

Michał Szewczyk*

RECEPCJA MODELU PREZYDENTURY POLSKIEJ Z KONSTYTUCJI MARCOWEJ W ROZWIĄZANIACH KONSTYTUCJI Z 2 KWIEŚNIA 1997 R.

Wstęp

Kolejne rocznice uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.2021 r.¹, zwanej powszechnie konstytucją marcową, zwłaszcza te okrągłe, skłaniają konstytucjonalistów oraz historyków ustroju do oceny wpływu rozwiązań prawnych zawartych w tej ustawie zasadniczej, a także praktyki ich stosowania na treść aktualnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r.² Zdaniem niektórych konstytucja z 1921 r. nie była podstawową płaszczyzną odniesienia przy ustanawianiu funkcjonujących dziś zasad i instytucji ustrojowych, zaś na etapie prac konstytucyjnych toczących się w latach 1989-1997 w kilku komisjach konstytucyjnych i na forum parlamentarnym do jej tekstu sięgano tylko sporadycznie³. Z takim poglądem trudno zgodzić się bez zastrzeżeń. Szczególne podobieństwo postanowień ustawy zasadniczej z 1997 r. względem pierwszej pełnej konstytucji II Rzeczypospolitej widoczne jest bowiem na poziomie zasad i wartości – wspólnych obu tym aktom normatywnym, takich jak m.in.

* Dr Michał Szewczyk – dr, Zakład Prawa, Wydział Nauk Ekonomicznych i Prawnych, Państwowa Akademia Nauk Stosowanych we Włocławku, ORCID 0000-0003-3023-4783, członek Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Toruniu, radca prawny.

¹ Dz. U. Nr 44, poz. 267 ze zm.

² Dz. U. Nr 78, poz. 484 ze zm.

³ Por. P. Sarnecki, *Konstytucja marcowa a rozwój konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2, s. 38-39.

zasada zwierzchnictwa narodu, podział władzy, republikańska forma państwa, silne akcenty położone na kwestie wolności jednostki, demokracja polityczna jako podstawa ustroju państwa, idea państwa prawnego, rozbudowane instytucje samorządowe czy też nadrzędne miejsce konstytucji w systemie źródeł prawa⁴.

Warte odnotowania jest, że zarówno w latach 1919-1921, jak również 1989-1997 dyskusje i spory na etapie procesu legislacji konstytucyjnej dotyczyły m.in. wzajemnych relacji między organami władzy ustawodawczej i wykonawczej, w tym modelu instytucji głowy państwa. Finalnie zaś postawić można tezę, zgodnie z którą uregulowanie instytucji prezydenta w konstytucji z 1997 r. najbliższe jest temu, które aplikowano w konstytucji z 1921 r.⁵ Przy czym twórcy ustawy zasadniczej z 1997 r. niektóre z rozwiązań znanych z konstytucji marcowej przenieśli do aktualnie obowiązującej ustawy zasadniczej, niektóre odrzucili, z pewnych problemów występujących w dwudziestoleciu międzywojennym wyciągnęli wnioski, innych zaś nie dostrzegli. Przybliżenie zakresu recepcji modelu prezydentury polskiej z konstytucji marcowej w rozwiązaniach konstytucji z 2.04.1997 r. jest celem niniejszego opracowania. Kompleksowe omówienie tematu wymagałoby jednak formy opracowania monograficznego, dlatego też ograniczone ramy niniejszej pracy wymagają skupienia się na wybranych problemach w postaci: pozycji prezydenta w systemie ustrojowym, trybu wyboru głowy państwa, a także niektórych uprawnień prezydenta w relacjach z parlamentem i rządem.

Podstawowymi metodami pracy badawczej wykorzystanymi na potrzeby przygotowania niniejszej publikacji były: dogmatyczno-prawna (formalna) oraz historyczna. W ograniczonym zakresie posłużono się również metodami: analityczną, prawnoporównawczą oraz systemową.

1. Pozycja prezydenta w systemie ustrojowym

Wszystkie koncepcje konstytucyjne brane pod uwagę w procesie przygotowywania tekstu konstytucji marcowej zakładały istnienie w Polsce republikańskiej formy państwa⁶. Z oczywistych względów nie inaczej było w przypadku prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego (dalej: KKZN),

⁴ Por. też M. Pietrzak, *Konstytucja z 17 kwietnia 1921 r. z perspektywy 80 lat*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2, s. 20; M. Wiącek, *Wpływ Konstytucji marcowej na treść i praktykę stosowania Konstytucji z 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 11, s. 40.

⁵ Podobnie D. Dudek, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – refleksje w 100-lecie instytucji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4, s. 55.

⁶ Por. A. Ajnenkiel, *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1971-1997*, Warszawa 2001, s. 169. Trudno nie zakładać, że wynikało to z znacznej mierze z braku ciągłości państwowości polskiej po 1795 r.

w której pracowano nad tekstem aktualnie obowiązującej ustawy zasadniczej. W obu przypadkach ostateczne unormowania ustrojowe były w ewidentny sposób uwarunkowane czynnikiem personalnym, co stanowi istotną wadę polskich debat ustrojowych *in genere*⁷. Instytucję prezydentury w konstytucji marcowej z 1921 r. prawicowo-centrowa większość w Sejmie Ustawodawczym tworzyła bowiem „przeciwko” Józefowi Piłsudskiemu, widząc w nim potencjalnego kandydata nad urząd głowy państwa. Z kolei lewicowa większość w KKZN kształtowała model prezydentury polskiej „przeciwko” ówczesnemu prezydentowi Lechowi Wałęsie, do czasu gdy przegrał on wybory z Aleksandrem Kwaśniewskim w 1995 r.

W art. 2 konstytucji z 1921 r. określono co prawda Prezydenta RP mianem organu władzy wykonawczej, jednak w art. 43 tego aktu prawnego przesądzono, że władzy tej nie może on wykonywać osobiście, lecz za pośrednictwem ministrów i podległych im urzędników. Był to chyba najbardziej widoczny przejaw generalnej tendencji prawodawcy konstytucyjnego do ograniczenia roli nieodpowiedzialnego politycznie szefa państwa, a wręcz zepchnięcia go na pozycje tytularnego, nie zaś realnego czynnika władzy⁸.

W działalności władzy wykonawczej wyróżnić należy dwa podstawowe zakresy: polityczny i administracyjny. Pierwszy z nich polega na wytyczeniu linii politycznej dla realizacji zadań w określonej dziedzinie (np. ustaleniu hierarchii zadań, wskazaniu tempa i sposobów ich realizacji). Drugi na wcielaniu jej w życie przy pomocy środków i form właściwych administracji, a więc stosowaniu prawa (np. wykonywaniu ustaw) i działalności organizatorskiej⁹. Głowa państwa w modelu przyjętym w konstytucji marcowej nie miała narzędzi o podejmowania tak opisanych działań.

