

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

(pozycja konstytucyjna oraz wybrane zagadnienia z praktyki instytucjonalnej)

1. *Uwagi wstępne.* Punktem wyjścia rozważań jest przypomnienie cech wspólnych regulacji instytucji Prezydenta, które znajdowały wyraz w projektach konstytucji parlamentarzystów, a następnie Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, przygotowanych przed 1997 r.¹ Po pierwsze, Prezydent był sytuowany w ramach niejednolicie pojmowanego podziału władzy. Po drugie, za wartość demokracji i liczenie się z politycznymi realiami uznano wybory powszechne. Po trzecie, większość projektów kładła nacisk na trzy podstawowe funkcje ustrojowe: najwyższy przedstawiciel państwa i gwarant ciągłości władzy, strażnik konstytucji, organ stojący na straży bezpieczeństwa i suwerenności państwa². Wykluczono zatem „ogólne kierownictwo” w sferach stosunków międzynarodowych i bezpieczeństwa państwa ujęte w Małej Konstytucji z 1992 r., co stanowiło krytyczną reakcję na praktykę sprawowania władzy przez Lecha Wałęsę³.

W pierwszych ocenach doktrynalnych uznano, że ogólną pozycję Prezydenta RP wyznacza zasada podziału władzy, przy czym: „Konstytucja odchodzi od klasycznego rozumienia podziału władzy opartego na triadzie władz i ich separacji na rzecz współczesnej koncepcji akcentującej nie tylko element rozdzielenia, lecz również aspekty równoważenia się trzech władz i odrębności władzy sądowniczej”⁴. Wskazywano także, że „rzeczywista rola prezydenta zawiera się również w statuowaniu go jako organu arbitrażu politycznego, aczkolwiek w Konstytucji nie została ona wyrażona *expressis verbis*”⁵. Obowiązująca Kon-

¹ P. Winczorek, *Uwarunkowania prac nad nową konstytucją*, PiP 1997, nr 11–12, s. 3 i n.

² Zob. R. Chruściak, *Projekty Konstytucji 1993–1997*, cz. II, Warszawa 1997.

³ Art. 32 i art. 34 ustawy konstytucyjnej z 17.10.1992 r., Dz.U Nr 84, poz. 426. Szerzej na temat dylematów związanych z opracowywaniem Konstytucji, w tym roli prezydenta, zob. M. Kruk, *Czy Konstytucja RP z 1997 r. mogła być inna?*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmajty*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020, s. 193.

⁴ R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP z świetle Konstytucji*, PiP 1997, nr 11–12, s. 54.

⁵ R. Mojak, *Pozycja...*, s. 55.

stytucja kładzie zdecydowany nacisk na „współdziałanie władz” (fragment wstępu, art. 133 ust. 3), co jest niezbędne do urzeczywistniania państwa pojmowanego jako dobro wspólne (art. 1). Kwestie te powinny oddziaływać w znacznym stopniu na praktykę instytucjonalną.

2. *Ogólna pozycja ustrojowa Prezydenta RP.* Do określenia pozycji ustrojowej Prezydenta fundamentalną rolę pełnią postanowienia art. 10, art. 126, art. 144 ust. 4 i art. 146 ust. 2 Konstytucji. O ile art. 10 Konstytucji sytuuje Prezydenta w ramach podziału i równowagi władzy, a więc w kontekście podstawowych funkcji całego państwa, o tyle pozostałe postanowienia są kluczowe dla wyodrębnienia jego konkretnych funkcji i kompetencji. Nasuwa to myśl, że w Konstytucji mamy do czynienia z systemem parlamentarno-gabinetowym, jednakże z autonomiczną, potencjalnie samodzielną rolą Prezydenta, który zasadniczo powinien współdziałać z Radą Ministrów – i to nie tylko w zakresie polityki zagranicznej (art. 133 ust. 3). Zasada współdziałania obu organów władzy wykonawczej, przy założeniu pewnego prymatu rządu, została zaakcentowana w stanowisku Trybunału Konstytucyjnego⁶. Należy zatem przyjąć, że to Rada Ministrów jako czynnik bardziej dynamiczny realizuje politykę państwa, natomiast rola Prezydenta powinna, według założeń konstytucyjnych, sprowadzać się do oddziaływania na procesy polityczne, do ich korygowania, w szczególności gdy mamy do czynienia z realizacją zadań związanych z ochroną szczególnych wartości konstytucyjnych: suwerenności państwa, jego bezpieczeństwa, integralności terytorialnej, ciągłości władzy oraz pozycji Konstytucji. Niekiedy wyrażano opinię, że Prezydent jest drugim po rządzie organem władzy wykonawczej, gdyż Konstytucja zasadniczo powierza sprawy państwowe Radzie Ministrów⁷.

W publicystyce oraz piśmiennictwie naukowym często spotykamy zamiennie określenia „prezydent”, „głowa państwa”, co nawiązuje do tradycji monarszej i niektórych jego kompetencji⁸. W moim przekonaniu Prezydent tylko niekiedy pełni funkcje głowy państwa – wtedy, gdy występuje w roli jego najwyższego przedstawiciela, dysponującego reinterpretowanymi w warunkach republikańskich tradycyjnymi kompetencjami monarchy. Pozostałe jego funkcje ustrojowe to czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji, stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi. Okoliczność, w jakim stopniu wykonywanie poszczególnych kompetencji będzie „przyporządkowane” realizacji funkcji ustrojowych i związanych z nimi wartościami, powinna oddziaływać na ocenę praktyki instytucjonalnej.

⁶ Postanowienie TK z 20.05.2009 r., Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.

⁷ P. Sarnecki, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz do przepisów*, Kraków 2000, s. 28–40.

⁸ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 312. Autor wskazuje trzy takie kompetencje: prawo łaski, nadawanie obywatelstwa i wyrażanie zgody na zrzeczenie się go, nadawanie orderów i odznaczeń.

3. *Wybory prezydenckie*. Przeciwnicy przyjętej formuły elekcji powszechnej argumentowali, wskazując na destrukcyjny charakter konkurencji politycznej, obawy przed hasłami populizmu, niepokój przed tendencją do uzurpacji władzy przez tak wybranego prezydenta oraz na dysonans między obietnicami wyborczymi a możliwościami ich realizacji⁹. W literaturze pojawiły się natomiast poglądy, że sposób wyboru może sprzyjać kreacji organu neutralnego w stosunku do pozostałych władz, pośredniczącego między nimi, i w ten sposób harmonizującego działanie całego państwa¹⁰, a także stojącego, z racji takiej pozycji, na straży Konstytucji.

Postanowieniom obowiązującej Konstytucji, odnoszonym do wyboru Prezydenta (art. 127–131), towarzyszyły nowelizowane przepisy ustawy z 27.09.1990 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej¹¹ oraz obowiązująca ustawa z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy¹² (dalej: k.w.). Wybory powszechne opierają się na kilku założeniach podstawowych, w tym na stosunkowo wąskim ustawowym określeniu podstaw unieważnienia wyborów¹³. Z początku w doktrynie wyrażano wątpliwości, czy przyjęte zasady wyboru „nie wypływają z zasad konstytucyjnych, warunkowanych czytelnymi założeniami modelu ustrojowego państwa”¹⁴. Jednak, jak pokazują przykłady kilku państw (Irlandia, Słowacja, Austria, Rumunia), wybory powszechne prezydenta stają się samoistną wartością demokracji.

Pierwsze pod rządami obowiązującej Konstytucji wybory prezydenckie w 2000 r. nie wzbudziły istotnych kontrowersji prawnych – pomimo oczywistych emocji politycznych. Zwycięstwo A. Kwaśniewskiego w pierwszej turze większością 53,9% głosów, przy 15,57% głosów głównego oponenta – M. Krzaklewskiego, było konsekwencją „moderującego” stylu sprawowania władzy w pierwszej kadencji, dystansu wobec drażliwych tematów politycznych i wyciszenia napięć wokół niełatwej koabitacji z rządem J. Buzka. Prezydent wykazał szczególną aktywność w promowaniu Konstytucji, której poświęcił wiele uwagi jeszcze jako przewodniczący KKZN przed pierwszą kadencją. Swoją działalność skoncentrował na polityce międzynarodowej, czego wyrazem było przede wszystkim przyjęcie Polski do Traktatu Północnoatlantyckiego w 1999 r.¹⁵ Czynniki te pozwoliły usunąć w cień niektóre naganne zachowania prezydenta¹⁶.

⁹ Szerzej A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Kraków 2013, s. 333–357; J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski 1989–1997*, Warszawa 1999, s. 74–109.

¹⁰ A. Chorążewska, *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.*, Warszawa 2008; B. Szczurowski, *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*, Warszawa 2016. Autorzy za punkty wyjścia uznawali koncepcje *pouvoir neutre* B. Constanta oraz *pouvoir regulateur*.

¹¹ T.j. Dz.U. z 1990 r. Nr 397, poz. 398 ze zm.

¹² T.j. Dz.U. z 2020 r., poz. 35 ze zm.

¹³ Zob. art. 82 § 1–4 k.w.

¹⁴ R. Mojak, *Pozycja...*, s. 59.

¹⁵ Istotnym atutem prezydenta był styl, jaki reprezentowała jego małżonka – Jolanta.

¹⁶ Chodziło przede wszystkim o nadużywanie alkoholu podczas wizyty w Charkowie.

Główne hasło wyborcze „Dom wszystkich – Polska” oddawało charakter kampanii konsolidującej elektorat¹⁷.

