

Tadeusz Szymczak

**PREZYDENT – POZYCJA USTROJOWO-PRAWNA
(WYBRANE ZAGADNIENIA)**

Instytucja prezydenta została wprowadzona (przywrócona) w Polsce wraz z Senatem oraz szeroką demokratyzacją procesu wyborczego, nowelą konstytucyjną uchwaloną przez Sejm w dniu 7.07.1989 r. (stąd utrwalający się termin „nowela kwietniowa”, którym posługujemy się w tekście). Od początku zdawano sobie sprawę z tego, że pewne szczegółowe unormowania mogą ulec zmianie. Pierwsze zmiany dotyczą uwolnienia prezydenta od sprawowania zwierzchniego nadzoru nad radami narodowymi (art. 32h) oraz powoływania i odwoływania Prokuratora Generalnego RP (art. 65 ust. 1). Do najistotniejszych zaliczyć należy Ustawę o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27.09.1989 r., na mocy której przeprowadzone zostały wybory Prezydenta RP: powszechne, równe, bezpośrednie, w głosowaniu tajnym¹.

I. Kilka uwag tytułem wstępu. Zacząć należy od wyrażenia opinii o istniejącym stanie badań nad instytucją prezydenta, które nie są imponujące w stosunku zarówno do przeobrażeń ustrojowych naszego państwa, jak również, a może szczególnie, do bieżącej praktyki konstytucyjnej². Uwaga ta może wydać się dziwną, w chwili kiedy nasila się dyskusja nad modelem przyszłej konstytucji, a dobie ukazywania się licznych na ten temat wypowiedzi, zwartych publikacji, a także projektów konstytucji (niekiedy opatrzonych

¹ Wykorzystałem teksty opublikowane w wydawnictwach: *Zmiany w Konstytucji PRL. Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu*, Warszawa 1989 oraz *Ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Zmiany w Konstytucji RP*, Warszawa 1990.

² Z uwagi na charakter referatu odciążyłem go od części przypisów zawierających dane dotyczące odpowiednich aktów prawnych i literatury przedmiotu. Szerzej na ten temat piszę w pracach: *Prezydent RP w Noweli Kwiecniowej i praktyce* (s. 141–178) oraz *Instytucja prezydenta (założenia ogólne)* (s. 179–191), [w:] *Studia Konstytucyjne. Zmiany konstytucyjne a system organów państwa*, t. VIII, red. Z. Jarosz, Warszawa 1990.

szczegółowym komentarzem). Prawdą jest, że w odczuciu społecznym narasta przeświadczenie, że pod wieloma względami dyskusja wyczerpała temat, głównie dotyczący parlamentu, prezydenta i rządu. Łatwość wypowiedziania sądów o czymś, co ma nastąpić, co uważamy na najlepsze, a może i jedyne dla dalszego rozwoju państwa przysłoniło lub osłabiło prace nad analizą tego, jaka jest praktyka prawa konstytucyjnego. Prawie w całości zadowolamy się doniesieniami prasowymi i komunikatami w środkach masowego przekazu. Ratuje nas – i to należy podkreślić z całą siłą – publicystyka, która dzięki zaangażowaniu polityków i wybitnych znawców zagadnień ustrojowych komentuje nie tylko wydarzenia bieżące, ale poddaje je analizie, pozwalającej na formułowanie wyważonych wniosków. Do tych prac odwołuję się w przekonaniu, że z konieczności wypełniają powstałą lukę w badaniach bieżących zagadnień ustrojowo-prawnych naszego państwa.

Od początku przemian ustrojowo-prawnych nie było wątpliwości co do zasady, to znaczy powołania instytucji prezydenta. Dopiero w trakcie dyskusji nad zmianami w konstytucji pojawiły się rozbieżności co do kompetencji prezydenta. Tego rodzaju wymiana zdań nie ustała także po uchwaleniu noweli kwietniowej i trwa do chwili obecnej. Można przypuszczać, że nasili się w końcowej fazie przygotowywania nowej konstytucji. W związku z tym rodzi się wiele pytań, np.: *Czy mając za sobą dotychczasowe, niezbyt długie, doświadczenie praktyczne, będziemy pewniejsi w swych poglądach i argumentach? Czy to krótkie funkcjonowanie urzędu prezydenta jest dostateczną podstawą do formułowania ocen poszczególnych uprawnień prezydenta?* Pytań takich można sformułować więcej. Większość będzie się mieściła w ramach akceptacji „co do zasady, co do kompetencji i co do osoby”. Rzecz jasna, nie bagatelizując niczego co łączy się lub może pozostawać w związku z badaną instytucją, interesują nas najbardziej dwie pierwsze decyzje – przy czym nie chodzi o ustalenia ogólne. Obowiązkiem nauki jest zbadanie wszystkich faktów związanych z wprowadzeniem każdej instytucji państwowej, określenie jej miejsca w systemie organów państwowych oraz kompetencji w odniesieniu do parlamentu, rządu, sądów i innych organów państwowych. Odrębnym zagadnieniem jest analiza zachowań prezydenta w stosunku do społeczeństwa, organizacji politycznych, jego udziału w życiu państwa.

Nie tylko u nas prowadzone badania uwzględniają zarówno kształt ustrojowo-prawny instytucji prezydenta, jak i osobowość człowieka zajmującego to stanowisko, oraz zależności między tymi dwiema stronami jednego zjawiska. Ten monolityczny w swej koncepcji organ winien być traktowany wszechstronnie, z dużą dozą ostrożności i rozważań. Tym bardziej, że instytucja prezydenta nie daje się „oddzielić” od osobowości np. kandydata, który sięga po nią, niezależnie od tego, czy mandat otrzymuje z wyborów parlamentarnych czy bezpośrednich. Oczywiście wszystko to przebiega raczej w sferze spekulacji czysto teoretycznych, natomiast komplikuje się w chwili,

kiedy musi być to w jakiś bliżej nie określony sposób uwzględnione w procesie zarówno politycznego, jak i normatywnego ukształtowania konkretnej instytucji.

Dyskusja nad instytucją prezydenta, a co za tym idzie – modelami ustrojowymi nierzadko przybierała postać teoretycznej wymiany zdań, niekiedy zbyt wysublimowanej pod względem naukowym debaty seminaryjnej. Zapomniano, że tego rodzaju poprawne rozumowanie może być dotknięte wadą, nazwijmy to umownie – „genetyczną”. Sterylnie czyste modele z reguły nie mogą być zastosowane bezpośrednio w praktyce. Ich zderzenie z konkretnymi, czasami bardzo złożonymi warunkami życia politycznego, daje skutki często nie zamierzone. Właściwie każdy „czysty model” musi być wzbogacony albo przystosowany, można powiedzieć uodporniony na ewentualne przeciwności. Żądanie trzymania się czystych modeli, np. systemu prezydenckiego z jednej strony i parlamentarno-gabinetowego z drugiej, dotknięte jest wadą metodologiczną i w konsekwencji nie przystaje do warunków społeczno-politycznych konkretnego kraju. Raczej nie powinni się tymi „czystymi modelami” posługiwać politycy i działacze społeczni, którzy muszą np. odpowiadać na pytania dotyczące praktycznego zachowania się takich instytucji, jak parlament, prezydent lub rząd. Tu nie ma miejsca na rozważania wyłącznie teoretyczne. Dominuje w nich rozmowa o konkretach, o kształcie poszczególnych organów, ich kompetencjach i pozycji wobec pozostałych. Wszystko to przebiega pod presją deklaracji partii politycznych, głęboko osadzonych w tym, co w Polsce sprowadza się do wołania o większy demokratyzm i gospodarkę rynkową. Zresztą zbliżony obraz zdarzeń dostrzegamy w pozostałych państwach postsocjalistycznych. Dodatkowym argumentem może być nabierająca na znaczeniu przestroga ekonomistów przed idealizowaniem, działających sprawnie w innych warunkach, rozwiązań modelowych w gospodarce, odbieranych przez społeczeństwo jak prosta i możliwa do adaptacji droga do modelu wolnorynkowego. Docelowym symbolem, swoistą wizją ustroju idealnego jest dobrobyt w takich krajach, jak np. RFN, Francja lub Stany Zjednoczone. Z dużą niechęcią bierzemy poprawkę na otaczającą nas rzeczywistość. Mniej atrakcyjnymi wydają się inne formy (np. przejściowe) systemu kapitalistycznego. Zdecydowanie bardziej odpowiadające dużemu rozwarstwieniu społecznemu, ze słabym kapitałem rodzimym i nadmiernym bezrobociem, które napotykamy po drodze.

