



Anna Chorążewska

Uniwersytet Śląski

STATUS PREZYDENTA RP NA TLE MODELI USTROJOWYCH GŁOWY PAŃSTWA W SYSTEMIE PARLAMENTARNYM

1. Cechy systemu parlamentarnego

System parlamentarny należy do najczęściej współcześnie występujących. Gdy podejmujemy próby jego zdefiniowania okazuje się, że napotykamy na liczne trudności¹. Ta formuła rządów jest niezwykle pojemna i nie jest wyrazem kompleksowo ujętej doktryny ustrojowej ani też efektem świadomych decyzji ustrojodawcy, jak to ma miejsce w przypadku systemu prezydenckiego. Poszczególne instytucje tego modelu wykształciły się bowiem w toku długotrwałej ewolucji ustrojowej najpierw w Anglii, a potem Wielkiej Brytanii.

W trakcie wspomnianej ewolucji ukształtowały się najważniejsze cechy tego modelu rządów, a mianowicie zasada dualizmu egzekutywy, wymóg posiadania zaufania Izby Gmin jako warunku pełnienia funkcji przez gabinet oraz zasada solidarnej odpowiedzialności ministrów przed tą Izbą. Konsekwencją przyjęcia tych reguł była zmiana charakteru instytucji kontrasygnaty aktów monarchy. W miejsce dotychczasowego potwierdzania autentyczności podpisu monarchy oraz przyjmowania tego aktu do wiadomości i wykonania, kontrasygnata oznaczała przejęcie odpowiedzialności za ten akt przez kontrasygnującego go ministra. Wydarzenia te skutkowały usankcjonowaniem zasady całkowitej neutrali-

¹ Por. S. Gebethner, *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*, [w:] *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, red. M. Domagała, Warszawa 1997; M. Duverger, *A New Political System Model – Semi-presidential Government*, „European Journal of Political Research” 1980, t. 8, nr 2; J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 84–104, 138–139, 359–370; K. Biskupski, *Problemy ustrojownawstwa*, Toruń 1968, s. 223–226; M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich zastosowanie*, Warszawa 1969, s. 147–150; M. Grzybowski, *System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej – model konstytucyjny a praktyka ustrojowa (Prezydent RP – Rada Ministrów)*, [w:] *Podstawowe problemy stosowania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Raport wstępny*, red. K. Działocha, Warszawa 2004, s. 235–238; P. Sarnecki, *Prezydent Republiki w rozwiązaniach konstytucyjnych państw Europy Środkowej*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzciniński i A. Jankiewicz, Warszawa 1996.

zacji politycznej monarchy. Westminsterka wersja systemu parlamentarnego przez prawie cały wiek XIX przenikała z Wielkiej Brytanii na drugą stronę kanału La Manche.

W naśladownictwie celowała tu zwłaszcza Francja. Istotne znaczenie dla rozwoju omawianego modelu rządów miała przede wszystkim jego postać przyjęta przez ustawy konstytucyjne z 1875 r. Konstytucja III Republiki usankcjonowała funkcjonowanie systemu parlamentarnego w oparciu o republikańską formułę państwa. Władzę wykonawczą powierzyła z kolei Prezydentowi Republiki oraz powoływanym przezeń ministrom, którzy pierwotnie mieli być tylko jego pomocnikami. W praktyce ustrojowej założona konstytucyjnie równowaga między władzą ustawodawczą i wykonawczą została niestety całkowicie zachwiana na korzyść tej pierwszej. W przeciwieństwie do brytyjskiego pierwowzoru cechą charakterystyczną tej praktyki były częste kryzysy rządowe, powodowane przede wszystkim rozdrobnieniem partyjnym legislatury i towarzyszącym mu brakiem trwałości koalicji rządowych. Konsekwencją tego zjawiska była całkowita zależność rządu od parlamentu i w efekcie przekształcenie przewidzianego w konstytucji „parlamentaryzmu równowagi” w „system odpowiedzialności rządu”, w którym gabinet odpowiada wyłącznie przed legislaturą.

Istotna zmiana nastąpiła dopiero w XX stuleciu, kiedy ustrojodawcy zaczęli po I wojnie światowej ujmować reguły tego modelu w szczegółowe regulacje prawne. Zjawisko to z czasem zaczęto określać mianem „racjonalizacji systemu parlamentarnego”. Efektem długofalowym tego zjawiska okazało się przywrócenie zachwianej równowagi władz w tym modelu rządów oraz znaczne zróżnicowanie w konstytucyjnym ujęciu pozycji głowy państwa.

Sankcjonując dwuczłonowość egzekutywy, ustrojodawcy przyznawali głowie państwa status albo całkowicie zneutralizowanego politycznie reprezentanta państwa, albo też istotnie go wzmacniali, czyniąc zwornikiem systemu ustrojowego. W odwołaniu do koncepcji władzy neutralnej, wybitnego pisarza politycznego z przełomu XVIII i XIX w. B. Constanta², ustrojodawcy przyznawali głowie państwa pozycję organu odgrywającego rolę arbitra. Przykładem takich rozwiązań może być konstytucja republiki weimarskiej z 1919 r. Zgodnie z jej postanowieniami prezydent posiadał silną legitymację, wynikającą z wyborów powszechnych. Prawodawca widział w nim przeciwwagę dla Reichstagu, a ewentualne spory między nimi mieli rozstrzygać sami wyborcy. Zgodnie z regułami systemu parlamentarnego, powoływany i odwoływany przez głowę państwa rząd musiał posiadać zaufanie parlamentu, który w każdej chwili mógł doprowadzić do jego odwołania w drodze wyrażenia mu wotum nieufności. Te zasady w praktyce ustrojowej doprowadziły do ukształtowania się w praktyce konstytucyjnej zasady podwójnej odpowiedzialności rządu: przed parlamentem i przed

² W. Szyszowski, *Beniamin Constant. Doktryna polityczno – prawna na tle epoki*, Warszawa–Poznań–Toruń 1984, s. 87 i n.; M. Bożek, *Koncepcja władzy neutralnej Beniamina Constanta*, s. 414–416, [w:] *Idee jako źródło instytucji politycznych i prawnych*, red. L. Dubel, Lublin 2003.

prezydentem. Proces racjonalizacji systemu parlamentarnego przybrał zwłaszcza na sile po 1945 r., a cechą znamioną tej „drugiej fali” racjonalizacji było dążenie do wyraźnego wzmocnienia egzekutywy poprzez albo wyeksponowanie roli szefa rządu, albo głowy państwa.

Określenie cech systemu parlamentarnego nie jest więc sprawą łatwą, niemniej można wskazać na najważniejsze jego elementy, wspólne wszystkim jego mutacjom. Należą do nich:

- dualizm egzekutywy wyrażający się tym, że obok głowy państwa występuje rząd, będący samodzielnym organem państwowym;
- zasada co najmniej częściowej neutralizacji działania głowy państwa, wyrażająca się przede wszystkim w przyjęciu instytucji kontrasygnaty w stosunku do części jej aktów;
- posiadanie przez egzekutywę prawa inicjatywy ustawodawczej;
- istnienie odpowiedzialności parlamentarnej egzekutywy;
- prawo egzekutywy do rozwiązania parlamentu.

