

*Tadeusz Szymczak*

## **INSTYTUCJA PREZYDENTA W ŚWIETLE ODPOWIEDZI NA ANKIETĘ KOMISJI KONSTYTUCYJNEJ SENATU RP**

### **I**

Każdy kto sięgnie po senacką Ankietę Konstytucyjną i spróbuje poddać ją analizie, stanie przed wyborem metody postępowania. Jest to bowiem materiał niezmiernie zróżnicowany pod względem treści i formy. Nie uporządkowały go starannie przygotowane pytania ani uwagi Komisji Konstytucyjnej Senatu. Jak można się było spodziewać, autorzy odpowiedzi często kierowali się własnymi zainteresowaniami, znajomością poszczególnych zagadnień i — o czym piszą w listach przewodnich — możliwościami czasowymi. Nie wszystkie odpowiedzi obejmują całość Ankiety. Wiele z nich ogranicza się do wybranych zagadnień, np. praw i wolności obywateli, zagadnień ustrojowo-prawnych rozumianych bardzo ogólnie, czy wreszcie dawania rad, co do zakresu regulacji prawnej i budowy przyszłej ustawy zasadniczej.

Zdaję sobie sprawę, że ja także dokonałem mniej lub bardziej usprawiedliwionej selekcji, poddając analizie odpowiedzi na wybrane pytania. Postąpiłem tak z dwu powodów: po pierwsze — od bardzo dawna interesuję się instytucją prezydenta, a co się z tym wiąże, władzą wykonawczą w rozumieniu trójpodziału władz, po drugie — nie czułem się na siłach poddania analizie całości materiału, przy okazji krótkiego opracowania. Co do tego ostatniego, to nie wykluczam możliwości powtórnego zainteresowania się wynikami Ankiety; tym razem z pewnością potraktuję je całościowo. Pomimo różnych zastrzeżeń — także tych, które przedstawiłem w tekście — jest to materiał niezmiernie wartościowy. Należy jedynie żałować, że nie wszyscy adresaci Ankiety zdobyli się na odpowiedź, co można tłumaczyć na różne sposoby. Nie bez pewnej winy są

sami organizatorzy Ankiety, którzy między innymi listę adresatów sporządzili bez jakiegoś, a w tym wypadku koniecznego, klucza (piszę o tym przy innej okazji).

Pomysł rozpisania Ankiety powstał na drugim posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Senatu (10 I 1990 r.). Niecały miesiąc później (6 II 1990 r.) podobny projekt ustalenia pytań, z którymi należy zwrócić się do społeczeństwa, zgłosił przewodniczący Komisji Konstytucyjnej Sejmu, na jej pierwszym (zamkniętym) posiedzeniu. Komisja poinformowana o wcześniejszym podjęciu podobnej decyzji przez Komisję Konstytucyjną Senatu odstąpiła od rozpisania ankiety. Jak trafnie powiedziała posłanka Hanna Suchocka: „Nie powinniśmy chyba działać konkurencyjnie, tworzymy bowiem jeden parlament”. Dziś po wielu innych doświadczeniach i upływie czasu można powiedzieć, że komisje te nie nawiązały ściślejszych kontaktów, a wyniki Ankiety nie były przedmiotem analizy Komisji sejmowej. Prezydium Komisji senackiej ustaliło z przewodniczącym Komisji sejmowej, posłem Bronisławem Geremkiem, że z Ankieta Konstytucyjną wystąpi tylko Komisja Konstytucyjna Senatu, „Kierując ją do Polaków — wybitnych znawców prawa i polityków oraz do Episkopatu Polski”. Komisja Konstytucyjna Sejmu miała przeprowadzić konsultację społeczną nad założeniami nowej Konstytucji.

Opracowując Ankieta — o czym napisał we wstępie do omawianego wydawnictwa senator Jerzy Pietrzak — „Wzorowano się poniekąd na Ankiecie Konstytucyjnej rozpisanej w 1931 r. przez ówczesną Komisję Konstytucyjną Sejmu”. Inaczej niż w Ankiecie z 1931 r., której kwestionariusz obejmował całość materii konstytucyjnej, pytania w Ankiecie senackiej sformułowano w sposób bardziej ogólny i uwzględniono w nich tylko najważniejsze i najbardziej dyskusyjne zagadnienia konstytucyjne. I rzecz bardzo istotna, przed wojną Ankieta pochodziła od Sejmu, a zaproszenia sygnowane przez marszałka Sejmu skierowano tylko do znawców prawa konstytucyjnego. Odpowiedziało 18 osób oraz zbiorowo Towarzystwo Prawnicze w Warszawie, jak również Episkopat Polski przekazał Rządowi, Sejmowi i Senatowi oraz innym zainteresowanym osobom materiał pt. *Uwagi Episkopatu Polskiego*.

Nawiązanie do wzorów wcześniejszych w niczym nie osłabia oryginalnej wartości senackiej Ankiety Konstytucyjnej. Projekt Ankiety (redakcja pytań) opracowany przez Alicję Grześkowiak — Przewodniczącą Komisji Konstytucyjnej Senatu RP i senatora Jerzego Pietrzaka, przyjęty został przez Komisję Konstytucyjną Senatu RP 1 III 1990 r.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ankieta konstytucyjna Komisji Konstytucyjnej Senatu RP, opublikowana została w wydawnictwie: *Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu Rzeczypospolitej Polskiej*, [cyt. w tekście jako Pr. KK] Zeszyt 2, red. J. Pietrzak, Poznań—Warszawa 1990.

## II

Ankieta składa się z 4 części: I. *Zagadnienia ogólne*, II. *Ustrój polityczny i gospodarczy*, III. *Prawa i obowiązki obywateli*, IV. *Zmiana konstytucji*. Poszczególne rozdziały dzielą się na następujące punkty, których przedstawienie z pewnością przybliży nam ogólne założenia i oczekiwania twórców ankiety.

I. *Zagadnienia ogólne*: 1. Jaki charakter powinna mieć preambuła konstytucji? 2. Czy konstytucja powinna określić wartości, na których opiera się państwo? (Jeżeli tak — jakie to winny być wartości?); 3. Czy konstytucja powinna być przede wszystkim aktem politycznym, programowym czy jurydycznym? 4. Jaki powinien być zakres materii konstytucyjnej?

II. *Ustrój społeczny, polityczny i gospodarczy*: 1. Czy konstytucja powinna stać na stanowisku trójpodziału władz? 2. Źródła prawa; 3. Parlament — charakter i kompetencje Sejmu i Senatu; 4. Zasady systemu wyborczego — ordynacja wyborcza do Sejmu i Senatu; 5. Prezydent — wybór, kadencja, zakres władzy, uprawnienia wobec parlamentu i rządu, odpowiedzialność; 6. Rząd i administracja państwowa; 7. Wymiar sprawiedliwości — podstawowe zasady, struktura, gwarancja sprawiedliwości; 8. Samorząd terytorialny; 9. Zasady ustroju społecznego i gospodarczego.

III. *Prawa i obowiązki obywateli*: 1. Zakres konstytucyjnej regulacji praw obywateli; 2. Katalog praw i obowiązków obywateli; 3. Konstytucyjne gwarancje ochrony praw obywateli.

IV. *Zmiana konstytucji*: 1. Tryb nowelizacji i uchwalenia nowej konstytucji<sup>2</sup>.

Senacka ankieta — jak już zaznaczyłem — skierowana została do szerszego grona — 32 osób, wśród których pracownicy stanowili niewielką grupę — w sumie 15 osób, w tym jeden konstytucjonalista (dane ustalone według listy adresatów Ankiety). Na Ankietę do dnia 1 XII 1990 r. odpowiedziało 20 osób oraz Episkopat Polski. W tym składzie prawnicy stanowili już połowę. Bez komentarza, jedynie dla ścisłości odnotowuję, że 10 odpowiedzi na Ankietę pochodzi od osób mieszkających stale za granicą. Rozważania te można snuć dalej, bowiem zastanawiającym jest, jakie przyczyny sprawiły, że ponad jedna trzecia zaproszonych

<sup>2</sup> Redakcja przeprowadzona została na podstawie propozycji ekspertów Komisji Konstytucyjnej Senatu RP: prof. Andrzeja Ajnenkiela, doc. Mariana Kallasa, dr Mariana Krukowskiego, prof. Michała Pietrzaka, prof. Wacława Szyszkowskiego i prof. Zygmunta Ziemińskiego.

(adresatów Ankiety) nie odpowiedziała. Takiej analizy nie znalazłem w omawianej publikacji. Nie wiem także, czy dyskutowano nad tym na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Senatu RP.

