

Pozycja ustrojowa Prezydenta RP (uwagi w związku z propozycją nowelizacji Konstytucji RP zgłoszoną w 2020 r.)

1. Jubileusz Profesora Krzysztofa Wójtowicza to znakomita okazja do przypomnienia Jego bogatego i wieloaspektowego dorobku naukowego. Większość swojej aktywności badawczej prof. K. Wójtowicz poświęcił oczywiście tematyce prawa europejskiego i międzynarodowego, z tą specjalnością związał się bowiem podczas swojej pracy na Uniwersytecie Wrocławskim. Jednak nie należy zapominać, że początek kariery naukowej Profesora miał miejsce w ówczesnym Zakładzie Prawa Państwowego (obecnie Katedrze Prawa Konstytucyjnego) UWr i to właśnie świat konstytucjonalistów wywarł znaczący wpływ na późniejszy rozwój akademicki prof. K. Wójtowicza.

Wśród zainteresowań naukowych Profesora znaczące miejsce zajmowały zagadnienia związane z funkcjonowaniem głowy państwa, w tym zwłaszcza prezydenckie uprawnienia nadzwyczajne (zarówno w Polsce, jak i w innych państwach)¹, dlatego też artykuł dedykowany Profesorowi poświęcam pozycji ustrojowej Prezydenta RP. Pretekstem do niego stała się także propozycja nowelizacji Konstytucji RP, zgłoszona 6 kwietnia 2020 r. przez grupę posłów klubu PiS².

Ad Multos Annos, Panie Profesorze!

2. Urząd Prezydenta (wówczas jeszcze Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej) został przywrócony do polskiego systemu ustrojowego nowelą z dnia 7 kwietnia 1989 r. Postanowienia wówczas przyjęte były konsekwencją kompromisu zawartego podczas obrad Okrągłego Stołu i stanowiły część uzgodnionego pakietu reform instytucji państwowych³. Rządzący wówczas (czyli tzw. strona koalicyjno-rządowa) oczekiwali, że zachodzące zmiany pozostawać będą w zgodzie z panującym wówczas, socjalistycznym systemem politycznym, co jednak nie spotkało się z akceptacją

* Dr hab. Ryszard Balicki, prof. Uniwersytetu Wrocławskiego, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, ORCID: [0000-0002-9192-908X](https://orcid.org/0000-0002-9192-908X).

¹ Zob. zwłaszcza K. Wójtowicz, *Uprawnienia nadzwyczajne prezydenta Stanów Zjednoczonych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1995; ale także *idem*, *Prezydenckie uprawnienia nadzwyczajne (analiza prawno-porównawcza)*, [w:] W. Skrzydło (red.), *Ustrój i struktura aparatu państwowego i samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1997, s. 118-132.

² Druk nr 337.

³ „Ustanowienie urzędu Prezydenta uzasadnione zostało potrzebą utrzymania stabilności państwa [...]”, W. Salmonowicz (red.), *Porozumienia „Okrągłego Stołu”*. Warszawa, 6 luty – 5 kwietnia 1989 r., [s.n.], Olsztyn 1989, s. 10.

strony solidarnościowo-opozycyjnej⁴. Bronisław Geremek podkreślał przy tym, że „[...] instytucja prezydentury leży w aspiracjach Polaków, ale albo jako układ w pełni demokratyczny, albo jako otwierający drogę do demokracji”⁵. W toku późniejszych rozmów pojawiła się szansa na kompromis, polegający na akceptacji wyboru głowy państwa⁶ przez parlament (jak chciała strona rządowa), ale w zamian za wolne wybory do reaktywowanego równocześnie Senatu⁷.

Legislacyjnym następstwem obrad Okrągłego Stołu była nowelizacja Konstytucji PRL z dnia 7 kwietnia 1989 r.⁸ Zdecydowano wówczas, że prezydent nie tylko przejmie kompetencje dotychczas przysługujące Radzie Państwa i jej przewodniczącemu, ale także zostanie wyposażony w dodatkowe uprawnienia, umożliwiające pełnienie funkcji swoistego „strażnika transformacji”⁹.

