

Rafał Glajcar

Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji po 1989 roku w świetle tradycyjnych modeli rządów

Studia Politicae Universitatis Silesiensis 1, 175-209

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez **Muzeum Historii Polski** w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Rafał Glajcar

Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji po 1989 roku w świetle tradycyjnych modeli rządów

. Uwagi wstępne

Instytucja głowy państwa ma bardzo długą i bogatą tradycję. Pojawiła się wraz z powstaniem pierwszych organizmów państwowych¹ i była swego rodzaju spuścizną po okresie funkcjonowania społeczności rodowych i plemiennych, w których panował zwyczaj, że ojców rodu czy naczelników plemienia darzono wyjątkowym szacunkiem ze względu na ich najwyższą pozycję w danej społeczności. Z kolei od początku istnienia instytucji państwa można mówić o ludziach zajmujących szczególne miejsce wśród współobywateli i powszechnie uznawanych za reprezentantów swoich krajów.

Historia dostarczyła wielu dowodów potwierdzających, że instytucje głów państw mogą się diametralnie różnić. Mając na uwadze ich strukturę wewnętrzną, można wyróżnić:

- głowy państw typu zbiorowego,
- głowy państw typu jednoosobowego.

Te pierwsze występowały o wiele rzadziej, mimo to jednak zaznały się swoją obecnością praktycznie w każdej z epok historycznych

¹ Na temat pierwszych państw sformułowano wiele poglądów, które usystematyzowano w formie doktryn politycznych. O kilku z nich pisze między innymi: E. Zieliński: *Nauka o państwie i polityce*. Warszawa 2001, s. 26–29.

(Wielka Rada w starożytnych Atenach, w średniowieczu – Rada Bojarów w Nowogrodzie Wielkim, w czasach nowożytnych – Komitet Ocalenia Publicznego we Francji czasów Wielkiej Rewolucji, w czasach najnowszych – państwa europejskie, które za przykładem Związku Radzieckiego zaakceptowały i realizowały socjalistyczny model rozwoju).

Zdecydowanie częściej spotkać można instytucję jednoosobowej głowy państwa. Mając na uwadze sposób zdobywania tego urzędu, można wyróżnić trzy grupy głów państw typu jednoosobowego:

- monarchowie,
- urzędnicy wybrani w oficjalnych wyborach,
- uzurpatorzy.

Podział ten jest niemalże identyczny z tym, którego dokonał Niccolò Machiavelli, pisząc: „Wszelkie państwa, wszelkie władztwa, które sprawowały i sprawują władzę nad ludźmi, dzielą się na rzeczpospolite i księstwa”². We współczesnych państwach demokratycznych ta pierwsza forma ustrojowa jest najbardziej popularna. W niej na stanowisko głowy państwa wybierany jest obywatel, określany mianem prezydenta. Czas jego pełnomocnictw jest ściśle określony w najwyższym akcie normatywnym państwa – konstytucji.

Historia prezydentury na ziemiach polskich, czeskich i słowackich sięga początków XX wieku³. Ustanowienie tej instytucji w Polsce i Czechosłowacji stało się jednym z najpilniejszych zadań po odzyskaniu niepodległości przez te państwa w 1918 roku. W Czechosłowacji stosunkowo szybko udało się powołać pierwszego prezydenta. Już 14 listopada 1918 roku Zgromadzenie Narodowe jednogłośnie wybrało na to stanowisko 69-letniego wówczas Tomáša G. Masaryka. Z kolei pierwsze wybory prezydenckie w niepodległej Polsce odbyły się ponad cztery lata później, a przy tym skończyły się skandalem. W dniu 9 grudnia 1922 roku Zgromadzenie Narodowe wybrało na urząd prezydencki Gabriela Narutowicza, który w siódmym dniu po elekcji został zastrzelony przez działacza obozu narodowo-demokratycznego Eligiusza Niewiadomskiego⁴.

² Zob. N. Machiavelli: *Książe. Rozważania nad pierwszym dziesięcioleciem historii Rzymu Liwiusza*. Warszawa 1993, s. 41.

³ Mówiąc o początku XX w., nie myślę o roku 1901. Zgadzam się z poglądem wielu historyków, którzy ten okres dziejów określają mianem „najkrótszego stulecia”. Przedstawiciele ideologii millenarystycznych, głoszący triumf Związku Radzieckiego czy też III Rzeszy, i przedstawiciele systemów totalitarnych, mających urzeczywistnić te dążenia, sytuują wiek XX pomiędzy latami 1914–1991. Por. W. Bartczak: *Wiek koryfeusza, wiek kaznodziejów*. „Gazeta Wyborcza” z 5–6 kwietnia 2003.