Wybory prezydenckie w 2005 r. wygrał L. Kaczyński, uzyskując w drugiej turze 54,04% głosów, podczas gdy główny konkurent D. Tusk – 45,96%. W literaturze wspomina się, że przesądzające dla zwycięstwa było utracenie, w wyniku politycznej intrygi, kandydatury W. Cimoszewicza oraz poparcie udzielone przed drugą turą przez A. Leppera. Różnica głosów była znacząca, co dowodziło skuteczności kampanii wyborczej, prowadzonej pod hasłami zwalczania patologii życia publicznego. Podkreślano katolicki rodowód L. Kaczyńskiego, eksponując hasło Polski solidarnej, zamiast liberalnej. Gorycz porażki D. Tuska wzmocniały przegrane wybory do Sejmu, co sprawiło, że ze względów ambicjonalnych liderów wykluczona została swoista koabitacja PiS–PO oraz współpraca w parlamencie. Władzę wykonawczą, podobnie jak uprzednio SLD, objęło tym razem ugrupowanie PiS¹⁸.

W dniu 23.12.2005 r. L. Kaczyński złożył przysięgę przed Zgromadzeniem Narodowym, przy zachowaniu pełnej kurtuazji pożegnania dotychczasowej pary prezydenckiej. Jednak nie obyło się bez afrontów, bowiem Marszałek Sejmu – senior M. Jurek – otwierając obrady, wbrew regułom precedencji, najpierw powitał prezydenta elekta, dopiero później urzędującego jeszcze A. Kwaśniewskiego, pomijając obecnego na sali L. Wałęsę¹⁹.

Najbardziej emocjonujące i determinujące bieg zdarzeń politycznych były przedterminowe wybory prezydenckie w 2010 r., przeprowadzone w następstwie katastrofy smoleńskiej²⁰. Śmierć urzędującego prezydenta L. Kaczyńskiego sprawiła, że jego obowiązki przejął tymczasowo Marszałek Sejmu B. Komorowski (art. 131 ust. 2 pkt 1 Konstytucji), który niezwłocznie powołał Radę Bezpieczeństwa Narodowego (z udziałem J. Kaczyńskiego, który odmówił uczestnictwa) oraz złożył wniosek do Sejmu o powołanie M. Belki na Prezesa NBP. Podjął także doniosłe decyzje w sprawie obsadzenia stanowisk dowódczych w wojsku polskim. Kampania wyborcza, w której jako konkurent B. Komorowskiego startował J. Kaczyński, miała zmienny przebieg. Początkowo w miarę koncyliacyjne wypowiedzi kandydatów zmieniły się po pierwszej turze (41,54% – B. Komorowski; 36,46% – J. Kaczyński), gdy J. Kaczyński uznał, że finalnie zwycięski B. Komorowski „został wybrany na prezydenta przez nieporozumienie”. Na Marszałka Sejmu został powołany, wbrew intencjom D. Tuska, G. Schetyna, co uznano za wyraz samodzielności nowego prezydenta. Podczas składania przysięgi przez B. Komorowskiego fotel jego dotychczasowego rywala był pusty, zaś w obiegu publicznym zaczęły pojawiać się wymierzone w niego krytyczne, a nawet oszczercze przekazy, związane m.in. z rzekomo nienależytym

¹⁷ Obszernie A. Dudek, *Historia...*, s. 333–350.

¹⁸ A. Dudek, *Historia...*, s. 540–544.

¹⁹ T. Nałęcz, *Strážnicy Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydenci Polski w latach 1989–2017*, Warszawa 2017, s. 233.

²⁰ Zob. *Raport końcowy z badania zdarzenia lotniczego nr 192/2010/11 samolotu TU-154 M nr 101 zaistniałego dnia 10 kwietnia 2010 r. w rejonie lotniska Smoleńsk Północny*, Warszawa 2011.

upamiętnianiem ofiar katastrofy i rzekomym brakiem szacunku dla krzyża przed Pałacem Prezydenckim²¹.

Należy zauważyć, że wiele zachowań i wypowiedzi B. Komorowskiego, począwszy od przemówienia inauguracyjnego, miało charakter koncyliacyjny, akcentujący konieczność budowy wspólnoty narodowej. Prezydent zaczął sytuować się jako arbiter, aprobował kontrowersyjny (i krytykowany w środowisku PO) zamysł pochówku pary prezydenckiej na Wawelu²². Podkreślał, że istotą roli prezydenta jest zabieganie o porozumienie narodowe²³.

W kontekście postanowień konstytucyjnych o zastępstwie przez Marszałka Sejmu w razie opróżnienia urzędu Prezydenta na uwagę zasługuje wadliwe wyśłowienie art. 131 ust. 2 Konstytucji. Przepis ten powinien brzmieć: „Marszałek Sejmu tymczasowo, do czasu objęcia urzędu (a nie, jak stanowi Konstytucja, do czasu wyboru) wykonuje obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej”. Uzasadnieniem jest fakt, że między datą wyborów a datą objęcia urzędu bezpośrednio po złożeniu przysięgi mija zwykle kilka tygodni (art. 130).

O zwycięstwie Andrzeja Dudy w 2015 r. zdecydowały sposoby prowadzenia kampanii przez obu rywali. Współpracownik B. Komorowskiego przyznawał, że kampania wyborcza wyglądała fatalnie, a kandydat oddał jej prowadzenie Platformie. Przed drugą turą prezydent popełnił błąd, który negatywnie odbił się na jego szansach, ponieważ zapowiedział zarządzenie referendum w sprawach jednomandatowych okręgów wyborczych i finansowania partii z budżetu, co miało pozyskać elektorat P. Kukiza. Pośpiesznym i nerwowym działaniem prezydent podważył swój ważny atut – przewidywalność i umiar²⁴. Optymizmem mogły tchnąć wypowiedzi prezydenta A. Dudy, który podczas inauguracyjnego przemówienia przed Zgromadzeniem Narodowym oznajmił: „Chciałbym, żebyśmy budowali wzajemny szacunek, bo to szacunek musi być podstawą wspólnoty, a tylko wtedy, kiedy będziemy wspólnotą, będziemy w stanie naprawić Polskę”²⁵.

Wobec wyborów prezydenckich A. Dudy na drugą kadencję w 2020 r. zgłaszano liczne zastrzeżenia²⁶. Pierwotną przyczyną wadliwości procesu wyborczego było zaniechanie wprowadzenia stanu klęski żywiołowej, co pozwoliłoby na wydłużenie kadencji prezydenta w warunkach pandemii (art. 228 ust. 7).

²¹ T. Nałęcz, *Strażnicy...*, s. 295–298; A. Dudek, *Historia...*, s. 623–644; K. Kowalczyk, *Kampania Bronisława Komorowskiego*, [w:] *Wybory prezydenckie w Polsce 2010*, red. J. Okrzesik, W. Wojtasik, Katowice 2011, s. 282–284; G. Rzeczkowski interesująco analizuje sekwencje zdarzeń po katastrofie smoleńskiej – formułuje tezę o wpływie „czynnika zewnętrznego” oraz o przesądzającej doniosłości zdarzeń po katastrofie na definitywny podział sceny politycznej – G. Rzeczkowski, *Katastrofa posmoleńska. Kto rozbił Polskę?*, Warszawa 2020.

²² P. Kowal, *Między Majdanem a Smoleńskiem*, rozmawiają P. Legutko, D. Rodziewicz, Kraków 2012, s. 258.

²³ Polityka z 18.08.2010 r. Postawę B. Komorowskiego trafnie charakteryzował jego doradca i współpracownik T. Nałęcz (*Strażnicy...*, s. 296–305).

²⁴ T. Nałęcz, *Strażnicy...*, s. 339–341.

²⁵ T. Nałęcz, *Strażnicy...*, s. 347.

²⁶ Zob. szerzej m.in. A. Rakowska-Trela, *Wybory prezydenckie 2020*, PiP 2021, nr 9, s. 44 i n.

Początkowo wybory zostały prawidłowo zarządzane przez Marszałek Sejmu E. Witek na 10.05.2020 r., co odpowiadało wymogom Konstytucji i kodeksu wyborczego (art. 128 ust. 2 Konstytucji). Bieg zdarzeń wywołanych pandemią i ostry spór polityczny doprowadziły jednak do faktycznej dekonstytucjonalizacji procesu wyborczego²⁷. Przy podniesieniu zarzutów naruszeń prawa²⁸ wydawano tzw. ustawy epizodyczne, które weryfikowały konstytucyjne i kodeksowe założenia²⁹. Uzasadniano zarzuty w odniesieniu do statusu Izby Sądu Najwyższego, mającej stwierdzać ważność wyborów³⁰, oraz nader często wskazywano na nieuczciwość i nierzetelność kampanii, głównie w aspekcie nierównych możliwości upowszechniania w środkach masowego przekazu programów wyborczych, z wyraźną preferencją dla urzędującego prezydenta³¹. Pozytywnym zdarzeniem było odstąpienie od tzw. wyborów kopertowych, które mogły definitywnie doprowadzić do nieuznania legitymacji A. Dudy³². W podsumowaniu można stwierdzić, że tryb zmian prawnych oraz sposób prowadzenia kampanii nie służyły autorytetowi tego organu oraz jego legitymacji do pełnienia roli, jaką powierza mu Konstytucja³³. Zasadne było twierdzenie, że w warunkach atrofii tożsamości konstytucyjnej ocena ważności wyborów była szczególnie utrudniona, jeśli nie ograniczać jej do prostego potwierdzenia wyniku³⁴. Państwowa Komisja Wyborcza obwieściła zwycięstwo A. Dudy w drugiej turze wyborów (51,03% głosów) z nikłą przewagą nad R. Trzaskowskim (48,97%)³⁵. Z kolei Sąd Najwyższy, akcentując i podkreślając potrzebę rzetelnych przekazów medialnych podczas kampanii wyborczej, uznał, że nie została naruszona możliwość wolnego wyboru³⁶.

²⁷ R. Piotrowski, *Ważność wyborów prezydenckich w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrżyńska, Warszawa 2021, s. 175.

²⁸ Obszernie K. Skotnicki, *Państwo prawa a tryb uchwalania w 2020 r. ustaw regulujących wybory Prezydenta RP*, [w:] *Dylematy...*, s. 139–155; podobnie R. Piotrowski, *Ważność...*, s. 167–171.