Badania specjalistyczne skupiają się głównie na samej instytucji, mniej zaś na osobie piastującej urząd. Przeróżne sondaże, oceniające np. stopień sympatii społeczeństwa w stosunku do poszczególnych instytucji, w przypadku głowy państwa wyraźnie sprowadzają się do osoby: np. zainteresowanie przywódczymi zdolnościami, pozycją w życiu politycznym i społecznym państwa. Pomijam opinie pełniące funkcje nacisku lub – jak to miało miejsce w przypadku prezydenta Jaruzelskiego – sugerujące bez ogródek potrzebę

jego rychłego ustąpienia. Jak zaznaczyłem, moja uwaga skupia się na instytucji prezydenta, w rozumieniu prawa konstytucyjnego, chociaż zdaję sobie w pełni sprawę z trudności oddzielenia jej od osoby urząd ten sprawującej. Dlatego pomijając charakterystykę prezydenta, omawianie jego zawodowej i politycznej przeszłości, staram się skoncentrować uwagę na jego działaniu związanym bezpośrednio ze sprawowaniem urzędu. Nawiązując do cech osobistych prezydenta, jeśli taka konieczność zachodzi, uchylam się od stwierdzeń ocennych. Jestem przekonany, że tylko tak należy pisać w chwili obecnej o instytucji prezydenta, która ma przejść do nowej konstytucji. Pilne śledzenie zachowań naczelnych organów – Sejmu, Senatu, prezydenta i rządu w ich wzajemnym stosunku – to najważniejsza droga do określenia ich właściwej roli i znaczenia. Nas – rzecz jasna – interesuje zachowanie instytucji prezydenta w praktyce, której konstytucja nadała, a opinia publiczna zaakceptowała szczególną pozycję w systemie naczelnych organów państwa. Nie zawsze mówi się wprost o zastosowaniu w całym swym majestacie zasady podziału władz, ale niewątpliwie jest ona obecna przy każdej próbie interpretacyjnej norm konstytucyjnych, i przewija się prawie we wszystkich artykułach i innych elaboratach, podejmujących temat prezydenta. Jest rzeczą ciekawą, że rzadziej, niż to miało miejsce np. w okresie międzywojennym pod rządem obydwu konstytucji, używa się terminu „głowa państwa”.

Analiza instytucji urzędu prezydenta nie może – jak zaznaczyłem – nie uwzględniać badań sondażowych popularności osoby sprawującej ten urząd. Zasadnicza rola w tym względzie przypada wszelkim metodom socjologicznym i odpowiednim organizacjom badającym opinię publiczną. Dużo uwagi urzędującemu prezydentowi, o wiele więcej niż to miało miejsce w stosunku do jego poprzednika, poświęca Centrum Badania Opinii Społecznej, a także inne wyspecjalizowane organizacje zagraniczne.

I tak na przykład w końcu stycznia 1991 r. CBOS podało do wiadomości, że – zdaniem przytłaczającej większości (ponad 80%) zapytywanych – cechami dominującymi w osobowości prezydenta są: zdolności przywódcze, silny charakter oraz spryt i przebiegłość. Ponad dwie trzecie przypisuje mu zdolność przewidywania oraz wyobraźnię. Tyle samo uważa Wałęsę za człowieka twardego i nieustępliwego, o zdolnościach dostosowywania się do sytuacji. Prawie połowa badanych wierzy w istnienie prezydenckiego programu, ale także połowa w to wątpi³.

Rozważania te z pewnością uzasadniają poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: *Jakie są oczekiwania wobec prezydenta?* Zdaniem ponad dwóch trzecich ankietowanych – w sondażu tegoż CBOS-u – prezydent powinien stać ponad podziałami społecznymi i partyjnymi. Powinien być otwarty na głosy doradców i ekspertów, elastyczny w działaniu, modyfikując cele przy-

³ Por.: *Jakim prezydentem będzie Lech Wałęsa*, „Rzeczpospolita”, 30.01.1991.

świecające jego działalności – w zależności od zmieniających się warunków i okoliczności. Co ciekawe: tylko jedna trzecia była zdania, że prezydent powinien zajmować się sprawami bieżącymi kraju, zaś ponad połowa wyobrażała sobie głowę państwa jako autorytet, do którego należy podejmowanie decyzji tylko w sprawach doniosłych. Przy czym także połowa uważała, że powinien sobie stawiać zadania gwarantujące sukces.

II. Istotny etap zmian konstytucyjnych, licząc od noweli kwietniowej (1989 r.), zapoczątkowała Ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i odpowiednie zmiany w Konstytucji RP. Ostatecznie zapadła decyzja nie o potrzebie dalszego istnienia instytucji prezydenta, ale co do sposobu jego powołania. Drugi prezydent, zmieniający na tym stanowisku Wojciecha Jaruzelskiego, został wybrany w głosowaniu powszechnym i bezpośrednim. Oczywiście dalej pozostaje otwartą kwestia regulacji trybu wyborów prezydenta w nowej konstytucji. Poza wcześniejszymi argumentami za i przeciw tej metodzie doszły nowe, wynikające z bezpośrednich doświadczeń ostatnich wyborów (do zagadnienia tego powrócę). O tym, jak wielka była to nowelizacja, świadczyć może analiza zmian wprowadzonych do samego tekstu obowiązującej Konstytucji RP.

Odejście od wyborów prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe podyktowało potrzebę zmiany art. 32a ust. 1 – który otrzymał następujące brzmienie: „1. Prezydent wybierany jest przez Naród; 2. Prezydent wybierany jest na lat pięć i może być ponownie wybrany tylko jeden raz; 3. Prezydentem może być wybrany każdy obywatel polski, który ukończył 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu”. Odpowiednio zostały uregulowane zagadnienia związane z zarządzeniem wyborów prezydenta, które zostało przekazane marszałkowi Sejmu, kompetencji Zgromadzenia Narodowego w przedmiocie stwierdzenia ważności wyborów i przyjęcia przysięgi nowo wybranego prezydenta, uznania trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu oraz rozpatrzenia sprawy postawienia prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (art.32d).

Z pewnością pod wpływem tradycji ustawodawca w noweli kwietniowej z 1989 r. przejął wolną od jakichkolwiek cenzusów zasadę, że prezydentem może być wybrany każdy obywatel RP, który korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu, bez zaznaczenia granicy wieku kandydata, znanej naszym konstytucjom z lat międzywojennych i spotykanej w wielu innych państwach. Prezydent wybrany był na 6 lat przy bezwarunkowym ograniczeniu czasu sprawowania urzędu. Ponownie mógł być wybrany tylko jeden raz.

