypadku – i to też ciekawe – umyślnego i ciężkiego naruszenia konstytucji Rosji. Oczywiście, czy naruszenie ma charakter ciężkiego, umyślnego, zależy od sądu konstytucyjnego. Decyzje o pociągnięciu będzie podejmowała Duma Państwowa, to jest powrót do tej tradycji. Natomiast decyzje o odwołaniu prezydenta w przypadku naruszenia konstytucji będzie podejmowała Rada Federacji, o ile – powtarzam – Rosja będzie Federacją w tym kształcie, w jakim widzimy ją w lutym 1993 roku. Co, powtarzam jeszcze raz, nie jest pewne, ponieważ prezydent Jelcyn może natrafić np. na nieprzewidywalne przeszkody, jeżeli chodzi o przeprowadzenie referendum konstytucyjnego w kwietniu 1993 roku. Bo już trzy republiki powiedziały, że nie uznają tej decyzji, referendum jest niekonstytucyjne i one w tym referendum nie wezmą udziału.

Jeżeli chodzi o wiceprezydenta, to jeden artykuł, artykuł akurat 100, poświęcony jest instytucji wiceprezydenta. I w tym artykule powtórzono wszystkie doty-

chczasowe – można powiedzieć – błędy. To znaczy – pytanie nadal jest otwarte – kim w systemie ustrojowym Rosji ma być wiceprezydent? Czy jego władza ma być władzą faktyczną, czy jego władza ma być władzą formalną, na podobieństwo, proszę mi tę daleką analogię wybaczyć, prezydenta Stanów Zjednoczonych.

Wreszcie, jeżeli chodzi o kompetencje prezydenta, to jest może najciekawsze, to posiada on prawo powoływania i odwoływania Rady Ministrów. Przez chwilę chciałbym się przy tym zatrzymać. Przewidziana jest instytucja premiera, ale posiedzeniom rządu ma przewodniczyć prezydent Rosji, tzn. Federacji Rosyjskiej.

Natomiast, jeżeli chodzi o odwołanie Rady Ministrów, to Rada Najwyższa ma prawo zażądać, tzn. Duma Państwowa bądź Rada Federacji, ma prawo zażądać ustąpienia ministra. Ale prezydent może nie uwzględnić tego żądania. I dopiero, jeżeli obie izby kwalifikowaną większością 2/3 przegłosują powtórnie tą decyzję, wtedy prezydent jest zmuszony odwołać ministra na żądanie Rady Najwyższej.

Tak, że wydaje mi się, fakt, że prezydent w sumie zachowuje w swoich rękach prawo odwoływania, powoływania Rady Ministrów oraz fakt, że w postanowieniach o Radzie Ministrów, konkretnie dwa artykuły, art.101 i art.102, znajdującym się w rozdziale 17 zatytułowanym „Władza wykonawcza”, brak jakiegokolwiek wyodrębnienia, nawet z punktu widzenia konstrukcyjnego, postanowień o Radzie Ministrów nie muszą, ale mogą wskazywać na intencje podporządkowania Rady Ministrów prezydentowi Federacji Rosyjskiej.

Ponadto prezydent powołuje Radę Bezpieczeństwa. I tym już kończę. Jeżeli chodzi o Radę Bezpieczeństwa, to Rada Bezpieczeństwa w Rosji, która istnieje od półtora roku – można powiedzieć – jest takim wierzchołkiem góry lodowej, to znaczy tej władzy, która może być faktyczną władzą. Bo gdyby powiedzieć w tej chwili, że administracja rozbudowana wokół urzędu prezydenta jest faktyczną władzą, to jest nieprawda. W Rosji to jest w ogóle kluczowe pytanie, kto sprawuje faktyczną władzę. Bo na razie jest to bardzo ostry konflikt pomiędzy prezydentem, który co by o nim nie mówić, ma – jak to się mówi – to wyczucie imperialne, co w przypadku tego wielkiego państwa jest istotne, a przewodniczącym parlamentu Rady Najwyższej Rusłanem Chasbulatowem, który krótko mówiąc – ten konflikt traktuje chyba w kategoriach personalnych, konfliktu z Jelcynem.

Ale mnie się wydaje, że Rada Bezpieczeństwa, enigmatyczność stwierdzeń na temat kompetencji Rady Bezpieczeństwa, że ona rozpatruje najważniejsze zadania polityki zagranicznej i wewnętrznej państwa, wskazuje, że chociaż w Rosji nie istnieje Biuro Polityczne, to... na koniec przytoczę powiedzenie Jurija Skokowa, sekretarza Rady Bezpieczeństwa, który w wywiadzie dla „Moskowskich Nowosti” w październiku ubiegłego roku powiedział: „No, właściwie rzeczywiście Biuro Polityczne nie jest potrzebne, bo już odeszło w niepamięć z partią komunistyczną. Ale w na-

szym systemie takie Biuro Polityczne jednak jest potrzebne. I Rada Bezpieczeństwa Narodowego jest jakby – można powiedzieć – tym odtworzeniem władzy Biura Politycznego”.

Dziękuję serdecznie za uwagę. (*Oklaski*).

Przewodniczący:

Dziękuję koledze za tak wnikliwy i interesujący wykład o ustroju nowej Rosji.

W dniu dzisiejszym mam jeszcze jedną pozycję, to będzie ostatni referat prof. Leszka Garlickiego – „Klasyczne modele ustrojowe a koncepcja polskiej prezydentury”.

Proszę uprzejmie. Czy to będzie pewnego rodzaju synteza, jak gdyby klamra, która te wszystkie poprzednie referaty obejmie?

Profesor Leszek Garlicki:

To byłoby optymistycznym stwierdzeniem, Panie Profesorze. Ale – rzecz jasna – spróbuję się tutaj ustosunkować również do pewnych sformułowanych już myśli czy koncepcji.

Od razu w samym tytule tego wystąpienia mogli państwo zaobserwować różnego rodzaju konfuzje, które z tym się wiążą. Niestety, będę mówił o koncepcjach, a nie o koncesjach, jak to jest podane w spisie rzeczy. Choć przypuszczam, że problemy koncesji byłyby znacznie bardziej ciekawe do dyskusowania.

Oczywiście, nie uda się uniknąć nawiązywania do spraw polskich, o których będzie mowa dopiero jutro. Rzecz jasna, skoro mówimy jednak o związkach owych modeli klasycznych z problematyką polską, to tutaj pewne wyprzedzenia czy pewne nawiązania wyprzedzające będą konieczne. Punktem wyjścia jest teza, że przyszła konstytucja Polski powinna zachować instytucję prezydenta, że w zasadzie nie toczy się tutaj dyskusja o to – czy, tylko jak, w jaki sposób powinna być ta instytucja ukształtowana, co może się przydać, w mniejszym stopniu do przyszłych prac konstytucyjnych.

I od razu tutaj, może bez szerszego rozwijania, przypomnę tylko, że z instytucją prezydenta właściwie wszędzie łączą się jak gdyby dwie funkcje podstawowe, czy dwie misje podstawowe. To jest to reprezentowanie państwa, jego pewnej ciągłości historycznej, pewnego jakiegoś ponadpartyjnego interesu. I jednocześnie stabilizowanie istniejącego systemu polityczno-konstytucyjnego, rozładowywanie istniejących napięć, kryzysów, zagrożeń. To, co – jak tutaj wspominał prof. Witkowski – określa się we Włoszech jako czynnik solidarności i syntezy. Wydaje się, że jest to określenie bardzo tutaj odpowiadające.

I oczywiście, jeżeli teraz mówimy, czy stawiamy sobie pytanie, jak ma być ukształtowana instytucja prezydentury Polsce, trzeba sobie zdawać sprawę z tego, że w zasadzie niczego nowego w rozwiązaniach szczególnych się tutaj nie wymyśli. Istnieją pewne rozwiązania czy pewne instytucje ukształtowane

na świecie, mające różne odpowiedniki w różnych systemach, ale odpowiadające mniej więcej pewnym zarysom wspólnym. Tyle tylko, że te konkretne, szczegółowe rozwiązania i instytucje są teraz powiązane w różny sposób, te klocki są jak gdyby poukładane w różne konfiguracje. I jak się wydaje, nie tyle owe instytucje szczegółowe, ile raczej owa konfiguracja generalna jest problemem pytania zasadniczego. Rzecz jasna tutaj znowuż żadne imitowanie, kopiowanie wzorów obcych w grę wchodzić nie może, do czego jeszcze za chwilę wrócę.

Co więcej, jeżeli mówimy o problematyce rozwiązań konstytucyjnych innych krajów, to też trzeba sobie przecież cały czas zdawać sprawę, że rozwiązania konstytucyjne, owa konstytucja pisana to jest jedna sprawa. Konstytucja rzeczywista, to co wychodzi z tej, wspomnianej tutaj przez Ewę Gdulewicz, syntezy instytucjonalnej, to jest rzecz zupełnie inna. I chociażby właśnie losy konstytucji V Republiki są tego najlepszym dowodem.

A więc znowuż pytanie – skąd czerpać owe inspiracje, na ile można je czerpać z tekstów pisanych konstytucji, na ile z pewnej rzeczywistości politycznej, której właściwie zmierzyć się nie da i która często jest dość niezadarnie wyrażana przez poszczególne przepisy owej właśnie konstytucji pisanej.

I teraz, gdy mówimy o modelach ogólnych prezydentury to, rzecz jasna, nie trzeba tutaj tego szerzej rozwijać, co dla porządku odnotowałem w tym referacie, iż klasycznie wyróżnia się – jak zwykle – modele, z jednej strony prezydenckie, z drugiej strony parlamentarne. I wreszcie pomiędzy nimi modele o charakterze mieszanym, czy to quasi-prezydenckim, czy to parlamentaryzmu zrationalizowanego, w co nie warto się chyba w tym miejscu specjalnie wdawać.

Natomiast chciałem jednak zauważyć, że poza tymi modelami klasycznymi, tymi właśnie modelami, które funkcjonują prawie we wszystkich państwach, omawianych w każdym razie przed południem dzisiejszego dnia, mamy jednak do czynienia ze znacznie większą liczbą prezydentów, czy prezydentur we współczesnym świecie.

Z tego punktu widzenia trzeba chyba jednak wyraźnie podkreślić, że mamy, w aspekcie bardziej politycznym niż konstytucyjnym, właściwie dwie różne sytuacje związane z prezydentem. Jedna, to jest sytuacja, którą sobie pozwoliłem nazwać systemem sukcesu, modelu konstytucyjnego. A więc systemy demokratyczne, w których działa prezydentura ukształtowana w różnych postaciach organizacyjnych, w różnych formach konstytucyjnych, ale działająca zgodnie z owymi regułami konstytucyjnymi. I, co więcej, działająca zgodnie z pewnym systemem generalnych wartości, ocen, reguł, które są wspólne właściwie wszystkim współczesnym państwom demokratycznym, czy to będzie prezydentura amerykańska, czy to będzie prezydentura włoska. Pewne reguły, może nie pisane, są jednak regułami wspólnymi, tworzącymi właśnie kontekst funkcjonowania prezydentury demokratycznej.

Jest cały szereg innych systemów, gdzie też mamy do czynienia z prezydentem, ale gdzie system jest niedemokratyczny, czy też taki, którego nie da się zakwalifikować do owej pierwszej grupy. Tutaj tradycje i doświadczenia praktyki są, niestety, bardzo bogate. Pozwoliłem sobie na wyróżnienie trzech takich jak gdyby sytuacji. Z jednej strony sytuacji prezydentury totalitarnej, kiedy prezydent jest, czy staje się, swego rodzaju niekontrolowanym dyktatorem, kiedy nazwa prezydentura, czy prezydent, jest po prostu pewną formą ukrycia, czy zafałszowania rządów jednostki. Przecież znamy to dość dokładnie nie tylko z przykładów odległych, ale znamy prezydenturę Ceausescu, prezydenturę kubańską, prezydenturę koreańską, może i południową w pewnym zakresie, czy w pewnym okresie także. Zobaczymy cały szereg takich sytuacji, że rola i znaczenie prezydentury jako instytucji były podobne jak rola i znaczenie konstytucji jako pewnego rodzaju wyraz pewnych wartości. Cały system przesunął się na zupełnie inną płaszczyznę, gdzie pod nazwą prezydenta w rzeczywistości ukrywany był po prostu szef państwa, przy okazji mający, czy piastujący stanowisko I sekretarza, szefa junty, czy jakiegokolwiek innego dowodu władzy faktycznej.

Dlatego o tym mówię nieco szerzej, bo wydaje się, że są tutaj przynajmniej dwa momenty, które zasługują na dosyć wyraźne podkreślenie. Z jednej strony to jest jednak jeden z elementów rodowodu instytucji prezydenta we wszystkich dzisiaj państwach postkomunistycznych. Czy się chce, czy się nie chce – prezydentura w dzisiejszych państwach Europy Wschodniej, czy jak niektórzy mówią Azji Zachodniej, wyrasta właśnie z owego źródła, z owej tradycji I sekretarza. Niezależnie od tego, co było przedtem – czy był jakiś element tradycji demokratycznej tak, powiedzmy, jak w Polsce, czy tego elementu nie było tak, jak w wielu innych państwach.

I dzisiaj właściwie widzimy – przykład rosyjski jest tutaj przykładem dobrym, ale przecież nie jedynym – że w całym szeregu tych właśnie państw postkomunistycznych instytucja prezydenta jest instytucją, która – nie wiadomo, czy służy pewnemu tworzeniu się, rozwojowi instytucji demokratycznych, czy też, przeciwnie, służy kolejnemu maskowaniu tworzenia się systemu totalitarnego. Powiedzmy sobie, że Rosja jest ciągle jeszcze przykładem otwartym. Ale także mamy prezydenta w Tadżykistanie, mamy prezydenta w Uzbekistanie.

Powstaje pytanie, jaka jest w ogóle wartość mówienia o tych systemach poza uświadamianiem sobie ich istnienia?

Jest jeszcze inny model, inny przykład owej prezydentury innej niż demokratyczna. To jest to, co nazwałem prezydenturą upadającej demokracji.

O ile pierwszy z tych systemów – prezydentura totalitarna jest pewnym stabilnym systemem sprawowania władzy, mniej czy bardziej fałszywym, mniej czy bardziej antydemokratycznym, ale tworzącym pewne *continuum*. Tu natomiast mamy do czynienia z prezydenturą jako instytucją w sposób istotny przyczynia-

jącą się do upadku systemu, do jego degradacji konstytucyjnej. Tu przykład Republiki Weimarskiej, prezydentury w okresie tej republiki, i roli, którą ta prezydentura odegrała, jest przykładem instruktywnym, ale chyba nie jedynym. Potencjalnie na pewno i w dzisiejszych czasach, choćby nawet na podstawie tego, co tutaj słyszeliśmy o prezydenturze rosyjskiej, można sobie wyobrazić prezydenturę jako pewnego rodzaju instytucję odpychającą system od szansy demokratycznej. Jeszcze można powiedzieć o prezydenturze suprakonstytucyjnej, znanej Ameryce Łacińskiej, ale nie chcę tutaj do tego wracać.

Prowadzi to w sumie do wniosku, iż prezydentura, nie jest to wniosek specjalnie oryginalny, pełni jednak rolę bardzo różną w różnych systemach ustrojowych. I to, że my w zasadzie poświęcamy, czy poświęciliśmy główną uwagę na mówienie o pewnych przykładach – wydawałoby się – atrakcyjnych, czy zasługujących na kontynuację, to jednak nie można zapomnieć o tym, że zarazem instytucja prezydentury jest dowodem na to, że właśnie ona najłatwiej prowadzi do przekształcenia się systemu w miarę konstytucyjnego w system antykonstytucyjny, w system autorytarny. I to przy zachowaniu pewnych pozorów kontynuacji legalności. Tak więc instytucja prezydentury jest instytucją bardzo kuszącą. Instytucją, która poprzez swoją – wydawałoby się – prostotę rozwiązywania sytuacji, jasność odpowiedzialności, prostotę porozumiewania się z narodem, jest instytucją, która kryje w sobie, w każdym razie tak dowodzą tego doświadczenia niestety większości państw świata, bardzo daleko posunięte niebezpieczeństwa.

Stąd wydaje się, że rozważania o prezydenturze powinny mieć, czy muszą właściwie pełnić rolę nie tylko informacyjno-zachęcającą, ale też rolę ostrzegającą, wskazując na te pewne tendencje, rozwiązania, elementy, które są również znane współczesnemu konstytucjonalizmowi, jeżeli można to w ten sposób określać.

Jest to, jeszcze raz podkreślam, o tyle istotne, że przecież obserwujemy w tej chwili wyraźną tendencję do mnożenia się prezydentur. Każdy niemalże kraj z tych nowo powstających demokracji, jest krajem, który funduje sobie instytucję prezydenta. Dlaczego? Czy jest to tylko dlatego, że chce się wzorować na owych klasycznych modelach prezydentury. To jest jedno z pytań, na które jeszcze nie możemy sobie w tej chwili odpowiedzieć.

Mówiłem, proszę państwa, o tym, że żadne państwo nie może sobie pozwolić na proste kopiowanie urzędów ustrojowych innych państw. I staram się wskazać tutaj przynajmniej na trzy takie miejscowe determinanty koniecznych dla określenia możliwości, sensowności nawiązywania do rozwiązań innych. To są z jednej strony kwestie tradycji konstytucyjnej, czy antykonstytucyjnej. To są kwestie stabilności politycznej systemu, to są wreszcie kwestie stabilności prawnej systemu.

I teraz wchodzimy w problematykę polską. Jeżeli mówimy o kwestiach tradycji, to w moim przekonaniu,

polska tradycja nie stanowi zachęty do nadmiernego eksponowania prezydentury.

Tradycja II Rzeczypospolitej, którą w końcu można nazwać tradycją demokratyczną, najpierw funkcjonowała w oparciu o system antyprezydentury Konstytucji Marcowej, gdy instytucję prezydenta tworzono specjalnie w ten sposób, ażeby był to prezydent słaby i ażeby ewentualny piastun tej funkcji nie mógł jej używać do sprawowania rzeczywistej władzy.

Potem z kolei mieliśmy okres prezydentury pozornej po noweli sierpniowej, kiedy prezydent funkcjonował jako swego rodzaju figurant, władza w rzeczywistości była skupiona gdzie indziej.

Potem mieliśmy z kolei okres, który można by nazwać okresem bezprezdenckim, kiedy Konstytucja Kwietniowa z jednej strony stworzyła system silnej władzy prezydenta, ale przecież tego prezydenta *de facto* już zabrakło. Tych nowych, wielkich ram prezydentury nie udało się już wypełnić żadną jednostką, która byłaby w stanie tę funkcję pełnić. A więc niejako rozwój konstytucyjny zawsze spóźniał się, czy w jakiś sposób nie nadszedł za tym, co rzeczywiście działo się w systemie politycznym.

I podobnie chyba, choć zupełnie już pod innym kątem, trzeba widzieć tradycje okresu powojennego, kiedy instytucja prezydenta stworzona w małej konstytucji z 1947 roku miała raczej charakter pewnego zabiegu pozornego, czy mającego upozorować demokratyczny charakter systemu. Też pamiętamy, że prezydent Bierut działał *de facto* również jako szef rządu, że już nie wspomnę o funkcji szefa partii, która coraz wyraźniej rysowała się w miarę biegu kolejnych lat prezydentury. Ale w najlepszym razie mieliśmy tu szczególną postać prezydencałizmu, a nie jakieś nawiązywanie czy imitowanie Konstytucji Marcowej. A *de facto* przecież i tak ten system działał inaczej i tak prezydentura była traktowana, tak powinno się ją chyba dzisiaj postrzegać, właśnie jako ten pewien element ukrycia, czy zafalszowania rzeczywistego charakteru systemu.

Tak, proszę państwa, wygląda tradycja, która z różnych względów jest mało zachęcająca. Na tę tradycję nakłada się rok 1989 i stworzenie, czy przywrócenie instytucji prezydenta w noweli kwietniowej. Nie chcę tutaj tego szerzej rozwijać, ale przecież trzeba sobie zdawać sprawę, że prezydentura powstała jako pewna instytucja, czy pewne rozwiązanie wymierzone przeciwko demokracji.

A więc prezydentura była pomyślana jako ostateczna, czy ultymatywna, gwarancja zachowania władzy przez partię, jako pewien środek nadzwyczajny, pozwalający PZPR utrzymanie czy zrównoważenie utraty władzy tam, gdzie być może nie da się jej utrzymać. Myślę tutaj o parlamencie.

I stąd nowela kwietniowa, jak ją napisano. Stąd szerokie uprawnienia prezydenta. I co więcej, a może nawet przede wszystkim, stąd niejasność, ogólnikowość sformułowań, stąd pozostawienie całego szeregu rozwiązań, chyba nie bez zamysłu takiego, otwartych, niedopowiedzianych, tak, ażeby można było,

w razie czego, interpretować to w taki czy inny sposób. Art. 32 konstytucji w tym pierwszym brzmieniu jest czy był, tutaj najlepszym przykładem. I ten grzech pierwotny jest grzechem, który ciąży na prezydenturze i prawdopodobnie będzie na prezydenturze ciążył długo, nawet jeżeli okazało się, że w praktyce wracamy do tych międzywojennych doświadczeń. W praktyce ten cykl historyczny znów wyprzedził zmiany konstytucyjne, czy też poszedł w innym kierunku. Ani przecież jeden, ani drugi prezydent nie wypełnili tych możliwości, które stwarzały im ramy konstytucyjne. Żaden z nich nie wykorzystał do końca tego wszystkiego, co z tekstu konstytucji można byłoby wyprowadzać. A więc nowela kwietniowa w jakimś sensie zawisła w próżni, niezależnie od tego, że stworzyła pewien punkt wyjścia, od którego później w małej konstytucji, a chyba i w przyszłej konstytucji Polski, nie uda się już tak zupełnie, bezpowrotnie odejść. I ten grzech pierwotny może ciążyć znacznie dłużej na naszym konstytucjonalizmie niż by się to mogło wydawać.

Ale okres Polski Ludowej przyniósł jeszcze jedną informację czy ostrzeżenie, nie tylko polskie, ale mające charakter uniwersalny – tendencja do koncentracji władzy w rękach jednostki.

O ile to może było w różnych okresach PRL, czy Polski Ludowej, widoczne w różnym zakresie, to sama jednak tendencja, samo zjawisko koncentracji władzy było wyraźne. I przecież, kiedy dyskutowano nad instytucją prezydenta jeszcze we wczesnych latach osiemdziesiątych, to właśnie ten argument był podnoszony, że niezależnie od tego kto i w jakim zakresie aktualnie mógłby być prezydentem, sama instytucja może sprzyjać koncentracji władzy w rękach jednostki. A ta koncentracja władzy, czy ta chęć koncentrowania władzy jest jednak zawsze wyraźna, jest jednym z argumentów, który powinien być również argumentem ostrzegającym.

Jeszcze raz podkreślam, że nie jest to tradycja, która by w jakiś sposób dostarczała argumentów na rzecz prezydentury silnej, czy prezydentury, która by mogła odgrywać jakąś własną, istotną i szczególną rolę.

Jeżeli chodzi, proszę państwa, o element drugi – stabilność polityczną systemu, to można generalnie powiedzieć, zresztą też była o tym mowa, że rola prezydenta, w każdym razie w systemach zachodnioeuropejskich, w pewnym sensie pozostaje odwrotnej proporcjonalności do stabilności systemu politycznego.

Nawet przecież we Francji, gdzie prezydentowi zakreślono bardzo szerokie i ambitne miejsce polityczne, widać, że stabilizacja systemu politycznego, a zwłaszcza relacji między rządem a parlamentem powoduje, że prezydent traci te swoje miejsce, które kiedyś konstytucja chciała mu założyć. Ale kto wie, czy dla tradycji kontynentu, czy Europy Zachodniej, rola prezydenta, który robi niewiele, którego funkcja jest ograniczona, nie jest pewnego rodzaju stanem idealnym, a w każdym razie stanem, na który by wskazywały pewne porównania ilościowe.

Ale jak powiedziałem, to zakłada ową stabilność polityczną, czy stabilność partyjno-polityczną. Tam, gdzie jej brakuje zaczynają się właśnie pojawiać owe protezy czy ersatze konstytucyjne, próby zastąpienia tego, czego nie da się osiągnąć w drodze wyborów, prezydentem jako arbitrem, koordynatorem, inicjatorem, kierownikiem zmian politycznych.

Jeżeli oczywiście z tego punktu widzenia spojrzymy na sytuację w Polsce, to trzeba powiedzieć, że ten stabilny system partyjny i sytuacja, w której system funkcjonowałby jak gdyby sam z siebie, jest jednak chyba jeszcze perspektywą dość odległą. I to z kolei, odwrotnie może niż element tradycji, nakazuje jednak poszukiwać innych gwarancji stabilności, nakazuje spoglądać pod kątem owej prezydentury, choć jest to kierunek ryzykowny, ale jest to chyba kierunek nieunikniony.

I wreszcie element trzeci – stabilność prawna. Stabilność prawna, przez którą należałoby w szczególności rozumieć dwie rzeczy. Jedna, to jest coś, co można by nazwać istnieniem pewnych konstytucyjnych reguł gry, ale zarazem jest to gotowość wszystkich uczestników gry do dostosowywania się do owych reguł gry, uznawania, że poza te reguły wyjść nie można. Przykład rosyjski jest chyba w tej chwili najlepszym przykładem odwrotnym, a więc tworzenia sobie reguł gry odpowiednio do tego, jakie są aktualne zapotrzebowania, czy jakie są aktualne pozycje polityczne poszczególnych uczestników tej gry.

To jest jeden kontekst pewnego nienaruszalnego systemu wartości reguł, których się nie przekracza. Trzeba powiedzieć, że w Polsce owego kontekstu ciągle jeszcze brakuje, aczkolwiek – rzecz jasna – Polska jest tutaj chyba państwem, które właśnie dzięki tej tradycji okresu międzywojennego, nawet niedoskonałej, ale istniejącej, ma ten kontekst na czym budować, ma pewien zespół wartości, do których się może odwoływać. Ale to jest jedna sprawa stabilności prawnej.

Sprawa druga, to jest sprawa istnienia instytucji gwarancyjnych, a więc prezydentury opartej na systemie podziału władzy. To nie jest tylko kwestia relacji pomiędzy władzami politycznymi, ale to jest kwestia istnienia niezależnej, silnej konstytucyjnie władzy trzeciej, a więc władzy sądowniczej. Władzy takiej, która może w sytuacjach, kiedy to jest potrzebne, pełnić rolę pewnego regulatora, czy może interweniować tam, gdzie owe reguły gry zostają w jakiś sposób zagrożone.

Wydaje się, że dopóki w Polsce nie będziemy mieli rzeczywiście niezależnej władzy sądowniczej, w szczególności Trybunału Konstytucyjnego, który będzie funkcjonował jako organ o kompetencjach takich, jak mają to trybunały konstytucyjne w innych krajach świata, który będzie mógł funkcjonować spokojnie, bez nacisków, bez zagrożenia swojej egzystencji, to owa stabilność prawna systemu będzie stabilnością ograniczoną. Nie będzie można – jak się wydaje – czynić tutaj żadnych porównań z modelami, gdzie owa stabilność jest elementem oczywistym i elementem, co do którego nie ma wątpliwości.

I teraz na tym tle powstaje oczywiście pytanie – jaka wobec tego jest przydatność poszczególnych modeli prezydentury dla poszukiwań konstytucyjnych w Polsce? Wydaje się, że jako punkt wyjścia można przyjąć dwie tezy, że nie ma w tych poszukiwaniach uzasadnienia czy miejsca ani do odwoływania się do tradycyjnego systemu, czy klasycznego systemu prezydenckiego w Stanach Zjednoczonych, ani też tradycyjnego systemu parlamentarnego. By nie ryzykować odwoływania się do Włoch w obecności prof. Witkowskiego, to powiem już tylko o IV Republice Francuskiej.

Dlaczego? Gdy chodzi o system prezydencki, taki – podkreślam – jaki ukształtował się w Stanach Zjednoczonych, właściwie w jedynym demokratycznym systemie prezydenckim istniejącym współcześnie, to trzeba pamiętać, że jest to system oparty na istnieniu silnej, jednolitej i właściwie niemalże nieodpowiedzialnej prezydentury.

Ale teraz trzeba pamiętać również o tym, że ten silny, jednolity i nieodpowiedzialny niemalże prezydent, funkcjonuje w pewnym niepowtarzalnym kontekście konstytucyjno-politycznym. Sprawuje on tę funkcję w nieustannej konfrontacji z parlamentem, który też chyba jest najsilniejszym parlamentem współczesnego świata. Sprawuje tę funkcję w stałej świadomości istnienia systemu sądowego i sądowej kontroli konstytucyjności. Nie trzeba tutaj przecież rozwijać rangi i znaczenia jaką posiada Sąd Najwyższy w Stanach Zjednoczonych. I wreszcie sprawuje tę funkcję na tle federalnej struktury państwa, co w sposób istotny na swobodę i owe ograniczenia roli prezydentury wpływa.