²⁹ Ustawa z 2.03.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych; ustawa z 6.04.2020 r. o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. (Dz.U., poz. 827); ustawa z 2.06.2020 r. o szczególnych zasadach organizacji wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych w 2020 r. z możliwością głosowania korespondencyjnego (Dz.U., poz. 979).

³⁰ R. Piotrowski, *Ważność...*, s. 171–173, 176.

³¹ A. Domańska, M. Wrzalik, *Przejawy zasady (nie)uczciwości wyborów na przykładzie wyborów prezydenckich 2020 r.*, [w:] *Dylematy...*, s. 106–118; L. Garlicki, *Europejskie standardy rzetelnych wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)*, *Przegląd Konstytucyjny* 2020, nr 4, s. 142 i n.; R. Piotrowski, *Ważność...*, s. 173–174.

³² A. Dudek, *O dwóch takich, co podzieliły Polskę*, wywiad rzeka z N. Kołodyńską-Magdziarż, Warszawa 2022, s. 122.

³³ K. Skotnicki, *Państwo...*, s. 155.

³⁴ R. Piotrowski, *Ważność...*, s. 176.

³⁵ Dz.U. z 2020 r., poz. 1238.

³⁶ Uchwała SN z 3.08.2020 r., I NSW 5890/20, LEX nr 3039800.

4. *Prezydent wobec zmiany Konstytucji oraz władzy ustawodawczej.* Kompetencje Prezydenta RP wobec władzy ustawodawczej można, za L. Garlickim, podzielić na trzy grupy, przy czym za konieczne uznałem również odniesienie do inicjatyw konstytucyjnych. Są to zatem następujące kompetencje: organizacyjne (zarządzanie wyborów do izb i zwoływanie pierwszych posiedzeń w terminach konstytucyjnie wskazanych; inicjujące (inicjatywa konstytucyjna, ustawodawcza oraz zarządzanie referendum za zgodą Senatu; hamujące (odmowa podpisania ustawy, kwestionowanie ustawy przed TK w trybie prewencyjnym albo następczym, skracanie kadencji izb)³⁷. Szanse na skuteczne oddziaływanie Prezydenta zależą od poparcia ze strony dominujących w parlamencie ugrupowań politycznych, osobistego autorytetu, jak i „niekontrowersyjnego” charakteru inicjatyw legislacyjnych.

Prezydent A. Kwaśniewski nie występował z inicjatywą zmiany Konstytucji, koncentrował się na budowie jej autorytetu i edukacji konstytucyjnej. W okresie obowiązywania Konstytucji podczas dwóch kadencji odnotowano 42 wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą, 33 odmowy podpisania ustawy, 19 wniosków do TK w trybie kontroli prewencyjnej i 1 wniosek w trybie kontroli następczej³⁸. Szczególną uwagę zwracały inicjatywy mające na celu realizację postanowień Konstytucji oraz związane z konstytucyjnymi funkcjami prezydenta³⁹, inicjatywa zmian ustaw o wyborze Prezydenta RP, a także o wykonywaniu mandatu posła i senatora⁴⁰. Założenie, że prezydent nie powinien negować podstawowych kierunków polityki rządowej, zostało zweryfikowane głównie dzięki skutecznej odmowie podpisania ustawy podatkowej, która miała być jednym z filarów polityki gospodarczej J. Buzka i L. Balcerowicza⁴¹. Potwierdzało to tezę M. Kruk, że odmowa podpisu może mieć charakter społeczny lub polityczny i spełniać różne cele, w tym przeciwstawienie się większości parlamentarnej również w interesie ugrupowań mniejszościowych⁴². Ponadto w przypadku A. Kwaśniewskiego inicjatywa ustawodawcza i wniosek do TK dotyczyły również prób „racjonalizacji” zjawiska tzw. lustracji⁴³.

Należy podzielić ogólną pozytywną ocenę praktyki prezydenta A. Kwaśniewskiego względem władzy ustawodawczej, ponieważ inicjatywy najczęściej

³⁷ L. Garlicki, *Polskie...*, s. 304.

³⁸ Zob. <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum> (dostęp: 30.06.2022 r.).

³⁹ Zob. np. inicjatywy ustawodawcze dotyczące stanów nadzwyczajnych (Sejm III kadencji, druki nr 7, 8, 9), sądownictwa administracyjnego (Sejm III kadencji, druki nr 3060–3063), zasad użycia Sił Zbrojnych poza granicami (Sejm III kadencji, druk nr 205), orderów i odznaczeń (Sejm III kadencji, druk nr 1316).

⁴⁰ Sejm III kadencji, druki nr 2885 i 3000.

⁴¹ Zakwestionowana ustawa z 20.11.1999 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

⁴² M. Kruk, *Teoretyczne i praktyczne aspekty odmowy podpisania ustawy przez prezydenta a jakość prawa*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005, s. 200–201.

⁴³ Projekt ustawy o zmianie ustawy o ujawnieniu pracy lub służby w organach bezpieczeństwa państwa lub współpracy z nimi w latach 1944–1990 osób pełniących funkcje publiczne – Sejm III kadencji, druk nr 29. TK nie uznał zasadności argumentów prawnych prezydenta – wyrok TK z 21.10.1998 r., K 24/98, OTK 1998, nr 6, poz. 97.

były powiązane z zadaniami określonymi w art. 126 ust. 2 Konstytucji. Korzystaniu z inicjatyw towarzyszył zwykle motyw dostosowania ustawodawstwa do Konstytucji⁴⁴. Nie oznaczało to braku intencji skrócenia kadencji izb, które nie mogły początkowo uchwalić ustawy budżetowej na 2001 r., a zatem wykorzystania art. 225 Konstytucji⁴⁵. Zarazem w drugiej kadencji ujawnił się problem stawiennictwa Prezydenta RP przed sejmową komisją śledczą do spraw PKN „Orlen”. Ostateczna odmowa prezydenta była wyrazem trafnej interpretacji Konstytucji, w myśl której prezydent może jedynie wyrazić zgodę na spotkanie, ale nie jest zobowiązany do stawiennictwa⁴⁶.

W okresie urzędowania L. Kaczyńskiego (2005–2010) zarejestrowano 47 inicjatyw ustawodawczych, 18 odmów podpisania ustawy, 15 wniosków do TK w trybie kontroli prewencyjnej oraz 4 wnioski w trybie kontroli następczej⁴⁷. Oprócz dominujących, niekiedy bardzo doniosłych inicjatyw, w ramach określonej w dyskursie publicznym „polityki historycznej”⁴⁸, powstały liczne projekty niezwiązane z zadaniami konstytucyjnymi prezydenta⁴⁹. O ile pierwsze lata urzędowania L. Kaczyńskiego określono mianem: „wzlot i upadek IV Rzeczypospolitej 2005–2007”⁵⁰, o tyle po sukcesie wyborczym koalicji PO–PSL mieliśmy do czynienia z bardzo trudnym, obfitującym w emocje i konflikty okresem koabitacji prezydenta z większością parlamentarną. Istotnym wydarzeniem w pierwszym okresie prezydentury był spór prawno-polityczny na temat daty, od której należy liczyć 4-miesięczny okres, który przysługiwał parlamentowi na uchwalenie budżetu – czy od 30 września, gdy poprzedni rząd M. Belki kierował projekt do Sejmu IV kadencji (co odpowiadało zamysłowi PiS), czy też, zgodnie z zasadą dyskontynuacji, od 19 października, gdy rozpoczęła pracę nowy Sejm V kadencji (art. 225 Konstytucji)⁵¹.

Odstąpienie od przedterminowych wyborów miało istotne znaczenie dla funkcjonowania prezydenta i związanych z nim rządów K. Marcinkiewicza i J. Kaczyńskiego z parlamentem; i po okresie konfliktów politycznych w ramach osobliwej koalicji rządzących ugrupowań PiS, Ruchu Polskich Rodzin,

⁴⁴ Obszernie A. Chorążewska, *Model...*, s. 203 i n.

⁴⁵ A. Kwaśniewski miał wykorzystać słabość mniejszościowego rządu AWS (po wyjściu UW z koalicji) i w porozumieniu z opozycją SLD skrócić kadencję. Poparcie UW, której lider – L. Balcerowicz – został prezesem NBP, udaremniło inicjatywę – zob. A. Dudek, *O dwóch...*, s. 56–57.

⁴⁶ Zob. opinie J. Trzczińskiego, M. Kudeja, W. Sokolwiczka i J. Mordwiłki, *Przegląd Sejmowy* 2004, nr 1, s. 65 i n.

⁴⁷ Zob. <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum> (dostęp: 30.06.2022 r.).

⁴⁸ Np. projekt ustawy o Korpusie Weteranów Walki o niepodległość Rzeczypospolitej (Sejm VI kadencji, druk 1367), projekt ustawy o ustanowieniu Dnia Pamięci Powstania Warszawskiego (Sejm VI kadencji, druk 2226); projekt ustawy o ustanowieniu Dnia Pamięci „Żołnierzy Wyklętych” (Sejm VI kadencji, druk 2854)

⁴⁹ Np. projekt ustawy o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (Sejm VI kadencji, druk 2739).

⁵⁰ A. Dudek, *Historia...*, s. 528–602.

⁵¹ Por. opinie prawne konstytucjonalistów – *Przegląd Sejmowy* 2006, nr 3. Odmówienie przez wicemarszałka A. Kotlinowskiego oddania przewodnictwa obrad Marszałkowi M. Jurkowi umożliwiło przyspieszenie głosowania nad projektem budżetu.

