

**UPRAWNIENIA PREZYDENTA**  
**W NOWEJ KONSTYTUCJI RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ**  
**– zagadnienia podstawowe\***

1. Instytucja Prezydenta (wówczas jeszcze PRL) powróciła do polskiego systemu prawa wraz z nowelą do Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 r. Postanowienia wówczas wprowadzone - w tym zakres kompetencji prezydenta - uwarunkowane były kompromisem zawartym podczas obrad „okrągłego stołu”<sup>1</sup>.

Oczywiste jest, iż ówczesna „strona koalicyjno -rządowa” oczekiwała, że zachodzące zmiany pozostawać będą w zgodzie z panującym wówczas, socjalistycznym systemem politycznym. Strona „solidarnościowa”, odrzucając początkowo propozycję ustanowienia urzędu prezydenta<sup>2</sup>, z czasem jednak dała do zrozumienia, iż zgoda mogłaby być związana z przyjęciem zasady powszechnych wyborów głowy państwa<sup>3</sup>. Ówczesnie rządzący nie chcieli jednak narażać się na tak daleko idącą niepewność, woleli wybór dokonywany przez parlament w którym ustawowo mieli gwarantowaną przewagę. Powstały impas

---

\* Tekst ukazał się [w:] „Przegląd Prawa i Administracji”1998, t. XL, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2079, s. 21-40

<sup>1</sup> „Ustanowienie urzędu Prezydenta uzasadnione zostało potrzebą utrzymania stabilności państwa ...”, *Porozumienia Okrągłego stołu*, NSZZ „Solidarność” Region Warmińsko-Mazurski, b.m.w., 1989 r., s. 10

<sup>2</sup> Por. *Rok 1989. Bronisław Geremek odpowiada Jacek Żakowski pyta*, Warszawa 1990 r., s. 51 oraz wypowiedzi podczas spotkania w Magdalence 2 marca 1989 r. (po wstępnym przedstawieniu przez Cz. Kiszczaka proponowanych uprawnień prezydenta) - L. Wałęsa: „(...) prezydent jest nam potrzebny (...) Ale to musi być prezydent bardziej demokratyczny. Taki prezydent, o jakim słyszeliśmy od pana generała, byłby chyba dożywotni. Mógłby odejść tylko przez rozstrzelanie” oraz B. Geremka: „Żąda się też zgody na ustanowienie prezydentury z całkowitym pominięciem zasad demokracji (...) Instytucja prezydentury leży w aspiracjach Polaków, ale albo jako układ w pełni demokratyczny, albo jako otwierający drogę do demokracji.” - K. Dubiński, *Magdalena. Transakcja epoki*, Warszawa 1990, s. 64

<sup>3</sup> Por. K. Dubiński, *op.cit.*, s. 76

został przełamany propozycją wolnych wyborów do drugiej izby parlamentu, w zamian jednak za zaakceptowanie propozycji przywrócenia urzędu prezydenta (nie pochodzącego jednak z wyborów powszechnych)<sup>4</sup>.

Konsekwencją obrad „okrągłego stołu” była nowelizacja Konstytucji PRL dokonana w kwietniu 1989 r. W noweli tej określono (w dosyć mechaniczny sposób), iż prezydent przejmie zarówno kompetencje dotychczas przysługujące Radzie Państwa jak i jej przewodniczącemu oraz zostanie wyposażony w dodatkowe uprawnienia umożliwiające spełnianie funkcji „strażnika spokojnej transformacji” systemu politycznego. Oczywiście jest bowiem, iż oczekiwania ówczesnej strony rządowej (zwłaszcza PZPR) nie wykraczały poza nieokreśloną „demokratyzację” systemu socjalistycznego i obejmowały jedynie dopuszczenie tzw. „konstruktywnej” opozycji do współodpowiedzialności za tragiczną sytuację społeczną i gospodarczą<sup>5</sup>.

W związku z ówczesną sytuacją polityczną - a co za tym idzie również składem Parlamentu - szczególne znaczenie posiadało uprawnienie prezydenta do rozwiązania Sejmu (z uwagi na związanie kadencji obu izb – również i Senatu) w sytuacjach wskazanych w konstytucji. Do przesłanek tych zaliczono również uchwalenie ustawy lub podjęcie uchwały uniemożliwiającej prezydentowi wykonywanie konstytucyjnych uprawnień, oceniane to zostało jednoznacznie: „ostatnia z /.../ przesłanek miała tak nieokreślony charakter, iż wyraźnie akcentowało to antyparlamentarny („rezerwowo”) sens ówczesnej polskiej prezydentury”<sup>6</sup>.

Szeroki zakres kompetencji prezydenta powodował zbliżenie ówczesnego systemu ustrojowego do systemu semiprezydenckiego (półprezydenckiego)<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> Propozycja ta została zgłoszona przez Aleksandra Kwaśniewskiego, por. K. Dubiński, *op.cit.*, s. 76, *Rok 1989... op. cit.*, s. 89-90.

<sup>5</sup> O kulisach kształtowania uprawnień prezydenta por. R. Mojak, *Pozycja prawna Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w okresie transformacji ustrojowej (1989-1991)*, Lublin 1992, ss. 104-135 i literaturze tam cytowanej.

<sup>6</sup> L. Garlicki, uwaga 20 do art. 4, w: *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995 r., ss. 12-13

<sup>7</sup> Por. *Demokracje Europy Środkowo – Wschodniej w perspektywie porównawczej*, red. A. Antoszewski, R. Herbut, Wrocław 1997 r., s. 59

Należy jednak zaznaczyć, iż prezydent Wojciech Jaruzelski (wybrany najmniejszą możliwą przewagą przez Zgromadzenie Narodowe<sup>8</sup>) ze swych kompetencji korzystał w sposób bardzo oszczędny, nie angażując się nadmiernie w bieżące spory polityczne. Sytuacja uległa radykalnej zmianie po objęciu Urzędu przez Lecha Wałęsę - pierwszego prezydenta wybranego w wyborach powszechnych. Powszechna, demokratyczna legitymizacja powodowała, iż nastąpił radykalny wzrost aktywności głowy państwa na scenie politycznej<sup>9</sup>.

Tak więc w ramach tych samych uregulowań konstytucyjnych, sytuujących silna (władczą) prezydenturę: „jeden z prezydentów (W. Jaruzelski) starał się działać tak, jakby identyfikował się raczej z modelem parlamentarno-gabinetowym (co sprawiło, iż prezydenturę tę zaczęto nazywać nawet wstrzemięźliwą), drugi zaś (L. Wałęsa) tak, jakby bliższy był mu model prezydencki”<sup>10</sup>.

Przyjęta przez Sejm i Senat *Ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym* (zwana potocznie Małą konstytucją) na nowo ukształtowała system polityczny w Polsce, a co za tym idzie również uprawnienia prezydenta. Kompetencje prezydenta uwarunkowane zostały przyjęciem zasady podziału władzy jako podstawy określenia stosunków pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą (w tym również prezydentem).

Mała konstytucja z 1992 r. na nowo określiła możliwości rozwiązania Sejmu przez prezydenta - usunięta wówczas została możliwość przedterminowego zakończenia kadencji Sejmu w wypadku przyjęcia ustawy lub uchwały uniemożliwiającej prezydentowi wykonywanie konstytucyjnych uprawnień.

Prezydent otrzymał natomiast znaczącą rolę w procedurze powołania rządu, jednak w praktyce decydujące znaczenia miała wola większościowej koalicji

---

<sup>8</sup> W głosowaniu brało udział 544 członków Zgromadzenia Narodowego, oddano 7 głosów nieważnych, za kandydaturą oddano 270 głosów, przeciw 233, zaś 34 członków ZN wstrzymało się od głosu.

<sup>9</sup> Przykładem może być np.: powołanie – w oparciu o autorytet prezydenta - rządu na czele którego stanął Jan Krzysztof Bielecki – nieznanym wówczas szerzej liberał z Gdańska.