Jakkolwiek konstytucyjny katalog kompetencji prezydenta ujęty w ustawie zasadniczej z 1921 r. obejmował łącznie siedemnaście punktów, to niemal we wszystkich przypadkach przewidziano takie szczegółowe warunki ograniczające możliwość swobodnego decydowania o wykorzystaniu przez prezydenta przyznanych mu kompetencji, że *de facto* samodzielność głowy państwa była niemożliwa¹⁰. Powyższy obraz uzupełnia przyjęty w konstytucji model kontrasygnaty aktów urzędowych prezydenta. W art. 44 ust. 4 tego aktu prawnego stwierdzono, że:

⁷ Ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227) pisana była „dla” Józefa Piłsudskiego. Faktem relatywnie mało znanym jest, że instytucję prezydenta przewidywano pierwotnie także w czasie prac nad Konstytucją Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (t. j.: Dz. U. z 1976, Nr 7, poz. 36, ze zm.). Myślano o tym stanowisku w związku z osobą Bolesława Bieruta, który początkowo sam był zwolennikiem jednoosobowej prezydentury. Zmienił on zdanie, gdy okazało się, że pewna grupa działaczy partyjnych chętniej widziałaby na tym stanowisku Aleksandra Zawadzkiego.

⁸ Tak por. Z. Witkowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. 1921-1935*, Warszawa-Poznań-Toruń 1987, s. 24.

⁹ Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 86.

¹⁰ Por. Z. Witkowski, op. cit., s. 25.

„Każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej wymaga dla swej ważności podpisu Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra, którzy przez podpisanie aktu biorą zań odpowiedzialność”. Tym samym konstytucji marcowej nieznaną była instytucja prezydenckich prerogatyw (uprawnień osobistych).

Ogół czynników wynikających z treści ustawy zasadniczej z 1921 r., częściowo jedynie tutaj zarysowanych, pozwalała na skuteczne hamowanie aktywności głowy państwa i przeciwdziałanie wzrostowi jej roli i samodzielności. Realny wpływ prezydenta na bieg spraw państwowych mógł ostatecznie wynikać z działań pozaprawnych, uzależnionych od osobowości, autorytetu i doświadczenia osoby sprawującej urząd.

Dla porównania twórcy Konstytucji z 1997 r. uczynili z prezydenta w art. 10 tego aktu prawnego jeden z organów dualistycznej władzy wykonawczej, obok Rady Ministrów. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego rozstrzygającego spór kompetencyjny pomiędzy wymienionymi podmiotami w postanowieniu z 20.05.2009 r.¹¹, organy te działają jako wyodrębnione strukturalnie, funkcjonalnie i kompetencyjnie równorzędne ustrojowo organy władzy wykonawczej, między którymi nie istnieje żaden stosunek nadrzędności czy podporządkowania.

Ustalając pozycję prezydenta autorzy regulacji ustrojowych z 1997 r. skorzystali z rozwiązań zrównoważonego systemu parlamentarno-gabinetowego, uwypuklając przede wszystkim jego rolę jako czynnika równowagi czy raczej arbitra w sytuacjach kryzysowych i przesileń politycznych. Nie byli jednak do końca konsekwentni, pozostawiając w konstytucji pewne elementy prezydencjalizmu, takie jak powszechne wybory prezydenta, szeroki katalog jego prerogatyw czy też szczególną pozycję w sprawach obronności i bezpieczeństwa państwa¹². Ten brak konsekwencji stanowi zresztą powód do uzasadnionej krytyki.

Prezydenturę polską systematycznie i konsekwentnie osłabiano w kolejnych aktach konstytucyjnych w stosunku do modelu przyjętego w momencie jej restytucji do porządku prawnego w ustawie z 7.04.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej¹³. Jakkolwiek jest to prezydentura silniejsza niż w konstytucji marcowej, to głowa państwa także i teraz nie ma narzędzi do prowadzenia władczej, autonomicznej względem rządu polityki wewnętrznej i zagranicznej RP. Może jednak, inaczej niż miało to miejsce w latach 1921-1935, skutecznie w rządzeniu przeszkadzać.

¹¹ Por. postanowienie TK z 20.05.2009 r., Kpt 2/08, OTK ZU 2009, nr 5A, poz. 78.

¹² Szerzej por. M. Szewczyk, *Najwyższe zwierzchnictwo Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nad siłami zbrojnymi w świetle konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2018, s. 124.

¹³ Dz. U. Nr 19, poz. 101.

2. Tryb wyboru głowy państwa

Bezpośredni związek z pozycją ustrojową organu ma sposób jego kreacji. Jeszcze na etapie prac konstytucyjnych toczonych w gronie członków komisji powołanej przez premiera Ignacego Paderewskiego 25.01.1919 r., nazwanej początkowo „Ankieta dla oceny projektów konstytucji”, wyraźna większość członków tego polityczno-eksperskiego gremium opowiedziała się za wyborem głowy państwa w głosowaniu powszechnym¹⁴. W czasie późniejszych obrad najpierw Komisji Konstytucyjnej Sejmu Ustawodawczego, a później w ramach dyskusji na forum Sejmu Ustawodawczego kwestia wyboru prezydenta stanowiła jeden z najważniejszych problemów i przedmiotów sporu¹⁵. Ostatecznie zwyciężyła koncepcja prawicowo-centrowej większości wewnątrz Sejmu Ustawodawczego o zasadności wyboru prezydenta przez parlament. Był to wyraźny krok prowadzący do osłabienia pozycji ustrojowej głowy państwa, skierowany rzecz jasna także przeciwko J. Piłsudskiemu, którego wybór na urząd głowy państwa w ostatecznie przyjętym trybie wydawał się dalece mniej prawdopodobny niż w drodze głosowania powszechnego. Artykuł 39 ust. 1 konstytucji marcowej stanowił, że „Prezydenta Rzeczypospolitej wybierają na lat siedem bezwzględną większością głosów Sejm i Senat, połączone w Zgromadzenie Narodowe”. Co interesujące, ustrojodawca nie przewidział żadnych wymogów formalnych stawianych kandydatom do prezydentury, jak również nie ustanowił ograniczeń liczby kadencji tej samej osoby na urzędzie prezydenta. Ostatnie z wymienionych, czyli brak zakazów normatywnych, trzeba traktować jako dopuszczenie możliwości reelekcji¹⁶.

Sposób wyboru prezydenta nie był przedmiotem sporu w okresie przygotowywania tekstu aktualnie obowiązującej ustawy zasadniczej, czego najlepszym dowodem jest to, że we wszystkich siedmiu projektach konstytucji, jakie stały się przedmiotem prac KKZN przewidziano, że prezydent ma być wybierany w głosowaniu powszechnym¹⁷. Genezy takiego stanu rzeczy należy upatrywać nie tyle w jakiejś pogłębionej refleksji ustrojowej, lecz w politycznej woli utrzymania powszechnej

¹⁴ Por. S. Krukowski, *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977, s. 36.

¹⁵ Por. ibidem, s. 206 i 246.

¹⁶ Odmiennie Ł. Wyszomirski, *Wybór Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na przykładzie Konstytucji z 1921 oraz 1997 roku [w:] Konstytucja jako efekt kompromisu politycznego. W setną rocznicę Konstytucji marcowej 1921 roku*, red. M. Wichmanowski, Lublin 2022, s. 53. Autor prezentuje trudny do akceptacji pogląd, że brak przepisu dotyczącego możliwości ubiegania się o reelekcję spowodował niemożność starania się raz jeszcze o urząd prezydencki.