W związku z ówczesną sytuacją polityczną szczególną rolę odgrywały uprawnienia prezydenta do rozwiązania Sejmu (a z uwagi na związanie kadencji obu izb – również i Senatu) w sytuacjach wskazanych w konstytucji. Do przesłanek tych (oprócz niepowołania rządu i nieuchwalenia budżetu) zaliczono też uchwalenie przez Sejm ustawy (a także podjęcie uchwały) uniemożliwiającej prezydentowi wykonywanie konstytucyjnych uprawnień dotyczących stania na straży bezpieczeństwa państwa i sojuszy politycznych i wojskowych. Regulacja ta została oceniona jednoznacznie negatywnie: „[...] ostatnia z [...] przesłanek miała tak nieokreślony charakter, iż wyraźnie akcentowało to antyparlamentarny («rezerwowy») sens ówczesnej polskiej prezydentury”¹⁰.

Do polskiego systemu ustrojowego powróciła więc instytucja prezydenta, ale nie było to efektem prac nad głębszą reformą systemu, lecz jedynie konsekwencją politycznych uzgodnień. Oczywiście jest także, że oczekiwania ówczesnej strony rządowej nie wykraczały poza niedookreśloną „demokratyzację” systemu socjalistycznego¹¹ i – w rzeczywistości – obejmowały dopuszczenie tzw. konstruktywnej opozycji do współodpowiedzialności za tragiczną sytuację społeczną i gospodarczą. W literaturze

⁴ B. Geremek, J. Żakowski, *Rok 1989. Bronisław Geremek opowiada, Jacek Żakowski pyta*, Plejada, Warszawa 1990, s. 51.

⁵ K. Dubiński, *Magdalenka: transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczyk-Wałęsa*, Polska Oficyna Wydawnicza „BGW”, Warszawa 1990, s. 64.

⁶ Pomimo zgłaszanych przez doktrynę wątpliwości w tym zakresie używam zwyczajowego pojęcia „głowa państwa” jako odpowiednik pojęcia „prezydent”, zob. szerzej M.M. Wiszowaty, *Relikt monarchii czy filar republiki? Refleksje na temat instytucji Prezydenta III RP na tle polskich i amerykańskich reminiscencji ustrojowych*, [w:] D. Dudek (red.), *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać? 58. Ogólnopolski Zjazd Katedr Prawa Konstytucyjnego Zamość, 2-4 czerwca 2016 r.*, KUL, Lublin 2017, s. 136 i n.

⁷ Zob. R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 1995, s. 72.

⁸ Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, Dz. U. z 1989 r. Nr 19, poz. 101.

⁹ Należy też podkreślić, że prezydent przejmował także kompetencje Rady Państwa określone w ustawach, które nie zostały wyraźnie przekazane na rzecz innych organów.

¹⁰ L. Garlicki, *Uwaga 20 do art. 4*, [w:] K. Działocha, L. Garlicki, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, M. Wyrzykowski, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 12-13.

¹¹ Ewentualne zamiany miały być bowiem realizowane w ramach „socjalistycznego rozwoju ustrojowego Polski”; zob. S. Zawadzki, *Problemy teoretyczne prac nad zmianą konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1987, nr 10, s. 6.

przedmiotu zwraca się także uwagę na dodatkową motywację, którą kierował się generał Wojciech Jaruzelskiego, jedyny kandydat ówczesnej partii władzy na urząd prezydenta. Jak podkreślała Daria Nałęcz, „On sam do tej roli przygotowywał się bardzo starannie. Chciał zmyć wizerunek osoby współodpowiedzialnej za masakrę Wybrzeża w 1970 r. i stan wojenny, chciał stać się liderem zmian i autorem sukcesu”¹².

Plany generała Jaruzelskiego były zgodne z działaniami ówczesnej władzy, która pragnęła wyposażyć prezydenta w uprawnienia znacznie przekraczające typowe kompetencje głowy państwa w systemie parlamentarno-gabinetowym¹³. W konsekwencji powodowało to zbliżenie ówczesnego systemu ustrojowego do systemu semiprezdenckiego (półprezdenckiego)¹⁴. Należy jednak zaznaczyć, że prezydent Wojciech Jaruzelski (wybrany najmniejszą możliwą przewagą przez Zgromadzenie Narodowe¹⁵) ze swych kompetencji korzystał w sposób bardzo oszczędny, nie angażując się nadmiernie w bieżące spory polityczne. Sytuacja uległa radykalnej zmianie po objęciu urzędu przez Lecha Wałęsę – pierwszego prezydenta wybranego w wyborach powszechnych. Powszechna, demokratyczna legitymizacja powodowała, że nastąpił radykalny wzrost aktywności głowy państwa na scenie politycznej¹⁶. Tak więc w ramach tych samych uregulowań konstytucyjnych, stwarzających podwaliny pod władczą prezydenturę, mieliśmy do czynienia z rzeczywistym funkcjonowaniem dwóch zasadniczo różniących się modeli sprawowania władzy, od wstrzemięźliwej prezydentury generała W. Jaruzelskiego, do aktywnej roli głowy państwa w wykonaniu L. Wałęsy¹⁷.