Dalszym zagadnieniem jest potrzeba analizy, a może nawet oceny poszczególnych odpowiedzi, zarówno co do objętości, jak i strony merytorycznej. Pomijam łatwy do uchwycenia fakt, że różnią się one pod jednym, jak i drugim względem. Podobnie rzecz się ma ze sposobem traktowania całościowego charakteru odpowiedzi. Jest do pewnego stopnia usprawiedliwione, że niektóre osoby — w zależności od swych zainteresowań, a niekiedy wiedzy — odpowiadały tylko na wybrane pytania. Bywa i tak, że z powodu innych zajęć (niektórzy piszą o tym w listach przewodnich) wypowiedzi swoje traktują skrótowo, dając do zrozumienia, że w bardziej sprzyjających okolicznościach mieliby więcej do powiedzenia<sup>3</sup>. Można w związku z tym zadać pytanie, czy Ankieta objęła wszystkie istotne zagadnienia? Może twórcy Ankiety z 1931 r. byli bliżej celu, traktując rzecz szerzej, i co okazuje się istotne — trafniej dobierając adresatów Ankiety.

Nie wszystkie odpowiedzi na Ankietę zawierają uzasadnienia lub bardziej pogłębione refleksje naukowe. Nie jest to zarzut, ale konieczne wyjaśnienie stanu materiału, na którym oparłem swoją analizę. Zdarzają się także wypowiedzi świadczące o zaangażowaniu społecznym i politycznym piszących. Nierzadko autorzy odpowiedzi nawiązują do faktów historycznych i związanych z tym przeżyć osobistych. Na osobne potraktowanie zasługuje język niektórych wypowiedzi, a zwłaszcza stylistyka i stosowana terminologia.

### III

Jak zaznaczyłem na początku, nie wszystkie odpowiedzi dotyczą interesujących mnie zagadnień — prezydenta, rządu i administracji. Nie mogę jednak pominąć tych wypowiedzi, które aczkolwiek skupione wo-

---

<sup>3</sup> Każdy uczestnik Ankiety otrzymał list, który zawierał między innymi następujące wskazówki: „Komisja Konstytucyjna Senatu Rzeczypospolitej Polskiej pragnie zasięgnąć opinii Polaków — wybitnych znawców prawa i polityki z Kraju i Zagranicy — co do tego, na jakich założeniach powinna opierać się nasza Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Zwracamy się do Szanownego Pana z uprzejmą prośbą o udzielenie nam odpowiedzi na pytania Ankiety Konstytucyjnej wraz z argumentacją na rzecz formułowania stanowiska. [...] Z uwagi na przyspieszenie prac nad Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, Komisji bardzo zależy na tym, by uzyskać odpowiedzi możliwie szybko, w terminie do jednego miesiąca”. [Por. Pr. KK, s. 7].



kół innych pytań, wnoszą tak wiele do rozważań nad przyszłą konstytucją. Zapoznałem się również z odpowiedziami fragmentarycznymi i czasami bardzo lakonicznymi uwagami, których autorzy z różnych przyczyn (najczęściej podawane — to brak czasu, zbyt krótki termin, bieżące obowiązki i np. wyjazdy zagraniczne), czasami zaś wprost powołując się na swoje zainteresowania, skupiali uwagę na pewnych zagadnieniach, ograniczając lub pomijając formułowanie odpowiedzi na inne pytania.

Ogólny charakter ma odpowiedź na Ankietę Konstytucyjną Episkopatu Polski, składająca się z dwu części. Pierwsza [Pr. KK, załącznik 1], to: *Stanowisko Episkopatu Polski w sprawie założeń aksjologicznych nowej konstytucji*, w skład którego wchodzi następujące rozdziały: 1. Wartości podstawowe w konstytucji; 2. Normatywny charakter konstytucji; 3. Katalog praw przyrodzonych; 4. Państwo a Kościół katolicki. Druga [Pr. KK, załącznik 2] — *Katolickie postulaty konstytucyjne*: Wstęp; 1. Praźródło prawa i władzy; 2. Człowiek w państwie i wspólnocie społecznej; 3. Rzeczpospolita i Kościół; Zakończenie. Ta druga część — to dokument przedłożony Rządowi w 1947 r., który chociaż sporządzony przed laty — zdaniem Episkopatu Polskiego — „w znanym powszechnie kontekście społeczno-politycznym zachował jednak swą pełną aktualność” [Pr. KK, s. 10].

Bogactwo zagadnień zawartych w obydwu częściach odpowiedzi Episkopatu z pewnością stanie się źródłem, do którego będą nawiązywali twórcy senackiego projektu konstytucji. Wiele z nich odnosi się bezpośrednio do rozważań nad prawem konstytucyjnym, np.: „Podstawowym zadaniem ustawodawcy powinno być potwierdzenie w normach konstytucyjnych przyrodzonych i niezbywalnych praw osoby, wspólnot ludzkich oraz wspólnoty obywateli państwa. Nauka Kościoła postrzega bowiem człowieka nie jako egoistyczną jednostkę, wolną od więzów społecznych, ale uznaje, że człowiek może prawidłowo rozwijać swoją osobowość tylko we wspólnocie ludzkiej, która stwarza po temu warunki. i wobec której ma wiążące się z tym obowiązki” [Pr. KK, s. 12]. Stojąc na stanowisku, że konstytucja powinna stanowić solidną podstawę dla całego systemu prawa — zdaniem Episkopatu — system ten można przedstawić jako zbiór określonych reguł (wymienia się trzy). Wedle trzeciej „reguły”, „Przepisy konstytucyjne powinny mieć charakter normatywny, a nie deklaracyjny, tzn. postanowienia konstytucji, potwierdzające prawa przyrodzone, wiążą wszystkie organy państwowe i są stosowane bezpośrednio — każdy kto stwierdzi, że zostały naruszone jego prawa przyrodzone, może wnieść odpowiednią skargę do sądu” [Pr. KK, s. 12]. Zdaniem autorów, ważnym zabiegiem legislacyjnym byłoby ściśle powiązanie danego prawa przyrodzonego z odpowiednim obowiązkiem organów państwa lub innych podmiotów.

Przypuszczam, że przykładem odpowiedzi „pośrednio” satysfakcjonujących twórców Ankiety, jest materiał nadesłany przez o. Józefa Innocentego Marię Bocheńskiego OP (Fryburg). Poza listem składa się ona z dwu części. Załącznika 1 — odpowiedź na Ankietę konstytucyjną, oraz załącznika 2 — fragment rozprawy z: J. M. Bocheński, *O sensie życia...*, Freiburg w Breisgau, (wydawnictwo Herder) 1987, s. 104—112 (tekst napisany w 1960 r.).

Należy mieć nadzieję, że przedstawione rozważania — podobnie jak i uwagi bardziej jurydyczne — zostaną wykorzystane przez Komisję Konstytucyjną, w chwili redagowania projektu ustawy zasadniczej. J. M. Bocheński, zdając sobie sprawę z trudności w odbiorze jego tez (np. treści artykułu), wyjaśnił co następuje: „Chodzi tu o pięć myśli, które dzielą się na dwie grupy nierównej wagi. Dwie pierwsze — myśl naukowa i myśl humanistyczna — zdają się posiadać walor aksjomatu: nie mają dalszego uzasadnienia i też nie potrzebują go, ponieważ przedstawiają się jako ewidentne. Natomiast trzy pozostałe mają charakter pochodny. Mianowicie myśl trzecia — społeczno-demokratyczna — wywodzi się *a priori* z drugiej, podczas gdy dwie ostatnie otrzymane z myśli trzeciej i drugiej posługują się wynikami doświadczenia” [Pr. KK, s. 21].

W załączniku pierwszym o. J. M. Bocheński zawarł kilka uwag dotyczących podstawowych wartości „a) zachodnioeuropejskiej demokracji, ze szczególnym uwzględnieniem, b) specyficznie polskich” [Pr. KK, s. 20]. Dla przykładu takich, jak założenie, że prawo państwowe opiera się na zasadach „etyki chrześcijańskiej, prawa rzymskiego i zachodnioeuropejskiej demokracji” [Pr. KK, s. 20]. Dalej następuje bardziej szczegółowe wyliczenie tych wartości. Na koniec, odpowiadając na pytanie, czy konstytucja powinna być przede wszystkim aktem politycznym, programowym, czy jurydycznym, autor odpowiada — „jurydycznym”.

Bezspornie twórczy charakter mają odpowiedzi Jerzego Wróblewskiego (Łódź), który pisze: „Ograniczyłem się do wypowiedzi na (I) zagadnienie ogólne, (II) w ramach ustroju społecznego, politycznego i gospodarczego omawiam system źródeł prawa, zagadnienie wymiaru sprawiedliwości wraz z gwarancjami praworządności, oraz (III) formułuję kilka uwag co do regulacji praw i obowiązków obywatelskich...”. Autor skromnie dodaje, że „odpowiedzi formułuje w sposób nader zwięzły, bez rozwiniętego uzasadnienia”. Wypada zaznaczyć, że w porównaniu z niektórymi odpowiedziami, w ramach zapowiadzianych ograniczeń, właśnie profesor Wróblewski przedstawił niezmiernie cenne rozważania wsparte przemyślanymi przykładami naukowymi.