Samoobrony doprowadziło do skrócenia kadencji Sejmu. Wspomniany „wzlot i upadek IV Rzeczypospolitej” sprawił, że w okresie 2007–2010 mieliśmy do czynienia z ostrym sporem politycznym między prezydentem L. Kaczyńskim a większością parlamentarną legitymizującą rząd D. Tuska. Z pewnością nie była to udana koabitacja, w którą wpisywały się liczne odmowy podpisania ustaw, a także np. działania polityczne niezgodne ze stanowiskiem rządu⁵². W końcowym okresie prezydentury L. Kaczyńskiego pojawił się poselski projekt zmiany Konstytucji znacznie ograniczający władzę prezydenta, który – jak sądzę – nie tylko ze względu na tragedię smoleńską nie miał szans finalizacji⁵³. Projekt był uzasadniany istotnymi napięciami między Kancelarią Prezydenta a Kancelarią Prezesa RM, oceną sposobu wykonywania niektórych kompetencji przez prezydenta, np. w zakresie odmowy powołania sędziów, oraz stanowił wyraz intencji politycznej odnośnie do znaczącego ograniczenia czy, jak twierdzili niektórzy autorzy, wręcz deprecjonowania roli prezydenta⁵⁴.

Kadencja B. Komorowskiego nie wyróżniała się kontrowersyjnością praktyki instytucjonalnej, zaś styl wykonywania urzędu cechowała na ogół zgodna współpraca z parlamentem. Prezydent był autorem 26 inicjatyw ustawodawczych, 4 razy odmówił podpisania ustawy, wystosował 7 wniosków do TK w trybie kontroli prewencyjnej oraz 6 w trybie kontroli następczej. Wśród weto- wanych ustaw znalazły się ustawa wprowadzająca oszczędności w zatrudnieniu w administracji oraz ustawa dopuszczająca na polski rynek żywność modyfikowaną genetycznie⁵⁵.

Pomimo poprawnej współpracy prezydenta z parlamentem fiaskiem zakończyły się jego inicjatywy zmiany Konstytucji: z 12.11.2010 r.⁵⁶ oraz z 12.05.2015 r.⁵⁷ W pierwszym przypadku, odnoszącym się do proeuropejskiej nowelizacji, zaważyło tempo prac i zakończenie kadencji izb. W drugim wypadku, służącym instrumentalnemu, wyborczemu interesowi politycznemu i dotyczącym wprowadzenia okręgów jednomandatowych, przyczyną był upływ kadencji na skutek przegranych wyborów.

⁵² Mam na myśli doniosłe wydarzenie, jakim był lot wraz z kilkoma innymi prezydentami do zagrożonej przez wojska rosyjskie stolicy Gruzji, Tbilisi, oraz doniosłą wymowę przemówienia przy braku praktycznych konsekwencji. Prezydent, powołując się na status zwierzchnika Sił Zbrojnych, usiłował wydać pilotowi polecenie lądowania na zagrożonym lotnisku. Szerzej na temat sporów z rządem T. Nałęcz, *Strażnicy...*, s. 279–284.

⁵³ Projekt nie został przyjęty ze względu na brak popierającej go większości w Sejmie. Był skierowany w istocie przeciwko problemom wynikłym z wykonywania władzy przez L. Kaczyńskiego w celu osłabienia jego pozycji ustrojowej – obszernie D. Dudek, *Prezydent w świetle projektu zmiany Konstytucji*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczińskiemu*, red. R. Balićki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 311, 328; D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 281–293.

⁵⁴ D. Dudek, *Autorytet...*, *passim*.

⁵⁵ Zob. <https://www.prezydent.pl/kancelaria/archiwum> (dostęp: 30.06.2022 r.).

⁵⁶ Sejm VI kadencji, druk nr 3598; szerzej D. Dudek, *Autorytet...*, s. 293–301; M. Grzybowski, *Role ustrojowe Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, PiP 2004, nr 7, s. 5 i n.

⁵⁷ Sejm VII kadencji, druk nr 3424.

Wśród dość zróżnicowanych inicjatyw ustawodawczych wyróżniały się nie tylko te, które dotyczyły obronności⁵⁸. Inicjowano także ustawy z zakresu materii zbliżonych do właściwości rządu i parlamentarzystów⁵⁹ oraz odnoszone do wolności i praw człowieka⁶⁰, a nawet ochrony przyrody⁶¹. Zasadne staje się także przypomnienie, że projekt prezydencki ustawy o TK został uchwalony z wadliwą poselską poprawką, ujmującą w przepisach przejściowych dopuszczenie wyboru dwóch sędziów, rozpoczynających urzędowanie w następnej kadencji izby⁶².

Podczas sprawowania urzędu, począwszy od 6.08.2015 r., A. Duda przedłożył 48 projektów ustaw, 12 razy odmówił podpisania ustawy, skierował 7 wniosków do TK w trybie kontroli prewencyjnej oraz 4 w trybie kontroli następczej⁶³. Dane te dawały podstawę do hipotezy o znaczącej aktywności legislacyjnej. Istotną porażką było odrzucenie przez Senat 25.07.2017 r. prezydenckiej inicjatywy konsultacyjnego referendum konstytucyjnego. Od pierwszych dni sprawowania urzędu prezydent nie wykazywał samodzielności, ustępując miejsca J. Kaczyńskiemu, którego uznawał za polityka wybitnego⁶⁴. Spore niezręczności dyplomatyczne i raczej bezrefleksyjne akceptowanie polityki obozu rządzącego, w tym w aspekcie legislacji, charakteryzowały przede wszystkim początkowy okres urzędowania. Zdumiewające było podpisanie ustawy o zmianie ustawy o IPN, która pod wpływem nacisków zewnętrznych i jaskrawych wad prawnych została zmieniona po kilku miesiącach⁶⁵. Ceremonialne wizyty i spotkania wy-

⁵⁸ Projekt ustawy o zmianie ustawy o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Sejm VII kadencji, druk nr 780) – Dz.U z 2013 r., poz. 496; projekt ustawy o zmianie ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw (Sejm VII kadencji, druk nr 2609) – Dz.U. z 2015 r., poz. 529. Z kolei weto prezydenckie dotyczyło ustawy o powołaniu Akademii Lotniczej w Dęblinie, co prezydent uzasadniał tym, że w Siłach Zbrojnych nie może być więcej uczelni niż dywizji – podaje za: T. Nałęcz, *Strażnicy...*, s. 308.

⁵⁹ Np. projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Sejm VII kadencji, druk nr 3157) – Dz.U z 2015 r., poz. 1338; projekt ustawy o zmianie ustawy o wspieraniu innowacyjności (Sejm VII kadencji, druk nr 3286) – Dz.U z 2015 r., poz. 1776; projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Sejm VII kadencji, druk nr 3018) – Dz.U. z 2015 r., poz. 1197.

⁶⁰ Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o zgromadzeniach (Sejm VII kadencji, druk nr 35) – Dz.U. z 2012 r., poz. 1115; projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o stowarzyszeniach i niektórych innych ustaw (Sejm VII kadencji, druk nr 3019) – Dz.U. z 2015 r., poz. 1923; projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy (Sejm VII kadencji, druk nr 3084) – Dz.U. z 2015 r., poz. 1043.

⁶¹ Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Sejm VII kadencji, druk nr 1525) – Dz.U z 2015 r., poz. 774.

⁶² Dało to asumpt do ostrego konfliktu ustrojowo-politycznego i zostało wykorzystane do dezawuacji pozycji TK; zob. wyrok TK z 3.12.2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185.

⁶³ Zob. <https://www.prezydent.pl/prawo> (dostęp: 30.06.2022 r.).

⁶⁴ Mogły za tym przemawiać cechy charakterologiczne A. Dudy – zob. *Już prawie w niego zwątpilem* – wywiad J. Sidorowicza z prof. J. Zimmermannem, b. promotorem A. Dudy, *Gazeta Wyborcza* z 1.08.2017 r.

⁶⁵ Ustawa z 26.01.2018 r. o zmianie ustawy o Instytucji Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, ustawy o grobach i cmentarzach

korzystał do krytyki opozycji parlamentarnej. Po prawie dwóch latach urzędowania w wywiadzie z okazji święta Konstytucji 3 Maja prezydent stwierdził: „Nie da się, przynajmniej moim zdaniem, być prezydentem wszystkich Polaków, bo nigdy nie będzie tak, że wszyscy na pana zagłosują, wszyscy będą się z panem zgadzali”⁶⁶.

Być może na tle porażki referendum oraz faktycznych afrontów prezydent zdobył się na pewną samodzielność przy okazji projektów ustaw reformujących sądownictwo, jednak przy poparciu zasadniczych kierunków zmian. Kontestowanie przed podpisaniem krytykowanej nowelizacji ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa⁶⁷ oraz ustawy o Sądzie Najwyższym⁶⁸, a także ustawy o sądach powszechnych było raczej nieskuteczną próbą demonstracji samodzielności. W 2022 r. prezydent podjął próbę zmiany, inicjowanej wcześniej, ustawy o Sądzie Najwyższym, mając na uwadze konieczność respektowania stanowiska UE w kontekście środków do krajowego planu odbudowy⁶⁹. Podczas urzędowania zdecydował o odmowach podpisania kilku doniosłych ustaw, co pozwala przyjąć, że A. Duda nie zawsze wpisywał się w kontrowersyjną politykę w obszarze legislacji⁷⁰.

4. *Prezydent wobec Rady Ministrów.* Pozycję ustrojową Prezydenta RP wyznaczają także wzajemne relacje z drugim, co najmniej równorzędnym organem egzekutywy – Radą Ministrów. Mamy do czynienia z odmiennością konstytucyjnych funkcji i zadań (art. 126 ust. 1 i 2, art. 134 ust. 1 oraz art. 146 ust. 1, 3, 4), przy przyjęciu domniemania właściwości rządu w prowadzeniu spraw państwowych (art. 146 ust. 2)⁷¹. Praktykę instytucjonalną wyznacza sposób wykonywania kompetencji, które są związane: z udziałem prezydenta w procesie tworzenia rządu i dymisjonowania rządu lub poszczególnych ministrów; z współdziałaniem z rządem w zakresie prowadzenia polityki, zwłaszcza dotyczącej bez-

wojennych, ustawy o muzeach oraz ustawy o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary, Dz.U. z 2018 r., poz. 369. Nieprecyzyjna ustawa prowadziłyby do problemów Polski w stosunkach międzynarodowych, zwłaszcza z USA i Izraelem.