¹⁷ Były to kolejno projekty: 1. Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Lecha Wałęsy (art. 55 ust. 1); 2. Sojuszu Lewicy Demokratycznej (art. 98 ust. 10); 3. Komisji Konstytucyjnej Senatu I kadencji (art. 86 ust. 1); 4. Polskiego Stronnictwa Ludowego, Unii Pracy, Mniejszości Niemieckiej, Partii Rencistów i Emerytów „Nadzieja” oraz posłów niezrzeszonych (art. 90 ust. 1); 5. Konfederacji Polski Niepodległej (art. 96 ust. 1); 6) Unii Demokratycznej (art. 86 ust. 1); 7) NSZZ „Solidarność” (tzw. projekt obywatelski – art. 80 ust. 1). Zob. *Projekty Konstytucji 1993-1997. Część I*, do druku

elekcji głowy państwa, którą wprowadzono do polskiego porządku prawnego w drodze nowelizacji Konstytucji z 1952 r. w ustawie z 27.09.1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 1 pkt 1 lit. a)¹⁸. W Zgromadzeniu Narodowym dominowało przeświadczenie, że nie należy odbierać Narodowi uprawnień kreacyjnych, które zostały już przez niego zaakceptowane i przyswojone. W art. 127 ust. 1 konstytucji z 1997 r. czytamy, że: „Prezydent Rzeczypospolitej jest wybierany przez Naród w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym”. Takie rozwiązanie wydatnie wzmacnia pozycję prezydenta, który z oczywistych, matematycznych względów posiada w konsekwencji najsilniejszy mandat demokratyczny spośród piastunów wszystkich urzędów w RP. Problem w tym, że całokształt regulacji konstytucyjnej jest, co już wcześniej wskazano, charakterystyczny dla zracjonalizowanego systemu parlamentarno-gabinetowego. Prezydent nie został wyposażony w instrumentarium prawne pozwalające mu na prowadzenia samodzielnej polityki, a tym samym nie ma możliwości skonsumowania posiadanego mandatu społecznego. Opisaną niekonsekwencję ustrojodawcy ocenić należy krytycznie.

Inaczej niż w konstytucji marcowej, w konstytucji z 1997 r. wprowadzono do tekstu ustawy zasadniczej wymogi formalne, który musi spełnić kandydat do prezydentury (art. 127 ust. 3) oraz przesądzono, że ta sama osoba może być wybrana na urząd głowy państwa ponownie tylko raz (art. 127 ust. 2).

3. Uprawnienia prezydenta w relacjach z parlamentem

3.1. Procedura ustawodawca

Analizując uprawnienia prezydenta wobec parlamentu warto rozpocząć od problematyki udziału głowy państwa w procedurze ustawodawczej.

Ponieważ rodzime tradycje ustrojowe nadające się do przyjęcia nie istniały, twórcy konstytucji marcowej zapożyczyli wzorce konstytucyjne z III Republiki Francuskiej i na nich oparli polskie rozwiązania instytucjonalne. Inaczej jednak niż w konstytucji III Republiki w Polsce prezydent został pozbawiony prawa inicjatywy ustawodawczej oraz prawa weta w stosunku do ustaw uchwalonych w parlamencie¹⁹. Artykuł 10 konstytucji z 1921 r. stanowił, że: „Prawo inicjatywy

przygotował R. Chruściak, Warszawa 1997, s. (według kolejności przywołanych projektów) 55, 115, 158, 207, 252, 281, 312.

¹⁸ Dz. U. Nr 67, poz. 397. Rodowód takiego rozwiązania także jest polityczny, gdyż opowiadały się za nim dwie podzielone części obozu postsolidarnościowego skupione wokół dwóch głównych kandydatów do prezydentury, czyli L. Wałęsy oraz Tadeusza Mazowieckiego.

¹⁹ Zob. art. 3 ust. 1 ustawy z 25.02.1875 r. o organizacji władz publicznych oraz art. 7 ustawy konstytucyjnej o stosunkach między władzami publicznymi z 16.07.1875 [w:] *Wybór źródeł do historii państwa i prawa w dobie nowożytnej*, red. M. Szczaniecki, Warszawa 2001, s. 165 i 168.

ustawodawczej przysługuje Rządowi i Sejmowi”. Z kolei zgodnie z art. 44 ust. 1 tego aktu prawnego: „Prezydent Rzeczypospolitej podpisuje ustawy wraz odpowiednimi ministrami i zarządza ogłoszenie ich w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej”.

Pierwsza pełna polska konstytucja międzywojenna, podobnie zresztą jak następna, nie rozwiązała problemu kontroli konstytucyjności prawa, zwłaszcza ustaw parlamentarnych. Z jednej strony w jej art. 38 przewidziano, że: „Żadna ustawa nie może stać w sprzeczności z niniejszą konstytucją, ani naruszać jej postanowień”, z drugiej zaś strony nie wprowadzono instytucji sądowej kontroli konstytucyjności prawa, a wręcz ją wprost wyłączono. W art. 77 ust. 1 przyjęto bowiem, że sędziowie podlegają tylko ustawom, a w art. 81 wyraźnie stwierdzono, że: „Sądy nie mają prawa badania ważności ustaw należycie ogłoszonych”. Jednocześnie w treści roty przysięgi prezydenckiej (art. 54) znalazł się fragment, zgodnie z którym prezydent zobowiązywał się: „[...] praw Rzeczypospolitej, a przede wszystkim ustawy konstytucyjnej święcie przestrzegać i bronić [...]”. Z tej regulacji niektórzy wyprowadzali prawo, a nawet obowiązek prezydenta do dokonywania swoistej kontroli prewencyjnej oraz odmowy – zgodnie ze złożoną przysięgą – podpisania ustawy uznanej przez głowę państwa za niezgodną z konstytucją²⁰. Takie stanowisko uznać należy za daleko posuniętą nadinterpretację postanowień ustawy zasadniczej. Prezydent w konstytucji marcowej nie mógł prawnie pozbawić skuteczności decyzji władzy ustawodawczej, mając obowiązek podpisania przedstawionej mu ustawy²¹.

Na tym tyle pozycja głowy państwa w procesie legislacyjnym opisanym w postanowieniach konstytucji z 1997 r. uległa wyraźnemu wzmocnieniu. Po pierwsze, w art. 118 ust. 1 przyznano głowie państwa, obok czterech innych podmiotów, prawo inicjatywy ustawodawczej. Po drugie, szeroko określono katalog uprawnień prezydenta w stosunku do przedstawionej mu do podpisu ustawy w art. 122. Obok podpisania ustawy i zarządzania jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej (ust. 2), może on alternatywnie skierować ustawę przed podpisaniem do Trybunału Konstytucyjnego w celu oceny jej zgodności z konstytucją (ust. 3) albo przekazać ją wraz umotywowanym wnioskiem Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (ust. 5).

Wyposażenie prezydenta, określonego w art. 126 ust. 2 konstytucji jej strażnikiem, w kompetencję do inicjowania prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw bez wątpienia zasługuje na pochwałę. Problemem jest praktyka ustrojowa w tryb zakresie, gdyż w zasadzie każdemu z dotychczasowych piastunów urzędu prezydenckiego można postawić zarzut istotnych niekiedy zaniechań w korzystaniu z tego uprawnienia – nieprzyznanego żadnemu innemu organowi państwa.

²⁰ Szerzej por. D. Dudek, *Autorytet prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 124 i n.

²¹ Por. Z. Witkowski, op. cit., s. 66.

