

Bożena Dziemidok-Olszewska¹

Dualizm władzy wykonawczej w III Rzeczypospolitej Polskiej – regulacje konstytucyjne i praktyka polityczna

Słowa kluczowe: dualizm egzekutywy, zrationalizowany parlamentaryzm, Prezydent RP, premier, Konstytucja RP, praktyka polityczna

Keywords: dualism of executive power, rationalised parliamentarism, president in Polish Republic, Council of Ministers, Prime Minister, Constitution of Polish Republic, political practice

Streszczenie

Celem artykułu jest krytyczna analiza ustanowionego w Konstytucji RP zrationalizowanego systemu parlamentarnego ze wzmocnioną pozycją obu organów dualistycznej egzekutywy. W opracowaniu wskazano regulacje podnoszące rolę ustrojową Prezydenta i rządu (premiera) oraz uwarunkowania i skutki polityczne funkcjonowania przyjętego systemu. Założeniem artykułu jest wykazanie dysfunkcjonalności konstytucyjnego modelu egzekutywy i praktyki jego realizowania.

Abstract

Dualism of Executive Power in the Third Polish Republic – Constitutional Regulations and Political Practice

The aim of the article is a critical analysis of the rationalized parliamentary system established in the Constitution of the Republic of Poland with the strengthened position of

¹ ORCID ID: 0000-0003-2944-5073, profesor, Katedra Systemów Politycznych i Praw Człowieka, Instytut Nauk o Polityce i Administracji, Wydział Politologii i Dziennikarstwa, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. E-mail: bozena.dziemidok-olszewska@umcs.pl.

both bodies of the dualistic executive. The study presents the regulations increasing the political role of the President and the government (prime minister) as well as the conditions and political effects of the adopted system. The premise of the article is to highlight the dysfunctionality of the constitutional model of the executive and the practice of its implementation.

✱

I. Wstęp

Konstytucja z 2 kwietnia 1997 r. przyjęła ogólny model parlamentaryzmu zrationalizowanego, z typowym dla systemu prezydenckiego komponentem jakim jest wybór prezydenta w głosowaniu powszechnym oraz nawiązaniem do uregulowań stosowanych w systemie kanclerskim. Zrationalizowana wersja parlamentaryzmu zwykle oznacza wzmocnienie, spośród dwóch organów egzekutywy², pozycji ustrojowej rządu, w celu zapewnienia stabilności i trwałości jego działania. Natomiast rodzimy parlamentaryzm zrationalizowany ustanawia silną pozycję obu części dualistycznej władzy wykonawczej – prezydenta i rządu, co stworzyło swoisty system dwuwładzy egzekutywy.

Celem artykułu jest krytyczna analiza, w ograniczonym zakresie, przepisów konstytucyjnych i praktyki politycznej, dotyczących dualistycznego modelu władzy wykonawczej. Podjęto próbę odpowiedzi na dwa pytania badawcze – które konstytucyjne regulacje decydują o wzmocnionej pozycji prezydenta

² System dualistycznej egzekutywy jest jednym z fundamentów systemu parlamentarnego i zakłada odrębność strukturalną i funkcjonalną dwóch organów władzy wykonawczej, prezydenta jako głowę państwa (głównie reprezentanta, niekiedy arbitra czy mediatora) i rząd, z premierem na czele, prowadzący politykę państwa. Zob. m.in. W. Skrzydło, *System organów państwowych w świetle konstytucji*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008, s. 190; R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne...*, s. 328. A. Antoszewski dostrzega, że dualizm można potraktować jako pogłębienie trójpodziału władz, wzbogacenie systemu równowagi, hamulców i kontroli, a nawet rozładowanie napięcia między parlamentem a rządem. A. Antoszewski, *Konflikty w obrębie władzy wykonawczej: na tle doświadczeń państw Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Institucje prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*, red. Z. Kiełmiński, J. Szymanek, Warszawa 2013, s. 256.

i rządu przy przyjęciu modelu zrationalizowanego systemu parlamentarnego oraz jakie są ich uwarunkowania i skutki realizowania takiego modelu. Przyjęto założenie, że zarówno konstytucyjne unormowania, jak i praktyka polityczna są dysfunkcjonalne i powinny ulec zmianie.

