

Wiktor Żochowski

ORCID: 0000-0002-6304-2991

Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

<https://doi.org/10.19195/1733-5779.42.6>

Modele wyboru głowy państwa na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec, Republiki Włoskiej oraz Rzeczypospolitej Polskiej

JEL Classification: K10, K16, K33

Słowa kluczowe: Prezydent, wybory, kompetencje, odpowiedzialność, komparatystyka

Keywords: President, elections, competences, responsibility, comparative method

Abstrakt: Prezydent w polskim porządku prawnym jest organem, którego pozycja ustrojowa jest dość specyficzna. Mimo sprawowania silnego mandatu, który wynika z wyborów powszechnych, nie odpowiada on faktycznym kompetencjom prezydenta. Artykuł ma na celu analizę modelu głowy państwa. Za model wzorcowy obrano Republikę Federalną Niemiec oraz Republikę Włoską, a jako główny aspekt analizy organu prezydenckiego — znaczenie jego wyboru. Następnym etapem analizy są wnioski postulujące stopniową zmianę regulacji prezydenta w polskiej Konstytucji na przykładzie Ustawy Zasadniczej RFN oraz konstytucji włoskiej.

Models of presidential election: The cases of the Federal Republic of Germany, the Italian Republic and the Republic of Poland

Abstract: The president has a peculiar, somewhat unclear function in the Polish legal system. Despite being elected by common vote, which should give him significant authority, the Polish president does not hold important prerogatives. The main goal of the article is the analysis of different head of the state models, best exemplified by the Federal Republic of Germany and the Republic of Italy, and a major aspect of the presidency — the significance vested in the fact of being elected. The analysis leads the author to postulate introducing gradual changes in regulations pertaining to the office of president in the Polish Constitution modelled on of the German Basic Law and Constitution of Italy.

Wstęp

Status głowy państwa, najwyższego przedstawiciela narodu, strażnika Konstytucji czy pierwszej osoby w państwie niesie ze sobą wielką odpowiedzialność,

a także niejednokrotnie — szerokie uprawnienia. Obecna Konstytucja RP, jak wykazało wiele lat jej praktykowania, jest aktem niejednolitym i niedoprecyzowanym. Jej treść zmierza w kierunku wzmocnienia pozycji prezesa Rady Ministrów, na wzór systemu kanclerskiego, jaki występuje w Republice Federalnej Niemiec. Jednocześnie pojęciem wielowymiarowym pozostaje organ prezydencki, będący drugim członem władzy wykonawczej. Z jednej strony posiada on silny mandat, z drugiej strony zaś jest w posiadaniu prerogatyw w znacznej mierze formalnych, a jego uprawnienia w większości ograniczają się do reprezentacyjnych. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej pochodzi z wyborów powszechnych, a zatem wybór ten ma być odzwierciedleniem głosu ludu. W praktyce takie rozwiązanie powinno definiować rolę prezydenta jako głowy państwa posiadającej znaczne kompetencje, mogącej wpływać na politykę rządu lub — jak w przypadku Stanów Zjednoczonych — stojącej na jego czele. Bardzo silny mandat nie przekłada się jednak na jego realne kompetencje. Kompetencje, które w polskim systemie ustrojowym posiada, są standardowe dla państw, w których pozycja prezydenta jest znacznie ograniczona¹ kosztem rządu i parlamentu, a rola głowy państwa sprowadzona jest wyłącznie do roli obserwatora sceny politycznej, a nie jej aktywnego uczestnika.

Analiza pojęcia prezydentury opiera się na badaniu i porównywaniu konstytucji państw przedstawionych w tytule: Ustawy Zasadniczej RFN, Konstytucji Republiki Włoskiej i Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz na analizie poglądów doktrynalnych. Praca opierać się będzie na metodzie formalno-dogmatycznej, za pomocą której autor wysunie wnioski *de lege ferenda* sugerujące stopniowe wprowadzanie zmian w przyszłym ustawodawstwie, poczynwszy od kluczowego aspektu tego zagadnienia — sposobu wyboru prezydenta i osłabienia siły jego mandatu. Kontynuacja postulowanych reform w rezultacie dążyć będzie do ograniczenia roli prezydenta w państwie na wzór wymienionych wcześniej Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Włoskiej.