⁴ Dokładnie przebieg wyborów prezydenckich w 1922 r. w Polsce opisuje między innymi: A. Próchnik: *Pierwsze piętnastolecie Polski niepodległej*. Warszawa 1983, s. 122–137.

Mimo iż losy obu państw w XX wieku potoczyły się podobnie (w latach 1939–1945 ucierpiały na skutek ekspansjonistycznych działań III Rzeszy, po II wojnie światowej znalazły się w radzieckiej strefie wpływu i realizowano w nich socjalistyczny model rozwoju, w roku 1989 oba państwa powróciły na drogę rozwoju demokratycznego), to jednak nie można tego powiedzieć o instytucji prezydenta. O ile bowiem w Czechosłowacji utrzymała się ona bez przerwy, aż do momentu, gdy to państwo przestało istnieć w dniu 1 stycznia 1993 roku, o tyle w Polsce w dobie socjalizmu instytucję jednoosobowej głowy państwa zastąpiono głową państwa typu zbiorowego. Przywrócenie instytucji prezydenta w 1989 roku było rezultatem rozmów przy „okrągłym stole”, rozpoczynających proces demokratyzowania systemu.

W 1992 roku w wyborach parlamentarnych w Czechosłowacji zwyciężyły ugrupowania polityczne, które nie były zdecydowane bronić za wszelką cenę wspólnego państwa Czechów i Słowaków. W Czechach zwyciężskim obozem okazała się Obywatelska Partia Demokratyczna, na której czele stał Václav Klaus, z kolei w Słowacji zwycięzcą okazał się Ruch na rzecz Demokratycznej Słowacji, którego przywódcą był Vladimír Mečiar. Obu polityków różniło podejście do idei wspólnego państwa Czechów i Słowaków. Václav Klaus optował za koncepcją racjonalnej federacji albo likwidacją wspólnego państwa, Vladimír Mečiar zaś lansował ideę konfederacji z ciążeniem ku niezależności. Owa sprzeczność była przyczyną podjęcia działań prowadzących do rozpadu państwa⁵. Było to dosyć nietypowe rozwiązanie, zwłaszcza w kontekście procesów integracyjnych, które w tym czasie nasilały się już w Europie. Tak też zresztą odbierała to niemała część społeczeństwa w byłej Czechosłowacji.

Sam proces rozpadu federacji trwał stosunkowo krótko. W dniu 25 listopada 1992 roku Zgromadzenie Federalne przyjęło ustawę o podziale federacji. Oznaczało to, że od 1 stycznia 1993 roku znikła z mapy świata Czeska i Słowacka Republika Federacyjna, a w jej miejsce pojawiły się dwa nowe podmioty prawa międzynarodowego: Republika Czeska i Republika Słowacka. Oba państwa rozpoczynały swoje funkcjonowanie, mając już uchwalone konstytucje. Konstytucja Republiki Słowackiej została uchwalona przez Słowacką Radę Narodową w dniu 1 września 1992 roku, z kolei Czesi swoją ustawę zasadniczą przyjęli w dniu 16 grudnia 1992 roku.

W obu tych państwach, a także w Polsce jedną z najważniejszych centralnych instytucji państwowych jest prezydent. Warto w związku

⁵ *Konstytucja Republiki Czeskiej z 16 grudnia 1992 r.* Tłum. i wstęp M. Kruk. Warszawa 1994, s. 21.

z tym przyjrzeć się bliżej tej instytucji, a w szczególności zwrócić uwagę na jej rolę, znaczenie i pozycję ustrojową w świetle tradycyjnych modeli rządów.

Miejsce, rola i znaczenie instytucji prezydenta w tradycyjnych modelach rządów

W jednym z najpopularniejszych podziałów państw współczesnych zakłada się istnienie państw demokratycznych i niedemokratycznych. Ze względu na przedmiot niniejszego opracowania, mówiąc o tradycyjnych modelach, należy je odnieść do pierwszej z wymienionych grup krajów. Jednocześnie należy pamiętać, iż zdefiniowanie terminu „demokracja” nie jest proste. Swym zasięgiem obejmuje on tak szeroki zakres spraw, że nie sposób w jednej definicji zawrzeć wszystkich informacji charakteryzujących to, co określamy mianem demokracji. Autorzy badający zjawisko demokracji wskazują najczęściej na jedną bądź kilka cech, które uważają za najbardziej istotne dla zrozumienia tego zjawiska. Witold Brodziński przytacza cztery znaczenia demokracji:

- władza ludu, narodu, społeczeństwa,
- forma ustroju politycznego, w którym uznaje się wolę większości obywateli za źródło władzy,
- synonim praw i wolności obywatelskich,
- ustrój społeczno-gospodarczy zapewniający powszechny i możliwie równy udział obywateli we własności i zarządzaniu narodowym majątkiem produkcyjnym⁶.