II. Konstrukcja dualizmu

Konstytucja z 1997 r., w ramach racjonalizacji systemu parlamentarnego³, wzmocniła oba organy egzekutywy – Prezydenta i rządu, a także premiera. Pozycja ustrojowa Prezydenta uległa, w porównaniu z wcześniejszymi rozwiązaniami okresu przejściowego, wyraźnemu osłabieniu, lecz utrzymane zostały, wprowadzone w 1990 r., powszechne wybory prezydenta, a także szeroki zakres przyznanych mu prerogatyw oraz szczególny status w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa państwa⁴. Prezydent posiada pozycję wykraczającą poza tradycyjną głowę państwa w systemie parlamentarnym także poprzez wypełnianie funkcji arbitrażu – zabezpieczającej prawidłowe i stabilne funkcjonowanie państwa. Lecz przyznane w ramach funkcji arbitrażu kompetencje (np. prawo skrócenia kadencji parlamentu, udział w procedurze tworzenia rządu, Rada Gabinetowa), nie korespondują zarówno ze skutecznym jej sprawowaniem, jak i z silną legitymacją, ale też nie pozwalają na redukcję jego roli do „notariusza” Konstytucji⁵. Prezydencki arbitraż został więc „za-

³ O pojęciu i formach parlamentaryzmu zrationalizowanego zob. m.in. J. Jaskiernia, *Pojęcie i aksjologia parlamentaryzmu zrationalizowanego*, [w:] *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zrationalizowanego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2011, s. 50 i n.; J. Szymanek, *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012, s. 124 i n.; idem, *Mechanizmy racjonalizacji parlamentarnego systemu rządów: przegląd koncepcji*, [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014, s. 159 i n.

⁴ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 122.

⁵ S. Patyra, *Parlamentaryzm zrationalizowany a la polonaise – refleksje z perspektywy dwudziestu lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 5, s. 49; T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – moderator systemu konstytucyjnego państwa*, [w:] *Porządek konstytucyjny w Polsce. Wybrane problemy*, red. W. Jakubowski, T. Słomka, Warszawa–Pułtusk 2008, s. 131.

wieszony” pomiędzy różnymi modelami rządów, a jego praktyka jest zależna od sytuacji politycznej.

Spośród kompetencji wzmacniających pozycję Prezydenta należy wyróżnić prerogatywy⁶, z podkreśleniem, że posiadają one silnie zróżnicowany charakter. Katalog prezydenckich prerogatyw jest szeroki, obejmuje 30 czynności, lecz znaczna ich ilość nie ma przymiotu uprawnień samodzielnych, dyskrecyjnych. Zwykle posiadają naturę tylko formalną lub wymagają zgody czy innych form współuczestnictwa innych organów, albo są to konstytucyjne obowiązki Prezydenta (np. zarządzanie wyborów). Za najważniejsze dyskrecyjne prerogatywy zostały uznane: inicjatywa ustawodawcza, podpisanie lub odmowa podpisania ustawy, prawo skierowania ustawy lub umowy międzynarodowej do Trybunału Konstytucyjnego, wystąpienie z wnioskiem do Sejmu o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu członka Rady Ministrów, skrócenie kadencji Sejmu w przypadku nieuchwalenia ustawy budżetowej w wymaganym terminie, powoływanie na określone w Konstytucji stanowiska⁷. Lecz i te uprawnienia są różnorodne, jedne ograniczone okolicznościami (np. skrócenie kadencji Sejmu), inne obejmują jedynie wnioskowanie, bez możliwości decydowania w sprawie (wnioski do Trybunału Konstytucyjnego czy do Sejmu). Inicjatywa ustawodawcza Prezydenta podlega procesowi ustawodawczemu w parlamencie, ponadto została skrytykowana w doktrynie prawa konstytucyjnego i powszechnie postuluje się wykorzystywanie jej do spraw najważniejszych, związanych z konstytucyjnymi funkcjami Prezydenta⁸. Podejmowanie przez Prezydenta inicjatywy ustawodawczej dotyczącej prowadzenia polityki państwa należałoby uznać, za S. Patyrą, jednym z najbardziej dysfunkcyjnych czynników racionali-

⁶ O prerogatywach prezydenta zob. m.in. A. Rakowska, *Prerogatywy prezydenta w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010, s. 65 i n.

⁷ Por. A. Antoszewski, *System polityczny RP*, Warszawa 2012, s. 76. A. Chorążewska do tego katalogu zalicza jeszcze możliwość nieprzyjęcia rezygnacji premiera (art. 144 ust. 3 pkt. 12 w powiązaniu z art. 162 ust. 4). Zob. A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008, s. 279–282.