Ta szczególna kombinacja ustrojowo-polityczna właściwie nie występuje w żadnym innym kraju świata. I stąd, jak się nam wydaje, wszędzie tam, gdzie się podejmuje prób kopowania, czy nawiązywania do amerykańskiej prezydentury, to znacznie częściej widzimy te próby w krajach, gdzie system nie grzeszy nadmierną demokratycznością, gdzie raczej dąży się do umocnienia jednego elementu, nie zdając sobie sprawy, że bez funkcjonowania innych elementów amerykańskiego podziału władz, ta prezydentura po prostu będzie czym innym. To nie będzie klasyczny model prezydentury. Bo trzeba jeszcze wspomnieć o dwóch rzeczach, które – w moim przekonaniu – czynią amerykański model prezydentury modelem niezwykle interesującym, ale też niezwykle ryzykownym czy odległym z punktu widzenia naszych zainteresowań, czy naszego miejsca w tradycji konstytucyjnej.

Jeden to jest połączenie funkcji głowy państwa i szefa rządu. Nie ma w Stanach Zjednoczonych tego, co jest klasycznym elementem systemu europejskiego, mechanizmu pewnych wewnętrznych hamulców i równowagi wewnątrz władzy wykonawczej. Tu prezydent jest zarazem szefem rządu. I to oczywiście powoduje, że dla prezydentury hamulcami mogą być instytucje i organy zewnętrzne. Natomiast tych hamulców wewnątrz samej władzy wykonawczej nie ma, a choćby nasze doświadczenia z lata 1992 r., ale przecież nie tylko nasze i nie tylko z tego okresu,

wskazują, że, to właśnie pewnego rodzaju stała gra hamulców i równowagi między prezydentem i rządem jest pewnym elementem koniecznym.

I drugi element amerykański, który trzeba podkreślić, to jest parlamentarna nieodpowiedzialność rządu. Znowu parlament amerykański dał sobie oczywiście z tym radę. Ma inne środki oddziaływania na egzekutywę. Te środki są niejednokrotnie rozwinięte i efektywne. Jednak, jeżeli traktować jako jeden z głównych elementów amerykańskiej prezydentury ten właśnie brak politycznej odpowiedzialności rządu, a nie tylko prezydenta, to od razu widzimy, że atrakcyjność tego modelu czy adaptowalność tego systemu do warunków europejskich w ogóle, a wschodnioeuropejskich w szczególności, jest rozwiązaniem dosyć wątpliwym, przeciwnie, stymulującym wszystkie niebezpieczeństwa, o których już tutaj była mowa.

A więc wydaje się jeszcze raz, że rozwiązania typu prezydentury amerykańskiej są rozwiązaniami czy byłyby rozwiązaniami nader ryzykownymi, jeżeli nałożyć je na ów brak tradycji i na owe dążenia czy na owe stale obecne tendencje rządów jednostki, rządów autorytarnych, rządów arbitralnych, które z różnym nasileniem, ale są jednak widoczne tak w Polsce, jak i w innych krajach tego regionu, o których tutaj mówimy.

Z drugiej strony jednak autorytet konstytucji i całego systemu politycznego wymagają też, żeby system działał. Wymagają pewnego rodzaju zapewnienia efektywności systemu konstytucyjnego. Stąd wydaje się, że sięganie do klasycznych wzorów parlamentarnych, choćby naszej Konstytucji Marcowej, byłoby też rozwiązaniem nader ryzykownymi. Klasyczny system parlamentarny, traktując stosunki w ramach aparatu państwowego, jako pewnego rodzaju grę sił między parlamentem, rządem, z niewielkim udziałem głowy państwa, jest jednak systemem, który z istoty swojej zakłada istnienie w miarę jasnego układu sił w parlamencie. Brak takiego jasnego układu sił w parlamencie i częste kryzysy rządowe, jak choćby doświadczone w praktyce włoskiej, tej tezie by przeczyły. W każdym razie to jest system, który nie chroni przed jedną bardzo istotną kwestią, mianowicie przed negatywnymi większościami parlamentarnymi.

W momencie, kiedy w parlamencie pojawiają się dwa skrzydła, nie będące zdolnymi do porozumienia politycznego, a jednocześnie będące zdolne do obalenia każdej kombinacji, która pomiędzy tymi skrzydłami powstaje, w tym momencie na nasz system parlamentarny zostaje wydany wyrok śmierci. Przecież nawet tak zrjonalizowany parlament Republiki Weimarskiej upadł właśnie między innymi na skutek działania większości negatywnej. Przykłady owych większości negatywnych można podawać w ilościach znacznych i to się nie ogranicza tylko do przykładu niemieckiego.

I dlatego wydaje mi się, że wszelkie nawiązania do klasycznego systemu parlamentarnego byłyby systemami równie niebezpiecznymi czy równie niefunkcjonalnymi. W każdym razie dopóty, dopóki obraz polskiego parlamentaryzmu pozostanie obrazem parla-

mentaryzmu rozbitego, parlamentaryzmu opartego o mozolne tworzenie nietrwałych koalicji, o usiłowania kolejnych rządów zatrzymywania na sali obrad wszystkich posłów do nich należących, bo jeżeli jeden z nich wyjdzie, to pojawiają się problemy konstytucyjne i problemy poważne, nieudane głosowania.

To wszystko nie są, jak się wydaje, wzory, które by pozwalały na przyjmowanie koncepcji parlamentaryzmu klasycznego, nawet jeżeli te koncepcje mają generalnie rzecz biorąc pewne zaplecze demokratyczne czy pewną dobrą, można powiedzieć, tradycję historyczną.

Stąd więc konieczność poszukiwania rozwiązań pośrednich. Jak już tutaj było wspomniane, te rozwiązania pośrednie idą w zasadzie w dwóch kierunkach. Pierwszy to jest system typu quasi-prezydenckiego, francuskiego – prof. Gdulewicz wspominała tutaj, że chyba jest trzynaście nazw, którymi określano system francuski w teorii, więc lepiej już tego nie nazywajmy – w każdym razie system oparty na przyznaniu prezydentowi pewnej szczególnej roli z jednej strony, a zachowaniu istnienia rządu jako pewnej odmiennej całości i pewnego powiązania rządu z parlamentem z drugiej strony.

I drugi system, tak zwany system parlamentaryzmu zrationalizowanego, którego najlepszym przykładem są obecnie Niemcy, ale przecież nie jedynym. Tu z kolei system opiera się i funkcjonuje w zasadzie na tradycyjnym wzorze parlamentaryzmu, nowej grze pomiędzy parlamentem i rządem, ale pod warunkiem, że parlament do tej gry dorósł i jest w stanie wytworzyć taką większość, która jest większością w jedną czy w drugą stronę, stabilną i pozytywną.

Do tego momentu prezydent właściwie nie istnieje, jego rola sprowadza się do roli symbolu, natomiast – i to jest ta druga twarz prezydenta systemu zrationalizowanego – gdy większości parlamentarnej brakuje, prezydent zaczyna odgrywać rolę zupełnie inną.

Oczywiście, z obydwu tych systemów można czerpać inspiracje do systemu polskiego. Jak się wydaje, system francuski był, trudno powiedzieć na ile świadomie, ale w każdym razie inspiracje francuskie są wyraźnie dosyć widoczne w rozwiązaniach noweli kwietniowej. Tu rola prezydenta jest akcentowana przecież w bardzo wyraźny sposób, natomiast z kolei w małej konstytucji, jak się wydaje, raczej widać pewne nawiązania do rozwiązań niemieckich, do koncepcji właśnie parlamentaryzmu, ale parlamentaryzmu zrationalizowanego.

Gdzie szukać inspiracji? Jak powiedziałem, i tu i tu. Z tym jednak, wydaje się, że rozwiązania francuskie mimo swojej niewątpliwej atrakcyjności są jednak rozwiązaniami, które nie mogą czy nie powinny w każdym razie stanowić głównego źródła inspiracji z kilku powodów.

Przed wszystkim należałoby o tym pamiętać, i dobrane, że też było dzisiaj bardzo wyraźnie podkreślane w referacie o Francji, że ten system francuski, który my dzisiaj traktujemy jako system francuski, to jednak nie jest dokładnie systemem konstytucji 1958 roku. To

jest jednak system konstytucji 1958 r. sparlamentaryzowanej czy ucywilizowanej, ale w każdym razie to nie jest system rządów prezydenta jako jednostki rządów, czy pozwalający na rządy osobiste prezydenta, a takie jednak było założenie 1958 roku. I też pamiętajmy, że praktyka prezydentury francuskiej z początku lat sześćdziesiątych, to była praktyka, która – mówiąc delikatnie – znacznie odbiegała od tego, co dzisiaj traktujemy jako doświadczenia czy jako istotę współczesnej V Republiki Francuskiej.

A więc nie można jednak zapominać o tym, że tradycja czy że rozwiązania systemu półprezydenckiego, tego silnego prezydenta francuskiego, to są rozwiązania, które nie tylko mogą, ale w praktyce służyły rządowi osobistemu prezydenta. Tyle, że – jest to kwestia, na którą trzeba zwrócić dość wyraźną uwagę na tle doświadczeń i sytuacji polskiej – we Francji silne rządy prezydenckie funkcjonowały jednak w konfrontacji z ustabilizowanym i niezawisłym sądownictwem zarówno powszechnym, jak i administracyjnym, że dość szybko odrodził się tam przecież system stabilnych partii politycznych i cały czas funkcjonowała tradycja parlamentarna, tradycja nieco dłuższa niż nasze sześć czy czternaście lat okresu międzywojennego.

Tego w Polsce jednak nie ma. Trzeba sobie wyraźnie powiedzieć, że jeżeli chcielibyśmy poszukiwać inspiracji w systemie francuskim, to trzeba by poszukiwać tej inspiracji w całości, a nie wybierać akurat silną prezydenturę i konstytucyjnie słaby parlament, tak jak to zrobiono w okresie noweli kwietniowej.

Stąd więc ze znacznym sceptycyzmem odnosiłbym się do tych wszystkich rozwiązań, które by zacierały dystans pomiędzy prezydentem a rządem, a zwłaszcza premierem. Jeżeli poszukiwać jakiegoś kryterium, które by odróżniało te modele czy te rozwiązania, które są modelami i rozwiązaniami z mojego osobistego punktu widzenia, bardziej atrakcyjnymi od innych, to jest to właśnie kryterium charakteru kompetencji prezydenta; dopóki konstytucja kształtuje prezydenta jako przede wszystkim pewną siłę rezerwową, jako przede wszystkim organ mający działać w drugiej kolejności, kiedy inne normalne mechanizmy gry między parlamentem i rządem zawodzą, dopóty te inspiracje są inspiracjami, które dla naszych polskich warunków wydają się najbliższe, najbardziej adekwatne.

W momencie natomiast, gdy zaciera się właśnie różnicę między stanem normalnym a stanem szczególnym, kiedy zaciera się różnica między prezydentem jako tym, który ma dopiero oczekiwać na swoją kolejkę a rządem, którego zadaniem jest bieżące kierowanie państwem w oparciu o zaufanie parlamentu, wydaje się wtedy to prowadzić do rozwiązań ryzykownych. Prowadzi to wtedy do nawiązywania do tej sytuacji tradycyjnej, którą przecież znamy i z Polski i z innych krajów Europy Wschodniej – koncentracji władzy, sprawowania tej władzy w inny sposób niż to mogłoby wynikać z modelu konstytucyjnego. A więc, być może, ów system władzy potencjalnej prezyden-

ta, o czym też tutaj dzisiaj była mowa, jest pewną wartością, która w ostatecznym rachunku jest wartością najbardziej atrakcyjną dla naszego systemu, natomiast rozwiązania inne są rozwiązaniami czy też mogą być traktowane jako rozwiązania noszące w sobie znacznie większy element ryzyka.

Tu przy okazji chciałem od razu powiedzieć, że jeżeli mówię o tej grze prezydenta, parlamentu, rządu, o owej normalnej i kryzysowej czy zakłóconej sytuacji konstytucyjnej, to dotyczy to właśnie sytuacji konstytucyjnej. Zupełnie inną sprawą jest sytuacja kryzysu już nie konstytucyjnego, a państwowego, a więc sytuacja, na którą się reaguje nie rozwiązaniem parlamentu, a wprowadzeniem stanu wyjątkowego czy innych działań nadzwyczajnych, to też przecież w końcu wszystkie konstytucje świata przewidują. To jest, jeszcze raz podkreślam, sprawa zupełnie inna. Ale też trzeba podkreślić, że aczkolwiek z jednej strony w tych szczególnych sytuacjach prawie wszystkie konstytucje dają jednak ostateczną rolę działania prezydentowi i podobnie też czyni nasza mała konstytucja i podobnie prawdopodobnie będzie czynić przyszła konstytucja, to jednak większość konstytucji państw demokratycznych zakłada jednocześnie znacznie wyraźniejszą rolę parlamentu i w sposób znacznie wyraźniejszy definiuje co wolno, a czego nie wolno prezydentowi czy kierowanemu przez niego rządowi w tym okresie zrobić.

I tutaj, proszę państwa, nawet porównanie rozwiązań Konstytucji Marcowej z tym, co przyjęto w małej konstytucji jest konfrontacją, która akurat małej konstytucji nie stawia jako przykładu najszcześniejszego rozwiązania konstytucyjnego, ale to jest sprawa inna, która tutaj dla nas może nie ma najistotniejszego znaczenia.

Nie chciałbym zbyt szczegółowo rozwijać bardziej już konkretnych propozycji. Wypowiadam się za pozostawieniem systemu wyborów powszechnych prezydenta. Przede wszystkim dlatego, iż prezydent musi legitymować się pewnego rodzaju autorytetem, musi czerpać swoje możliwości działania z pewnego rodzaju legitymizacji. Doświadczenia wspomniane tu dzisiaj, czechosłowackie czy słowackie, wskazują, że czerpanie autorytetu i legitymizacji prezydentury z woli parlamentu jest zabiegiem dosyć ryzykownym. W Polsce akurat to źródło autorytetu prezydenta, owego autorytetu w rzeczywistości chyba by mu nie przynosiło.

Wypowiadam się dalej za kwestią owej nieodpowiedzialności politycznej prezydenta czy, mówiąc bardziej precyzyjnie, nieodpowiedzialności parlamentarnej prezydenta. Różne, mniej czy bardziej formalne, ale przecież bardzo czasami efektywne sposoby egzekwowania politycznej odpowiedzialności prezydenta będą istniały zawsze. Trzeba bardzo zdecydowanie opowiedzieć się za niemożliwością odwołania prezydenta przez parlament, chyba że w trybie odpowiedzialności konstytucyjnej z udziałem Trybunału Konstytucyjnego. Ale też w tym kontekście należy postrzegać rolę kontrasygnaty, jako tego czynnika równoważącego brak bezpośredniej politycznej odpo-

wiedzialności prezydenta. Trzeba zdawać sobie sprawę, że rola kontrasygnaty będzie inna w systemie silnego parlamentu i związanego z nim gabinetu, a zupełnie inna w systemie parlamentu rozbitego, gabinetu prezydenckiego, jako że wtedy właściwie kontrasygnata przestaje odgrywać jakąkolwiek rolę.

I wreszcie, jeszcze raz chciałem podkreślić, samo ujęcie kompetencji prezydenta powinno być w moim przekonaniu ujęciem kompetencyjnym, dostosowanym do stosunków między parlamentem a rządem czy, inaczej, odpowiadającym umiejętności czy zdolności parlamentu do pozytywnego kierowania zarówno państwem, jak też i funkcjonowaniem rządu. Jak długo w parlamencie istnieje wyraźna większość pozytywna, tak długo funkcje prezydenta nie powinny w normalnych sytuacjach państwowych wysuwać się zbyt wyraźnie na czoło. Tutaj rolę prezydenta powinno być raczej właśnie uosabianie pewnej ciągłości państwa, a nie zajmowanie się rządzeniem tym państwem, jeżeli mogą to zrobić – podkreślam – inne organy konstytucyjne.

Jakie, proszę państwa, można byłoby zaproponować wnioski? Poza tym, że problem jest skomplikowany, to wydaje się, że trzeba powiedzieć sobie raz jeszcze, że są w zasadzie gotowe różnego rodzaju recepty rozwiązań szczegółowych. Wydaje się, że tu niczego nowego ponad to, co istnieje w konstytucjonalizmie, w jego tradycji, w jego różnych przejawach nie wymyśli się, że jest problem powiązania tych właśnie klocków w pewien model ogólny. Tego się znikąd nie ściągnie, to może być zrobione tylko w oparciu o pewną szczególną sytuację istniejącą w Polsce, o ten pewien kontekst, istniejący czy nie istniejący, tradycji polityki i prawa.

Że zawsze będzie to pewnego rodzaju balansowanie, tworzenie prezydentury między dwoma niebezpieczeństwami. Że jednym z tych niebezpieczeństw, trzeba to jeszcze raz podkreślić, jest niebezpieczeństwo stworzenia sobie konstytucyjnej drogi do dyktatury, stworzenia instytucji prezydentury, która wyrośnie nawet nie poza ramy konstytucyjne, ale w ramach tychże, to jest brzydko powiedziane, napęłni je taką treścią, że któregoś wreszcie dnia okaże się, że to już jest nie to, że to jest system, który niby ewoluując w ramach konstytucji przekształcił się w system, który stracił jakąkolwiek łączność, jakikolwiek związek z pewnymi wartościami i założeniami czy koncepcjami, które u podłoża tej konstytucji leżały.

Jeszcze raz to podkreślam, bo przecież nie jest to teoria. Historia różnych państw i różnych systemów zna w tym zakresie przykłady. Nigdzie nie jest powiedziane, że ewolucje systemu konstytucyjnego każdego państwa muszą być ewolucją zawsze w kierunku demokratycznym. A przecież bardzo często bywa odwrotnie.

Drugim ryzykiem jest stworzenie pewnej konstytucji idealnej, stworzenie konstytucji, która by odpowiadała wszelkim wymaganiom zasady podziału władzy i to tak idealnie odpowiadająca tym zasadom, że oczywiście nie funkcjonująca w praktyce.

Nie jest to tylko uwaga teoretyczna. Pamiętamy tak zwane konstytucje profesorskie z okresu międzywojennego, które przecież do dzisiaj są bardzo ciekawe do studiowania, ale pamiętajmy też, że i te konstytucje i te parlamenty, które je uchwały, bardzo szybko zostały zlikwidowane, wyrzucone niejako na śmietnik, a rzeczywisty tor sprawowania władzy poszedł zupełnie inaczej.

I to jest chyba to drugie ostrzeżenie przy tworzeniu przyszłych rozwiązań konstytucyjnych w Polsce. Dziękuję bardzo. (Oklaski).

Przewodniczący:

Dziękuję koledze prof. Leszkowi Garlickiemu za tak klasyczny wykład o modelach klasycznych i o ustrojach. Było bardzo to interesujące.

Parę uwag porządkowych. Tak wygląda, że zmieścimy się w czasie, nawet mamy trochę więcej czasu niż nam dał rozkład. Jesteście wszyscy państwo zaproszeni na kolację, która będzie dzisiaj o godzinie 7. wieczorem w restauracji w Starym Domu Poselskim, sala dębowa. To jest jedna rzecz.

Następna rzecz, zanim ogłoszę piętnastominutową przerwę, będę prosił, bo później będzie dyskusja, drogich państwa o zapisywanie się do głosu. Wykładam tutaj zeszyt i tutaj proszę uprzejmie w czasie przerwy, teraz zaraz i pod koniec i później zapisywać się.

Ogłaszam piętnastominutową przerwę.

(Przerwa od godziny 16 minut 30
do godziny 16 minut 50)

Przewodniczący:

Wznawiam obrady.

Na listę mówców, dyskutantów zapisał się tymczasem tylko jeden kolega, prof. Stanisław Gebethner. Proszę uprzejmie, Panie Profesorze. Lista jest nadal aktualna czy będzie aktualna, proszę uprzejmie.

Profesor Stanisław Gebethner:

Panowie Przewodniczący! Panie i Panowie!

Pozwoliłem sobie zabrać głos na temat przede wszystkim pewnych aspektów wyboru modelu prezydentury i zdecydowałem się niejako powtórzyć to, co przed laty napisałem i opublikowałem w księdze rocznicowej nieżyjącego już profesora Stembrowicza. Wykorzystałem wtedy przykład fiński dla pewnych ogólnych dywagacji.

Otóż, muszę powiedzieć, jestem gorącym przeciwnikiem posługiwania się przez prawników pojęciem silny lub słaby prezydent, a tutaj jeszcze usłyszałem średnio silny prezydent, albo półśredni, pozostał jeszcze piórkowy, lekki.

Otóż, to nie jest pojęcie prawnicze, to po pierwsze. I po drugie, ono jest mylące dlatego, że jeśli mamy na myśli wpływ prezydenta na życie polityczne danego państwa, danego kraju, to on może wynikać z wielu

czynników, na które wskazywałem. Nie byłem w tym oryginalny wskazując tutaj innych autorów zachodnich, że na pozycję przywództwa politycznego tylko w części wpływają ramy instytucjonalne, to znaczy normy prawne i praktyka konstytucyjna, także przecież osobowość wynikająca z charakteru prezydenta, kontekst sytuacyjny, styl sprawowania władzy który nie musi być tylko podyktowany charakterem osobowości i zdolności.

One decydują o tym, czy to jest skuteczny, a więc silny prezydent, czy słaby. Klasyczny przykład, którym zawsze operuję, to jest porównanie prezydenta Cartera i Reagana. Przecież oni są blisko siebie i ten sam układ konstytucyjny, ta sama praktyka i są to dwaj przeciwstawni sobie prezydenci, jeden słaby, drugi silny.

Jeżeli dyskutujemy w przededniu debaty czy w toku debaty konstytucyjnej, to właśnie bardzo bym apelował do tego, żeby przede wszystkim prawnicy, a także i politycy, ustrojodawcy brali pod uwagę ten fakt, że wszystkiego tutaj nie da się uregulować przy pomocy norm prawnych, norm konstytucyjnych.

Nie miałem okazji, niestety, wysłuchać referatu o V Republice, ale chyba właśnie konstytucja V Republiki jest przykładem dobrego napisania tekstu, który przetrwał, jest tą drugą co do trwałości konstytucją francuską, bo został dobrze napisany.

Dlatego też takie lamenty, że mamy małą konstytucję. Oczywiście, ona jest źle napisana, my to wiemy, ale to, że mamy konflikty czy prezydent może odmówić czy nie może, to jest normalna rzecz. Każda konstytucja jest żywa i dopiero praktyka nadaje jej sens.

I w związku z tym prawniczo uważam można rozdzielić... tu nie ma sprzeczności z typologią, którą przedstawił pan prof. Garlicki... Uważam, że po prostu z konstytucji i tego prawniczego punktu widzenia trzeba mówić o prezydencie władczym, to znaczy to amerykańskie *executive president*, o prezydencie arbitrze i wreszcie tym prezydencie symbolu, to jest model Konstytucji Marcowej, kiedy rzeczywiście on najmniej miał do zdziałania.

I tu istotnie ustawodawca, ustrojodawca, chociażby przy pomocy instytucji kontrasygnaty może określić, na ile jest to władcze, na ile jest to arbitraż i w jakich warunkach ten arbitraż ma być sprawowany.

Mnie się wydaje, że w naszych polskich warunkach jednak najbardziej sprawdzonym w praktyce jest prezydent arbiter, który ma możliwości działania w sytuacjach kryzysowych. Ta konieczność arbitrażu może się pojawiać częściej, może się pojawiać rzadziej, ale musi mieć instrumenty tego arbitrażu.

Tak nawiasem mówiąc, i tu się zgadzam po części z tym, co mówił prof. Garlicki o tych doświadczeniach negatywnych przenoszonych na rzeczywistość postkomunistyczną, jest bardzo interesująca dyskusja prowadzona w tej chwili w Stanach Zjednoczonych. Wyszedł nawet ostatnio zbiór tego pt. „Parlamentarism versus presidentt”... i jest bardzo interesujące, jak Amerykanie Północni i Południowi dyskutują nad

modelem rządów ustrojowych dla Europy Wschodniej, jak między sobą dyskutują, czy jest nam potrzebny parlamentaryzm czy prezydencałizm.

Chciałoby się zapytać, może by nas zapytali, co nam odpowiada. Przeważa, to ciekawe, jednak punkt widzenia, że tu się do Europy Wschodniej ten amerykański model prezydencałizmu, prezydenckiego systemu nie nadaje. Ale upraszczam to, bo oczywiście wywody są szerokie i wielostronne i dość interesujące i warto może zapoznania się przy pracach konstytucyjnych.

Ale właśnie wszystkie prezydentury tego przejściowego okresu – bo to ciągle jest okres transformacji przejściowej – są pod wpływem takich ataków, bo przecież nie patrzymy tak polonocentrycznie na to, co się dzieje tam na trasie do Belwederu, ale przecież i Havel poniósł porażkę. Zobaczymy, jaki będzie Havel w drugim wydaniu, ale chyba i Kovacs będzie miał trudności. Prezydent Armand Guncz też jest przecież atakowany w zakresie tych jego uprawnień. Nieprzypadkowo ciągle Trybunał Konstytucyjny musi się wypowiadać w sprawie, czy to zwierzchnictwo nad siłami zbrojnymi jest czy go nie ma, czy może zmieniać prezesa telewizji czy nie może. Żelew, Ceausescu też jest przecież, nie, przepraszam, Iliescu też nie najlepiej się czuje.

Otóż wydaje mi się, już nie mówiąc o Jelcynie, że tu waży na tym doświadczenie generalnego sekretarza, genseka, że przecież ten ukryty prezydencałizm istniał przez te siedemdziesiąt lat, może krócej, od Stalina.

I jeżeli tu mówimy o Rosji, czy były tam amerykańskie wzorce? Na pewno tak, ale z drugiej strony zaważyła ta pozycja właśnie genseka. Przecież to nie przypadkowo tak samo i w Polsce były pisane przepisy, nie ulega wątpliwości, z myślą o jednym kandydacie na tego prezydenta w czasie „okrągłego stołu”. Tutaj też decydowała ta myśl, co było w ręku tego rzeczywistego lidera, czy on miał tytuł przewodniczącego Rady Państwa czy też nie, to było decydujące.

Przykład znowu fiński jest bardzo instruktywny. Rozwiązania fińskie przyjęte w 1919 r. były pod wpływem rozwiązań, kiedy to car był w Sankt Petersburgu, a rzeczywista władza była w senacie czyli w rządzie w Helsinkach, tyle tylko, że potem miejsce tego cara już w Helsinkach zajął prezydent.

I ten model podwójnego rządu, rządu premierowskiego i rządu prezydenckiego, zaważył na praktyce fińskiej, która jest różna w stosunku do francuskiej. Ale przez to myślę, że o tym też warto pamiętać, jest łatwiej napisać nowe przepisy konstytucyjne, a trudniej jest je wprowadzić w życie, ponieważ ta praktyka siłą rzeczy ciąży, nawet jeżeli to są nowe osoby i nowi ludzie przychodzą do steru władzy.

I wreszcie, jeśli można podzielić się ostatnią refleksją, która jest niepokojąca w polskiej historii. Zgadza się z tą oceną nienajlepszych tradycji prezydenckiego urzędu w Polsce, o czym mówił prof. Garlicki, ale jednocześnie też jest jeszcze jedna rzecz warta uwagi, że jednak waży na naszej historii tworze-

nia konstytucji w wieku XX personalizm polegający na tym, że konstytucję się pisze pod prezydenta lub przeciw osobie. 1921 r. – przeciwko Piłsudskiemu, 1935 r. – dla Piłsudskiego, bez wykonania.

Proszę państwa, warto może są wspomnienia doświadczenia PRL czy Polski Ludowej. Otóż prof. Starościak ujawnił mi na początku lat siedemdziesiątych kiedy szykowano prezydenturę dla Gierka, to też jest swoista historia, że niemal do końca był projekt konstytucji PRL, przewidujący instytucję prezydenta. Ale rywalizacja między Bierutem a Zawadzkiem spowodowała, że Bierut wystraszony, że zostanie zwexslowany na prezydenta i odebrana mu władza rzeczywista zdecydował się na Radę Państwa i przejął funkcję i prezesa Rady Ministrów i przewodniczącego, bo tak się wówczas to stanowisko nazywało, PZPR.

Znowu personalizm zdecydował o tym, bo jak widać, w Czechosłowacji, w NRD w tym czasie prezydent był, więc wcale nie było potrzeby w 1952 r. z tej instytucji rezygnować, aczkolwiek oczywiście ona wtedy byłaby instytucją czysto dekoracyjną.