Niniejszy artykuł ma stanowić inspirację do dyskusji, czy polski ustrojodawca powinien rozpocząć proces zmian w urzędzie prezydenta, aby ostatecznie przekształcić jego pozycję ustrojową z organu posiadającego silny mandat, lecz nieznaczące kompetencje w organ o wyraźnie ograniczonej roli, który pełni funkcję przede wszystkim reprezentacyjną i formalną, pozbawioną elementu władczego.

1. Geneza zmian organu prezydenckiego w obecnej Konstytucji

Wiele lat praktykowania rozwiązań przyjętych w Konstytucji z 1997 roku obnażyło braki lub sprzeczności wynikające z jej treści, jak nieprecyzyjne określenie obowiązków w zakresie polityki zagranicznej czy choćby niszowe znacze-

¹ Zob. art. 59, 60 Ustawy Zasadniczej RFN z 23 maja 1949 roku (Bundesgesetzblatt 1949, nr 1) i art. 87. Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 (Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, nr 298).

nie referendum ogólnokrajowego². Coraz to nowsze i wyraźniejsze sprzeczności wynikające z braku jasności obecnej Konstytucji³ prowadziły do sporów politycznych, ale także skłaniały kolejne osoby do rozważań dotyczących jej zmiany. Narastające opinie opowiadające się za zmianą Konstytucji uzyskały jeszcze większy rozgłos po opublikowaniu postanowienia Trybunału Konstytucyjnego⁴, w którym został rozstrzygnięty spór kompetencyjny pomiędzy prezydentem a prezesem Rady Ministrów. Przedmiotem sporu była kwestia dotycząca tego, czy prezydent RP może wziąć udział w szczycie międzynarodowym, na który udała się już delegacja polskiego rządu. Pomimo wyraźnych odmów ze strony Rady Ministrów oraz premiera ówczesny prezydent twierdził, że zgodnie z prawem należy mu się miejsce w składzie polskiej delegacji, nawet jeśli premier nie wyraził na to zgody. Podjęte próby załagodzenia konfliktu oraz jego rozstrzygnięcia przez Radę Ministrów, między innymi poprzez zamówienie ekspertyz prawnych dotyczących tej kwestii, a także przyjęcie uchwały potwierdzającej, że skład na posiedzenie Rady Europejskiej wyznacza premier, okazały się niewystarczające. Spór oficjalnie zakończyło postanowienie Trybunału Konstytucyjnego, a samo rozstrzygnięcie, jak i konflikt, przeszły do historii ze względu na swoją bezprecedensowość oraz ogromne znaczenie na wypadek przyszłych sporów.

Jednym z pierwszych projektów zmiany Konstytucji w duchu przedstawionych postulatów dotyczących sprecyzowania przepisów i ograniczeniu roli prezydenta był poselski projekt zmiany Konstytucji z 2010 roku. W jednym z projektów⁵ wnoszonych pod obrady Sejmu zakładano modyfikację pozycji ustrojowej prezydenta polegającą na jasnym zdefiniowaniu roli obu członów władzy wykonawczej poprzez rozgraniczenie kompetencji i ponoszonej odpowiedzialności. Propozycja ta była również, jak wskazano w uzasadnieniu, „wynikiem krytycznej oceny dotychczasowego modelu integralnej konkurencji pomiędzy głową państwa i szefem rządu, wpisanej w strukturę polskiej władzy wykonawczej”⁶. Panaceum na tak opisywane wady regulacji konstytucyjnej w zakresie egzekutywy miały stanowić ograniczenie roli prezydenta, wyraźne rozgraniczenie kompetencji i uprawnień pomiędzy dwoma członami władzy wykonawczej i przyznanie dużo większych możliwości rządowi, na którego czele stoi prezes Rady Ministrów. Jednocześnie

² Szerzej na przykład D. Dudek, *Konstytucja wymaga zmian. Co i jak modyfikować?*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1093560,konstytucja-wymaga-zmian-co-i-jak-modyfikowac.html>, (dostęp: 9.04.2022).

³ Najbardziej znanym przykładem sporu, o którym autor się wypowiada, jest spór kompetencyjny przed Trybunałem Konstytucyjnym z 2008, tak zwany spór o krzesło – zob. na przykład *idem*, *Autorytet prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin, s. 229–256.

⁴ Postanowienie z dnia 20 maja 2009 roku, sygn. akt Kpt 2/08 (M.P. 2009 nr 32, poz. 478).