⁸ B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja...*, s. 122, 222; A. Rakowska, op.cit., s. 76; R. Glajcar, *Demokratyczny reżim polityczny. Relacje między legislatywą a egzekutywą w III Rzeczypospolitej*, Katowice 2015, s. 418.

zacji polskiego systemu parlamentarnego⁹. Inne istotne prerogatywy Prezydenta, np. zarządzanie referendum ogólnokrajowego czy zwoływanie Rady Gabinetowej, także nie posiadają przymiotu władczego, samodzielnego decydowania. Zarządzenie referendum wymaga zgody Senatu (art. 125 ust. 2). Radę Gabinetową Prezydent jedynie zwołuje i jej przewodniczy, natomiast ma ona charakter informacyjno – opiniodawczy, podczas posiedzenia Rady nie mogą być podejmowane wiążące decyzje prawne (art. 141 ust. 2)¹⁰. Prezydent posiada także szerokie uprawnienia nominacyjne (np. sędziów, prezesów sądów), lecz w wykonywaniu tej kompetencji jest ograniczony udziałem innego podmiotu (np. Krajowej Rady Sądownictwa, Zgromadzenia Ogólnego Sędziów danego sądu).

Przyjmując założenie, że rzeczywisty zakres prezydenckiej władzy zależy od możliwości jego wpływu na politykę państwa, a więc na kierunek działania i decyzje rządu, można postawić tezę, że najistotniejszą kompetencją tego rodzaju jest weto ustawodawcze. W przypadku ustawy uchwalonej z inicjatywy Rady Ministrów weto można postrzegać jako formę kontroli i korygowania lub wyrażenia sprzeciwu wobec polityki rządu¹¹. Skuteczność tego oddziaływania wynika natomiast ze sposobu obalenia prezydenckiego weta – większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów – jak dotychczas niemożliwą do osiągnięcia.

Wzmocnienie rządu, na bazie systemu parlamentarnego, nastąpiło regulacjami niemieckiego systemu kanclerskiego: konstruktywnym wotum nieufności, łatwością uzyskiwania przez rząd wotum zaufania, uprzywilejowaniem rządu w procesie ustawodawczym oraz w ustanowieniu samodzielnej i silnej pozycji ustrojowej premiera¹². Instytucją najskuteczniej podnoszącą i stabilizującą pozycję premiera i rządu jest konstruktywne wotum nieufności¹³. Wynika to z unormowania, że pociągnięcie Rady Ministrów do odpowiedzialności

⁹ S. Patyra, *Dualizm egzekutywy – konieczność czy anachronizm?*, [w:] *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać?*, red. D. Dudek, Lublin 2017, s. 106–107.

¹⁰ S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 128.

¹¹ A. Rakowska, *op.cit.*, s. 78.

¹² Zob. m.in. M. Granat, *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012, s. 100.

¹³ A. Antoszewski, *System...*, s. 84–85; J. Szymanek, *Elementy...*, s. 150; R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 328.

politycznej może nastąpić jedynie w drodze tej procedury (w Małej Konstytucji dopuszczone były obie – zwykła i konstruktywna), a usunięcie premiera jest możliwe jedynie wraz z całym rządem. Ponadto odwołanie premiera i rządu wymaga powstania nowej, pozytywnej większości w Sejmie, będącej w stanie uzgodnić wspólnego kandydata na urząd premiera i poprzeć wniosek większością ustawowej liczby posłów.

Pozycja Prezesa Rady Ministrów określana jest jako kluczowa i dominująca, której siła wywodzi się wprost z przepisów Konstytucji (art. 148). Ranga premiera, w porównaniu z wcześniejszymi regulacjami, wzrosła zarówno wobec samej Rady Ministrów i jej członków, a także w stosunku do innych organów¹⁴. Wyznacznikami szczególnej roli premiera jest jego udział w powołaniu i rekonstrukcji rządu, wpływ na trwałość rządu (dymisja, odwołanie), kierowanie pracami rządu, koordynowanie i kontrolowanie pracy jej członków, wpływ na pracę członków rządu, wydawanie rozporządzeń. W myśl art. 144 ust. 2 Konstytucji premier jest jedynym podmiotem kontrasygnującym akty prawne prezydenta, co wzmacnia jego stanowisko zarówno wobec prezydenta, jak i innych członków rządu. Udzielenie kontrasygnaty zawsze podlega uznaniu premiera i nie ma prawnej procedury jego wymuszenia. Natomiast odpowiedzialność premiera za kontrasygnatę jest nieco złudna, w kontekście niemożliwości wyrażenia premierowi indywidualnego wotum nieufności¹⁵.