<sup>10</sup> Por. J. Galster, W. Szyszkowski, Z. Wąsik, Zb. Witkowski, *Prawo konstytucyjne*, Toruń 1996 r., s. 202

parlamentarnej<sup>11</sup>. Kompetencje głowy państwa zawarte w Ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r. pozwalają na stwierdzenie, iż ówczesny system rządów w Polsce był systemem mieszanym, korzystającym zarówno z elementów systemu parlamentarnego jak i prezydenckiego (system ten nazywano nawet - parlamentarno-prezydenckim)<sup>12</sup>. W doktrynie podkreślano jednak, iż w ramach tworzonego modelu rządów, nie udało się stworzyć klarownej koncepcji urzędu Prezydenta RP<sup>13</sup>.

2. Jak przedstawiono powyżej, kompetencje Prezydenta wynikają z przyjętego w danym państwie systemu rządów, który może zostać zdekodowany poprzez ustalenie wzajemnych powiązań i zależności występujących pomiędzy organami państwa.

Przez system rządów należy rozumieć relacje pomiędzy organami państwa, ich wzajemne odniesienia i zależności. Najistotniejsze znaczenie przypisywane jest stosunkom pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą. Pominięcie *judykatury* nie świadczy o pomniejszeniu jej roli, wynika raczej z faktu, iż we współczesnych państwach demokratycznych niezależność sądownictwa jest powszechnym standardem, aktualne pozostaje twierdzenie, iż „nie ma /.../ wolności, jeżeli władza sądowa nie jest oddzielona od prawodawczej i wykonawczej”<sup>14</sup>. Naruszenie tej podstawowej zasady - w swej konsekwencji - prowadzi do upadku demokracji i złamania zasad państwa prawnego.

---

<sup>11</sup> Prezydent L. Wałęsa po wyborach w 1991 r. powołał na premiera J. Olszewskiego, - mimo jednoznacznie wyrażanej dezaprobaty – decydujące znaczenia miała jednak wola utworzonej właśnie, pięciopartyjnej koalicji.

<sup>12</sup> Por. L. Garlicki, K. Gołyński, *Polskie prawo konstytucyjne. Wykłady*, Warszawa 1996, s. 185: „To pozwala traktować Polskę jako kraj o systemie w pewnym sensie mieszanym – parlamentarnym z elementami systemu prezydenckiego” oraz *Prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1996, s. 151: „system parlamentarno-prezydencki (oparty na elementach systemu parlamentarnego ze znacznie zwiększoną rolą egzekutywy)

<sup>13</sup> Por. J. Galster, ... *op. cit*, s. 203

<sup>14</sup> Monteskiusz, *O duchu praw*, Warszawa 1857, s. 234

Analiza wzajemnych odniesień pomiędzy organami władzy wykonawczej a ustawodawczej pozwala nam wyodrębnić następujące – modelowe - systemy rządów:

1) **system prezydencki** - system ten opiera się na konsekwentnie przeprowadzonej rozdzielności władz oraz istniejącej równowadze pomiędzy władzą ustawodawczą i wykonawczą. Funkcja ustawodawcza przysługuje parlamentowi, egzekutywa natomiast nie jest wyposażona w prawo inicjatywy ustawodawczej. Jedyną możliwością zgłoszenia własnych projektów ustawodawczych wynika z posiadania sprzyjającej frakcji parlamentarnej. W systemie prezydenckim zarówno legislatura jak i egzekutywa pochodzą z odrębnych wyborów powszechnych, dysponują więc taką samą legitymacją do sprawowania rządów. Zakończenie działalności władz jest od siebie oderwane: władza wykonawcza nie może rozwiązać parlamentu zaś władza ustawodawcza nie może obalić egzekutywy w oparciu o przyczyny polityczne (brak jest bowiem odpowiedzialności politycznej egzekutywy przed parlamentem). Klasycznym przykładem modelu prezydenckiego jest urząd USA – tzw. system obustronnej niezależności: a) władza ustawodawcza ma własny mandat, pochodzący z wyborów, stanowiący źródło jej legitymacji; b) szef władzy wykonawczej ma własny mandat, pochodzący z wyborów, który stanowi źródło jego legitymacji<sup>15</sup>.

2) **system parlamentarny** – system ten wywodzi się ze wzorców brytyjskich, które obecnie mogą służyć za przykład jego klasycznych zasad. Zaliczyć do nich możemy: równość władzy ustawodawczej i wykonawczej, współpraca pomiędzy tymi władzami oraz istnienie różnych środków wzajemnego oddziaływania tych władz. Do mechanizmów wzajemnego oddziaływania zalicza się z jednej strony polityczną odpowiedzialność rządu przed parlamentem z drugiej zaś - prawo egzekutywy (rządu) do rozwiązania parlamentu. Charakterystyczne dla tego systemu jest więc konieczność uzyskania przez rząd poparcia większości parlamentarnej (cecha nie występująca w systemie

---

<sup>15</sup> Por. A. Stepan, C. Skach, *Modele konstytucyjne a umacnianie demokracji. (Parlamentaryzm - system prezydencki)*, Państwo i Prawo 4/1994, s. 30.

prezydenckim, w którym funkcjonowanie władzy wykonawczej opiera się samodzielnej legitymizacji wyborczej).

W tym podstawowym – klasycznym - modelu dokonano wielu modyfikacji, które wpłynęły na zmianę układu równowagi występującego (w ustroju Wielkiej Brytanii) pomiędzy władzą ustawodawczą a wykonawczą („racjonalizacja”). Przekształcenia modelu parlamentarnego w swej początkowej fazie zmierzały do stworzenia przewagi władzy ustawodawczej (a następnie konstytucyjnego jej ugruntowania), obecnie jednak występuje tendencja przeciwna - zauważalne jest bowiem dążenie do wzmocnienia władzy wykonawczej - ustrojodawca dostrzega bowiem wartość stabilnych rządów. Racjonalizacja stała się więc elementem różnicującym systemy parlamentarne w poszczególnych krajach<sup>16</sup>.

W związku z istnieniem różnych odmian powstaje konieczność określenia zasad niezbędnych dla zdefiniowania, iż w państwie funkcjonuje parlamentarny model rządów. Doktryna najczęściej wymienia: a) prawo egzekutywy do udziału w procesie ustawodawczym (prawo inicjatywy ustawodawczej), b) występowanie odpowiedzialności politycznej egzekutywy przed parlamentem, c) prawo egzekutywy do rozwiązania parlamentu (konieczność występowania tego elementu jest kwestionowana<sup>17</sup>)

3) **system semiprezydencki (półprezydencki, mieszany)** – na powstanie tego systemu wpływ miało dążenie do ożywienia – w zmienionej postaci – instytucji głowy państwa<sup>18</sup>. W modelu tym widoczne są elementy zarówno systemu prezydenckiego jak i parlamentarnego, np. z systemu prezydenckiego zaczerpnięto wybór głowy państwa w wyborach powszechnych, pozostawiając jednocześnie rząd (z premierem na czele) który dla sprawowania swej funkcji

---

<sup>16</sup> Por. *Systemy polityczne rozwiniętych krajów kapitalistycznych*, pod redakcją Adama Jamroza, Warszawa 1989, s. 30-31. Nb. Jerzy Stembrowicz wyróżnia dwie formy systemów parlamentarnych: 1) nawiązujący do systemu brytyjskiego - model ustabilizowanej większości parlamentarnej oraz 2) „system delegacji parlamentarnej”, Jerzy Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 139

<sup>17</sup> Por. *Systemy...*, s. 32 i wskazana tam literatura: G. Buredeau: *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paryż 1969, s. 144 oraz M. Sobolewski, *Zasady demokracji burżuazyjnej i ich stosowanie*, Warszawa 1969 s. 146

<sup>18</sup> Por. J. Stembrowicz, *Rząd ...*, s. 162

musi cieszyć się zaufaniem parlamentu. Prezydent winien czuwać nad przestrzeganiem konstytucji, być gwarantem niezależności państwa i nienaruszalności jego terytorium oraz zapewniać - poprzez swój arbitraż - prawidłowe wykonywanie obowiązków przez władze publiczne. W celu wykonania tych zadań konstytucja zapewnia głowie państwa szereg uprawnień, z których nie korzystają prezydenci w państwach parlamentarnych, a nawet nie dysponuje nimi prezydent Stanów Zjednoczonych<sup>19</sup>.