Podobnie wyjątkową wartość dla dalszych prac nad projektem konstytucji ma odpowiedź profesora Wacława Szuberta (Warszawa), który zwraca uwagę na fakt, że pytania sformułowane w ankiecie były po-

mocne w opracowaniu tekstu, co stanowi pochwałę dla jej autorów. Ale jak podkreślił profesor, nie podejmuje wszystkich tematów wymienionych w ankiecie, lecz koncentruje się na tych, co do których odczuwał szczególną potrzebę wypowiedzenia się. Z uwagi na to, że tematy te zostały uwidocznione wśród tytułów, które ze względu na wyjątkową wagę opracowania, wymieniam w przyjętej kolejności: I. Uwagi ogólne, II. Źródła i zasady tworzenia prawa, III. Ustrój społeczno-gospodarczy, IV. Prawa i obowiązki obywateli, V. Czas i tryb uchwalenia konstytucji.

Do grupy krótkich, dotyczących ogólnych zasad konstytucyjnych, wspartych jedynie kilkoma dodatkowymi uwagami, odnieść można odpowiedź Wojciecha Wasilutyńskiego (Reye, Nowy Jork). Obok innych ciekawych spostrzeżeń i sugestii o charakterze ogólnym, na uwagę zasługuje następująca rada: „Konstytucja nie powinna określać wartości, na których opiera się państwo. Jeżeli spróbuje je skodyfikować sama, to stworzy coś w rodzaju pseudoreligii państwowej. Jeżeli powoła się na wartości religijne, to uczyni arbitrem konstytucyjnym Kościół. Ani jedno, ani drugie nie jest dobre, jedno i drugie nie jest potrzebne” [Pr.KK, s. 153]. Również oryginalne jest stwierdzenie: „Senat jest potrzebny tam, gdzie jest federacja i chodzi o obronę praw słabszych jej członków, albo gdzie są bardzo ugruntowane instytucje przeddemokratyczne godne zachowania. W Polsce nie ma potrzeby Senatu” [Pr.KK, s. 154].

Podobnie, bardzo ogólnie wypowiedział się Włodzisław J. Wagner (Detroit), dla którego: „Konstytucja musi być i jest zarówno aktem prawnym, jak i politycznym. Nie wspominałbym elementu programowego” [Pr.KK, s. 149]. Odpowiadając na pytanie: Czy konstytucja powinna stać na stanowisku trójpodziału władz?, autor napisał: „Jako ogólna zasada — tak, ale nie w sposób dogmatyczny. Pewne ważne wyjątki, dopuszczone w wielu krajach demokratycznych, winny być przyjęte”. W przypadku instytucji prezydenta stosowanie tych „wyjątków” — zdaniem autora — może przybrać następujące formy: „Prezydent państwa, bądź traktowany jako głowa państwa, stojąca ponad trzema gałęziami władzy, bądź jako kierownik władzy wykonawczej, powinien mieć prawo łaski (czynność sądownicza). Parlament winien zatwierdzać budżet (który zostanie wykonany przez władzę wykonawczą), a Senat — wyrażać zgodę na ratyfikowanie umów międzynarodowych (co jest zasadniczo czynnością władzy wykonawczej). Prezydent powinien mieć prawo weta wobec ustaw (czynność ustawodawcza)”.

Konsekwencją takiego pojmowania zasady podziału władzy są dalsze wskazówki określające pozycję prezydenta. Jak podkreśla W. J. Wagner, dla większej powagi i silnej pozycji prezydent winien być wybierany przez cały naród. W swej argumentacji — podobnie jak czynią to niektórzy inni odpowiadający na Ankietę — autor odwołuje się do prak-

tyki Francji za de Gaulle'a, gdzie „system amerykański został przyjęty i zdał egzamin”. Pewne wątpliwości zgłasza co do tradycyjnych długości kadencji prezydenta (francuski — 7 lat jest zbyt długi, amerykański 4 lata — zbyt krótki). Za optymalną cezurę autor uznał sześćioletnią kadencję prezydenta w Polsce.

Profesor W. J. Wagner nie określa szczegółowo kompetencji prezydenta, te natomiast, które przedstawił, odbiegają nieco od wcześniej przyjętej zasady swoistej nadrzędności prezydenta. W przedstawionej wizji zakres władzy prezydenta sprowadzany jest do mianowania premiera i na jego wniosek gabinetu, z koniecznością zatwierdzania przez parlament; a zaraz potem pojawia się bardzo ogólne stwierdzenie, że do prezydenta należy kontrola nad wszystkimi gałęziami władzy, według przepisów ustalonych ustawami. Ponadto do niego należałoby odwoływanie rządu, o ile stracił zaufanie parlamentu. Oczywiście z szerokiego katalogu kompetencji autor jedynie wymienia zawieranie i ratyfikację umów międzynarodowych (za zgodą Senatu) i zwierzchnictwo sił zbrojnych. Na podstawie przedstawionych, bardzo skąpych danych, można mówić o jakimś umiarkowanym modelu prezydenta, niezależnie od tego, że autor w odniesieniu do teorii podziału władz wyznacza mu pozycję uprzywilejowaną.

Niewątpliwie inaczej niż pozostali, zwięźłą wypowiedź sformułował Leszek Kołakowski (Oxford): „Jestem przeciwnikiem systemu prezydenckiego — przynajmniej dla Polski” [Pr.KK, s. 91]. „Sądzę — pisze dalej — że prezydent powinien być głową państwa, bez władzy wykonawczej, jego wpływ na politykę byłby wtedy zależny od jego osobistego autorytetu, nie zaś od powierzonego mu zakresu władzy. Tym samym nie ma powodów, by był wybierany w głosowaniu powszechnym — gdyż prezydent, który nie rządzi, nie musi być tak wybierany (kontraprzypkładem jest Austria jednakże). W przeciwnym wypadku wybory prezydenckie stałyby się głównym wydarzeniem politycznym; konkurencja dwóch czy trzech osób skoncentrowałaby wszystkie napiętności polityczne, a konstytucyjne trudności mogłyby być ogromne, gdyby prezydent i parlament były w politycznie przeciwstawnych obozach (problem francuski). Byłbym zatem za wyborem głowy państwa przez obie izby parlamentu” [Pr.KK, s. 91]. W pewnym sensie obawy te znalazły potwierdzenie w kampanii grudniowych wyborów prezydenckich. Dopelnieniem przedstawionej koncepcji jest z pewnością wizja działalności Trybunału Konstytucyjnego, który obok czuwania nad zgodnością ustaw z konstytucją i prawa do zaskarżania ich w wypadku niezgodności, „miałby prawo badać zgodność działań prezydenta z konstytucją i byłby w mocy oskarżać go o sprzeniewierzenie się jej zasadom” [Pr.KK, s. 91].

Jeszcze inaczej na zagadnienie to spojrzal Stefan Grzybowski,



który w krótkim tekście przedstawił dwa systemy: wybór w powszechnym głosowaniu (długa kadencja, szeroki zakres uprawnień oraz ogólniej określona odpowiedzialność), albo też wybór przez parlament (krótszy okres, mniej rozległa władza, bardziej określona odpowiedzialność). Profesor przy tym ostrzega, że łączenie elementów jednego i drugiego z tych systemów stwarza sytuację niejasną, nastrożającą wątpliwości — jest chorym kompromisem wywołującym sprzeczność ujęcia i praktyki. Wskazując na wielkie znaczenie cech danego społeczeństwa, w tej sytuacji autor skłaniałby się do propagowania wyboru przez Zgromadzenie Narodowe Sejmu i Senatu, i co w tym wszystkim najistotniejsze — propozycje zmierzają do oddzielnego liczenia głosów i potrzebie 3/4 głosów jednego z tych ciał (któregokolwiek) oraz zwykłej większości drugiego. Nie została jednak sprecyzowana dokładnie „władza (uprawnienia) i odpowiedzialność, ale w każdym razie — zdaniem profesora — władza powinna być szeroka, ale nie arbitralna, a możliwość odpowiedzialności niezbyt pochopna” [Pr.KK, s. 87]. Ten niekonwencjonalny lub zbliżony sposób wyboru prezydenta, nie spotykany w literaturze przedmiotu i w naszej praktyce konstytucyjnej, nie został zaproponowany przez żadnego z pozostałych autorów odpowiedzi. Trudno przewidzieć skutki jego zastosowania, a dziś — po doświadczeniach ostatnich wyborów prezydenckich — wątpliwości te narastają.