W obszarze pierwszej z wymienionych cech występują zwłaszcza daleko idące odmienności.

2. Dualizm egzekutywy

Dualizm egzekutywy polega na wyodrębnieniu w łonie władzy wykonawczej dwóch samodzielnych konstytucyjnych organów państwa: jednoosobowej głowy państwa oraz kolegialnego gabinetu. Rząd w założeniu składa się z równoprawnych członków. Na jego czele stoi premier, który początkowo pełnił rolę przewodniczącego prac rządu bez dodatkowych kompetencji. Z czasem jednak znaczenie jego pozycji wzrosło. W niektórych państwach było to efektem praktyki ustrojowej obsadzania stanowiska premiera przez przywódców ugrupowań zwyczajnych w wyborach parlamentarnych (m.in. Wielka Brytania). W innych zaś proces wzmocnienia pozycji szefa rządu był związany z formalnie przyjmowanymi rozwiązaniami w postanowieniach konstytucyjnych, eksponujących jego stanowisko zarówno wewnątrz samego gabinetu, jak i w strukturze całego aparatu państwowego (np. RFN, Polska, Irlandia).

Głowa państwa może być zarówno monarchiczna, jak i republikańska. Monarcha może piastować swój urząd na podstawie dziedziczenia lub wyboru, natomiast obsada urzędu prezydenta następować może w drodze wyborów powszechnych lub wyboru dokonywanego przez parlament, bądź specjalnie utworzony w tym celu organ. Głowa państwa nie ponosi odpowiedzialności parlamentarnej, gdyż za pośrednictwem kontrasygnaty przejmują ją członkowie rządu.

Wspólnym mianownikiem kształtowania pozycji głowy państwa w omawianym modelu rządów jest usankcjonowanie reguły przynajmniej częściowej neutralizacji politycznych działań głowy państwa. Albowiem najważniejszą jej

funkcją ustrojową, obok reprezentacyjnej, jest rola najwyższego arbitra narodowego. Głowa ta zobowiązana jest do podejmowania działań na rzecz stabilnego i zgodnego z konstytucyjnym wzorcem funkcjonowania organów państwa. Niezbędną przesłanką prawidłowego wykonywania tej funkcji pozostaje wymóg zachowania przez nią neutralności wobec stron konfliktu, zwłaszcza w przypadku władczo rozstrzyganych przez nią sporów. Model rządów parlamentarnych dopuszcza więc możliwość wyznaczenia głowie państwa pewnej sfery swobodnego działania – katalogu uprawnień dyskrecyjnych – w tym instytucjonalnie zagwarantowanego prawa wpływu na kształtowanie polityki państwa. Jednocześnie wszak zakłada, że co do zasady funkcja rządzenia pozostaje zastrzeżona do właściwości gabinetu.

Wielość występujących w systemie parlamentarnym rozwiązań instytucjonalnych powoduje, że konstytucyjne stanowisko głowy państwa może wyglądać bardzo różnie. Niemniej najbardziej rozpowszechnione są dwa modele: reprezentacyjny i reglamentacyjny (regulujący).

3. Model reprezentacyjny

Model reprezentacyjny³ spotykamy zarówno w monarchiach, jak i w republikach, przy czym republikańska głowa państwa powinna wywodzić legitymację do sprawowania władzy z wyboru parlamentu. Jest ona wyłącznie najwyższym reprezentantem państwa lub jego symbolem pozbawionym realnej władzy, czyli bezpośredniego i władczego wpływu na procesy decyzyjne w państwie. Istota tego modelu wyraża się zatem w całkowitej neutralizacji politycznej działań głowy państwa. Przejawem owej neutralizacji jest poddanie większości aktów rządowych tejże głowie obowiązku kontrasygnaty ze strony premiera lub odpowiedniego ministra. Innym sposobem neutralizacji pozostaje usankcjonowanie reguły, według której głowa państwa może wydawać rozmaite akty jedynie na wniosek określonych organów. Taki wniosek jest dla niej wiążący; np. w art. 67 konstytucji Austrii – obok reguły kontrasygnowania aktów Prezydenta – dla ich ważności usankcjonowano maksymę działania na wniosek rządu lub upoważnionego przezeń ministra. Zawsze znajduje tu zatem zastosowanie brytyjska maksyma: król nie może czynić źle, ale nie może działać sam.

³ System rządów parlamentarno-gabinetowych zrodził się w efekcie stopniowego ograniczania władzy monarchy na rzecz ministrów, znajdujących oparcie w większości parlamentarnej. Zob. szerzej na ten temat: E. Dubanowicz, *Rządy gabinetu. Rozbiór systemu parlamentarnego ze stanowiska prawnoporównawczego*, Kraków 1917; A. Pułło, *Współczesne ustroje państwowe. Wielka Brytania*, Gdańsk 1983. Por. S. Gebethner, *Systemy rządów parlamentarno-gabinetowych...*, s. 81–84; A. Pułło, *Współczesne ustroje...*, s. 104–105; K. Grzybowski, *Demokracja angielska*, Kraków 1946, s. 49; W. Wilga, *Powstanie i ewolucja instytucji kontrasygnaty*, „Przegląd Sejmowy” 1996, nr 4, s. 34–39. Por. Z. Witkowski, *Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch*, Toruń 1991; J. Zakrzewska, *Włochy. Zarys ustroju*, Wrocław 1974, s. 131, I. Bokszczanin, *Prezydent Republiki Włoskiej*, [w:] *Prezydent w państwach współczesnych*, red. J. Osiński, Warszawa 2000, s. 73–89.

Katalog prerogatyw głowy państwa w tym modelu jest zazwyczaj wąski i dotyczy zwykle aktów pozbawionych politycznego znaczenia, jak np. prawo łaski czy nadawanie odznaczeń państwowych. Poza czynnościami ceremonialnymi i symboliczną reprezentacją, głowa państwa ma prawo do pełnej informacji od swoich ministrów o sprawach państwa oraz prawo ich inspirowania i upominania. Niemniej poza odwołaniem się do autorytetu osobistego i piastowanego urzędu, nie posiada ona żadnych instrumentów władczych, aby narzucić rządowi własną koncepcję i doprowadzić do jej realizacji. Jej władzę można określić mianem władzy neutralnej. Gwoli przykładu, w taki właśnie sposób stanowisko instytucjonalne głowy państwa ukształtował nie tylko ustrojodawca austriacki, ale m.in. także brytyjski, niemiecki, włoski oraz polski w konstytucjach z lat 1921 i 1997.