Ważną cechą systemu semiprezydenckiego jest więc wyposażenie prezydenta w szeroki zakres kompetencji własnych i usytuowanie jego autorytetu jako nadrzędnego w stosunku do innych organów państwa<sup>20</sup>. System ten występuje we Francji oraz Finlandii.

4) **system rządów zgromadzenia** – w systemie tym rząd jest swoistym organem wykonawczy parlamentu. Władza ustawodawcza dysponuje pozycją nadrzędną nad innymi organami państwa. Parlament spełnia nie tylko funkcję ustawodawczą lecz również funkcje rządzenia państwem, wytyczając – w sposób wiążący – linie postępowania rządu<sup>21</sup>. System ten jest definiowany jako „ustrój państwowy, w którym parlament stale i w szerokim zakresie sprawuje bezpośrednią gestię w dziedzinie administracji państwowej i wymiaru sprawiedliwości albo też może w każdym czasie poszczególne sprawy z tej dziedziny przejąć do swej bezpośredniej gestii”<sup>22</sup>.

Polski system rządów po roku 1989 – jak wspomniano powyżej – nie był swej konstrukcji jednorodny, znajdowały się w nim elementy zarówno systemu prezydenckiego jak i parlamentarnego. Jednak zauważalna była - od nowelizacji kwietniowej do Konstytucji PRL w 1989 r. do Małej konstytucji z 1992 r. -

---

<sup>19</sup> Por. N. Fortini i inni, *Francja. System polityczny. Partie i organizacje społeczno-polityczne*, Warszawa 1972, s. 45

<sup>20</sup> Por. *Konstytucje Finlandii, Włoch, NRF, Francji*, red. A. Burdy, M. Rybickiego, Warszawa 1971, s. 345-346

<sup>21</sup> Por. *Systemy...*, s. 294

<sup>22</sup> Por. S. Rozmaryn, *W poszukiwaniu pojęcia "rządów Zgromadzenia"* [w:] *Księga pamiątkowa ku czci Konstantego Grzybowskiego*, Kraków 1971, s. 174-182

tendencja do zwiększania uprawnień głowy państwa w porównaniu z klasycznym modelem parlamentarnym. Również twórcy nowej konstytucji nie zrealizowali żadnego modelu w formie przedstawionej powyżej, tak więc funkcjonujący system rządów może stwarzać problemy z ujęciem go w ramy doktrynalnych pojęć.

Analiza systemu rządów powstałego na gruncie nowej konstytucji wykazuje, iż jest to system parlamentarny, w jego postaci zmodyfikowanej (zracjonalizowanej). Modyfikacje klasycznego systemu parlamentarnego dotyczą zarówno zwiększenia uprawnień władzy wykonawczej<sup>23</sup> (np. wprowadzenie odpowiedzialności rządu w postaci konstruktywnego wotum nieufności, zagwarantowanie udziału prezydenta w procedurze powołania rządu oraz wzmocnienie pozycji ustrojowej premiera) jak również umocnienia pozycji parlamentu (brak ustawodawstwa delegowanego<sup>24</sup>, osłabienie weta zawieszającego prezydenta, wprowadzenie odpowiedzialności politycznej zarówno rządu jak i ministrów).

Tak więc przyjęty został parlamentarny model rządów z jednoczesnym wprowadzeniem do niego zmian mających na celu zapewnienie większej stabilności rządu, poprzez konieczność dysponowania przez rząd poparciem stabilnej większości sejmowej<sup>25</sup>.

**3.** Pragnąc przedstawić kompetencje prezydenta stajemy przed dylematem jaki sposób ich klasyfikacji przyjąć.

Systematykę najbardziej uproszczoną, powstałą na gruncie konstytucji marcowej, zaproponował W. Komarnicki<sup>26</sup>. Zgodnie z tą propozycją uprawnienia głowy państwa można podzielić na: 1) wykonawcze (wydawanie rozporządzeń oraz ogłaszanie ustaw) oraz 2/ dyskrecjonalne (działania pozostające w zakresie

---

<sup>23</sup> Por. *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1997 r. s. 157

<sup>24</sup> Wyjątek stanowią rozporządzenia Prezydenta wydawane – w ściśle określonych okolicznościach - podczas trwania stanu wojennego

<sup>25</sup> Szerzej o systemie rządów zob. M. Masternak-Kubiak, J. Trzcinski, *System rządów w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.- Analiza kompetencji Sejmu*, Przegląd Sejmowy, nr 5/1997, s. 45

<sup>26</sup> Por. W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne. Geneza i system*, Warszawa 1922, s. 262



swobodnego uznania). Natomiast A. Piasecki analizując uprawnienia prezydenta III Republiki Francuskiej stwierdził: „*atrybucje konstytucyjne Prezydenta dają się podzielić na 3 kategorie:*

- 1) *atrybucje władzy zwierzchniej,*
- 2) *atrybucje, określające udział Prezydenta w ustawodawstwie,*
- 3) *atrybucje, określające współudział Prezydenta w pełnieniu władzy wykonawczej*<sup>27</sup>.

Natomiast R. Mojak zaproponował usystematyzowanie uprawnień Prezydenta RP w/g następujących kategorii:

A/ Kompetencje głowy państwa, zaliczając do nich:

- 1) kompetencje w zakresie sprawa zagranicznych, 2) kompetencje w zakresie zwierzchnictwa Sił Zbrojnych, obronności i bezpieczeństwa państwa, 3) klasyczne kompetencje głowy państwa (tj, prawo łaski; nadawanie obywatelstwa i wyrażanie zgody na jego zrzeczenie się; nadawanie orderów, odznaczeń oraz tytułów naukowych; zwracanie się z orędziem)

B/ Kompetencje arbitrażu politycznego i równoważenia władz, zaliczając do nich:

- 1) kompetencje prezydenta w stosunku do parlamentu, 2) kompetencje prezydenta w stosunku do rządu, 3) kompetencje prezydenta w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości,

C/ Inne kompetencje, przyjmując, iż w tej kategorii znajdują się:

- 1) kompetencje ustrojowe, 2) kompetencje kreacyjne i organizacyjne, 3) pozostałe kompetencje określone w ustawach<sup>28</sup>.

W niniejszej pracy kompetencje prezydenta analizowane są poprzez pryzmat wzajemnych odniesień pomiędzy głową państwa a Parlamentem, rządem oraz władzą sądowniczą. Natomiast w ostatniej kategorii przedstawione zostaną pozostałe uprawnienia głowy państwa, które są określane mianem tradycyjnych.

---

<sup>27</sup> A. Piasecki, *Zarys prezydentury Republiki we Francji*, Warszawa 1931, s. 33

<sup>28</sup> [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1997, ss. 325-326

## KOMPETENCJE PREZYDENTA W STOSUNKU DO SEJMU I SENATU

**A/** Uprawnienia związane z zarządzaniem wyborów oraz zwołaniem pierwszego posiedzenia Sejmu i Senatu

Kompetencje powyższe zawarte są w Rozdziale IV ustawy zasadniczej zatytułowanym: „Sejm i Senat”<sup>29</sup>.