No i znowu przy „okrągłym stole” pisane prawa pod Jaruzelskiego, a co tu dużo mówić, to jest przecież oczywiste, widać, że mała konstytucja została napisana przeciwko Wałęsie, żeby jak najwięcej już nawet kontaktów zagranicznych bezpośrednich uniemożliwić panu prezydentowi.

Obawiam się, że jeżeli twórcy nowej konstytucji nie oderwą się od tego personalnego kontekstu, to znowu nie będziemy mieli racjonalnego rozwiązania w tych postanowieniach nowej konstytucji, dotyczących właśnie prezydentury.

I tu moja wielka obawa, żeby nie wylać dziecka z kąpielą. Zgadza się ponownie z prof. Garlickim, trzeba utrzymać wybór bezpośredni prezydenta. To nie jest prawda, że bezpośredni wybór prezydenta to jest system prezydencki. Już Austria, Islandia i parę innych krajów o tym świadczy.

To, że system parlamentarno-gabinetowy wytworzył się w III Republice przy pośrednich wyborach, to jest pewien przypadek historyczny i wiek XIX, ale już nie wiek współczesny. I jakkolwiek będzie pozycja prezydenta, czy będzie miał szersze czy mniejsze uprawnienia, powinien on jednak pochodzić z wyborów powszechnych, bo taka jest też i tendencja współczesnego konstytucjonalizmu końca wieku XX. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący:

Dziękuję, panu. Proszę państwa, proszę uprzejmie.

Senator Walerian Piotrowski:

Panie Profesorze! Szanowni Państwo! Może kilka zdań jako odbiorca tej konferencji i jako jeden z tych 560 członków polskiego Sejmu i Senatu, którym być może będzie dane stanowić przyszłą konstytucję.

Z wielką satysfakcją przyjmuję ten przekaz płynący z dzisiejszej konferencji, że nie ma doskonałego wzo-

ru dla polskiej konstytucji III Rzeczypospolitej, ponieważ ona ma wybiegać w przyszłość.

Przyjmuję także z satysfakcją przekaz, że w obszarze kultury politycznej, w którym żyjemy, istnieją wzory rozwiązań godnych uwagi, że takie wzory godne uwagi istnieją również w polskiej tradycji konstytucyjnej.

Za oczywisty i myślę zobowiązujący przyjmuję przekaz, osobiście tylko oczywiście, że konstytucja powinna zawierać rozwiązania instytucjonalne, umożliwiające powstawanie trwałych demokratycznych i sprawnych rządów.

Wielką wagę według mnie ma zwrócenie uwagi na to, że sprawny system konstytucyjny to nie tylko dobrze napisane normy konstytucyjne, ale kultura polityczna, odpowiedzialność polityczna i wreszcie dobry, kultywowany i odpowiedzialnie przyjmowany obyczaj konstytucyjny. To jest niesłychanie ważne.

I dalsza sprawa, przestroga, bo tak zrozumiiałem tutaj wypowiedzi, przed dążeniem do tworzenia tekstów jak gdyby indywidualnych, idealnych, obdarzonych wiarą, że one będą w sposób idealny funkcjonować.

I na koniec przestroga przed taką regulacją konstytucyjną urzędu prezydenckiego, która by otwierała drogę do dyktatury. To nie znaczy, że w tym momencie opowiadałbym się, mimo że pan prof. Gebethner krytykował to pojęcie, za prezydentem słabym. Ale ważne jest to, co na wstępie powiedział pan prof. Witkowski, że doświadczenia Włoch, rządów autokratycznych, osobistych czy dyktatury sprawiły, że model konstytucyjny Republiki Włoskiej ukształtował się tak właśnie, jak funkcjonuje od bodajże 1946 r.

Bo niewątpliwie byłoby źle, gdybyśmy pisali konstytucję za osobą, przeciwko osobie, ale sądzę, że stanowiąc normy konstytucyjne w sposób odpowiedzialny nie możemy oderwać się od doświadczeń sprawo-

wania urzędu prezydenckiego. I gdybyśmy chcieli nawet to uczynić, to jest to po prostu niemożliwe. Bo te doświadczenia, i te bezpośrednie i te historyczne są w nas. One zresztą muszą stanowić także o rozwiązaniach konstytucyjnych na przyszłość.

I tyle moich refleksji z tego miejsca i nie tylko dzisiaj, ale także w czasach, w momentach, gdy jesteśmy już tutaj parlamentem, Sejmem i Senatem. Dziękuję państwu za wszystko co dzisiaj zostało przekazane. Te teksty będą przedmiotem uwagi i studium, a myślę, że w refleksji nad urzędem prezydenckim będziemy się w najbliższym czasie spotykać już w innym układzie organizacyjnym. Dziękuję.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo. Proszę państwa, ponieważ proces zapisywania się na listę mówców nie jest tak intensywny jak spodziewaliśmy się, może zasugerować, żebyśmy dyskusję przełożyli całościowo na dzień jutrzejszy. Czy jest zgoda? Chyba że ktoś teraz będzie chciał mówić?

Jeżeli tak, to chciałbym przypomnieć, że jutrzejsza sesja jest tylko przedpołudniowa. Rozpoczyna się o godzinie 9.00 rano, przepraszam, że tak wcześnie, ale to nie moja wina, jest czterech referentów, profesorowie: Górecki, Pietrzak, Szymczak i Domagała. Później jest przerwa, później dyskusja i o godzinie 15.00 podsumowanie i zakończenie obrad.

Jeżeli nie ma innych wniosków, głosów, interpelacji, to pozwalam sobie do dnia jutrzejszego posiedzenie zamknąć. Przypominam, że spotkamy się dzisiaj wszyscy o godzinie siódmej wieczór na kolacji.

Dziękuję bardzo. Do jutra.

(Przerwa w obradach o godzinie 17 minut 40)

(Wznowienie konferencji 23 lutego 1993 r.)

Przewodniczący:

Otwieram posiedzenie. Witam serdecznie wszystkich zebranych.

Sesja przedpołudniowa, drugi dzień – 23 lutego. Mamy cztery referaty. Referat nr 1 – pan dr Dariusz Górecki, Uniwersytet Łódzki: „Modele i doświadczenia polskiej prezydentury w okresie międzywojennego dwudziestolecia.

Proszę uprzejmie, kolego.

Doktor Dariusz Górecki:

Panie Marszałku, Panowie Przewodniczący, Szanowni Państwo!

Obie przedwojenne konstytucje, ta z 1921 i 1935 r., opierały się na zupełnie odmiennych zasadach ustrojowych, co – rzecz jasna – m.in. zaowocowało przyjęciem całkiem różnych modeli głowy państwa.

Ciekawa rzecz, że obie były pisane z myślą o tej samej osobie, tylko że jedna przeciw, druga dla tej osoby. Wydarzenia historyczne tak sprawiły, że ta osoba nie pełniła tego urzędu ani pod rządami jednej, ani pod rządami drugiej konstytucji. Myślę, że stąd płynie też i dla nas nauka, aby pisać o konstytucji nie myśleć o konkretnej osobie, jako że urząd ten ma to do siebie, że jest kadencyjny. Kadencje się kończą, zmieniają, zmieniają się też osoby.

Otóż urząd prezydenta w Konstytucji Marcowej ograniczał się w rzeczywistości do funkcji czysto reprezentacyjnych. Konstytucja ta bowiem wyraźnie stwierdzała, że szef państwa sprawuje władzę wykonawczą poprzez odpowiedzialnych przed Sejmem ministrów i podległych im urzędników.

A zatem twórcy Konstytucji Marcowej przyjęli taki model prezydenta, który nie mógł prowadzić samodzielnej działalności, który w gruncie rzeczy był jedynie nominalnym zwierzchnikiem władzy wykonawczej. Wszystkie bowiem jego poczynania polityczne wymagały uprzedniej zgody rządu, wyrażonej w postaci podwójnej kontrasygnaty premiera i właściwego rzeczowo ministra. Poprzez fakt podpisania aktu prezydenckiego brali oni tym samym na siebie odpowiedzialność.

Szczupłość przepisów konstytucji dotyczących instytucji kontrasygnaty, była uzupełniana w drodze wy-

kładni, według której na ogół uznawano wszelką odpowiedzialność członków rządu także za pozostałe czynności prezydenta, które nie były w formie pisemnej np. przemówienia, czy rozmowy z korpusem dyplomatycznym.

Uprawnienia prezydenta wobec izb ustawodawczych były dość niewielkie. Do niego należało: zwoływanie, otwieranie, odraczanie i zamykanie ich sesji. Miał on ponadto prawo do rozwiązania izb ustawodawczych przed upływem kadencji. Ale z uwagi na fakt, że wymagało to zgody 3/5 Senatu i z uwagi na istniejącą w parlamencie mozaikę polityczną, w gruncie rzeczy była to kompetencja martwa.

Pozostałe uprawnienia prezydenta – mianowicie podpisywanie i publikacja ustaw, również spowodowane były dozwyczajną formalnością, ponieważ prezydent nie mógł odmówić wykonania tej czynności. Gdyby tak postąpił, najprawdopodobniej spowodowałoby to pociągnięcie jego do odpowiedzialności konstytucyjnej, bądź też pociągnięłoby za sobą odpowiedzialność parlamentarną rządu.

Konstytucja Marcowa wzorowana była na konstytucji francuskiej III Republiki. Niewątpliwie posiadała wiele walorów teoretycznych, ale w praktyce się nie sprawdziła. Wskutek rozbicia politycznego Sejm nie był w stanie wyłonić trwałej większości. A przyrost władzy ustawodawczej nad wykonawczą doprowadził nawet do tego, że egzekutywa nie tylko, że nie zakładała tożsamości z izbami ustawodawczymi, ale nawet zaniedbała wykonywanie pewnych uprawnień wobec legislatury. Na przykład prezydent nie wykonywał swego konstytucyjnego obowiązku zamykania sesji. W praktyce prowadziło to do wprowadzenia w Polsce permanentnego systemu obrad, jako że pierwsza sesja otwarta na początku kadencji została zamknięta dopiero po zamachu majowym. A więc zagwarantowany konstytucyjnie system rządów parlamentarno-gabinetowych w praktyce uległ znacznemu zdeformowaniu.

Konieczność wzmocnienia władzy wykonawczej była postrzegana przez wielu polityków, przez przedstawicieli nauki, w tym oczywiście także przez przedstawicieli nauki prawa konstytucyjnego. Wydarzenia historyczne sprawiły natomiast to, że dzieła reformy ustroju państwowego podjął się obóz skupiony wokół osoby marszałka Józefa Piłsudskiego. I początkowo takim nowym, ale doraźnym tylko rozwiązaniem była

nowela konstytucji przeprowadzona 2 sierpnia 1926 roku. Wzmocniła ona władzę wykonawczą, formalnie prezydenta, w rzeczywistości rządu. Ograniczała rolę parlamentu głównie poprzez przełamanie jego wyłączności ustawodawczej. Wprowadzono bowiem wówczas rozporządzenia z mocą ustawy w postaci rozporządzeń z upoważnienia konstytucji i z upoważnienia ustawy. Ponadto nowela sierpniowa porządkowała prace izb nad budżetem, zapobiegając sytuacji takiej, aby państwo mogło znaleźć się w sytuacji bez budżetu. Wprowadzono też odpowiedzialność za korupcję parlamentarną.

Warto tu przypomnieć o tym, że przyznane wówczas egzekutywie uprawnienia nie były czymś nowym na gruncie europejskim, że podobne uprawnienia były już w innych państwach, powszechnie uważanych za demokratyczne, jak np. w Wielkiej Brytanii, jeśli chodzi o możliwość wcześniejszego rozwiązania parlamentu, czy we Francji, jeśli chodzi o ustawodawstwo dekretowe.

A więc można by nawet uznać tezę taką, że nowela sierpniowa, wprowadzając określone zmiany w systemie organów państwowych, dopiero tworzyła zasadnicze elementy systemu parlamentarno-gabinetowego, tworząc sytuację bardziej równowagi między organami, niwelując dotychczasową, zdecydowaną przewagę legislatury nad egzekutywą.

Niestety, czym innym są postanowienia zawarte w konstytucji, a czasami, niestety, czym innym jest praktyka. Otóż praktyka ustrojowa, jaka rozwinęła się po maju 1926 roku prowadziła z kolei do nadmiernego ograniczania roli parlamentu.

Jeżeli chodzi o urząd prezydenta, to oczywiście miało to też wpływ na pozycję ustrojową prezydenta. Nowela sierpniowa wprowadziła formalnie wzmocniła ten urząd, to jednak faktyczna władza w tym czasie spoczywała w rękach marszałka Józefa Piłsudskiego, którego autorytetowi podporządkował się prezydent. Prowadziło to do tego, że w gruncie rzeczy prezydent nie wykonywał tych funkcji, tej roli, jaka była mu zapisana.

Zresztą prezydent Mościcki wkrótce po objęciu urzędu prezydenta powiedział jednemu ze swych bliskich współpracowników, że jeżeli ma wykonywać jakąś czynność, na której się nie zna, to po prostu radzi się specjalistów. A więc jeżeli jest chory, to po prostu idzie do lekarza. Jeżeli ma wybudować dom, to radzi się architekta. A jeżeli chodzi o sprawy zarządu państwem, to uważa marszałka Piłsudskiego za najwyższy autorytet w tej dziedzinie. To chyba odzwierciedla jego rzeczywistą pozycję.

Przyjętych rozwiązań w 1926 r. obóz pomajowy nie traktował jednak jako ostatecznych. Jego troską główną było stworzenie z jednej strony takiego ustroju państwowego, w którym aparat państwowy sprawnie by funkcjonował, ale który jednocześnie zapewniałby sprawowanie władzy nowej ekipie przez dłuższy okres.

Stąd też wyłoniła się koncepcja uchwalenia nowej konstytucji i zbudowania systemu organów państwo-

wych wokół instytucji prezydenta, jako organu suwerennego, prawnie nieodpowiedzialnego, w osobie którego skupiałaby się jednolita władza państwowa.

I właśnie budowa aparatu państwowego w Konstytucji Kwietniowej na takich zasadach, na takich założeniach została oparta. Przy czym trzeba tu wyraźnie powiedzieć, że odrzucenie systemu rządów parlamentarno-gabinetowych wcale nie oznaczało automatycznego przyjęcia systemu rządów prezydenckich na wzór północno- czy też południowoamerykańskich.

Zasługą polskiego ustawodawcy konstytucyjnego było to, że opracował on własny, oryginalny model głowy państwa. 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. Formalnie miały być one traktowane jako równorzędne, wiadomo, że równorzędnymi sobie nie były. Natomiast prezydent jako czynnik nadrzędny, miał harmonizować działalność tych organów. A zatem istota jego uprawnień polegała na kontrolowaniu naczelnych organów państwowych pod kątem przestrzegania przez nie swoich kompetencji oraz na łagodzeniu ewentualnych konfliktów między nimi i sporów politycznych.

Jeśli chodzi o model głowy państwa, zasadnicze różnice między prezydentem pod rządami Konstytucji Marcowej i Kwietniowej, to można powiedzieć, że one głównie odnosiły się do trzech spraw, mianowicie: do sposobu wyboru, rodzajów odpowiedzialności oraz katalogu kompetencji. I ze względu na ramy czasowe ograniczę się raczej tylko do tego ostatniego zagadnienia. W tekście referatu pozostałe są omówione, oczywiście z konieczności w skrócie.

Otóż rola prezydenta na gruncie konstytucji z 1935 roku nie ograniczała się już do udzielania rad bez możliwości podejmowania wiążących decyzji, tak charakterystycznych dla systemu parlamentarnego. Według nowej konstytucji przyjęto model silnego prezydenta, który miał urzeczywistniać ideę silnego państwa. I rzecz jasna, w ślad za tym musiały pójść dość szerokie uprawnienia w zakresie funkcji normodawczej, kontrolnej, zarządzającej, kreacyjnej, czy też 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, były to tzw. prerogatywy lub inaczej mówiąc uprawnienia osobiste. I na takie, w których współdziałał z innymi organami i które wymagały podpisu premiera i właściwego rzeczowo ministra.

Jeśli chodzi o prerogatywy, to ograniczały one się do powoływania naczelnych organów państwowych i do pewnych uprawnień kontrolnych. Istotą prerogatyw było to, że miały zapewnić prezydentowi swobodę przy podejmowaniu decyzji. W rzeczywistości jednak ta swoboda była czasem dość ograniczona, np. zgodnie z ustawą o Trybunale Stanu z 1936 r. prezydent

powoływał jego członków spośród kandydatów przedstawionych mu przez izby ustawodawcze w liczbie dwukrotnie przekraczającej liczebność trybunału, przy czym musiał uwzględnić równomiernie kandydatów obu izb. A zatem, mimo iż formalnie była to prerogatywa prezydenta, to tak naprawdę o składzie Trybunału Stanu decydowały jednak izby. Prezydent nie mógł powołać na członka Trybunału Stanu kogoś, kogo izby nie zaproponowały.

Również praktyka ograniczała swobodę decyzji prezydenta dlatego, że uprawnienia osobiste wykonywał on w zasadzie po dokonaniu uzgodnień z premierem. A później, wraz z upływem czasu, także po dokonaniu uzgodnień z generalnym inspektorem sił zbrojnych, co było następstwem pozakonstytucyjnego wzrostu znaczenia Edwarda Rydza-Śmigłego. A więc nie wynikało to z konstytucji, tylko wynikało z układu sił politycznych w państwie.

Natomiast drugi rodzaj aktów urzędowych prezydenta, tworzyły akty, które wymagały dla swej ważności kontrasygnaty premiera i właściwego rzeczowo ministra. Przy czym rozwiązania przyjęte przez Konstytucję Kwietniową odbiegały nieco od rozwiązań na gruncie Konstytucji Marcowej. Konstytucja Marcowa zawierała bowiem wyraźne postanowienie, że przez akt podpisania biorą oni tym samym na siebie odpowiedzialność za akt prezydenta. Takiego zastrzeżenia w Konstytucji Kwietniowej nie było.

Gdybyśmy dokładniej zanalizowali jednak normy konstytucyjne dotyczące kontrasygnaty, możemy dojść do wniosku, że miała ona podwójny charakter. Z jednej strony bowiem nadal, mimo wszystko, oznaczała przejęcie odpowiedzialności parlamentarnej przez członków rządu, którzy podpisywali ten akt. Wprawdzie możliwość pociągnięcia ich do odpowiedzialności pozaparlamentarnej rysowała się dość problematycznie, ale jednak Konstytucja Kwietniowa taką możliwość przewidywała.

Z drugiej strony, i to chyba przede wszystkim, kontrasygnata oznaczała przyjęcie aktu urzędowego prezydenta do wiadomości i do wykonania. I niewątpliwie ważniejszą odpowiedzialnością członków rządu była odpowiedzialność przed prezydentem niż przed parlamentem. Ona bowiem czyniła, w gruncie rzeczy, z członków rządu wykonawców polityki prezydenta.

Nadrzędne usytuowanie w systemie organów państwowych prezydenta wpłynęło też na przyznanie mu większych uprawnień w stosunku do ciał ustawodawczych. Nawet jedną z prerogatyw jego było powoływanie 1/3 składu Senatu, co w ówczesnych państwach europejskich nie było ewenementem, ale odnosiło się do państw monarchistycznych. Natomiast na gruncie republikańskim tak nie było.

Trzeba przyznać zresztą, że urząd prezydenta na gruncie Konstytucji Kwietniowej był nieco wzorowany na wzorach monarchicznych, chociaż był problem odpowiedzialności, która ograniczała się tylko do odpowiedzialności moralnej.

Bardzo ważnym uprawnieniem prezydenta było też prawo do rozwiązywania izb ustawodawczych przed

upływem kadencji. I ten akt również należał do jego prerogatyw. Przy czym w jaki sposób starano się to uzasadnić? Uzasadniono to tym, że gdyby ten akt wymagał kontrasygnaty ze strony rządu, bądź przynajmniej inicjatywy rządu, oznaczałoby to jakąś zależność ciał ustawodawczych od rządu, podczas gdy miały być one sobie równorzędne. W rzeczywistości tak nie było. Natomiast rozwiązanie było szalenie ryzykowne, bowiem gdyby prezydent zaczął przejawiać jakieś tendencje autokratyczne, z pewnością mógłby ze szkodą dla państwa tego prawa nadużywać.

Prezydent uzyskał też bardzo szerokie kompetencje ustawodawcze, przede wszystkim w ustawodawstwie konstytucyjnym uzyskał inicjatywę zmiany konstytucji. Mało tego, ta pozycja jego była bardzo uprzywilejowana. Mógł on korzystać z prawa weta i to weta rozstrzygającego, jako że parlament mógłby taką konstytucję uchwalić, ale dopiero w następnej kadencji. Przy czym znowu wówczas prezydent mógłby skorzystać z prawa weta.

Jeśli chodzi natomiast o udział prezydenta w ustawodawstwie zwykłym, to nie miał on już tak zasadniczego znaczenia. Ale i tu nastąpił znaczny wzrost jego uprawnień w stosunku do okresu poprzedzającego. Wprawdzie nadal nie posiadał inicjatywy ustawodawczej, ale przyznane mu zostało prawo weta zawieszającego, które jednak w określonych warunkach mogło przekształcić się w weto rozstrzygające, bowiem prezydent mógł skorzystać z weta, a następnie, korzystając ze swych prerogatyw, rozwiązać Sejm i Senat. Wówczas byłoby to weto rozstrzygające.

Ponadto posiadał takie kompetencje jak podpisanie ustawy, publikacja, zarządzenie publikacji. Używał też ważne uprawnienia, mianowicie do wydawania dekretów z mocą ustawy. Przy czym dekrety, do których wydawania został upoważniony prezydent, nie wymagały już zatwierdzenia ze strony parlamentu tak, jak miało to miejsce na gruncie noweli sierpniowej z 1926 r.

Z jednej strony konstytucja utrzymała dekrety mające charakter zastępczy tzn. te wydawane z upoważnienia konstytucji i z upoważnienia ustawy. Z drugiej strony wprowadziła kategorię nowych dekretów. Dekretów o charakterze samodzielnym, mających w gruncie rzeczy wyższą moc niż ustawy, jako że mogły być zmienione tylko dekretami. Ustawami zmienione być nie mogły. Dotyczyły one organizacji rządu, zwierzchnictwa sił zbrojnych i administracji rządowej. Samodzielny charakter posiadały też dekrety wydawane w okresie stanu wojennego, ale jest to inne zagadnienie dotyczące ustawodawstwa wyjątkowego, więc nie będę się tutaj tym zajmował.

Zarówno dekrety z upoważnienia konstytucji, jak i ustawy, prezydent wydawał tylko na wniosek Rady Ministrów. Natomiast pozostałe rodzaje dekretów, mimo iż także wymagały kontrasygnaty, wydawane już były z inicjatywy samego prezydenta.

Myślę, że wbrew panującym dość powszechnie, do niedawna przynajmniej, poglądom o prymacie dekretów na gruncie Konstytucji Kwietniowej, myślę, że

analiza działalności dekretodawczej z lat 1935–1939, tzn. do chwili opuszczenia kraju przez prezydenta, pozwala na zajęcie stanowiska, że w praktyce nie stanowiły one zagrożenia dla pozycji ustawy w systemie źródeł prawa dlatego, że wśród aktów ustawodawczych stanowiły one 31%, a więc prawie dokładnie tyle co np. w roku 1974.

Zwierzchnictwo prezydenta nad izbami ustawodawczymi wyrażało się także w prawie do zwoływania, odraczania, zamykania sesji, także nadzwyczajnych, do rozwiązania wcześniejszego parlamentu, o czym mówiłem.

Ponadto prezydent mógł też w sposób nieformalny oddziaływać na prace izb ustawodawczych, jako że przyjmował na audiencji posłów, senatorów. Był zwyczaj, iż z okazji otwarcia sesji, jak i zamknięcia sesji, marszałkowie Sejmu i Senatu składali mu wizyty, w czasie których były omawiane tematy z obrad parlamentu.

Przejawem ingerencji prezydenta w wewnętrzne sprawy izb była też procedura początkowo, tzn. od roku 1930, na mocy zwyczaju konstytucyjnego, a od 1938 r. na mocy norm regulaminowych Sejmu i Senatu, procedura przestrzegana przy wybieraniu marszałków Sejmu i Senatu.

Otóż marszałkowie obu izb, z chwilą wyboru na ten urząd prosili o przerwę krótką, około godziny, po to, by udać się na Zamek do prezydenta Mościckiego i zapytać – czy akceptuje ich wybór. I dopiero później wracali na salę obrad i stwierdzali, że ponieważ prezydent wyraża zgodę, wobec tego i oni zgadzają się ten urząd objąć.

W praktyce nie zdarzył się ani jeden wypadek odmowy akceptacji wyboru marszałka Sejmu i Senatu. Co ciekawe Walery Sławek, który był w konflikcie z prezydentem Mościckim dopełnił tego zwyczaju. Udał się do Mościckiego z tym zapytaniem i Mościcki akceptował ten wybór, co nie przeszkadza, że dzięki temu wyborowi w najbliższym czasie rozwiązał Sejm i Senat.

Konstytucja Kwietniowa, podobnie jak jej poprzedniczka, powołanie rządu powierzała prezydentowi. Jednak w tej dziedzinie zostały wprowadzone daleko idące zmiany. Przede wszystkim w roku 1935 przyjęto, że powołanie i odwołanie premiera należało do prerogatyw prezydenta. A zatem prezydent powołując go nie musiał liczyć się z aktualnym układem sił politycznych w Sejmie. Natomiast ministrów mianował już na wniosek szefa rządu, przy czym odwołać ministra prezydent mógł w każdym czasie, bez wniosku premiera, bez zgody izb ustawodawczych. Wprawdzie ten akt wymagał kontrasygnaty premiera, ale gdyby premier bardzo się upierał, a prezydentowi bardzo zależało na zdymisjonowaniu ministra, to mógłby odwołać premiera, jako że to należało do jego prerogatyw.

Oprócz możliwości odwołania członków rządu przez prezydenta z inicjatywy własnej, którą to możliwość Konstytucja Kwietniowa nazywała odpowiedzialnością polityczną, ta sama ustawa zasadnicza

przewidywała jeszcze możliwość zdymisjonowania członków rządu przez prezydenta na wniosek Sejmu, w pewnej sytuacji przy aktywnym udziale Senatu. I ten rodzaj odpowiedzialności Konstytucja Kwietniowa nazywała odpowiedzialnością parlamentarną.

Jednak realizacja odpowiedzialności parlamentarnej wobec zastosowania wielu ograniczeń rysowała się w praktyce dość problematycznie. Procedura była dość skomplikowana, a prezydent ostatecznie mógł odwołać rząd, bądź jego członka, bądź też rozwiązać Sejm i Senat. Przy czym gdyby tak postąpił, oznaczałoby to, że konflikt między rządem a izbami stał się konfliktem między izbami a samym prezydentem.

Ponadto Konstytucja Kwietniowa przyznawała też prezydentowi prawo pociągania członków rządu do odpowiedzialności konstytucyjnej przed Trybunałem Stanu w razie umyślnego naruszenia przez nich konstytucji, bądź innego aktu ustawodawczego. Wydaje się, że jednak w praktyce prezydent raczej by do tego się nie uciekał, bo łatwiej by mu było skorzystać z odpowiedzialności politycznej po prostu i pociągnąć ich do odpowiedzialności.

Wśród postanowień Konstytucji Kwietniowej, które dotyczyły rządu i prezydenta, nie było zawartych sformułowań, które by określały bliżej formy współpracy między nimi.

Jeżeli chodzi o praktykę prezydenta, to jedynie sporadycznie uczestniczył w posiedzeniach Rady Ministrów. Stąd też wykształciła się inna praktyka, mianowicie odbywanie z reguły cotygodniowych narad premiera z prezydentem. Regułą było, że w naradach tych też uczestniczył wicepremier. I w czasie tych narad ustalano zasadniczą linię polityki państwa.

Ale ponieważ w międzyczasie nastąpił gwałtowny wzrost pozakonstytucyjnej roli generalnego inspektora sił zbrojnych, stąd też i marszałek Rydz-Śmigły w tych naradach uczestniczył. A w 1939 roku tylko jedna taka narada odbyła się bez jego udziału. Ale jest to zagadnienie już nieco wykraczające poza ramy referatu.

W każdym razie istnienie tych narad prowadziło w określonej rzeczywistości politycznej do osłabienia roli prerogatyw dlatego, że w rzeczywistości prezydent podejmował te działania po konsultacji z premierem i generalnym inspektorem sił zbrojnych.