Należy podkreślić, że w praktyce politycznej może okazać się, iż model instytucjonalny jest skutecznie modyfikowany przez osobowość piastuna urzędu głowy państwa oraz (lub) przez aktualny układ sił politycznych w parlamencie. Głowa państwa o formalnie silnej pozycji ustrojowej, z licznymi uprawnieniami pozwalającymi na wywieranie istotnego wpływu na procesy rządzenia nim, w praktyce politycznej może stać się neutralna i na odwrót. Tym samym o jej rzeczywistym stanowisku polityczno-prawnym oraz o obrazie jej relacji z rządem będzie decydować zatem nie tylko płaszczyzna instytucjonalna, ale przede wszystkim praktyka ustrojowa; tak się dzieje zwłaszcza we Włoszech i Niemczech. Prezydenci tych krajów z założenia konstytucyjnego mają pełnić wyłącznie funkcję reprezentacyjną. Niemniej w rzeczywistości ich rola może znacząco wzrosnąć. I tak Prezydent Włoch nie dysponuje żadnymi samodzielnie wykonywanymi uprawnieniami, a wszystkie jego akty, łącznie z prawem do rozwiązania parlamentu, muszą być kontrasygnowane przez właściwego członka rządu. Władza prezydencka podlega zatem całkowitej neutralizacji. Niemniej wielopartyjny system tego kraju, rozbicie polityczne parlamentu, uprawnienie do mianowania szefa rządu oraz osobiste umiejętności powodowały znaczne uaktywnienie działań prezydenta na scenie politycznej. Będąc neutralnym i apolitycznym arbitrem, w praktyce ustrojowej często łagodził on spory toczony przez partie polityczne. W efekcie w tych samych ramach ustrojowych na płaszczyźnie politycznej byliśmy świadkami różnych prezydentur. Okazało się, że ważnym źródłem władzy prezydenta jest nie tylko zajmowane przezeń stanowisko, ale i jego autorytet osobisty. Prezydenci urastali do rangi organów moderujących i integrujących funkcjonowanie mechanizmu ustrojowego Włoch.

Prezydent Niemiec z kolei generalnie pełni funkcję reprezentacyjną oraz odgrywa rolę „notariusza”, który swoim podpisem wieńczy określone procedury decyzyjne, weryfikując zarazem ich prawidłowość z formalnego punktu widzenia. Niemniej w sytuacji, gdy prawidłowe działanie maszyny ustrojowej zostało naruszone lub jest zagrożone, ujawnia się cały potencjał niemieckiej prezydentury. Głowa państwa jest bowiem postrzegana jako organ stojący na stra-

ży demokratycznego i wolnościowego porządku konstytucyjnego. W rezultacie Prezydent nie zawsze jest zobowiązany do automatycznego zaakceptowania przedłożonego wniosku. Tytułem przykładu, swego czasu w doktrynie niemieckiej pojawił się spór czy wniosek Kanclerza o powołanie określonej osoby na stanowisko ministra jest bezwzględnie wiążący dla Prezydenta. Ukształtował się wówczas pogląd, że Prezydent ma prawo kontroli tego wniosku nie tylko pod względem formalnym, ale także materialnym. Jeśli bowiem ustali, że uczynienie zadość wnioskowi Kanclerza zagraża owemu demokratycznemu i wolnościowemu łaadowi ustrojowemu – z uwagi na okoliczność, że osoba kandydata budzi poważne wątpliwości – przysługuje mu prawo odmowy uwzględnienia wniosku. Ponadto Prezydent jest podmiotem uprawnionym do władczego rozstrzygnięcia konfliktu powstałego między rządem i Bundestagiem w postaci podjęcia decyzji w przedmiocie rozwiązania tego ostatniego. Nieskorzystanie z tego uprawnienia jest równoznaczne z opowiedzeniem się po stronie rządu. Inną możliwością Prezydenta jest wystąpienie w roli mediatora w procesie tworzenia gabinetu w warunkach braku większości zdolnej poprzeć nowo konstruowany rząd czy w sytuacji, gdy program ustawodawczy tego ostatniego ma trudności ze zdobyciem wymaganego poparcia izby niższej⁴. Jednakże trzeba wziąć pod uwagę, że niemiecki system partyjny jest dość stabilny, że utrwalił się zwyczaj prezentowania kandydatury kanclerza opinii publicznej w przededniu każdych wyborów i że sukces wyborczy partii oznacza równocześnie akceptację jej kandydata przez społeczeństwo. Na tym tle ten potencjał „władzy rezerwowej” niemieckiej prezydentury nie zdołał się jeszcze ujawnić w praktyce. Niemniej niewątpliwie istnieje i w stosownym momencie może zostać wykorzystany⁵.

4. Model reglamentacyjny

Model reglamentacyjny⁶ zakłada przyznanie głowie państwa prawa do wykonywania także innych funkcji ustrojowych poza właściwymi dla modelu reprezentacyjnego. W konsekwencji głowa państwa zostaje wyposażona w sa-

⁴ Należy však przypomnieć, że Bundestag dokonuje wyboru Kanclerza zasadniczo na wniosek prezydenta.

⁵ Szerzej na ten temat M. Bożek, *Instytucja Prezydenta Republiki Federalnej Niemiec*, Warszawa 2008, s. 278–279.

⁶ Zob. J. Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009; S. Gebethner, *O genezie i ewolucji prezydenalizmu w Finlandii*, „*Studia Iuridica*”, t. 15, Warszawa 1987, s. 38–39; S. Gebethner, *Systemy rządów parlamentarno-gabinetowych...*, s. 82 i 86. Zaproponowano także podział na modele prezydentury: władczej (USA), wzmocnionej (V Republika Francuska, Finlandia, Litwa, Rumunia), aktywnej (Polska, Włochy, Austria, Grecja, Irlandia) i symbolicznej (Niemcy, Czechy, Słowacja, Węgry, Bułgaria, Łotwa, Estonia); zob. B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 330. Por. J. Osiński, *Wstęp*, [w:] *Prezydent w państwach współczesnych*, red. J. Osiński, Warszawa 2000, s. 8; A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 270–271; zob. T. Szymczak, *Rozumienie i stosowanie terminów „słaba” lub „silna” prezydentura w publikacjach prasowych, publicystyce i w literaturze przedmiotu*, [w:] *Studia nad prawem konstytucyjnym*, red. J. Trzciniński, B. Banaszak, Wrocław 1997, s. 279.

modzielnie wykonywane kompetencje o charakterze władczym. Jednak zakres uprawnień władczych może być rozmaity. W efekcie również to pole konstytucyjnej regulacji stanowiska głowy państwa może prowadzić do znacznego zróżnicowania form instytucjonalnych. Najdalej idącym rozwiązaniem w tej płaszczyźnie jest przyznanie głowie państwa pozycji zwornika systemu ustrojowego. Jest to organ, który w sprawach spornych czy w sytuacjach nadzwyczajnych jest uprawniony do podejmowania ostatecznych decyzji w sposób faktycznie dyskrecjonalny. Nie znaczy to wszak, że może on bezpośrednio wykonywać funkcję rządu. Nie ponosi więc odpowiedzialności politycznej przed parlamentem. Występuje bowiem w roli rozjemcy i strażnika interesu państwa. Model reglamentacyjny właściwy jest tylko dla republik, ponieważ obejmuje m.in. obsadzenie urzędu głowy państwa w wyborach powszechnych.