Konstytucja Rzeczypospolitej wskazuje sfery „nakładania się” uprawnień obu organów władzy wykonawczej, co wymaga od nich wspólnego podejmowania decyzji, a więc współdecydowania. Współdziałanie, wyrażone już w preambule Konstytucji, miało służyć ujednoliceniu prowadzonej polityki¹⁶, lecz na skutek niezbyt precyzyjnego podziału kompetencji, często powoduje rywalizację między podmiotami i prowadzi do sporów. Sfery, w których wymagane jest współdziałanie Prezydenta i rządu (premiera) to: stosunki międzynarodowe (art. 133 ust 3), obronność państwa i zwierzchnictwo nad siłami

¹⁴ A. Materska-Sosnowska, *Pozycja premiera na tle uwarunkowań polskiego reżimu politycznego*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Ciągłość i zmiana*, red. T. Słomka, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2012, s. 160–161.

¹⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 226.

¹⁶ M. Granat, op.cit., s. 265; A. Chorążewska, op.cit., s. 270; B. Opaliński, *Uwagi o potrzebie modyfikacji systemu rządów w Polsce*, [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014, s. 356.

zbrojnymi (art. 134 ust. 2) oraz wprowadzenie stanów nadzwyczajnych – wojennego i wyjątkowego (art. 229 i 230)¹⁷.

Konstytucja stanowi, że prowadzenie polityki zagranicznej należy do Rady Ministrów, a kompetencje Prezydenta jako reprezentanta państwa zostały szczegółowo określone w art. 133 i na Prezydenta został nałożony obowiązek współdziałania w zakresie tej polityki z premierem i właściwym ministrem (art. 133 ust. 3). Lecz Prezydent może odmówić mianowania proponowanego przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych kandydata na urząd ambasadora czy odmówić dokonania ratyfikacji umowy międzynarodowej¹⁸. Należy więc podkreślić, że podjęcie określonych działań, nawet pomimo wniosku czy kontrasygnaty, nie jest obowiązkiem prezydenta. W zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, to Rada Ministrów kieruje tymi politykami, a Prezydent w czasie pokoju swoje zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi sprawuje za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Zwierzchnictwo Prezydenta ma charakter symboliczny, szereg decyzji, np. mianowanie Naczelnego Dowódcy SZ, nadawanie stopni wojskowych, zarządzanie mobilizacji – wymaga wniosku premiera lub Ministra Obrony Narodowej albo kontrasygnaty premiera¹⁹. Natomiast do wprowadzenia stanu wojennego czy wyjątkowego potrzebna jest jednomyślność obu organów (art. 229 i 230).

Współdziałania, czy konkretniej zgody, wymagają niektóre nominacje dokonywane przez głowę państwa. Kompetencje nominacyjne Prezydenta (np. mianowanie generałów, ambasadorów, sędziów) można postrzegać jako nadanie „rangi” decyzjom rządu, premiera, ministrów, czy innych organów, ale też przyjmuje się, że prezydent ma prawo do odmowy ich dokonania, co miało miejsce w praktyce politycznej (np. przez Prezydenta L. Kaczyńskiego czy A. Dudę)²⁰. Prezydent ma większy wpływ jedynie na nominacje generalskie i ambasadorskie²¹.

¹⁷ Zob. S. Patyra, *Prawnoustrojowy...*, s. 129 i n. R. Głajcar te polityki szczegółowe określa mianem „obszarów wrażliwych”. Zob. R. Głajcar, *op.cit.*, s. 392.

¹⁸ L. Garlicki, *op.cit.*, s. 230–232; A. Antoszewski, *System...*, s. 75.

¹⁹ M. Jarentowski, *System rządów Polski a modele systemów rządów*, [w:] *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, red. M. Drzonek, A. Wołek, Kraków- Nowy Sącz 2009, s. 41; T. Słomka, *Prezydent...*, s. 135.

²⁰ B. Opaliński, *op.cit.*, s. 356, M. Jarentowski, *op.cit.*, s. 42.

²¹ M. Jarentowski, *op.cit.*, s. 45.

III. Uwarunkowania dualizmu

Funkcjonowanie systemu dwuwładzy organów egzekutywy jest uwarunkowane wieloma czynnikami, wśród których pierwszoplanowymi są: pozycja polityczna Prezydenta i premiera, sytuacja polityczna (kontekst sytuacyjny), oraz styl sprawowania władzy i osobowość osób pełniących te funkcje.

Silna pozycja polityczna prezydenta zwykle wynika z pełnienia przez niego roli przywódcy politycznego, aktywnie uczestniczącego w sprawowaniu władzy, z realnego wsparcia ze strony większości parlamentarnej oraz przyzwolenia społecznego i partyjnego. Warunki te w najwyższym stopniu wypełniali Prezydenci A. Kwaśniewski i L. Kaczyński, można więc stwierdzić, że posiadali najsilniejszą pozycję polityczną. Dodać należy, że Prezydenci pochodzili ze ścisłego kierownictwa partii politycznych (oprócz A. Dudy), reprezentowali określoną opcję polityczną, byli więc postrzegani jako „organ obozu rządzącego lub patron opozycji parlamentarnej”²².