Mniej kategoryczne, rozpisane na różne warianty, są refleksje na temat instytucji prezydenta, zgłoszone przez Wojciecha Wasiutyńskiego. Autor zakłada np., że jeżeli pod nazwą tej instytucji rozumieć urząd reprezentacyjny, połączony z pewnym autorytetem moralnym, „to prezydent winien być wybierany na długi okres, może nawet dożywotnio, przez jakieś dostojne grono elektorów” [Pr.KK, s. 154]. W przypadku zaś gdyby miał być szefem władzy wykonawczej, to znaczy samodzielny (jak w Ameryce), czy współdziałającym z parlamentem (jak we Francji), czy wreszcie szefem części administracyjnej, np. wojska i policji (jak obecnie w Polsce), „to musi być wybierany na krótki okres, raczej równy z kadencją Sejmu, przez powszechne głosowanie”. Zgadza się z autorem, że system pierwszy, który można nazwać angielskim, jest lepszy od drugiego — amerykańskiego. Ten pierwszy bowiem umieszcza ciężar odpowiedzialności w jednym miejscu, w Sejmie; ten drugi ma wbudowaną walkę między egzekutywą i legislatywą”. Nie ulega wątpliwości, że poglądy W. Wasiutyńskiego mogą stanowić podstawę do dalszej dyskusji twórczej, która tak bardzo jest potrzebna w chwili przygotowywania nowej konstytucji.

W każdym wariantcie z instytucją prezydenta związana jest pozycja rządu. I tak, w tym pierwszym systemie rząd to jest Rada Ministrów, w drugim — prezydent i gabinet (Francja) lub prezydent z zatwierdza-

nymi przez gabinet doradcami (USA). Konkretnie, w odniesieniu do naszej sytuacji, W. Wasiutyński uważa: „Polskiego obecnie systemu nie nie zaleca. Podobnie jak i autorytarnej konstytucji z 1935 r.” [Pr.KK, s. 154].

Do zupełnych wyjątków należy odpowiedź Jerzego Giedroycia (Maisons-Laffitte, Paryż), ujęta w formę krótkiego listu, skierowanego do przewodniczącej senackiej Komisji Konstytucyjnej. Nie podejmuję się jego analizy, chociaż trudno odmówić autorowi pewnej oryginalności, jak również swoistej nonszalancji. Jak zaznaczyłem, list jest niezbyt obszerny i przypuszczam, że będzie lepiej jeśli czytelnik zapozna się z jego pełnym tekstem: „Szanowna Pani. W odpowiedzi na Pani list z 28 marca br. [?], który otrzymałem niedawno, pragnę poinformować, że stoję na stanowisku utrzymania konstytucji kwietniowej, może z niewielkimi retuszami. Ta konstytucja zdała egzamin we Francji, gdyż konstytucja francuska była na niej wzorowana. Jak może Pani wiadomo, gen. de Gaulle ogromnie się interesował postacią i działalnością Piłsudskiego, a przede wszystkim interesowała go konstytucja kwietniowa. W tej sprawie konsultował się szereg razy ze śp. ambasadorem Kajetanem Morawskim, jak również z Józefem Czapskim. Mam nadzieję, że ta informacja może się przydać w pracy Pani Komisji. Łączę wyrazy poważania” [Pr.KK, s. 65]. Z pewnością podane fakty zainteresują także historyków zajmujących się wpływem Konstytucji Kwieciowej z 1935 r. na inne systemy ustrojowo-prawne.

#### IV

Prezydent — wybór, kadencja, zakres władzy, uprawnienia wobec parlamentu i rządu, odpowiedzialność. Tak brzmi punkt piąty Ankiety (rozdz. II: *Ustrój polityczny, społeczny i gospodarczy*), któremu poświęcam główną uwagę. Zarówno dobór zagadnień, jak i ich kolejność, mogłyby przejąć, przy niewielkich retuszach, rolę planu zasadniczej części artykułu. Skoro jednak okazało się, że nadesłane odpowiedzi na Ankietę, w swej większości, nie uwzględniają podanego schematu, pojawiła się obawa, czy — bez posądzenia o manipulację — można wyrwać z kontekstu poszczególne zdania i ustawiać je w przyjętej kolejności. Niektóre wypowiedzi są tak zwarte, że jakkolwiek podział wymagałby szerokich powtórzeń, co — jak wiemy — nie ułatwia śledzenia podstawowego wątku. Stąd ograniczyłem się do zreferowania poszczególnych wypowiedzi, zaś ich kolejność ma mniej istotne znaczenie (w żadnym wypadku nie ma na celu uprzywilejowania kogokolwiek, ani nie idzie w kolejności alfabetycznej).

Zacząć należy od stwierdzenia, że wszyscy biorący udział w Ankiet-

cie wypowiedzieli się za utrzymaniem instytucji prezydenta w Polskiej Rzeczypospolitej. Bezspornym osiągnięciem twórców Ankiety jest zebrane bogactwo rozwiązań zaproponowanych przez autorów odpowiedzi, i to bez względu na to, czy są w miarę wyczerpująco uzasadnione, czy też nie (piszę o tym bardziej szczegółowo w dalszych fragmentach pracy). Podnosząc walory jednych, nie staram się w niczym umniejszać znaczenia innych, nawet najskromniejszych wypowiedzi; takie są bowiem prawa rządzące każdą formą ankiety.

O wiele poważniejsze różnice zdań Ankieta zebrała odnośnie do trybu wyborów prezydenta. Zdecydowana większość wypowiedziała się za wyborami powszechnymi. Pewne wątpliwości dotyczyły zastosowania trybu wyborów jedno- lub dwustopniowych. Na przykład dostrzeżono, że system wyborów powszechnych umożliwiłby prezydentowi działanie w imieniu elektoratu, a polityczny mandat dałby mu możliwość działania, niezależnie od parlamentu. Trudno nie przytoczyć bardziej zdecydowanych wypowiedzi: „Wybór w aktualnej sytuacji, gdy potrzeba legitymizacji jest b. silna, opowiadam się zdecydowanie za wyborami prezydenta w głosowaniu powszechnym. Kandydat winien zebrać 10 000 podpisów. Kadencja winna się pokrywać z normalną kadencją Parlamentu i wynosić 4 lata. Reelekcja winna być dopuszczona tylko raz” [Por. Andrzej Stelmachowski, *Pr.KK*, s. 128].

Zbliżone stanowisko zajmuje Bolesław Wierzbiański (Nowy Jork), który w piśmie do przewodniczącej senackiej Komisji Konstytucyjnej wyraźnie postuluje, by wybór prezydenta nastąpił w wyborach powszechnych. Uzasadnia to tym, że taki wybór umożliwi mu wywieranie znacznego wpływu na przebieg sytuacji w kraju, a co najważniejsze — nada prezydentowi „określony utorytet”. Autor ma tutaj pewne wątpliwości, które ujął w następujący sposób: „Aby jednak uniemożliwić odradzanie się systemu władzy autorytarnej, należy zdefiniować konstytucyjne limity uprawnień prezydenckich, które jednak nie negowałyby jego znaczącej i wiodącej roli w kierowaniu państwem”. Regulacja taka — pisze profesor — nie byłaby potrzebna, „gdyby Polska przyjęła system kanclerski lub prezydencki (jak, np. w USA), co moim zdaniem sprzeczne byłoby z odczuwalną obecnie potrzebą demokratyzacji polskiego życia politycznego, czy temperamentem Polaków w ogóle”. Odpowiedzi na pozostałe pytania Ankiety zawierają bardziej szczegółowe rozważania. Głównie autor wyjaśnia, względnie uściśla, przedstawione w liście ogólnie sformułowane uwagi.

Bez mała każdy z autorów tryb wyborów prezydenta łączy z określonymi jego kompetencjami. Podobnie na pytanie trzecie odpowiada B. Wierzbiański. Swoje dość złożone rozważania zaczyna od tego, że

Prezydent RP jest najwyższym przedstawicielem wobec obywateli i w stosunkach międzynarodowych, jest stróżem konstytucji, suwerenności i nienaruszalności władzy. Pomimo pozornego podobieństwa do innych wypowiedzi, jest to jednak nieco odmienny sposób definiowania urzędu prezydenta. W sformułowaniu: „jest stróżem konstytucji, suwerenności i niezawisłości państwa” można dopatrzeć się zarówno elementów jurydycznych, jak i „socjologicznych”, a może nawet bardziej „moralnego charakteru” instytucji prezydenta. Oczywiście poszczególne elementy takiego sformułowania spotykamy także w innych odpowiedziach, ale właśnie tu, złożone razem, stają się wyraźniejsze. Z tym łączy się propozycja, by prezydent wybierany był w głosowaniu powszechnym na 5 lat, z możliwością „wyboru tylko na drugą kadencję, jako ostatnią” [Pr.KK, s. 162].

Zarówno warunki, jak i tryb wyboru prezydenta zgłoszone przez B. Wierzbiańskiego, w wielu punktach odbiegają od innych propozycji. Prezydentem może być każdy obywatel RP, który ukończył 24 rok życia. O ile cenzus wieku nie jest wysoki, to następny warunek jest bardziej rygorystyczny: „Kandydatów wyznaczają ugrupowania polityczne, które zgromadziły przynajmniej 250 000 podpisów na listach”.