⁶⁶ T. Nałęcz, *Strażnicy...*, s. 363 i cyt. lit.

⁶⁷ Ustawa z 18.12.2017 r. o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa, Dz.U. z 2018 r., poz. 3

⁶⁸ Ustawa z 18.12.2018 r. o Sądzie Najwyższym, Dz.U., poz. 5.

⁶⁹ Ustawa z 9.06.2022 r. o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym, Dz.U., poz. 1259. Ustawa okazała się nieudaną próbą sanacji wadliwego składu tzw. Izby Odpowiedzialności Dyscyplinarnej SN.

⁷⁰ Chodziło o ustawy: o zmianie ustawy o regionalnych izbach obrachunkowych, o zmianie ustawy o radiofonii i telewizji (tzw. lex TVN), o zmianie ustawy nowelizującej ustawę o działach administracji publicznej oraz ustawy nowelizującej prawo oświatowe (tzw. lex Czarnek), a także tzw. ustawę degradacyjną pozbawiającą stopni wojskowych osób i żołnierzy rezerwy, którzy w latach 1943–1990 mieli sprzeniewierzyć się polskiej racji stanu, www.prezydent.pl (dostęp: 30.06.2022 r.).

⁷¹ Zob. B. Dziemidok-Olszewska, *Dualizm władzy wykonawczej w III Rzeczypospolitej Polskiej – regulacje konstytucyjne i praktyka polityczna*, Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2022, nr 1, s. 15 i n.

pieczeństwa państwa i spraw zagranicznych; z koncepcją i praktyką stosowania instytucji kontrasygnaty.

Postanowienia art. 154 i art. 155 wskazują na decydującą polityczną rolę Sejmu przy upoważnieniu do podjęcia działalności, przez wotum zaufania, powołanego przez prezydenta rządu. Sposób powoływania przez A. Kwaśniewskiego rządów J. Buzka, L. Millera, M. Belki mógł mieć czysto formalną doniosłość, jeśli w Sejmie ukształtowała się prorządowa większość. Po wyborach jesienią w 1997 r. i 2001 r. zaistniały, na początku III i IV kadencji, wystarczające warunki, w istocie wymuszające do desygnowania przez prezydenta premierów oraz powołania i odbierania przysięgi od nowego składu rządu⁷². Natomiast w 2004 r. kryzys SLD i dymisja koalicyjnego rządu L. Millera sprawiły, że prezydent wykorzystał sekwencję wydarzeń, aby na podstawie art. 155 ust. 1, w warunkach ryzyka skrócenia kadencji izb, powołać „proprezydencki” rząd M. Belki. Umiejętnie zatem wykorzystał możliwości, jakie daje art. 155 ust. 1 Konstytucji.

Współpraca A. Kwaśniewskiego z rządem J. Buzka obfitowała w problemy, które nie były nadmiernie eksponowane publicznie: zaniechanie stałego zapraszania przedstawiciela prezydenta na posiedzenia rządu, spory dotyczące nominacji generalskich i ambasadorskich, sporadyczne posiedzenia Rady Gabinetowej, kontrowersje w związku z reformami rządowymi, w tym reformą terytorialną⁷³. Chociaż praktyka instytucjonalna wskazywała, że różnice wynikały z podziałów na płaszczyźnie historyczno-politycznej, to jednak dały się zauważyć zdarzenia świadczące o wspólnych stanowiskach obu organów, zwłaszcza w dziedzinie stosunków międzynarodowych, w tym dążeń do NATO i UE⁷⁴. Na podstawie art. 135 Konstytucji prezydent A. Kwaśniewski powołał Radę Bezpieczeństwa Narodowego jako swój organ doradczy. Kompetencja w tym zakresie stanowi prerogatywę (art. 144 ust. 3 pkt 26), stąd skład tej instytucji powinien odzwierciedlać oceny prezydenta dotyczące doniosłości i celowości powoływania, za ich zgodą, konkretnych osób, tak aby mogły one stanowić zaplecze zarówno polityczne, jak i merytoryczne w zakresie polityki bezpieczeństwa. Końcowy okres prezydentury, cechujący się aktywnością polityczną, również na rzecz ugrupowań lewicowych, doprowadził do nieznacznego osłabienia wizji prezydenta koncyliacyjnego, niewykłanego w partykularne konflikty⁷⁵.

⁷² Jednak podczas powołania członków rządu J. Buzka z AWS doszło do afrontu wobec prezydenta – odebrawszy nominację z rąk prezydenta, odwracali się, aby wypowiedzieć rotę przysięgi wobec M. Krzaklewskiego – T. Nałęcz, *Strażnicy...*, s. 167.

⁷³ Sama zapowiedź zastosowania weta wobec ustawy reformującej ustrój terytorialny skłoniła rząd i koalicję do zmiany stanowiska co do liczby projektowanych województw – S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 131.

⁷⁴ M. Maciuk, R. Mojak, *Stosowanie Konstytucji RP w działalności Prezydenta*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005, s. 167–174. Było to najbardziej widoczne w relacjach z ministrami Unii Wolności

⁷⁵ T. Słomka, *Style prezydentury. Analiza porównawcza*, Przegląd Sejmowy 2005, nr 6, s. 219.

Z kolei L. Kaczyński nigdy nie ukrywał, że jego prezydentura będzie „neutralna”, ponieważ sprawowanie urzędu postrzegał jako realizację planu politycznego określanego jako budowa IV Rzeczypospolitej⁷⁶. W latach 2005–2007 starał się wspierać politykę rządu PiS oraz rządu koalicyjnego PiS/Samoobrona/Liga Polskich Rodzin, wspierając zwłaszcza ugrupowanie brata w sporach z kontrowersyjnymi koalicjantami. Za znaczący sukces uznał likwidację Wojskowych Służb Informacyjnych. Publicznie ujawniał rozczarowanie zwycięstwem PO/PSL w 2007 r.⁷⁷ Po 2007 r. starał się również oddziaływać na obsadę personalną rządu – wbrew Konstytucji i dotychczasowej praktyce. Mam na myśli opory wobec kandydatury R. Sikorskiego na szefa MSZ i Z. Cwiągalskiego na ministra sprawiedliwości⁷⁸. Uwagę zwracało także przeciąganie ratyfikacji Traktatu z Lizbony, aczkolwiek tutaj prezydent skutecznie starał się załagodzić krytykę ugrupowań politycznych, w tym PiS.

W latach 2007–2010 mieliśmy do czynienia z zasadniczym „rozedrganie” władzy i eskalowaniem sporu ustrojowo-politycznego z rządem D. Tuska. Najdobitniejszym tego wyrazem był spór kompetencyjny na tle udziału prezydenta L. Kaczyńskiego oraz premiera w posiedzeniach Rady Europejskiej. Rozstrzygnięcie sporu przez TK na podstawie art. 189 Konstytucji wskazywało na prymat polityki rządowej oraz na konstytucyjny obowiązek współdziałania obu organów egzekutywy⁷⁹. Akcentując obowiązek współdziałania, TK przyjął, że ilekroć prezydent jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej może, na podstawie art. 126 ust. 1, podjąć decyzję o swym udziale w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej, to jednak powinien prezentować stanowisko rządu, z którym, na podstawie art. 133 ust. 3, musi współdziałać w zakresie polityki zagranicznej⁸⁰.

Współpraca prezydenta B. Komorowskiego z gabinetami D. Tuska oraz E. Kopacz nie budziła, przynajmniej w wymiarze publicznym, kontrowersji i sporów politycznych, przy czym prezydent wykazywał istotną aktywność w sprawach bezpieczeństwa państwa i Sił Zbrojnych. Z punktu widzenia premiera D. Tuska najbardziej krytycznym momentem było zawetowanie ustawy „oszczędnościowej” dotyczącej administracji, przy czym stanowisko prezydenta w kwestii jej wad prawnych podzielił TK. Prezydent B. Komorowski był również zwolennikiem niepopularnej reformy ustaw przedłużających wiek emerytalny⁸¹.

⁷⁶ Zob. cykl 10 wywiadów z L. Kaczyńskim i J. Kaczyńskim – A. Nowak, *Historia intelektualna III RP; rozmowy z lat 1990–2012*, Warszawa 2013.

⁷⁷ A. Frankiewicz, *Elementy ustrojowej pozycji Prezydenta RP decydujące o sposobie realizacji jego kompetencji*, [w:] *Pozycja ustrojowa prezydenta na przykładzie wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej i Niemiec*, red. A. Frankiewicz, S.L. Stadniczenko, Opole 2019, s. 28.

⁷⁸ A. Frankiewicz, *Elementy...*, s. 23.

⁷⁹ Postanowienie TK z 20.05.2009 r., Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.

⁸⁰ J. Ciapała, *Komentarz do postanowienia Kpt 2/08*, [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016, s. 760–781.

⁸¹ T. Nałęcz, *Strażnicy...*, s. 313–315.

Relacje prezydenta A. Dudy z rządami B. Szydło i M. Morawieckiego były nacechowane zasadniczym współdziałaniem, zwłaszcza że faktyczny ośrodek decyzji politycznych pozostawał poza tymi organami egzekutywy. Częściowe zakwestionowanie i kontestowanie niektórych reform sądownictwa mogło wynikać z poczucia braku respektu ze strony rządu, zwłaszcza ministra Z. Ziobry, a także z dbałości o własne kompetencje⁸², w dalszych latach zaś z potrzeby poprawy stosunków z UE⁸³. Na tle problemów z rządem należy również wskazać wyraźny spór z szefem MON A. Macierewiczem – na tle nominacji generalskich i dostępu urzędników prezydenta do informacji niejawnych⁸⁴. Niestety, A. Duda ogólnie w sposób niefortunny wpisywał się w rządowe reformy władzy sądowniczej⁸⁵, natomiast po wybuchu wojny na Ukrainie wykazywał samodzielność i aktywność w polityce zagranicznej, zgodnie z polską racją stanu⁸⁶.