Konstytucje zawierają zazwyczaj bardzo ogólne formuły określające funkcje Prezydenta. Pojawiają się w nich przy tym pojęcia trudne do uściślenia w drodze wykładni, jak np. „czuwa”, „stoi na straży”, „zapewnia”, „gwarantuje”, „harmonizuje”. Klasycznym przykładem w tej materii pozostaje art. 5 konstytucji V Republiki: „Prezydent czuwa nad przestrzeganiem konstytucji. Przez swój arbitraż zapewnia prawidłowe funkcjonowanie władz publicznych, jak też ciągłość Państwa. Jest on gwarantem niepodległości narodowej, integralności terytorium, przestrzegania umów wspólnoty oraz przestrzegania traktatów”. Za inny przykład tego rodzaju może posłużyć art. 123 konstytucji Portugalii: „Prezydent Republiki reprezentuje Republikę Portugalii, gwarantuje jej narodową niezależność, jedność państwa i prawidłową pracę demokratycznych instytucji”.

Ważnym czynnikiem ograniczającym swobodę Prezydenta w realizacji tak ogólnie zakreślonych funkcji ustrojowych jest zasada działania w granicach konstytucyjnie przyznanych mu kompetencji, która wynika wprost z reguły legalizmu. Jeżeli więc norma konstytucji nie zawiera konkretnej kompetencji wyrażonej *expressis verbis*, to należy ją traktować jako normę kierunkową, która wymaga wykonania za pomocą uprawnień prezydenta ściśle określonych przez ustawę zasadniczą. W konsekwencji, opowiadając się za takim sposobem ukształtowania stanowiska głowy państwa, ustrojodawcy wyposażają ją w szeroki wachlarz uprawnień wykonywanych samodzielnie (prerogatywy) lub we współdziałaniu z innymi organami państwa (np. na wniosek lub za kontrasygnatą szefa rządu). Możliwe są tu zresztą różnorodne rozwiązania konstytucyjne, precyzujące zakres kompetencji prezydenta o charakterze regulującym. Począwszy od rozwiązań skrajnych, skupiających niemal całą władzę w jego rękach, poprzez rozwiązania pośrednie, aż do konstrukcji bliskich postaci modelu reprezentacyjnego głowy państwa.

Jako klasyczną ilustrację ukształtowania pozycji prezydenta w sposób zgodny z modelem reglamentacyjnym można przytoczyć rozwiązania zawarte w konstytucji V Republiki. Przewidziano w niej osiem – najistotniejszych z punktu widzenia wykonywania funkcji arbitrażu – prerogatyw prezydenckich, w tym m.in.:

powoływanie i przyjmowanie dymisji rządu (art. 8.2); dyskrecjonalne prawo do rozwiązania Zgromadzenia Narodowego przed upływem kadencji po zasięgnięciu opinii premiera i przewodniczących izb (art. 12); prawo wprowadzenia – po uprzedniej niewiążącej Prezydenta konsultacji z premierem, przewodniczącymi izb i Radą Konstytucyjną – stanu nadzwyczajnego (art. 16). Jednocześnie konstytucja przyznaje Prezydentowi prawo do przewodniczenia na posiedzeniach Rady Ministrów, przy czym plenarne posiedzenie rządu pod przewodnictwem premiera może się odbyć jedynie na mocy wyraźnego upoważnienia Prezydenta i przy określonym porządku dziennym (art. 21.4). Przewodniczenie posiedzeniom Rady Ministrów daje prezydentowi nie tylko pełną informację o jej programie politycznym i pracy, ale także wpływ – w sprzyjających warunkach nawet decydujący – na kształt podejmowanych przez gabinet inicjatyw i decyzji. Ponadto należy podkreślić, że znaczenie Prezydenta w warunkach francuskich zależy od tego, czy działa on w stanie tzw. kongruencji czy koabitacji politycznej⁷. W tamtejszej praktyce ustrojowej w warunkach kongruencji głowa państwa staje się rzeczywistym kierownikiem jednolitej egzekutywy, sprowadzając funkcje premiera i ministrów do roli swoich pełnomocników. Natomiast w warunkach koabitacji wpływ Prezydenta na prowadzenie polityki państwa jest bliższy literze konstytucji.

Jeszcze silniejszą pozycją ustrojową cieszy się Prezydent Federacji Rosyjskiej. Jest on bezsprzecznie zwornikiem systemu ustrojowego tego kraju, a w istocie jego najważniejszym organem. Sposób ukształtowania stanowiska rosyjskiej głowy państwa zdecydowanie odróżnia się od rozwiązań ustrojowych stosowanych we współczesnych państwach. Wachlarz przyznanych jej zadań i kompetencji powoduje, że jej uprawnienia pozwalają na władcze i efektywne sterowanie procesami rządzenia w państwie.

Wybierana jest ona w wyborach powszechnych i zgodnie z art. 80.1 rosyjskiej ustawy zasadniczej z 1993 r. reprezentuje Federację w kraju i na zewnątrz; jest gwarantem konstytucji, wolności i praw jednostki oraz suwerenności Federacji, niepodległości i integralności państwowej; oraz odgrywa rolę arbitra i moderatora systemu ustrojowego Federacji. Obok tych funkcji ustawa zasadnicza powierzyła Prezydentowi następujące zadania: określanie podstawowych kierunków wewnętrznej i zagranicznej polityki Federacji; zapewnianie harmonijnego funkcjonowania i współdziałania organów władzy państwowej; oraz podejmowanie działań na rzecz poszanowania konstytucji, wolności i praw jednostki oraz nienaruszalności suwerenności i integralności państwowej Federacji.

Prezydent formalnie stanowi drugi członek egzekutywy, jednakże sposób ukształtowania jego pozycji ustrojowej oraz katalog przyznanych mu kompe-

⁷ Kongruencja polityczna to stan, w którym rodowód polityczny prezydenta jest tożsamy z „barwą” partyjną większości parlamentarnej popierającej rząd. Koabitacja to stan, w którym zaplecze parlamentarne rządu i prezydenta jest różne, przy czym do tego pierwszego należy większość deputowanych.

tencji powoduje, że jest on organem politycznym Federacji, a rząd Federacji organem wykonawczym. Dysponuje on prawem przewodniczenia posiedzeniom rządu. Ponadto kieruje polityką zagraniczną Federacji, a w tym prowadzi rokowania i podpisuje umowy międzynarodowe oraz ratyfikuje je (art. 86).

Posiada przy tym szerokie uprawnienia nominacyjne, m.in. za zgodą Dumy Państwowej powołuje premiera, a także podejmuje decyzję w sprawie dymisji rządu; może to uczynić w przypadku powtórnego wyrażenia rządowi wotum nieufności lub odmowy wyrażenia wotum zaufania przez Dumę Państwową. Przedstawia Dumie kandydata na stanowisko Prezesa Banku Centralnego Federacji oraz składa jej wniosek o odwołanie go z tego stanowiska. Na wniosek premiera powołuje jego zastępców oraz ministrów federalnych. Przedstawia Radzie Federacji kandydatów na stanowiska sędziów najwyższych organów sądowniczych i prokuratorskich, jak również powołuje sędziów innych sądów federalnych. Powołuje też i odwołuje najwyższe dowództwo Sił Zbrojnych Federacji, a także jej przedstawicieli dyplomatycznych (art. 83). Prezydent jest również najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Federacji, może też wprowadzić stan wojenny na terytorium Federacji lub jej poszczególnych części w wypadku agresji przeciwko Federacji lub bezpośredniej groźby jej wystąpienia (art. 87).