⁵ Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji z dnia 19 lutego 2010, druk nr 2989, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/5787955BEFAD18A0C125771300319A37/\\$file/2989.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/5787955BEFAD18A0C125771300319A37/$file/2989.pdf) (dostęp: 31.03.2020).

⁶ *Ibidem*.

nie warto zauważyć, iż rzeczywistym celem projektu w odniesieniu do głowy państwa było wyraźne ustalenie granic pomiędzy obydwooma organami władzy wykonawczej i ustanowienie prawnych relacji zachodzących między prezydentem a Radą Ministrów i jej prezesem. Projekt ten ostatecznie został odrzucony, a przyczyn takiego stanu było kilka — przede wszystkim w czasach prac Komisji Nadzwyczajnej panowało przekonanie, że Konstytucja powinna być adekwatna. Adekwatność Konstytucji rozumiana była jako jej przystosowanie do polskich realiów prawnych i społecznych. Jednakże sami wnioskodawcy projektu nie zastosowali się do tej zasady⁷. Zdanie to odnosi się do propozycji zmiany art. 126 ust. 1 Konstytucji, w ramach którego prezydent miał zostać reprezentantem państwa i gwarantem ciągłości władzy państwowej. Rozwiązanie to zostało nazwane nawet „kompromitująco dalekim”, nieprzemyślanym, a w jego ramach rola prezydenta ograniczałaby się do funkcji naczelnego notariusza.

W natłoku prac legislacyjnych pojawiały się kolejne propozycje zmian, choć warto odnotować, iż były one niejednolite. Część koncepcji opiewała za wyżej opisanym rozwiązaniem, w którego zakresie nowelizacja Konstytucji RP powinna być związana z koniecznością ograniczenia roli, kompetencji i pozycji ustrojowej prezydenta kosztem drugiego członu władzy wykonawczej — to jest Rady Ministrów na czele z premierem⁸. W ramach tych propozycji wniesiono również, iż ewentualne zmiany wprowadzone w Konstytucji powinny także zakładać proces redefiniowania Unii Europejskiej i nadania jej bardziej szczegółowego i konkretnego znaczenia w najbliższych latach⁹. Zagadnienie Unii Europejskiej w swoim projekcie poruszył także ówczesny Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej Bronisław Komorowski, wedle którego Unia Europejska powinna uzyskać niezależny rozdział w Konstytucji (tak zwany rozdział Xa)¹⁰. Co znaczące dla tematu artykułu, propozycja ta poruszała temat kompetencji prezydenckich — zwiększała je między innymi za sprawą art. 227h ust. 3, który stanowić miał, iż „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem”.

Warto nadmienić, że w toku toczącej się debaty pojawiały się głosy wskazujące na konieczność rewizji Konstytucji w kierunku wprowadzenia systemu prezydenckiego na wzór amerykański. Do takiego stanu faktycznego miałoby doprowadzić parę zmian o niewyobrażalnie istotnym znaczeniu dla ustroju: likwidacja Senatu i powrót do Sejmu jako jednoizbowego parlamentu przy uznaniu prezydenta za naczelny organ władzy wykonawczej, pełniący jednocześnie funkcję szefa rządu.

⁷ D. Dudek, *Autorytet Prezydenta...*, s.283.

⁸ R. Chruściak, *Najnowsze propozycje zmian w Konstytucji RP*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2014, nr 22, <https://journals.umcs.pl/sil/article/viewFile/47/44> (dostęp: 31.03.2022).

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Druk Sejmowy nr 3598 z dnia 12 listopada 2010 roku, [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0FA39CE6B812715AC12577E400489FEF/\\$file/3598.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0FA39CE6B812715AC12577E400489FEF/$file/3598.pdf) (dostęp: 31.03.2022).

Rozwiązanie to zwiększyłoby władzę i wpływy prezydenta przez oddanie mu uprawnień adekwatnych do władzy ustawodawczej¹¹.