Pozycję polityczną premiera warunkują okoliczności polityczne, m.in. jednopartyjność czy koalicyjność rządu; zwartość i zdyscyplinowanie zaplecza politycznego; liderowanie, lub nie, rządzącej partii czy koalicji²³. Czynniki te są także istotne dla stosunków premiera z Prezydentem, wzmacniają lub osłabiają status premiera. W sytuacji gdy premier jest liderem partii, szefem jednolitego rządu, cieszy się rzeczywistym autorytetem, a większość parlamentarna jest spójna i zdyscyplinowana, wówczas jego ranga istotnie wzrasta. Przykładem silnego przywództwa było sprawowanie urzędu przez D. Tuska czy L. Millera. Niestety, w Polsce często stosowana jest praktyka powoływania na funkcję premiera osób nie będących liderami partii (np. K. Marcinkiewicz, B. Szydło, M. Morawiecki), co sprawia, że rzeczywisty ośrodek decyzyjny znajduje się poza gremium rządowym²⁴.

Najważniejszym politycznym czynnikiem kształtującym wzajemne relacje organów egzekutywy jest sytuacja polityczna, a w jej ramach stan istnienia jedności ideowej prezydenta i rządu lub jej braku (koabitacja), połączony

²² S. Patyra, *Dualizm...*, s. 111.

²³ M. Grzybowski, *Premier jako podmiot kreujący politykę państwa w systemie parlamentarnym*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*, red. Z. Kielmiński, J. Szymanek, Warszawa 2013, s. 243.

²⁴ S. Patyra, *Parlamentaryzm...*, s. 44.

ze składnikiem personalnym (osobowościowym). W sytuacji pochodzenia obu organów z tej samego obozu politycznego związku między prezydentem a premierem zwykle przyjmują formę współpracy (niekiedy animozji). Koabitacja, czyli współsprawowanie władzy przez prezydenta oraz rząd i większość parlamentarną, wywodzących się z różnych orientacji politycznych²⁵, może przybrać postać współpracy lub walki, a współdziałanie prezydenta i premiera ma wówczas charakter wymuszony. Współrządzące ośrodki mogą dążyć do konsensualnego sprawowania władzy lub pozostawać ze sobą w permanentnym konflikcie, albo, w zależności od sytuacji i okoliczności, stosować obie formy²⁶.

Pod rządami Konstytucji z 1997 r. koabitacja pojawiła się czterokrotnie, w latach: 1993–1995 – prezydent Lech Wałęsa i rząd SLD – PSL; 1997–2001 – Prezydent Aleksander Kwaśniewski i rząd Jerzego Buzka; 2005 – A. Kwaśniewski i rząd Prawa i Sprawiedliwości z premierem Kazimierzem Marcinkiewiczem; 2007–2010 – Prezydent Lech Kaczyński i rząd Platformy Obywatelskiej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego z premierem Donaldem Tuskiem. Koabitacja Prezydenta A. Kwaśniewskiego i rządu J. Buzka (koalicja AWS–UW) kształtowała się raczej koncyliacyjnie, została nazwana poprawną, choć nie pozbawioną zgrzytów współpracą²⁷. Koabitacja prezydenta L. Kaczyńskiego i premiera D. Tuska przyjęła formę permanentnej walki między ośrodkami władzy. Głównym orężem stosowanym przez prezydentów przeciwko rządowi była instytucja weta ustawodawczego. Na skutek niemożności jego obalenia (rządzące koalicje nie posiadały w Sejmie większości 3/5 koniecznej do przełamania weta), rządy były zmuszone do konsultowania z prezydentem ważniejszych spraw (np. reforma samorządowa z A. Kwaśniewskim) lub do zaniechania niektórych działań.

Kolejną istotną determinantą polityczną relacji prezydent – premier są umiejętności i osobowość polityczna liderów oraz ich styl sprawowania władzy.

²⁵ Pojęcie, teoria i praktyka koabitacji zob. B. Dziemidok-Olszewska, *Koabitacja w perspektywie porównawczej (na przykładzie V Republiki Francuskiej i Polski)*, [w:] *Adaptacja – reforma – stabilizacja. Przestrzeń publiczna we współczesnych systemach politycznych*, red. T. Kozięłło, P. Maj, W. Paruch, Rzeszów 2010, s. 73 i n.

²⁶ B. Dziemidok-Olszewska, *Koabitacja...*, s. 76.

²⁷ T. Słomka, *Style prezydentury. Analiza porównawcza*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6, s. 50.