B. Wierzbiański, prawdopodobnie zdając sobie sprawę z trudności sprostania tym wymogom, podsuwa dalsze rozwiązanie: „Jeżeli w wyniku tej procedury nie wyłoni się kandydat lub kandydaci, Zgromadzenie Narodowe (Sejm i Senat) zwykłą większością wyznacza trzech kandydatów w głosowaniu, w którym wziąć musi udział przynajmniej jedna trzecia Zgromadzenia Ogólnego. O wyborze prezydenta orzeka Zgromadzenie Narodowe. Po zatwierdzeniu wyborów przez Trybunał Stanu, prezydent składa właściwą przysięgę na ręce marszałków Izby Poselskiej i Senatu” [Pr.KK, s. 162—163]. Zgodnie z przyjętym założeniem, nie podejmuję dyskusji z autorem, chociaż mam wątpliwości co do tego, kto w tym drugim układzie zgłosi kandydata lub kandydatów, z których Zgromadzenie Narodowe zwykłą większością wyznaczy trzech kandydatów; czy będą to także ci kandydaci, którzy nie uzyskali w „pierwszym podejściu” 250 000 podpisów. I jeszcze jedno pytanie, czy „Zgromadzenie Ogólne” to połączony Sejm i Senat?

Zwolennicy wyborów powszechnych proponowali również inne rozwiązania, z którymi wiązali określone nadzieje. Prawie zawsze towarzyszyły im odpowiednie uzasadnienia, pozostające w silnym związku z zasadą podziału władz lub potrzebą wyraźnego określenia związku instytucji prezydenta z parlamentem. I tak np. Leszek Garlicki pisze: „Wypowiedziałbym się — oczywiście za utrzymaniem instytucji Prezydenta RP i za przyjęciem systemu powszechnych wyborów prezydenta.



Dawalioby to prezydentowi polityczny mandat do działania w imieniu elektoratu i pozwalałoby na podejmowanie działań niezależnych od Sejmu — i niekiedy — nawet Sejm kontrolujących” [Pr.KK, s. 57].

Stanisław Grodziski (Kraków) większą uwagę położył na uzasadnienie potrzeby poszerzenia uprawnień prezydenta i wzmocnienie jego powagi w państwie, nie kosztem jednak — jak podkreślił — nadmiernego ograniczenia systemu parlamentarno-gabinetowego: „Byłaby to jednak szczególna odmiana systemu parlamentarno-gabinetowego, skoro prezydent, głowa państwa, stać winien na czele władzy wykonawczej. W tym zakresie, by zapewnić stabilność tej władzy — w miarę możliwości na okres swej kadencji — winien być wyposażony w rozległe kompetencje”. Niektóre z tych kompetencji autor wymienia i celowość ich zastosowania uzasadnia. Wszystko to łączy z wyborami powszechnymi spośród kandydatów wytypowanych przez Sejm (niekoniecznie ze swego grona), posiadających za sobą co najmniej 50 podpisów członków Sejmu. Jego zdaniem, „...tak wybrany prezydent zyska powagę i pozycję jako elekt z woli narodu” [Pr.KK, s. 73]. Najwyraźniej dostrzec to można w postulowanych uprawnieniach prezydenta w dziedzinie władzy wykonawczej. Miałby on przede wszystkim prawo powoływania premiera i na jego wniosek — ministrów, oczywiście łącznie z prawem odwoływania, czyli jak pisze: „...w ten sposób decydowałby o składzie rządu”. I jeszcze jedno: „Każdy akt urzędowy rządu winien byłby — dla nabycia mocy prawnej — zyskać podpis Prezydenta, premiera oraz właściwego ministra; dwaj ostatni podpisujący wezmą na siebie odpowiedzialność za ów akt” [Pr.KK, s. 74].

W większości odpowiedzi bez trudu dostrzec można próbę wiązania systemu wyborczego z zakresem kompetencji prezydenta, przy założeniu, że wybory powszechne (bezpośrednie i pośrednie) określają pozycję silnego prezydenta, przeciwieństwem którego jest prezydent wybrany przez Zgromadzenie Narodowe.

Najwyraźniej zaznaczył to Ludwik Dembiński (Genewa), pisząc: „Z uwagi na ograniczoną rolę prezydenta w systemie parlamentarnym brak jest uzasadnienia, by był on obierany w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich” [Pr.KK, s. 42]. W warunkach Polski — jego zdaniem — przy utrzymaniu parlamentu dwuizbowego prezydent powinien być obierany przez Zgromadzenie złożone z posłów i senatorów. Inaczej zaś, jeżeli parlament będzie jednoizbowy. Zgromadzenie wybierające prezydenta winno się składać w połowie z posłów, a w połowie z przedstawicieli wyznaczonych przez zgromadzenie samorządowe szczebla wojewódzkiego w stosunku do liczby mieszkańców. Pomijając niebagatelny fakt, iż autor do końca nie przesądza składu przyszłego

parlamentu (tak czyni zdecydowana większość odpowiadających), to proponowany tryb wyboru prezydenta zasługuje na szczególną uwagę. Tym bardziej w chwili, kiedy tak wiele wiąże się z szybkim rozwojem samorządu terytorialnego, z jego ważną rolą w przejściu do gospodarki rynkowej.

Nie wszystkie wypowiedzi sięgają do bardziej szczegółowych ustaleń, np. trybu wyboru prezydenta, trwania jego kadencji lub charakteru mandatu. Pomimo to wnoszą one wiele do dyskusji nad zasadami przyszłej konstytucji. Na uwagę zasługuje wypowiedź Zbigniewa Brzezińskiego (Waszyngton), który określił model prezydenta mogący znaleźć zastosowanie w obecnych warunkach naszego państwa. Zwięzłość wypowiedzi skłania do jej dosłownego zacytowania: „...moim zdaniem polski system konstytucyjny powinien być zasadniczo systemem typu parlamentarnego, z uprawnieniami prezydenckimi oscylującymi pomiędzy modelami prezydentury niemieckiej i francuskiej. Inaczej mówiąc uważam, że prezydent powinien mieć pewien ogólny zakres odpowiedzialności, szczególnie w dziedzinie polityki zagranicznej oraz ogólnego nadzoru nad mechanizmami władzy państwowej” [Pr.KK, s. 30]. Integralną częścią tej koncepcji jest dążenie do stabilnego systemu parlamentarnego, który powinien być oparty na mechanizmie wyborczym, zapobiegającym skrajnościom reprezentacji proporcjonalnej: „W zakresie reprezentacji parlamentarnej winna być przyjęta minimalna granica 50% uzyskanych głosów. Ponadto zdecydowanie opowiadam się za jednomandatowymi okręgami wyborczymi” [Pr.KK, s. 31].

Bardzo rzadko uczestnicy Ankiety odwołują się do przepisów obowiązującej Konstytucji RP (po nowelizacji z kwietnia 1989 r.). Uczynił to Wiesław Chrzanowski (Warszawa), zdaniem którego prezydent, niezależnie od sposobu wyboru, nie powinien być wyposażony w taki zakres kompetencji jak obecnie. Należy przypuszczać, że — zdaniem autora odpowiedzi — obecny prezydent ma zbyt daleko idące kompetencje: „Kształtując kompetencje prezydenta, należy pamiętać o doświadczeniach ostatnich dziesięcioleci, gdy władzę sprawowali kryptodyktatorzy” [Pr.KK, s. 32]. Niebezpieczeństwa tego można uniknąć — pisze dalej profesor (z czym należy się zgodzić, i co zasługuje na uwagę) — „gdy ukształtuje się system wielopartyjny, a prezydent pochodziłby z innego środowiska politycznego; mogłoby to prowadzić do komplikacji w kierowaniu państwem. Poza stanami wyjątkowymi powinien pełnić funkcje reprezentanta państwa, koordynatora działań innych władz oraz inicjatora. W pewnych sprawach można by mu przyznać ograniczone prawo weta w stosunku do pewnych aktów prawnych (wówczas mogłoby rozstrzygać np. referendum)”. Mamy więc do czynienia z rzadziej

występującą propozycją lansującą model prezydenta arbitra, i to w tej bardziej statycznej mutacji. Należy jedynie żałować, że autor ograniczył się do tych ogólnych założeń. Nie chcąc przekroczyć dopuszczalnych granic interpretacyjnych odpowiedzi, osobiście nie jestem w stanie ustalić stopnia np. zależności między prezydentem, parlamentem i rządem. Nie ma również konkretnego stanowiska określającego tryb wyboru prezydenta. Sprawy te autor pozostawił otwarte<sup>4</sup>.

Najobszerniejszą odpowiedź na Ankietę nadesłał profesor Leszek Garlicki (Warszawa), która poza listem przewodnim zawiera część zasadniczą i załącznik, obejmujący ujęte w tezach instytucje: Trybunał Konstytucyjny; Sądownictwo; Rzecznik Praw Obywatelskich. Doskonale znajomość przedmiotu, wykorzystanie wiedzy prawa konstytucyjnego sprawiła, że odpowiedź na każde pytanie Ankiety jest zarówno gotowym projektem rozwiązań, jak i podstawą do dyskusji. Z konieczności — zgodnie z założeniami mojego opracowania — ograniczam się do instytucji prezydenta i rządu, tylko fragmentarycznie nawiązuję do argumentów i projektów o charakterze ogólnym.