Na zakończenie chciałbym powiedzieć, że mimo znacznego upływu czasu od przyjęcia Konstytucji Marcowej czy Kwietniowej, nie oznacza to, że straciły one wszelkie walory dla dnia dzisiejszego. Myślę, że i dziś wielu polityków i przedstawicieli nauki wraca do rozstrzygnięć z roku 1921 i 1935. Myślę, że można powiedzieć nawet, że te rozwiązania przyjęte przez przecież dwie, biegunowo różne, konstytucje, są swoistymi wzorami, do których nawiązujemy i które funkcjonują oczywiście czasami w o wiele bardziej nowoczesnej formie, w zgłaszanych projektach nowej konstytucji.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący:

Dziękuję. Jak wszyscy zauważyliśmy, specjalną cechą referatu jest nawiązanie do przeszłości. Wyplęwa z tego referatu wnioski, że obydwie nasze konstytucje międzywojenne mogą służyć jako materiał do dalszych rozważań, jako pewnego rodzaju nawet drogowskaz w naszych badaniach konstytucyjnych.

Następnym w kolejności będzie pan prof. Jerzy Pietrzak – „Koncepcja prezydentury w projekcie senackiej Komisji Konstytucyjnej z października 1991 r.”. Proszę uprzejmie.

Specjalnie podkreślam, że profesor i senator ma swój wkład przy opracowaniu tej konstytucji, co jest specjalnie cenne i warte podkreślenia.

Proszę uprzejmie.

Profesor Jerzy Pietrzak:

Dziękuję bardzo za taką rekomendację.

Panie Marszałku, Szanowni Zebrani! Właśnie chciałem wytłumaczyć, że w tym znakomitym gronie prawników ośmiela się zabierać głos niedokończony prawnik, a właściwie historyk parlamentaryzmu.

Otóż jedyny tytuł mego przemawiania, to jest właśnie to, że byłem członkiem senackiej Komisji Konstytucyjnej ubiegłej kadencji, byłem wiceprzewodniczącym tejże komisji. Przypadł mi w udziale właśnie ten zaszczyt niejako opracowania, referowania na posiedzeniach komisji organów władzy państwowej.

Przystępując do omówienia projektu senackiej Komisji Konstytucyjnej, zwłaszcza koncepcji prezydentury, jaką w tym projekcie zawarliśmy, chciałbym najpierw powiedzieć o pewnych sprawach, które pozwolą państwu, przynajmniej tym, którzy nie byli ekspertami w tej komisji, a na sali jest kilka osób, które towarzyszyło nam w tej pracy i doskonale te sprawy znają... otóż tym państwu, którzy może tej kuchni, kulisów opracowań tego projektu nie znają, kilka słów wyjaśnienia.

Komisja Konstytucyjna została powołana w końcu 1989 r. I tak, jak przed komisją sejmową, tak przed nami stanął dylemat, który przynajmniej przez pierwsze miesiące pracy komisji chyba prześladował nas wszystkich – czy rzeczywiście istnieje szansa uchwalenia przez parlament wyłoniony w wyborach 1989 r. konstytucji? A jeżeli tak, to przynajmniej część członków komisji uważała, że należy w tym projekcie, który przygotowujemy, jednak kryć się z szansą przeforsowania pewnych rozwiązań, że abstrahować od układu sił i szans właśnie przeforsowania niektórych rozwiązań nie można.

Natomiast część członków komisji uważała, że bez względu na to czy ten projekt będzie uchwalony przez ówczesny parlament, czy też nie, należy pracować i aktualną sytuacją w ogóle się nie kierować. To zdanie reprezentowała przede wszystkim przewodnicząca komisji, pani senator Alicja Grześkowiak.

W protokołach można przekonać się jak zacięte były boje. I mimo, że przewodnicząca komisji pano-

wała nad sytuacją i kilka razy mówiła, że kończymy dyskusję na ten temat, sprawa ciągle powracała. A w pewnym momencie nawet część członków komisji uznała, że skoro wygląda na to, iż ten parlament nie uchwali konstytucji, to w ogóle nie ma sensu pracować nad projektem.

I powiem nawet, dzisiaj można to chyba otwarcie powiedzieć, część demonstracyjnie opuściła szeregi komisji, uważając, że nie ma sensu pracować nad projektem konstytucji, który ten parlament nie uchwali.

Mogę tu przyznać się, że byłem jednak zwolennikiem – przynajmniej do pewnego momentu – rozwiązania takiego, że ten parlament powinien konstytucję uchwalić. Wychodziłem z założenia, że nie jest aż tak ważny mandat moralny do uchwalenia konstytucji, tylko to, żeby ta konstytucja była dobra.

Jako historyk miałem tu usprawiedliwienie, że w dziejach naszych było wiele niegodnych ciał i wiele dobrych rozwiązań. Te rozwiązania były dobre i owocowały. Ale to już dzisiaj jest historia. Ta sytuacja, uchwalimy, nie uchwalimy, zaważyła na pracach komisji. Gdy stało się już jasne, że ten parlament nie uchwali konstytucji, to poszliśmy trochę odważniej w rozwiązaniach zawartych w naszym projekcie. Te rozwiązania odnosiły się głównie do władzy ustawodawczej, nie prezydenckiej. Zakładaliśmy, że przynajmniej niech pozostanie po nas pewna propozycja, mniej lub bardziej trafna, ale może jednak inspirująca do odważniejszego wyjścia naprzeciw, do zerwania z pewnymi kanonami czy dogmatami, które jak wyuczaliśmy w tym świecie ustroju konstytucyjnego w Polsce jakoś się utrwały.

To może tyle otoczki historycznej.

Teraz, żeby zrozumieć ten nasz projekt konstytucji, trzeba pamiętać o tym, że w tym projekcie jest specjalny rozdział zatytułowany „Źródła prawa”. I otóż w tym rozdziale są wyróżnione ustawy organiczne. Autorem tego rozdziału była pani senator Grześkowiakowa. I wszyscy tu znają sprawę na tyle, że wiedzą, iż są to zapożyczenia z rozwiązań francuskich. Nam ogólnie w komisji bardzo przypadły do serca owe rozwiązania. I w art. 51 określono, że ustawami organicznymi są ustawy regulujące:

- a) zasady i tryb wyboru prezydenta oraz wyborów do izby poselskiej i Senatu, a także samorządu terytorialnego.
- b) obywatelską inicjatywę ustawodawczą oraz referendum,
- c) zasady organizacji rządu,
- d) ustrój i zasady działania sądów,
- e) ustrój i zasady działania Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Najwyższej Izby Kontroli.

I zasady tworzenia prawa. I jeszcze ustrój i zakres działania samorządu terytorialnego.

Dlaczego o tym mówię? Ponieważ w projekcie celowo, w projekcie konstytucji, pewne rzeczy odkładaliśmy do regulacji, nie przesądzając właśnie szcze-

głów. W projekcie konstytucji uważaliśmy, że owe sprawy z powołaniem mogą być uregulowane właśnie w ustawach organicznych.

I wreszcie dla zrozumienia naszego projektu konstytucji trzeba się odwołać także do zasad naczelnych. Mianowicie, chciałbym tu przypomnieć z naszego projektu, zwłaszcza art. 4 i art. 6. Art. 4 mówi, że władza państwowa jest sprawowana przez rozdzielone i wzajemnie równoważące się organy ustawodawcze, wykonawcze i sędziowskie.

Władza ustawodawcza wykonywana jest przez Sejm składający się z izby poselskiej i Senatu. Władza wykonawcza zaś przez prezydenta i rząd, na którego czele stoi premier. I władza sędziowska przez niezależne i niezawisłe sądy.

Art. 6. Wszystkie organy państwa są podporządkowane konstytucji i wypełniają swoje uprawnienia w granicach w niej przewidzianych.

Otóż przypominam te rzeczy, ponieważ w szczegółowych rozwiązaniach dotyczących urzędu prezydenckiego, pojawiają się właśnie terminy – Sejm, izby połączone, izba poselska. A więc, aby zrozumieć, że przyjęliśmy koncepcję nie dwóch izb ustawodawczych, a jednego ciała ustawodawczego, które nosi nazwę tak, jak w dawnej Polsce – Sejm. I ten Sejm składa się z Senatu i izby poselskiej.

I dalej przyjęliśmy także zasadę, że władza wykonawcza należy do prezydenta i do rządu z premierem na czele.

Przechodzę do szczegółowych rozwiązań z naszego projektu. Te zasady naczelne przesądziły właśnie o rozwiązaniach bardziej szczegółowych. Wydaje mi się, jest pierwsza próba zerwania z pewnym – że tak powiem – dogmatem w cudzysłowie, dotychczasowych naszych przymieślników konstytucyjnych i rozwiązań konstytucyjnych. Mianowicie próba nie tylko urzeczywistnienia podziału władz, ale próba zrównoważenia tych władz. Czy nam się udało w tym projekcie, to już jest inna sprawa. Ale przynajmniej taka idea nam przyświecała, aby władze były podzielone, ale także, aby te władze się równoważyły.

Otóż pierwsza rzecz bardzo istotna. W dyskusjach nad sposobem wyboru prezydenta oczywiście ścierały się dwie koncepcje: utrzymania zasady wyborów pośrednich. A więc na wzór wyborów, wówczas obowiązujących, przez Zgromadzenie Narodowe. W naszych rozwiązaniach byłoby to przyjęcie wyboru pośredniego przez Sejm czy izby połączone Sejmu, czy też wybór powszechny przez naród.

I początkowo górę brała koncepcja wyborów pośrednich. Opracowany projekt konstytucji na zamówienie komisji, przez pana prof. Szyszkowskiego i pana prof. Mycielskiego, przyjmował utrzymanie zasady, że prezydenta Rzeczypospolitej wybiera Zgromadzenie Narodowe.

Gdy jednak dokonano nowelizacji obowiązującej konstytucji i wprowadzono zasadę, że wybór prezydenta dokonywany jest przez naród w wyborach powszechnych, przeważało zdecydowanie już zdanie, że w tym momencie upieranie się przy zasadzie wy-

borów pośrednich byłoby chyba nietrafne. I że nie można iść niejako pod prąd rozwoju dziejowego. I czy nam się to podoba, czy nie, to jednak to rozwiązanie należy uszanować i raczej w tym kierunku pójść.

Przyjęliśmy zatem w naszym projekcie zasadę, że prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych. Zresztą, jak państwo się orientujecie, sprawa wyboru przez naród w wyborach powszechnych prezydenta była dyskutowana w zaraniu II Rzeczypospolitej. A i marszałek Piłsudski początkowo skłaniał się właśnie do wyborów powszechnych prezydenta, w tych koncepcjach jakie rozwijał z myślą o konstytucji nowej, późniejszej kwietniowej.

Druga jednak sprawa, która bardzo nas w świetle doświadczeń pierwszych wyborów powszechnych prezydenta absorbowała, a która tak bardzo i naród dotknęła, żeby w jakiś sposób jednak doprowadzić do wyboru na urząd prezydenta osób, że tak powiem, godnych. Aby nie był to wybór osób przypadkowych, aby właśnie w tych wyborach nie przeważało zdanie, jakiegoś demagoga, czy osoby która oczaruje naród jakimiś obietnicami.

Państwo pamiętacie, że w tamtych czasach różne propozycje w ramach refleksji powyborczej wysuwno. My w naszym projekcie przyjęliśmy zasadę, że, pierwsze – trzeba w konstytucji wyraźnie zapisać, a więc to jest propozycja przeniesienia zapisu z ordynacji o wyborze prezydenta do konstytucji, że przynajmniej 100 tys. obywateli musi podpisać się za danym kandydatem. A więc wymóg podpisu co najmniej 100 tys. obywateli polskich, posiadających czynne prawo wyborcze do obu izb Sejmu. To jest pierwszy próg, który miał wykluczyć, który powinien wykluczyć pojawienie się kandydatur osób przypadkowych, bez odpowiedniego zaplecza społecznego.

Drugi przepis... Tu powiem, że chyba poszliśmy w kierunku pewnego rozwiązania oryginalnego. Może on się podobać, może nie, ale wydaje mi się, zasługuje na uwagę. Mianowicie wprowadziliśmy do konstytucji zapis o obowiązku przesłuchania kandydatów ubiegających się o urząd prezydenta na posiedzeniu obu izb Sejmu. Trochę jest to wzorowane na przesłuchaniach amerykańskich.

Dyskusja, takie przesłuchanie powinno być transmitowane i przez radio i telewizję. Oczywiście nie ma zapisu tego w projekcie, ale z taką myślą liczyliśmy się. Wydawało się to skuteczniejszym sposobem na wykluczenie tych, że tak powiem, niegodnych kandydatów niż tworzenie innych przepisów, będących jakąś zaporą.

Przed wszystkim uważaliśmy, że nie powinno się tworzyć zapisu o domicylu, o jakimś obywatelstwie wymaganym, że ileś tam lat musi się to obywatelstwo polskie mieć, że ileś lat musi na terenie państwa polskiego zamieszkiwać.

To rozwiązanie o przesłuchaniu nawiązywało także do pewnej tradycji pierwszych projektów konstytucji u zarania II Rzeczypospolitej. W niektórych projektach była przewidziana procedura, że to parlament wybierze dwóch spośród kandydatów w głosowaniu

dopiero i ci kandydaci będą mieli prawo stawiania do wyborów powszechnych.

Należy zwrócić uwagę, że projektowany zapis o przesłuchaniach kandydatów na prezydenta przez izbę poselską i Senat nie ma nic wspólnego z jakąś rekomendacją czy też desygnacją. Chodziło tylko o to, aby było pole, możliwość zaprezentowania się kandydatów i odpowiedzi na pytania, które im postawiałyby i senatorowie będą stawiać.

Chciałbym jeszcze zwrócić uwagę na sprawę przysięgi prezydenta, ponieważ to rozwiązanie przyjęte w naszym projekcie wywołało, o dziwo, dość żywą dyskusję i wprawie i na posiedzeniu plenarnym Senatu, gdzie projekt był omawiany. Mianowicie ja uważałem, że należałoby w naszym projekcie konstytucji po prostu powtórzyć rotę przysięgi prezydenta z Konstytucji Marcowej. Nie kierowały mną żadne motywy, że tak powiem, światopoglądowe, a przynajmniej nie były one decydujące. W pierwszej mierze, przynajmniej ja osobiście, wychodziłem z założenia, że jest to rota historyczna i skoro tyle razy naszą tradycję historyczną rwano, to właśnie w konstytucji powinniśmy tę tradycję pielęgnować.

Ta rota przysięgi w Konstytucji Marcowej, którą składali wszyscy kolejni prezydenci wolnej Polski, uważałem, że powinna być utrzymana. Pogląd ten o tyle został podzielony przez komisję, że w zasadzie cały tekst rotę przysięgi został utrzymany, a tylko zredukowano część religijną tak, aby miała ona charakter bardziej uniwersalno-religijny i aby ta rota przysięgi w tym zakresie nie zawierała elementów dogmatyki katolickiej. Oczywiście, projekt nasz przewidywał także możliwość złożenia przysięgi bez formuły religijnej.

I tu chcę wyjaśnić, że poszliśmy w tym rozwiązaniu wzorem konstytucji Republiki Federalnej, gdzie zasadnicza formuła, jak wiadomo, jest formułą religijną, ale jest przepis, że można złożyć bez formuły. Natomiast w drugiej wersji, na przykładzie konstytucji austriackiej, uważaliśmy, że w naszej tradycji to pierwsze rozwiązanie jest bardziej uzasadnione.

Z innych rozwiązań najważniejszych chciałbym omówić sprawę kompetencji prezydenta. Otóż zgodnie z formułą w zasadach naczelnych, prezydent w projekcie konstytucji jest uważany za najwyższego przedstawiciela państwa i naczelnika władzy wykonawczej. Napisaaliśmy, że stoi na czele władzy wykonawczej.

Umieszczenie zapisu, że prezydent jest najwyższym przedstawicielem państwa nie narusza zasady podziału i równowagi władzy, ponieważ z zapisu tego nie wynika przyznanie prezydentowi zwierzchnictwa nad władzą ustawodawczą lub sądowniczą, ani też z tego zapisu nie wynika przyznanie mu jakichś szczególnych funkcji, na przykład strażnika przestrzegania konstytucji, suwerenności, bezpieczeństwa, integralności itd., itd.

Wychodziliśmy z założenia, że w gruncie rzeczy te wszystkie szczególne funkcje nie dają się za bardzo pogodzić z przyjętą przez nas zasadą podziału i rów-

nowagi władzy. Nadto często te funkcje okazują się puste, potem w konstytucjach na ogół one nie są rozwinięte, ale może co najważniejsze, że gwarantem i konstytucji i wszystkich tych integralności państwa, bezpieczeństwa, tych wszystkich zobowiązań są poszczególne organy państwa. Nie ma zatem potrzeby tworzenia jakiegoś superstrażnika, super mandatariusza, gwaranta tych wszystkich spraw w konstytucji.

Tu chciałbym podkreślić wyraźnie nasze inne zdanie od prezentowanego tu przez niektórych poprzedników. Skoro prezydent jest wybierany przez naród w wyborach powszechnych, to musi temu mandatowi narodu odpowiadać jednak pewna realna władza. Chyba nie jest uzasadnione, i jest to w moim przekonaniu dziwna konstrukcja, żeby naród wybierał tylko symbol i namiastkę pewnego urzędu, który realnej władzy nie ma.

Dlatego skoro przeszła zasada, że prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych przez naród uważaliśmy, że tak, jak parlament wybierany jest przez naród w wyborach powszechnych, tak i prezydent musi mieć pewną realną władzę.

Kluczowa sprawa, która przesądziła o modelu naszych rozwiązań ustrojowych, a zwłaszcza prezydentury, to jest sprawa, kto ma powoływać premiera i rząd. Otóż przyjęliśmy zasadę, że to prezydentowi przysługuje prawo powoływania i odwoływania premiera, a także powoływania i odwoływania ministrów, ale w tym przypadku, oczywiście, 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 należałaby kwestia, czy prezydent w swoich decyzjach odnośnie powołania premiera, rządu będzie uwzględniał układ sił politycznych w izbie poselskiej.

Nadto do sfery politycznej należałaby wyłącznie także kwestia zwrócenia się przez premiera do izby poselskiej o wotum zaufania. Proponowany w projekcie przepis oznacza, że tak premier, jak i ministrowie powinni posiadać zaufanie prezydenta. Prezydent mógłby samodzielnie odwoływać premiera, ale odwołanie premiera oznaczałoby dymisję rządu, ponieważ to prezydent z rekomendacji premiera mianuje ministrów. Prezydent także odwołuje premiera i ministrów w następstwie ich dymisji, do której złożenia są zobowiązani, jeżeli izba poselska uchwali rządowi wotum nieufności.

Tu przypomnę tylko, ponieważ to nie dotyczy samej prezydentury, że wprowadziliśmy przepis, wzorowany na konstytucji portugalskiej – z dużym zadowoleniem wysłuchałem informacji, że ten przepis jest w konstytucji węgierskiej – ograniczający możliwość dymisji w ciągu roku, powiedzmy, wyrażenia wotum nieufności przez parlament. W naszym przypadku przyjęliśmy zasadę, że jeżeli izba poselska w ciągu roku trzykrotnie udzieli wotum nieufności, wówczas prezydent miałby prawo rozwiązania izby poselskiej.

Prezydent jako naczelnik władzy wykonawczej wien znajdować się, według naszego projektu, w stałym i bliskim kontakcie z rządem. Projekt więc przewiduje 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 przed izbą poselską.

Nasz projekt utrzymuje szereg tradycyjnych kompetencji prezydenta, już nie będę omawiał ich. Natomiast bardzo istotne uprawnienia przyznaje nasz projekt konstytucji prezydentowi w dziedzinie obronności oraz podczas stanów nadzwyczajnych w państwie. Prezydent jest zwierzchnikiem sił zbrojnych, powołuje i odwołuje generalnego inspektora sił zbrojnych, a więc przewidzieliśmy wskrzeszenie tej instytucji. Tu przyznam się, napisaliśmy w naszym projekcie, że ten generalny inspektor sił zbrojnych jest przewidziany w okresie wojny na wodza naczelnego, natomiast w projekcie nie określiliśmy dokładnie procedury powołania tego naczelnego wodza. Sprawa, przynajmniej dzisiaj w mojej refleksji, wymagałaby doprecyzowania, czy z wybuchem wojny, z ogłoszeniem stanu wojny ów generalny inspektor automatycznie staje się naczelnym wodzem, czy też prezydent miałby tu prawo osobnej nominacji.

Prezydent 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 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 izby sejmowe, prezydent byłby upoważniony do wydawania dekretów z mocą ustawy w zakresie niezbędnym dla funkcjonowania państwa. Prezydent przedstawiałby wspomniane dekryty do zatwierdzenia Sejmowi niezwłocznie po zaistnieniu możliwości wykonywania przez Sejm funkcji ustawodawczych.

Generalnie więc przyjęliśmy zasadę, że jeżeli tylko istnieją możliwości działania dla władzy ustawodawczej, to władza ustawodawcza powinna działać. A jeżeli nie może, to w takich sytuacjach wyjątkowych tylko prezydent mógłby właśnie owe dekryty z mocą ustawy wydawać, ale podlegałyby one zatwierdzeniu.

I wreszcie w przypadku upływu kadencji prezydenta w okresie trwania stanu wojny, stanu wojennego lub wyjątkowego ulegałaby ona przedłużeniu na okres 90 dni po zakończeniu tych stanów.

W tych naszych przepisach, dotyczących stanów nadzwyczajnych w państwie zapisaliśmy, że nie wolno rozwiązywać izby poselskiej i że jeżeli upłynie kadencja, to ta kadencja przedłuża się o 90 dni po zakończeniu tych stanów i to dotyczy odpowiednio także senatorów.

Z innych zasadniczych kwestii tylko wspomnę o możliwości rozwiązania izby poselskiej przez prezy-

denta. Mianowicie w dwóch przypadkach, zdaniem naszym, prezydent mógłby to uczynić: jeżeli izby nie uchwałą w określonym konstytucyjnie terminie budżetu, jeżeli izba poselska uchwali wotum nieufności wobec rządu powodującą trzecią zmianę w ciągu roku, licząc od daty uchwalenia wotum nieufności pierwszemu rządowi.

Z innych kwestii wspomnę tylko jeszcze o możliwości złożenia urzędu prezydenta. Tu nic nowego nie wymyśliłmy poza tym, że orzeczenie w tej sprawie miałby wydawać jednak nie Trybunał Stanu, którego istnienia nie przewidujemy w projekcie, a Trybunał Konstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny w naszym rozwiązaniu przejąłby funkcję obecnego Trybunału Stanu. Prezydent mógłby być złożony z urzędu, jeżeli popełnił przestępstwo zdrady ojczyzny lub inną ciężką zbrodnię... Prezydent przez umyślne naruszenie konstytucji oraz przestępstwo zdrady ojczyzny lub inną ciężką zbrodnię może być postawiony w stan oskarżenia uchwałą połączonych izb Sejmu, podjętą większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej łącznej liczby członków obu izb na wniosek 1/4 członków Sejmu. Osobiście byłem zwolennikiem obniżenia tego progu do 3/5. Uważałem, że 2/3 to jest nierealne. No, ale przeszły 2/3.

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 władzy.

Bardzo się cieszę, że pani marszałek, która była przewodniczącą Komisji Konstytucyjnej w ubiegłej kadencji, do tych zasad dodała w swoim przemówieniu wstępnym także harmonię.

Chciałbym podkreślić, że cały projekt konstytucji był opracowany z myślą o harmonijnym działaniu wszystkich organów państwa. Nie nastawialiśmy się na konfliktowe działanie, lecz przyznam się, że tego wykluczyć nie można. Jednak ideą przewodnią naszego projektu było harmonijne działanie wszystkich organów państwa. Dziękuję bardzo. *(Okłaski.)*

Przewodniczący:

Dziękuję, Panie Profesorze. To była naprawdę bardzo interesująca interpretacja faktów, tekstów, interpretacja nie tylko historyczna, ale autentyczna. Dziękuję serdecznie.

Tradycyjnym zwyczajem ogłaszam piętnastominutową przerwę. Dziękuję.

(Przerwa w obradach od godziny 10 minut 01 do godz. 10 minut 22)

Przewodniczący:

Wznawiamy obrady. Proszę uprzejmie, Tadeusz Szymczak, Uniwersytet Łódzki – „Instytucja prezydenta w okresie przemian ustrojowych w Polsce

1989–1992". Podziwiamy i oceniamy bardzo pozytywnie odwagę pana profesora, że zabiera głos w sprawie najnowszej historii.

Profesor Tadeusz Szymczak:

Pani Marszałek! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Otóż chcę powtórzyć dokładnie, co powiedział mi na korytarzu pan prof. Szyszkowski: wszedłeś na bardzo śliską drogę.

Ale jednocześnie mogę zacytować z jego artykułu wypowiedź, kiedy pan prof. Szyszkowski pisze o tym, jak to jednego z mędrców chińskich, bardzo już współczesnych, zapytano, co sądzi o Wielkiej Rewolucji Francuskiej, pomyślał i mówi: no, gdyby to pytanie padło za 500 lat, to może bym odpowiedział.

Wydaje mi się, że te nasze przepisy noweli kwietniowej są już historią i jeszcze nie są historią. Otóż rzeczywiście są te graniczne słupy, które zamknęły okres obowiązywania tych przepisów prawnych, ale przecież w jakiś sposób te przepisy prawne żyją w małej konstytucji, bowiem mała konstytucja powołała się na nie, a właściwie przeniosła je, recypowała je i dziś chciałbym się właśnie zastanowić, dlaczego tak się stało. Ta nowela sierpniowa pomyślana była jako coś wstępnego, coś prowizorycznego do chwili uchwalenia pełnej konstytucji, a zdawano sobie w owym czasie albo wmawiano sobie, że pełna konstytucja zostanie uchwalona już przez nowo wybrany Sejm, myślę o Sejmie X kadencji, i że będą te przepisy obowiązywały bardzo krótko.

Jeśli chodzi o samo przygotowanie tych przepisów, bo powtarzam, zadaniem moim jest nawiązanie do historii, przypominam sobie w jaki sposób pracowała Nadzwyczajna Komisja Konstytucyjna IX kadencji Sejmu, której miałem zaszczyt być ekspertem, kiedy jednocześnie zapadały bardzo istotne decydujące decyzje między 6 lutym a 5 kwietnia, decyzje „okrągłego stołu”, i ta komisja bez przerwy śledziła to, co się tam działo, pozostawała pod tym naciskiem i w ten sposób budowano te normy prawne.

Zgadzam się z prof. Garlickim, że właściwie najtrwalszy charakter mają te normy konstytucyjne, które nie sięgają do dorobku innych państw, nie sięgają do ich dorobku czy do pośrednich wzorów konstytucji, ale właściwie rodzą się one na gruncie rodzimym, rodzą się, uwzględniając warunki konkretnego państwa.

Prof. Garlicki wyraził się bardzo lekko o tak zwanych profesorskich projektach konstytucji. Uważam, że nie zasługują one na tego rodzaju potraktowanie. Ale istota tej wypowiedzi, istota jego sądu odpowiada mi. Powinniśmy wszyscy dążyć do tego, ażeby utrwalać te przyszłe normy naszej konstytucji w oparciu o nasze doświadczenia.

Oczywiście, że twórcy noweli kwietniowej byli w lepszej sytuacji niż dzieje się to obecnie, a właściwie działo się jeszcze rok temu. Przecież w tym czasie nie

przewalała się ta olbrzymia fala ekspertów przez nasz kraj, wszystkich tych, którzy nam radzili, uczyli nas, oświecali nas w zakresie prawa konstytucyjnego.

I chciałbym jednocześnie powiedzieć, że mylą się ci, którzy twierdzą, że przepisy noweli kwietniowej, to było coś tak bardzo prowizorycznego i przygotowane na zupełnie pustym gruncie.

Tak nie było. Chcę przypomnieć, że przedstawiciele prawa konstytucyjnego polskiego od momentu, kiedy odeszła instytucja prezydenta i została zastąpiona jedynie słuszną, jak się w owym czasie wydawało, instytucją kolegialną Radą Państwa, niektórzy konstytucjoniści nie ustawali w badaniach swoich i w pracach nad instytucją prezydenta.

Oczywiście, wtedy się pisało: ewolucja instytucji prezydenta w państwach socjalistycznych, ale prace, powtarzam, nie ustawały. Są tego dowody i każdy w bibliotece może to sprawdzić.

A więc nie było to puste miejsce i nie była to sytuacja, kiedy my nie wiedzieliśmy jak obchodzić się z tą instytucją. Oczywiście, instytucja prezydenta w odróżnieniu od wszystkich innych, nie chcę umniejszać organów naczelnym może ważniejszych od instytucji prezydenta, ale ona zawsze wywołuje wielką dyskusję, zawsze dyskutuje się z wielkim zapamiętaniem i czasami zaciętrzewieniem nad instytucją prezydenta.