Współczesne systemy parlamentarne znają różne mechanizmy wpływu egzekutywy na działalność legislatywy²². Jednym z nich jest tzw. weto głowy państwa wobec ustawy. W Polsce przybrało ono formę weta zawieszającego i zwykłego. O ile samą możliwość przekazania przez prezydenta ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia ocenić należy jednoznacznie pozytywnie, to wątpliwości wzbudza określenie przez ustrojodawcę w art. 122 ust. 5 konstytucji, że odrzucenie weta głowy państwa następuje większością kwalifikowaną 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. W polskich realiach politycznych, w których dominują koalicyjne układy rządowe, taki wymóg oznacza zwykle konieczność porozumienia się większości Sejmowej z częścią opozycji w celu ponownego uchwalenia ustawy zakwestionowanej przez najwyższego przedstawiciela RP. Zdaniem niektórych przyjęcie większości kwalifikowanej 3/5 głosów ma utrudnić pochopne odrzucenie weta, a poza tym sprzyja ochronie praw mniejszości, o którą może troszczyć się prezydent²³. Praktyka ustrojowa zdaje się jednak pokazywać, że jest to narzędzie wykorzystywane przez prezydentów głównie w okresach tzw. koabitacji, a więc wówczas gdy głowa państwa i rząd wywodzą się z odmiennych obozów politycznych. Weto staje się wówczas najsilniejszym uprawnieniem hamującym, dzięki któremu prezydent może skutecznie przeszkadzać w rządzeniu państwem. Kształt tej instytucji powinien być przedmiotem poważnej debaty konstytucyjnej na poziomie podmiotów decyzyjnych w przedmiocie zmiany ustawy zasadniczej, o którą jednak bardzo trudno we współczesnej Polsce.

3.2. Prawodawstwo delegowane

Rację ma Michał Pietrzak pisząc, że słaba władza wykonawcza nie potrafiła uchronić wprowadzonego ustroju przed załamaniem, gdy został zaatakowany frontalnie w maju 1926 r. Nie znalazł on wówczas zdecydowanych obrońców ani wśród stronnictw sejmowych, ani w społeczeństwie, ani w opinii publicznej²⁴. Mimo gwałtu zadanego systemowi rządów parlamentarno-gabinetowych przez bezprawną akcję J. Piłsudskiego i oddanych mu wojskowych wśród sił politycznych powszechny był pogląd o konieczności racjonalizacji rozwiązań ustrojowych przyjętych w pierwotnym tekście konstytucji marcowej. Dlatego też ustawa z 2.08.1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r.²⁵, zwana powszechnie nowelą sierpniową, została uchwalona przy gremialnym poparciu parlamentarnym.

²² Szerzej por. B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 297-298.

²³ Por. idem, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 628.

²⁴ Por. M. Pietrzak, op. cit., s. 14.

²⁵ Dz. U. Nr 78, poz. 442.

Znowelizowany art. 44 konstytucji z 1921 r. stanowił o możliwości wydawania przez prezydenta rozporządzeń z mocą ustawy (nieznanych w pierwotnym tekście ustawy zasadniczej) w dwóch przypadkach: 1. w czasie, gdy Sejm i Senat były rozwiązane, w razie zajścia nagłej konieczności państwowej; 2. na podstawie ustawy upoważniającej. Nieprzypadkowo już w tym samym dniu, w którym uchwalono nowelę sierpniową uchwalono także ustawę o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy²⁶, zwaną „ustawą o pełnomocnictwach”. Jej szeroki zakres regulacji pozwalał prezydentowi na nieomal nieograniczone stanowienie prawa o randze ustawowej, co symbolicznie przekreśliło jedną z podstawowych zasad parlamentaryzmu²⁷.

W świetle regulacji konstytucji z 1997 r. najwyższy przedstawiciel RP może wydawać rozporządzenia z mocą ustawy tylko w czasie stanu wojennego, jeżeli Sejm nie może zebrać się na posiedzenie. Głowa państwa działa wówczas na wniosek Rady Ministrów, a rozporządzenia te podlegają zatwierdzeniu przez Sejm na najbliższym posiedzeniu (art. 234 ust. 1).

Jest w polskiej nauce prawa konstytucyjnego grupa badaczy, która apeluje o wprowadzeniu do konstytucji tzw. ustawodawstwa delegowanego w pewnych sferach. Zwracają oni uwagę, że pozwoliłoby to, w ramach systemu parlamentarnego, na istotne usprawnienie legislacji, a w konsekwencji poprawę funkcjonowania państwa. Dodają, że nie wszystkie materie prawne muszą przechodzić skomplikowaną ścieżkę parlamentarną, a omawiana instytucja mogłaby być szczególnie użyteczna w procesie wykonywania zobowiązań RP wynikających z członkostwa w Unii Europejskiej²⁸. Dramatyczny spadek jakości procesu ustawodawczego w Polsce na przestrzeni ostatnich lat, w tym obserwowane po 2015 r. nierzadko oczywiste naruszenia zasad prawidłowej legislacji, każą myśleć raczej *de lege ferenda* o ustanowieniu efektywnych zabezpieczeń przed wspomnianymi praktykami niż o upraszczaniu procedur tworzenia prawa rangi ustawowej. Tym bardziej, że doświadczenia okresu pomajowego w historii II RP nie zachęcają do wprowadzenia instytucji tzw. prawodawstwa delegowanego do systemu ustrojowego III RP.

3.3. Skrócenie kadencji parlamentu

W obszarze relacji prezydencko-parlamentarnych mieści się możliwość przedterminowego rozwiązania Sejmu przez głowę państwa. W pierwotnej wersji konstytucji marcowej w art. 26 ust. 1 przewidziano, że: „Prezydent

²⁶ Dz. U. Nr 78, poz. 443.

²⁷ Por. Z. Witkowski, op. cit., s. 104.

²⁸ Por. J. Trzciński, M. Wiącek, *W sprawie wprowadzenia do Konstytucji RP instytucji rozporządzenia z mocą ustawy w celu implementacji prawa Unii Europejskiej* [w:] *Konstytucja. Rząd. Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemnińskiego*, red. P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014, s. 340 i n.; M. Wiącek, op. cit., s. 46-47.

Rzeczypospolitej może rozwiązać Sejm za zgodą 3/5 ustawowej liczby członków Senatu”. Jednocześnie w art. 36 ust. 1 zdecydowano, że kadencja Senatu rozpoczyna się i kończy z kadencją sejmową. Biorąc pod uwagę zarówno trudną do osiągnięcia w polskich realiach politycznych kwalifikowaną większość potrzebną do skorzystania z omawianej kompetencji przez prezydenta, jak również to, że zgoda Senatu skutkowałą swoistym „samobójstwem”, także i tej izby – rację ma Zbigniew Witkowski, gdy pisze, że prawo rozwiązania Sejmu było papierowym uprawnieniem jego posiadacza, „drewnianą szablą”, którą nie mógł nic wywalczyć²⁹. Mamy tutaj do czynienia z jednym z wielu przykładów nierównowagi władz wyłaniającej się tekstu ustawy zasadniczej z 1921 r. Nic zatem dziwnego w tym, że prezydent nie był w stanie bronić kolejnych rządów przez dominacją Sejmu w latach 1922-1926.