Jak widać na wymienionych przykładach, zagadnienie ustrojowe związane z rozgraniczeniem funkcji między Prezydentem RP a Radą Ministrów na czele z jej prezesem jest pojęciem bardzo rozbudowanym i niejednoznacznym. Pomysł jego rozwiązania przybiera wiele postaci, które niekoniecznie muszą być do siebie podobne. Przeciwno wszystkim rozwiązaniom wystąpił Rzecznik Praw Obywatelskich¹², który chcąc pozostać aktywnym uczestnikiem debaty publicznej, włączył się w dyskusję i przedstawił trzy kompleksowe propozycje ustrojowe dla Rzeczypospolitej Polskiej. Każda z tych propozycji odnosiła się do wcześniejszych projektów: pierwszym z nich była wizja rządów parlamentarno-gabinetowych z prezydentem w roli obserwatora, drugim — system parlamentarno-gabinetowy z silną pozycją rządu i osłabioną rolą parlamentu oraz prezydentem pełniącym ograniczone funkcje, w znacznej mierze reprezentacyjne. Nie zabrakło także miejsca na poddanie pod dyskusję modelu prezydenckiego.

2. Model prezydenta na przykładzie RFN i Republiki Włoskiej

W całym szeregu propozycji zmian Konstytucji na szczególną uwagę zasługuje fakt, że projekty wnioskodawców nie ograniczają się wyłącznie do sfery ich własnych pomysłów. Znakomita część sugerowanych poprawek ma swoje odzwierciedlenie w ustawach zasadniczych innych krajów. Koronnym przykładem w tej materii jest poselski projekt zmiany Konstytucji z 2010 roku¹³, który zakładał wprowadzenie instytucji dożywotniego senatora dla byłych prezydentów RP. W uzasadnieniu projektu czytamy: „Dzięki takiemu rozwiązaniu byli Prezydenci, których mandat potwierdzony został głosami obywateli w wyborach powszechnych znajdą swoje trwałe miejsce na scenie publicznej. Ich doświadczenie i zdobyty prestiż będą mogły być nadal wykorzystywane dla dobra Polski”. Jeśli zagłębić się dalej w ten temat, nie sposób nie dostrzec oczywistych analogii z systemem włoskim, gdyż to właśnie z Konstytucji Republiki Włoskiej¹⁴ pochodzi idea urzędu dożywotniego senatora dla byłego prezydenta. Uzasadnienie projektu

¹¹ *Solidarna Polska chce zmiany Konstytucji. „Państwo nie zdało egzaminu”*, <https://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/426677,solidarna-polska-chce-zmiany-konstytucji.html> (dostęp: 31.03.2022).

¹² Trzy propozycje projektów nowej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej według RPO dostępne na stronie internetowej RPO pod linkiem, <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12518762420.pdf> (dostęp: 19.10.2022).

¹³ Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Druk sejmowy nr 2989, Warszawa 19.02.2010, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/5787955BEFAD18A0C125771300319A37/\\$file/2989.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/5787955BEFAD18A0C125771300319A37/$file/2989.pdf) (dostęp: 04.11.2022).

¹⁴ Art. 59 Konstytucji Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 roku: „Senatorem z mocy prawa i dożywotnim, chyba że z tego zrezygnuje, staje się każdy był Prezydent Republiki”.

jest zaś odzwierciedleniem założenia, z którym włoscy projektodawcy tworzyli wskazaną instytucję.

Na podstawie wielu projektów zmieniających ustawę zasadniczą, a także licznych komentarzy konstytucjonalistów poza odniesieniami do systemu włoskiego możemy zauważyć także podobieństwa do propozycji nowelizacji w duchu Ustawy Zasadniczej RFN. W obu wcześniej wspomnianych państwach prezydent odgrywa rolę podmiotu pasywnego, stojącego z boku sceny politycznej. W takim ustroju głowa państwa pełni wyłącznie funkcje reprezentacyjne i ogranicza swoją aktywność do sytuacji najbardziej koniecznych. Do takiej pozycji prezydenta doprowadziły unormowania zawarte w konstytucjach obu państw, a także praktyka konstytucyjna. Szczególnie istotnymi zagadnieniami, odgrywającymi kluczową rolę w określeniu pozycji prezydenta w państwie, są wybory oraz jego kompetencje.

Podkreślając ponownie wagę wyborów, należy zwrócić uwagę przede wszystkim na to, co wynika z ich poszczególnych rodzajów. To właśnie wybory powinny w głównej mierze stanowić o funkcji w państwie i kompetencjach konkretnych organów. W przypadku Rzeczypospolitej Polskiej zachodzi niekonsekwencja. Koncepcja pozycji ustrojowej prezydenta jako organu z niewielką liczbą kompetencji stoi w sprzeczności z jego silnym mandatem uzyskanym w wyborach powszechnych.