Bardzo konsekwentnie L. Garlicki tworzy wizję przyszłej konstytucji, szczególnie zaś systemu organów państwowych. Istotę rzeczy zamyka trafnie sformułowana teza o istnieniu „sprzeczności między dążeniem do stabilizacji ustawy zasadniczej a niemożliwością przewidzenia rozwoju wydarzeń nawet w najbliższej przyszłości” [Pr.KK, s. 48]. My także w przedstawionej analizie poglądów autorów odpowiadających na Ankietę nie możemy bagatelizować tego trafnego ostrzeżenia. Bez trudu można je dostrzec w niektórych wypowiedziach, chociaż nie jest sformułowane wprost.

Profesor L. Garlicki nie tylko próbuje sformułować rozwiązania na przyszłość, ale zajmuje stanowisko wobec obowiązujących norm konstytucyjnych. Jego zdaniem obecne konstytucyjne uregulowania instytucji prezydenta stworzyły mu zbyt silną pozycję. Oczywiście zdaje on sobie sprawę z tego, że np. pierwszy prezydent pozbawiony bazy poparcia politycznego nie korzystał ze wszystkich swoich uprawnień. Należy się jednak zgodzić ze stwierdzeniem, że konstytucja powinna być bardzo ostrożna w nadmiernym rozbudowywaniu kompetencji prezydenta, a zwłaszcza w eliminowaniu mechanizmów kontroli nad prezydentem [Pr.KK, s. 58].

Przedstawiony model prezydenta, pod względem jego kompetencji, L. Garlicki widzi „w dwojakiej perspektywie: czynnika rezerwowego

---

<sup>4</sup> Odpowiedź Wiesława Chrzanowskiego na Ankietę zawarta została na 2 str. druku [Pr.KK, s. 31—32], przy czym większość tekstu poświęcona jest ogólnym zasadom konstytucyjnym oraz prawom i wolnościom obywateli.

w państwie oraz moderatora i arbitra w stosunkach między parlamentem i rządem” [Pr.KK, s. 57—58]. W tym charakterze podejmowałby pewne działania konieczne dla sprawnego funkcjonowania aparatu państwowego, zwłaszcza między innymi — jak potem dodaje — przedstawienie Sejmowi kandydata na premiera i na inne stanowiska ministerialne, oraz służące rozwiązywaniu naturalnych konfliktów między parlamentem i rządem.

W tak usytuowanej pozycji ustrojowej prezydenta profesor L. Garlicki nie widzi miejsca dla uprawnień umożliwiających mu zastępowanie rządu lub do przejmowania kierownictwa nad rządem. Istotę rzeczy wyjaśnia następująco: „Wypowiadałbym się więc za zniesieniem specjalnych obszarów władzy prezydenta (tak jak one dziś wynikają z art. 32), choć prezydent powinien zachować stanowisko zwierzchnika Sił Zbrojnych. Wypowiadałbym się też za zniesieniem możliwości tworzenia paralelnej administracji przez prezydenta (sekretarze stanu czy ministrowie stanu). W kwestiach władzy wykonawczej prezydent działałby przez rząd, w kwestiach sądownictwa — przez Krajową Radę Sądownictwa, w której — moim zdaniem — powinien być przewodniczącym” [Pr.KK, s. 58]. Jest to niewątpliwie jasno określona pozycja instytucji prezydenta i jej miejsca w systemie naczelnych organów państwa. Z pewnością zbliża to ten system do klasycznie pojmowanej zasady podziału władzy, do której, wprowadzając w inny sposób, nawiązuje większość pozostałych autorów odpowiedzi na Ankietę.

Pełnię wypowiedzi L. Garlickiego oddają dalsze jej części, poświęcone „uprawnieniom rezerwowym”, które winny wchodzić w grę, gdy zawiodą normalne mechanizmy konstytucyjne. Jak sam to określa, są one najpoważniejszymi politycznie funkcjami prezydenta. Autor dostrzega trzy warstwy „uprawnień rezerwowych”. Pierwsza: zadania prezydenta jako stróża konstytucji — „tu jednak decyzje ostateczne powinny należeć do Trybunału Konstytucyjnego; druga: sytuacja kryzysu organizacyjnego (między organami państwowymi) — tu wchodziłyby w grę, zdaniem autora, „zwłaszcza możliwość rozwiązania parlamentu, zwracania się o odwołanie rządu czy weta ustawodawcze”; trzecią byłaby sytuacja kryzysu państwowego, zwłaszcza zagrożenia bezpieczeństwa państwa bądź klęski żywiołowej. Według niego, konstytucja powinna stwarzać prezydentowi samodzielne możliwości działania, ale też konieczne wydaje się ustanowienie mechanizmów gwarancyjnych (autor wymienia trzy)<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Są nimi: „1) w miarę szczegółowe uregulowanie w samej konstytucji problemy stanów nadzwyczajnych (przesłanki, terminy, procedura, itp.); 2) konieczność zwołania posiedzenia parlamentu (w określonym terminie) dla zatwierdzenia decyzji



Podobnie obszerną odpowiedź na Ankietę nadesłał Ludwik Dembiński. Przypuszczam, że jest to elaborat w pełni odpowiadający założeniom autorów pytań, którzy z pewnością oczekiwali odpowiedzi wyważonych, jasnych i odpowiednio umotywowanych. Na szczególne potraktowanie bez wątpienia zasługują uwagi wstępne, które przywołuję dosłownie: „Przystępując do udzielenia odpowiedzi na szczegółowe pytania Ankiety Konstytucyjnej, należy mieć na uwadze, że poza krótkotrwałym epizodem Konstytucji 3 Maja, Polska, mimo wielowiekowej tradycji demokratycznej, nigdy właściwie nie posiadała konstytucji zapewniającej sprawne funkcjonowanie państwa i równocześnie gwarantującej pełne poszanowanie całości praw wszystkich obywateli. Dlatego też, raczej niż szukać oryginalnych polskich rozwiązań, poniższe odpowiedzi opierają się w znacznej mierze na konstytucjach Francji, RFN, Stanów Zjednoczonych i Włoch, których ustroje demokratyczne wytrzymały już próbę czasu” [Pr.KK, s. 35].

Nie jest to pogląd odosobniony. Także na posiedzeniach sejmowej Komisji Konstytucyjnej odezwały się głosy nawołujące do szerokiego sięgnięcia do doświadczeń nie tylko europejskich państw demokratycznych, ale także do praktyki konstytucyjnej Stanów Zjednoczonych. Wszystkie te wypowiedzi należy traktować jako głosy w dyskusji nad projektem przyszłej konstytucji. Nie należy rezygnować z żadnego sprawdzonego przykładu. Osobiście jednak jestem zwolennikiem wypracowania wzorów opartych głównie na naszych rodzimych doświadczeniach i przystosowanych do naszych obecnych warunków. Jestem przekonany, że stać nas na to.

Nie wszystkich przekonał L. Dembiński, który tak bezwzględnie przekreślał nasz dorobek pisząc, że Polska „nigdy właściwie nie posiadała konstytucji zapewniającej sprawne funkcjonowanie państwa...”. Zasadnym będzie pytanie, czy osąd ten jest sprawiedliwy, i to zarówno w stosunku do Konstytucji Marcowej, jak i konstytucji z 1935 r. Z żalem muszę przyznać, że obszerność tej odpowiedzi na Ankietę daleko przekracza ramy ich przedstawienia przy okazji naszego opracowania. A jak już zaznaczyłem, zasługują one na uwagę i z pewnością staną się obiektem dalszych badań.

Przechodząc do analizy interesujących mnie zagadnień związanych z instytucją prezydenta i rządu, pragnę przytoczyć wywody L. Dembińskiego, zawarte w części traktującej o charakterze konstytucji. Zgadzam się w pełni z tym, że podstawowym celem i zadaniem nowej konstytu-

---

prezydenta o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego; 3) zagwarantowanie nienaruszalności sądów i Trybunału Konstytucyjnego w kontroli legalności działań prezydenta” [Pr.KK, s. 58].

cji jest precyzyjne określenie struktury organizacyjnej „odnowionego” państwa i zapewnienie sprawnego działania jego głównych organów. W opinii tej powtarza się sygnalizowana w innych wypowiedziach obawa. Autor podkreśla, że ustroj demokratyczny jest systemem złożonym, wymagającym jasnego i dokładnego uregulowania w konstytucji zakresu i rozgraniczenia kompetencji naczelnych organów władzy — ich odpowiedzialności, mechanizmów kontroli politycznej i prawnej, gwarancji ścisłego przestrzegania praw człowieka. I wreszcie dostrzeżona obawa: „Jakkolwiek luki w tym zakresie otwierają drogę nadużyciom, które — jak wykazują doświadczenia przeszłości — prowadzą najczęściej do dyktatury czy totalitaryzmu” [Pr.KK, s. 26]. Z pewnością tego typu ostrzeżenia towarzyszyć będą nie tylko twórcom ustawy zasadniczej, ale mogą pojawić się w praktyce konstytucyjnej.