W zakresie uprawnień prawodawczych prezydent Federacji wydaje dekryty i rozporządzenia. Nie wymagają one kontrasygnaty. Ponadto jest on uprawniony do przedkładania projektów ustaw Dumie Państwowej oraz wnoszenia weta w stosunku do ustaw Federacji. Każda ustawa federalna do wejścia w życie wymaga jego podpisu i decyzji o jej ogłoszeniu. W dodatku posiada on prawo do zarządzania wyborów do Dumy Państwowej oraz rozwiązywania jej. Ponadto ciąży na nim obowiązek zwracania się do Zgromadzenia Federalnego z rocznym orędziem o stanie państwa i podstawowych kierunkach jego polityki wewnętrznej i zagranicznej.

Z kolei konstytucja Portugalii przewiduje 17 prezydenckich prerogatyw, w tym prawo do rozwiązywania Zgromadzenia Narodowego – choć z pewnymi ograniczeniami (art. 175) – jak również mianowania premiera po konsultacjach z frakcjami parlamentarnymi (art. 190). Natomiast Konstytucja RP z 1997 r. przewiduje aż 30 (art. 144) uprawnień osobistych Prezydenta, o czym niżej. Na tle wyżej omówionych katalogów kompetencji arbitrażowych głów państw można sformułować tezę, że ważnym instrumentem tego rodzaju jest wyposażenie Prezydenta w prawo rozstrzygania konfliktu między legislatywą a egzekutywą za pomocą dyskrecjonalnego prawa do rozwiązywania tej pierwszej⁸.

⁸ Warto przypomnieć, że prawo głowy państwa do swobodnego rozwiązywania parlamentu właściwe było dla klasycznego modelu rządów parlamentarnych, zwanego „parlamentaryzmem równowagi”. Istniało zatem w momencie ukształtowania się tego modelu rządów. Kiedy system ten ewoluował w kierunku tzw. parlamentaryzmu jednobiegunowego – *casus* III Republiki czy nawiązującej do niej Konstytucji marcowej – głowa państwa utraciła to uprawnienie. Według bowiem art. 26 tej ostatniej, Prezydent mógł rozwiązać Sejm za zgodą 3/5 ustawowej liczby członków Senatu. W następstwie tego rząd stał się zakładnikiem przypadkowych – bowiem tworzonych *ad hoc* – większości sejmowych.

5. Status Prezydenta RP

Decydujące znaczenie dla określenia pozycji ustrojowej polskiego prezydenta ma art. 126 konstytucji, statuujący jego rolę ustrojową. W przepisie tym czytamy: „Prezydent jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej” (art. 126.1). A następnie, że „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium” (art. 126.2). Wydaje się, że w ten sposób ustrojodawca dokonał rozróżnienia na funkcje i zadania głowy państwa.

Z lingwistycznego punktu widzenia „zadanie” oznacza przede wszystkim rzecz do wykonania. Z kolei „funkcja” rozumiana jest głównie jako obowiązki wynikające z odgrywanej przez kogoś roli bądź zajmowanego stanowiska, czyli pozycji w hierarchii służbowej. Nazwę tę zatem można byłoby potraktować jako synonim pojęcia „zadanie”. Z ustawy zasadniczej wynika jednak, że ustrojodawca posłużył się tym terminem w obu tych znaczeniach⁹.

W pierwszym z przytoczonych przepisów konstytucji można upatrywać odzwierciedlenia funkcji naszej głowy państwa, a w drugim jej zadań. Można też rzec, że ten pierwszy został ujęty w sposób „odrzeczownikowy” – mówi o tym, kim Prezydent jest. Ten drugi zaś w sposób „odczasownikowy”, gdyż wskazuje co Prezydent ma czynić, tj. jakie czynności wykonywać oraz jakich wartości chronić. Zajmujący nas artykuł określa więc zadania głowy państwa przez wskazanie wartości, których powinna ona strzec, wykonując swe funkcje ustrojowe. Jednocześnie na tle art. 126.3 – zgodnie z którym Prezydent RP „wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach” – nie ulega wątpliwości, że wyżej przywołane przepisy mają charakter norm kierunkowych, których treść i wymiar winny urzeczywistniać się w szczegółowych normach kompetencyjnych¹⁰.

Można wyodrębnić trzy zasadnicze funkcje ustrojowe głowy państwa: najwyższego reprezentanta państwa, gwaranta ciągłości władzy państwowej oraz

Artykuł 58 stanowił mianowicie, że „do odpowiedzialności parlamentarnej pociąga ministrów Sejm zwyczajną większością. Rada Ministrów i każdy minister z osobna ustępują na żądanie Sejmu”. Celem parlamentaryzmu zrationalizowanego jest zatem przywrócenie zachwianej równowagi ustrojowej. Typowym środkiem realizującym go jest zrationalizowanie zasad parlamentarnej odpowiedzialności rządu, niemniej może nim być również przypisanie głowie państwa prawa do dyskrejonalnego rozwiązywania parlamentu.

⁹ A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 29-32.

¹⁰ W trakcie dyskusji w Komisji Konstytucyjnej ZN zauważono, że wymóg taki wynika także wprost z zasady legalizmu (art. 7). Można by więc z powodzeniem zrezygnować z art. 126.3, uznając go za powtórzenie dyspozycji z art. 7 i przyjmując, że wszystkie władze obowiązują reguła legalizmu. Uznano jednak, że Konstytucja ma pełnić nie tylko funkcję jurydyczną, ale także edukacyjną. Zob. wypowiedzi przedstawiciela Rady Ministrów prof. Stanisława Gebethnera oraz eksperta Komisji prof. Pawła Sarneckiego, „Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego” (dalej: „KK ZN. Biuletyn”) 1996, z. XX, s. 72.

arbitra i moderatora systemu społeczno-politycznego kraju. Nie ma natomiast potrzeby wyodrębniania takich funkcji, jak „strażnik konstytucji” czy „strażnik bezpieczeństwa państwa”, względnie jego suwerenności. Prezydent nie jest bowiem jedynym strażnikiem tych wartości. Tak np. strażnikiem ustawy zasadniczej powinien być w pewnym sensie każdy organ państwa, przede wszystkim zadanie to spoczywa na Trybunale Konstytucyjnym. Natomiast trzy wymienione przez nas funkcje wykonuje w Polsce tylko Prezydent.

Genezy funkcji reprezentacyjnej głowy państwa należy upatrywać w tradycjach monarszych. Monarcha, będący suwerenem, traktowany był niegdyś jako „ucieleśnienie” państwa i najwyższy dzierżyciel jego władzy. Dziś, choć za suwerena powszechnie uważa się naród, funkcję reprezentacji głowa państwa realizuje w sposób ciągły poprzez samą swą obecność, bez konieczności podejmowania jakiegokolwiek działania. Dzieje się tak zawsze wtedy, kiedy występuje ona jako funkcjonariusz publiczny, a nie osoba prywatna. Wykonywanie tej funkcji zarówno w stosunkach wewnętrznych, jak i zewnętrznych oznacza uosobienie godności Rzeczypospolitej w sytuacjach, w których nakazuje to prawo – polskie czy międzynarodowe – jak też utrwalone zwyczaje.