Istotniejsza wydaje się osobowość prezydenta, gdyż premier zwykle koncentruje się na prowadzeniu i wykonywaniu polityki państwa, natomiast prezydenci mogą mieć różne sposoby widzenia swojej roli politycznej.

Punktem odniesienia sprawowania prezydentury byli dwaj pierwsi piastuni tej funkcji podczas okresu transformacji – W. Jaruzelski, bierny w życiu politycznym i L. Wałęsa, dynamiczny, konfrontacyjny i wychodzący poza literę prawa. Najbardziej aktywne modele prezydentury, polegające na czynnym uczestniczeniu w życiu politycznym i dążeniu do twórczego wpływania i inspirowania polityki, realizowali A. Kwaśniewski i L. Kaczyński. Prezydenturę A. Dudy określić można jako bierną. A. Kwaśniewski wykreował prezydenturę koncyliacyjną, pragmatyczną i sprawną, posiadał umiejętność współdziałania i wypracowywania konsensusu. Prezydenci A. Kwaśniewski i B. Komorowski budowali wizerunek Prezydenta wszystkich Polaków. L. Kaczyński i A. Duda reprezentowali jedną opcję polityczną.

Czynniki warunkujące pozycję polityczną prezydenta i premiera spletają się wzajemnie, aspekt osobowościowy nakłada się na sytuację polityczną. Dominacja prezydenta A. Kwaśniewskiego nad premierem M. Belką wynikała z układu sił w Sejmie (rząd mniejszościowy), równowaga między A. Kwaśniewskim i J. Buzkiem z koabitacji, a na prymat premiera J. Kaczyńskiego nad Prezydentem J. Kaczyńskim wpłynęły cechy przywódcze i charakterologiczne²⁸.

IV. Skutki polityczne

Skutkiem politycznym silnej pozycji prezydenta i premiera jest powstanie „dwugłowej egzekutywy”, dualizmu przywództwa powodującego konkurencyjność w wypełnianiu funkcji rządzenia, a tym samym rozproszenia odpowiedzialności za kierunki realizowanej polityki. System dwuwładzy powoduje chaos kompetencyjny, prowadzący do odwoływania się do litery konstytucji, walki o wykładnię przepisów prawa zawartych w konstytucji i powstawanie sporów kompetencyjnych. Ich rozwiązanie nie jest proste, ponieważ brzmienie artykułów dotyczących funkcji, zadań i kompetencji obu tych organów

²⁸ M. Drzonek, *Efektywny czy dysfunkcyjny? Dylematy dualizmu polskiej egzekutywy*, [w:] *Władza wykonawcza w Polsce i w Europie*, red. M. Drzonek, A. Wołek, Kraków-Nowy Sącz 2009, s. 26–27.

nie zawsze pozwala na ścisłe rozgraniczenie ich uprawnień, zwłaszcza w dziedzinie polityki zagranicznej i obrony.

Najbardziej spektakularny – jak dotychczas – spór kompetencyjny miał miejsce między Premierem D. Tuskiem a Prezydentem L. Kaczyńskim, a dotyczył reprezentacji Polski na posiedzeniach Rady Europejskiej (zwany potocznie „sporem o krzesło” 2008 r.). Spór ten został rozstrzygnięty w 2009 r. przez Trybunał Konstytucyjny, który orzekł, że oba organy, a przede wszystkim prezydent, mają kierować się zasadą współdziałania, celem zapewnienia jednolitości polityki zagranicznej²⁹. Praktyka pokazała jednak, że postulat współdziałania i wzgląd jedności polityki zagranicznej nie były realizowane (np. mianowanie ambasadorów, przedłużanie przyjmowania listów uwierzytelniających)³⁰.

Kolejnym skutkiem dwuwładzy, jak pokazuje praktyka polityczna, są konflikty wewnątrz władzy wykonawczej, spowodowane politycznymi ambicjami prezydenta i premiera³¹. Może do nich dochodzić także poza okresem koabitacji, czego najlepszym przykładem są relacje między A. Kwaśniewskim i L. Millerem (2001–2004), nazwane publicystycznie „szorstką przyjaźnią”. W sytuacji konfliktu politycznego prezydent może przyjąć pozycję – jak to określił A. Antoszewski – „gracza sprzeciwu”, ma możliwość blokowania niektórych decyzji rządu, powodując opóźnienie ich realizacji³². Najlepszym narzędziem sprzeciwu jest weto ustawodawcze, pozostałe to prewencyjna kontrola konstytucyjności ustaw (o którą prezydent może wnioskować z różnych powodów, także utrudnienia pracy rządowi) oraz wstrzymywanie nominacji ambasadorskich czy odmowa powołania sędziów (praktyka prezydentury L. Kaczyńskiego)³³. Weto ustawodawcze szczególnego znaczenia

²⁹ Postanowienie TK z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78. Na temat tego sporu zob. A. Chorążewska, *Dualizm egzekutywy i jego konsekwencje: casus sporu o reprezentację Polski w Radzie Europejskiej*, [w:] *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010, s. 48–49; M. Granat, op.cit. s. 265; A. Antoszewski, *System...*, s. 77; B. Dziemidok-Olszewska, *Koabitacja...*, s. 87–89.