Regulacja dotycząca zarządzania wyborów ujęta jest w art. 98, którego ustęp 2 stwierdza, iż wybory zarządza prezydent nie później niż na 90 dni przed upływem czteroletniej kadencji dotychczasowego Sejmu i Senatu. Dzień wyborów musi zostać wyznaczony na dzień wolny od pracy, przypadający w ciągu 30 dni przed upływem czterech lat od rozpoczęcia kadencji Sejmu i Senatu<sup>30</sup>. Kadencja Sejmu i Senatu rozpoczyna się z dniem zwołania się Sejmu na pierwsze posiedzenie.

Jednocześnie ustawodawca przewiduje procedurę uruchamianą w wypadku skrócenia kadencji Sejmu. W wypadku wydania przez Prezydenta Rzeczypospolitej zarządzenia o skróceniu kadencji Sejmu<sup>31</sup>, jednocześnie muszą zostać zarządzane wybory do parlamentu. Termin wyborów musi przypadać nie później niż w ciągu 45 dni od dnia zarządzenia skrócenia kadencji Sejmu. Analogiczna procedura przeprowadzana jest w wypadku podjęcia przez Sejm - większością 2/3 głosów - uchwały o skróceniu kadencji, wówczas termin przewidziany na zarządzenie wyborów ulega skróceniu do 45 dni. Artykuł 98 ustęp 5 określa również, iż pierwsze posiedzenie Sejmu wybranego po skróceniu kadencji Prezydent musi zwołać nie później niż na 15 dzień po wyborach.

---

<sup>29</sup> Nb. Komisja Konstytucyjna nie przychyliła się do propozycji wysuwanych z różnych środowisk aby przywrócić nomenklaturę czasów I Rzeczypospolitej: Sejm (jako polski synonim słowa Parlament) składający się z Izby Poselskiej oraz Senatu.

<sup>30</sup> Komisja Konstytucyjna nie powtórzyła oczywistego błędu językowego ujętego w Małej konstytucji z 1992 r. w art. 4: „Prezydent zarządza wybory do Sejmu i Senatu w dzień wolny od pracy”, por. L. Garlicki, uwaga 13 do art. 4 Małej konstytucji, *Komentarz ...*, s. 8

<sup>31</sup> W wypadkach przewidzianych w konstytucji, po uprzednim zasięgnięciu opinii Marszałków Sejmu i Senatu

Uprawnienia powyższe, jakkolwiek wpływają na tok pracy parlamentu nie odgrywają większej roli, mają one bowiem charakter uprawnień proceduralnych (organizacyjno-technicznych)<sup>32</sup>.

### **B/ Skrócenie kadencji Sejmu<sup>33</sup>**

Możliwość oddziaływania na okres w którym Parlamentu może prowadzić swoją działalność, jego kadencję, jest niewątpliwie uprawnieniem istotnym (w przeciwieństwie do proceduralnych uprawnień ujętych poprzednio).

Na gruncie Małej konstytucji z 1992 r. prezydent mógł - fakultatywnie - rozwiązać Parlament w trzech wypadkach:

1/ jeżeli ustawa budżetowa nie zostanie uchwalona w czasie trzech miesięcy od dnia złożenia Sejmowi projektu odpowiadającego wymaganiom prawa budżetowego<sup>34</sup>,

2/ w razie nie powołania rządu zgodnie z art. 57-59 Małej konstytucji<sup>35</sup>

3/ w wypadku uchwalenia przez Sejm wotum nieufności rządowi, bez jednoczesnego wyboru premiera (niekonstruktywne wotum nieufności)<sup>36</sup>.

Istniał również jeden wypadek obligatoryjnego rozwiązania Sejmu - jeżeli Sejm nie udzielił wotum zaufania (lub nie uchwalił konstruktywnego wotum nieufności) dla rządu komisarycznego powołanego przez Prezydenta.

---

<sup>32</sup> Tak uprawnienia te nazywa R. Mojak, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 1997 r. s. 333

<sup>33</sup> Należy podkreślić, iż nowa Konstytucja - w przeciwieństwie do Małej konstytucji z 1992 r.- zna tylko pojęcie skrócenia kadencji. Na gruncie Małej konstytucji doktryna odróżniała rozwiązanie Sejmu (a co za tym idzie również i Senatu) od skrócenia kadencji Sejmu. Skrócenie kadencji Sejmu definiowane było jako polegające na: „perspektywnym ustaleniu daty zakończenia kadencji, przypadającej przed upływem czteroletniego terminu”, por. L. Garlicki, uwaga 17 do art. 4 Małej konstytucji, *Komentarz ...*, s. 10

<sup>34</sup> Art. 21 ust. 4 Małej konstytucji z 1992 r.

<sup>35</sup> Jednak zgodnie z art. 62 Małej konstytucji z 1992 r. prezydent - w terminie 14 dni - mógł alternatywnie powołać „własny” rząd komisaryczny na okres nie przekraczający sześć miesięcy.

<sup>36</sup> Art. 66 ust. 5 Małej konstytucji. Prezydent mógł jednak - bez rozwiązywania Sejmu - przyjąć dymisję rządu.

W konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. uprawnienie powyższe zostały ponownie - uprzednio uczyniła to Mała konstytucja z 1992 r. - zawężone.

Obowiązująca konstytucja umożliwia Prezydentowi skrócenie kadencji Sejmu (a co za tym idzie również i Senatu - kadencje obu izb są z sobą związane) w dwóch wypadkach:

1/ obligatoryjnie Prezydent RP musi rozwiązać Sejm (art. 155 ust. 2 stwierdza, iż prezydent „skraca kadencję Sejmu i zarządza wybory”) w wypadku nie powołania rządu zgodnie z procedurą określoną w art. 154 i 155, oraz

2/ fakultatywnie - w związku z rozpatrywaniem ustawy budżetowej, jeżeli w ciągu 4 miesięcy<sup>37</sup> od dnia przedłożenia Sejmowi projektu ustawy budżetowej nie zostanie ona uchwalona i przedstawiona prezydentowi do podpisu to powstaje wówczas możliwość skrócenia kadencji Sejmu (art. 225).<sup>38</sup>

Przed wydaniem zarządzenia o skróceniu kadencji Sejmu prezydent winien jest zasięgnąć opinii Marszałków obu izb. Opinia ta nie jest jednak dla niego wiążąca.

Podkreślić należy, iż twórcy projektu Konstytucji odeszli od używanego w Małej konstytucji z 1992 r. określenia „rozwiązanie Sejmu” na rzecz pojęcia „skrócenie kadencji”, które odbiera działaniu prezydenta charakter władczy a podkreśla jego stronę „techniczną”. Decyzja ustrojodawcy znajduje jednak uzasadnienie w związku ze sposobem liczenia końcowego terminu kadencji Sejmu.

### **C/ Uprawnienia w dziedzinie legislacji**

Zakres kompetencji Prezydenta w tej dziedzinie jest szeroki, zaliczyć do nich należy: prawo inicjatywy ustawodawczej, prawo weta zawieszającego oraz

---

<sup>37</sup> Zauważalne jest tutaj pokłosie konfliktu Parlamentu z prezydentem L. Wałęsą na temat interpretacji art. 21 Małej konstytucji z 1992 r.

<sup>38</sup> Możliwość skrócenia kadencji Sejmu może być zastosowana wyłącznie w stosunku do projektu ustawy budżetowej, brak jest podstaw do skrócenia kadencji Sejmu np. w wypadku nie uchwalenia ustawy o prowizorium budżetowym.

możliwość zwrócenia się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o stwierdzenie zgodności ustawy z Konstytucją.

W art. 118 konstytucji stwierdzone jest, iż inicjatywa ustawodawcza przysługuje posłom, Senatowi, Prezydentowi i Radzie Ministrów oraz grupie co najmniej 100 000 obywateli.

Prawo inicjatywny ustawodawczej Prezydenta nie jest limitowane, występujące ograniczenie wynika jedynie z postanowienia art. 221 konstytucji wprowadzającego wyłączenie ustawodawczą Radę Ministrów w zakresie przedkładania: ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, ustawy o zmianie ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo.