Odpowiedź na pytanie dotyczące instytucji prezydenta i rządu — to zwięźle ujęta charakterystyka istniejących systemów, takich jak np. system prezydencki, system parlamentarno-gabinetowy oraz ustroje, które łączą poszczególne elementy tych systemów. Odpowiadając na pytanie II, pkt 3, L. Dembiński słusznie podkreślił, że szczegółowo wymienione w tym punkcie kwestie należą do podstawowego wyboru między systemem parlamentarnym i systemem prezydenckim. Jego zdaniem, właśnie ten wybór w znacznej mierze zadecyduje o przyszłym obliczu Rzeczypospolitej. Dlatego w pełni usprawiedliwiony jest krótki wykład na temat istoty tych dwóch systemów; prezydenckiego (USA) i parlamentarno-gabinetowego (Anglia i FRN), oraz „ustrojów łączących elementy obu systemów, z powołaniem się na przykłady V Republiki Francuskiej”.

Mając tak przygotowany grunt do dyskusji, L. Dembiński przedstawił swoją zasadniczą tezę, odpowiadając pośrednio na występujące niekiedy twierdzenie, że Polska potrzebuje obecnie silnego prezydenta na wzór francuski — przynajmniej w okresie przejściowym. I w tym przypadku lepiej uciec się do cytatu: „Trudno zgodzić się z tą opinią. Przede wszystkim pogląd, jakoby władza wykonawcza w systemie parlamentarnym była z natury rzeczy słabsza niż w systemie prezydenckim, jest całkiem nieuzasadniona, jak świadczy o tym przykład W. Brytanii czy RFN. Ponadto zastrzeżenie, że chodzi tu jedynie o rozwiązanie tymczasowe, zakłada bliżej nieokreślony okres prowizorium konstytucyjnego. Otóż jest to stan, którego właśnie należy za wszelką cenę uniknąć i jak najszybciej ustanowić w Polsce ustroj trwały, zapewniający demokratyczne rządy w każdej, trudnej czy łatwej sytuacji” [Pr.KK, s. 41].

Przekonywająco brzmią obawy L. Dembińskiego, odwołującego się do przykładu generała de Gaulle, który wywarł niezatarte piętno na sposobie i stylu pełnienia funkcji prezydenta, ale — podkreślmy — nigdy jej

nie nadużył. Dlatego — jak zaznaczył autor: „Nie wolno też zapominać o poważnym niebezpieczeństwie przekształcenia systemu prezydenckiego w autokratyczne rządy «silnej ręki» w drodze nadużycia wyjątkowych uprawnień przysługujących prezydentowi w wyjątkowych okolicznościach” [Pr.KK, s. 42].

Dla tych, którzy powołują się na praktykę starszych demokracji posługujących się tym systemem, L. Dembiński dopowiada — z czym należy się zgodzić — że „Jedynym naprawdę skutecznym zabezpieczeniem przed tego rodzaju ewolucją są głęboko zakorzenione demokratyczne tradycje konstytucyjne, wyrosłe na gruncie długotrwałej praktyki, których niestety w Polsce brakuje. Nie mogą zastąpić ich aspiracje demokratyczne wyrosłe w warunkach walki z komunizmem” [Pr.KK, s. 42].

Dodatkową — zdaniem L. Dembińskiego — ujemną stroną systemu prezydenckiego jest to, że zbyt wiele zależy od charakteru, zdolności i postaw jednostki, praktycznie nieusuwalnej przez cały okres swej kadencji. I w tym wypadku autor odsyła nas do praktyki Stanów Zjednoczonych, szczególnie ostatnich trzydziestu lat.

Oryginalną, a do pewnego stopnia podsumowującą, jest teza przemawiająca za ustanowieniem w Trzeciej Rzeczypospolitej systemu parlamentarnego, który właściwie zastosowany może zapewnić stabilne i silne rządy, stwarzając równocześnie solidne zabezpieczenie przed ewentualną ewolucją w kierunku autokracji. L. Dembiński konkluduje: „Mając powyższe na uwadze, za wzór postanowień konstytucji dotyczących urzędu prezydenta należałoby przyjąć konstytucję RFN”. W zestawieniu z innymi odpowiedziami jest to propozycja najdalej idąca w stronę prezydenta — arbitra z bardzo ograniczonymi kompetencjami.

## V

Rząd i administracja państwowa. Tak sformułowane pytanie dawało autorom swobodę w formułowaniu odpowiedzi. Jednak tylko nieliczni podjęli ten temat (III). Może dlatego, w porównaniu z punktem II, nie powstał materiał dostatecznie obszerny, by można było ustalić chociażby zarys głównego toku myślenia i towarzyszących mu propozycji rozwiązań normatywnych. Jeżeli rząd wzbudzał jeszcze większe zainteresowanie, to administracja przesunięta została w dalekie tło. Odniosłem wrażenie, że wielu autorów utożsamiało „rząd” z „administracją” i wielu wypowiadających się na temat rządu czuło się zwolnionymi od charakterystyki administracji państwowej (centralnej). Nie jestem do końca pewien, czy wcześniej twórcy Ankiety nie ulegli podobnej sugestii, albo

łączyć dwa terminy „rząd” i „administracja”, pogodzili się z redukcją do zagadnienia zasadniczego — rządu.

W odosobnionych przypadkach zagadnienia związane z rządem (bez administracji państwowej) były zaznaczone w odpowiedziach dotyczących instytucji prezydenta. Stąd potrzeba, tam gdzie jest to możliwe, uwzględnienia wcześniejszych wypowiedzi poszczególnych autorów.

Zacząć należy od trafnego stwierdzenia Bolesława Wierzbiańskiego, że władze wykonawcze, czyli rząd i jego organy, mają tendencję do rozszerzania swych kompetencji: „Panując nad szeroką maszyną wykonawczą i zarazem mając w ręku aparat porządku i bezpieczeństwa, rząd może starać się operować pozaparlamentarnymi rozporządzeniami. Prowadzić to może do nadużyć i do jej wynaturzenia” [Pr.KK, s. 164]. Wyjście z tej sytuacji autor widzi w zastosowaniu istniejących rozwiązań, takich np. jak wprowadzenie zasady, zgodnie z którą premier i ministrowie muszą być zatwierdzani przez Sejm, oraz że ponoszą oni zbiorowo i indywidualnie odpowiedzialność za kierunek i zakres swych prac, a także za konstytucyjną i ustawową zgodność swych poczyną [Pr.KK, s. 164].

B. Wierzbiański konsekwentnie rozwija swój model, zakładając że przyszły rząd będzie składał się z premiera i — jak podkreśla — „ograniczonej liczby ministrów resortowych”. Jest on zdania, że należy ograniczać zakres działalności ministrów nieresortowych, których — jak twierdzi — odpowiedzialność trudna jest do kontrolowania przez Sejm. I tu trafna rada: „...ich miejsce powinni zajmować dyrektorzy departamentów w biurach”. Mamy więc do czynienia z modelem przenoszącym główny ciężar administrowania z rady ministrów na aparat fachowy. Podobnie wypowiadają się także inni autorzy odpowiedzi na Ankietę, chociaż nie zawsze formułują to w tak wyraźny sposób.

Z nieco innych pozycji do zagadnień rządu podchodzi Wieńczysław J. Wagner, który łączy ją z instytucją prezydenta — o czym pisałem wcześniej. Tu na uwagę zasługują kwestie struktury rządu. Widziałby on rząd w wąskim składzie (12—16 osób), natomiast w każdym ministerstwie należałoby — jego zdaniem — powołać od 1 do 5 wice-ministrów. Autor podkreśla przy tym oczywisty fakt, że rząd winien składać się z premiera i ministrów, nie porusza jednak dziś dyskusowanego problemu — liczby wicepremierów. W sposób interesujący kreśli inne istotne propozycje: np. uważa, że administracja powinna być w rękach ludzi wykwalifikowanych i odpowiednio przeszkolonych: „Z wyjątkiem najwyższych urzędników, decydujących o kierunku polityki, nie powinni oni być zwalniani wraz ze zmianą rządu. Ilość urzędników powinna być ograniczona do minimum. Czasy, gdy biurokracja terroryzo-



wała obywateli i odsyłała interesantów od okienka do okienka o najbardziej blahe i proste sprawy, powinny minąć bezpowrotnie" [Pr.KK, s. 150]. Jest to niewątpliwie naturalna potrzeba zbudowania fachowej i sprawnej administracji, np. na wzór francuski, która w czasach częstych zmian rządów utrzymywała zdolność aparatu centralnego do podejmowania koniecznych decyzji.