Po II wojnie światowej pod wpływem austriackiego uczonego Josepha Schumpetera pojawiły się oprócz normatywnych teorii demokracji teorie empiryczne, których autorzy podjęli próbę odpowiedzi na pytanie: Czym naprawdę jest współczesna demokracja? Joseph Schumpeter stwierdził, że jest ona „takim rozwiązaniem instytucjonalnym dochodzenia do decyzji politycznych, w którym jednostki uzyskują moc decydowania poprzez walkę konkurencyjną o głosy wyborców”⁷.

⁶ Cyt. za: W. Brodziński: *System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w projekcie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. W: *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*. Red. M. Domagała. Warszawa 1997, s. 35.

⁷ J. Schumpeter: *Kapitalizm, socjalizm, demokracja*. Warszawa 1995, s. 336–337.

Szczególne miejsce w koncepcji demokracji autorstwa Josepha Schumpetera zajmują wybory. Demokracja jest więc systemem rządów, w którym władzę sprawują przedstawiciele społeczeństwa wybrani w wolnych, rywalizacyjnych wyborach. Poprzestawanie, w definiowaniu demokracji, na problemie wyborów jest przez niektórych autorów określane mianem podejścia minimalistycznego⁸. Poza kwestią wyborów wskazują oni jeszcze na problem działania i odpowiedzialności rządzących. Giovanni Sartori zwraca uwagę na to, iż demokracja jest procedurą nadawania władzy ludowi oraz „zapewnia uwrażliwienie przywódców” na opinie ludu⁹.

Przedstawione definicje demokracji, które określić można mianem empirycznych, opisowych, instytucjonalnych czy proceduralnych, mają o wiele większą wartość poznawczą niż definicje idealistyczne. Dostarczają one „analitycznej precyzji i empirycznych odniesień”, dzięki czemu pojęcie „demokracja” stało się użyteczne. Empiryczne teorie demokracji pojawiły się, by wyjaśnić naturę instytucji demokratycznych, sposoby ich funkcjonowania, a także przyczyny powodujące ich rozwijanie się i upadanie¹⁰. Teorie te mają więc wyjaśnić, czym demokracja jest, a nie, czym być powinna.

Wśród modeli empirycznych znaczące miejsce zajmują koncepcje instytucjonalne, a najbardziej znana jest koncepcja demokracji parlamentarnej i prezydenckiej. Oprócz tych „czystych” modeli pojawiła się forma mieszana, która określana jest najczęściej jako półprezycjonalizm lub semiprezycjonalizm. Podstawowymi zmiennymi tej koncepcji, stanowiącymi kryterium podziału, są: struktura wewnętrzna egzekutywy, czas trwania jej pełnomocnictw oraz jej odpowiedzialność za podejmowane działania¹¹.

System parlamentarny

System parlamentarny jest typem rządów charakterystycznym w szczególności dla państw europejskich¹². Zrodził się on w rezulta-

⁸ S.P. Huntington: *Trzecia fala demokratyzacji*. Warszawa 1995, s. 19.

⁹ G. Sartori: *Teoria demokracji*. Warszawa 1994, s. 198.

¹⁰ S.P. Huntington: *Trzecia fala...*, s. 16–17.

¹¹ A. Antoszewski: *Współczesne teorie demokracji*. W: *Studia z teorii polityki*. T. 2. Red. A.W. Jabłoński i L. Sobkowiak. Wrocław 1998, s. 25.

¹² Kolebką parlamentaryzmu jest Wielka Brytania.

cie reformowania ustroju monarchicznego. Proces ten polegał na ograniczaniu władzy monarchy, która stopniowo była przekazywana ministrom mającym poparcie większości parlamentarnej. W ten sposób powstała dualistyczna egzekutywa. Wewnątrz władzy wykonawczej przyjęto zaś zasadę politycznej odpowiedzialności ministrów przed parlamentem – wraz z jednoczesną akceptacją zasady nieodpowiedzialności politycznej głowy państwa (wówczas monarchy).