Artykuł 118 ust. 3 konstytucji określa jednocześnie, iż każdy wnioskodawca (w związku z powyższym również i prezydent) musi przedstawić Sejmowi skutki finansowe przedkładanego projektu ustawy. Jest zmiana stanu prawnego - bowiem poprzednie rozwiązania konstytucyjne wymagały tego jedynie w stosunku do projektów składanych przez Radę Ministrów oraz Senat. Obecny stan prawny może przyczynić się do zmniejszenia ilości składanych inicjatyw ustawodawczym, lub też do składania ich w sposób przemyślany i przez wnioskodawcę wszechstronnie przygotowanego.

Po przyjęciu ustawy przez Sejm i Senat Marszałek Sejmu przekazuje ustawę Prezydentowi do podpisu (art. 122). Prezydent podpisuje ustawę w terminie 21 dni<sup>39</sup>, licząc od dnia jej przedstawienia przez Marszałka Sejmu i zarządza jej ogłoszenie w Dzienniku Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej.

W terminie tym prezydent może jednak skorzystać z przysługujących mu uprawnień tj. skierować wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie zgodności przyjętej ustawy z konstytucją lub też skorzystać z prawa weta zawieszającego i przekazać ustawę (wraz z umotywowanym wnioskiem) ponownie do Sejmu. Zgodnie z nową regulacją konstytucyjną prezydentowi nie przysługuje prawo zwrócenia Sejmowi ustawy budżetowej oraz ustawy o

---

<sup>39</sup> Mała konstytucja z 1992 r. termin ten określała na 30 dni. Nb. w doktrynie pojawiały się wcześniej postulaty aby termin ten uległ skróceniu (por. R. Mojak, *Pozycja ...*, s. 275).

provisorium budżetowym (art. 224 ust. 1). W wypadku tych ustaw termin na ich podpisanie został skrócony do 7 dni.

Prezydent – jak to wspomniano powyżej - może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o rozstrzygnięcie zgodności uchwalonej ustawy z konstytucją. Należy przyjąć, iż z wystąpieniem takim będziemy mieli do czynienia w wypadku powstania wątpliwości prawnych dotyczących uchwalonej przez parlament ustawy.

Trybunał Konstytucyjny w swym orzeczeniu może przychylić się do wniosku prezydenta lub też uznać, iż przyjęta przez parlament ustawa jest zgodna z konstytucją. Konstytucja nakazuje Prezydentowi podpisanie ustawy co do której Trybunał Konstytucyjny orzekł, iż jest zgodna z ustawą zasadniczą, jednak nie określa liczbowo terminu w którym winno to nastąpić. Z zapisu ust. 6 art. 122 wynika jednak, iż skierowanie ustawy do trybunału wstrzymuje jedynie bieg terminu przewidzianego dla podpisania ustawy, w związku z powyższym Prezydent (po uznaniu przez TK konstytucyjności ustawy) ma tyle dni na podpisanie ustawy ile pozostało mu do upływu 21 - dniowego terminu, uwzględniając uprzednio czas który upłynął do dnia skierowania ustawy do Trybunału.

Jeżeli Trybunał Konstytucyjny stwierdzi niezgodność ustawy z konstytucją to Prezydent odmawia jej podpisania. Wypełniona została więc luka istniejąca na gruncie Małej konstytucji z 1992 r. w której nie zawarto postanowień określających dalsze losy zakwestionowanej ustawy.

*Novum* konstytucji zawarte jest w ustępie 4 omawianego artykułu 122. Jeżeli Trybunał Konstytucyjny stwierdzi niezgodność z konstytucją jedynie niektórych postanowień ustawy przedłożonej prezydentowi do podpisu, ale nie orzeknie, że są one nierozzerwalnie związane z całą ustawą - a co za tym idzie ustawa bez przepisów niekonstytucyjnych może funkcjonować w porządku prawnym - wówczas prezydent może (po uprzednim zasięgnięciu opinii Marszałka Sejmu) podpisać ustawę z pominięciem przepisów uznanych za niezgodne z konstytucją albo też zwrócić ustawę Sejmowi w celu usunięcia stwierdzonych przez Trybunał niezgodności.

W wypadku przekazania ustawy do ponownego rozpatrzenia, Sejm musi uchwalić ją ponownie większością 3/5 głosów (poprzednia regulacja wymagała uzyskania 2/3 głosów) głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Ustawa ponownie przyjęta musi zostać przez Prezydenta podpisana w terminie 7 dni (art. 122 ust. 5).

Zwrócenie ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia (weto) może być złożone jedynie wraz z umotywowanym wnioskiem. Ustawodawca nie określa jakie kryteria winno spełniać uzasadnienie lub też jakie winne być przesłanki założenia przez prezydenta weta.

W praktyce konstytucyjnej np. USA wymienianych jest pięć głównych przesłanek zastosowania instytucji weta. Weto jest składane w sytuacji gdy ustawa:

1/ jest niezgodna z konstytucją, 2/ ogranicza on niezależność prezydenta, 3/ proponuje nieodpowiednią politykę zagraniczną, 4/ nie może być stosowana, 5/ za dużo kosztuje<sup>40</sup>.

#### **D/** Możliwość wywołania orędzia

Prezydent może zwracać się z orędziem do Sejmu, Senatu lub do Zgromadzenia Narodowego (art. 140). W związku z faktem, iż wybrana do wywołania orędzia izba nie może odmówić jego wysłuchania, winna uwzględnić orędzie w porządku dziennym najbliższego posiedzenia. Konstytucja jednoznacznie uniemożliwia uczynienie wywołanego orędzia przedmiotem jakiegokolwiek debaty. Nie jest natomiast określone, czy głowa państwa ma je wygłosić osobiście czy też może uczynić to wybrana osoba, w związku z powyższym powstające wątpliwości może rozstrzygnąć jedynie praktyka. Wypada jednak zgodzić się z W. Sokolewiczem stwierdzającym, iż „uznaje się powszechnie, że orędzie powinno być wywołane osobiście”<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Roger H. Davidson, Walter J. Oleszek, *Kongres i kongresmani*, Warszawa 1994, s. 282.

<sup>41</sup> Por. W. Sokolewicz, *Pomiędzy systemem parlamentarno-gabinetowym a systemem prezydencko - parlamentarnym: prezydentura ograniczona lecz aktywna w Polsce i w Rumunii*, Przegląd Sejmowy 3/1996, s. 47.

## KOMPETENCJE PREZYDENTA W STOSUNKU DO RZĄDU

### **A/** Udział w powołaniu rządu

Na gruncie nowej konstytucji procedura ta została – w porównaniu z Małą konstytucją z 1992 r. - uproszczona i obejmuje jedynie 3 tryby tworzenia Rady Ministrów.

W pierwszym – określanym często jako podstawowy – prezydent desygnuje premiera, który następnie przedstawia mu skład Rady Ministrów. Prezydent powołuje wówczas Prezesa Rady Ministrów i pozostałych członków rządu oraz odbiera od nich przysięgę – konstytucyjnie określony termin wymaga aby zostało to uczynione w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów (art. 154 ust. 1). Prezes Rady Ministrów, w terminie 14 dni od powołania przez prezydenta winien jest przedstawić Sejmowi program działania rządu (*expose*) i uzyskać wotum zaufania wyrażone bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 154 ust. 2).

Tryb drugi normowany jest art. 154 ust. 3 konstytucji. W tym trybie rząd może zostać powołany jeżeli prezydent nie powoła go w myśl ust. 1 (np. nie wyrazi swej akceptacji dla proponowanych przez premiera kandydatów na ministrów) lub Sejm nie udzieli rządowi wotum zaufania zgodnie z ust. 2 art. 154. Wówczas inicjatywa należy do Sejmu który powołuje premiera i proponowanych przez niego członków Rady Ministrów – również tak powołany rząd winien uzyskać wotum zaufania wyrażone bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów<sup>42</sup>. Po uzyskaniu wotum zaufania Prezydent powołuje tak wybraną Radę Ministrów i odbiera od niej przysięgę.