W ramach reformy ustrojowej zmaterializowanej w noweli sierpniowej zmieniono m.in. art. 26, którego ust. 2 uzyskał następujące brzmienie: „Prezydent Rzeczypospolitej może rozwiązać Sejm i Senat przed upływem czasu, na który zostały wybrane, na wniosek Rady Ministrów umotywowanym orędziem, jednakże tylko raz jeden z tego samego powodu”. Ograniczenie ujęte w końcowym fragmencie cytowanego przepisu nie miało charakteru realnego, a możliwości jego łatwego „obejścia” były oczywiste. Powyższe uprawnienie prezydenta połączono z pozbawieniem parlamentu możliwości samorozwiązania się. Było to więc widoczne wzmocnienie władzy wykonawczej.

W drodze noweli sierpniowej nastąpiło przejście od jednej skrajności (brak realnej możliwości rozwiązania parlamentu przez prezydenta przed 1926 r.) do drugiej (faktyczna pełna swoboda prezydenta w zakresie skracania kadencji Sejmu i Senatu po 1926 r.). Praktyka ustrojowa lat 1926-1935 pokazała, że prezydent Ignacy Mościcki nie wahał się korzystać z art. 26 ust. 2 konstytucji marcowej jako środka walki toczony z parlamentem przez obóz sanacyjny.

Na tle omawianych rozwiązań z okresu II RP trzeba z aprobatą odnieść się do racjonalnego sposobu uregulowania problemu skrócenia kadencji Sejmu przez głowę państwa w konstytucji z 1997 r. Mając jednocześnie na uwadze, że także i obecnie skrócenie kadencji Sejmu pociąga za sobą skrócenie kadencji Senatu (art. 98 ust. 4). Przede wszystkim Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej może dokonać skrócenia kadencji Sejmu tylko w przypadkach określonych w konstytucji (art. 98 ust. 4). Są to wyłącznie dwie sytuacje. W razie nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania w trybie określonym w art. 155 ust. 1 (tzw. trzeci krok konstytucyjny w procedurze powoływania rządu) prezydent ma obowiązek skrócenia kadencji Sejmu i zarządzenia nowych wyborów (art. 155 ust. 2). Jeżeli w ciągu 4 miesięcy od przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona przedstawiona prezydentowi do podpisu, może on w ciągu 14 dni zarządzić skrócenie kadencji Sejmu (art. 225). Oba przypadki dotyczą sytuacji, w których Sejm nie jest w stanie

²⁹ Por. Z. Witkowski, op. cit., s. 68.

wykonać swoich podstawowych zadań, takich jak wyłonienie większości potrzebnej do udzielenia poparcia rządowi, czy też uchwalenie ustawy budżetowej. Praktyka ustrojowa po 1997 r. nie dowiodła aby istniała potrzeba rozszerzenia omawianego uprawnienia głowy państwa.

4. Uprawnienia prezydenta w relacjach z rządem

4.1. Polityczna odpowiedzialność ministrów

Kardynalną zasadą parlamentarnego systemu rządów jest parlamentarna (polityczna) odpowiedzialność rządu jako całości, jak i jego poszczególnych członków. Regulacja tej problematyki w konstytucji marcowej była niedoskonała. Artykuł 56 tego aktu prawnego stanowił, że: „Rada Ministrów ponosi solidarną odpowiedzialność konstytucyjną i parlamentarną za ogólny kierunek działalności Rządu (ust. 1). Poza tym ponoszą ją ministrowie oddzielnie, każdy w swoim zakresie, za działalność w urzędzie, a to zarówno za zgodność tej działalności z konstytucją i innymi ustawami państwa, za działanie podległych im organów, jak i za kierunek swej polityki (ust. 2)”. Z kolei w art. 58 stwierdzono, że: „Do odpowiedzialności parlamentarnej pociągają ministrów Sejm zwyczajną większością. Rada Ministrów i każdy minister z osobna ustępuje na żądanie Sejmu”.

W powyższych regulacjach rzuca się w oczy przede wszystkim zwykły, a nie konstruktywny charakter wotum nieufności wyrażanego przez Sejm wobec Rady Ministrów, jak również łatwość wyrażenia wotum nieufności zarówno rządowi, jak i poszczególnym ministrom, gdyż następowało to zwykłą większością głosów.

Abstrahując jednak od tego wątku rozważań warto zwrócić uwagę na kazusy z praktyki ustrojowej prezydentury I. Mościckiego, które pokazują łatwość obejścia omawianych tutaj przepisów dotyczących odpowiedzialności parlamentarnej ministrów. Otóż 24.09.1926 r. Sejm wyraził wotum nieufności dwóm ministrom: Kazimierzowi Młodzianowskiemu (MSW) oraz Antoniemu Sujkowskiemu (Ministerstwo Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego). Solidaryzując się ze swoimi kolegami premier Kazimierz Bartel, jeszcze tego samego dnia, złożył na ręce głowy państwa dymisję całego gabinetu, która została przyjęta. Następnego dnia na polecenie J. Piłsudskiego gabinet został ponownie powołany w tożsamym składzie, włącznie z dwoma ministrami, którym Sejm udzielił wotum nieufności. Z kolei w marcu 1930 r. Sejm udzielił wotum nieufności ministrowi pracy i opieki społecznej Aleksandrowi Prystorowi. Na znak solidarności z nim dymisję Rady Ministrów złożył premier Kazimierz Bartel (był to jego piąty gabinet). Po dwunastu

dniach, znów na wyraźne polecenie Marszałka, prezydent I. Mościcki powołał rząd Walerego Sławka w składzie z A. Prystorem, który objął tę samą tekę³⁰.

Przywołane działania głowy państwa nie były sprzeczne z literą konstytucji z 1921 r., jednak w sposób oczywisty stanowiły jej obejście – stojąc w sprzeczności z istotą zasady parlamentarnej odpowiedzialności ministrów.

Przedstawiony problem ustrojowy z okresu obowiązywania konstytucji marcowej nie został dostrzeżony przez twórców aktualnie obowiązującej polskiej ustawy zasadniczej. W art. 157 tego aktu normatywnego przewidziano, że: „1. Członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem solidarną odpowiedzialność za działanie Rady Ministrów. 2. Członkowie Rady Ministrów ponoszą przed Sejmem również odpowiedzialność indywidualną za prawa należące do ich kompetencji lub powierzone im przez Prezesa Rady Ministrów”. W kolejnych regulacjach ustawy zasadniczej określono w szczególności kształt zaczerpniętej z konstytucjonalizmu niemieckiego instytucji tzw. konstruktywnego wotum nieufności wobec rządu – wyrażanego większością ustawowej liczby posłów (art. 158) oraz indywidualnego wotum nieufności wobec ministra – udzielanego większością głosów ustawowej liczby posłów (art. 159).

Pod koniec V kadencji Sejmu (2005-2007) zgłoszono serię wniosków o udzielenie wotum nieufności wszystkim ministrom rządu Jarosława Kaczyńskiego. W odpowiedzi na złożone wnioski prezydent Lech Kaczyński, działając na wniosek Prezesa Rady Ministrów na podstawie art. 161 konstytucji, odwołał wszystkich członków rządu, wobec których zgłoszono wnioski o udzielenie wotum nieufności, a następnie powołał te same osoby na dotychczasowe stanowiska. W konsekwencji uznano, że z chwilą odwołania ministrów wnioski o wyrażenie wotum nieufności stały się bezprzedmiotowe.