Zmianę do art. 32a obowiązującej konstytucji wprowadziła Ustawa z dnia 27.09.1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą prezydent wybierany jest przez Naród na lat 5 (skrócenie kadencji o rok)

i może być ponownie wybrany tylko jeden raz. Prezydentem może być wybrany każdy obywatel polski, który ukończył 35 lat i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu. Zarówno w dyskusji nad projektem ustawy, jak i w czasie obrad Sejmu i Senatu nie podnoszono zasadniczych uwag do takiej redakcji przytoczonych przepisów konstytucyjnych. Nie domagano się wprowadzenia wymogu stałego zamieszkania w kraju, na z góry określony czas, osoby ubiegającej się o kandydowanie na urząd prezydenta⁴. Może dlatego z tak dużą siłą zagadnienie to podniesione zostało po pierwszej turze wyborów. Bezpośrednią przyczyną było niespodziewane przejście Stanisława Tymińskiego do drugiej tury wyborów z 23% liczbą głosów. Przypomniano, że np. w Konstytucji Stanów Zjednoczonych, uchwalonej dwieście lat temu, jest wymóg, że wybraną na urząd prezydenta może być tylko osoba, która zamieszkuje w Stanach Zjednoczonych od lat czterdziestu. Bez większego trudu można jednak powołać się na regulacje zawarte w innych konstytucjach, tym razem państw europejskich, które nie stawiają tak wyraźnie określonych warunków dotyczących czasu zamieszkania osobom ubiegającym się o urząd prezydenta (np. konstytucje: Finlandii, RFN, Austrii). Oczywiście nic nie stoi na przeszkodzie wprowadzeniu odpowiednich przepisów w przyszłej konstytucji, chociaż należy się liczyć również z pewnymi trudnościami (kłopotami), np.: czy prawa kandydowania może być pozbawiona osoba pełniąca obowiązki zlecone, wymagające pobytu, włącznie z wieloletnim stałym zamieszkaniami za granicą.

Zagadnieniem, które niespodziewanie urosło do rangi swoistego wyznacznika politycznego i wywołało falę dyskusji, stało się prawne oznaczenie politycznych i osobistych kwalifikacji kandydata na prezydenta. Agrumentacja, poza innymi dowodami, w dyskusji szła w kierunku podkreślenia wagi tego wyjątkowego urzędu, odznaczającego się szczególną godnością. W związku z tym przypomnijmy, że prawo konstytucyjne zna wiele różnych rozwiązań tej kwestii, najczęściej podyktowanych specyficznymi warunkami poszczególnych państw. W grę wchodzi najrozmaitsze czynniki. Jeżeli można mówić, w tym przypadku, o jakiejś prawidłowości, to będzie nią zaznaczająca się skłonność do zmniejszania zarówno liczby, jak i zakresu wymogów stawianych kandydatowi na prezydenta. Niemniej w najbardziej rozpowszechnionych systemach – prezydenckim i parlamentarno-gabinetowym – utrzymują się różne ograniczenia, np. cenzus: wieku, zamieszkania, wyznania oraz obywatelstwa kandydata na prezydenta. Interesująca nas konstytucja polska z 1921 r. (podobnie konstytucja z 1935 r.) nie określała szczegółowo cech kandydata na prezydenta. Interpretacja podążała w kierunku uznania, iż wybranym może

⁴ Wątpliwości tych nie brały z pewnością pod uwagę osoby wysuwające kandydaturę Zbigniewa Brzezińskiego, obywatela Stanów Zjednoczonych, który ujęty tym zaufaniem nie wyraził zgody.

być każdy obywatel polski, odpowiadający ogólnym wymaganiom prawnym, tzn. korzystający z pełni praw cywilnych. Występowały wprawdzie wątpliwości, czy należało podnosić wymóg obywatelstwa polskiego, skoro konstytucja wyraźnie o tym nie mówiła (w praktyce zarówno G. Narutowicz, jak i I. Mościcki mieli obywatelstwo szwajcarskie, którego zrzekli się w chwili wyboru na Prezydenta RP). Więcej uwagi zwracano na ogólne czynniki towarzyszące każdemu aktowi przedstawicielskiemu, np. pilnie baczono, by wybranym był człowiek cieszący się wyjątkową estymą, którą sobie zaskarbił działalnością polityczną, zawodową czy naukową. Instytucja prezydenta, pozbawiona posmaku walki o władzę, nie przestawała być instytucją, którą można powierzyć człowiekowi o wyjątkowych cechach osobistych. Opinię publiczną interesowały zdolności zawodowe, upodobania i cechy charakteru kandydata na urząd prezydenta.

Zagadnieniem, ważnym w każdym akcie wyborczym, jest m. in. liczba kandydatów ubiegających się o urząd prezydenta. Praktyka polska pozwala nam prześledzić zjawisko to zarówno w systemie wyborów przez Zgromadzenie Narodowe, jak i w wyborach bezpośrednich. Pomijając oczywiste różnice w samej procedurze wyborczej, kwestia komplikacji związanych ze zgłoszonymi kandydaturami jest bardzo zbliżona. Odwołując się do okresu międzywojennego, przypominam, że w pierwszych wyborach zgłoszono 5 kandydatów, a prezydent G. Narutowicz został wybrany w drugiej turze. Obok Stanisława Wojciechowskiego do wyborów na urząd prezydenta stanęło 4 kandydatów. W wyborach po zamachu majowym, także obok Józefa Piłsudskiego kandydował Adolf Bniński. Tylko Ignacy Mościcki nie miał kontrkandydata. Tak było pod rządem konstytucji marcowej, kiedy Zgromadzenie Narodowe składało się z posłów i senatorów. Inny tryb przewidywała konstytucja kwietniowa z 1935 r. W zupełnie zmienionych warunkach i z nieco innych przyczyn, po wojnie, Bolesław Bierut nie miał żadnego kontrkandydata w wyborach na prezydenta.

Przeglądając sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego PRL z dnia 19.07.1989 r., bez trudu zauważymy, że zagadnienie to kilkakrotnie było sygnalizowane zarówno w wystąpieniach klubowych, jak i dawało o sobie znać w czasie głosowania. W sposób nie budzący wątpliwości co do intencji zauważył, występujący w imieniu klubu OKP, poseł Bronisław Geremek: „Zgłoszona została jedna kandydatura, a mianowicie wysunięta przez PZPR kandydatura generała Jaruzelskiego. Żałujemy, że większość naszego Zgromadzenia nie była w stanie stworzyć warunków bardziej normalnych wyborów, przedstawiając więcej niż jedną kandydaturę” (tam 33). To wyraźne stwierdzenie, że do „bardziej normalnych wyborów” potrzebny był chociaż jeden dodatkowy kandydat, trudno podważyć i nie można wyzbyć się jego mocy ocennej.

Na marginesie pytanie: *Czy liczba oddanych głosów na kandydata, jak i mniejsza lub większa frekwencja mogą mieć wpływ na powagę urzędu prezydenta?* Zdaje sobie sprawę z trudności sformułowania w miarę sprawdzalnej odpowiedzi⁵. Na zachowanie osoby sprawującej urząd prezydenta mają wpływ przeróżne cechy jego charakteru, a więc nie można wykluczyć także woli reprezentowania jak największej liczby uprawnionych do głosowania. Ambicją wielu wybranych na ten urząd jest móc powiedzieć: „jestem prezydentem wszystkich obywateli”.

Z historii znamy przypadki, kiedy wybrany niewielką liczbą głosów prezydent sięgał po wszystkie swoje kompetencje, a czasami je przekraczał, i takie, w których mając za sobą pełne poparcie elektorów, sprawował swą funkcję dyskretnie, nie uciekając się do decyzji drastycznych. Zagadnienie to podnoszę z uwagi na tak wiele skrajnych sądów wypowiedzianych w związku z przebiegiem i rezultatami wyboru – zarówno pierwszego, jak i obecnego prezydenta naszego państwa. Do tych faktów nawiązywali także zwolennicy dokonania wcześniejszych wyborów prezydenta, w trybie bardziej demokratycznym, to znaczy w wyborach powszechnych.