3. Przyjęta przez Sejm i Senat ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym¹⁸ (zwana Małą konstytucją

¹² D. Nałęcz, *Relacje prezydenta Jaruzelskiego z ZSRR jako element wschodniej polityki Polski w latach 1989–1990*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2018, nr 1(60), s. 222.

¹³ Można się spotkać z poglądem, że była to „próbą zinstytucjonalizowania dotychczas nieformalnych środków oddziaływania I sekretarza KC PZPR”; P. Sarnecki, *Dokonania konstytucyjne na drodze ku III Rzeczypospolitej. XXXIV Ogólnopolska Sesja Katedr Prawa Konstytucyjnego*, Jastrzębia Góra 1992 (maszynopis powielony).

¹⁴ Zob. A. Antoszewski, *Forma rządu*, [w:] A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 1997, s. 59. Tadeusz Szymczak uznał wówczas, że stopień ukształtowania ówczesnego modelu prezydentury jest na tyle oryginalny i kompletny, że może zajmować pośrednie miejsce pomiędzy pozycją prezydenta w modelu parlamentarno-gabinetowym, a pozycją szefa państwa w modelu prezydenckim (zob. T. Szymczak, *Instytucja prezydenta (założenia ogólne)*, „Studia Konstytucyjne” 1990, nr 8, s. 180). Po latach należy jednak stwierdzić, że był to pogląd zbyt optymistyczny.

¹⁵ W głosowaniu brało udział 544 członków Zgromadzenia Narodowego, oddano 7 głosów nieważnych, za kandydaturą oddano 270 głosów, przeciw 233, zaś 34 członków ZN wstrzymało się od głosu.

¹⁶ Zob. też R. Balicki, *Uprawnienia Prezydenta w nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zagadnienia podstawowe*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 2079, „Przegląd Prawa i Administracji” 1998, t. XL, s. 22.

¹⁷ Działania podejmowane przez prezydenta L. Wałęsę często miały na celu poszerzenie kompetencji głowy państwa, jednym z przykładów – już na gruncie Małej konstytucji z 1992 r. – stała się praktyka tzw. „resortów prezydenckich”, zob. A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2008, s. 25.

¹⁸ Dz. U. z 1992 r. Nr 84, poz. 426.

z 1992 r.) na nowo ukształtowała system polityczny w Polsce, a co za tym idzie, także i uprawnienia prezydenta. Niewątpliwym wpływ na to miała wspomniana powyżej aktywność prezydenta L. Wałęsy, która była możliwa zwłaszcza w warunkach braku precyzyjnej regulacji ustrojowej.

Kompetencje prezydenta uwarunkowane zostały wprowadzeniem zasady podziału władzy jako podstawy określenia stosunków pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą (w tym również prezydentem). Warto przy tym podkreślić, że zasada ta została uregulowana z uwzględnieniem możliwości wzajemnego współdziałania władz, a więc zgodnie z rozwiązaniem przyjmowanym dla parlamentarnych systemów rządów. Mała konstytucja z 1992 r. na nowo także określiła przesłanki rozwiązania Sejmu przez prezydenta – przede wszystkim została usunięta możliwość przedterminowego zakończenia kadencji Sejmu w wypadku przyjęcia ustawy lub uchwały uniemożliwiającej prezydentowi wykonywanie konstytucyjnych uprawnień. Prezydent otrzymał natomiast znaczącą rolę w procedurze powołania rządu, jednak w praktyce decydujące znaczenia miała wola większościowej koalicji parlamentarnej¹⁹.

Prezydent nadal był wybierany w wyborach powszechnych i definiowany ustrojowo jako najwyższy przedstawiciel państwa (zarówno w stosunkach wewnętrznych, jak i międzynarodowych). Jednak istotnym doprecyzowaniem rzeczywistej roli spełnianej przez prezydenta stał się ówczesny artykuł 46 Małej konstytucji z 1992 r. wprowadzający instytucję kontrasygnaty²⁰, któremu towarzyszył – w art. 47 – wykaz aktów prawnych głowy państwa z tego obowiązku zwolnionych.