Doniosłą instytucją współokreślającą stosunki z rządem pozostaje instytucja kontrasygnaty i praktyka jej stosowania⁸⁷. Zasadna jest teza, że powinna ona stanowić wyraz współpracy i zgody prezydenta i premiera na dany akt urzędowy. Kontrasygnata jest zasadą, wyjątki od niej nie mogą być interpretowane rozszerzająco⁸⁸. Powinna ona zatem przeciwdziałać poszerzaniu samodzielnych kompetencji prezydenta w drodze postanowień ustaw. Tak było przy kompetencji do ustalania przez prezydenta obwieszczeń o wolnych stanowiskach sędziowskich⁸⁹ oraz może mieć miejsce przy wyznaczaniu przez niego wylosowanych członków nowej Izby Odpowiedzialności Zawodowej SN⁹⁰. Zasadna staje się

⁸² M. Domagalski, *PiS forsuje rewolucję, prezydent łagodzi*, Rzeczpospolita z 19.07.2017 r.; *Prezydent sam wie, co ma robić* – wywiad M. Kolanko z Z. Romaszewską, Rzeczpospolita z 29–30.07.2017 r.

⁸³ G. Osiecki, T. Żółciak, *Wszystkie opcje na prezydenckim stole*, Dziennik Gazeta Prawna z 1.12.2021 r.

⁸⁴ P. Wroński, *Bitwa Macierewicza z Pałacem*, Gazeta Wyborcza z 5–6.08.2017 r.

⁸⁵ A. Kappes, J. Skrzydło, *Prezydent Duda – wielki architekt chaosu*, Rzeczpospolita z 9.02.2022 r.

⁸⁶ P. Zaremba, *Prezydent urósł*, Rzeczpospolita z 12–13.03.2022 r.; D. Wielowiejska, *Prezydent nieco cięższej wagi*, Gazeta Wyborcza z 12.03.2022 r.

⁸⁷ Na temat kontrasygnaty zob. np. J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski 1989–1997*, Warszawa 1999, s. 329–351; J. Ciapała, *Formy aktów urzędowych i instytucja kontrasygnaty – w kontekście pozycji konstytucyjnej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej – wybrane zagadnienia*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczańskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012, s. 298–310; A. Frankiewicz, *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004; M. Chorążewska, *Model...*, s. 268–272; R. Piotrowski, *Kontrasygnata – uwagi o znaczeniu praktyki instytucjonalnej*, *Zagadnienia Sądownictwa Konstytucyjnego* 2012, nr 2, s. 45–57.

⁸⁸ Wyrok TK z 23.03.2006, K 4/06, OTK-A ZU 2006, nr 3, poz. 32.

⁸⁹ Art. 31 § 1 ustawy z 8.12.2017 r. o Sądzie Najwyższym, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz.1904 ze zm.; wyrok SN z 5.12.2019 r., PO III 7/18 z glosą M. Ziółkowskiego (*Niezależność jako istota prawa do sądu? Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r., III PO 7/18*, Przegląd Konstytucyjny 2020, nr 3); uchwała składów połączonych Izby Cywilnej, Karnej oraz Pracy i Ubezpieczeń Społecznych SN z 23.01.2020 r., BSA I-411-1/20 z komentarzem P. Tulei (*Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, PiP 2020, nr 10); wyrok NSA z 6.05.2021 r., II GOK 3/18.

⁹⁰ Art. 22a § 1 ustawy o SN.

również refleksja nad potrzebą odpowiedniego stosowania albo, co jest godne szczególnej uwagi, zmian *de lege ferenda* regulacji, przy których wykonywaniu wymagana jest kontrasygnata, lecz które nie są związane z polityką rządu⁹¹ albo są wydawane na wniosek premiera (art. 154 ust. 1, art. 155 ust. 1 Konstytucji – powołanie składu rządu), bądź ministra⁹². W szczególności kontrowersje wzbudza np. wykonywanie konstytucyjnej kompetencji prezydenta do delegowania przedstawiciela w skład Krajowej Rady Sądownictwa (art. 187 ust. 1 pkt 1), które w świetle wykładni art. 144 ust. 4 i formuły *exceptionis non sunt extendendae* wymagałoby, aczkolwiek bez racjonalnego uzasadnienia, kontrasygnaty premiera⁹³. W ramach praktyki instytucjonalnej zaakceptowano również powoływanie bez kontrasygnaty marszałków seniorów izb parlamentarnych, mimo że dokonują oni doniosłych ustrojowo czynności ze skutkiem prawnym⁹⁴. Jak się okazało, kontrasygnata stała się instytucją „kłopotliwą”, mogącą wpływać na spory w praktyce. Wymaga to racjonalizującej refleksji nad prerogatywami, przy podstawowym założeniu, że nie są to kompetencje związane z funkcjonowaniem rządu, zaś kontrasygnata jest wyrazem współdziałania obu organów egzekutywy. W doktrynie podjęto próby uzasadnienia problemów związanych z kontrasygnatą, bowiem praktyka instytucjonalna koliduje z wykładnią Konstytucji⁹⁵.

6. *Prezydent wobec władzy sądowniczej.* Kompetencje związane z funkcjonowaniem władzy sądowniczej można sprowadzić do trzech podstawowych grup: kompetencje prawodawcze, kompetencje kreacyjne oraz kompetencje w zakresie prawa łaski. W pierwszej grupie ujęte są liczne rozporządzenia wykonawcze do ustaw⁹⁶, w drugiej – kompetencje do powoływania na urząd sędziego (art. 179

⁹¹ Np. 1) art. 25 i 26 ust. 2 ustawy z 14.03.2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.) w zakresie postanowień o nadaniu tytułu profesora; 2) art. 1 ust. 1 pkt 2a ustawy z 29.08.1997 r. o Narodowym Banku Polskim (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 492) w zakresie powołania członka Zarządu NBP; 3) postanowień o powołaniu w skład Państwowej Komisji Wyborczej – art. 157 § 1 pkt 3 ustawy z 5.01.2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1277 r.).

⁹² Rozporządzenia Prezydenta RP wydawane na wniosek ministra w zakresie uznania zabytków za pomniki przyrody – art. 15 ust. 1 ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 840).

⁹³ L. Garlicki, *uwagi do art. 187*, [w:] *Konstytucja RP. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005, s. 4. Kontrasygnaty wymagały też akty odwołania prezesów izb SN i NSA (art. 144 ust. 3 pkt 23 Konstytucji) oraz postanowienia o stwierdzeniu daty przejścia sędziego SN w stan spoczynku (art. 39 ustawy o SN).

⁹⁴ Art. 1 ust. 1 uchwały Sejmu z 30.01.1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2017 r., poz. 827 ze zm.); art. 30 ust. 1 uchwały Senatu z 23.11.1990 r. – Regulamin Senatu Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. z 2017 r., poz. 827 ze zm.).

⁹⁵ A. Frankiewicz, *Kontrasygnata...*, s. 159–160; S. Patyra, *Uwagi o nowym kształcie kontrasygnaty w Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, [w:] *Konstytucyjny ustrój państwa. Księga jubileuszowa Profesora Wiesława Skrzydły*, red. T. Bojarski, E. Gdulewicz, J. Szreniawski, Lublin 2000; R. Piotrowski, *Kontrasygnata...*, s. 46–67.

⁹⁶ Np. rozporządzenie ustalające regulamin Sądu Najwyższego (art. 4 ustawy o SN); rozporządzenie ustanawiające wojewódzkie sądy administracyjne, ich siedziby i obszar właściwości (art. 16 § 2 ustawy z 25.07.2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych, t.j. Dz.U. Nr 153, poz. 1269 ze zm.).

Konstytucji) oraz na niektóre stanowiska kierownicze w sądownictwie (art. 183 ust. 2, art. 185, art. 194 ust. 2 Konstytucji), zaś prawo łaski powinno być kwalifikowane jako refleks dawnej prerogatywy monarszej (art. 139 Konstytucji)⁹⁷. Praktyka instytucjonalna nie budziła zasadniczych problemów natury ustrojowej⁹⁸, z wyjątkiem kompetencji do powoływania sędziów oraz kompetencji do stosowania prawa łaski. Trzeci problem ustrojowy ujawnił się podczas pierwszej kadencji A. Dudy, który nie przyjął ślubowań od prawidłowo powołanych sędziów TK oraz naruszył Konstytucję przy powołaniu Prezesa TK⁹⁹.

Do 2008 r. prezydent powoływał sędziów na wniosek KRS, zaś praktyka wskazywała, że jest to kompetencja związana, ponieważ kandydatury rozpatruje i ocenia KRS, zaś w instytucji tej zasiada przedstawiciel prezydenta. W styczniu 2008 r. prezydent L. Kaczyński odmówił powołania na stanowiska sędziowskie dziewięciu osób¹⁰⁰, nie informując zainteresowanych ani początkowo samej KRS, zaś postanowienie zostało wydane po dłuższym milczeniu. Zdarzało się także, że prezydent L. Kaczyński odsyłał wniosek bez merytorycznego rozstrzygnięcia¹⁰¹. Wywołało to konsternację i doprowadziło do nieudanej próby zainicjowania sporu kompetencyjnego przed TK¹⁰². Niepowodzeniem zakończyła się także ustawowa próba wyznaczenia prezydentowi terminu na wydanie postanowienia, ponieważ TK uznał, że art. 179 Konstytucji zawiera normę kompletną, co wskazuje na dyskrecjonalny charakter kompetencji¹⁰³. Również w orzecnictwie sądów administracyjnych uznano, że skargi w tych sprawach są niedopuszczalne, ponieważ prezydent nie działa jako organ administracji, lecz jako „głowa państwa”. Jego czynności są „niezawisłe i dyskrecjonalne”¹⁰⁴. Wbrew dominującemu stanowisku judykatury należy przedstawić argumenty przeciw uznaniu kompetencji prezydenta jako dyskrecjonalnej. Po pierwsze, Polska jest państwem republikańskim, co oznacza konieczność reinterpretacji

⁹⁷ K. Kozłowski, *Prawo łaski Prezydenta RP; historia, regulacja, praktyka*, Warszawa 2013.