Najnowszym przykładem tego rodzaju rozumowania mogą być wybory prezydenta w Związku Radzieckim. Stosunek do tej instytucji, a pośrednio do osoby, która objęła urząd prezydenta, ukształtowała wielomiesięczna dyskusja co do potrzeby jej istnienia, a później zmiany konstytucji i odpowiedniego ustawodawstwa. Komentatorzy, nie tylko radzieccy, określili ją jako ostrą walkę najpierw o samą potrzebę istnienia urzędu prezydenta, następnie – może z jeszcze większą siłą – o zasięg jego władzy. W projekcie przedstawionym pod obrady Rady Najwyższej kompetencje prezydenta były potraktowane bardzo szeroko. Może właśnie dlatego urząd ten wzbudził wiele zastrzeżeń, nie tylko w kręgach tak zwanej grupy reformatorskiej (np. Międzyregionalnej Grupy Parlamentarnej).

Wybory bezpośrednie wymagały zmiany roty ślubowania, której nowela nadała charakter „przysięgi” i termin ten wprowadziła do konstytucji. W związku z tym skreślono użyty dwukrotnie wyraz „ślubuję”, zastępując go wyrazem „przysięgam”. Najistotniejsza jednak zmiana wynikała z nowego systemu wyborczego; z tekstu rot wykreślono wyrazy „z woli Zgromadzenia Narodowego”. Konsekwentnie tytuł rozdz. 9 otrzymał brzmienie: *Zasady wyborów do Sejmu i Senatu oraz Prezydenta*. Natomiast do art. 94 dodano

⁵ Np. prezydent W. Jaruzelski został wybrany jednym głosem. W głosowaniu udział wzięło 544 członków Zgromadzenia Narodowego (głosów nieważnych było 7, ważnych 537). W tej sytuacji bezwzględna większość wynosiła 270 głosów i tyle oddano na kandydaturę generała; przeciw głosowało 233, wstrzymujących się było 34. Trzech członków Zgromadzenia oświadczyło, że nie weźmie udziału w głosowaniu. Między innymi jako uzasadnienie podali, że nie chcą brać udziału w wyborze, w którym jest tylko jeden kandydat.

ust. 3: „Wybory Prezydenta są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”, a także w art. 100 po wyrazie „Senatorów” dodano: „oraz na Prezydenta”. Prezydent L. Wałęsa po powtórzeniu roty przysięgi dodał: „Tak mi dopomóż Bóg”.

Ustawa z dnia 27.09.1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przerwała dyskusję także w innych kwestiach mających istotne znaczenie dla formalnego zakończenia kadencji urzędującego Prezydenta RP, jak również terminu zarządzenia pierwszych powszechnych wyborów na ten urząd⁶. Ustawodawca zdecydował, że kadencja Prezydenta RP wybranego przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 19.07.1989 r. ulega skróceniu i wygasa z chwilą objęcia urzędu przez Prezydenta wybranego w wyborach powszechnych. Wybory te zarządza marszałek Sejmu nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od daty wejścia w życie tej ustawy, wyznaczając datę wyborów (to znaczy z dniem ogłoszenia) na dzień ustawowo wolny od pracy, przypadający w okresie dwóch miesięcy od dnia zarządzenia wyborów.

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

Uwaga o charakterze ogólnym dotyczy wspomnianego zagadnienia wiązania kandydata na prezydenta ze zorganizowanymi formacjami politycznymi i partiami. Może, na przyszłość należałoby opracować sposób ograniczający do minimum selekcję przedwstępną, prowadzoną metodami znanymi z ostatnich wyborów, albo oddać wprost tę fazę kampanii wyborczej partiom politycznym. To znaczy przyjąć system, w którym np. tylko aktualnie istniejące partie polityczne wysuwają swoich kandydatów. Do nich by należała wstępna analiza życiorysu i postawy obywatelskiej kandydata na prezydenta. W tym układzie całe ryzyko spoczywałoby głównie na nich, bowiem każda wykryta rysa w podanym do powszechnej wiadomości portrecie osobowym kandydata osłabiałaby szansę jego i – co najważniejsze – partii, która go wysunęła. Pozwala to na ograniczenie przepisów konstytucyjnych do regulacji kwestii obywatelstwa i określenia wieku kandydata. Nietrudno dostrzec, że

⁶ Por. DzU, 1990, nr 67, poz. 197.

zbliżony system wyborów prezydenta wprowadzono w piątej Republice Francuskiej.

Fakt wystąpienia tylko jednego kandydata w pierwszych wyborach prezydenckich przez Zgromadzenie Narodowe w 1989 r. trudno wyjaśnić na podstawie kryteriów czysto jurydycznych. Zawarte wcześniej układy polityczne między partiami koalicyjnymi – tzw. „stroną rządową” i „opozycją” – doprowadziły do decyzji Okrągłego Stołu, które zgodnie wypowiedziały się za kandydaturą Wojciecha Jaruzelskiego na Prezydenta PRL. Nie przewidziano i w żaden inny spontaniczny sposób nie wysunięto dodatkowych kandydatów. Opinia publiczna, prawdopodobnie ujęta pomyślnymi wynikami negocjacji, w niewielkim stopniu reagowała negatywnie na zdawać by się mogło uzgodnione rozwiązanie. Prawdą jest, że – w odróżnieniu od wyborów powszechnych i bezpośrednich, gdzie kampania wyborcza ma charakter otwarty i trwa stosunkowo długo – w trybie wyborów pośrednich rzecz cała zamyka się w ścianach Zgromadzenia Narodowego. Zgłaszanie kandydatów pozostaje w rękach posłów i senatorów, reprezentujących poszczególne partie i ugrupowania polityczne.

Na marginesie jeszcze jedna uwaga. Wybory przez Zgromadzenie Narodowe nie budziły silniejszych emocji wokół wydatków związanych z kampanią wyborczą, które z pewnością są niewielkie, a i tworzona atmosfera propagandowa towarzysząca kandydatowi nie wymagała dużych wydatków.

Inaczej rzecz się ma z kosztami kampanii wyborczej w przypadku wyborów powszechnych. Opinię publiczną interesuje dosłownie wszystko, co wiąże się z wydatkami, i to zarówno tych partii i osób, które wybory przegrały, jak i zwycięzców. Przykładem powszechnie znanym są kampanie wyborcze prezydentów w Stanach Zjednoczonych, gdzie także w ostatnich czasach coraz częściej słychać głosy domagające się, jeśli nie ograniczenia wydatków, to przynajmniej ujawnienia ich pochodzenia.

Nasz ustawodawca stanowi, że finansowanie kampanii wyborczej jest jawne. W chwili obecnej trudno mówić o ostatecznych podliczeniach wydatków na kampanię w wyborach prezydenckich każdego z kandydatów⁷. Dokładne raporty w tej sprawie zebrano dopiero pod koniec lutego 1991 r.⁸ Z reguły są to sumy wysokie, zwłaszcza tych kandydatów, którzy znaleźli się

⁷ Finansowanie wyborów reguluje ustawa o wyborze Prezydenta RP z 27.09.1990 r. w rozdz. 12. Koszty związane z wyborami (z wyjątkiem ustawowo wymienionych zastrzeżeń) pokrywane są z budżetu państwa. Natomiast koszty związane ze zgłaszaniem kandydatów i prowadzoną na ich rzecz kampanią wyborczą pokrywane są ze środków finansowych podmiotów zgłaszających kandydatów.

⁸ Sprawozdanie z wydatków pokrywanych z budżetu państwa minister finansów podaje do wiadomości publicznej w ciągu trzech miesięcy od dnia wyborów. Niektóre sztaby wyborcze poszczególnych kandydatów podały do publicznej wiadomości (odpowiednie notatki prasowe) wstępne kosztorysy, zapowiadając podanie szczegółowych danych w nieco późniejszych terminach.

w drugiej turze wyborów. Nas interesuje szczególnie to, że potwierdziły się obserwowane we wszystkich państwach różnice między tymi dwoma systemami wyborczymi, ujawniły się ich zalety i wady. Myśmy mieli jedynie szczególną okazję śledzenia działania obydwu systemów w stosunkowo krótkim odstępie czasu, co ma istotne znaczenie dla prac nad przyszłą, nową konstytucją.