Najsilniejszym rodzajem mandatu, jakim może dysponować prezydent, jest mandat powszechny, wyrażający wolę ludu — w tym przypadku wybrany prezydent jako głowa państwa najczęściej dysponuje znacznymi kompetencjami, pozostaje aktywnym uczestnikiem sceny politycznej, wpływa na decyzje rządu bądź sam staje na jego czele. Taki system obowiązuje między innymi we Francji czy w USA, gdzie prezydenci są w posiadaniu znaczących prerogatyw oraz pozostają aktywnymi postaciami na tamtejszej scenie politycznej. Gdy jednak konstytucja stanowi inaczej i prezydent ma być wyłącznie biernym uczestnikiem owej sceny, siła sprawowanego przez niego mandatu jest osłabiana przede wszystkim za pomocą sposobu, w jaki zostaje on wybrany.

Najczęstszą formą wyborów dla takiego rodzaju prezydentury są wybory pośrednie i tak jest we Włoszech i w Niemczech. We Włoszech prezydent wybierany jest przez parlament na wspólnym posiedzeniu jego izb, a forum to uzupełniane jest przez trzech delegatów z 19 regionów włoskich, wybranych przez rady regionalne. Tym sposobem gremium wybierające prezydenta, nazywane Zgromadzeniem Elektorów¹⁵, liczy ponad 1000 osób (tak zwane wielkie świeckie konklawe). W systemie niemieckim prezydent również wybierany jest przez specjalnie powoływane na tę okazję ciało kolegialne — Zgromadzenie Federalne, złożone ze wszystkich posłów Bundestagu oraz z takiej samej liczby członków wybranych przez landtagi

¹⁵ A. Gaca, Z. Witkowski, *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Toruń 2012, s. 192.

krajowe oraz Izbę Posłów Berlina Zachodniego¹⁶. Na tym przykładzie można zaobserwować, iż mimo tego, że wybory prezydenckie są przeprowadzane w sposób pośredni, to nie sposób nie zwrócić uwagi na wyjątkową formę ich przeprowadzania. Ma ona zarówno oddawać rangę tego urzędu, jak i nie dopuścić do tego, aby prezydent był zależny od jednej władzy, która go wybrała. Warto zauważyć, że nie jest to jedyny mechanizm mający zapewnić prezydentowi niezależność względem innych władz, jednak omówiony on zostanie w dalszej części artykułu.

Poza standardowymi wymogami posiadania biernego prawa wyborczego w wyborach głowy państwa (obywatelstwo, pełnia praw cywilnych i politycznych) istotnym zagadnieniem jest tutaj także wiek kandydata. W przypadku systemu włoskiego musi on mieć ukończone 50 lat, a w przypadku niemieckiego — 40. Kryterium to jest nieprzypadkowe, bowiem łączy się z przyjętym modelem prezydenta we wspomnianych państwach. Prezydent ma być jednostką dysponującą sporym doświadczeniem, ukształtowaną życiowo, fizycznie i politycznie. Powinien być osobą cieszącą się znacznym autorytetem, która mimo braku realnych kompetencji może wyłącznie za pomocą autorytetu wpływać na decyzje rządu i parlamentu. Prezydent, ciesząc się powszechnym szacunkiem we wszystkich obozach politycznych, może odgrywać również rolę arbitra politycznego starającego się załagodzić lub całkowicie rozwiązać spory polityczne, lecz w granicach swoich uprawnień, w sytuacjach tego wymagających. Na uwagę zasługuje również kadencja wybranego prezydenta — w obu przypadkach jest ona długa (w szczególności we Włoszech, gdzie trwa siedem lat). Jest to celowy zabieg, aby po pierwsze, wyeliminować odczucie, iż prezydent jest wyłącznie „głową — gwarantem chwilowej większości”¹⁷, mającą dług wobec parlamentu, a nie działającą wobec całego społeczeństwa. Po drugie, istotnym aspektem, dla którego kadencja wynosi wiele lat, jest sposób, w jaki postrzegany jest urząd prezydenta w przywołanych wyżej państwach — ma on gwarantować stabilność, porządek oraz ciągłość prawną państwa¹⁸, być „latarnią” oświetlającą drogę narodowi, wpływać na decyzje pozostałych organów państwa wyłącznie przez swój autorytet, a nie przez faktyczne kompetencje.