Dlaczego tak się dzieje? Otóż, sądzę, dzieje się tak dlatego, że tak wiele sobie po tej instytucji obiecujemy i tak wiele obiecywaliśmy sobie właśnie w tym kwietniu. Wydawało się, że wprowadzenie instytucji prezydenta i Senatu, uregulowanie i demokratyzacja naszego prawa wyborczego to są te trzy elementy, które są istotne i właściwe dla przejścia do demokratycznego państwa. Może jeszcze to nie było tak formułowane, ale myślę, że w umysłach wielu ludzi pracujących nad tym było tak pomyślane.

Wobec tego, kiedy dziś mówimy o tym już jako o historii, to wydaje mi się, że nie należy zapominać o tych trzech latach i nie tylko od strony jurydycznej. Chcę państwa przeprosić, iż nie będę powtarzał tego, co jest w referacie. Wydaje mi się, że przed tym audytorium nie ma już potrzeby dowodzenia uprawnień prezydenta wobec parlamentu w sensie przeszłości. Można mówić to tak, jak uczynił to prof. Pietrzak, mówiąc o przyszłej naszej konstytucji, ale jeśli odwołujemy się do historii, nie ma już w tej chwili potrzeby tak się zastanawiać precyzyjnie nad stosunkiem prezydenta do Sejmu, Senatu czy prezydenta do rządu. Trzeba by się zastanowić, w jaki sposób ta hybryda powstała, w jaki sposób ten model, który właściwie trudno jest porównać do jakiegoś innego funkcjonującego, ostał się. Bo on ostał się w swoich zasadniczych elementach.

Oczywiście, mówiąc o instytucji prezydenta nie można jej odrywać od osoby, nie można oddzielać człowieka od tej funkcji. Ale prawdą jest, że wtedy kiedy budowano nowelę kwietniową, można było inaczej postąpić. W przyszłej konstytucji musimy pamiętać, że jeżeli nawet wizerunek kandydata, który zostanie prezydentem będzie górował nad nami, budujący-

mi tą przyszłą konstytucję, to proszę pamiętać, że następny może być inny, że te uprawnienia, które oddajemy człowiekowi, do którego mamy pełne zaufanie, mogą znaleźć się w następnych wyborach w ręku zupełnie kogoś innego.

I dlatego też, kiedy wracam do tych początkowych okresów, do budowy tej noweli kwietniowej, zastanawiam się, iż wczoraj, może to była chwila taka bardziej rozluźniona, dyskutowałem nawet z prof. Gebethnerem nad tym, czy rzeczywiście ta konstytucja była zbudowana na obraz i podobieństwo jednego człowieka, czy ona właśnie wtedy była budowana tak, jak buduje się bardzo często, a szczególnie w Polsce instytucję prezydenta, mając przed sobą określonego człowieka.

Prof. Gebethner twierdzi, że tak. Mnie się wydaje, że rzeczywiście może tak być, ale przecież proszę pamiętać, że człowiek, któremu oddaliśmy wtedy urząd prezydenta przeszedł jednym głosem, mogło tak się nie stać. A jak wiemy, te 7 głosów dziś już nie wzbudza sensacji, ale jest odnotowywane i można by snuć co by było, gdyby.... Czy nam to przystoi? Wydaje mi się, że nam jeszcze nie, ale nasi następcy będą się nad tym zastanawiali.

I teraz dalsza konsekwencja. Jeżeli było to zbudowane dla jednego człowieka, dla tego człowieka, o którym mówię, to proszę się zastanowić, jakże inaczej on korzystał z kompetencji, które mu przysługiwały. W obrocie publicystycznym jest takie określenie „powściągliwa prezydentura gen. Jaruzelskiego”, nie korzystał z wielu swoich praw. Wydaje mi się, że to nawet było usprawiedliwione. Niektórzy twierdzą, że tak powinien się być zachować człowiek, który obejmując to stanowisko znalazł się w wyjątkowo trudnej sytuacji, jeśli chodzi o zaplecze polityczne, o przeszłość itd.

Ale proszę się zastanowić, jaką wytrzymałość, jaką elastyczność miały te przepisy, kiedy odstępuje się od wyborów przez Zgromadzenie Narodowe i następny prezydent zostaje wybrany w wyborach powszechnych. Spełniła się ta zapowiedź, ta dyrektywa, że pierwszy prezydent zostanie wybrany w wyborach przez Zgromadzenie Narodowe, drugi w wyborach powszechnych. Tak się stało.

I wtedy odezwały się głosy, jeżeli ten mandat uległ tak generalnej zmianie, czy wobec tego generalnej zmianie nie powinny ulec kompetencje, a przez to samo cały obraz instytucji prezydenta?

A jednak nie uległ zmianie. Prezydent Wałęsa w początkowych swoich wystąpieniach mówił, że będzie rozpychał te przepisy, które wydawały mu się za ciasno skrojone. Ale te przepisy obowiązywały. I wydaje mi się, że to rozpychanie nie poszło aż tak daleko, żebyśmy mogli dzisiaj powiedzieć, że w jakiś sposób naruszył przepisy noweli kwietniowej.

Wobec tego zachęcałbym wszystkich tych, ażeby ten fenomen poddany został pilnym badaniom, jak to się stało, że te – po pierwsze – przepisy, które miały trwać bardzo krótko przetrwały tak długo, bo przecież to są ponad 3 lata, i dlaczego tak istotne zmiany, które

dokonały się, które określają charakter, mówi się nawet, że określają model prezydenta... i tu chciałbym powiedzieć, że nie zgadzam się z panem prof. Gebethnerem, nie wiem kiedy on zmienił zdanie, bo kiedyś też używał takiego określenia, że nie przystoi nam konstytucjonalistom mówić o tym, że jest silny i słaby prezydent.

Mnie się wydaje, że to określenie jest bardzo funkcjonalne i że, przede mną referent mówił o tym, że była instytucja słabego prezydenta według konstytucji z 1921 r., silna instytucja według konstytucji z 1935 r.

A więc to określenie słaby-silny nie musi się koniecznie sprowadzać do określenia alkoholi, ale można je stosować, mówiąc o instytucjach, które odgrywają bardzo istotną rolę w państwie.

Jeżeli byśmy dalej zastanowili się nad znaczeniem tych norm, które odchodzą do przeszłości, chciałbym jeszcze wrócić do tego pierwszego mojego wątku. Otóż zawsze, jak powiedziałem, społeczeństwo, opinia publiczna wiąże z instytucją prezydenta olbrzymie nadzieje. W 1989 r. uważano, jak już powiedziałem, że nastąpi istotny przełom i to właśnie ten przełom był związany nie z osobą prezydenta, ale z wprowadzeniem, z przywróceniem tej instytucji, która znana była w okresie międzywojennym i które chcieliśmy widzieć z powrotem, i tak się stało.

Ale teraz rodzi się pytanie, jaki to był właśnie prezydent, jaki model został wykorzystany? W owym czasie nie sięgano tak bardzo daleko, funkcjonował tylko w wyobraźni tych, którzy doradzali i tych, którzy podejmowali decyzje. Właściwie funkcjonowały nasze rodzime doświadczenia z okresu międzywojennego. Wtedy, chyba państwo pamiętają, do jak wielu instytucji odwoływaliśmy się i uważaliśmy, że właśnie przywrócenie tej instytucji z tego okresu ożywi naszą działalność, w jakiś sposób uszlachetni to, co powinniśmy zdziałać w przyszłości.

Z drugiej strony, jeśli chodzi o wpływy zewnętrzne, to pozostawaliśmy pod klasycznym teoretycznym rozdzieleniem na prezydenturę w systemie parlamentarno-gabinetowym i w systemie prezydenckim. Ostatecznie zwyciężyła ta pierwsza koncepcja. Ktoś bardzo słusznie zwrócił uwagę, że pozostawiono ten wzór prezydentury systemu parlamentarno-gabinetowego z pewnym odchyleniem w stronę francuskiej prezydentury V Republiki.

Może tak jest, prawdopodobnie można się dopatrzyć tego rodzaju zmian, ale wydaje mi się, będę się upierał, iż w dalszym ciągu ten model prezydentury jest modelem opracowanym przez nas i, wydaje mi się, ma wiele cech naszego rodzimego doświadczenia. Ma wiele cech doświadczenia zarówno płynącego od strony praktyki, historii, doświadczeń, jak i od strony naszej nauki prawa konstytucyjnego.

Socjologowie z pewnością, zachęcam, może my prawnicy już nie będziemy tacy dociekliwi, będą się zastanawiali nad tym, w jak różny sposób pierwszy prezydent w porównaniu do drugiego prezydenta był prezydentem, który raczej w sposób powściągliwy korzystał ze swoich uprawnień. Jeśli chodzi o prezy-

denta Wałęsę musimy powiedzieć, że jest to prezydentura aktywna, prezydentura, o której nie można powiedzieć, iż prezydent nie próbował, nie chciał i nie sięgał do tych kompetencji, które dawała mu nowela kwietniowa.

Oczywiście, tu będą socjologowie może śmielsi od nas, będą chcieli połączyć i chyba muszą to zrobić, patrząc na instytucję prezydenta będą patrzyli na człowieka, na osobowość, będą więc starali się dociec, przeanalizować wszystkie obietnice, wypowiedzi i to, co zostało zrealizowane i jaki to miało odbiór w społeczeństwie.

Nie chciałbym tego robić, dlatego też pozostaję na gruncie prawa konstytucyjnego, ale zastanawiam się nad tym, iż pomimo wszystko czy prezydent, ten drugi prezydent, prezydent Wałęsa czy wykorzystał te wszystkie prawa, wszystkie kompetencje, które dawała mu nowela kwietniowa? Myślę, że nie wszystkie.

Zastanawiam się nad tym, jak inaczej ukształtowana została praktyka konstytucyjna, jak bardzo została ona wzbogacona o pewne elementy, które nie wystąpiły w pierwszej prezydenturze, na przykład te wszystkie kontakty z parlamentem, to zaktywizowanie korespondencji z Sejmem, z Marszałkiem w różnych sprawach, wreszcie to demonstracyjne zachowanie się wtedy, gdy prezydent bywał na posiedzeniach Sejmu, względnie gdy uważał, że nie musi, nie chce czy z innych powodów, nawet wtedy, kiedy spodziewano się jego obecności, nie pojawiał się na sali.

Mamy do czynienia z pewnym zjawiskiem nowym, które nie spotykamy wcześniej, a które początkowo także było kwestionowane. Dla przykładu, kiedy dyskutowano nad potrzebą stworzenia jakiegoś aparatu przy prezydencie, bardzo wiele było pomysłów, był pomysł rady prezydenckiej, który upadł, a wydaje mi się, że historycy, kiedy przyjrzą się temu mogą się dokopać do bardzo ciekawych wypowiedzi i bardzo ciekawych prób propozycji rozwiązań. Wreszcie pojawił się termin kancelarii prezydenta.

Dziś państwu przypomnę, może to jest znane a może i nie, siedziałem na dwóch posiedzeniach, kiedy właśnie walczone przeciwko samemu terminowi kancelaria prezydenta. Jakie były argumenty? Jeden z posłów mówił, że to jemu się kojarzy z kancelarią adwokacką, drugi, o zgrozo, powiedział, że nie powinno się wprowadzić takiego terminu, bo to jemu się kojarzy z kancelarią Sejmu, która bardzo źle pracuje.

Wreszcie pojawiła się instytucja sekretarza stanu. Jest to instytucja, która rzeczywiście pojawia się obok, właściwie ponad kancelarią, nie wiem jak to się ostatecznie tłumaczy, nie badałem tego zbyt dokładnie, w każdym razie prezydent dostał prawo powoływania sekretarza i dostał prawo tworzenia swojej kancelarii.

Ale wydaje mi się, że wielkim nieporozumieniem jest przywiązywanie do swojego urzędu sekretarza tak wielkiej wagi, ażeby to mogło przerastać albo wychodzić poza kompetencje prezydenta. To prezydent decyduje, do niego należy ostatecznie decyzja kto zostanie i kto będzie pełnił ten urząd.

Nie można sobie wyobrazić, ażeby ktoś mógł w tym wypadku uzurpować sobie prawa i stawać się jak gdyby takim quasi u zastępcą prezydenta, wchodzić w jego kompetencje wtedy, kiedy prezydent do tego go nie umocuje i nie pozwoli.

Ale jak państwo widzą, jest to przebogaty materiał, ja tylko dotknąłem tego. Przepraszam, że nie zająłem swojego stanowiska wobec tych zagadnień proceduralnych, ściśle dotyczących prawa konstytucyjnego, ale powtarzam, w odróżnieniu od wszystkich innych referatów, ja wszedłem na śliską drogę, jak mówił prof. Szyszkowski, historyka i to takiego historyka, który ma mówić, ma analizować, ma poddawać analizie to, co było wczoraj. A to co było wczoraj jeszcze, czasami trwa.

Boję się tylko o jedno, że sytuacja, w której historykowi przychodzi mówić o tych kwestiach, jest sytuacją, kiedy istnieje, chcę użyć najbardziej wyważonych słów, pewna opozycja w stosunku do osoby prezydenta. Ale, wydaje mi się, że nie zdajemy sobie sprawy z tego, że to właśnie zachowanie może podważać zaufanie społeczeństwa do samej instytucji. A jeśli tak, to jest to zjawisko bardzo niebezpieczne.

Ja, który mam taki emocjonalny stosunek do instytucji prezydenta, bowiem habilitację na ten temat pisałem, całe życie się zajmowałem tą instytucją, ze zgrozą patrzę – uważam, że nie należy w ten sposób zachowywać się, atakować prezydenta – w jaki sposób to w odbiorze społecznym odbija się na samej instytucji głowy państwa. A wydaje mi się, że nie mamy innego wyjścia, nie mamy możliwości wprowadzenia jakiejś instytucji kolegialnej, nie daj Boże. A marzenia o tym, że będziemy mieli monarchę też są raczej zawodne.

Wobec tego mając tę instytucję winniśmy dbać o to, żeby ona była jurystycznie jak najlepiej przygotowana, jak najlepiej skonstruowana. Ale powtarzam jeszcze raz, skonstruowana i zbudowana dla nas z uwzględnieniem tych warunków, w których przyjdzie jej działać. Zachwywanie się systemem prezydenckim tutaj u nas nad Wisłą naprawdę nie jest twórcze, a przynajmniej nie wyobrażam sobie, żeby mogło nam służyć skutecznie.

Dlatego też do końca broniłbym, powtarzam, tej instytucji, nie mamy innego wyjścia. Życzylbym sobie, ażeby twórcy przygotowując tę konstytucję nie tylko kierowali się tym, czy będzie to silny czy słaby prezydent, czy będzie mógł rozwiązać parlament czy nie będzie mógł rozwiązać, czy będzie z wyborów powszechnych czy przez Zgromadzenie Narodowe, chociaż nie bagatelizuję tego i wiem, że to w ostatecznym rachunku określa model prezydenta, ale przede wszystkim uważam i nawoływałbym, żeby oszczędzać tę instytucję i bronić jej. To nie jest instytucja, którą można atakować każdą bronią, z każdej pozycji i z każdego miejsca.

Kończąc swój referat – wydaje mi się, że byłoby nieładnie, gdybym nie nawiązał do tekstu. Przeczytałem więc, i to jest ryzykowne dla historyka, że twierdzeniem 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 przyszłej pełnej konstytucji.

Kiedy, trzy lata temu w jednym ze swoich artykułów użyłem takiego określenia, że cokolwiek nie będziemy robili, to praktyka oraz to że widzieliśmy już, że przeżyliśmy, że ten model nie jest zamknięty w tym sensie, że nic w nim zmienić nie można, upoważniają nas do stwierdzenia, że jest to model bazowy, od którego odchodząc, powinniśmy budować inne dalsze modele i dalsze rozwiązania. Dziękuję państwu. (*Oklaski.*)

Przewodniczący:

Dziękuję panie profesorze.

Z kolei przechodzimy do ostatniej pozycji referatu, to jest ostatni referat, na pewno nie najgorszy.

Profesor Michał Domagała z Uniwersytetu Łódzkiego. Proszę uprzejmie.

Profesor Michał Domagała:

Pani Marszałek! Panie Przewodniczący! Szanowni Państwo!

Wszyscy dotychczasowi referenci mogli w swych rozważaniach i czynili to, powoływać się, konfrontować istniejące rozwiązania konstytucyjne z praktyką, w celu wyjaśnienia rzeczywistego znaczenia, rzeczywistej treści istniejących regulacji konstytucyjnych.

Podejmując się zadania opracowania referatu na temat instytucji prezydenta w nowej małej konstytucji, stanąłem przed niezmiernie trudnym zadaniem, jako że miałem do dyspozycji jedynie tekst małej konstytucji, do tego podbudowany oczywiście całą dyskusją toczącą się zarówno w jednej jak i w drugiej Izbie, a oprócz tego praktykę konstytucyjną funkcjonowania instytucji prezydenta, ale na podstawie starych przepisów konstytucyjnych. Wobec tego ja w swoim referacie, jak i w swoim wystąpieniu skupię się jedynie na rozważaniach o charakterze jurydycznym.

Na ile przyjęte rozwiązania w małej konstytucji sprawdzą się, tzn. okażą się być użyteczniejszymi w praktyce, to rzeczywiście okaże najbliższa przyszłość. Nie ulega wątpliwości, że cała dyskusja jaka poprzedzała uchwalenie małej konstytucji, jak i przyjęte w niej rozwiązania stanowią kolejny krok na drodze do uchwalenia nowej, pełnej, ostatecznej konstytucji naszego państwa.

Uchwalenie, jak już wspominałem, małej konstytucji z ubiegłego roku było wynikiem długotrwałych dyskusji, jakie toczyły się zarówno w Sejmie, w Senacie jak i w innych organach naczelnych, jak również w środowiskach naukowych i politycznych. W trakcie tych dyskusji były prezentowane bardzo zróżnicowane orientacje, co do charakteru poszczególnych orga-

nów, co do wzajemnych stosunków istniejących pomiędzy nimi. Dlatego też, to chyba też nie ulega dla nikogo wątpliwości, że przyjęte ostatecznie rozwiązania małej konstytucji są wynikiem swoistego rodzaju kompromisu pomiędzy różnymi opcjami i orientacjami. Dlatego też nie wszyscy mogą być zadowoleni z przyjętych rozwiązań w tej konstytucji, a więc ona także będzie stanowiła zaczyn dla następnej dyskusji.

Konieczność zmiany istniejących regulacji konstytucyjnych, zwłaszcza gdy chodzi o ukształtowanie wzajemnych stosunków pomiędzy naczelnymi organami państwa, była rzeczą oczywistą. Mój przedmówca także wskazał na jedną z przyczyn. Mianowicie, kiedy zmieniano tryb wyboru prezydenta, zdawało się, że powinna ulec zmianie także koncepcja tego urzędu, zakres kompetencji.

Oczywiście realia polityczne, jakie powstały, jakie zaistniały po wyborach parlamentarnych, prezydenckich 1990 r., parlamentarnych 1991 r. niewątpliwie o takiej konieczności do końca zdecydowały. Prace jednak trwały stosunkowo długo, dlatego też dopiero po upływie jednego roku obecnej kadencji mamy gotowy wynik.

Jeśli chodzi o generalną ocenę pozycji ustrojowej urzędu prezydenta, to problem ten był wielokrotnie poruszany we wcześniejszych referatach. Mianowicie, na jakim modelu, na jakiej koncepcji ten urząd, organ jest oparty. Otóż wydaje się, że regulacja obecna, zawarta w małej konstytucji, nie odbiega w zasadniczy sposób od koncepcji tego urzędu, jaki istniał w rozwiązaniach konstytucyjnych przyjętych w 1989 r. Jak wielokrotnie we wcześniejszych referatach było podkreślane, rozwiązania polskie są swoistego rodzaju wynikiem, zlepkiem różnych modeli. Urząd ten jest wzorowany zarówno na tradycyjnym modelu, w największym stopniu modelu parlamentarno-gabinetowym. Ale widzimy także w rozwiązaniach zawartych w małej konstytucji pewne elementy systemu prezydenckiego, pewne elementy systemu kanclerskiego, stąd, nazwę, jaką chcielibyśmy przypisać temu modelowi tego urzędu, jest problemem jak najbardziej spornym.

Mała konstytucja w sposób ostateczny i niewątpliwie przesądziła o miejscu urzędu prezydenta w systemie naczelnych organów państwa, w odróżnieniu od dotychczasowych rozwiązań konstytucyjnych. Mianowicie konstytucja ta opiera się na zasadzie trójpodziału władz, zarówno z samego wstępu w art. 1, jak i z całej systematyki tej konstytucji wynika jednoznacznie, że prezydent zaliczany jest do organu władzy wykonawczej.

Następnie cechą bardzo istotną, właściwie można powiedzieć celem tejże małej konstytucji, jest dążenie do zapewnienia harmonijnego współdziałania tych wszystkich organów, aby te władze będąc podzielone, jednak ze sobą mogły współpracować na zasadzie harmonii, o czym wcześniej była mowa.

Nie wnikając w szczegóły dyskusji, jaka poprzedzała uchwalenie małej konstytucji, chodzi o różne orientacje, jakie były prezentowane, co do zakresu władzy, jaką powinien posiadać parlament, prezydent,

rząd, należy stwierdzić, że treść małej konstytucji jest swego rodzaju kompromisem wszystkich dotychczasowych propozycji.

Dla stanowiska urzędu, dla pozycji ustrojowej urzędu prezydenta, rzeczą podstawową jest ustanowienie w małej konstytucji zasady niepołączalności tego urzędu z innymi urządami, czy z piastowaniem mandatu senatorskiego i poselskiego. Oczywiście to jest przepis konstytucyjny nowy, ale nie nowy na tyle, ponieważ potwierdza on jedynie istniejącą do tej pory praktykę konstytucyjną.

Gdy chodzi o zasady wyboru prezydenta, nie uległy one zmianie w porównaniu do stanu dotychczasowego. A więc mała konstytucja wychodzi tu z założeń noweli konstytucyjnej z r. 1990 i ustawy o wyborze prezydenta. Możemy jedynie stwierdzić, że zakres przepisów konstytucyjnych jest nieco szerszy w porównaniu do stanu poprzedniego, a więc pojawiły się takie elementy, jak postanowienie o wyborze bezwzględnej większością głosów, czy o drugiej turze głosowania, ale są to przepisy już istniejące w poprzedniej ordynacji wyborczej prezydenckiej.

Z drugiej strony dostrzegamy jednak pewne jak gdyby niedopatrzenia czy przeoczenia ustrojodawcy, mianowicie brakuje w konstytucji – co było poprzednio – na przykład postanowienia o stwierdzaniu ważności wyborów prezydenckich. Poprzednio konstytucja wyraźnie stwierdzała, że Zgromadzenie Narodowe stwierdza ważność wyborów. Oczywiście ta luka konstytucyjna jest wypełniana przez ordynację wyborczą, która w tym zakresie nadal ma zastosowanie.

Gdy chodzi o objęcie urzędu prezydenta, a więc złożenie przysięgi, tu widzimy jedynie jak gdyby dostosowanie przepisów konstytucyjnych do już zaistniałej praktyki i wcześniejszych rozwiązań. Zmianie uległa treść roty przysięgi, w której spotykamy sformułowanie, że prezydent obejmuje władzę z woli narodu. Nastąpiło także konstytucyjne usankcjonowanie możliwości złożenia, co w praktyce też już miało miejsce, tejże przysięgi z elementem religijnym.

W zakresie opróżnienia urzędu prezydenta mała konstytucja nie dokonuje żadnych zmian. Zostały pozostawione nadal cztery możliwości istniejące do tej pory. Jedyną bardzo niewielką zmianą w tym zakresie jest zmiana, właściwie podwyższenie większości głosów, jaka wymagana jest przy uznaniu przez Zgromadzenie Narodowe urzędu prezydenta za opróżniony. Do tej pory było to 3/5, obecnie 2/3, a więc mamy tu do czynienia z utrudnieniem przy podejmowaniu decyzji przez Zgromadzenie Narodowe.

W zakresie zastępstwa prezydenta zostały utrzymane dotychczasowe rozwiązania, również z jedną drobną zmianą. Mianowicie zastępstwo należy do marszałka Sejmu, tak było do tej pory, a mała konstytucja dodaje, „a jeżeli i ten nie może sprawować tego urzędu, wtedy zastępuje marszałek Senatu”.

Pozostały nadal utrzymane w małej konstytucji wątpliwości, które z tą problematyką się wiązały, a więc zastępstwo w sprawowaniu urzędu prezydenta może mieć miejsce w dwu przypadkach. Wtedy, gdy

urząd jest opróżniony, a więc wiemy, w której chwili, w którym momencie i z którym dniem osoba zastępująca powinna podjąć swe czynności. Natomiast w drugiej sytuacji, gdy ów marszałek Sejmu czy Senatu mają zastępować prezydenta w sytuacji, kiedy ten nie może sprawować z ważnych przyczyn swego urzędu. Powstaje pytanie, konstytucja ani stara, ani obecna, tego nie rozstrzygają, kto o tym ma decydować, czy prezydent już dziś nie może sprawować tego urzędu, czy już dziś istnieje ważna przeszkoda, czy dopiero jutro. Kto ma wystąpić z inicjatywą przekazania tych funkcji marszałkowi Sejmu, czy sam marszałek Sejmu, czy też kto inny. A więc tu jest swego rodzaju luka konstytucyjna, która nasuwa szereg wątpliwości.

Najistotniejsze znaczenie dla pozycji ustrojowej prezydenta posiadają jego kompetencje. W swoim referacie dokonuję pewnego podziału wszystkich kompetencji na, można powiedzieć, zasadniczo trzy grupy. Mianowicie te, które określają jego związki z parlamentem. Po drugie te, które określają jego związki z rządem i trzecia grupa, to kompetencje pozostałe.

Oczywiście zdają sobie z tego sprawę, że wszelkiego rodzaju tego typu podziały są kwestią umowną i można dokonywać tutaj innych zabiegów. Ten czyniony przeze mnie, jest ściśle pragmatyczny. Chciałem przedstawić zasadnicze kierunki działalności prezydenta.

Zarówno w swoim referacie, jak i w swym wystąpieniu nie chcę szczegółowo referować wszystkich kompetencji, bo to miałyby się z celem. Chciałbym zwrócić uwagę jedynie na te najważniejsze, a w szczególności na zmiany, jakie zostały dokonane w treści małej konstytucji, w porównaniu do stanu wcześniejszego.

A więc rzeczą najważniejszą, gdzie obserwujemy dość istotne zmiany, jest prawo prezydenta do rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji. Instytucja ta była i została utrzymana w obecnej konstytucji, z tym, że obserwujemy tutaj dość istotne zmiany.

W trakcie dyskusji nad treścią małej konstytucji, jak wspominałem już, były prezentowane w tym zakresie różne poglądy, różne propozycje, które zmierzały albo do wzmocnienia pozycji parlamentu, tym samym ograniczenia pozycji prezydenta, albo wręcz odwrotnie. Wynik, z jakim mamy do czynienia w postaci małej konstytucji raz przemawia za pierwszym, raz za drugim poglądem.

Przede wszystkim należy stwierdzić, że mała konstytucja nie przewiduje już możliwości rozwiązania Sejmu przed upływem kadencji, gdy ten podejmie uchwałę, bądź podejmie ustawę uniemożliwiającą prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych kompetencji. W praktyce ten przepis konstytucyjny nie był nigdy wykorzystany, ale z punktu widzenia teoretycznego, zresztą praktycznego także, gdyby zaistniała taka potrzeba, przepis ten budzi uzasadnione wątpliwości. Każde słowo w tym sformułowaniu właściwie jest wieloznaczne i nie do końca z punktu widzenia prawniczego zrozumiałe. A więc obecnie tej przyczyny w małej konstytucji nie ma.

Mała konstytucja zasadniczo wiąże prawo prezydenta do rozwiązania parlamentu przed upływem kadencji z trybem powoływania rządu, jak i z egzekwowaniem odpowiedzialności rządu przed Sejmem.

Poza tym została utrzymana możliwość rozwiązania Sejmu przed upływem kadencji z powodu nie uchwalenia budżetu w terminie trzech miesięcy od złożenia projektu budżetu. I dodano tutaj w małej konstytucji postanowienie, które może w praktyce budzić wątpliwości, mianowicie – od złożenia projektu budżetu, odpowiadającego wymaganiom prawa budżetowego. Jawi się pytanie, kto może, kto w tym przypadku powinien decydować, czy projekt odpowiada tymże wymaganiom, Sejm czy prezydent? W zależności zatem od tego, kto taką decyzję będzie podejmował, ten termin trzymiesięczny może być skracany, wydłużany itd. Tego także mała konstytucja nie reguluje.