III. Wprowadzenie instytucji prezydenta stworzyło potrzebę ścisłej regulacji trybu postępowania w realizacji poszczególnych jego kompetencji. Trudno przy okazji naszego opracowania silić się na w miarę wyczerpującą ich analizę. Mając na uwadze powagę instytucji głowy państwa, ograniczam swą analizę do wybranych, podstawowych kwestii. I tak konstytucja przyznała prezydentowi szeroko ujęte prawo inicjatywy ustawodawczej, z którego zarówno pierwszy, jak i obecny prezydent korzystają (do tej pory) raczej rzadko, dlatego interesującą wydaje się analiza przykładu przesłanego 22.02.1991 r. na ręce marszałka Sejmu projektu ustawy *Ordynacja wyborcza do Sejmu RP*. Argumentacja za takim rozwiązaniem, przedstawiona przez sekretarza stanu upoważnionego do reprezentowania prezydenta w Sejmie, była następująca: „Prezydent wychodząc naprzeciw wielu postulatam o przyspieszenie wyborów, postanowił włączyć się w prace nad ordynacją wyborczą, by je przyspieszyć. Wymaga tego sytuacja zewnętrzna RP i wewnętrzna. Przekroczenie terminu wyborów 26 maja oznacza w praktyce odsunięcie terminu do późnej jesieni, a to grozi niepokojami społecznymi”⁹.

Prezydencki projekt ordynacji nie wywołałby szerszego komentarza, gdyby nie wcześniejsze decyzje Sejmu o powierzeniu Komisji Konstytucyjnej opracowania ordynacji wyborczej do Sejmu, z wyraźnym zaznaczeniem, że ma się ona opierać na zasadzie proporcjonalności. Przedstawiony przez prezydenta projekt w sposób istotny różni się od przygotowanego projektu przez Komisję, głównie tym, że był oparty na wyborach większościowo-proporcjonalnych.

Biorąc pod uwagę te rozbieżności, Sejm przed rozpatrzeniem projektu prezydenckiego musiałby zmienić tę wcześniejszą uchwałę z 8.10.1990 r. stanowiącą, że ordynacja wyborcza powinna być proporcjonalna. Chcąc zachować wszystkie konieczne terminy kampanii wyborczej – jeśli wybory rzeczywiście winny się odbyć 26 maja – Konwent Seniorów ustalił, że debata nad ordynacją wyborczą musi odbyć się najpóźniej 7.03.1991 r.

Tradycyjnie do prezydenta należy podpisanie i ogłoszenie ustawy, a co się z tym wiąże – weto, w naszym przypadku o charakterze zawieszającym (art. 27 ust. 3, 4, 5). Obecna konstytucyjna regulacja jest prosta i jasna. Oryginalnym jest przepis stanowiący, że przed podpisaniem ustawy prezydent może

⁹ Por.: *Ordynacja według prezydenta*, „Gazeta Wyborcza”, 23–24.02.1991.

wystąpić w ciągu miesiąca do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją. Prezydent może także odmówić podpisania ustawy umotywowanym wnioskiem i w ciągu miesiąca przekazać Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (np. prezydent nie podpisał ordynacji wyborczej. Po raz drugi Sejm uchwalił ordynację 15.07.1991 r.). Dopiero po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością co najmniej dwu trzecich głosów, w obecności co najmniej połowy ogólnej liczby posłów. Prezydent podpisuje ustawę i zarządza niezwłoczne jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw. W praktyce wymiana zdań na linii Sejm – Senat – prezydent zwróciła ponownie uwagę na potrzebę bardzo ścisłego określenia kompetencji prezydenta, który w tym sporze zajął odpowiednie stanowisko.

Bieżąca praktyka (szczególnie 15-miesięczna kadencja prezydenta W. Jaruzelskiego) nie dostarczyła zbyt wielu przykładów do uogólnień, lub wychwycenia wyraźniejszych zadrzażeń na linii: prezydent – parlament.

W tym stanie rzeczy na odnotowanie zasługuje przykład odmowy ze strony prezydenta podpisania ustawy uchwalonej przez Sejm *O zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości*, która została przedłożona do podpisania w trybie art. 27 ust. 3 pkt 3 (Druk nr 579). Można przyjąć, iż jest to wzór pisma prezydenta zaczynającego się od formalnego stwierdzenia: „Odmawiam podpisania tej ustawy i przekazuję Sejmowi do ponownego rozpatrzenia z następujących powodów...”. Wśród argumentów prezydent przytoczył przesłany na jego ręce protest grupy 78 posłów: „... parlamentarysty ci, nie bacząc na to, że może im być przedstawiony zarzut niepodporządkowania się suwerennej decyzji Sejmu, apelują o niepodpisanie ustawy”. Najkrócej rzecz ujmując, posłowie wyrazili obawę, że w krótkim czasie ustawa pozwoli na „przejęcie znacznych obszarów ziemi polskiej na własność cudzoziemców”. Można to było także odczytać jako przejaw wątpliwości, czy Sejm przy istnieniu takich regulacji prawnych będzie w stanie skutecznie kontrolować sprzedaż gruntów Skarbu Państwa i gmin na rzecz cudzoziemców. Ten ostatni argument dotyczy skuteczności kontrolnych funkcji Sejmu, i jestem przekonany, że odnieść go można także do innych ustaw, które w praktyce zachowują się inaczej niż idea, którą kierował się Sejm w chwili ich uchwalenia. Cytowany przykład może być uznany za trafny przyczynek w dyskusji nad charakterem i pozycją urzędu prezydenta oraz w tym konkretnym przypadku – jego roli w procesie tworzenia prawa.

Podpisanie lub odmowa podpisania ustawy wzmogła wymianę poglądów między prezydentem a parlamentem. Swoje uwagi, skierowane pod adresem Sejmu, prezydent zamieszczał przeważnie w pismach adresowanych do marszałka Sejmu przy okazji podpisania ustawy. Na przykład: podpisując ustawę o zmianie ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (druk nr 580), wyjaśnił, że uczynił to mimo zgłoszonych zastrzeżeń, iż

jest to kolejna niepożądana liberalizacja. Dodał przy tym: „Nie przeceniając znaczenia prawa w rozwiązywaniu problemów alkoholizmu, zastrzeżenia te częściowo podzielam”. Uznał także pogląd Senatu o potrzebie przedstawienia przez rząd kompleksowego programu walki z alkoholizmem. Wreszcie na końcu swego pisma w kategoriycznej formie zawarł następujące – nazwijmy to – żądanie: „Kierując się tymi przesłankami, zwracam się do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej o zobowiązanie rządu do przyspieszenia prac nad programem działań antyalkoholowych, a następnie o energiczne wprowadzenie go w życie”.

Kontakty Prezydenta RP z Sejmem przybierają jeszcze inne formy. Przykładowo, pierwszy prezydent W. Jaruzelski w swoich uwagach do projektu ustawy, której nie podpisał (w sprawie świąt państwowych), opatrzył je listem skierowanym do marszałka Sejmu z prośbą o zapoznanie z jego treścią posłów. Stało się to na posiedzeniu plenarnym, na którym rozpatrywano ten projekt ustawy. I chociaż list nie odniósł zamierzonego skutku, to jednak dotarł do właściwych rąk i został opublikowany w prasie¹⁰.

Nieco inny charakter miał list prezydenta Lecha Wałęsy krytykujący projekt budżetu państwa na rok 1991, który dotarł do marszałków Sejmu i Senatu (7.02.1991 r.). Zastrzeżenia były natury merytorycznej, w zasadzie głównie sprowadzały się do zarzutu, że zrównoważenie budżetu centralnego odbyło się kosztem budżetów gmin, „co świadczy o scentralizowaniu państwa”¹¹. Nie wszyscy posłowie zajęli tak krytyczne stanowisko. Obecny na posiedzeniu sekretarz stanu obiecał przekazać uwagi prezydentowi, i zapewnił, że list będzie przedyskutowany w Kancelarii Prezydenckiej¹². Należy podkreślić, że zastrzeżenia wyrażone w liście były podnoszone przez niektórych posłów (nie zawsze z powołaniem się na niego) w czasie dyskusji plenarnej Sejmu nad projektami ustaw budżetowych. Mamy więc jeszcze jedną formę i jeszcze jeden przykład bezpośredniej reakcji osobistej prezydenta na bieżącą politykę państwa, tym razem w formie listu skierowanego do parlamentu.