Jednakże nie jest możliwe przewidzenie wszystkich możliwych działań Prezydenta na tym polu za pomocą norm kompetencyjnych. Pewne działania nie wymagają bowiem takich norm, a mimo to zaliczane są do czynności podejmowanych w celu realizacji tej funkcji. W literaturze sformułowano pogląd, że w odniesieniu do funkcji reprezentacyjnej art. 126.1 Konstytucji jest nie tylko normą określającą charakter i funkcje prezydentury, lecz tworzy też swoistą normą kompetencyjną w zakresie jego działań niewładczych¹¹. Na podstawie tego przepisu Prezydent jest uprawniony do wykonywania funkcji reprezentacyjnej w dwóch wymiarach: symbolicznego reprezentowania państwa¹² oraz reprezentacji władczej, opartej dodatkowo na stosownych normach kompetencyjnych. Cechą charakterystyczną tej ostatniej jest to, że działania Prezydenta powodują zmianę w sytuacji prawnej adresatów tychże działań, a więc jej wymiar nie jest tylko symboliczny i deklaratoryjny, lecz wręcz przeciwnie – konstytutywny (np. powoływanie na wniosek KRS sędziów, podpisywanie ustaw, nadawanie odznaczeń)¹³.

¹¹ Zob. P. Sarnecki, *Uwaga nr 7 do art. 126, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Warszawa 1999 r., s. 6.

¹² P. Sarnecki posługuje się w tym kontekście pojęciem „czysta reprezentacja”. Zob. P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz...*, s. 61.

¹³ Funkcję reprezentacyjną głowy państwa w zakresie stosunków zewnętrznych państwa ustanawia ponadto *expressis verbis* art. 133 Konstytucji, a także wynika ona pośrednio z art. 7.2 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów, sporządzonej w Wiedniu 23 maja 1969 r. (Dz. U. 1990, Nr 74, poz. 439). Zgodnie z nim „ze względu na ich funkcje i bez potrzeby przedkładania pełnomocnictw, następujące osoby uważa się za reprezentujące swoje państwo: a) głowy państw, szefowie rządów i ministrowie spraw zagranicznych – dla dokonania wszelkich czynności związanych z zawarciem traktatu”. Oczywiście, personifikując państwo, Prezydent może składać deklaracje, podejmować zobowiązania zarówno w sferze wewnątrzpaństwowej, jak i międzynarodowej. Niemniej to na rzecz Rady Ministrów ustrojodawca zastrzegł kompetencje do prowadzenia polityki zagranicznej i wewnętrznej państwa.

W przypadku tej pierwszej chodzi tylko o działania niewładcze prezydenta o charakterze najczęściej czysto deklaratoryjnym, kiedy działa on jako uosobienie państwa, jego godności czy majestatu. A więc wszędzie tam, gdzie państwo polskie powinno być obecne, bo tak dyktuje racja stanu i w dodatku powinno być reprezentowane na najwyższym szczeblu. Dodać należy, że określenia „najwyższy przedstawiciel” RP absolutnie nie można rozumieć jako jej „najwyższy organ”. Nie dałoby się ono bowiem w żaden sposób pogodzić z art. 10 Konstytucji, który wprowadza zasadę podziału i równowagi (tj. równości) organów. Oznacza ono ni mniej, ni więcej tyle, że w sytuacji gdy zbiorą się różni dostojnicy państwowi z prezydentem włącznie, to on protokolarnie zawsze będzie najwyższy rangą. Ale tylko protokolarnie.

Asumptu do wyróżniania funkcji gwaranta ciągłości władzy państwowej dostarczyły rozwiązania ustrojowe V Republiki. Według P. Sarneckiego pojęcie to oznacza działania „polegające na niedopuszczeniu do wystąpienia zakłóceń w przewidzianym konstytucyjnie mechanizmie funkcjonowania wszystkich organów i służb państwowych lub też na eliminacji już zaistniałych zakłóceń”¹⁴. W ramach realizowania tej funkcji działalność głowy państwa winna przybierać formę czynności o charakterze prewencyjnym lub walidacyjnym. W tym momencie pojawia się pytanie, jak należy zakwalifikować podejmowane przez Prezydenta działania (np. desygnacja premiera), gdy nie tylko nie doszło do zakłócenia właściwego funkcjonowania instytucji państwa, ale nawet nie ma takiego zagrożenia?

Według *Słownika języka polskiego* synonimem słowa „gwarant” jest słowo „poręczyciel”, a „arbiter” to autorytet powołany jako rozjemca przez strony toczące spór¹⁵. Kierując się semantyką, wydaje się zatem, że to pierwsze pojęcie ma szersze znaczenie niż to drugie. Jako „gwarant” Prezydent poręcza stabilność ustroju społeczno-politycznym kraju, zapewnia istnienie i niezakłócone funkcjonowanie organów państwa, zwłaszcza z uwagi na konieczność cyklicznych, naturalnych w systemie parlamentarnym zmian personalnych w ich obrębie. W takim razie owo „poręczanie” wymaga z jednej strony występowania w roli notariusza tych przemian, a z drugiej – w warunkach zaistnienia zagrożeń lub zakłóceń w tym zakresie – podejmowania działań integrujących i moderujących funkcjonowanie mechanizmu ustrojowego.

W konsekwencji jako „gwarant” Prezydent jest powołany do „odmierzania biegu kalendarza konstytucji”. Innymi słowy, jest zobowiązany do realizowania swojego zadania, jakim jest czuwanie nad przestrzeganiem ustawy zasadniczej.

Wobec tego Prezydent, występując w tej funkcji – gdy składa oświadczenia woli w imieniu „i na rachunek” RP – powinien albo działać w porozumieniu z rządem (i *de facto* realizować i popierać jego politykę), albo też tylko zobowiązywać się, że w celu realizacji złożonych deklaracji, korzystając ze swoich konstytucyjnych uprawnień, podejmie konkretne działania, np. skorzysta z prawa inicjatywy ustawodawczej.

¹⁴ P. Sarnecki, *Uwaga nr 8 do art. 126 [w:] Konstytucja...*, t. I, s. 6.

¹⁵ *Słownik języka polskiego*. red. M. Szymczak, t. 1, Warszawa 1978, s. 73, 715.

W ten sposób jako bezstronny kontroler legalności działania mechanizmu ustrojowego głowa państwa gwarantuje stabilne i niezakłócone funkcjonowanie jego aparatu. Cięży na niej obowiązek wykonywania spoczywających na niej kompetencji o charakterze – wydaje się – czysto technicznym, autorytatywnie stwierdzających konstytucyjność następujących zmian. Tym samym jest zobligowana do powstrzymywania się od działań mających na celu „zagarnięcie” kompetencji przyznanych przez konstytucję innym organom, do rozszerzenia zakresu swego imperium. Ma postępować powściągliwie¹⁶.