Analiza kompetencji prezydenta zawartych w ustawie konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. pozwala na stwierdzenie, że podjęta została wówczas próba zawarcia swoistego kompromisu konstytucyjnego²¹ i ponownego uregulowania pozycji ustrojowej głowy państwa. Nie udało się jednak twórcom Małej konstytucji zrealizować założeń konkretnego systemu rządów, a przyjęty mechanizm sprawowania władzy miał charakter hybrydalny, czerpał zarówno z systemu parlamentarnego, jak i prezydenckiego²². W odniesieniu do zakresu normowania pozycji organów władzy wykonawczej była to realizacja zapoczątkowanej już uprzednio koncepcji silnej prezydentury, ograniczonej tym razem zasadami podziału władz i kompetencjami parlamentu, a przez to odpornej na pokusy bonapartyzmu²³.

¹⁹ Pomimo wyraźnie wyrażanej dezaprobaty prezydent L. Wałęsa powołał Jana Olszewskiego po wyborach z 1991 r. na Prezesa Rady Ministrów – decydujące okazała się bowiem wola utworzonej właśnie koalicji parlamentarnej; zob. szerzej A. Antoszewski, *Forma rządu...*, s. 60.

²⁰ Zgodzić się przy tym należy, że przyjęty sposób regulacji instytucji kontrasygnaty budził wiele wątpliwości; zob. szerzej R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 315-316.

²¹ Zob. M. Kruk, *Wstęp. Między konstytucją a konstytucją*, [w:] eadem (red.), *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1993, s. 8.

²² Zob. też J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1999, s. 35.

²³ Zob. W. Sokolewicz, *Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko-parlamentarnym: prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i Rumunii*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 3(15), s. 35.

4. Mogłoby się wydawać, że żmudny i długotrwały proces przygotowania i uchwalenia Konstytucji RP z 1997 r.²⁴ pozwolił członkom Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (KK ZN) na jasne i jednoznaczne zdefiniowanie projektowanego systemu rządów i uniknięcie dzięki temu późniejszych sporów interpretacyjnych. Rzeczywistość jednak temu przeczy. Twórcy konstytucji nie byli bowiem wolni od spoglądania na najważniejszy dokument ustrojowy poprzez pryzmat dotychczasowego piastuna urzędu prezydenckiego bądź też osoby, która urząd ten mogłaby potencjalnie sprawować. Zjawisko to nie jest nowe, występowało przecież także w II Rzeczypospolitej i odcisnęło znaczące piętno na kształcie zarówno Konstytucji marcowej (pisanej przecież „przeciwko” marszałkowi Józefowi Piłsudskiemu), jak i Konstytucji kwietniowej (tworzonej z myślą o marszałku jako silnym prezydencie odpowiedzialnym wyłącznie przed Bogiem i historią). Również przygotowując nową ustawę zasadniczą, parlamentarzyści mieli na uwadze dotychczasową aktywność L. Wałęsy i niewątpliwie to krytyczna jej ocena przeważała nad koniecznością konceptualizacji jasno zdefiniowanego modelu rządów. Także – zaskakująca wówczas – wygrana Aleksandra Kwaśniewskiego w wyborach prezydenckich z 1995 r. nie przyczyniła się do uzyskania jasno sprecyzowanego modelu prezydentury. Dotychczasowy przewodniczący Komisji Konstytucyjnej sprzyjał bowiem osłabianiu roli głowy państwa, jednak wyłącznie do uzyskania zwycięstwa w wyborach prezydenckich. Istotna zmiana zauważalna stała się wiosną 1996 r., kiedy to przedstawiciel prezydenta w KK ZN zaproponował pakiet poprawek umacniających pozycję głowy państwa. Zgłoszone propozycje zmian zostały w części zaakceptowane przez Komisję, co niewątpliwie doprowadziło do kolejnego wahnięcia w zakresie stosunków prezydent – Rada Ministrów. Tak daleko idące zmiany na końcowym etapie prac nad konstytucją zostały określone jako wyraz „koniunkturalizmu i personalnego podchodzenia do instytucji konstytucyjnych”²⁵. W ostatecznym kształcie twórcy obowiązującej Konstytucji RP nie zrealizowali żadnego modelu ustrojowego w formie klasycznej²⁶, a funkcjonujący system rządów nadal stwarza problemy z jednoznacznym ujęciem go w ramach doktrynalnych pojęć²⁷.