Na tle tych przykładów nasuwa się kilka pytań i uwag. Przede wszystkim: *Czy mamy do czynienia z utrwalającą się praktyką przekazywania Sejmowi refleksji prezydenta przy okazji jego pism informujących o podpisaniu, względnie niepodpisaniu ustawy? Czy uwagi te będą z taką wnikliwością uwzględniały opinię posłów i senatorów, lub nawiązywały do opinii Senatu towarzyszącej ustawie? Można również podnieść potrzebę śledzenia dalszych losów uwag*

¹⁰ Por.: *Prezydent do Marszałka Sejmu*, „Rzeczpospolita”, 9.09.1990.

¹¹ Por.: *Posłowie o budżetowym piśmie prezydenta*, „Gazeta Wyborcza”, 11.02.1991.

¹² Powołując się na napływające skargi i istniejącą sytuację gospodarczą, prezydent domagał się m. in. dotacji dla gmin na komunikację i gospodarkę komunalną. W tej sytuacji formalnie na list odpowiedział rząd. Główna dyskusja odbyła się na posiedzeniu sejmowej Komisji Budżetu i Finansów (9.02.1991 r.).

prezydenta, skuteczności jego zastrzeżeń, ostrzeżeń i życzeń skierowanych do Sejmu, np. przy okazji wspomnianego wymogu podpisania ustawy. Rodzi się potrzeba uwzględnienia ich w pracach badawczych nad skutecznością działania poszczególnych aktów prawnych. Wreszcie nadzieja, że głosy prezydenta wyrażone w tej formie dotrą do szerszej opinii publicznej, która tak mało wie o stanowisku prezydenta wobec podpisywanych przez niego ustaw. Umacnia się bowiem przekonanie, że jest to czynność raczej formalna, co pogłębia fakt bardzo rzadko występujących przypadków odmowy złożenia podpisu (w kadencji ustępującego prezydenta zdarzyło się to tylko raz).

IV. To, nad czym dyskutuje się w Polsce, nie dotyczy tylko „podziału” kompetencji między parlamentem i prezydentem. Nie jest to także wymiana zdań wypływająca wyłącznie z analizy teorii podziału władz, na kompetencje władzy ustawodawczej i wykonawczej. Coraz bardziej istotnym staje się ustalenie właściwej relacji między prezydentem i rządem. Tu można wysunąć następujące rozwiązania, które znajdują się w przygotowywanych przez poszczególne partie projektach „małej konstytucji”. Na pozycjach najbardziej skrajnych można ustawić: z jednej strony – model władzy wykonawczej skupiony w rękach prezydenta, z drugiej zaś – model, w którym prezydent utrzyma się w klasycznych parlamentarno-gabinetowych standardach, natomiast podstawowe kompetencje (np. wydawanie rozporządzeń z mocą ustawy) znajdują się po stronie rządu. Zarysowały się więc różnice zdań co do ewentualnego zmniejszenia lub zwiększenia kompetencji oddzielnych organów władzy wykonawczej. Do pewnego stopnia mediacyjny charakter ma pogląd, że należy dążyć do umocnienia pozycji rządu, nie pomniejszając jednocześnie pozycji ustrojowo-prawnej prezydenta. Rzecz jasna, że to „wzmocnienie rządu” odnosi się z pewnością do stanu istniejącego, to znaczy od pozycji rządu według obecnie obowiązującej Konstytucji.

Może wspomniana zmiana zasad wyborów prezydenta nie byłaby tak zasadnicza i widoczna, gdyby nie osobowość obecnego prezydenta, który zdecydowanie nie „mieści” się w lansowanej przez twórców noweli kwietniowej, pozycji „prezydenta arbitra”.

Obejmując urząd, prezydent L. Wałęsa już w pierwszym swoim uroczystym wystąpieniu przedstawił swój punkt widzenia, odbiegający zdecydowanie od poprzedniej konwencji. Praktyka potwierdziła tę zapowiedź. Obecnemu prezydentowi bliższy jest model „aktywnej prezydentury”. Swoją polityką bieżącą stworzył nowy styl sprawowania władzy prezydenta. Stało się to widoczne szczególnie we wprowadzaniu nowych i przełamywaniu ustalonych, nie tylko w Polsce, reguł protokolarnych. Jak sam niejednokrotnie podkreślał, chciałby być „latającym Holendrem”, który jeżdżąc po kraju, nawiązuje bezpośrednie kontakty z ludnością.

Tego rodzaju aktywna działalność głowy państwa, obserwowana pilnie przez społeczeństwo, nabiera cech działalności wykonawczej. Przykładem są sugestie prezydenta dotyczące obsady poszczególnych stanowisk (jak poparcie kandydata na stanowisko prezesa NIK, który nie został przyjęty przez Sejm). Nastąpiła swoista identyfikacja polityki rządu z polityką prezydenta. Coraz częściej prezydent w swoich wystąpieniach bronił niepopularnych jego decyzji i ganił zachowanie się parlamentu, szczególnie Sejmu, jeśli ten np. nie uchwalał przedkładanych przez rząd projektów ustaw. Jest to niewątpliwie jeszcze jeden – obok zarzutu, iż Sejm jest „kontraktowy” – powód niechęci, z jaką prezydent odnosi się do Sejmu.

Kontrowersje między parlamentem i prezydentem dostrzegamy w praktyce konstytucyjnej wielu państw, gdzie nie zawsze przybierają postać sporów politycznych i nie bulwersują opinii publicznej w takim stopniu, jak to ma miejsce w Polsce. Bez przesady można powiedzieć, że identyfikacja pracy rządu z prezydentem Lechem Wałęsą ma wpływ na pojawiające się koncepcje organizacji władz naczelnych w przyszłej konstytucji. Chyba w takiej atmosferze zrodziła się bliżej nie określona myśl o możliwości zbudowania nowej formy ustrojowej republiki „prezydencko-parlamentarnej”.

Miarą pozycji ustrojowej prezydenta może być określenie jego wpływu na rząd. Pod tym względem idealnymi wydają się być systemy i państwa, gdzie organem władzy wykonawczej jest prezydent lub prezydent na czele rządu. Nasz model nie zbliża się do tak skrajnych rozwiązań. Zgodnie z Konstytucją, prezydent występuje z wnioskiem do Sejmu o powołanie lub odwołanie prezesa Rady Ministrów. Sejm powołuje i odwołuje rząd – Radę Ministrów RP lub poszczególnych ministrów, na wniosek prezesa RM, przedstawiony po porozumieniu się z prezydentem. Oczywiście Sejm może odwołać Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków, również z własnej inicjatywy. Jeszcze raz decyzje w sprawie formowania rządu przechodzą do kompetencji prezydenta w okresie między kadencjami Sejmu, co zostało szczegółowo uregulowane w Konstytucji (art. 37 ust. 2). Między innymi, Konstytucja (art. 37) określa stopień nadrzędności prezydenta nad rządem; jego szczególnej roli w powoływaniu Rady Ministrów, oraz obowiązek odpowiedzialności i zdania sprawy między kadencjami przed prezydentem.