Jednakże w pewnych sytuacjach może się okazać, że samo „odmierzanie biegu kalendarza konstytucji” jest niewystarczające. Wówczas Prezydent jako „arbitr” powinien wyeliminować ewentualne zakłócenia, jakie wystąpiły w systemie rządów. Albo też wypracować kompromis między zwaśnionymi podmiotami władzy, gdyby zaistniał pomiędzy nimi konflikt. Idzie wówczas o przywrócenie stanu naturalnych, cyklicznych przemian systemu ustrojowego. Prezydent nie tylko kontroluje wtedy legalność działania organów, lecz podejmuje decyzje co do ich słuszności, korzystając z posiadanych kompetencji¹⁷. Wykładnia funkcjonalna art. 10 i 126.1 pozwala uzasadnić pogląd, że intencją ustrojodawcy – mimo formalnego zakwalifikowania Prezydenta do organów egzekutywy – było utworzenie organu neutralnego w stosunku do pozostałych organów, pośredniczącego między innymi i w ten sposób harmonizującego działanie całego państwa. Zwróćmy bowiem uwagę, że funkcja prezydenckiego arbitrażu nie została wyrażona w Konstytucji *explicite*, a jedynie wyinterpretowana przez naukę.

W naszym systemie ustrojowym istnieją określone czynniki zapewniające tę neutralność, a mianowicie: po pierwsze, parlamentarna formuła rządów, zakładająca wyłączenie Prezydenta z bieżącego zarządzania państwem oraz uczynienie zeń jego reprezentanta i rzecznika interesu narodowego. Po drugie, plebiscytarny sposób obsadzania urzędu, który zmniejsza uwikłanie partyjne kandydata na Prezydenta, jako że powinien on być uosobieniem minimum jedności narodowej; tym, co ponad podziałami politycznymi jest wspólne dla większości społeczeństwa decydującej o wyborze głowy państwa. Po trzecie, *incompatibilitas*, tj. konstytucyjny zakaz łączenia stanowiska głowy państwa z piastowaniem innych urzędów i funkcji publicznych (art. 132); kolejni polscy prezydenci uznawali, że po wyborze powinni złożyć również swoją legitymację partyjną. Po czwarte, nieodpowiedzialność parlamentarna Prezydenta łącznie z zasadą, że za jego akty z zakresu rządzenia państwem odpowiedzialność parlamentarną ponosi premier kontrasygnujący je. Po piąte, przyznanie Prezydentowi kompetencji o charakterze hamującym (np. weto ustawodawcze); pozwalają one przedstawić w danej sprawie stanowisko organu, który nie powinien być w nią bezpośrednio zaangażowany, patrzeć na nią z dystansu i przez pryzmat interesu narodowego utożsamianego przez wartości wskazane w art. 126.2.

¹⁶ A. Chorążewska, *Model prezydentury ...*, s. 65–75.

¹⁷ Tamże, s. 75–76.

Jak z powyższego wynika, prezydenckie funkcje gwaranta ciągłości władzy państwowej oraz arbitra i moderatora systemu społeczno-politycznego kraju są względem siebie komplementarne, stanowiąc niejako dwie strony tego samego medalu. Dokonując analizy kompetencji polskiej głowy państwa, za pomocą których powinna ona wykonywać te dwie funkcje, okazuje się, że trudno przeprowadzić ich rozłączną kwalifikację. Zdarza się, że dane uprawnienie można zakwalifikować do obu tych funkcji, np. prawo do skrócenia kadencji Sejmu z uwagi na nieuchwalenie w terminie ustawy budżetowej, zarządzanie wyborów do Sejmu i Senatu, zwoływanie pierwszych posiedzeń izb parlamentu, realizowanie uprawnień nominacyjnych, przyjmowanie dymisji Rady Ministrów motywowanej innymi przesłankami niż rezygnacja premiera i inne.

Zdarza się również, że obie te funkcje mogą być realizowane za pomocą tej samej kompetencji, w zależności od kontekstu sytuacyjnego. Dla ilustracji, desygnowanie i powoływanie prezesa Rady Ministrów – a następnie na jego wniosek powoływanie jej składu – można uznać za czynność gwarantowania ciągłości władzy państwowej. Niemniej w sytuacji, gdy w Sejmie brak stabilnej większości zdolnej do wskazania realnej kandydatury przyszłego premiera i wyrażenia wotum zaufania nowo tworzonemu gabinetowi, oblicze tej kompetencji się zmienia. Ukazuje się w niej właśnie potencjał arbitrażu prezydenckiego¹⁸. Innym przykładem uprawnienia tego rodzaju może być prawo dokonywania na wniosek premiera i za jego kontrasygnatą zmian w składzie Rady Ministrów. Jego wydzźwięk może być czysto techniczny, niemniej może również przybrać postać mediacji między głową państwa i szefem rządu w kwestiach personalnych, gdy zgłoszona kandydatura budzi poważne wątpliwości. Oczywiście, Prezydent nie może tu działać w sposób władczy, niemniej nie wydaje się, aby jego stanowisko mogło zostać zlekceważone bez ustosunkowania się doń premiera. Kolejnej ilustracji dostarcza prerogatywa zwoływania posiedzeń Rady Gabinetowej, czyli posiedzeń Rady Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta. Zwołanie posiedzenia tego gremium może mieć charakter czysto technicznego ustalenia stanowisk dwu organów egzekutywy, np. po kolejnych wyborach parlamentarnych. Może wszak również przybrać postać arbitrażu, gdy dochodzi do nieprawidłowości w działaniach rządu w tym znaczeniu, że zagrożone jest np. bezpieczeństwo budżetowe państwa, czyli stan finansów publicznych.

Przytoczone wyżej kompetencje głowy państwa wskazują przy tym, że intensywność instrumentów arbitrażu prezydenckiego może się różnić¹⁹. Mogą

¹⁸ Np. w 2004 r. prezydent A. Kwaśniewski zaangażował swój osobisty autorytet i piastowany urząd w dzieło utworzenia rządu fachowców M. Belki, być może nie dopuszczając w ten sposób do przedterminowych wyborów parlamentarnych.

¹⁹ S. Gebethner (uczestnik prac nad Konstytucją z 1997 r.) stwierdził, że realizacja koncepcji prezydenta-arbitra w polskim modelu prezydentury zdobyła poparcie większości członków Komisji Konstytucyjnej ZN. Zob. S. Gebethner, *W poszukiwaniu kompromisu konstytucyjnego. Dylematy i kontrowersje w procesie stanowienia nowej Konstytucji RP*, Warszawa 1998, s. 58; A. Chorążewska, *Model prezydentury...*, s. 76–84.

one mieć charakter arbitrażu typu sądowego, kiedy to do głowy państwa należy rozstrzygnięcie danej kwestii co do zasady. Mogą też prowadzić do ponownego rozpatrzenia danej kwestii przez uprawniony organ (np. weto ustawodawcze) lub jedynie „wymusić” wysłuchanie Prezydenta (np. Rada Gabinetowa). Jednocześnie ten ostatni z powołaniem się na funkcję arbitrażową może w każdej chwili podejmować działania mające na celu poprawę funkcjonowania machiny państwowej. W tym znaczeniu art. 126.1 staje się pod tym względem swoistą normą kompetencyjną, uprawniającą Prezydenta do realizowania w sposób ciągły arbitrażu niewładczego – z powołaniem się na autorytet piastowanego urzędu – bowiem nieodwołującego się do szczegółowej normy kompetencyjnej. W konsekwencji arbitraż prezydencki posiada dwa oblicza: „arbitraż autorytetu” i „arbitraż władczy”. W przypadku „arbitrażu autorytetu” Prezydent jako zneutralizowany w stosunku do spierających się ogniw aparatu państwowego organ, podejmujący działania o charakterze moderującym negocjacje prowadzone pomiędzy zwaśnionymi stronami (*magistrature morale*)²⁰. W przypadku „arbitrażu autorytetu” w jego ramach Prezydent – podejmując określone działania zmierzające do niedopuszczenia do zakłóceń w funkcjonowaniu organów państwa lub zażegnania takich zakłóceń – odwołuje się nie tylko do funkcji arbitra, ale także do kompetencji swojego urzędu (*pouvoir effectif*)²¹.