Projekt powoływania rządu przez parlament zgłosił i uzasadnił Leszek Garlicki. Jego zdaniem — „rząd powinien być powoływany przez Sejm”. Proponuje jednocześnie pozostawienie prezydentowi wyłącznego prawa przedstawiania Sejmowi kandydata na premiera, ale — jak pisze — „Gdyby jednak doszło do odrzucenia kandydatury, to — inaczej niż dzisiaj — proponowałbym przekazanie prawa do zgłoszenia kandydata grupom posłów. Dopiero po bezskuteczności tej procedury pojawiłaby się możliwość rozwiązania parlamentu (system RFN). Także cały skład nowego rządu wymagałby zaakceptowania (powołania) en bloc przez Sejm, podobnie jak poszczególne nominacje zmieniające skład gabinetu. Rozważyć można utrzymanie wymogu uzgadniania między premierem a prezydentem w kwestii proponowania kandydatów na ministrów, ale też nie wydaje się to absolutnie konieczne” [Pr.KK, s. 59]. Autor traktuje swoją propozycję szerzej, w sposób pogłębiony; jak podkreśla — odpowiadałoby to „tradycji powojennej [tu akurat politywnej] i mogłoby służyć wzmocnieniu pozycji parlamentu”.

Ustala L. Garlicki odpowiedzialność rządu przed Sejmem, który — jak pisze — „w każdym momencie (poza okresem stanów nadzwyczajnych) powinien mieć możliwość odwołania bądź premiera (tj. całego rządu), bądź poszczególnych ministrów”. Kompetencje prezydenta byłyby w tym względzie ograniczone; należałoby do niego, poza innymi, prawo postawienia wniosku o odwołanie rządu.

Wielu wypowiadających się w Ankiecie wiąże rząd z parlamentem; zdecydowana mniejszość zaleca daleko idącą jego samodzielność, najczęściej pod „opieką” prezydenta. Wypowiadając się co do zasady, poszczególni autorzy mniej uwagi poświęcają organizacji i kompetencjom rządu. Do nielicznych należą wypowiedzi uzasadniające, względnie przewidujące skutki przyjęcia takiego lub innego modelu władzy wykonawczej. Prawie zawsze jednak odpowiadający na Ankietę starają się określić związek rządu, nie tylko z prezydentem, ale głównie z parlamentem. Wiele uwagi w odpowiedziach poświęca się pozycji premiera, jego roli w procesie tworzenia rządu. W tej istotnej sprawie rozbieżności są bardzo duże, poczynawszy od nawiązywania do klasycznych form systemu parlamentarno-gabinetowego, poprzez propozycje, ażeby powoływanie rządu należało wyłącznie do parlamentu, by zaś stosować znaną w RFN

zasadę konstruktywnego wotum nieufności, aż po rozwiązania będące z reguły mutacjami systemu prezydenckiego.

W bezpośrednim związku, a właściwie funkcją przyjętego systemu, jest stopień zależności rządu od parlamentu. Obok głosów wypowiadających się za bezwzględnym podporządkowaniem rządu Sejmowi, występują koncepcje osłabiające ten związek lub wręcz sytuujące odpowiedzialność rządu przed prezydentem. W pierwszej „klasycznej” sytuacji parlament ma prawo odwołania premiera, a co za tym idzie — całego rządu lub poszczególnych ministrów. Rola prezydenta w takim wypadku sprowadza się do postawienia wniosku o odwołanie premiera (rządu). Odrębnie traktowany jest problem określenia procedury uzgadniania kandydatów między premierem i prezydentem.

Całościową wizję pozycji rządu przedstawił Ludwik Dembiński, który uważa, że — podobnie jak w odniesieniu do urzędu prezydenta — za wzór postanowień konstytucji dotyczących rządu przyjąć warto Ustawę Zasadniczą RFN. Ta wyraźna deklaracja — w odróżnieniu od innych wypowiedzi, jedynie fragmentarycznie nawiązujących do modelu niemieckiego — ułatwia zrozumienie jego podstawowych założeń. I tak, premier jest wybierany przez parlament (autor nie używa terminu Sejm) na wniosek prezydenta RP, który go następnie mianuje. Na wniosek premiera ministrowie są mianowani i odwoływani także przez prezydenta.

Wzorem Ustawy Zasadniczej RFN odpowiednio wysokie miejsce zajęła zasada konstruktywnego wotum nieufności, którą L. Dembiński konsekwentnie zaleca naszemu ustawodawcy: „Parlament może uchwalić wotum nieufności dla rządu jedynie pod warunkiem równoczesnego wyboru nowego premiera. W przypadku odrzucenia przez parlament rządowego wniosku o wotum zaufania, prezydent RP, na wniosek premiera może rozwiązać parlament i rozpisać wybory powszechne” [Pr.KK, s. 43]. W tym systemie rządowi przysługuje inicjatywa ustawodawcza. Ma on prawo, w granicach obowiązujących ustaw, wydawać rozporządzenia, oraz rząd może upoważnić ministrów do wydawania zarządzeń. Konkludując autor pisze: „Nie ulega wątpliwości, że rząd w tak określonych prawach i obowiązkach będzie rządem silnym, wyposażonym w szerokie kompetencje, a równocześnie podlegającym politycznej kontroli parlamentu, a więc wyborców” [Pr.KK, s. 43]. Można żałować, że nie przedstawił tutaj swojego poglądu na zagadnienie pozycji ustroju i kompetencji rządu.

Zalecając polskiemu systemowi konstytucyjnemu model parlamentarny („...z uprawnieniami prezydenckimi oscylującymi pomiędzy modelami prezydentury niemieckiej i francuskiej”), prof. Zbigniew Brze-

ziński powołuje istotny dla całej koncepcji przykład, że wybór premiera winien podlegać zatwierdzeniu przez parlament. Nie chodzi tu jednak o tak często spotykaną zależność rządu od parlamentu, ale o to, by zatwierdzenie premiera przez parlament stanowiło część tzw. „konstruktywnego wotum zaufania”. Oznacza to — zdaniem autora — „że parlamentarna większość rządząca przeprowadza w parlamencie swoją wolę jedynie w przypadku, gdy parlament jest w stanie wybrać następcę zdymisjonowanego premiera” [Pr.KK, s. 31].

\*

\* \*

Na koniec kilka refleksji co do praktycznej przydatności samej ankiety i odpowiedzi na jej pytania. Nie wracam do uwag i wniosków w referowanych poglądach poszczególnych autorów, odpowiadających na pytania o sposób uregulowania naczelnych organów władzy wykonawczej, w szczególności prezydenta. Jestem przekonany, że większość z nich zostanie wzięta pod uwagę przy opracowaniu projektu konstytucji naszego państwa. Prawie wszystkie poruszone zagadnienia są dyskutowane zarówno w środowisku naukowym, jak i w kręgach działaczy politycznych. Mam nadzieję, że do dorobku naukowego rozpisanej przez Komisję Konstytucyjną Senatu RP Ankiety Konstytucyjnej sięgnie wielu zainteresowanych sprawami ustrojowymi, także w przyszłości.

*Tadeusz Szymczak*

THE INSTITUTION OF PRESIDENT IN THE LIGHT OF RESPONSES  
TO A POLL OF THE CONSTITUTIONAL COMMITTEE OF THE SENATE  
OF THE REPUBLIC OF POLAND

Summary

In the time when the draft of the Constitution of the Polish Republic is being made any opinion should be carefully considered. Particularly when these are responses to a poll carried out by the Constitutional Committee of the Polish Senate. Certainly an analysis of complete results of the poll would give a fuller image of the participants in the poll. As such an opportunity does not exist the presented paper is restricted to the opinions on the institution of president and the government.

The paper is only an analysis covering responses to the questions: 1) „the president, election, term of office, limits of power, capacity in relation to parliament and government, responsibility”, and 2) „government and civil service”. These questions determine the scope of the paper. Responses referring to the institution of president definitely prevail. All respondents to the poll opted for preserving

that institution in the Polish system of state authorities. Differences occur in the proposed model of supreme authorities and position of the institution of president. Here the responses give much opportunity for comparative studies. Another common and predominantly postulated principle is that of division of power, by many respondents considered a condition for progress of democratization of community and state. Referring to the tested by practice election of president by the National Assembly and by general election (direct election), the respondents give preference to the latter system.

Much more differentiated are the opinions on the range of president's powers. A definite majority opt for a rather active presidency. A minority are inclined towards a strong presidency, however depending on the parliament. Almost all respondents express preference to an electoral procedure determining the president's competence. Rather rarely a model of president-arbitrator is suggested.

In comparison with responses as regards the model of presidency, opinions referring to the government and civil service generated less interest. The view prevails that the government should be appointed by the Sejm, on the assumption that the prime minister is designated by the president.

*Tłum. Ludwik Lamentowski*