W wypadku niepowołania rządu zgodnie z przedstawionymi wyżej procedurami inicjatywa ponownie spoczywa w rękach głowy państwa, który powołuje premiera i na jego wniosek członków Rady Ministrów. W porównaniu z trybem pierwszym różnica polega na konieczności uzyskania wotum zaufania uchwalonego przez Sejm zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów (art. 155 ust. 1).

---

<sup>42</sup> Sejm dysponuje 14 dniami od upływu terminów określonych w ust. 1 lub 2 art. 154



Jeżeli i ten tryb nie pozwoli na powołanie rządu, wówczas prezydent - obligatoryjnie - skraca kadencję Sejmu i zarządza wybory.

## **B/ Przyjęcie dymisji Rady Ministrów**

Obecna regulacja konstytucyjnie wylicza ściśle warunki w których dochodzi do dymisji Rady Ministrów (art. 162). Prezes Rady Ministrów składa dymisję rządu:

- 1) na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu,
- 2) w wypadku nieuchwalenia wotum zaufania lub wyrażenia wotum nieufności,
- 3) w związku ze złożeniem przez siebie rezygnacji z dalszego sprawowania urzędu<sup>43</sup>.

Konieczność złożenia dymisji na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu podyktowana jest koniecznością zapewnienia harmonijnej współpracy pomiędzy rządem a większością parlamentarną<sup>44</sup>.

Nieuchwalenie wotum zaufania (lub wyrażenie wotum nieufności) oznacza, iż polityka rządu przestała cieszyć się zaufaniem Sejm, a w związku z tym nie dysponuje niezbędnym poparciem większości izby.

W przedstawionych powyżej sytuacjach prezydent winien jest przyjąć dymisję Rady Ministrów.

Jedynie ostatnia sytuacja – złożenie rezygnacji przez Prezesa Rady Ministrów – umożliwia aktywną rolę prezydenta, od jego decyzji zależy będzie czy nastąpi dymisja rządu (i rozpoczęcie procedury formowania nowego) czy też dymisja zostanie odrzucona co stanowić będzie silny wyraz poparcia głowy państwa dla rządu.

---

<sup>43</sup> Przepis ten nie przewiduje jednak konieczności złożenia dymisji przez Radę Ministrów w związku z odmową udzielenia przez Sejm absolutorium. Również art. 226 - regulujący zasady udzielania absolutorium - nie formułuje skutków negatywnej oceny wykonania przez rząd ustawy budżetowej.

<sup>44</sup> Podkreślić należy pewną niekonsekwencję zawartą w konstytucji - zakłada ona bowiem konieczność dymisji rządu na pierwszym posiedzeniu nowo wybranego Sejmu (co jest rozwiązaniem słusznym) lecz nie wymaga tego w związku z wyborem nowego prezydenta.

### **C/ Dokonywanie zmian w składzie Rady Ministrów**

W przeciwieństwie do postanowień Małej konstytucji z 1992 r. obecne działania prezydenta mają charakter jedynie formalny<sup>45</sup>, bowiem prezydent odwołuje i powołuje ministrów na wniosek premiera (art. 161), lub w związku z wyrażeniem przez Sejm wotum nieufności ministrowi (art. 159 ust. 2).

### **D/ Rada Gabinetowa**

Mała konstytucja z 1992 r. nie używając pojęcia Rady Gabinetowej znała jej formułę stwierdzając w swym art. 38 ust. 2, iż „w sprawach szczególnej wagi dla Państwa Prezydent może zwoływać posiedzenia Rady Ministrów i im przewodniczyć”.

Obecna konstytucja powtarza wcześniejsze unormowania, wyposażając prezydenta w możliwość zwołania Rady Gabinetowej<sup>46</sup> określając jednocześnie, iż tworzy ją Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta (art. 141 ust. 1).

Rola Rady Gabinetowej została znacznie ograniczona, w związku z przyjęciem, iż nie przysługują jej kompetencje Rady Ministrów (ustęp 2 cytowanego artykułu). W związku z powyższym należy przyjąć, iż stanowić ona będzie formę swoistego współdziałania oraz wymiany poglądów pomiędzy prezydentem a rządem w ramach dualistycznej egzekutywy<sup>47</sup>.

## **KOMPETENCJE PREZYDENTA W STOSUNKU WŁADZY SĄDOWNICZEJ**

Uprawnienia tej kategorii są znacznie skromniejsze, niż kompetencje będące w gestii prezydenta a odnoszące się do parlamentu czy też rządu. Powodowane jest to niewątpliwie mechanizmami ustrojowymi zakładającymi

---

<sup>45</sup> Tak również R. Mojak, [w:] *Polskie prawo...*, s. 336

<sup>46</sup> Zgodnie z art. 144 ust. 2 pkt 15 - jest to osobista prerogatywa prezydenta

<sup>47</sup> Por. *Polskie prawo...*, s. 336. Nb. może to mieć znaczenia zwłaszcza w sytuacji kiedy prezydent i rząd wywodzą się z innych opcji politycznych, a brak będzie innych - mniej oficjalnych - możliwości wyjaśnienia stanowisk.

daleko posunięta niezależność władzy sądowniczej od władzy wykonawczej.  
Kompetencje prezydenta dotyczą:

#### **A/ Powoływanie sędziów**

Sędziowie powoływani są przez prezydenta na wniosek Krajowej Rady Sądownictwa (kandydat uprzednio musi spełnić kryteria które formułują właściwe ustawy np. - Prawo o ustroju sądów powszechnych<sup>48</sup>). Należy podkreślić, iż prezydent może jedynie sprzeciwić się zgłoszonej kandydaturze, nie ma natomiast żadnej możliwości powołania osoby nie przedstawionej uprzednio przez Krajową Radą Sądownictwa.

---

<sup>48</sup> Art. 51 i następne Ustawy z dnia 20 czerwca 1985 r.(Dz.U.94.7.25 - tekst jednolity, z późn. zm.)

**B/** Uprawnienia związane z powoływaniem organów kierowniczych sądów

oraz Trybunału Konstytucyjnego<sup>49</sup>

Prezydent powołuje: Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego (na 6-letnią kadencję, prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego (również na 6-letnią kadencję), prezesa i wiceprezesa Trybunału Konstytucyjnego – nominacji tych prezydent dokonuje wybierając spośród kandydatów przedstawionych mu przez Zgromadzenia Ogólne właściwych sądów. Prezydent powołuje również prezesów Sądu Najwyższego oraz wiceprezesów NSA spośród sędziów tych sądów.

Należy zaznaczyć również, iż prezydent - w drodze rozporządzenia - określa zasady organizacji Sądu Najwyższego oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego.

Uprawnienie powyższe – jakkolwiek nie można ich marginalizować – nie są jednak zasadnicze, zwłaszcza z uwagi na konstytucyjne ograniczenia głowy państwa która jest zdeterminowany przedłożonymi mu przez właściwe Zgromadzenia Ogólne kandydaturami. Słuszne są jednakże poglądy podnoszące, iż: „nie można jednak pomijać ogólnej roli ustrojowej Prezydenta jako głowy państwa, najwyższego autorytetu w państwie i wpływu, jaki majestatem urzędu może wywierać na ogólny kierunek funkcjonowania władzy sądowniczej”<sup>50</sup>.

## **TRADYCYJNE UPRAWNIENIA GŁOWY PAŃSTWA**

**A/** Uprawnienia związane z reprezentowaniem państwa i stosunkami międzynarodowymi

Rola prezydenta w zakresie stosunków międzynarodowych jest szczególnie istotna. Wynika on z funkcji jaką spełnia głowa państwa będąca „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” (art. 126 ust. 1 konstytucji).