5. Konstytucja z 1997 r., idąc w ślady Małej konstytucji z 1992 r., zaliczyła prezydenta (w art. 10 ust. 2) do organów władzy wykonawczej, pozostawiła także przyjętą w 1990 r. zasadę jego kreacji w drodze wyborów powszechnych na pięcioletnią kadencję. Możliwe jest tylko dwukrotne piastowanie tego stanowiska przez

²⁴ Dz. U. Nr 78, poz. 483 (ze sprost. i zm.).

²⁵ Wypowiedź posła Jerzego Ciemnińskiego [za:] J. Ciapała, *Prezydent...*, s. 46.

²⁶ Zob. np. B. Banaszak, *Prezydentura w projektach nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 1850, „Przegląd Prawa i Administracji” 1996, t. XXXIV, s. 109.

²⁷ O politycznym kompromisie mającym wpływ na ostateczny kształt konstytucji zob. W. Tomaszewski, *Kompromis polityczny w procesie stanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej z 2 kwietnia 1997 roku*, Akademia Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztora, Pułtusk 2007, s. 216; J. Jaskiernia, *Konstytucja RP jako efekt kompromisu politycznego*, [w:] Z. Maciąg (red.), *Stosowanie Konstytucji RP z 1997 roku – doświadczenia i perspektywy. Międzynarodowa konferencja naukowa*, Krakowskie Towarzystwo Edukacyjne – Oficyna Wydawnicza AFM, Kraków 2006, s. 95.

tę samą osobę. Z art. 127 ust. 2 wynika, że zasada ta obowiązuje bez względu na to, czy reelekcja nastąpi bezpośrednio po zakończeniu kadencji, czy też po pewnej przerwie, w której urząd prezydenta sprawował będzie ktoś inny.

Konstytucja daje także swój wyraz dążeniu do zapewnienia całkowitego podziału władz w aspekcie personalnym i zabrania prezydentowi piastowania innych urzędów lub funkcji publicznych, z wyjątkiem tych, które są bezpośrednio związane z pełnieniem urzędu Prezydenta RP.

Konstytucja nie dokonuje klasyfikacji kompetencji prezydenta ani nie stara się enumeratywnie ich wymienić, odsyłając w art. 126 ust. 3 do szczegółowych uregulowań ustawowych. Dla określenia pozycji ustrojowej prezydenta istotne jest jednak wyróżnienie w art. 126 ust. 1 i 2 wyraźnie trzech grup funkcji prezydenta. Należą do nich: reprezentowanie RP i gwarantowanie ciągłości władzy państwowej, czuwanie nad przestrzeganiem konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. W sposób ogólny scharakteryzowano kierunki i cele działań prezydenta, a tym samym i rolę odgrywaną przez niego w systemie organów państwowych. Z nakreślonymi w art. 126 funkcjami wiążą się konkretne kompetencje sformułowane w przepisach szczegółowych (konstytucyjnych i ustawowych). Prezydent, korzystając z nich, wydaje akty urzędowe. Konstytucja przyjmuje przy tym w art. 144 ust. 2 generalną zasadę, że akty te dla swej ważności wymagają współpodpisu Prezesa Rady Ministrów, który kontrasygując je, ponosi równocześnie za nie odpowiedzialność przed Sejmem. Nowa konstytucja precyzyjniej jednak niż Mała konstytucja z 1992 r. zdefiniowała akty wymagające kontrasygnaty. Po pierwsze stwierdziła, że chodzi tu o „akty urzędowe”, a więc praktycznie o wszelkie działania podejmowane przez prezydenta w ramach wykonywanego przez niego urzędu²⁸. Po drugie zaś określiła enumeratywnie w art. 144 ust. 3 akty niewymagające kontrasygnaty (w teorii prawa konstytucyjnego mówi się w tym przypadku o prerogatywach).