³⁰ A. Antoszewski, *System...*, s. 78.

³¹ T. Słomka, *Style...*, s. 52; A. Antoszewski, *Konflikty...*, s. 269.

³² A. Antoszewski, *Konflikty...*, s. 260.

³³ Ibidem, s. 264; A. Materska-Sosnowska, op.cit., s. 162.

nabrało w okresie koabitacji i było często wykorzystywane przez Prezydentów A. Kwaśniewskiego i L. Kaczyńskiego³⁴.

Inne działania, które Prezydent może podejmować w sytuacji konfliktu z premierem lub w celu jego dyskredytacji to odwołanie się do opinii publicznej, zwykle poprzez media³⁵, albo do parlamentu, wygłaszając orędzia. Jest to zresztą broń obosieczna, ponieważ premier może stosować podobne metody.

V. Konkluzje

Podsumowując należy przypomnieć, że system rządów przyjęty w Konstytucji z 1997 r. nie był odzwierciedleniem jakiejś wizji ustrojowej, był tworzony w drodze kompromisu politycznego i powielania regulacji okresu przejściowego³⁶. Najbardziej kontrowersyjną w przyjętym modelu jest zasada powszechnych wyborów prezydenta, nie jest ona spójna ani z systemem rządów, ani z ogólną konstrukcją urzędu Prezydenta i dualistycznej egzekutywy. T. Słomka postawił tezę, że wybory powszechne przyczyniają się do zniekształcenia ustrojowego modelu prezydentury i osłabiają siłę prezydenckiego arbitrażu³⁷.

Pozycje i relacje Prezydenta i premiera pozwalają na stwierdzenie o dwugłowej, a nie dualistycznej egzekutywie oraz hybrydalnym, a nie parlamentarnym systemie rządów. Niedostatki systemu dwuwładzy mogłyby zostać złagodzone poprzez ukształtowanie się zwyczajów politycznych, ale dotychczas to nie nastąpiło. Rezultatem pozytywnym dwuwładzy mogłaby być większa możliwość wzajemnego kontrolowania się władz, lecz zwykle dochodzi do konfliktu.

³⁴ M. Jarentowski, op.cit., s. 45; M. Drzonek, op.cit., s. 25.

³⁵ A. Antoszewski, *Konflikty...*, s. 264.

³⁶ T. Słomka, *Między dwiema konstytucjami: kilka uwag o specyfice polskiej ciągłości i zmiany systemowej*, [w:] *Konstytucje polskie z 1952 i 1997 roku: tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*, red. A. Materska-Sosnowska, T. Słomka, Warszawa 2015, s. 18. Szerzej zob. W. Tomaszewski, *Kompromis polityczny w procesie stanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej z kwietnia 1997 roku*, Pułtusk 2007, s. 244 i n.

³⁷ T. Słomka, *How the Means of Electing the President of Poland Acts to Distort Roles within the Country's Political System*, „*Studia Politologiczne*” 2021, vol. 61, *Evolution of the Model of the Head of State in Poland from Perspective of Thirty Years of Presidential Elections*, s. 26 i n.

Polski system rządów wymaga udoskonalenia, należy zoptymalizować dualistyczną egzekutywę poprzez ustanowienie dominacji jednego z jej organów. Potwierdzić należy stwierdzenie, że nakładanie kompetencji, życzenie współdziałania, polityczna rywalizacja, „w ostatecznym rachunku prowadziło do sytuacji dysfunkcyjnej dla egzekutywy”³⁸. Polskie doświadczenia i tradycje ustrojowe wskazują na zmiany w kierunku systemu kanclerskiego, zapewniającego stabilne warunki współpracy pomiędzy Prezydentem a rządem³⁹.