3. Propozycje zmian *de lege ferenda* na podstawie praktyki ustrojowej RFN i Republiki Włoskiej

Obecna Konstytucja, jak wykazało wiele lat jej praktykowania, jest aktem niejednorodnym i niedoprecyzowanym, idącym generalnie w kierunku wzmacniania pozycji premiera, czym nawiązuje do systemu kanclerskiego. Jednocześnie

¹⁶ D. Janicka, *Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949–1989)*, Toruń 2009, s. 236.

¹⁷ Z. Witkowski, *Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch*, Toruń 1991, s. 46.

¹⁸ *Ibidem*, s. 58

prezydent, będący drugim członem władzy wykonawczej, pochodzi z wyboru powszechnego, dzięki czemu jest w posiadaniu bardzo silnego mandatu, który z kolei nie przekłada się na jego realne kompetencje — warto w tym momencie przytoczyć chociażby fakt, iż nie jest on szefem rządu ani też nie wpływa realnie na jego politykę. Praktyka konstytucyjna pokazała, że nieścisłości w uregulowaniu tej materii stanowią zarzewie¹⁹ wielu konfliktów pomiędzy prezydentem a prezesem Rady Ministrów.

W badanych projektach zmiany Konstytucji wielokrotnie pojawiały się pomysły czerpiące wzorce z Republiki Federalnej Niemiec bądź Republiki Włoskiej. Inspirując się wymienionymi wyżej cechami obu systemów, a także poglądami doktryny, postulować należy zmiany Konstytucji w celu ustabilizowania systemu politycznego i jasnego określenia pozycji prezydenta. Efektem końcowym tych zmian byłoby przekształcenie głowy państwa w organ posiadający znaczący autorytet, będący gwarantem ciągłości władzy państwowej, symbolem państwa i jego reprezentantem. Przystawałoby to do jego roli obserwatora interweniującego jedynie w sytuacjach kryzysowych, apolitycznego, będącego bliżej społeczeństwa i starającego się załagodzić wszelkie konflikty, jak jest w Niemczech i we Włoszech.

Aby zapoczątkować proces przemian w polskim systemie ustrojowym, należy rozpocząć od osłabienia mandatu prezydenckiego. O tym, jak wielkie znaczenie ma sposób wyboru prezydenta, możemy się przekonać na przykładzie niemal wszystkich państw — i wyjątkiem w tej materii nie są omówione wyżej Republika Federalna Niemiec czy Republika Włoska. Wybór prezydenta legitymizuje jego władzę i pozycję w państwie. Im silniejszy mandat otrzymuje (w wyborach powszechnych, wyrażony już w pierwszej turze itp.), tym większe kompetencje powinien posiadać. Model ten działa również w przeciwną stronę — im słabszy mandat w związku z wyborami (które są niepowszechne, uzależnione od decyzji parlamentu itp.) prezydent posiada, tym bardziej ograniczone są jego funkcje i rola w państwie. Zarówno w Niemczech, jak i we Włoszech mandat prezydencki uzyskiwany w wyniku wyborów odpowiada posiadanym przez niego kompetencjom. Głowy wymienionych państw wybierane są w wyborach pośrednich, co odpowiada ich ograniczonym kompetencjom. W przypadku Rzeczypospolitej Polskiej silny mandat, jaki uzyskują nowo wybrani prezydenci, nie przystaje do ograniczonego zakresu ich kompetencji. W celu ujednolicenia tego zagadnienia i zapoczątkowania przemian w polskim systemie ustrojowym wybory powszechne należy zastąpić pośrednimi, a prezydent — wzorem modelu włoskiego dostosowanego do warunków polskich — wybierany byłby przez Zgromadzenie Narodowe poszerzone o reprezentantów samorządu terytorialnego. Dzięki utworzeniu specjalnego organu wyborczego skonstruowanego wyłącznie na potrzeby wyborów prezydenckich zmierzona została idea, w myśl

¹⁹ Por. tak zwany spór o krzesło, omówiony we wcześniejszej części niniejszego artykułu — zob. postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 roku, sygn. akt Kpt 2/08.

której prezydent odgrywałby rolę reprezentanta jedności narodowej. Jednocześnie tym sposobem polski ustawodawca uniknąłby zjawiska zależności prezydenta od parlamentu, dzięki czemu prezydent stałaby się faktyczną głową państwa, niezależną od izb, które go wybrały²⁰. Takie rozwiązanie przyjęte jest również w Niemczech. Oparte jest ono na tych samych zasadach, co wybory włoskie — na potrzeby wyborów prezydenta RFN tworzony jest specjalny organ, zwany Zgromadzeniem Narodowym, którego jedynymi zadaniami są organizacja i przeprowadzenie wyborów państwa. W jego skład zasiadają członkowie Bundestagu, a także — w równej liczbie — członkowie wybrani przez parlamenty krajowe na zasadach wyborów proporcjonalnych²¹. Rozwiązanie to w obu przypadkach jest gwarantem niezależności prezydenta od parlamentu, a także sprawia, że społeczeństwo uważa głowę państwa za swojego apolitycznego reprezentanta, a nie — koalicjanta jednej ze stron politycznych.