Nowela kwietniowa – już od chwili jej uchwalenia – wywoływała obawy, jak sprawdzą się jej poszczególne przepisy w praktyce. Głównie chodziło o te, które dotyczyły stosunku prezydenta do rządu, jego możliwości skorzystania z odpowiednich w tym względzie uprawnień. Do tej kategorii odnieść należy przepis art. 32f, ust. 1, pkt 8, na mocy którego prezydent może zwoływać, w sprawach szczególnej wagi, posiedzenia Rady Ministrów i im przewodniczyć. Samo sformułowanie tej normy prawnej nie budzi zastrzeżeń. W naszej tradycji już występowały tego typu związki prezydenta z rządem (Radą Gabinetową). Obecne ich ograniczenie do „spraw szczególnej wagi” można

tłumaczyć tym, że ustawodawca zakłada wyraźnie samodzielność działania rządu i niejako liczył na powściągliwość prezydenta w korzystaniu z należnego mu uprawnienia. Tak też działo się w praktyce w okresie prezydentury W. Jaruzelskiego.

Nasze normy konstytucyjne nie precyzują bliżej charakteru związków zachodzących między prezydentem i rządem. Nie wzbogaciła ich także dotychczasowa praktyka. Opinia publiczna niewiele wie na ten temat, a niektórzy zabierający głos w tej sprawie dochodzą do wniosku, że dawniej, w czasie trwania kadencji pierwszego prezydenta, zyskiwała na uznaniu teza, że „prezydent pozostaje w cieniu rządu”. Opinii tej nie zmieniała świadomość tego, że zgodnie z art. 38 ust. 2, „Rada Ministrów odpowiada i zdaje sprawę ze swej działalności przed Sejmem, a między kadencjami Sejmu przed Prezydentem”. Z tego artykułu oraz z art. 37 wynika szczególna rola prezydenta w powoływaniu Rady Ministrów, wspomniany obowiązek odpowiedzialności rządu i zdawanie przed nim sprawy w okresach między kadencjami.

Zapowiedzią nowego stylu sprawowania urzędu były niewątpliwie zabiegi prezydenta L. Wałęsy wokół powołania nowego rządu. Wszystko to, co czynił, uznać należy za przejaw woli i osobistego zaangażowania. Wbrew różnym zastrzeżeniom, należy stwierdzić, iż nie przekroczył on swoich kompetencji wynikających z artykułu 32f ust. 1, pkt 6, który stanowi, że Prezydent RP występuje z wnioskiem do Sejmu o powołanie lub odwołanie prezesa Rady Ministrów. Do prezydenta należy więc prowadzenie rozmów z kandydatami i innymi osobami (np. przedstawicielami partii, organizacji społecznych i zawodowych) zainteresowanymi w tworzeniu nowego rządu. To, że poprzedni prezydent zachowywał się inaczej, np. nie prowadził takiej aktywnej działalności, wynikało nie tylko z usposobienia gen. W. Jaruzelskiego, ale było podyktowane wcześniejszymi porozumieniami Okrągłego Stołu.

Oczywiście pozostaje sprawą otwartą, czy i w jakim stopniu prezydent bierze odpowiedzialność za przygotowanie składu rządu, za późniejszą jego działalność. Tym bardziej że np. opinia publiczna tak przygotowany rząd bardziej łączy z nazwiskiem prezydenta niż samego premiera. Można powiedzieć, nie bez racji, że sposób kształtowania związków prezydenta z rządem przypomina raczej system francuski.

Trudno także odpowiedzieć na pytanie, czym kierował się prezydent, dając swoje poparcie grupie liberałów (jednej z mniejszych partii) i osobom z poprzedniego rządu (np. wicepremierowi L. Balcerowiczowi). Nie powiodły się próby, zresztą podejmowane bez większego entuzjazmu z obydwu stron, utworzenia silniejszej koalicji z PSL (rozmowy z jej prezesem Bartoszcze) lub przedstawicielami partii chadeckich (nie chodzi w tym wypadku o ministra sprawiedliwości W. Chrzanowskiego, lidera Zjednoczenia Narodowo-Chrześcijańskiego). Mówienie w tym wypadku o „rządzie prezydenta” nie jest jedynie przenośnią, jeśli się zważy odczucia społeczne i wypowiedzi chociażby publicystów.

Zagadnieniem niezmiernie ważnym, które pozostaje otwarte, są akty prawne prezydenta. W zasadzie rzecz cała sprowadza się do dekretów (rozporządzeń) prezydenta, ich charakteru i trybu stanowienia. Brak zdecydowania ustawodawcy co do wyraźnego ustalenia aktów prezydenta wymagających dla swej ważności podpisu premiera (kontrasygnata) sprawił, że w konstytucji naszej, za sprawą noweli kwietniowej, pojawił się art. 42 ust. 2 stanowiący, że na podstawie ustaw i w celu ich wykonania prezydent wydaje rozporządzenia i zarządzenia. Jednak dopiero ustawa określi akty prawne prezydenta o istotnym znaczeniu, wymagające kontrasygnaty prezydenta. Należy przyjąć, że jest to trudne do wyjaśnienia zawieszenie jednej z istotnych kompetencji prezydenta. Wyraźny zwrot może wprowadzić zapowiadany projekt przekazania prawa do wydawania dekretów rządowi.

Nie należy się dziwić, że już na pierwszej konferencji prasowej prezydenta RP Lecha Wałęsy padło pytanie, czy będzie rządził dekretami? Prezydent odpowiedział: „Zastrzegam, u prezydenta dekretów nie będzie. Myślę, że powinniśmy w swoim czasie powołać autorytety, może parlamentarne, może ciało – do 10 osób, które by skutecznie, kiedy się pojawią niekorzystne rozwiązania, szybko działały. Potem ich dekrety byłyby rozważane na posiedzeniu Sejmu”¹³. Koncepcja ta do tej pory nie została wprowadzona w życie. Tego rodzaju 10-osobowe ciało nie zostało powołane. Można mieć wątpliwości, czy byłoby to możliwe bez zmiany obowiązującej konstytucji.

Pozycja ustrojowa prezydenta i ustawodawstwo dekretowe były eksponowane w agitacji poszczególnych partii wysuwających swoich kandydatów na posłów i senatorów w ostatnich wyborach do parlamentu. Odnajdujemy ją także w uchwalanych obecnie programach partii. Na przykład w przyjętym przez Kongres Liberalno-Demokratyczny (listopad 1991 r.) „Planie dla Polski”, jedna z dwunastu zasad obowiązujących na następne dwa lata dotyczy instytucji prezydenta, a właściwie władzy wykonawczej. Zdaniem twórców planu, ogólna reforma państwa wymaga, obok innych zmian, wzmocnienia władzy wykonawczej. Liberałowie opowiadali się za ustrojem prezydencko-parlamentarnym, oraz przyznania rządowi prawa do wydawania w sprawach gospodarczych rozporządzeń z mocą ustawy. Jest rzeczą charakterystyczną, że nie wszystkie programy – czy oświadczenia i deklaracje partii – dotyczą bezpośrednio tych zagadnień, a podobnie nie wypowiadają się wprost co do dekretów prezydenta, czy rozporządzeń z mocą ustawy rządu. Nie znaczy to jednak, że zagadnienia te są im obce, i że nie mają w tych sprawach określonego stanowiska.

Zagadnieniem, które nabrało szczególnego znaczenia, już od chwili objęcia urzędu przez obecnego Prezydenta RP, było określenie jego stosunku do rządu. Głównie rzecz dotyczy wpływu prezydenta na rząd, na kształtowanie

¹³ Por.: Pierwsza konferencja prasowa Prezydenta RP, „Rzeczpospolita”, 11.01.1991, nr 9.

jego polityki oraz sterowanie zmianami personalnymi. Bez oznaczenia tych ważnych kwestii trudno wyjaśnić podłoże niechęci prezydenta do Sejmu i kolejnych prób wniesienia w tym przedmiocie zmian do konstytucji. Obowiązujący stan prawny jest następujący; zgodnie z art. 32f ust. 1, pkt 6, Sejm powołuje i odwołuje rząd RP, Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków, na wniosek prezesa RM przedstawiony po porozumieniu się z prezydentem. Sejm może także odwołać Radę Ministrów lub poszczególnych jej członków również z własnej inicjatywy (art. 37 ust. 1). Decyzje w sprawie formowania rządu przechodzą do kompetencji prezydenta, gdy „W okresie między kadencjami Sejmu Prezydent, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, powołuje i odwołuje członków Rady Ministrów. Prezydent przedstawia akt o powołaniu lub odwołaniu Sejmowi na najbliższym posiedzeniu do zatwierdzenia” (art. 37 ust. 2). Konstrukcja ta, prosta i sprawna, stosowana jest w wielu państwach, które przyjęły system parlamentarno-gabinetowy lub jedną z jego odmian.