Najistotniejsze zmiany w zakresie rozwiązywania parlamentu przed upływem kadencji obserwujemy w przepisach, znaczy, w związku z powoływaniem rządu. Dotychczas konstytucja taki powód przewidywała, ale było to określenie, regulacja bardzo ogólna, ponieważ stwierdzano jedynie, że prezydent może rozwiązać Sejm, jeżeli ten nie powoła rządu w ciągu trzech miesięcy. Obecnie te przepisy konstytucyjne uległy na tyle istotnym zmianom, że chciałbym im poświęcić nieco więcej uwagi.

A więc przede wszystkim zasadniczej zmianie uległ tryb powoływania rządu, o czym będę mówił później w związku ze stosunkami prezydent – rząd. Tu jedynie chciałbym ogólnie stwierdzić, że mała konstytucja przewiduje wieloetapowy tryb postępowania w związku z powoływaniem rządu i wymienia takich etapów aż pięć.

Możliwość rozwiązania parlamentu przez prezydenta istnieje dopiero po czwartym etapie. A więc najpierw wszystkie cztery etapy procedury muszą być wykorzystane. Jeżeli one zakończą się niepowodzeniem, wtedy prezydent może rozwiązać Sejm, uprawnienie o charakterze fakultatywnym, bądź też może zdecydować się na powołanie rządu w sposób samodzielny, czyli tzw. rządu komisarycznego. Ale mała konstytucja stwierdza, tylko najdłużej na okres sześciu miesięcy.

Po upływie tych sześciu miesięcy istnieje kolejna możliwość rozwiązania Sejmu przed końcem kadencji. A więc, jeżeli Sejm po upływie tych sześciu miesięcy nie uchwali wotum zaufania dla rządu, czy nie udzieli poparcia rządowi, wtedy prezydent obligatoryjnie powinien parlament rozwiązać. Chyba, że – jak mała konstytucja stanowi – po upływie sześciu miesięcy Sejm uchwali wotum nieufności z jednoczesnym wyborem, wskazaniem nowego prezesa Rady Ministrów, czyli będziemy mieli do czynienia z tzw. instytucją konstruktywnego wotum nieufności.

Również przy zwykłym uchwalaniu, tzn. przy uchwalaniu wotum nieufności w trakcie kadencji, w trakcie istnienia rządu, istnieje możliwość rozwiązania Sejmu. A więc, jeżeli Sejm uchwali wotum nieuf-

ności bezwzględną większością głosów w stosunku do rządu, prezydent nie jest tą uchwałą zobligowany i albo może rozwiązać Sejm, albo też odwołać rząd. Możliwość rozwiązania Sejmu oczywiście jest niwelowana zgodnie z postanowieniami małej konstytucji, jeżeli Sejm wskaże jednocześnie nowego kandydata na stanowisko prezesa Rady Ministrów.

Gdy chodzi o pozostałe sfery kontaktów prezydent – parlament, a więc inicjatywa ustawodawcza, droga ustawodawcza, w tym zakresie nie obserwujemy zasadniczych zmian w porównaniu do stanu poprzedniego. Prezydent nadal posiada prawo inicjatywy ustawodawczej. Gdy chodzi o całą drogę ustawodawczą, prezydentowi przysługuje także prawo weta w stosunku do ustaw.

Jedynie mała konstytucja w sposób bardziej precyzyjny określa terminy dla dokonywania pewnych czynności ze strony prezydenta w stosunku do ustaw uchwalanych przez parlament. A więc mówi się o trzydziestodniowym terminie dla podpisania ustawy, następnie porządkuje się – co było sprawą do tej pory niejasną – kolejność, w jakiej prezydent może korzystać z uprawnień w stosunku do ustaw uchwalonych przez Sejm. Pozostały zatem nadal obydwie możliwości, mianowicie weto i wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Dotychczasowa konstytucja nie rozstrzygała do końca o kolejności tych dwóch decyzji, najpierw weto i potem wniosek, czy też najpierw wniosek i potem weto. Właściwie było to sprawą otwartą. Dziś mała konstytucja precyzuje to w sposób jednoznaczny, że najpierw weto i dopiero wniosek. Choć mała konstytucja nie wyklucza możliwości złożenia wniosku z pominięciem weta w stosunku do ustawy.

Konstytucja również rozstrzyga charakter orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, ale tylko połowicznie. Mianowicie konstytucja stwierdza, że orzeczenie Trybunału potwierdzające zgodność ustawy z konstytucją, jest wiążące w stosunku do prezydenta. Jest to potwierdzenie dotychczasowej praktyki. Oczywiście pozostaje otwartym nadal pytanie, jaki będzie charakter orzeczenia stwierdzającego niezgodność ustawy z konstytucją. Zdaje się, że ustawa taka powinna upaść, to znaczy tryb ustawodawczy w tym przypadku ulega zakończeniu.

Nowym uprawnieniem prezydenta na linii jego kontaktów z parlamentem jest prawo do zarządzania referendum. Do tej pory decyzje o podjęciu referendum miał tylko Sejm, dziś także prezydent, oczywiście za zgodą Senatu.

Jeśli chodzi o uprawnienia prezydenta do ratyfikacji umów międzynarodowych i wyrażanie zgody parlamentu na niektóre tego typu decyzje, to także zostało utrzymane. Widzimy tu jedynie pewne drobne modyfikacje, a więc na przykład obowiązek zawiadamiania Sejmu i Senatu o wszystkich ratyfikacjach bądź wypowiedzeniach. Rozszerzono zakres umów międzynarodowych, które wymagają uprzedniej zgody, i tu mała konstytucja precyzuje w formie ustawy, a więc ostatecznie został rozstrzygnięty ten dylemat. Poprzednio było w konstytucji powiedziane, że za

zgoda Sejmu, choć w praktyce było to czynione także w formie ustawy, a więc w rzeczywistości również z udziałem Senatu. Obecnie tej zgody wymagają także umowy dotyczące granic państwa oraz sojusze obronne.

Nowością w małej konstytucji jest postanowienie, że prezydent ma prawo zwracania się z orędziem do Sejmu lub Senatu, a treść tego orędzia nie może być przedmiotem debaty parlamentarnej.

Drugi bardzo istotny zakres kompetencji, to uprawnienia prezydenta pozostające w związku z funkcjonowaniem rządu. I prezydent i rząd zostały zaliczone wyraźnie do władzy wykonawczej, o czym mówiłem na początku. Ale struktura tychże organów jest wyraźnie rozdzielona. A więc prezydent nie jest szefem władzy wykonawczej. Mamy tu do czynienia z tradycyjnym modelem parlamentarno-gabinetowym, a więc władza wykonawcza dwustopniowa: prezydent i rząd, w której prezydent nie stoi na czele rządu, nie kieruje pracami rządu.

Zresztą mała konstytucja wyraźnie zawiera domniemanie kompetencji w zakresie rządzenia na rzecz Rady Ministrów, choć jest przewidziana instytucja, która była do tej pory również, występowała również po II wojnie światowej, mianowicie instytucja swoistego rodzaju rady gabinetowej, a więc w ważnych sprawach, w razie konieczności prezydent może zwołać posiedzenie Rady Ministrów i przewodniczyć temuż posiedzeniu.

Najważniejsza sprawa, gdy chodzi o wzajemny stosunek prezydenta i rządu, to jest problem powoływania rządu. I tu widzimy najdalej idące modyfikacje w porównaniu do stanu dotychczasowego, gdy chodzi o wzajemny układ stosunków trzech naczynych organów: parlament, prezydent i rząd.

Do tej pory powoływanie rządu było domeną Sejmu. Prezydent jedynie miał prawo wnioskowania, zgłaszania kandydata, wskazywania kandydata na stanowisko premiera. Obecnie, jak już wspominałem, ta procedura powoływania rządu jest pięcioetapowa, bardzo skomplikowana i mamy do czynienia z pewnego rodzaju kompromisem, gdy chodzi o układ stosunków między Sejmem i prezydentem.

Kolejne etapy, pierwsze cztery, które są obligatoryjne, które w razie konieczności muszą po kolei być wyczerpane, zakładają przechodzenie inicjatywy z jednego na drugi organ. A zatem zaczyna prezydent przedstawieniem kandydatury. Jeżeli kandydatura, jak i rząd przez premiera zaproponowany, nie uzyskuje poparcia bezwzględnej większości głosów, inicjatywa przechodzi na Sejm. Jeżeli to nie daje efektu, przechodzi z powrotem na prezydenta i ostatecznie również na Sejm. Z tym, że w dwu pierwszych etapach wymagana jest większość bezwzględna dla udzielenia inwestytury, w trzecim i czwartym większość jedynie zwykła.

Gdy wszystkie cztery etapy nie dadzą efektu, o czym mówiłem, dochodzi do piątego, ale niekoniecznie, prezydent może albo rozwiązać Sejm, albo też powołać rząd komisaryczny z tym, że na ściśle okre-

ślony czas sześciu miesięcy, po którym to upływie albo nastąpi udzielenie wotum zaufania, bądź też rozwiązanie Sejmu przed upływem kadencji.

Zasadnicze zmiany widzimy także w zakresie odwoływania rządu. Prezydent w tym zakresie w małej konstytucji został pozbawiony jakiejkolwiek inicjatywy. A więc rząd może być odwołany jedynie z inicjatywy Sejmu, bądź z inicjatywy samego rządu.

A więc mała konstytucja przewiduje, że rząd podaje się do dymisji w razie ukonstytuowania się nowo wybranego Sejmu, w razie złożenia dobrowolnej dymisji, choć jest tam jeden przypadek obligatoryjnej dymisji, mianowicie nie uzyskanie absolutorium, jeżeli Sejm nie udzieli wotum zaufania, bądź też uchwali wotum nieufności.

Jedynie w tym ostatnim przypadku prezydent może i nie musi przyjąć dymisji, nie jest to dla niego wiążące, w pierwszych trzech prezydent musi przyjąć dymisję i następuje uruchomienie procedury w celu powołania nowego rządu.

Zmiany w składzie Rady Ministrów mogą być dokonywane tylko bądź to z inicjatywy Sejmu, a więc w razie selektywnego wotum nieufności, bądź też z inicjatywy samego ministra, który może złożyć dymisję, bądź z inicjatywy premiera. Prezydent sam natomiast w tym zakresie z inicjatywą występować nie może.

Istotną nowością w małej konstytucji jest także instytucja rozporządzeń z mocą ustawy, o której tyle było dyskutowane w trakcie już poprzedniej kadencji Sejmu. Mianowicie mała konstytucja przewiduje możliwość udzielenia w drodze ustawy upoważnienia do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy i instytucja ta, można powiedzieć, wypełni tę lukę, jaka powstała po r. 1989, kiedy zlikwidowano dekrety z mocą ustawy, nie przekazując tych kompetencji ani rządowi, ani prezydentowi. Obecnie oczywiście jest to zmodyfikowana koncepcja aktów z mocą ustawy. I w związku z tym prezydentowi zostały przyznane istotne uprawnienia. Mianowicie prezydent je podpisuje, ale przy okazji podpisywania może złożyć weto w stosunku do takiegoż projektu rozporządzenia i to weto ma charakter absolutny, nie podlega ono ani rozpatrzeniu przez Sejm, ani przez inny organ. Również przy tej okazji prezydent może wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie zgodności takiego rozporządzenia z konstytucją.

Jeśli chodzi o akty prawne prezydenta, to został utrzymany stan dotychczasowy. Prezydent wydaje rozporządzenia i zarządzenia na podstawie ustaw i w zakresie udzielonych tam upoważnień, natomiast w zakresie uprawnień przewidzianych w konstytucji, bądź w innych ustawach wydaje tylko zarządzenia i są to akty o charakterze samoistnym.

Rzeczą bardzo ważną są te postanowienia małej konstytucji, które wypełniają lukę istniejącą do tej pory, mianowicie chodzi o instytucję kontrasygnaty w stosunku do aktów prawnych prezydenta. Instytucja ta co prawda była przewidziana w dotychczasowych postanowieniach, ale rozwiązania były tam dość szczególne, mianowicie w rzeczywistości nastąpiło odłożenie

w czasie nieokreślonym regulacji tej problematyki i, jak wiemy, ustawa taka o kontrasygnowaniu aktów prezydenta nigdy się nie ukazała. Obecnie mała konstytucja ten problem reguluje, choć również możemy mieć tutaj wiele zastrzeżeń i wątpliwości.

A więc kontrasygnata to tradycyjnie przejmowana instytucja z systemu parlamentarno-gabinetowego. Ale mała konstytucja nie opiera się w tym przypadku na wzorcu Konstytucji Marcowej, raczej należałoby dopatrywać się tutaj sięgania do Konstytucji Kwietniowej, gdzie i w jednej i w drugiej mamy do czynienia z podziałem kompetencji prezydenta na dwie grupy. Jedne, które są jego osobistymi uprawnieniami, a więc są podejmowane bez kontrasygnaty, i drugie, które wymagają kontrasygnaty. Oczywiście należy stwierdzić, że zakres tych kompetencji w jednej i w drugiej grupie w Konstytucji Kwietniowej i małej jest, rzecz zrozumiała, całkowicie odmienny.

Mała konstytucja nie wyjaśnia istoty charakteru prawnego kontrasygnaty, a więc czy po złożeniu podpisu przez premiera i ministra, czy tylko przenosi odpowiedzialność na nich za ten akt, czy kontrasygnata jest swego rodzaju uwierzytelnieniem podpisu prezydenckiego. Tego mała konstytucja nie określa.

Również w postanowieniu małej konstytucji, dotyczącym kontrasygnaty spotykamy sformułowanie, którego właściwie nie wiadomo jak zinterpretować. Mianowicie można się zastanawiać, czy jest to błąd legislacyjny, czy też świadome dążenie do ograniczenia samodzielności prezydenta w zakresie wydawania, podejmowania decyzji. Ostatnia część art. 46: „akty prawne prezydenta dla swej ważności wymagają kontrasygnaty premiera lub ministra, którzy sprawę przedkładają prezydentowi”. A więc, czy to ma oznaczać, że każdy taki akt może być podjęty tylko z inicjatywy premiera bądź ministra? Czy oznacza to pozbawienie możliwości działania prezydenta z własnej inicjatywy? Wydaje się, że jest to błąd legislacyjny i chyba nie ulega wątpliwości, że prezydent w zakresie tych wszystkich konstytucyjnych uprawnień, w tym także w zakresie tych, które podlegają kontrasygnacie, może działać z własnej inicjatywy, a post factum jest dopiero wymagany podpis premiera lub właściwego ministra.

I na koniec krótko, jeśli chodzi o pozostałe kompetencje. W tym zakresie, gdy chodzi o uprawnienia prezydenta w zakresie polityki zagranicznej, w zakresie spraw wewnętrznych, bezpieczeństwa wewnętrznego, mamy do czynienia z dążnością do bardziej precyzyjnego uregulowania stosunków między prezydentem a rządem. A więc na przykład pojawiło się postanowienie, że te trzy resorty, a więc kierownicy tych trzech resortów mogą być powoływani tylko po zasięgnięciu opinii prezydenta.

Ale nadal mała konstytucja pozostawia wiele wątpliwości przy okazji innych postanowień. A więc, dla przykładu, prezydentowi przekazuje się ogólne kierownictwo w zakresie stosunków zagranicznych, ogólne kierownictwo w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego itd. Natomiast wśród kompetencji Rady

Ministrów właśnie przekazuje się do kompetencji rządu kierowanie sprawami zagranicznymi, kierowanie bezpieczeństwem wewnętrznym itd. Wobec tego są to postanowienia nie do końca precyzyjne, które mogą na przyszłość stanowić punkt sporny pomiędzy obydwojema tymi organami.

W zakresie wprowadzania stanów nadzwyczajnych mała konstytucja nie wprowadza prawie żadnych zmian poza jedną drobną, rzeczywiście bardzo drobną, mianowicie utrzymana została instytucja stanu wojny, stanu wojennego, stanu wyjątkowego. Jedynie zgoda na przedłużenie stanu wyjątkowego do tej pory była wymagana ze strony Sejmu i Senatu, obecnie zaś tylko ze strony Sejmu.

Również w zakresie odpowiedzialności prezydenta za sprawowanie swego urzędu mała konstytucja nie wprowadza żadnych zmian, a więc została utrzymana zasada nieodpowiedzialności politycznej. Prezydent może być postawiony w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu jedynie za naruszenie konstytucji oraz popełnione przestępstwa. Został utrzymany podwójny charakter odpowiedzialności konstytucyjnej za delikt konstytucyjny, czyli naruszenie konstytucji i za przestępstwo. W obydwu przypadkach wymagana jest uchwała Zgromadzenia Narodowego stawiająca prezydenta w stan oskarżenia.

I na koniec ogólna refleksja. Na ile mała konstytucja spełni swój cel, dla którego była uchwalana? Założeniem jej było usprawnienie funkcjonowania naczelnich organów państwa, zracjonalizowanie stosunków pomiędzy głównymi naczelnymi organami państwa. Na ile ten cel zostanie spełniony, osiągnięty, okaże praktyka stosowania tejże konstytucji.

Oczywiście wnioski, jakie stąd będą wypływały, będą mogły być wykorzystane w trakcie prac nad nową konstytucją. Doświadczenia zgromadzone w związku ze stosowaniem tego aktu mogą być wykorzystane w najbliższym czasie. Dziękuję za uwagę. *(Okłaski.)*

Przewodniczący:

Dziękuję koledze Domagale za to, że nam uaktualnił stan naszego konstytucjonalizmu niemalże do ostatniej chwili.

Powinniśmy teraz przejść do dyskusji. Jednak otrzymałem sugestię, ażeby jednak zarządzić krótką dziesięciominutową przerwę. 10 minut przerwy i później przystępujemy do dyskusji.

(Przerwa od godziny 12 minut 11 do godziny 12 minut 17)

Przewodniczący:

Proszę uprzejmie. Rozpoczynamy dyskusję.

Tymczasem na listę mówców zapisali się profesorowie: Zdzisław Jarosz, Alicja Grześkowiak i Stanisław Gebethner.

Lista jest nadal otwarta. Proszę bardzo.

Profesor Jarosz, czy jest na sali? Proszę bardzo, jako pierwszy.

Profesor Zdzisław Jarosz:

Szanowna Pani Marszałek! Panie Przewodniczący! Szanowni Zgromadzeni! Zabieram głos z pewnym zażenowaniem, ponieważ to, co chcę powiedzieć, może zabrzmieć w tym gmachu i na tej sali jak wulgarne pochlebstwo. Nic jednak nie poradzę na to, że spośród wszystkich projektów konstytucji jakie znamy, a w każdym razie spośród liczących się projektów konstytucji, gdy idzie o model prezydentury, najbardziej odpowiada mi właśnie ten, który jest zarysowany w projekcie konstytucji opracowanym przez Komisję Konstytucyjną Senatu.

Mam na myśli to, że jest to model prezydentury stosunkowo najbardziej stonowany. Przecież w art. 91 projektu mamy do czynienia właściwie wyłącznie z uprawnieniami o charakterze tradycyjnym głowy państwa, takim jak mianowania ambasadorów, jak zarządzanie wyborów, w końcu funkcja dość formalna, jak prawo łaski, formalne zwierzchnictwo Sił Zbrojnych itp. Wprawdzie wszystkie są wyłączone z zakresu kontrasygnaty... Być może, zresztą, jest tu pewna przesada, bo na przykład mianowanie ambasadorów, wydaje mi się, taką kontrasygnatą powinno być objęte, ale to już jest szczegół.

Natomiast to, co jest istotne, to fakt, że oprócz tych właśnie tradycyjnych i zwykle dość w końcu symbolicznych uprawnień głowy państwa, nie mamy tutaj tych ogólnych klauzul – mówił o tym pan prof. Jerzy Pietrzak – które by dawały prezydentowi jakieś duże, ale słabo określone, tzn. niedokładnie określone funkcje w zakresie czuwania nad przestrzeganiem konstytucji, w zakresie gwarantowania w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa, umów międzynarodowych itp., czy też szczególnej roli w stosunkach zagranicznych. Ta rola, np. w małej konstytucji bardzo rozbudowana, jest jednocześnie w sposób przedziwny ograniczona tym, że wszelkie kontakty prezydenta – mówił o tym prof. Gebethner – z państwami zagranicznymi i nawet z własnymi przedstawicielami dyplomatycznymi mają się odbywać wyłącznie za pośrednictwem ministra Spraw Zagranicznych. Nawiasem mówiąc, nie wyobrażam sobie, aby rozumiana dosłownie ta funkcja mogła być tak właśnie wykonywana.

Nie ma tu z drugiej strony także nadmiernych uprawnień prezydenta w kwestiach dotyczących np. stosunków z parlamentem. Owszem, pozostaje prawo rozwiązania parlamentu, ale ograniczone, np. w wypadku kryzysów rządowych, do sytuacji, gdy dopiero trzeci kryzys rządowy w ciągu roku ma właśnie to rozwiązanie legitymować.

Jest, owszem, prawo zwrócenia, czyli prawo weta, mówiąc krótko, prawo zwrócenia ustawy do ponownego rozpatrzenia, ale jest z tego wyłączona ustawa budżetowa i w moim przekonaniu słusznie.

Gdy idzie o funkcje w zakresie owych stanów nadzwyczajnych, czy też funkcje w dziedzinie obronności kraju, ma prezydent wykonywać tę ostatnią funkcję w gruncie rzeczy za pośrednictwem inspektora Sił Zbrojnych i z góry wiadomo, że na okres wojny nie

może na przykład sam pretendować do roli naczelnego wodza, lecz właśnie ów inspektor Sił Zbrojnych jest tym potencjalnym wodzem.

Ewentualne wprowadzenie stanu nadzwyczajnego czy wojennego może nastąpić wyłącznie na wniosek rządu, a więc nie jest to dyskrecyjna kompetencja prezydenta. Ma, owszem, to może awaryjnie rzeczywiście być konieczne, prawo wydawania dekretów w szczególnej sytuacji, gdy parlament nie może tego czynić, ale, znów inaczej niż na przykład w małej konstytucji, pod warunkiem ich późniejszego zatwierdzenia przez parlament. Mamy tu więc do czynienia w całości z zakresem kompetencji krojonych w sposób bardzo umiarkowany, które dają prezydentowi możliwość występowania w roli arbitra, ale nie dają legitymacji do tego, aby był on prezydentem rządzącym. Skoro pan profesor Gebethner zakazuje używać formuły prezydent mocny czy słaby, to ja, powiedzmy, będę używał takiego rozróżnienia.

Może być też i trzeci model prezydenta, który jest wyłącznie symbolem państwa, symbolem jego ciągłości itd. O tym nie mówimy, bo to nie jest ten przypadek. I wydaje mi się, że tego rodzaju skrajne stanowisko byłoby rzeczywiście zbyt skrajne.

Proszę państwa, na tym tle jednak powstaje istotny problem dyskusyjny. Właściwie szczególnie dlatego pozwoliłem sobie zabrać głos i to nawet w sytuacji, kiedy jeszcze nikt przede mną nie był zapisany do dyskusji dzisiaj, właśnie żeby ją może sprowokować, gdyż na tym tle powstaje pytanie, czy z punktu widzenia tak rozumianej roli prezydenta i tak zakrojonych jego uprawnień, potrzebne jest i celowe utrzymanie zasady wybierania prezydenta w głosowaniu powszechnym.

Proszę państwa, ja się zgadzam, i zdaje się, że to w ogóle nie jest dyskusyjne, z tym, iż wybór prezydenta w głosowaniu powszechnym pociąga za sobą automatycznie określone konsekwencje. Musi to być wówczas prezydent rządzący, bo musi on zaprezentować w toku kampanii wyborczej określony program, w imię którego jego kandydatura zostanie ewentualnie poparta przez odpowiednią większość wyborców i musi on mieć możliwość ten program potem realizować. Inaczej dochodzimy do sytuacji schizofrenicznej.

Prezydent otóż ma to poczucie, które wynika właśnie z owego wyboru w głosowaniu powszechnym. Zaprezentował tam określony program i zobowiązał się do jego realizacji, a potem okazuje się, że w praktyce ma on niewielkie możliwości, aby temu sprostać. Gdzieś tam może wstrzymać jakąś nominację ministerialną, może, przepraszam za wyrażenie, postarać się o konsekwencjami nieuchwalenia budżetu państwa, gdzieś skierować jakiś list, gdzieś wykonać jakiś telefon i właściwie na dobrą sprawę, jego możliwości rządzenia nie tak wiele więcej znaczą.

A tam, gdzie prezydent chce, czy jego otoczenie, bo to w końcu się łączy, wyjść poza te ramy, najczęściej dochodzi do różnorodnych konfliktów. A to w zakresie obronności kraju, a to w zakresie polityki zagranicznej. Na tle małej konstytucji, która miała takim kon-

flikom zapobiegać przez wyraźne rozdzielenie kompetencji, obawiam się, że pól takich potencjalnych konfliktów jest jeszcze więcej. Za chwilę może się to okazać, na przykład w kwestii kontrasygnacji, gdzie twórcy małej konstytucji bardzo skrupulatnie podzieliли kompetencje prezydenta na wymagające kontrasygnacji i nie wymagające, ale tylko zapatrzeni w przepisy samej małej konstytucji, jakby zapominając, że istnieje pięćdziesiąt kilka ustaw zwykłych, w których istnieją najróżniejsze kompetencje prezydenta i wszystkie one w zasadzie, z wyjątkiem dwóch, będą wymagały kontrasygnacji.

To oznacza taką na przykład konsekwencję, że owszem, prezydent bez kontrasygnaty będzie mógł skierować do Trybunału Konstytucyjnego ustawę świeżo uchwaloną przez parlament, ale gdyby chciał zakwestionować przed Trybunałem rozporządzenie czy uchwałę rządu, to musi uzyskać na to kontrasygnatę, współpodpis czy zgodę pani premier. A gdyby chciał to samo uczynić wobec zarządzenia ministra, na przykład takiego, które, powiedzmy zakłada, rozstrzelanie wszystkich łosi w lesie, to także by musiał to uczynić tylko za zgodą tegoż ministra. Gdy się o tym dowie, ciekaw jestem, kto odważy mu się pójść to powiedzieć, gdy się o tym dowie, bardzo się temu zdziwi. A tak niestety jest. Tak to zostało w małej konstytucji rozwiązane.

I otóż, proszę państwa, to wszystko razem prowadzi mnie do takiego wniosku, że nie należy wykluczać jednak, przynajmniej na płaszczyźnie dyskusji, co do przyszłej konstytucji, możliwości takiej, iż prezydent byłby wybierany także inaczej, przez węższe ciało, na przykład właśnie przez Zgromadzenie Narodowe.

Odwołam się tu do tego, co mówiła pani profesor w sprawie prezydentury V Republiki. Przecież tam na początku także mieliśmy do czynienia z wyborem przez ograniczone grono, przez kolegium elektorów, składające się z członków parlamentu i przedstawicieli organów uchwałodawczych samorządu. I dopóki prezydentura miała tam będzie funkcjonować według zarysu konstytucyjnego, to wydawało się to w pełni logiczne i całkowicie wystarczające. Dopiero potem okazało się, wnet potem, to prawda, że prezydent, który wówczas sprawował tę funkcję, ma za sobą potężny ruch społeczny w postaci właśnie ruchu gaulistowskiego, spojony nie ideologicznie, ale raczej stunkiem do samego generała i że może on dzięki temu swojemu zapleczu politycznemu wystąpić w roli prezydenta rządzącego, autentycznie kierującego najważniejszymi przynajmniej sprawami państwa, kiedy będzie można wydzielić też te sfery, że tak powiem, zarezerwowane dla prezydenta *de facto* itd.

Słowem, istnieje możliwość, aby prezydent kontaktował się z narodem bezpośrednio już przez to, że naród, czyli większość narodu go wybiera i może go też w pewnym sensie odwołać, gdy dezawuuje jego propozycje w kolejnym referendum, co się też, jak wiemy, stało i to właśnie był ten model prezydentury rządzącej, nie odpowiedzialnej przed parlamentem, ale odpowiedzialnej przed narodem tak, jak sobie to

de Gaulle wyobrażał, dzięki określonej sytuacji politycznej. Następcy prezydenta de Gaulle, jak wiadomo, mieli też za sobą potężne zaplecze polityczne takie, które w zasadzie dawało im oparcie w większości parlamentarnej i pozwoliło właśnie dzięki temu realizować formułę prezydenta rządzącego.

Już jednak pierwszy wypadek owej koalicji pokazał, że jest to nie zawsze możliwe i w perspektywie najbliższej prawdopodobnie okaże się, że w ogóle taki model będzie raczej trudny do realizacji, skoro pan prezydent Mitterand z góry jednak zapowiedział, że bez względu na wyniki wyborów, a będą one pewno druzgocące dla lewicy, będzie jednak w dalszym ciągu sprawował funkcję prezydencką.