---

<sup>49</sup> W niniejszym artykule nie rozstrzygam kwestii czy Trybunał Konstytucyjny jest organem władzy sądowniczej.

<sup>50</sup> *Polskie prawo ...*, s. 338

Konkretyzacją tej roli prezydenta jest art. 133 konstytucji obejmujący zarówno bierną i czynną legację jak i prawo ratyfikowania (oraz wypowiedania) umów międzynarodowych.

Ratyfikacja jest to „formalny akt najwyższego w państwie czynnika, którym wyraża on w imieniu państwa wolę ostatecznego związania się traktatem międzynarodowym podpisanym przez swego pełnomocnika”<sup>51</sup>.

W związku jednak z faktem, iż sprawy zagraniczne pozostają w gestii zarówno głowy państwa jak i rządu (art. 146 stwierdza, iż „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”), powstaje konieczność dokładnego rozgraniczenia uprawnień obu podmiotów. Na gruncie przepisów konstytucyjnych można stwierdzić, iż w zakresie kompetencji rządu znajdują się uprawnienia związane z bieżącym prowadzeniem polityki zagranicznej, bowiem art. 146 ust. 4 pkt. 9 stanowi, iż Rada Ministrów „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków międzynarodowych”, zaś pkt. 10 tegoż artykułu dodaje, iż rząd „zawiera umowy międzynarodowe wymagające ratyfikacji oraz zatwierdza i wypowiada inne umowy międzynarodowe”.

Konstytucja zagwarantowała dla Prezydenta RP prawo do ratyfikacji i wypowiedania umów międzynarodowych, dodając jednocześnie zobowiązanie do zawiadomienia o tym fakcie Sejmu i Senatu. Tak więc prezydent spełnia funkcję niejako kontrolną w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej przez rząd<sup>52</sup>. Funkcja ta ulega wzmocnieniu poprzez upoważnienie prezydenta do wystąpienia z wnioskiem o zbadanie przez Trybunał Konstytucyjny zgodności zawartej umowy międzynarodowej z Konstytucją.

Ratyfikacja umowy międzynarodowej przez prezydenta wymaga uprzedniej zgody parlamentu wyrażonej w ustawie (art. 89 Konstytucji) jeżeli umowa dotyczy:

- a/ pokoju, sojuszy, układów politycznych lub układów wojskowych,
- b/ wolności, praw lub obowiązków obywatelskich określonych w Konstytucji,
- c/ członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w organizacji międzynarodowej,

---

<sup>51</sup> *Encyklopedia prawa międzynarodowego i stosunków międzynarodowych*, Warszawa 1976, s. 325

<sup>52</sup> *Por. Polskie prawo...*, s. 328

- d/ znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym,
- e/ spraw uregulowanych w ustawie lub w których Konstytucja wymaga ustawy.

Przedstawiony powyżej katalog szczególnych umów międzynarodowych nie jest pełny, konstytucja zna również jeszcze jedną, szczególną umowę międzynarodową na mocy której może przekazać organizacji międzynarodowej lub organowi międzynarodowemu część kompetencji organów władzy państwowej (art. 90). Ratyfikacja takiej umowy – na mocy której następuje dobrowolne zrzeczenie się części suwerenności - objęta jest szczególną procedurą. Aby Prezydent mógł ratyfikować taką umowę, musi zostać przyjęta uprzednio ustawa wyrażająca zgodę na dokonanie tego aktu, lecz uchwalenie jej wymaga większości kwalifikowanej zarówno w Sejmie jak i w Senacie (2/3 głosów, przy obecności co najmniej połowy członków danej izby). Wyrażenie zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej może zostać wyrażone również w drodze referendum. Uchwałę w sprawie wyboru trybu wyrażenia zgody na ratyfikację umowy międzynarodowej podejmuje Sejm bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Prezydent reprezentuje państwo w stosunkach międzynarodowych osobiście – poprzez wizyty zagraniczne, czy też utrzymywanie „roboczych” kontaktów z głowami innych państw, jak również przy pomocy pełnomocnych przedstawicieli, którzy są przez prezydenta powoływani i odwoływani. Prezydent przyjmuje również listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych.

Podkreślić jednak należy, iż sfera stosunków zagranicznych, jak żadna inna, wymaga zgodności wszystkich uczestników sceny politycznej, państwo musi bowiem „mówić jednym głosem” tak aby nie było dysonansu i zauważalnych rozbieżności<sup>53</sup>. Konieczność uzgadniania podejmowanych działań winna wynikać nie tylko z przepisów konstytucji – ust. 3 art. 133 stwierdza, iż „Prezydent Rzeczypospolitej w zakresie polityki zagranicznej współdziała z Prezesem Rady

---

<sup>53</sup> Złym przykładem są niewątpliwie wątpliwości powstałe podczas wizyty prezydenta A. Kwaśniewskiego w Chinach w roku 1997 i ostatecznego kształtu deklaracji tam podpisanej.

Ministrów i właściwym ministrem” – lecz przede wszystkim z właściwego rozumienia interesu państwa.

### **B/ Prawo łaski**

Prawo łaski – w przeciwieństwie do amnestii (która może zarządzić jedynie Parlament w drodze ustawy) jest prezydenckim uprawnieniem indywidualnym (prerogatywą osobistą) zaliczanym do typowych uprawnień głowy państwa.

Prawo łaski dotyczyć może wszelkich prawomocnych orzeczeń sądowych, jednak z konstytucyjnym wyłączeniem osób skazanych przez Trybunał Stanu. Ograniczenie powyższe uzasadnione jest szczególnym charakterem czynów podlegających jurysdykcji Trybunału Stanu (odpowiedzialność konstytucyjna). Postanowienia konstytucji w tej materii są bardzo ogólne, za wyjątkiem wskazanego powyżej ograniczenia podmiotowego prezydent nie jest w żaden sposób ograniczony w możliwości stosowania prawa łaski, może ono zostać orzeczone w stosunku do każdego skazanego, niezależnie od kategorii popełnionego przestępstwa oraz orzeczonej kary. Samo prawo łaski może natomiast polegać na częściowym lub całkowitym darowaniu kary, w praktyce polega na darowaniu (lub zmniejszeniu) najwyższych wymiarów kary.

### **C/ Zwierzchnictwo Sił Zbrojnych oraz kompetencje w zakresie obronności i bezpieczeństwa wewnętrznego**

Konstytucja w art. 134 ust. 1 stanowi, iż prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych. Jednak zwierzchnictwo to sprawowane jest w czasie pokoju za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej, zaś na czas wojny prezydent mianuje - na wniosek premiera - Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Odwołanie Naczelnego Dowódcy następuje w tym samym trybie<sup>54</sup>.

W zakres kompetencji „najwyższego zwierzchnika” wchodzi ponadto:

---

<sup>54</sup> Należy w związku z tym postawić pytanie czy postanowienia te zostały właściwie sformułowane - obejmując bowiem materię tak delikatną skonstruowane są bardzo kazuistycznie.

- 1) mianowanie na kadencje określoną ustawą: Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych,
- 2) nadawanie – na wniosek Ministra Obrony Narodowej - stopni wojskowych,
- 3) zarządzenie, w wypadku bezpośredniego, zewnętrznego zagrożenia państwa – na wniosek premiera – powszechnej lub też częściowej mobilizacji i użycia Sił Zbrojnych do obrony państwa.