Niewiele odbiegają od tradycyjnych wzorów wypracowanych w naszej praktyce konstytucyjnej, np. pod rządem konstytucji marcowej, zabiegi wokół tworzenia rządu. Z reguły były to sondaże i rozmowy prezydenta z przedstawicielami sił politycznych i społecznych reprezentowanych w Sejmie. Poszczególne partie zawiązywały koalicje, których istnienie ułatwiało, do pewnego stopnia, zabiegi prezydenta. Może z uwagi na brak pogłębionej znajomości istoty związków koalicyjnych zakładano ich stabilny charakter, co – jak wiemy – zdarza się rzadko. W obliczu dokonujących się głębokich przegrupowań w układach sił politycznych, reprezentowanych w parlamencie, okazało się, jak istotną rolę miał (lub mógłby mieć) do spełnienia prezydent (szczególnie w czasie rozmów z pierwszym kandydatem na premiera), chociaż pozornie wydawało się, że wszystko co czynił miało charakter czysto formalny.

Pozycję prezydenta określa prawo oddające mu „zwierzchnictwo sił zbrojnych państwa”. Oczywiście wiele zależy od odpowiedzi na pytanie, co rozumiemy przez naczelne dowództwo sił zbrojnych, czy np. oznacza, iż prezydent rzeczywiście winien sprawować naczelne dowództwo, czy przejmuje odpowiedzialność za gotowość bojową armii i za wyniki działań na wypadek wojny. Nie należy jednak zapomnieć, że instytucja prezydenta ze swej istoty ma charakter cywilny. Opinia publiczna nie upatruje w niej faktycznych atrybutów naczelnego dowództwa sił zbrojnych. Opinii tej nie zmienił w niczym fakt wyboru na urząd poprzedniego prezydenta, generała Wojska Polskiego.

Na odrębne potraktowanie zasługuje organ wykonawczy Komitetu Obrony Kraju – sekretarz KOK. W obecnym ujęciu, swoje zadania wykonuje on przy pomocy podległego mu Biura Bezpieczeństwa Narodowego działającego przy

Kancelarii Prezydenta RP. Kompetencje sekretarza Komitetu są szerokie. Wystarczy powiedzieć, że do zadań jego należy zapewnienie warunków dla właściwej działalności Komitetu, jak również czuwanie nad wykonywaniem zadań ustalonych przez Komitet i jego przewodniczącego¹⁴. Ponadto dba o gromadzenie i sporządzanie bieżących i okresowych informacji o stanie bezpieczeństwa narodowego (por. § 16).

Zachowanie ciągłości funkcjonowania Komitetu Obrony Kraju, bez potrzeby nowelizacji konstytucji, umożliwiło wprowadzenie w życie zmian podyktowanych nową sytuacją polityczną naszego państwa. Wszystko to jednak należy traktować jako swoiste prowizorium, w oczekiwaniu ostatecznej decyzji co do dalszych losów KOK, względnie określenia ustrojowo-prawnej pozycji tego organu. Nie jestem pewien, czy KOK lub inny zbliżony do niego organ może być tak silnie związany z urzędem prezydenta, czy nie powinien wrócić na swoje dawne miejsce, tzn. wejść pod bezpośrednie oddziaływanie Ministerstwa Obrony Narodowej.

Ważnym elementem czynności prezydenta jest jego udział w kształtowaniu polityki zagranicznej państwa. Konstytucja określa je w sposób tradycyjny (np. czynności protokolarne). Do niego należy również ratyfikacja i wypowiedanie umów międzynarodowych z odpowiednimi wyłączeniami na rzecz Sejmu (art. 32g). Spośród wielu zastrzeżeń do obecnej regulacji można zwrócić uwagę na potrzebę wyraźnego stwierdzenia, że Sejm i Senat wyraża swoją zgodę na ratyfikację w trybie ustawy. W ten sposób wyjaśni się sprawa obowiązywania umów międzynarodowych w porządku prawnym naszego państwa.

V. O tym, jak bardzo opinię publiczną interesują dalsze przeobrażenia ustrojowe (mam na myśli głównie ludzi piszących na tematy polityczne i gospodarcze), świadczą wypowiedzi związane z upływem 100 dni prezydentury L. Wałęsy. Tylko zdecydowani sceptycy zadawali pytanie, jaki sens ma porównywanie i wyciąganie, chociażby wstępnych wniosków, po tak krótkim czasie, w przypadku instytucji wybranej na pięć lat. Nie może to jednak umniejszać wartości naukowej badań bieżącej działalności organów państwowych, ich przeobrażeń i odpowiedniej regulacji prawnej.

Katedra Prawa Państwowego
Uniwersytet Łódzki

¹⁴ Przy Sekretarzu Komitetu działa międzyresortowe kolegium, będące jego organem opiniodawczo-doradczym oraz informacyjnym. W jego skład wchodzi jako członkowie stali: Szef Sztabu Generalnego WP, Szef Urzędu Ochrony Państwa, Komendant Główny Policji oraz wyznaczeni sekretarze i podsekretarze stanu w ministerstwach: Spraw Zagranicznych i Finansów. Normatywne akty dotyczące spraw obronności i bezpieczeństwa państwa ogłasza się w Dzienniku Urzędowym KOK, którego wydawanie należy do zakresu działania sekretarza Komitetu.

*Tadeusz Szymczak***THE LEGAL-STRUCTURAL POSITION OF THE PRESIDENT****Summary**

The main aim of the paper is some closer determination of the structural position of the President of the Republic of Poland. That institution was established (re-established) together with the Senate and a broad democratization of the election process by the constitutional amendment voted by the Sejm 7th April 1989. It is not only in Poland that both the legal-structural form of the institution of president and the individuality of the person holding that position, as well as the interdependence of the two aspects of the matter, have been investigated. Much attention has been paid to the problem of procedure of presidential election: by the National Assembly (in 1989), and by general election (in 1990). Both procedures have been applied in Poland and within a relatively short time-span. Evidently the question of regulation of the procedure of presidential election in the new constitution is open.

A large proportion of the paper is taken by the problems of determination of the character and position of the institution of president, and consequently his competence. In the existing formulation the constitutional norms situate the office of the president as the supreme representative of the Polish state in home and foreign relations.

The president sees that the constitution is observed, guards the sovereignty and safety of the state, its inviolability and indivisibility of its territory, the observance of international political and military treaties. The above general formulation has been completed by a more thorough analysis of the president's competence. An attempt has been made to answer the question to what degree that institution in its present form approaches the model of strong presidency.

The major powers of the president are all those referring to the parliament (particularly the Sejm) and to the government. In the first case the following powers and rights have been more thoroughly discussed: president's proposals for legislation, signing bills, suspensory veto, dissolution of the Sejm (in a constitutionally determined situation). The above problems have been discussed in the part of the paper which refers to the existing incomplete constitutional regulation of legal acts of the president, together with remarks on countersigning them. A similar proportion of the paper has been dedicated to the discussion about the future regulation of decrees with statutory validity, which at first was connected with the president and lately with the government.

In the final part of the paper the competence of the president to appoint the Council of Ministers, as well as his particular powers as the supreme commander of the armed forces and as the chairman of the Committee of National Defence have been more thoroughly analysed.

The traditional competence of the head of state, connected with representation of the state and other protocol acts, has been treated in the paper in a more limited proportion.

Thumaczył Ludwik Lamentowski