Do osobistych uprawnień prezydenta zaliczone zostało: zarządzenie wyborów do Sejmu i Senatu, zwołanie pierwszego posiedzenia obu izb, skrócenie kadencji Sejmu w przypadkach określonych w konstytucji, skorzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej, zarządzenie referendum ogólnokrajowego, podpisanie lub też odmowę podpisania ustawy, zarządzenie ogłoszenia ustawy i umowy międzynarodowej w Dzienniku Ustaw, zwrócenie się z orędziem do Sejmu, Senatu lub Zgromadzenia Narodowego, złożenie wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, złożenie wniosku o przeprowadzenie kontroli przez Najwyższą Izbę Kontroli, desygnowanie i powoływanie Prezesa Rady Ministrów, przyjęcie dymisji Rady Ministrów oraz powierzenie jej tymczasowego pełnienia obowiązków, złożenie wniosku do Sejmu o pociągnięcie członka rządu do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, odwołanie ministra

²⁸ Używając pojęcia „akty urzędowe” (nb. stosowanego również w Konstytucji marcowej), ustrojodawca uniknął sporów powstałych w związku z interpretacją stosowanego w Małej konstytucji z 1992 r. pojęcia „akty prawne”, które rodziło przypuszczenia, że mogą istnieć inne oficjalne akty prezydenta niebędące jednak „prawnymi” i w związku z tym nieobjęte koniecznością uzyskania kontrasygnaty.

po uprzednim wyrażeniu mu przez Sejm wotum nieufności, zwołanie Rady Gabinetowej, nadawanie orderów i odznaczeń, powoływanie sędziów, stosowanie prawa łaski, nadawanie obywatelstwa polskiego oraz wyrażanie zgody na jego zrzeczenie się, powołanie Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego, Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego, prezesów Sądu Najwyższego i wiceprezesów NSA, złożenie wniosku do Sejmu o powołanie prezesa Narodowego Banku Polskiego, powoływanie członków Rady Polityki Pieniężnej, powoływanie i odwoływanie członków Rady Bezpieczeństwa Narodowego, powoływanie członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, nadawanie statutu Kancelarii Prezydenta RP oraz powoływanie i odwoływanie jej Szefa, wydawanie zarządzeń na zasadach określonych w art. 93 konstytucji oraz zrzeczenie się urzędu.

Zakres uprawnień konstytucyjnych prezydenta (w szczególności jego prerogatyw) pozwala na określenie pozycji ustrojowej głowy państwa. Należy więc stwierdzić, że polski ustrojodawca przyjął koncepcję rządów parlamentarnych z aktywną jednak rolą wypełnianą przez prezydenta.

Konstytucja osłabiła co prawda pozycję prezydenta wobec parlamentu (poprzez np. zmniejszenie z $\frac{2}{3}$ do $\frac{3}{5}$ większości niezbędnej w Sejmie do odrzucenia weta czy też odebranie prezydentowi możliwości założenia weta przeciwko ustawie budżetowej) oraz wobec rządu (w wyniku rezygnacji z tzw. resortów prezydenckich oraz zmniejszenia wpływu prezydenta na zmiany dokonywane w składzie rządu). Jednak zakres uprawnień będących w gestii głowy państwa, zwłaszcza oparty na autorytecie osoby sprawującej ten urząd, oraz dysponowanie legitymizacją pochodzącą z powszechnych wyborów nadal pozwalają na prowadzenie samodzielnej polityki, która może pozostawać w sprzeczności z wolą drugiego członu władzy wykonawczej²⁹ – rządu (oraz wspierającej go większości parlamentarnej).

6. Polski system rządów, budowany po roku 1989 r., nigdy nie był w swej konstrukcji jednorodny³⁰. Problem z wzajemnym dopasowaniem instytucji zauważalny był od samego początku zmian ustrojowych, kiedy do dotychczasowego modelu ustrojowego, opierającego się na socjalistycznym modelu rządów i konstytucyjnie zdefiniowanej dominacji Sejmu dodana została instytucja jednoosobowej głowy państwa³¹. Nieprzypadkowo Jerzy Ciapała określał ówczesną pozycję prezydenta jako „niedookreśloną, niedopracowaną i niespójną”³². Zauważalna przy tym była, zapoczątkowana już

²⁹ Zgodnie z art. 10 ust. 2 konstytucji władza wykonawcza sprawowana jest przez Prezydenta Rzeczypospolitej i Radę Ministrów.

³⁰ Janina Zakrzewska podkreślała, że rozstrzygnięcia często podejmowane były siłą inercji i „bez wcześniejszej wyraźnej decyzji, do jakich zasadniczych rozstrzygnięć należy dopasować konkretne rozwiązania”; J. Zakrzewska, *Spór o konstytucję*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1992, s. 125.