Można uznać, że działania obu stron opisanego konfliktu politycznego nosiły znamiona obejścia konstytucji³¹. Opozycyjny klub poselski składając wnioski o udzielenie wotum nieufności wszystkim ministrom w rządzie J. Kaczyńskiego dążył w istocie do wywołania nieznanego konstytucji skutku w postaci wyrażenia zwykłego, czyli niekonstruktywnego wotum nieufności rządowi. Cel prawdziwy wnioskodawców był więc odmienny od celu wynikającego z podanej podstawy prawnej w postaci art. 159 konstytucji. Jak słusznie zauważył Bogusław Banaszak uczynienie z selektywnego wotum nieufności instrumentu służącego odwołaniu wszystkich ministrów sprzeciwia się *ratio legis* tej instytucji³². Jednocześnie prezydent L. Kaczyński wykorzystał swoją kompetencję do dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów na wniosek jej Prezesa z art. 161 konstytucji po to, aby uczynić bezprzedmiotowymi wnioski o udzielenie wszystkim ministrom indywidualnego

³⁰ Szerzej por. ibidem, s. 151.

³¹ Por. W. Brzozowski, *Obejście konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 9, s. 17.

³² Por. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej...*, s. 735.

wotum nieufności. Głowa państwa użyła więc swojego uprawnienia z art. 161 ustawy zasadniczej w celu innym niż wynikający z założenia tej instytucji.

Ostatecznie zauważyć trzeba, że konstytucja z 1997 r., podobnie jak ta z 1921 r., nie odnosi się do sytuacji, w której prezydent powołałby na to samo (lub inne) stanowisko rządowe ministra, któremu wcześniej Sejm udzielił wotum nieufności. Jest to więc formalnie legalne, lecz w sposób oczywisty sprzeczne z istotną zasadą parlamentarnej odpowiedzialności ministrów.

4.2. Prowadzenie polityki zagranicznej

W opracowaniach poświęconych porównaniom konstytucji marcowej i konstytucji z 1997 r. podnosi się nierzadko, że w obu tych aktach ustrojowych ujawniły się niedociągnięcia co do właściwego rozgraniczenia zadań i kompetencji rządu oraz prezydenta w sferze polityki zagranicznej³³.

Regulacje drugiej w historii pełnej polskiej ustawy zasadniczej następująco odnosiły się do pozycji prezydenta w obszarze stosunków międzynarodowych:

1. miał on reprezentować państwo na zewnątrz;
2. przyjmować przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych i wysyłać przedstawicieli dyplomatycznych Państwa Polskiego do państw obcych (art. 48);
3. przyznano mu prawo zawierania umów z innymi państwami i podawania ich do wiadomości Sejmu (art. 49 ust. 1), przy czym zawarcie niektórych umów wymagało zgody Sejmu (art. 49 ust. 2);
4. otrzymał on także kompetencję do wypowiedzania wojny i zawierania pokoju tylko za uprzednią zgodą Sejmu (art. 50).

Z treści regulacji konstytucyjnych niektórzy wysnuwają wniosek o przyznaniu głowie państwa istotnej roli w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej³⁴. Nie można jednak zapomnieć, że każdy akt rządowy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej wymagał kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów i właściwego ministra (art. 44 ust. 4), a zawarcie niektórych umów międzynarodowych, wypowiedzenie wojny i zawarcie pokoju dodatkowo uprzedniej zgody Sejmu. Wszystko to wyraźnie ograniczało autonomię prezydenta w omawianym obszarze spraw państwowych. Jednocześnie przepisy konstytucji marcowej nie wypowiadały się wprost na temat konkretnych uprawnień Rady Ministrów dotyczących polityki zagranicznej. Jednak z całokształtu aplikowanego w akcie o najwyższej mocy prawnej w państwie modelu ustrojowego wynikało, że jej prowadzenie należy właśnie do gabinetu.

³³ Por. M. Wiącek, op. cit., s. 45.

³⁴ Por. A. Turbalski, J. Turbalska, *Polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej. Rozważania na tle konstytucji marcowej oraz konstytucji z 1997 roku*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4, s. 217.

Okres prezydentury Stanisława Wojciechowskiego (1922-1926) dostarcza sporej liczby kazusów pokazujących, że głowa państwa uzyskała pewien ograniczony, pośredni wpływ na ten obszar spraw państwowych – korzystając zarówno w przysługujących jej kompetencji, jak również, częściej, narzędzi niewładczych (m.in. przemówienia, inspirowanie działań rządowych, korzystanie z kontaktów międzynarodowych). Prowadziło to niekiedy to zatargów z parlamentem i rządem³⁵. Z kolei po zamachu majowym, za prezydentury I. Mościckiego od razu wyodrębniony został sektor spraw państwowych zarezerwowany dla J. Piłsudskiego, obejmujący wojsko i właśnie politykę zagraniczną. Prezydent w takim układzie był jedynie swoistym notariuszem woli przywódcy obozu sanacyjnego³⁶.

W konstytucji z 1997 r. wyraźnie przesądzono, że to Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej (art. 146 ust. 1). Do niej także należy sprawowanie ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146 ust. 4 pkt 9). Zwłaszcza przyznanie owego ogólnego kierownictwa rządowi jest symboliczne, gdyż na mocy art. 32 ust. 1 ustawy konstytucyjnej z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, zwanej powszechnie małą konstytucją z 1992 r.³⁷, przysługiwało ono prezydentowi. Takie rozwiązanie tłumaczono wówczas koniecznością utrzymania ciągłości polityki polskiej w tej sferze bez względu na bieżące fluktuacje polityczne i zmiany gabinetów rządowych³⁸. Trudno nie traktować zmiany jaka nastąpiła w omawianym zakresie w konstytucji z 1997 r. jako wyraźnego zamiaru ustrojodawcy do wskazania podmiotu odpowiedzialnego za prowadzenie polskiej polityki zagranicznej³⁹.

Jednocześnie jednak w art. 126 ust. 1 ustawy zasadniczej z 1997 r. określono prezydenta mianem najwyższego przedstawiciela RP. Z kolei w art. 133 ust. 1 tego aktu prawnego wskazano, że jako reprezentant państwa w stosunkach zewnętrznych: 1. ratyfikuje i wypowiada umowy międzynarodowe, o czym zawiadamia Sejm i Senat; 2. mianuje i odwołuje pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych; 3. przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych. Co istotne, w ust. 3 tego samego artykułu zaznaczono, że prezydent w zakresie polityki zagranicznej

³⁵ Szerzej zob. Z. Witkowski, op. cit., s. 110-118.

³⁶ Por. M. Szewczyk, op. cit., s. 80.

³⁷ Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.

³⁸ Por. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 2009, s. 101.