Literatura

- Antoszewski A., *Konflikty w obrębie władzy wykonawczej: na tle doświadczeń państw Europy Środkowej i Wschodniej*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*, red. Z. Kiełmiński, J. Szymanek, Warszawa 2013.
- Antoszewski A., *System polityczny RP*, Warszawa 2012.
- Chorążewska A., *Dualizm egzekutywy i jego konsekwencje: casus sporu o reprezentację Polski w Radzie Europejskiej*, [w:] *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010.
- Chorążewska A., *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008.
- Drzonek M., *Efektywny czy dysfunkcyjny? Dylematy dualizmu polskiej egzekutywy*, [w:] *Władza wykonawcza w Polsce i w Europie*, red. M. Drzonek, A. Wołek, Kraków–Nowy Sącz 2009.
- Dziemidok-Olszewska B., *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003.
- Dziemidok-Olszewska B., *Koabitacja w perspektywie porównawczej (na przykładzie V Republiki Francuskiej i Polski)*, [w:] *Adaptacja – reforma – stabilizacja. Przestrzeń publiczna we współczesnych systemach politycznych*, red. T. Kozięłło, P. Maj, W. Paruch, Rzeszów 2010.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.
- Głajcar R., *Demokratyczny reżim polityczny. Relacje między legislatywą a egzekutywą w III Rzeczypospolitej*, Katowice 2015.

³⁸ M. Drzonek, op.cit., s. 27.

³⁹ B. Opaliński, op.cit., s. 359 i n.; S. Patyra, *Dualizm...*, s. 118; A. Antoszewski, *Konflikty...*, s. 270.

- Granat M., *Prawo konstytucyjne w pytaniach i odpowiedziach*, Warszawa 2012.
- Grzybowski M., *Premier jako podmiot kreujący politykę państwa w systemie parlamentarnym*, [w:] *Instytucje prawa konstytucyjnego w perspektywie politologicznej*, red. Z. Kiełmiński, J. Szymanek, Warszawa 2013.
- Jarentowski M., *System rządów Polski a modele systemów rządów*, [w:] *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, red. M. Drzonek, A. Wołek, Kraków–Nowy Sącz 2009.
- Jaskiernia J., *Pojęcie i aksjologia parlamentaryzmu zrationalizowanego*, [w:] *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zrationalizowanego*, red. M. Paździor, B. Szmulik, Lublin 2011.
- Materska-Sosnowska A., *Pozycja premiera na tle uwarunkowań polskiego reżimu politycznego*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Ciągłość i zmiana*, red. T. Słomka, A. Materska-Sosnowska, Warszawa 2012.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Mojak R., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008.
- Opaliński B., *Uwagi o potrzebie modyfikacji systemu rządów w Polsce*, [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014.
- Patyra S., *Dualizm egzekutywy – konieczność czy anachronizm?*, [w:] *Zmieniać Konstytucję Rzeczypospolitej czy nie zmieniać?*, red. D. Dudek, Lublin 2017.
- Patyra S., *Parlamentaryzm zrationalizowany a la polonaise – refleksje z perspektywy dwudziestu lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2017, nr 5.
- Patyra S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002.
- Rakowska A., *Prerogatywy prezydenta w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.*, [w:] *Instytucja prezydenta. Zagadnienia teorii i praktyki na tle doświadczeń polskich oraz wybranych państw obcych*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, Warszawa 2010.
- Skrzydło W., *System organów państwowych w świetle konstytucji*, [w:] *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Lublin 2008.
- Słomka T., *How the Means of Electing the President of Poland Acts to Distort Roles within the Country’s Political System*, „Studia Politologiczne” *Evolution of the Model of the Head of State in Poland from Perspective of Thirty Years of Presidential Elections*, red. T. Słomka, 2021, vol. 61.
- Słomka T., *Między dwiema konstytucjami: kilka uwag o specyfice polskiej ciągłości i zmiany systemowej*, [w:] *Konstytucje polskie z 1952 i 1997 roku: tradycja, instytucje, praktyka ustrojowa*, red. A. Materska-Sosnowska, T. Słomka, Warszawa 2015.
- Słomka T., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej – moderator systemu konstytucyjnego państwa*, [w:] *Porządek konstytucyjny w Polsce. Wybrane problemy*, red. W. Jakubowski, T. Słomka, Warszawa–Pułtusk 2008.
- Słomka T., *Style prezydentury. Analiza porównawcza*, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 6.

Szymanek J., *Elementy racjonalizacji w konstrukcji parlamentarnego systemu rządów: analiza rozwiązań zawartych w Konstytucji RP*, [w:] *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, red. T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz, Warszawa 2012.

Szymanek J., *Mechanizmy racjonalizacji parlamentarnego systemu rządów: przegląd koncepcji*, [w:] *Systemy rządów w perspektywie porównawczej*, red. J. Szymanek, Warszawa 2014.

Tomaszewski W., *Kompromis polityczny w procesie stanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej z kwietnia 1997 roku*, Pułtusk 2007.