#### **D/ Nadawanie obywatelstwa i wyrażanie zgody na jego zrzeczenie się**

Artykuł 137 konstytucji formułuje dwa uprawnienia Prezydenta: 1/ nadawanie obywatelstwa polskiego oraz 2/ wyrażanie zgody na zrzeczenie się obywatelstwa polskiego. Uprawnienia powyższe są ujęte w sposób bardzo uproszczony, winny więc znaleźć rozwinięcie w ustawie

Konstytucja określa dwa sposoby nabycia obywatelstwa polskiego: w artykule 34 ust. 1 określony jest sposób najbardziej powszechny – w wyniku urodzenia z rodziców będących obywatelami polskimi, zaś artykuł omawiany przedstawia inną możliwość – naturalizację (pozostałe sposoby nabycia obywatelstwa mogą być określone w ustawie do której odsyła artykuł 34). Obywatelstwo polskie może zostać nadane cudzoziemcowi w sytuacji: jeżeli zamieszkuje na terytorium Polski przez określony czas (zgodnie z ustawą 5 lat, lecz w związku z wyrokiem NSA z dnia 14 września 1994 r. w sprawie V SA 1203/93: „Bez względu na okres faktycznego pobytu cudzoziemca w Polsce, o zamieszkaniu można mówić dopiero wówczas, gdy pobyt cudzoziemca uzyska cechę pobytu stałego, co następuje w dniu otrzymania karty stałego pobytu”) oraz wystąpi z wnioskiem do prezydenta. W szczególnie uzasadnionych wypadkach obywatelstwo może zostać nadane nawet wówczas gdy nie został spełniony warunek zamieszkiwania przez czas ustawowo określony (szczególny tryb nadawania obywatelstwa stosowany jest powszechnie w odniesieniu do osób

---

Może się okazać, iż ściśle współdziałanie dwóch podmiotów w czasie wojny stanie się utrudnione, wówczas brak będzie możliwości realizacji postanowień ust. 4.



zasłużonych dla państwa lub też osób które mogą zasłużyć się w przyszłości np. wybitnych sportowców). Decyzja Prezydenta jest jego osobistą prerogatywą (zgodnie z artykułem 144, ust. 3 - nie wymaga kontrasygnaty premiera).

Konstytucja RP przewiduje tylko jeden sposób utraty obywatelstwa polskiego - jego zrzeczenie się przez obywatela (artykuł 34 ust. 2). W związku z powyższym powstają wątpliwości co do racjonalności zapisów widniejących w konstytucji. Skoro bowiem jest jednoznacznie określone, iż w tej materii decydująca jest wola obywatela („sam się zrzeknie” – artykuł 34 ustęp 2), to niejasna jest tu rola Prezydenta, nie jest wiadome jak powinien on „wyrażać zgodę”. Możliwą interpretacją jest przyjęcie, iż „wyrażanie zgody” odnosi się do sytuacji w których to obywatel - pragnąc nabyć obywatelstwo innego kraju - uprzednio musi zrzec się obywatelstwa poprzedniego. Podkreślić jednak należy niezręczność użytego zwrotu.

W związku z obecnym stanem prawnym nie jest możliwe skierowania skargi na decyzję prezydenta odmawiającą przyznania obywatelstwa polskiego do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Prezydent nie jest bowiem organem administracji przed którym procedowanie normowane jest zasadami kodeksu postępowania administracyjnego.

## **E/ Nadawanie orderów i odznaczeń**

Z bardzo ogólnego zapisu konstytucyjnego wynika jedynie, iż kompetencja powyższa jest indywidualnym uprawnieniem prezydenta realizowanym bez konieczności uzyskania kontrasygnaty premiera.

Szczegółowo zakres uprawnienia prezydenta do nadawania orderów i odznaczeń reguluje Ustawa z dnia 16 października 1992 r. o orderach i odznaczeniach (Dz. U. z 1992 r. Nr 90, poz. 450)

Ustawa powyższa określa również, iż Prezydent z tytułu swego wyboru na urząd staje się Kawalerem Orderu Orła Białego, Wielkim Mistrzem Orderu i przewodniczącym jego Kapituły (art. 23) oraz Kawalerem Orderu Odrodzenia Polski I klasy, Wielkim Mistrzem Orderu i również przewodniczącym jego Kapituły (art. 25)

4. Korzystając ze swych uprawnień prezydent wydaje akty urzędowe (art. 144 konstytucji). Należy podkreślić, iż ustrojodawca używając pojęcia „akty urzędowe” (nb. stosowane również w Konstytucji marcowej) uniknął sporów powstałych w związku z interpretacją pojęcia „akty prawne” stosowanego w Małej konstytucji z 1992 r., które rodziło przypuszczenia, iż mogą istnieć inne oficjalne akty prezydenta nie będące jednak „prawnymi” i nie objęte postanowieniami o konieczności uzyskania kontrasygnaty.

Konstytucja formułuje również legalną definicję pojęcia „akty urzędowe” określając, iż są nimi wszystkie akty wydawane przez prezydenta w związku z konstytucyjnymi i ustawowymi uprawnieniami. Sformułowana została również generalna zasada z której wynika, iż akty urzędowe prezydenta wymagają podpisu premiera, który – po złożeniu współpodpisu (kontrasygnaty) ponosi za dany akt odpowiedzialność przed Sejmem. Konieczność przeniesienia odpowiedzialności politycznej na rząd uwarunkowane jest przyjęciem zasady o nieodpowiedzialności politycznej głowy państwa. Należy również stwierdzić, iż brak podpisu premiera na akcie urzędowym prezydenta (który nie został z obowiązku kontrasygnaty zwolniony zgodnie z treścią ust. 3 art. 144) skutkuje jego nieważnością.

W art. 144 ust. 3 enumeratywnie zostały przedstawione akty których nie obejmuje konieczność uzyskania podpisu premiera, tzw. prerogatywy prezydenckie.

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

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

5. Analiza uprawnień konstytucyjnych prezydenta (w szczególności zaś jego prerogatyw osobistych) pozwala na określenie samodzielnej pozycji ustrojowej głowy państwa. Należy stwierdzić, iż ustrojodawca przyjął koncepcję rządów parlamentarnych z aktywną jednak rolą głowy państwa.

Konstytucja co prawda osłabiła pozycję prezydenta wobec parlamentu (poprzez np. zmniejszenie z  $\frac{2}{3}$  do  $\frac{3}{5}$  większość niezbędną w Sejmie do odrzucenia weta czy też odebranie możliwości założenia weta przeciwko ustawie budżetowej) oraz wobec rządu (w wyniku rezygnacji z tzw. resortów prezydenckich oraz zmniejszenia wpływu prezydenta na zmiany dokonywane w składzie rządu). Jednak zakres uprawnień będących w gestii głowy państwa, zawłaszczona oparty na autorytecie osoby sprawującej ten urząd oraz dysponowanie legitymizacją pochodzącą z powszechnych wyborów nadal pozwala na prowadzenie samodzielnej polityki, która może pozostawać w sprzeczności z wolą drugiego członu władzy wykonawczej<sup>55</sup> – rządu (oraz wspierającej go większości parlamentarnej).

Nie jest możliwa jednoznaczna ocena roli prezydenta w polskim systemie ustrojowym, również w związku z faktem, iż krótki czas obowiązywania Ustawy zasadniczej jeszcze nie doprowadził do ukształtowania się - tak niezbędnej – praktyki konstytucyjnej. Analiza przyznanych prezydentowi uprawnień pozwala

---

<sup>55</sup> Zgodnie z art. 10 ust. 2 konstytucji - władza wykonawcza sprawowana jest przez Prezydenta Rzeczypospolitej i Radę Ministrów

jednak na stwierdzenie, iż prezydent, nie uczestnicząc wprost w zarządzaniu państwem, nie jest również głową państwa o uprawnieniach czysto reprezentacyjnych, mającą jedynie „prawo, by zasięgano jego rady, prawo zachęcania i prawo ostrzegania”<sup>56</sup>.

Paradoksalnie, można stwierdzić, iż oderwanie prezydenta od bieżącej polityki (i przekazanie jej w ręce rządu) może łatwiej pozwolić prezydentowi stać się moderatorem życia politycznego i społecznego, angażującym się jedynie wówczas gdy dobro kraju będzie tego wymagać.

---

<sup>56</sup> Por. M. Szerer, *Naród w parlamencie*, Londyn 1941, s. 81