³¹ W literaturze polskiego prawa konstytucyjnego podkreśla się, że wprowadzenie do systemu prawnego w 1989 r. urzędu prezydenta nie było jednak powiązane z jednoznacznym rozstrzygnięciem modelu budowanej prezydentury, zob. P. Sarnecki, *Prezydent jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1990, nr 11, s. 14.

³² J. Ciapała, *Prezydent...*, s. 26.

nowelą kwietniową do Konstytucji PRL w 1989 r., tendencja do utrzymywania wzmocnionej – w porównaniu z klasycznym modelem parlamentarnym – pozycji prezydenta³³.

Celowe wydaje się więc przeprowadzenie całościowej analizy funkcjonowania przyjętego systemu rządów i – po zrealizowaniu powyższej ewaluacji – dokonanie pożądanych zmian. Jednak roli takiej nie mogą spełniać inicjatywy dotyczące wyłącznie wybranego, bardzo ograniczonego aspektu roli spełnianej przez Prezydenta RP. Z taką właśnie propozycją nowelizacji Konstytucji RP mieliśmy do czynienia w roku 2020³⁴. Grupa posłów przedłożyła wówczas Sejmowi projekt nowelizacji odnoszącej się wyłącznie do nowego określenia długości kadencji głowy państwa (siedem lat, bez możliwości jej ponowienia). Jakkolwiek sama propozycja pojawiała się już w dyskursie naukowym³⁵, to jednak tym razem nie towarzyszyła jej jakakolwiek głębsza analiza ustrojowa, a załączone uzasadnienie zawierało się w trzech akapitach i nie przekraczało strony maszynopisu. Nie dziwi więc, że i sami posłowie nie potraktowali zgłoszonej propozycji poważnie i – w praktyce – nie rozpoczęli prac sejmowych nad procedurą zmiany Konstytucji.

Należy bowiem zgodzić się ze stanowiskiem zajętym przez Wojciecha Sadurskiego, że „dyskusja nad ewentualnymi zmianami rozgraniczenia kompetencji prezydenta i premiera musiałaby zatem być wtórna wobec bardziej zasadniczej dyskusji ustrojowej: nad tym, czy Polska powinna przejść w kierunku systemu w pełni parlamentarno-gabinetowego, czy w pełni prezydenckiego”³⁶.

Pytanie podstawowe więc brzmi – jaki system rządów należy wybrać, które rozwiązania umożliwią sprawne i demokratyczne funkcjonowanie państwa? Dopiero po udzieleniu na nie odpowiedzi możliwe będzie rozważanie dalszych działań i określenie, jakie modyfikacje konstytucyjnego systemu sprawowania władzy należy wprowadzić. Rozwiązanie podnoszonych w doktrynie problemów jest jednak celowe, istniejący dotychczas eklektyzm rozwiązań nie może być utrzymywany – nie można budować państwa, w którym silny ma być zarówno prezydent, jak i szef rządu³⁷.

Jednak – co najważniejsze – wszelkie zmiany ustrojowe muszą być przeprowadzane w warunkach koniecznej zgody narodowej, tak aby tym razem nie powstało wrażenie, że są one jedynie wyrazem kalkulacji politycznych i chęcią zdyskontowania chwilowej większości osiągniętej w parlamencie.

³³ Zob. L. Garlicki, M. Zubik, *Idea parlamentaryzmu zrationalizowanego w praktyce ustrojowej III RP*, [w:] A. Łabno, E. Zwierchowski (red.), *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, Oficyna Wydawnicza Wacław Walasek, Katowice 2009, s. 179.

³⁴ Zob. M. Haczkowska, *Zmiana Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „w czasach zarazy”*, Acta Universitatis Wratislaviensis No. 3996, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. CXXIII, s. 147.

³⁵ Zgłosił ją prezydent Lech Kaczyński w liście do uczestników 51. Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego; zob. *List Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego*, [w:] M. Zubik (red.), *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2010, s. 12.

³⁶ W. Sadurski, *Kwestie konstytucyjne*, [w:] L. Kolarska-Bobińska (red.), *Co warto, co należy zmienić? Poprawa jakości demokracji w Polsce*, Fundacja Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2008, s. 18.

³⁷ Zob. np. propozycje zmian: R. Balicki, *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego*, [w:] B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2010, s. 329.