³⁹ W tej sytuacji trudno się zgodzić z tezą Dariusza Dudka, że Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej działając jako głowa państwa jest właściwy do wykonywania ogólnych zadań z zakresu polityki zagranicznej, a Rada Ministrów posiada kompetencje i uprawnienia w zakresie prowadzenia *sensu stricto* polityki zagranicznej. Por. D. Dudek, *Komentarz do art. 146 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 2, Warszawa 1976, s. 760-763.

współdziała z Prezesem Rady Ministrów i właściwym ministrem (oczywiście takie współdziałanie powinno występować także w odwrotnym kierunku). Trudno nie zgodzić się z poglądem, że ustrojodawca przesądził tym samym, który z podmiotów ma wiodącą rolę w prowadzeniu polityki zagranicznej, a który powinien w ramach swojej działalności wpisywać się w te działania na zasadach współdziałania⁴⁰.

Dotychczasowa praktyka ustrojowa pod rządami konstytucji z 1997 r. pokazała, że obszar spraw międzynarodowych bywał przedmiotem sporu pomiędzy dwoma organami dualistycznej egzekutywy, zwłaszcza w okresach koabitacji. Jego kulminacją był jak się wydaje konflikt kompetencyjny pomiędzy prezydentem a rządem o prawo do reprezentowania Polski na posiedzeniach Rady Europejskiej, a także ustalania i prezentowania stanowiska RP na forum tego organu – zakończony wydaniem przez TK wspomnianego już postanowienia z 20.05.2009 r. Trybunał uznał wówczas, że wyraźną wolą ustrojodawcy było związanie prowadzenia polityki zagranicznej z wyznaczoną przez konstytucję sferą właściwości oraz kompetencjami Rady Ministrów i jej Prezesa. Prezydent pozostaje włączony w sferę polityki zagranicznej, ale w zakresie konstytucyjnie i ustawowo określonym. Nie może on jednak prowadzić polityki konkurencyjnej wobec tej ustalonej przez rząd⁴¹.

Kazus relacji prezydenta i rządu w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej stanowi znakomitą ilustrację tezy, że są sytuacje, w których bardzo trudne, a może wręcz niemożliwe jest osiągnięcie takiego poziomu precyzji legislacyjnej, który wyeliminuje wszystkie potencjalne płaszczyzny konfliktu pomiędzy organami państwa. Prezydent przez sam tylko fakt wykonywania czynności reprezentacyjnych na zewnątrz Państwa Polskiego współuczestniczy w kształtowaniu relacji międzynarodowych. W tej sytuacji konieczne jest, aby głowa państwa, Rada Ministrów i jej Prezes w wykonywaniu swoich konstytucyjnych zadań oraz kompetencji kierowali się dyrektywą współdziałania władz, wrażoną w preambule do konstytucji z 1997 r. oraz jej art. 133 ust. 3, której nadaje się miano zasady prawa⁴². Wynika z niej, obok obowiązku wzajemnego poszanowania zakresu zadań i kompetencji przez poszczególne organy państwowe, także konieczność wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień, ich dotrzymania i rzetelnego wykonywania⁴³.

⁴⁰ Tak A. Trubalski, J. Trubalska, op. cit., s. 221.

⁴¹ Por. postanowienie TK z 20.05.2009 r., Kpt 2/08, OTK ZU 2009, nr 5A, poz. 78.

⁴² Por. Z. Witkowski, *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Institucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009, s. 140.

⁴³ Por. postanowienie TK z 20.05.2009 r., Kpt 2/08, OTK ZU 2009, nr 5A, poz. 78. Warto w tym kontekście przywołać wypowiedź Wiktora Osiatyńskiego, który podczas prac na tekstem ustawy zasadniczej w KKZN stwierdził, że: „[...] w ogóle nie może być mowy o tym, aby budować konstytucję, wierząc, że nastąpi współdziałanie władz. Sytuacja taka być może jest możliwa, lecz na Samoa czy Hawajach, ale nie w Polsce” – cyt. za: „Biuletyn KKZN” nr XXI, Warszawa 1996, s. 17.

Dodać do tego niewątpliwie należy zakaz rywalizacji między poszczególnymi władzami. Pozostaje wierzyć, chociaż bez specjalnych ku temu podstaw, że kiedyś polska klasa polityczna dojrzała do takiego właśnie modelu funkcjonowania.

Podsumowanie

Po ponad stu latach od uchwalenia konstytucji marcowej instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej jest dobrze zakorzeniona w naszej tradycji konstytucyjnej oraz rzeczywistości prawnej. Współczesny kształt normatywny polskiej prezydentury wydaje się być przede wszystkim wynikiem analizy doświadczeń ustrojowych z okresu bezpośrednio poprzedzającego uchwalenie aktualnie obowiązującej konstytucji, tj. lat 1989-1997. Począwszy od restytucji instytucji prezydenta w 1989 r. jej pozycja z biegiem czasu ulegała konsekwentnemu osłabianiu, uzyskując ostatecznie wyraz zbliżony, chociaż nie tożsamy, do analogicznego urzędu według konstytucji z 1921 r.

Przegląd zagadnień zaprezentowanych w niniejszym opracowaniu pokazuje, że legislator konstytucyjny tworząc tekst aktualnie obowiązującego aktu prawnego o najwyższej mocy prawnej w Państwie Polskim zasadnie (osobnym pytaniem jest, na ile świadomie) wyciągnął wnioski z kilku wad regulacji zawartych w pierwszej pełnej konstytucji międzywojnia. Pozycja ustrojowa prezydenta w konstytucji z 1997 r. jest silniejsza niż w konstytucji z 1921 r. W dużej mierze dzięki generalnemu położeniu większego nacisku nie tylko na podział, ale także na równowagę władz państwowych.

Z aprobatą można odnieść się do: ustanowienia w ustawie zasadniczej z 1997 r. katalogu prezydenckich prerogatyw, wymogów formalnych stawianych kandydatom do prezydentury, czy też jasnego odniesienia się do możliwości reelekcji tej samej osoby na urząd głowy państwa. Jednoznacznie pozytywnie należy ocenić wzrost roli prezydenta w procesie ustawodawczym w porównaniu do stanu znanego z konstytucji marcowej, a więc przyznanie mu prawa inicjatywy ustawodawczej, wnioskowania o dokonanie prewencyjnej kontroli konstytucyjności ustaw czy też weta zawieszającego w stosunku do nich. Chociaż już wymóg uzyskania kwalifikowanej większości 3/5 głosów potrzebnej do odrzucenia weta wydaje się zbyt dużym wzmocnieniem hamującego uprawnienia prezydenta w stosunku do parlamentu i rządu. Przy jednoczesnym braku narzędzi po stronie głowy państwa do prowadzenia własnej, aktywnej i twórczej polityki – zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym. Słusznie nastąpiło także odejście od znanego z lat 1926-1935 szerokiego wykorzystania instytucji rozporządzeń prezydenta z mocą ustawy. Ponadto, zasadnie zracjonalizowano uprawnienia głowy państwa w zakresie skracania kadencji Sejmu i Senatu. Powyższe uwagi potwierdzają

aktualność tezy o istotnym znaczeniu refleksji historycznej dla współczesnego dyskursu prawniczego.

Łagodząc jednak ten optymistyczny ton dodać trzeba, że regulacja modelu prezydentury w konstytucji z 1997 r. nie jest idealna, czego jaskrawym przykładem jest powszechna elekcja głowy państwa, w sytuacji w której jej zakres kompetencji odpowiada zdecydowanie bardziej prezydenturze znanej z systemów parlamentarno-gabinetowych, niż półprezydenckich czy tym bardziej prezydenckich. Jest więc pole do poważnej dyskusji na temat reform ustrojowych, także w odniesieniu do instytucji prezydenta. Argument historyczny w tej dyskusji powinien być stale obecny.