Otóż to właśnie pokazuje, w moim przekonaniu, że jeśli nie ma tych szczególnych warunków politycznych, które właśnie wystąpiły we Francji, to upieranie się przy wyborze prezydenta w głosowaniu powszechnym, czy jak konstytucja u nas dumnie mówi, przez naród, nie jest takie całkiem oczywiste.

Wydaje mi się, że ono bierze się z pewnego niezrozumienia, które istnieje w opinii społecznej, a które polega na tym, iż sądzi się, że im większe jest grono wybierające prezydenta, tym bardziej ustrój jest demokratyczny, przynajmniej w tym zakresie, czy na tym odcinku. To zresztą ujawniło się już w latach osiemdziesiątych i wcześniej w różnych organizacjach, nawiasem mówiąc paradoksalnie całkiem sobie przeciwnych, kiedy zaczęto uznawać, że wybór przywódcy partii na najszerszym partyjnym forum, partyjnym lub organizacyjnym, zanim jeszcze wybierze się kolegialne ciało kierownicze w okresach między zjazdami, że to jest właśnie ów wzór demokratyzmu. Bo właśnie ta decydująca pozycja jest obsadzana przez najszerze, w tym wypadku, grono, nie bacząc na tego konsekwencje, że tak wybrana osoba jest w określonym czasie nietykalna, nieodwołalna i zależnie od konkretnej sytuacji może jednak uzurpować sobie bardzo daleko idące prawa decyzji wbrew zasadzie pewnej kolegialności, teoretycznie założonej jako pewien wzorzec kierowania danym systemem czy daną organizacją.

Tu jest w pewnym sensie podobnie. Przyjęło się uważać, że wybór prezydenta przez najszerze możliwe ciało, czyli w głosowaniu powszechnym, jest właśnie wyborem, rozwiązaniem demokratycznym bez względu na to, jakie to powoduje konsekwencje dla całego mechanizmu rządzenia dla jego pozycji i roli w tym zakresie.

Jest jeszcze jedna okoliczność, która z tego punktu widzenia powinna być też chyba wzięta pod uwagę. Otóż z góry w ten sposób właściwie wyklucza się objęcie urzędu prezydenta, kreowanie tego urzędu przez osobę, która reprezentowałaby całkiem inny, całkiem odmienny niż do tej pory się przyjęło, styl swej obecności w życiu publicznym. Bo tak się składa, że ostatni sondaż na ten temat opinii publicznej postawił znów na czele tej listy pretendentów panią profesor Ewę Łętowską, więc może mi wybaczyć, że ja się tym przykładem posłużę, ale zresztą nie chodzi właśnie

o tę osobę konkretnie, tylko właśnie o ten styl obecności w życiu publicznym jak powiedziałem. Otóż osoba tego pokroju i tego stylu nie ma żadnych szans w wyborach powszechnych. Programowo bowiem nie ma własnego programu. Nie ma żadnego instynktu walki politycznej jeśli utrzyma ten styl. Tak mi się wydaje przynajmniej.

W głosowaniu powszechnym może wygrać tylko ktoś, kogo można określić wyrażeniem fajny, taki polityczny zabijaka. Jeżeli nie ma tego temperamentu, to właściwie w tych wyborach nie bardzo ma czego szukać. A, proszę państwa, wybory prezydenckie sprzed dwóch i pół roku u nas w końcu jednak w jakimś stopniu też to wykazały, że tak właśnie jest. Że osoba bez szczególnego temperamentu walki politycznej ma małe szanse, nawet jeżeli reprezentuje skądinąd duże walory.

Tymczasem wydaje się, że wcale nie trzeba z góry wykluczać obecności na urzędzie prezydenta, jeśli ma wykonywać funkcję arbitra, właśnie kogoś o takim stylu uczestnictwa w życiu publicznym. Znów możemy się odwołać do przykładu obecnego tutaj w dyskusji, sposobu wyboru prezydenta w Czechach, właśnie ostatnio, gdzie nawet owszem, pewne siły polityczne chciały zamienić to w pyskówkę, ale na to można było odpowiedzieć demonstracyjnym wyjściem z sali, a potem spokojnie tego prezydenta wybrać. Wcale nie trzeba było wdawać się w ową bijatykę polityczną. Otóż takiej możliwości nie ma w wyborach powszechnych. Ona istnieje tylko wtedy, jeżeli wyboru dokonuje ciało parlamentarne.

Stąd też wydaje mi się, że dla przyszłej konstytucji nie należałoby, biorąc za punkt wyjścia taki model roli prezydenta, jaki został zakreślony w projekcie senackim konstytucji, gdyby on miał szanse powodzenia, wykluczać rozważenia również sprawy trybu, sposobu wyboru prezydenta i nie uznawać dogmatu, że jedynym właściwym i demokratycznym modelem są wybory powszechne. Tym bardziej, że opinia publiczna zmęczona trochę sprawami politycznymi, być może i po pewnych doświadczeniach, dałaby się dziś łatwiej przekonać, że nie jest to jedyny demokratyczny sposób rozwiązania tej sprawy i że można tę sprawę rozwiązać także inaczej, co rozumiem, że jest sprawą dyskusyjną, ale właśnie o to mi chodziło.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący:

Dziękuję panie profesorze.

Pani marszałek Grześkowiak zapisała się do głosu. Proszę uprzejmie.

Wicemarszałek Alicja Grześkowiak:

Ja może najpierw *ad vocem*. Nie zgodziłabym się z panem profesorem, bo uważam, że nie powinno się tworzyć konstytucji ani przeciwko osobom, czy typom osobowościowym, ani pod typy osobowościowe i oczekiwałabym takich wskazań do konstytucji co do

prezydentury, które odcinałyby się od takich właśnie okoliczności, o których pan profesor mówił. Najważniejsze, żeby stworzyć prezydenturę, która będzie służyła dobru Rzeczypospolitej i takie byłoby tylko moje skomentowanie tych uwag pana profesora.

Wolałabym jednak, żeby prezydent pochodził z powszechnych wyborów, bo to bardziej legitymizuje prezydencką władzę. Ale to tak *Ć propos*.

Natomiast to z czym zapisałam się do głosu, to nie dotyczy prezydentury, ale muszę odnieść się do jednego zdania pana profesora. Myślę o wystąpieniu pana profesora Michała Domagały. Usłyszałam, że mała konstytucja wypełniła lukę w prawie, bo wprowadziła dekrety z mocą ustawy.

Wiem, że tematem jest prezydentura, ale my akurat mamy tutaj świat nauki polskiej, konstytucjonalistów i ich opinie bardzo wysoko sobie cenię. Dlatego też nie rozumiem dlaczego taka opinia, że mała konstytucja, dając prawo rządowi do uchwalania dekretów z mocą ustawy, wypełniła lukę w prawie?

Czyżby tak było w prawie konstytucyjnym, że władza ustawodawcza musi dzielić się na organy tej władzy, jakby klasyczne – parlament, a drugą władzę – władzę wykonawczą. Bo w moim głębokim przekonaniu, jednak Monteskiusz miał rację, trójpodział władzy to jest rzecz bardzo piękna, zwłaszcza z punktu widzenia demokracji i demokracja w moim przekonaniu bez tego dzielącego władzę zabiegu istnieć nie może. Jeżeli czyni się koncesję na rzecz drugiej władzy, to trzeba z tej drugiej władzy uczynić koncesję na rzecz tej pierwszej. Bo podzielić władzę jest łatwo, można ją podzielić nierówno i wtedy mamy, coś silnego i coś słabszego. Można różnie dzielić. Ale ja bym chciała, żeby to był trójpodział i równoważenie się władz. Ustrój polityczny państwa na tym powinien polegać.

Dlatego też, jeżeli parlamentowi odbiera się część władzy ustawodawczej i przekazuje się władzy wykonawczej, to ja się pytam, co otrzyma parlament od władzy wykonawczej, żeby równowaga była zapewniona. I dlaczego pan profesor nazwał luką w prawie niepodzielenie się władzą ustawodawczą przez parlament z władzą wykonawczą? Zwłaszcza w sytuacji zapisów konstytucyjnych naszych, kiedy Sejm w tej chwili działa w permanencji. Jest to Sejm permanentny, nie obraduje na sesjach. W związku z tym nie ma luki władzy ustawodawczej czasowej jakby, bo gdyby była czasowa, albo jakaś inna, spowodowana sytuacją stanu wojny, kiedy parlament nie może funkcjonować, to ja rozumiem, że wówczas coś trzeba przewidzieć, bo mogą być potrzeby ustawodawcze.

Natomiast dawanie wtedy, kiedy Sejm działa, ma władzę ustawodawczą, chodzi mi o poziom ustawy, a nie podstawowy, bo o tym nie chciałabym mówić, to jest jakby oczywiste, że tutaj rząd ma te kompetencje. Chodzi mi o prawo na poziomie ustaw stanowiących. Czy to jest rzeczywiście w prawie konstytucyjnym pewna zasada, że jest dwuwładza ustawodawcza i to w czasie, kiedy jedna władza działa? Jak działa, to jest inna rzecz. Znowu nie powinniśmy dostosowywać

przepisów do pewnej praktyki, bo to jest niezbyt dobry sposób stanowienia prawa przynajmniej w moim pojęciu. Patrzę na to trochę idealizująco.

Stąd też widziałabym raczej przeciwdziałanie złej praktyce przez tworzenie szybkiej ścieżki legislacyjnej. Natomiast dzielenie się z władzą zaburza jednak mimo wszystko trójpodział władzy i powoduje, że jedna władza ma nadwyżkę władzy. To już nie są równoważące się władze. Przyznam, że mała konstytucja tutaj według mnie wcale nie zapełnia luki, ale czyni coś, co nie powinno następować w państwie o demokratycznym ustroju. Oddaje władzę ustawodawczą władzy wykonawczej i to jeszcze w tak zupełnie lekkomyślny sposób.

Dlatego, że ja na przykład trochę badałam – przy państwu nawet wstydzę się to mówić, bo państwo poświęcałście temu swoje życie naukowe, a ja mam tylko niewiele lat moich studiów nad konstytucjonalizmem, wtedy, gdy tworzyliśmy projekt konstytucji – powiem na przykładzie włoskim, który jest wszystkim państwu doskonale znany, że jeżeli we Włoszech jest *decreto legge*, to to *decreto legge* musi być zatwierdzone przez parlament w ciągu sześćdziesięciu dni.

U nas jest inaczej. Parlament ma jakby z góry wotum ufności, bo daje upoważnienie ustawowe na to, że będzie tworzyć się prawo w takiej a takiej dziedzinie. Ale to jest jakby z góry dawane z zaufaniem, a nie wiadomo jakie dzieła ludzkie są ułomne. Więc może to, co powstanie, a będzie obowiązywało wszystkich, bo to będzie ustawa, może będzie miało złą treść.

Więc moje zdanie jest takie, moje pytanie jest takie. Dlaczego pan profesor powiedział, że mała konstytucja wypełniła lukę w prawie, bo dla mnie ona nie istnieje tam, gdzie jest trójpodział władzy. Może władza źle funkcjonować, ale ja nie zgodziłabym się, że to jest luka w prawie. A poza tym, przy okazji chciałabym zapytać, czy rzeczywiście rozwiązanie, które daje mała konstytucja, dekretów z mocą ustawy, jest – z punktu widzenia zasad prawa konstytucyjnego, pewnych kanonów w prawie konstytucyjnym – przyjmowane już od bardzo dawna i właściwe dla demokratycznego państwa?

Czy to jest właściwe rozwiązanie, że wtedy, gdy jest jedna władza, nie ma sesyjności, nie ma luk w działalności władzy ustawodawczej, tworzy się drugą władzę równoległą, ale wyższą jakby, bo Rada Ministrów nie jest duża i łatwo to uchwalić, podpisać potem też dosyć łatwo. I to są te moje pytania. Jestem przekonana, że to jest niewłaściwe, ale niedługo Senat będzie się z tym być może borykał.

Proszę mi wybaczyć, że chciałam wykorzystać obecność profesury polskiej prawa konstytucyjnego. O taki temat poszerzyłam, który nie mieści się w prezydenturze, ale na pewno mieści się w ustroju władz politycznych. Bardzo proszę o odpowiedź.

Przewodniczący:

Dziękuję bardzo pani marszałek.

Proszę pana profesora Gebethnera z kolei na mównicę.

Profesor Stanisław Gebethner:

Pani Marszałek! Panie Przewodniczący!

Skoro pani marszałek zaczęła od komentarza do poprzednika, to ja pozwolę sobie zacząć od tych dekretów i rozporządzeń z mocą ustawy, bowiem też muszę przyznać tutaj, że zasadniczy ton wypowiedzi pani profesor marszałek podzielam. Po pierwsze, na pewno to nie jest luka. Można dyskutować, czy taka instytucja jest potrzebna, czy nie.

Oczywiście można wskazywać bardzo wiele krajów, gdzie takiej instytucji dekretów nie ma i jest podział władz. Przywołam tutaj przykład przedmiotu moich wczesnych studiów prawa konstytucyjnego, mianowicie prawo brytyjskie. Doświadczenie z tak zwanym *delegated legislation*, które jednak jest delegowanym ustawodawstwem parlamentu i realizowanym pod kontrolą tego parlamentu, i zgadzam się tu w pełni, wzmacnia tylko to argumentację, że zabrakło tu tego, że jeżeli te rozporządzenia byłyby konieczne, to powinny być po uchwaleniu na pewien okres karencji – krótki zapewne, bo tego wymaga szybkość działania – przedstawione parlamentowi, który mógłby zgłosić zastrzeżenia tak, jak to jest właśnie z brytyjskim delegowanym ustawodawstwem.

Ale w ogóle wydaje mi się, że cała instytucja dekretów czy rozporządzeń z mocą ustawy powinna być absolutnie czymś nadzwyczajnym, gdy rzeczywiście sytuacja wymaga szybkiego działania. Natomiast okres transformacji, który przeżywamy jest swego rodzaju normalnością. I właśnie okres przejściowy wymaga jednak udziału parlamentu, chyba żeby nastąpiło jakieś szczególne załamanie.

I mnie się wydaje, że przyjęte tu rozwiązania szczególnie w jakiejś niezwyklej sytuacji potrzebne, nie mają tych gwarancji, które istnieją w innych ustawodawstwach konstytucyjnych. I w tym sensie wspieram te wywody. Ale skoro pani na zakończenie powiedziała, że może Senatowi będzie dane wypowiadać się w tej sprawie, bo rozumiem, że najpierw Sejm musi podjąć decyzję, o ile rząd w ogóle wnieśnie ten projekt... Otóż chciałem zwrócić uwagę, jesteśmy przecież w gronie konstytucjonalistów, że znowuż chyba popełniono błąd legislacyjny podobny do tego, który był związany z nowelizacją konstytucji.

Artykuł 23 stanowi szczególny tryb uchwalania tych uprawnień: „...Sejm może ustawą podjętą bezwzględną większością”. Pytanie, czy jest tutaj Senat? Bo to jest ten sam problem jak z artykułem 106, prawda? Dwojaka interpretacja. Można przyjąć, że jest to przepis szczególny i że Senat jest wyłączony z upoważniania do tego. Oczywiście jest argumentacja... Wracając cały czas taki sam spór jak przy artykule 106. Ustawa uchwalona bezwzględną większością. Taką samą bezwzględną większością, jaką Sejm odrzucał poprawki Senatowi. Tu wraca problem pata ustawodawczego. To jest kłopot Sejmu, jak to rozstrzygnie w swoim regulaminie. Ustawa tu, w Senacie, poprawiona, nie może w Sejmie podlegać przyjętej procedurze, według której jeżeli nie ma bezwzględnej większości

potrzebnej do odrzucenia, to poprawki Senatu są przyjęte, skoro „Sejm może ustawą podjętą bezwzględną większością.”

Czyli, tak czy inaczej, Sejm musi w regulaminie coś rozstrzygnąć, no bo jeżeli idzie to do Senatu, to przy jego poprawkach, wracając do Sejmu, nie może być zastosowana ta procedura, bo tu jest kwalifikowana, znaczy nie kwalifikowana większość, tylko szczególna ta większość wymagana, bezwzględna większość. To tak po prostu, póki sprawy jeszcze nie ma, teoretycznie rozważania, które sygnalizuję. Kiedyś się mówiło o wczesnym sygnalizowaniu. Więc sygnalizuję, że tutaj problemy się pojawiają. Powtórzy się ten spór i byłoby lepiej, żeby zawczasu przynajmniej Sejm w regulaminie tę sprawę rozstrzygnął, a nie *ad causum*, bo to wprowadza pewną nerwowość i nie tylko nerwowość.

Ale wracając *ad rem* do tematu tej konferencji. Choć oczywiście te dekrety czy rozporządzenia z mocą ustawy jakoś tam wiążą się z pozycją prezydenta, bo on też jest tutaj w to uwikłany. Nie zgadzam się przy okazji z twierdzeniem, że to jest weto absolutne prezydenta dlatego, że przecież przepis przewiduje, że jak zawetuje, odmówi podpisu, to idzie to do Sejmu.

A więc chciałbym wrócić do spraw tych, o których tutaj była mowa. Pan profesor Szymczak kwestionował mój upór przy kwestii silnego, słabego prezydenta. Chciałem raz jeszcze powiedzieć, chodzi o to, że jeżeli dyskutujemy w gronie prawników, to nie posługujemy się pojęciami politologicznymi i socjologicznymi.

Czy mamy mieć prezydenta arbitra, czy prezydenta decydującego i wtedy, czy taki zakres kontrasygnaty, czy inny? Czy ma to być prezydent mający przewagę nad parlamentem, o czym tutaj była mowa w wystąpieniu także i pani marszałek, to znaczy czy ma mieć dyskrecyjne uprawnienie do rozwiązania parlamentu? Bo prezydent w tych przepisach, w tych konstytucjach, które zresztą przy „Okrągłym Stole” też były rozważane, otrzymuje dyskrecyjne uprawnienie, bo konsultacja z przewodniczącymi izb to jest tylko opinia, i może w każdej chwili rozwiązać parlament. Prezydent Mitterand wykorzystał dwa razy po wyborze prezydenckim rozwiązanie parlamentu, żeby uzyskać podwójny mandat, prawda? Czy uda się to następnym razem, zobaczymy.

Czy też ma to być prezydent arbiter i wtedy jest model, w cudzysłowie, model RFN-owski, gdzie prezydent, tak jak w naszej małej konstytucji, czy poprzednio, ma prawo rozwiązania parlamentu tylko w określonych konfliktowych sytuacjach, np. kryzys parlamentarny, nieuchwalenie budżetu i wtedy jest to element arbitrażu, prawda? Bo zgadzam się, że prezydent, który nie może rozwiązać parlamentu, ani nie może zarządzić referendum, przestaje być prezydentem arbitrem, nawet jak go nazwiemy, że jest arbitrem, bo on nie ma instrumentu arbitrażu. Jest tylko wtedy jakaś perswazja.

Natomiast, i tu ta histeria niektórych polityków i dziennikarzy, że pod szantażem Sejm uchwalił budżet, jest niesłuszna dlatego, bo – to jest właśnie ten element właśnie pytania – z naszej konstytucji wynika

arbitraż, ale on by równie dobrze mógł być instrumentem przewagi, tak jak to jest we Włoszech, chociaż faktycznie prezydent jest tu bardziej arbitrem.

I dlatego po prostu apeluję, żeby w dyskusjach naukowych, prawniczych konstytucjonalistów, posługiwać się tymi bardziej ścisłymi, bardziej konkretnymi, określonymi funkcjami prezydenta, a nie operować takim globalnym – silny, słaby. Oczywiście można na zakończenie powiedzieć, to prowadzi do przewagi, a więc siły prezydenta nad parlamentem. Ale, jak mówiłem wczoraj, do tego jeszcze wchodzi różne inne elementy niż tylko same uprawnienia, o czym zresztą mówił pan profesor Szymczak, mówiąc o tak zwanej powściągliwej prezydenturze Jaruzelskiego, który przecież miał większe uprawnienia niż obecnie to wynika z małej konstytucji, a był bardzo powściągliwy, bo inaczej nie mógł w tym kontekście przecież działać.

Nie zgadzam się z panem profesorem Jaroszem, że jeżeli prezydent pochodzi z wyborów powszechnych, to musi mieć uprawnienia i to przynajmniej właśnie władcze, rządzące. Ewentualnie pewnie byśmy się zgodzili, że może mieć i uprawnienia arbitralne, prawda? Bo arbitraż prezydenta, mającego za sobą mandat wyboru powszechnego, ma jak gdyby skutek mniejszy. Wybrany zostałem przez naród, wobec tego niech parlament też stanie do wyborów. Ten arbitraż jest tutaj bardziej uzasadniony.

Ale, przepraszam bardzo, są przykłady, być może inna kultura polityczna, inne doświadczenia, ale prezydent austriacki jest wybierany w powszechnych wyborach, no i nie jest prezydentem władczym, a jego arbitraż jest bardzo gabinetowy. To nie chodzi o Waldheima, ale przecież o Kirschloegera, no i to jest właśnie też ten przykład, który omalże by mnie nie przekonał, jak profesora Jarosza, że do wyborów powszechnych trzeba wystawiać szwajcerców, prawda i pobudzać do populistycznej kampanii wyborczej, bo to chyba miał na myśli. Ale przecież Austria jest przykładem, gdzie prezydenci są wybierani w spokojnych wyborach. Kwestia Waldheima to jest zupełnie inna sprawa. To jest ich problem, ichniejszej denazyfikacji, ale przecież właśnie ten Kirschloeger jest tutaj dobrym przykładem. Jest to postać autentycznie bezpartyjna, określonej orientacji, bo był w rządzie socjalistycznym, ale był bezpartyjnym i był tym autorytetem. No nie wiem, nie chciałbym tutaj porównywać do naszych autorytetów, które się z takich bezpartyjnych rodzą, ale to właśnie dowodzi, że można i tak w wyborach powszechnych. Tak, że to rozumowanie, tu przedstawione argumenty ma pewną siłę perswazji, ale również natrafia na kontrargumenty, które starałem się tutaj powiedzieć, uwypuklić.

I jeszcze jedna uwaga. Skoro pominięto w tym katalogu państw, które dzisiaj byłyby prezentowane na tej sesji, również moją ulubioną Finlandię, to tam mamy do czynienia z sytuacją, w której przechodzi się do powszechnych wyborów od wyborów pośrednich, jakie były na wzór amerykański, a ogranicza się kompetencje prezydenta. Przecież konstytucja fińska jest zmieniana w tym sensie, że władcze uprawnienia pre-

zydenta zostają przenoszone na premiera, czyli idą w kierunku systemu gabinetowo-parlamentarnego, a jednocześnie druga reforma w tym samym czasie przeprowadzana prowadzi do bezpośrednich wyborów prezydenckich.

Czyli to dowodzi, że po prostu w tej chwili, pod koniec wieku XX, uważa się, że ten prezydent powinien jednak być w demokratycznym państwie, przy wszelkich zastrzeżeniach, że to nie zawsze musi być tak bardzo demokratyczne w sensie materialnym, ale jednak z formalnego punktu widzenia jest bardzo ważne.

I teraz rzeczy już szczegółowe. Pan profesor Szymczak mówił o tych ministrach stanu, którzy się zrodzili przy „okrągłym stole”. Otóż ja państwu wyjaśnię tutaj jeden ze szczegółów. Przecież to zresztą jest do udokumentowania, bo któraś tam wersja tekstu noweli konstytucyjnej powinna być w annałach komisji sejmowej. W każdym razie ja ją posiadam i przewidywała ona, przedstawiona tak była z kancelarii Rady Państwa, ale przecież to nie kancelaria to pisała, tylko to była inicjatywa przyszłego pretendenta do tego stanowiska, przewidywała ministra stanu, który miał przyjmować listy uwierzytelniające.

Argumentacja, która została nam przekazana polegała na tym, że generał Jaruzelski, jako przewodniczący Rady Państwa, nie lubi przyjmować listów uwierzytelniających. Bo rzeczywiście robił to Barcikowski i jego zastępca, co już wtedy wywoływało zastrzeżenia protokołu dyplomatycznego. Spędziłem dość długą rozmowę z panem profesorem Rejkowskim, żeby mu wytłumaczyć, że naprawdę to jest rozwiązanie kuriozalne i że tu naprawdę nie może być tak, żeby ten minister stanu zastępował prezydenta w przyjmowaniu listów uwierzytelniających i kilku innych sprawach.

Okazało się, że to była skuteczna perswazja. Okazuje się, że jeżeli są rzeczywiste nonsensy, to można je wyperswadować decydentom. Natomiast niektórych nie daje się, bo po prostu za tym kryje się pewna także i decyzja, ale to już jest inna bardziej filozoficzna uwaga.

I teraz są ci ministrowie stanu, już bez tych przypisanych im uprawnień, którzy mieli zastępować prezydenta Jaruzelskiego, przy czym przy „okrągłym stole” naprawdę nie było wiadome, bo ciągle to skrywał, czy on ustępuje z I sekretarza, czy nie. Bo potem, jak mi mówił szef protokołu MSZ, polubił to przyjmowanie listów uwierzytelniających, bo nie miał nic innego do roboty.

Otóż ci ministrowie stanu po wyborach czerwcowych i po ukonstytuowaniu się władz tego okresu przejściowego, stali się zupełnie inną instytucją niż dyskutowano przy „okrągłym stole”. Bo było to, zdaje się trzech ministrów stanu, łącznie z panem ministrem Nowiną-Konopką, którzy stanowili jak gdyby taki łącznik między tymi ugrupowaniami, jak gdyby taki quasi – koalicyjny układ. Po wyborze prezydenta Wałęsy mamy dwa fotele tego ministra stanu partyjnego, zarzuca się różne rzeczy, ja nie wchodzę tutaj w szczegóły, wchodzę w modelowe rozwiązanie, i wreszcie mamy teraz bardzo neutralnego jednego ministra stanu – szefa Kancelarii.

To właśnie dowodzi jeszcze raz, że nawet jak jakaś instytucja robiona jest pod jakąś misję, to ona potem już z chwilą, kiedy staje się normą, w zetknięciu z praktyką zmienia się. I to jest ta odpowiedź, dlaczego ta mała konstytucja mimo wszystko, że pisana z myślą o jednym prezydencie, funkcjonuje w drugim, w innym układzie.

I wreszcie taka krótka uwaga. Nie mogę powstrzymać się od krytycznej uwagi pod adresem, niestety, także i państwa senatorów, że mała konstytucja jest napisana językiem prawniczym, a nie prawnym. Przykład kontrasygnaty. Kontrasygnata jest pojęciem prawniczym, a wymagało to napisania prawnego określenia, że jest to współpodpis, który pociąga za sobą odpowiedzialność ministra za decyzję prezydenta. Tak, jak to zrobili nasi dziadkowie w Konstytucji Marcowej.

Następna sprawa, już nie mówię druga tura, która nie jest przecież pojęciem prawnym, czy użycie słowa wotum nieufności, bo przecież w gruncie rzeczy to nie jest żadne wotum nieufności, to nie jest uchwała odmawiająca zaufania, tylko odwołanie, bo jeżeli określenie, że wyrażenie wotum nieufności pociąga za sobą dymisję, no to jest to po prostu nie wotum nieufności, tylko odwołanie ministra. Bo wotum nieufności miałyby tylko wtedy sens i też nie wotum nieufności, tylko wyraz nieufności, czy uchwała o odmowie zaufania, miałyby tylko wtedy sens, gdyby było uprawnienie prezydenta do swobodnego powoływania ministrów.

I ostatnia wreszcie sprawa. Nie poruszył tutaj pan profesor Domagała kwestii ostatnio dyskutowanej, czy prezydent miał prawo odmówić mianowania kandydata na ministra czy nie. To jest przypadek złej techniki legislacyjnej. Po prostu uważam, że prezydent miał prawo. Może nie trzeba było robić tak tego przy otwartej kurtynie, tu i błąd też pani premier, ale jeżeli intencją ustawodawcy miałyby być to, że prezydent nie ma wpływu na obsadę stanowisk ministerialnych, to należało w małej konstytucji napisać, że zmiany na stanowisku dokonuje prezes Rady Ministrów.

Wtedy mamy czysty model kanclerski. Skoro tego nie zrobiono, tylko utrzymano zasadę, że mianuje, że powołuje na wniosek, to znaczy ten prezydent ma to prawo. To jest tak, jak w Wielkiej Brytanii. Przecież zdarzyło się to, o ile ja wiem, ostatni raz w 1945 roku, kiedy król Jerzy V odmówił nominacji na ministra spraw zagranicznych Daltona, jako za bardzo lewicowego. Nie znane mi są odmowy króla czy królowej na nominację premierowską, ale nikt tego nie kwestionuje w Wielkiej Brytanii, że w szczególnym przypadku, zazwyczaj to się dzieje bez takiej spektakularnej jawności, jak to u nas, monarcha brytyjski może wpływać, choć nie czyni tego, bo jest powściągliwy, na nominacje poszczególnych ministrów.