⁹⁸ Zob. P. Czarny, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej; założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006, s. 79–88; A. Chorążewska, *Model...*, s. 240–248; B. Szczurowski, *Prezydent...*, s. 156–168.

⁹⁹ R. Balicki, *Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta RP w związku z brakiem przyjęcia ślubowania od wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Konstytucjonalizm polski; refleksje z okazji urodzin i 45-lecia pracy naukowej profesora Andrzeja Szmyta*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzecha, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020, s. 945–952.

¹⁰⁰ Postanowienie Prezydenta RP z 3.01.2008 r., M.P. Nr 4, poz. 38.

¹⁰¹ B. Szczurowski, *Prezydent...*, s. 162.

¹⁰² Postanowienie TK z 21.04.2020 r., Kpt 1/08, OTK-A ZU 2008, nr 5, poz. 97.

¹⁰³ Wyrok TK z 5.06.2012 r., K 18/09, OTK-A ZU 2012, nr 6, poz. 63.

¹⁰⁴ Tak w postanowieniu WSA z 29.12.2016 r., II SA/Wa. *Komunikat w sprawie dotyczącej postanowienia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o odmowie powołania do pełnienia urzędu na stanowisku sędziego* (<https://bip.warszawa.wsa.gov.pl/340/komunikat-w-sprawie-dotyczacej-postanowienia-prezydenta-rzeczypospolitej-polskiej-o-odmowie-powolania-do-pelnienia-urzedu-na-stanowisku-sedziego.html>; dostęp: 11.07.2022 r.).

władzy głowy państwa w kierunku poddania wszelkich jej działań prawu, zgodnie z art. 2 i art. 7 Konstytucji. Po drugie, istotą prerogatywy powinno być przyjęcie, że prezydent jako organ władzy wykonawczej działa samodzielnie, bez akcesu rządu, przy czym w przypadku prerogatyw jest również związany prawem, tj. ma obowiązek czynić użytek z kompetencji w sposób ściśle wyznaczony prawem (np. art. 144 ust. 3, pkt 1–3, 14). Po trzecie, swoiste usytuowanie ustrojowe KRS nie oznacza, że nie mieści się ona w pojęciu „organ administracji publicznej” w rozumieniu art. 79 Konstytucji¹⁰⁵, ma wyznaczoną konstytucyjną funkcję i ustawową kompetencję do „rozpatrywania i oceny” kandydatów. Czy zatem prezydentowi przysługuje kompetencja do weryfikacji czynności KRS w sposób inny niż przewidziane ustawą przekazanie wniosku do ponownego rozpatrzenia?¹⁰⁶ Prezydent wykonuje przecież zadania na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach (art. 126 ust. 3). Po czwarte, powoływanie na stanowiska sędziowskie jest realizacją konstytucyjnego prawa dostępu do służby publicznej (art. 60), które musi być interpretowane łącznie z zakazem ustawowego zamykania drogi sądowej (art. 77 ust. 2).

Prawo łaski stanowi jeszcze bardziej wyrazistą kompetencję o rodowdziej monarchycznym (art. 139, art. 144 ust. 3 pkt 18). Jego stosowanie powinno stanowić wyjątek, gdy przemawiają za tym względy humanitaryzmu, w szczególności sytuacja życiowa skazanego oraz – czego nie można wykluczać – względy polityki międzynarodowej, np. związane z wydaniem osób skazanych. W praktyce budziło ono niezręczny rezonans społeczny, zwłaszcza gdy dochodził do czynnik koneksji politycznych¹⁰⁷. Natomiast zauważalna stała się tendencja, począwszy od drugiej kadencji A. Kwaśniewskiego, do zwiększania liczby odmów w stosunku do ułaskawień¹⁰⁸. Problemem natury ustrojowo-politycznej stało się „ułaskawienie” przez A. Dudę polityków, którzy nie zostali skazani wyrokiem prawomocnym, a zatem zastosowanie tzw. abolicji indywidualnej. Wzbudziło ono krytykę w doktrynie, bowiem stanowiło ingerencję w pozycję osób będących jeszcze pod władzą sądu¹⁰⁹. Przeciw koncepcji abolicji indywidualnej opowiedział się Sąd Najwyższy, który stwierdził, że zastosowanie prawa łaski wobec osób, których winę stwierdzono przed datą prawomocności, nie wywołuje

¹⁰⁵ Wyrok TK z 14.07.2003 r., SK 42/01, OTK-A ZU 2003, nr 6, poz. 63.

¹⁰⁶ Art. 3 ust. 1 pkt 1 oraz art. 45 ust. 2 ustawy o KRS, t.j. Dz.U. z 2021 r., poz. 269. Abstrahując od zasadniczych wątpliwości co do obecnego statusu KRS.

¹⁰⁷ K. Kozłowski, *Prawo...*, s. 461–462. Chodziło o ułaskawienie byłego współpracownika prezydenta.

¹⁰⁸ Wykazy statystyczne – zob. K. Kozłowski, *Prawo...*, s. 445–455. W przypadku A. Dudy notujemy przeciętnie 5 odmów na jedno ułaskawienie (<http://www.prezydent.pl/prawo>; dostęp: 12.07.2022 r.) – szacunki autora.

¹⁰⁹ Przeciw abolicji indywidualnej zob. P. Sarnecki, *Komentarz do art. 139, [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red L. Garlicki, Warszawa 1999, s. 2–3; P. Kardas, P. Giezek, *Konstytucyjne podstawy stosowania prezydenckiego prawa łaski a możliwość stosowania tzw. abolicji indywidualnej*, *Palestra* 2016, nr 1–2, s. 21 i n.; J. Ciapała, *Pozycja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie stosowania prawa łaski jako refleks dawnej kompetencji głowy państwa*, [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017; Zob. podobnie K. Kozłowski, *Prawo...*, s. 235–261.

je skutków procesowych¹¹⁰. Czynniki natury politycznej i personalnej sprawiły, że obóz rządzący zainicjował spór kompetencyjny przed TK, ten zaś, po długim okresie oczekiwania, wydał wyrok reinterpretujący art. 139 w kierunku uznania abolicji indywidualnej¹¹¹.

7. *Uwagi końcowe.* Praktyka instytucjonalna potwierdziła, że faktyczna pozycja prezydenta zależy od jego stosunków z ugrupowaniami politycznymi, zwłaszcza dominującymi w Sejmie, lecz także z osobowości i cech charakteru piastuna urzędu. Podstawowy wniosek odnoszony do całego okresu od 1997 r. sprowadza się do tezy, że konstytucyjne funkcje i zadania prezydenta nie służyły wyłącznie do ukierunkowania sposobów sprawowania urzędu, tj. takiego wykonywania jego kompetencji, aby ukierunkować je na ochronę wartości leżących u podstaw funkcji i zadań. Nie dorobiliśmy się w praktyce w miarę spójnej koncepcji prezydentury z uwagi na przemożny wpływ czynników politycznych i ambicje personalne, co tylko potwierdza prymat polityki nad prawem. Można uznać, że jest to stan typowy nie tylko dla Polski, jednak w Polsce cieniem rzuca się niska i pogarszająca się kultura polityczna i prawna.

Prezydent A. Kwaśniewski wyciągnął wnioski z porażki L. Wałęsy i przyjął zasadniczo koncyliacyjny i skuteczny styl urzędowania, wpisując się w istotę pozycji konstytucyjnej. Faktycznie wspierał się na swoim środowisku politycznym, chociaż potrafił w końcowym okresie drugiej kadencji wykazać krytycyzm wobec niego (dymisja L. Milera i rząd M. Belki). Jego koabitacja z rządem J. Buzka, niepozbawiona sporów prawnych i politycznych, nie determinowała percepcji funkcjonowania państwa ani zasadniczych kierunków polityki, zwłaszcza międzynarodowej. Zaufanie i sympatia obywateli ułatwiały zdobycie autonomicznej pozycji politycznej.

Sprawowanie urzędu przez L. Kaczyńskiego dzieliło się na dwa okresy: lata 2005–2007 oraz 2007–2010. W okresie premierostwa K. Marcinkiewicza, a zwłaszcza J. Kaczyńskiego, podczas rządów PiS, Samoobrony, LPR mieliśmy do czynienia ze „złaniem się władzy wykonawczej”, co sprawił unikatowy czynnik personalny – więź bliźniacza obu polityków. Natomiast po 2007 r. dochodziło do zaostrzenia sytuacji politycznej na skutek konfrontacyjnych relacji z rządem D. Tuska. Nie bez znaczenia była tutaj strategia polityczna wpływowego J. Kaczyńskiego, polaryzująca scenę polityczną, w którą to polaryzację wpisywał się niekiedy i D. Tusk. W tych warunkach pod znakiem zapytania stała koncepcja prezydenta jako faktycznego przedstawiciela narodu. Wbrew wielu znaczącym działaniom L. Kaczyńskiego prezydent nie zdobył szerokiego poparcia społecznego.

W ramy konstytucyjne wpisywała się praktyka B. Komorowskiego, który chciał kreować styl urzędowania pod kątem założeń ustrojowych. Jego pozycja polityczna sprawiała, że nie próbował konstruować konkurencyjnego względem rządu ośrodka władzy, jednak w sposób zdecydowany stał na straży swoich konstytucyjnych funkcji i kompetencji, w tym zwierzchnika Sił Zbrojnych. Wzywanie do zgody w sprawach najważniejszych dla państwowości nie

¹¹⁰ Uchwała składu 7 sędziów SN z 31.05.2017 r., I KZP 4/17.