Reasumując, polski ustrojodawca – opowiadając się za przyjęciem parlamentarnego modelu rządów – jednocześnie przesądził, że ma to być jego zrationalizowana wersja. W tym celu włączył do mechanizmów ustrojowych pewne elementy prezydenjalizmu²², wzmocnił pozycję premiera w rządzie oraz zrationalizował instytucję odpowiedzialności parlamentarnej gabinetu i jego członków. Utrzymał przy tym – zgodnie z logiką tego systemu rządów – silną pozycję legiślatywy. Już na pierwszy rzut oka można odnieść wrażenie, że w mechanizmy ustrojowe wkomponowano elementy, jeśli nie wzajemnie wykluczające się, to przynajmniej mogące być źródłem konfliktu. Zwłaszcza wzmocnienie w obszarze władzy wykonawczej pozycji ustrojowej zarówno Prezesa Rady Ministrów, jak i Prezydenta, mogą stać się źródłem spięć w jej łonie.

W rezultacie przyjętych rozwiązań instytucjonalnych pozycja premiera w rządzie została nader wyeksponowana (art. 148 Konstytucji). Przysługuje mu tzw. władza organizacyjna, bowiem byt i kształt personalno-organizacyjny gabinetu

²⁰ Por. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 1999, s. 159–160; J. Czajowski, *Organy naczelne Rzeczypospolitej w świetle Ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992*, Kraków 1993, s. 50–51. Autor ten wyodrębnił dwa modele arbitrażu, pierwszy określił mianem „arbitrażu autorytetu”, a drugi zdefiniował jako arbitraż, który niezależnie od realizowania arbitrażu w oparciu o autorytet, umożliwia Prezydentowi władcze wkroczenie w sferę funkcjonowania państwa w celu niedopuszczenia do zaistnienia czy rozstrzygnięcia już zaistniałego kryzysu za pomocą jego kompetencji.

²¹ Zob. L. Mażewski, *Prezydenjalna odmiana systemu parlamentarnego w konstytucji kwietniowej*, „Studia Prawnicze” 1984, z. 3–4, s. 114.

²² A dokładniej utrzymał elementy prezydenjalizmu, ograniczając jednak ich wymiar w stosunku do regulacji konstytucyjnej obowiązującej w okresie prowizorium konstytucyjnego lat 1989–1997.

w dużej mierze został uzależniony od jego decyzji. Jednocześnie swoboda decyzyjna szefa rządu jest limitowana przez Prezydenta oraz większość sejmową, udzielającą gabinetowi wotum zaufania. Premier dowolnie kształtuje liczbę członków Rady Ministrów, zobowiązując ich do kierowania określonym działem lub działami administracji rządowej albo wyznacza zadania tzw. ministrom bez teki. Ponadto koordynuje i kontroluje ich pracę (art. 148 pkt 5). W efekcie nie jest on li-tylko przewodniczącym prac rządu, ale ich rzeczywistym kierownikiem. Tym bardziej że zgodnie z Konstytucją nie tylko reprezentuje on rząd i kieruje jego pracami, ale również „zapewnia wykonywanie polityki Rady Ministrów i określa sposoby jej wykonywania” (art. 148 pkt. 1, 2, 4). Niezależnie od tego w ramach realizowania funkcji reprezentowania Rady Ministrów w jej imieniu podpisuje oświadczenia, wszelkie dokumenty i akty prawne. W dodatku występuje wobec innych organów państwowych, osób fizycznych, prawnych oraz rządów innych państw i organizacji międzynarodowych. Na tle tak ukształtowanej pozycji ustrojowej premiera nie można jeszcze twierdzić, że ma on prawo do samodzielnego wyznaczania kierunków i celów polityki państwowej. Jednakże daje ona asumpt do rozważań na temat jego quasi-kanclerskiego statusu²³ i zaklasyfikowania go do samodzielných naczelných organów administracji państwa.

To istotne wzmocnienie pozycji ustrojowej Prezesa Rady Ministrów nie idzie jednakże w parze z osłabieniem pozycji Prezydenta jak w systemie kanclerskim. Ustrojodawca dokonał precyzyjnego podziału zadań we wnętrzu egzekutywy, przypisując Radzie Ministrów kompetencję do prowadzenia polityki państwa (art. 146), premierowi rolę kierownika rządu i jego prac, a Prezydentowi funkcję organu o własnych, wyodrębnionych funkcjach ustrojowych, co najwyżej wspomagającego gabinet w realizacji jego konstytucyjnych zadań. Bezdyskusyjne jest zatem to, że Prezydent nie został powołany do realizowania funkcji rządzenia państwem. Jest on wprawdzie uprawniony do ingerowania w tę sferę, ale tylko wyjątkowo i tylko wtedy, kiedy zostały zagrożone lub naruszone wartości, na których strażą stawia go Konstytucja (art. 126.2). Winien on zatem być konstytucyjnym arbitrem i reprezentantem państwa jako całości, a nie organem wyznaczającym kierunki polityki państwa. Odmiennosc funkcji głowy państwa i rządu nie oznacza jednak braku powiązań w ramach działania obu tych organów. W konsekwencji wizja silnej prezydentury i silnego premiera nie jest rozwiązaniem pozornie wewnątrznie sprzecznym, ale wręcz zamierzonym.

Jak z powyższego wynika, modelu polskiej prezydentury nie da się w sposób jednoznaczny uznać ani za model reprezentacyjny, ani też za reglamentacyjny. Plasuje się on gdzieś pośrodku. Z jednej strony pozycję naszej głowy państwa wzmacnia powoływanie jej w wyborach powszechnych i sposób określenia jej funkcji. Z drugiej strony – choć katalog jej kompetencji jest pokaźny – to jednak brak takich, które przesądzałyby o przyznaniu jej władzy regulującej, np. dyskrecyjnego prawa do rozwiązywania parlamentu. Toteż w praktyce konstytu-

²³ Zob. J. Ciapała, *Prezydent w systemie...*, s. 50.

cyjnej, przy uwzględnieniu również autorytetu urzędu i osobistych umiejętności osób go piastujących, polska prezydentura może ewoluować w kierunku jednego lub drugiego modelu.

Anna Chorążewska

**STATUS OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND
IN THE CONTEXT OF THE CONSTITUTIONAL MODELS
OF THE HEAD OF STATE IN A PARLIAMENTARY SYSTEM**

The article concerns the constitutional position of the head of state in a parliamentary model of government. The Author makes a distinction between two models of the head of state: the representative model and the regulative (control) model. Then, the Author characterizes the status of the president of the Republic of Poland and concludes that the model of the Polish presidency cannot be described as a representative or regulatory one. It ranks somewhere in the middle.