I wydaje mi się, że tutaj prawidłowo został ten przepis w praktyce zinterpretowany. Inna rzecz, jak on zostaje dla publiczności przekazany.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący:

Dziękuję, Panie Profesorze.
Pan profesor Falandysz w sprawie oświadczenia,
proszę bardzo.

Profesor Lech Falandysz:

Panie Profesorze! Pani Marszałek! Szanowni
Państwo!

Ja nie będę zabierał państwa cennego czasu moją
wypowiedzią w dyskusji. Natomiast mam coś do za-
oferowania bardziej przyjemnego i o wiele krótszego.
Mianowicie chciałbym przeczytać list gratulacyjny pa-
na prezydenta Lecha Wałęsy skierowany do pani
marszałek Alicji Grzeškowiak, który jednocześnie jest
bardzo skromną próbą wypowiedzi w tej dyskusji i do-
wodzi, że pan prezydent tę sesję wysoko ceni i wła-
ściwie stąd się biorą jego wyrazy szacunku. To jest list
bardzo krótki, ale, myślę, miły.

„Warszawa, dnia 23 lutego 1993 roku.

Wicemarszałek Senatu
Pani Senator Alicja Grzeškowiak.

*Proszę przyjąć wyrazy uznania za zorganizowanie
konferencji na temat „Instytucja prezydenta we współ-
czesnym świecie”. Instytucja prezydenta w naszym
ustroju państwowym ma niezbyt długą tradycję.
Wszelka więc refleksja, badania porównawcze, kon-
frontacja ze światowymi wzorcami i osiągnięciami,
będzie liczącym się wkładem w budowę instytucji
demokratycznej. Należy korzystać z dokonań, które
dojrzały w demokracjach, przeszły pomyślnie próbę
weryfikacji.*

*Materiały konferencji są nie tylko cennym źródłem
informacji dla urzędu prezydenta Rzeczypospolitej, ale
z pewnością będą także wartościową pomocą w pracach
Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego.*

*Podpisano:
Lech Wałęsa”.*

Państwo pozwolą, że dokonam rzeczy najprzyje-
mniejszej, wręcz osobiście pani marszałek ten list.
(Oklaski.)

Przewodniczący:

Dziękuję.

Wicemarszałek Alicja Grzeškowiak:

Jeżeli można? Ja tylko, dziękując, chciałam stwier-
dzić, że organizatorem konferencji była Komisja Kon-
stytucyjna Senatu... Z mojej strony był...

Przewodniczący:

Proszę uprzejmie, pan senator Walerian Piotrowski.

Senator Walerian Piotrowski:

Panie Profesorze! Panie i Panowie! Pan prof. Ge-
bethner wyraził tutaj pewne pretensje pod adresem
także Senatu w relacji do tekstu tzw. małej konstytucji.

Oczywiście wszelkie słowa krytyki przyjmujemy.
Pozwolimy sobie natomiast – mówię już w liczbie
mnogiej – przedstawić państwu i wolę Senatu, która
zawierała zestaw poprawek proponowanych Sejmowi
do przyjęcia i myślę, po tej uwadze pana profesora
Gebethnera, że trzeba także przedstawić państwu,
choć to już jest historia, a być może państwo je mają,
zestawienie poprawek, które zostały przedstawione
Senatowi do głosowania. To był katalog jeszcze szer-
szy, także pod względem propozycji pewnych rozwią-
zań instytucjonalnych.

Chciałem tylko w tej materii zwrócić uwagę pań-
stwa na to, że w tych naszych propozycjach poprawek
była jedna wydaje się dosyć bardzo ważna. Mianowi-
cie proponowaliśmy w tytule ustawy z 17 października
1992 r. skreślić jej określenie „Ustawa konstytucyjna”,
to chcieliśmy pozostawić oczywiście, „o wzajemnych
stosunkach między władzą ustawodawczą i wyko-
nawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorzą-
dzie terytorialnym”.

To skreślenie ściśle wiązało się z preambułą tej
ustawy, chcieliśmy przez to zaakcentować tymczaso-
wy charakter tej ustawy, mianowicie pozostawić to
określenie „w celu usprawnienia działalności naczel-
nych władz państwa do czasu uchwalenia nowej Kon-
stytucji Rzeczypospolitej Polskiej – stanowi się co
następuje.” Taka była nasza intencja, by poprzez tak
krótkie określenie tytułu tej ustawy jako ustawy kon-
stytucyjnej, wyeksponować tymczasowy charakter tej
ustawy i tymczasowość jej obowiązywania.

Ten zabieg ustawodawczy zmierzał jak gdyby do
ustanowienia przeszkody, oczywiście bardzo proble-
matycznej, w przekształcenie się tej ustawy konstytu-
cyjnej w ustawę – nie chciałbym powiedzieć trwałą,
czy stałą, ale obowiązującą nietymczasowo.

Czy to miałoby jakiegokolwiek znaczenie, to już jest
inna kwestia i jak długo będzie obowiązywać ustawa
z 17 października 1992 r. to także jest inny problem,
chcemy wyrazić nadzieję, że stosunkowo niedługo,
choćby na tle tych problemów, które się wyłaniają.
Pozwolę sobie tutaj mówić nie tylko o instytucji prezy-
denta, o tym problemie podniesionym przez pana
prof. Gebethnera, relacja art. 23 do 17 małej konsty-
tucji. To jest problem, który na pewno powstanie.
Zakładamy, że rząd utrzyma jakieś uprawnienia usta-
wodawcze. Niewątpliwie nie będzie tak, że Senat
przyjmie je w całym zakresie, jeżeli je w ogóle przy-
jmie, i powstaną te zagadnienia konstytucyjne.

Natomiast trochę niepokoi mnie, to co powiedział
pan profesor, chociaż ja rozumiem rację tego, że
wtedy trzeba będzie się odwołać do rozwiązań regu-
laminowych, a więc do stanowienia not konstytucyj-
nych w regulaminie. Ale to jest jeden problem.

Proponując, i myślę zrobimy to za chwilę, przeka-
zanie państwu tych właśnie poprawek i uchwały Se-

natu, chciałem powiedzieć jeszcze jedną rzecz w aspekcie art. 46, a więc tej kontrasygnaty aktów prawnych prezydenta. My ujmowaliśmy to inaczej, mianowicie przewidywaliśmy kontrasygnatę zarówno prezesa Rady Ministrów, jak i właściwego ministra. Może to przeczytałem, jak myśmy to tutaj przewidywali w propozycji Senatu, propozycji poprawek nie przyjętych zresztą przez Senat. Nie uzyskała ta poprawka większości, a już wtedy nauczani doświadczeniem ustawy o trybie uchwalenia konstytucji, chcieliśmy ją tutaj wpisać, także głosowaliśmy większością 2/3 wynikającą znowu w Senacie z regulaminu. Cytuję: „Rozporządzenie i zarządzenie prezydenta, o których mowa w art. 46 ust. 1 – numeracja się później zmieniła – dla swej ważności wymagają kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra”. To oczywiście nie rozwiązało wszystkich problemów, ale intencja była taka, by poprzez obowiązek kontrasygnaty prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra zapobiec pewnemu dualizmowi działań w ramach rządu tych ministrów, którzy są w obszarze tej szczególnej kompetencji prezydenta.

Senat tego nie przyjął większością głosów, Sejm oczywiście również tego nie mógł już przyjąć, ponieważ nie było takiej poprawki.

Pan prof. Jarosz mówił tutaj o tym, że wybory powszechne prezydenta nie są jakąś szczególną cechą ich demokratyczności. Panowie wyrażaliście pogląd, że dzisiaj już z takich czy innych, nawet historycznych, przyczyn nie ma odwrotu do wyborów przez Zgromadzenie Narodowe.

Jeżeli ja do tego problemu nawiązuję, to dlatego, by tutaj powiedzieć, nie licząc ani głosów w tej materii, że być może nie w Zgromadzeniu Narodowym przyszłym, być może nawet nie w Komisji Konstytucyjnej, ale funkcjonuje polityczna myśl do powrotu do wyborów przez Zgromadzenie Narodowe. I sądzę, że i Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego będzie musiała ten problem podjąć, oczywiście zajmując stanowisko takie, jakie być powinno. Tyle uwag w tej materii.

Chciałbym, wykraczając poza debatę o prezydencie, wyrazić pewną nadzieję, że konstytucjonalisci w tym ewentualnym sporze w relacji art. 17 i 23 ustawy konstytucyjnej wesprą Senat w poszukiwaniu rozwiązania zgodnego z konstytucją, że, być może, dostrzegą niebezpieczeństwo rozwiązywania tych problemów, nie rozwiązanych w małej konstytucji, tylko przez regulacje regulaminowe. I to jest wielki problem, przed jakim stoimy i my w Senacie, i może także nauka prawa konstytucyjnego, nie wspomnę już o Trybunale Konstytucyjnym. Dziękuję, Panie Profesorze, za głos.

Przewodniczący:

Dziękuję, Panie Senatorze.

Dobiegamy już końca naszej dyskusji, naszym obywatelom i udzielam głosu profesorowi Michałowi Domagałowi – przepraszam, proszę bardzo.

Profesor Michał Domagała:

Pytania, wątpliwości podniesione przez panią marszałek są oczywiście w pełni uzasadnione, zgadzam się z nimi, a wynikały one z pewnego niezrozumienia moich nieścisłych sformułowań, których użyłem w swym wystąpieniu.

Kiedy mówiłem o tej luce, to nie miałem na myśli luki w małej konstytucji, luki w ogóle w prawie konstytucyjnym, tylko miałem na myśli sytuację, jaka powstała po 1989 roku, kiedy nowela kwietniowa zlikwidowała instytucję dekretu z mocą ustawy. Wcale nie twierdzę, że w ten sposób powstała luka.

Zgadzam się w pełni z tezą, że funkcja ustawodawcza, czyli uchwalanie ustaw, jeżeli przyjmujemy zasadę podziału władz, powinno należeć do władzy ustawodawczej. Jedynie wyjątkowo możemy podać przykłady, kiedy niektóre konstytucje dzielą władzę ustawodawczą między parlament i rząd, np. konstytucja francuska.

A więc z uwagami krytycznymi jak najbardziej się zgadzam, jedynie chciałbym zaznaczyć, że mała konstytucja nie dokonuje podziału władzy ustawodawczej do końca między parlament i rząd. Ta władza jest zarezerwowana dla parlamentu. Mała konstytucja przewiduje jedynie, stwarza możliwość czasowego, w ściśle określonych sprawach, udzielenia upoważnienia w razie konieczności. Czy istnieje taka konieczność, o tym będzie decydował parlament w drodze ustawy. To tyle, jeśli chodzi o moje wyjaśnienia. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący:

Dziękuję, Panie Profesorze.

Nikt się nie zapisał do głosu.

Proszę o podsumowanie pana profesora Witkowskiego.

Profesor Zbigniew Witkowski:

Proszę państwa, siłą rzeczy nie pretenduję do dokonania szerokiego i szczegółowego wyczerpującego podsumowania tych dwu dni interesującej i wielowątkowej konferencji. Nie jest to chyba możliwe, tak od ręki, z marszu. Tym niemniej myślę, że od razu się nasuwa kilka wstępnych konkluzji ogólniejszej natury i również pewnych refleksji o charakterze szczegółowym.

Po pierwsze, wydaje się, że konferencja była potrzebna, zwłaszcza w dniu dzisiejszym, kiedy morze polityczne jest tak bardzo wzburzone. Stworzenie przez Senat, przez Komisję Konstytucyjną Senatu szansy na spokojną, rzeczową dyskusję, refleksję na temat czołowej instytucji państwa jest faktem, którego nie da się przecenić. Jest to tym bardziej cenne, że przecież wciąż jesteśmy w stanie oczekiwania na nową, pełną konstytucję dla III Rzeczypospolitej Polskiej i każda wymiana zdań, poglądów, zwłaszcza w gronie ludzi kompetentnych, interesujących się zagadnieniami ustrojowymi, jest cenna, nie mówiąc już

o tym, że właśnie forum parlamentu jest najważniejszym dla takich przedsięwzięć.

Druga refleksja, która przychodzi na myśl jest taka, że przyszła konstytucja ma być przyjęta w drodze referendum, jak to wynika z ustawy konstytucyjnej o trybie przygotowania konstytucji. Wobec tego, jeśli chcemy, żeby dzieło to zostało naprawdę zaaprobowane przez społeczeństwo, musimy wykorzystać każdą okazję do tego, aby pomóc społeczeństwu w przyszłości podjąć decyzję słuszną.

Takie przedsięwzięcie, jak właśnie konferencja, materiały z nich odpowiednio opracowane, mogą i muszą służyć tak ważnej, nie zawsze docenianej, edukacji konstytucyjnej i z tego punktu widzenia rangi tego przedsięwzięcia również nie da się przecenić.

Jednym z całościowych wniosków wypływających z konferencji jest z pewnością stwierdzenie, które tutaj wielokrotnie przewijało się, że prezydentury tak, jak i całej konstytucji, nie wolno nam budować ani dla, ani przeciwko określonej osobie.

Koncepcje prezydentury winien najpierw wyznaczyć dokonany racjonalny podział ról przeznaczonych egzekutywie i legislaturze w sposób, który najlepiej i najpełniej zapewni skuteczność i efektywność władzy państwowej w ogóle.

Na pytania szczegółowe, w jakim kierunku powinny iść próby konstruowania nowych rozwiązań ustrojowych w zakresie prezydentury, odpowiedź chyba jest trudniejsza, ale 5-6 też można tutaj w oparciu o nasze debaty sformułować.

Po pierwsze, dla przyszłych poszukiwań konstytucyjnych w Polsce wydaje się najbardziej atrakcyjny, albo inaczej mówiąc, najmniej potencjalnie szkodliwy model parlamentaryzmu zrationalizowanego.

Po drugie, jednocześnie polska prezydentura musi odpowiadać polskiej specyfice, a nie tylko teoretycznym abstrakcjom.

Po trzecie, nie ma chyba jednak powodów do odstępowania od powszechnego modelu kreowania prezydenta i od modelu odpowiedzialności prezydenta.

Dalej myślę, że taką tezę może być sformułowanie, iż rezerwa wobec systemów prezydenckich albo semiprezydenckich określa sposób kształtowania kompetencji prezydenta, ale nie uniemożliwia zapewnienia jemu silnej i niezależnej pozycji, bez czego może nie być zdolny do odgrywania roli arbitra wobec pozostałych władz.

I konkluzje dwie szczegółowe, ostatnie. Prezydentura powinna być wpasowana w ogólniejszy kontekst tradycji polityki i prawa oraz myślę, że zwłaszcza z wczorajszego dnia obrad konferencji, można sformułować tezę, że należy dostrzegać i uwzględniać kraje, którym nie powiodło się ukształtowanie prezydentury, bowiem ich doświadczenia pełnią istotną funkcję ostrzegającą nas. Tyle konkluzji ogólnych o charakterze merytorycznym.

Chciałbym bardzo serdecznie wszystkim państwu podziękować za wkład do naszej konferencji. Przede wszystkim chciałbym podziękować władzom Senatu, pani marszałek Alicji Grześkowiak, która zgodziła się

objąć patronat nad konferencją, Komisji Konstytucyjnej Senatu za, myślę, polityczną odwagę stworzenia szansy takiej dyskusji na temat w końcu niełatwy i bardzo trudny.

Chciałbym podziękować uczestnikom dyskusji za wiele cennych wypowiedzi, za diagnozy, które tutaj były formułowane; autorom referatów za ich przygotowanie i za wygłoszenie, czyli za danie nam takiej merytorycznej substancji dla prac konferencji.

Myślę, że dokonaliśmy w trakcie dyskusji i w trakcie całej konferencji przeglądu prawie wszystkich istotnych wątków i problemów, które wiążą się z zagadnieniem prezydentury. Ale jednocześnie chciałbym podkreślić, że konferencja to nie tylko słowa, myśli, które tutaj zostały wypowiedziane, sformułowane, to nie tylko wreszcie materiały, bez względu na to jak są cenne, opublikowane w związku z konferencją – najważniejsza jest refleksja, która została wzbudzona w związku z referatami i wypowiedziami uczestników konferencji, i na marginesie tych referatów, na tle całej interesującej dyskusji.

A więc konferencja winna spełniać swoje zadania nie tylko na dziś, ale również w przyszłości. Chcę jeszcze raz bardzo serdecznie podziękować za udział, mając nadzieję, że będziemy się w tym gronie jeszcze nieraz spotykać, dyskutując na temat interesującej materii konstytucyjnej w trakcie przygotowań nowej, pełnej konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej. Dziękuję uprzejmie. (*Oklaski*)

Przewodniczący:

Dziękuję, Panie Profesorze.

Przewodniczący profesor Wacław Szyszkowski:

Konferencja dobiega końca.

Muszę się tutaj przyznać do błędu. Kiedy otrzymałem zawiadomienie, że konferencja, że ta sesja się odbędzie, w pewnym sensie doznałem uczucia niechęci, jeszcze jedna konferencja, jeszcze jedno posiedzenie, strata czasu, na którym będziemy znowu wałkować rzeczy ogólnie znane.

Ale już w pierwszej godzinie wczoraj stwierdziłem, że byłem w błędzie. Konferencja była bardzo ciekawa. Mogę powiedzieć tutaj bez żadnej przesady, że ta konferencja, jej wkład, będzie wysokim wkładem dla nauki prawa konstytucyjnego.

Ten dokument, ta książka, to jest właściwie nie tyle zeszyt, to jest książka, która ma ponad 100 stronic. Ta książka będzie uznana na pewno za bardzo poważną pozycję bibliograficzną prawa konstytucyjnego.

Proszę państwa, również i wypowiedzi referentów były bardzo ciekawe, bardzo śmiałe, bardzo konstruktywne i to też mogę tutaj jako przewodniczący stwierdzić.

Chciałbym tutaj wyrazić podziękowanie. Mogę wyrazić podziękowanie chyba nie tylko w swoim imieniu, ale w imieniu wszystkich ludzi nauki, wszystkich profesorów, którzy byli zaproszeni, brali udział w dzisiejszej konferencji.

Wydaje mi się, że również muszę tutaj podziękować gospodarzom. Bo przecież gospodarzem jest Komisja Konstytucyjna Senatu. I najwyższe wyrazy uznania dla panów, którzy byli obecni.

Muszę tutaj ze smutkiem stwierdzić nieobecność senatora profesora Leszka Piotrowskiego. Żałujemy, że go nie ma i odpowiednio może biuro, organizacja dzisiejszego posiedzenia, może prześle odpowiednie pismo senatorowi Leszkowi Piotrowskiemu z wyrazami żalu, że go nie było i wyrazami życzeń szybkiego powrotu do zdrowia.

Również wydaje mi się, że należy się specjalne od nas podziękowanie, od profesorów, pani Alicji Grześkowiak, która też ma tytuł profesora, za to, że ona, to jest przecież nasz architekt dzisiejszego i wczorajszego zebrania.

Również w stosunku do panów senatorów, którzy dłużej, czy krócej byli obecni i brali udział w naszym zebraniu. A więc przede wszystkim wicemarszałek Ślisz, senator Walerian Piotrowski – przewodniczący. Bardzo nam było miło, wielki zaszczyt dla nas profesorów, że razem byliśmy i razem obradowaliśmy, senator Stępień, senator Jesionek, senator Musiał i senator Węgrzyn.

Wielką radością było, że mogliśmy razem obradować, że byliśmy przez te dwa dni razem.

Jeszcze jest jedna osoba, którą chciałbym wymienić, która ma tytuł również i profesorski i inny tytuł, którą chciałem specjalnie uhonorować. Jest to nasz pierwszy sędzia, to jest nasz I prezes Sądu Najwyższego Adam Strzembosz. Cieszymy się, że był z nami, wielkim to było dla nas zaszczytem.

Cóż więcej można powiedzieć? Tym akcentem optymistycznym chciałem zakończyć, oby tego rodzaju konferencji było na przyszłość więcej.

Przewodniczący:

Proszę bardzo, pani marszałek Alicja Grześkowiak:

Wicemarszałek Alicja Grześkowiak:

Panie Przewodniczący! Wielce Szanowne Panie i Panowie! To słowo, którym chciałabym zakończyć nasze spotkanie brzmi po prostu „dziękuję”. Dziękuję wielce szanownym paniom i panom, dziękuję uczonym polskim za to, że zechcieli tutaj przyjść, przedstawić nam swoje myśli, przedstawić nam swoje koncepcje.

Zawsze staję w wielkiej pokorze przed prawdziwą nauką. I sądzę, że nam ustawodawcom też trzeba tej pokory w procesie tworzenia prawa, zwłaszcza prawa tak zasadniczego, jak konstytucja, która urządzi życie całej wspólnoty państwowej.

Dlatego dziękuję za te wszystkie wspaniałe referaty. Przyznam, że dla mnie to świetna lekcja, sądzę, że dla nas wszystkich. My jeszcze wiele powinniśmy się nauczyć, by to, co robimy było bezbłędne; bezbłędne z punktu widzenia prawa konstytucyjnego wtedy, gdy piszemy nową konstytucję albo kiedy wnosimy nowe-

lizację do obowiązujących ustaw o poziomie konstytucyjnym.

Czasami cechuje nas pycha i to jest naszym wielkim grzechem, ale sądzę, że powinniśmy razem pracować, bo tak już jest, że mądrość nie jest tylko mądrością jednej osoby, na mądrość ustawodawcy składa się na pewno mądrość uczonych naszych i uczonych światowych.

Dziękuję bardzo za to, że zechcieliście państwo tę swoją mądrość nam dzisiaj tutaj przedłożyć. My z niej na pewno korzystać będziemy.

Szczególne słowa podziękowania chciałam skierować również i do przedstawiciela trzeciej władzy. Bardzo proszę tutaj, moja prośba do świata nauki, proszę nie zapominać, tak jak nam się zdarza często zapominać, że Monteskiusz zaproponował trójpodział władzy, a władza sądownicza jest też bardzo ważną władzą w państwie.

Cieszę się, Panie Profesorze, że pan profesor spędził z nami, myślę, że owocnie, ten czas, przysłuchując się jak władza ustawodawcza chce słuchać mądrości polskich uczonych na temat szefa władzy wykonawczej, na temat prezydenta.

Cieszę się bardzo również z tego, że obecna była na naszej konferencji Kancelaria Prezydenta. To bardzo ważne wiedzieć, co sądzą uczeni o urzędzie prezydenckim zwłaszcza teraz, kiedy pewna ustawodawcza transformacja tego urzędu nastąpiła i być może następować będzie w nowej konstytucji. Stąd też moja radość, że przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego tak uważnie wsłuchiwał się w państwa wywody.

Zakończyłabym może optymistycznie. Sądzę, że ta nasza wspólna praca jest dobrym prognostykiem, że jednak ta nasza pycha ustawodawcy legislatora, który już wszystko wie, więc nie musi słuchać tego, co mówią ludzie mądrzy, że ta nasza pycha może nie jest nieodwracalna. Chcemy korzystać z państwa wiedzy i tę wiedzę wprowadzać przy tworzeniu przez nas praw. Dziękuję bardzo. (Oklaski.)

Słowa podziękowania chciałam skierować również do tych, którzy pomogli nam tę konferencję zorganizować. Inspiracją był na pewno pan prof. Witkowski – dziękuję bardzo.

Ale również chciałam podziękować Kancelarii Senatu. Jest akurat z nami pan minister, który też uczestniczył częściowo w naszych obradach. Dziękuję panu, Panie Ministrze za to, że naprawdę na wysokim poziomie konferencja została przygotowana.

Dziękuję tym wszystkim, którzy do tego się przyczynili i wszystkim pracującym w Kancelarii Senatu. Dziękuję bardzo. (Oklaski.)

Przewodniczący profesor Wacław Szyszkowski:

Proszę państwa, słuchając ostatniego słowa profesora i marszałek Alicji Grześkowiak muszę powiedzieć, że jestem wzruszony, jestem przekonany, że to wzruszenie ogarnie wszystkich nas tutaj obecnych.

W tym stanie rzeczy nic innego nie mogę powiedzieć, tylko bardzo krótko: Najwyższe wyrazy uznania i podziękii dla organizatorów dzisiejszej konferencji. (Oklaski.)

Senator Walerian Piotrowski:

Panie Profesorze, ja się jeszcze dobijam do głosu po to, by powiedzieć, że w naszym spotkaniu brali udział dwaj posłowie: pani poseł Teresa Bazała do ostatniej chwili i pan poseł Jerzy Jaskiernia.

Chcę także dać wyraz ocenie, że liczna nieobecność tych, do których była adresowana ta konferen-

cja również, nie jest świadectwem lekceważenia. Ona wynika z wielorakich przyczyn. A myśl dzisiejszej konferencji będzie obecna w postaci tego zeszytu.

Wyrażam nadzieję, że w takiej czy innej konstelacji w pracach nad konstytucją będziemy się spotykać często. Dziękuję państwu za wszystko.

**Przewodniczący
profesor Wacław Szyszkowski**

Po tym optymistycznym akcencie mogę tylko zamknąć zebranie. Dziękuję.

(Zakończenie konferencji w dniu 23 lutego 1993 o godzinie 13 min 35)

Spis wystąpienia w trakcie konferencji

„Instytucja prezydenta we współczesnym świecie”

w dniach 22 i 23 lutego 1993 r,

senator Jerzy Stępień	3	profesor Dariusz Górecki	38
wicemarszałek Alicja Grześkowiak	3	przewodniczący	
przewodniczący		profesor Wacław Szyszkowski	42
profesor Wacław Szyszkowski	4	profesor Jerzy Pietrzak	42
profesor Ewa Gdulewicz	4	przewodniczący	
przewodniczący,		profesor Wacław Szyszkowski	45
profesor Wacław Szyszkowski	7		
profesor Zbigniew Witkowski	7	(przerwa od godz. 10 min. 10 do godz. 10 min. 22)	
przewodniczący		profesor Tadeusz Szymczak	46
profesor Wacław Szyszkowski	11	przewodniczący	
(przerwa od godz. 11 min. 49 do godz. 12 min. 09)		profesor Wacław Szyszkowski	49
doktor Anna Łabno-Jabłońska	11	profesor Michał Domagała	49
przewodniczący		przewodniczący	
profesor Wacław Szyszkowski	15	profesor Wacław Szyszkowski	53
doktor Anna Łabno-Jabłońska	15		
przewodniczący		(przerwa od godz. 12 min. 11 do godz. 12 min. 17)	
profesor Wacław Szyszkowski	15	profesor Zdzisław Jarosz	54
doktor Jan Galster	15	przewodniczący	
przewodniczący		profesor Wacław Szyszkowski	56
profesor Wacław Szyszkowski	19	wicemarszałek Alicja Grześkowiak	56
doktor Krzysztof Skotnicki	19	przewodniczący	
przewodniczący		profesor Wacław Szyszkowski	57
profesor Wacław Szyszkowski	22	profesor Stanisław Gebethner	57
(przerwa od godz. 13 min. 34 do godz. 15 min. 05)		przewodniczący	
doktor Ryszard Krawczyk	22	profesor Wacław Szyszkowski	60
przewodniczący		minister Stanu w Kancelarii Prezydenta RP	
profesor Wacław Szyszkowski	26	Lech Falandysz	60
doktor Witold Brodziński	26	przewodniczący	
przewodniczący		profesor Wacław Szyszkowski	60
profesor Wacław Szyszkowski	28	wicemarszałek Alicja Grześkowiak	60
profesor Leszek Garlicki	28	przewodniczący	
przewodniczący		profesor Wacław Szyszkowski	60
profesor Wacław Szyszkowski	35	senator Walerian Piotrowski	60
(przerwa od godz. 16 min. 30 do godz. 16 min. 50)		przewodniczący	
profesor Stanisław Gebethner	35	profesor Wacław Szyszkowski	61
przewodniczący		profesor Michał Domagała	61
profesor Wacław Szyszkowski	36	przewodniczący	
senator Walerian Piotrowski	36	profesor Wacław Szyszkowski	61
przewodniczący		profesor Zbigniew Witkowski	61
profesor Wacław Szyszkowski	37	przewodniczący	
(wznowienie posiedzenia w dniu 23 lutego 1993 r.		profesor Wacław Szyszkowski	62
o godz. 9.00)		wicemarszałek Alicja Grześkowiak	63
przewodniczący		przewodniczący	
profesor Wacław Szyszkowski	38	profesor Wacław Szyszkowski	63
		senator Walerian Piotrowski	64
		przewodniczący	
		profesor Wacław Szyszkowski	64

(Zakończenie konferencji o godz. 13 min. 35)