¹¹¹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne; zarys wykładu*, Warszawa 2021, s. 306 i podane tam głosy krytyczne do wyroku TK.

zakończyło się jednak powodzeniem wobec podziału, jaki wywołała tragedia smoleńska oraz postawa i kalkulacje obozu J. Kaczyńskiego. W porównaniu z A. Kwaśniewskim brak odpowiedniego zaplecza zaważył, wbrew prognozom, o fiasku wyborczym.

Prezydent A. Duda, cieszący się początkowo znaczącym poparciem społecznym, wpisał się w sekwencje zdarzeń politycznych i prawnych, które doprowadziły do naruszeń Konstytucji, pogorszenia relacji w ramach UE oraz najpoważniejszego kryzysu ustrojowo-politycznego od 1989 r. Identyfikacja prezydenta ze środowiskiem politycznym PiS, pomimo pewnych starań i podejmowania działań koncyliacyjnych, zaważyła na pierwszej jego kadencji oraz, w nieco mniejszym stopniu, na początkowym okresie drugiej. Jaskrawym przejawem tego „uwikłania” było nadanie Orderu „Orła Białego” jednemu z najbardziej kontrowersyjnych polityków – Antoniemu Macierewiczowi. Nie wykluczało to kilku inicjatyw, mogących być wyrazem samodzielności, np. w zakresie stosowania weta ustawodawczego oraz w prowadzeniu polityki międzynarodowej.

President of the Republic of Poland

(constitutional position and selected issues of institutional practice)

The subject of the study is the constitutional position and elements of the institutional practice of the President of the Republic of Poland. In the author's opinion, the starting point should be the identification of the following system functions: 1) the supreme representative of the state and the guarantor of the continuity of power, 2) guardian of the Constitution, 3) the body over-seeing the sovereignty and security of the state, 4) the head of the Armed Forces. Particular powers included in the Constitution and in statutes may be exercised in terms of the performance of the above functions or for various particular motives of political reasons, irrespective of the functions. The practice of holding office has shown that there is no stable, coherent model of the presidency in Poland. Presidents A. Kwaśniewski and B. Komorowski were very active, trying to shape the prestige of the office and good relations with other authorities. This did not mean the absence of disputes, which, however, did not determine the main directions of the state's policy. The presidencies of L. Kaczyński and – so far – A. Duda had difficulty fitting into the frame-work of the Constitution. The function of the president as the guardian of the Constitution and the creator of political and legal culture has been particularly depreciated. Since 2015, we have been dealing with a growing crisis of statehood.

Słowa kluczowe: prezydent, wybory powszechne, zróżnicowany charakter kompetencji, prerogatywy i kontrasygnata, rząd

Keywords: president, general elections, diversified nature of powers, prerogatives and counter-signature, government

Bibliografia

- Balicki R., *Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta RP w związku z brakiem przyjęcia ślubowania od wybranych sędziów Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji jubileuszu 70-lecia i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szymyta*, red. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziębło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020
- Chorażewska A., *Model prezydenta w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r.*, Warszawa 2008
- Chruściak R., *Projekty konstytucji 1993–1997*, cz. II, Warszawa 1997
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski 1989–1997*, Warszawa 1999
- Ciapała J., *Formy aktów urzędowych i instytucja kontrasygnaty w kontekście pozycji konstytucyjnej Prezydenta RP*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczańskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012
- Ciapała J., *Komentarz do postanowienia Kpt 2/08*, [w:] *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, red. L. Garlicki, M. Derlatka, M. Wiącek, Warszawa 2016
- Ciapała J., *Pozycja Prezydenta RP w zakresie stosowania prawa łaski jako refleks dawnej kompetencji głowy państwa*, [w:] *Konstytucja w państwie demokratycznym*, red. S. Patyra, M. Sadowski, K. Urbaniak, Poznań 2017
- Czarny P., *Realizacja kompetencji Prezydenta RP w odniesieniu do sądów i Krajowej Rady Sądownictwa*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej; założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006
- Domańska A., Wrzałik M., *Przejawy (nie)uczciwości wyborów na przykładzie wyborów prezydenckich 2020 r.*, [w:] *Dylemat polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021
- Domagalski M., *PiS forsuje reformę, prezydent łagodzi*, Rzeczpospolita z 19.07.2021 r.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2012*, Warszawa 2013
- Dudek A., *O dwóch takich, co podzieliły Polskę*, Warszawa 2022
- Dudek D., *Prezydent w świetle projektu zmiany Konstytucji*, [w:] *W służbie dobru wspólnemu. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Januszowi Trzczańskiemu*, red. R. Balicki, M. Masternak-Kubiak, Warszawa 2012
- Dudek D., *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013
- Dziemidok-Olszewska B., *Dualizm władzy wykonawczej w III Rzeczypospolitej Polskiej – regulacja konstytucyjna i praktyka*, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2022, nr 1
- Frankiewicz A., *Elementy ustrojowej pozycji Prezydenta RP decydujące o sposobie realizacji jego kompetencji*, [w:] *Pozycja ustrojowa prezydenta na przykładzie wybranych państw Europy Środkowo-Wschodniej i Niemiec*, red. A. Frankiewicz, S.L. Stadniczenko, Opole 2009
- Frankiewicz A., *Kontrasygnata aktów urzędowych Prezydenta RP*, Kraków 2004
- Garlicki L., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, red. L. Garlicki, Warszawa 2005
- Garlicki L., *Europejskie standardy rzetelnych wyborów (Komisja Wenecka i Europejski Trybunał Praw Człowieka)*, *Przegląd Konstytucyjny* 2020, nr 4
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne; zarys wykładu*, Warszawa 2021

- Grzybowski M., *Role ustrojowe Prezydenta RP w kontekście członkostwa w Unii Europejskiej*, PiP 2004, nr 7
- Kappes A., Skrzydło J., *Prezydent Duda – wielki architekt chaosu*, Rzeczpospolita z 9.02.2022 r.
- Kardas P., Giezek P., *Konstytucyjne podstawy stosowania prawa łaski a możliwość stosowania tzw. abolicji indywidualnej*, Palestra 2016, nr 1–2
- Kowal P., *Między majdanem a Smoleńskiem*, rozmowa P. Legutko, D. Rodziewicz, Kraków 2012
- Kowalczyk K., *Kampania Bronisława Komorowskiego*, [w:] *Wybory prezydenckie w 2010 r.*, red. J. Okrzesik, W. Wojtasik, Katowice 2011
- Kozłowski K., *Prawo łaski; historia, regulacja, praktyka*, Warszawa 2013
- Kruk M., *Teoretyczne aspekty odmowy podpisania ustawy przez prezydenta a jakość prawa*, [w:] *Tryb ustawodawczy a jakość prawa*, red. J. Wawrzyniak, Warszawa 2005
- Kruk M., *Czy Konstytucja z 1997 mogła być inna?*, [w:] *Konstytucjonalizm polski. Refleksje z okazji 70-lecia urodzin i 45-lecia pracy naukowej Profesora Andrzeja Szmajdy*, red. A. Gajda, K. Grajewski, A. Rytel-Warzocho, P. Uziebło, M.M. Wiszowaty, Gdańsk 2020
- Maciuk M., Mojak R., *Stosowanie Konstytucji RP w działalności Prezydenta*, [w:] *Bezpośrednie stosowanie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, red. K. Działocha, Warszawa 2005
- Mojak R., *Polityka ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w świetle nowej Konstytucji*, PiP 1997, nr 10–11
- Nałęcz T., *Strażnicy Rzeczypospolitej Polskiej. Prezydenci Polski w latach 1989–2017*, Warszawa 2017
- Nowak A., *Historia intelektualna III Rzeczypospolitej, w tym cykl 10 wywiadów z L. Kaczyńskim i J. Kaczyńskim w latach 1990–2012*, Warszawa 2013
- Osiecki G., Żółciak T., *Wszystkie opcje na prezydenckim stole*, Dziennik Gazeta Prawna z 1.03.2021 r.
- Patrya S., *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, Warszawa 2002
- Piotrowski R., *Kontrasygnata – uwagi o znaczeniu praktyki instytucjonalnej*, Zeszyty Sądownictwa Konstytucyjnego 2012, nr 2
- Piotrowski R., *Ważność wyboru prezydenta w świetle Konstytucji RP*, [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021
- Rakowska-Trela A., *Wybory prezydenckie 2020*, PiP 2021, nr 9
- Rzeczkowski G., *Katastrofa posmoleńska. Kto rozbił Polskę?*, Warszawa 2020
- Romaszewska Z., *Prezydent wie, co ma robić*, wywiad z M. Kolanko, Rzeczpospolita z 29–30.07.2017 r.
- Sarnecki P., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*, Kraków 2000
- Sarnecki P., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, red. L. Garlicki, Warszawa 1999
- Skotnicki K., *Państwo prawa a tryb uchwalania ustaw regulujących wybory prezydenta RP*, [w:] *Dylematy polskiego prawa wyborczego*, red. J. Ciapała, A. Pyrzyńska, Warszawa 2021
- Słomka T., *Style prezydentury. Analiza porównawcza*, Przegląd Sejmowy 2005, nr 6
- Szczurowski B., *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem Konstytucji*, Warszawa 2016

Tuleja P., *Ustrojowe znaczenie uchwały SN z 23.01.2020 r.*, PiP 2020, nr 10
Wielowiejska D., *Prezydent może nieco cięższej wagi*, Gazeta Wyborcza z 12.03.2022 r.
Wroński P., *Bitwa Macierewicza z Pałacem*, Gazeta Wyborcza z 5–6.08.2017 r.
Zaremba P., *Prezydent urósł*, Rzeczpospolita z 12–13.03.2022 r.
Ziółkowski M., *Niezależność jako istota prawa do sądu? Glosa do wyroku Sądu Najwyższego z 5 grudnia 2019 r.*, III PO 7/18, Przegląd Konstytucyjny 2020, nr 3