Źródła prawa

Ustawa z 25.02.1875 r. o organizacji władz publicznych (Francja) [w:] *Wybór źródeł do historii państwa i prawa w dobie nowożytnej*, red. M. Szczaniecki, Warszawa 2001.

Ustawy konstytucyjna o stosunkach między władzami publicznymi z 16.07.1875 (Francja) [w:] *Wybór źródeł do historii państwa i prawa w dobie nowożytnej*, red. M. Szczaniecki, Warszawa 2001.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.2021 r. (Dz. U. Nr 44, poz. 267, ze zm.).

Ustawa z 2.08.1926 r. zmieniająca i uzupełniająca Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej z 17.03.1921 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 442).

Ustawa konstytucyjna z 23.04.1935 r. (Dz. U. Nr 30, poz. 227).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22.07.1952 r. (t. j.: Dz. U. z 1976, Nr 7, poz. 36, ze zm.).

Ustawa z 7.04.1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz. U. Nr 19, poz. 101).

Ustawa z 27.09.1990 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 67, poz. 397).

Ustawa konstytucyjna z 17.10.1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. Nr 84, poz. 426, ze zm.).

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 484, ze zm.).

Ustawa z 2.08.1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz. U. Nr 78, poz. 443).

Orzeczenia i inne dokumenty

Postanowienie TK z 20.05.2009 r., Kpt 2/08, OTK ZU 2009, nr 5A, poz. 78.

„Biuletyn KKZN”, nr XXI, Warszawa 1996.

Projekty Konstytucji 1993-1997. Część I, do druku przygotował R. Chruściak, Warszawa 1997.

Bibliografia

- Ajnenkiel A., *Konstytucje Polski w rozwoju dziejowym 1971-1997*, Warszawa 2001.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012.
- Brzozowski W., *Obejście konstytucji*, „Państwo i Prawo” 2014, nr 9.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 2009.
- Dudek D., *Autorytet prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013.
- Dudek D., *Komentarz do art. 146 [w:] Konstytucja RP. Komentarz*, red. M. Safjan, L. Bosek, t. 2, Warszawa 1976.
- Dudek D., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – refleksje w 100-lecie instytucji*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4.
- Krukowski S., *Geneza konstytucji z 17 marca 1921 r.*, Warszawa 1977.
- Pietrzak M., *Konstytucja z 17 kwietnia 1921 r. z perspektywy 80 lat*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2.
- Sarnecki P., *Konstytucja marcowa a rozwój konstytucjonalizmu polskiego*, „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 2.
- Szewczyk M., *Najwyższe zwierzchnictwo Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nad siłami zbrojnymi w świetle konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2018.
- Trzeciński J., Wiącek M., *W sprawie wprowadzenia do Konstytucji RP instytucji rozporządzenia z mocą ustawy w celu implementacji prawa Unii Europejskiej [w:] Konstytucja. Rząd. Parlament. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Ciemniewskiego*, red. P. Radziejewicz, J. Wawrzyniak, Warszawa 2014.
- Turbalski A., Turbalska J., *Polityka zagraniczna Rzeczypospolitej Polskiej. Rozważania na tle konstytucji marcowej oraz konstytucji z 1997 roku*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2021, nr 4.
- Wiącek M., *Wpływ Konstytucji marcowej na treść i praktykę stosowania Konstytucji z 1997 r.*, „Państwo i Prawo” 2018, nr 11.
- Witkowski Z., *Dyrektywa „współdziałania władz” jako element organizujący życie wspólnoty państwowej w świetle Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.* [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w dobie integracji europejskiej. Księga jubileuszowa dedykowana prof. Marii Kruk-Jarosz*, red. J. Wawrzyniak, M. Laskowska, Warszawa 2009.
- Witkowski Z., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. 1921-1935*, Warszawa-Poznań-Toruń 1987.
- Wyszomirski Ł., *Wybór Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na przykładzie Konstytucji z 1921 oraz 1997 roku [w:] Konstytucja jako efekt kompromisu politycznego. W setną rocznicę Konstytucji marcowej 1921 roku*, red. M. Wichmanowski, Lublin 2022.

Streszczenie

Kształt instytucji głowy państwa był przedmiotem poważnych dyskusji i sporów na etapie prac konstytucyjnych zarówno w latach 1919-1921, jak również 1989-1997. Celem artykułu jest przybliżenie zakresu recepcji modelu prezydentury polskiej z konstytucji marcowej w rozwiązaniach konstytucji z 1997 r. Szczegółowej analizie poddane zostają kolejno problemy: pozycji prezydenta w systemie ustrojowym, trybu wyboru głowy państwa, a także niektórych uprawnień prezydenta w relacjach z parlamentem i rządem. Finalnie autor stawia tezę, zgodnie z którą

współczesne uregulowanie instytucji prezydenta jest najbliższe temu, które aplikowano w konstytucji z 1921 r.

Twórcy konstytucji z 1997 r. wyciągnęli wnioski z kilku istotnych wad regulacji zawartych w pierwszej pełnej konstytucji międzywojnia – przede wszystkim kładąc większy nacisk nie tylko na podział, ale także na równowagę władz państwowych. Potwierdza to słuszność tezy o istotnym znaczeniu refleksji historycznej i argumentu historycznego dla współczesnego dyskursu prawniczego. Powinny być one obecne także w dyskusjach na temat przyszłych reform ustrojowych, odnoszących się również do instytucji prezydenta. Autor wskazuje bowiem wyraźnie także na pewne słabości aktualnie obowiązujących regulacji dotyczących głowy państwa. Należy wśród nich wymienić przykładowo powszechny tryb wyboru prezydenta, czy też zbyt silne weto zawieszające w stosunku do ustaw.

Abstract

The model of the presidency was the subject of serious discussion during the constitutional debates of 1919-1921 and 1989-1997. The aim of this article is to present the extent of the reception of this model from the March Constitution to the 1997 Constitution. The following problems are analysed: the constitutional position of the president, the procedure for the election of the head of state, and some of the powers of the president in his relations with parliament and the government. The author concludes with the thesis that the contemporary regulation of the institution of the president is most similar to the one used in the 1921 Constitution. The creators of the 1997 Constitution drew conclusions from several significant shortcomings of the regulations contained in the first full Constitution of the Second Republic - above all by placing greater emphasis not only on the division, but also on the balance of state powers. This confirms the validity of the thesis on the importance of historical reflection and historical argument for contemporary legal discourse. They should also be present in discussions on future systemic reforms, including those concerning the institution of the president. The author also clearly points out some weaknesses of the current regulations concerning the head of state. These include the universal election of the president and his overly strong veto power.

Słowa kluczowe: prezydent, konstytucja marcowa, pozycja prezydenta w systemie ustrojowym, tryb wyboru głowy państwa, kompetencje prezydenta w procedurze ustawodawczej, prawodawstwo delegowane, skrócenie kadencji parlamentu, polityczna odpowiedzialność ministrów, polityka zagraniczna.

Keywords: President, March Constitution, constitutional position of the president, presidential elections, president in legislative procedure, delegated legislation, shortening of the parliamentary term, political responsibility of ministers, foreign policy.