Stabilność i trwałość Konstytucji nie musi i nie może wręcz oznaczać jej stagnacji i niezmienności, skoro to praktyka ustrojowa i orzecznictwo są prawdziwym sprawdzianem jej adekwatności i decydują o potrzebie nowelizacji²². Co więcej, aktualizacja przepisów ustrojowych jest niezbędna dla sprawnego funkcjonowania państwa, a niezmiennialne przepisy Konstytucji mogą być wręcz przejawem antydemokratyzmu²³.

De lege ferenda postulować należy, aby przy najbliższej noweli Konstytucji rozpocząć systematyczny proces przemian ustrojowych w celu ustabilizowania polskiego systemu ustrojowego poprzez zmianę konstrukcji prawnej prezydenta RP. Cykl zmian powinien zostać rozpoczęty od osłabienia mandatu prezydenckiego poprzez wprowadzenie nowych regulacji odnoszących się do wyborów prezydenckich. Dopiero po przekształceniu jednego z najbardziej kluczowych zagadnień dla całego urzędu prezydenckiego i w konsekwencji osłabieniu siły jego mandatu można przystąpić do podejmowania dalszych reform ustrojowych.

Bibliografia

Akty normatywne

Ustawa Zasadnicza Republiki Federalnej Niemiec z dnia 23 maja 1949 roku (Bundesgesetzblatt 1949, nr 1).

Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 roku (COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA ITALIANA (GU Serie Generale n.298 del 27-12-1947).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997.

²⁰ Z. Witkowski, *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń 2004, s. 211.

²¹ M. Bożek, *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017, s. 122–123.

²² D. Dudek, *Autorytet Prezydenta...*, s. 281–282.

²³ Por. R. Czachor, *Instytucja nowelizacji konstytucji: zakres, funkcje, interpretacje doktrynalne*, „Horyzonty Polityki” 13, 2022, nr 42, s. 11–29.

Orzecznictwo

Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 roku, sygn. akt Kpt 2/08.

Literatura

- Banaszak B., *System konstytucyjny Niemiec*, Warszawa 2005.
- Bożek M., *System konstytucyjny Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2017.
- Chorążewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Chruściak R., *Najnowsze propozycje zmian w Konstytucji RP*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2014, nr 22, <https://journals.umcs.pl/sil/article/viewFile/47/44>.
- Czachor R., *Instytucja nowelizacji konstytucji: zakres, funkcje, interpretacje doktrynalne*, „Horyzonty Polityki” 13, 2022, nr 42.
- Dudek D., *Autorytet prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.
- Gaca A., Witkowski Z., *Podstawy ustroju konstytucyjnego Republiki Włoskiej*, Toruń 2012.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2005.
- Janicka D., *Ustawa zasadnicza w praktyce Republiki Federalnej Niemiec (1949–1989)*, Toruń 2009.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, Warszawa 2019.
- Opaliński B., *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012.
- Witkowski Z., *Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch*, Toruń 1991.
- Witkowski Z., *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*, Toruń 2004.

Inne materiały

- D. Dudek, *Konstytucja wymaga zmian. Co i jak modyfikować?*, <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1093560,konstytucja-wymaga-zmian-co-i-jak-modyfikowac.html>.
- <https://www.rpo.gov.pl/pliki/12518762420.pdf>.
- [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/5787955BEFAD18A0C125771300319A37/\\$file/2989.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/5787955BEFAD18A0C125771300319A37/$file/2989.pdf).
- [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0FA39CE6B812715AC12577E400489FEF/\\$file/3598.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/0FA39CE6B812715AC12577E400489FEF/$file/3598.pdf).
- <https://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/1093561,jak-przebiegalo-uchwalanie-konstytucji-w-1997-roku.html>.