Klasyczny model rządów parlamentarno-gabinetowych charakteryzuje się dominacją parlamentu w relacjach z innymi organami państwowymi¹³, co wynika z faktu, że jest on jedynym organem władzy na szczeblu centralnym, który powoływany jest w wyborach powszechnych, a możliwość oparcia się na mandacie otrzymanym od narodu jest zawsze bardzo ważnym argumentem na rzecz dominacji w demokratycznym systemie politycznym. Wprawdzie Juan J. Linz twierdzi, że „w systemie parlamentarnym może istnieć prezydent wybierany w powszechnych wyborach bezpośrednich”¹⁴, jednakże wydaje się, że bardziej charakterystyczny dla klasycznego systemu parlamentarnego jest wybór prezydenta przez organ przedstawicielski (parlament). W przeciwnym razie może się bowiem zdarzyć, że prezydent będzie usiłował wpływać na realizowaną przez rząd politykę, powołując się przy tym na fakt, że otrzymał mandat bezpośrednio od narodu. To z kolei może wpływać na odejście od „czystego” parlamentaryzmu na rzecz jakiegoś modelu rządów mieszanych, zresztą bardzo popularnego po II wojnie światowej za sprawą francuskiej myśli konstytucyjnej. Poza tym bardzo trafne wydaje się spostrzeżenie francuskiego konstytucjonalisty i politologa Maurice’a Duvergera przytoczone przez Pawła Sarneckiego, że „Nie wybiera się prezydenta w głosowaniu powszechnym, aby otwierał wystawy chryzantem, ale po to, aby faktycznie działał”¹⁵.

Jedną z charakterystycznych cech systemu parlamentarnego jest istnienie dualistycznej egzekutywy składającej się z głowy państwa i rządu¹⁶. Prezydent jako głowa państwa nie ponosi odpowiedzialno-

¹³ W przypadku parlamentów dwuizbowych wiodącą rolę w tym zakresie przypisuje się zazwyczaj izbie niższej pochodzącej z wyborów powszechnych i bezpośrednich.

¹⁴ J. J. Linz: *Zagrożenia systemu prezydenckiego*. „Res Publica” 1990, nr 12, s. 32.

¹⁵ Cyt. za: P. Sarnecki: *Prezydent Republiki w rozwiązaniach konstytucyjnych państw Europy Środkowo-Wschodniej*. W: *Konstytucyjne systemy rządów...*, s. 415.

¹⁶ W literaturze przedmiotu zwraca się uwagę na trend pojawiający się we współczesnym parlamentaryzmie, a polegający na umacnianiu jednostkowej władzy i zaniżaniu dualizmu wewnątrz władzy wykonawczej. Podkreśla się przy tym silnie zaakcentowane przywództwo pierwszego ministra w łonie egzekutywy. Zob. W. Brodziński: *System parlamentarno-gabinetowy*. W: *Konstytucyjne systemy rządów...*, s. 40.

ści politycznej przed parlamentem. Wiąże się to z faktem, że nie sprawuje on bezpośrednio funkcji rządzenia. Jego rola ogranicza się w zasadzie do funkcji ceremonialnych i symbolicznego reprezentowania państwa. Nie oznacza to jednak, że we wszystkich państwach z parlamentarnym systemem rządów funkcjonuje model „biernego” prezydenta. W większości konstytucji tych państw przewiduje się, że w momentach kryzysów politycznych głowa państwa będzie pełniła funkcję arbitra, który siłą swego autorytetu doprowadzi do normalnego funkcjonowania wszystkich organów państwowych¹⁷.

Z kolei rząd ponosi odpowiedzialność za swoją działalność, a realizowana ona jest przed parlamentem. Egzystencja rządu zawsze zależy od poparcia większości parlamentarnej, a więc od określonej konfiguracji sił politycznych, jaka ukształtowała się w wyniku wyborów parlamentarnych i przetargów międzypartyjnych¹⁸. Jeżeli nawet głowie państwa powierzone zostanie prawo wskazywania kandydata na premiera, to zawsze musi się ona liczyć z układem sił w parlamencie. Wynika z tego, że rola prezydenta przy powoływaniu gabinetu jest w zasadzie tylko symboliczna.

Należy podkreślić, że w systemie parlamentarno-gabinetowym dominacja legislatywy nie jest bezgraniczna. Elementem, który wprowadza swego rodzaju równowagę w relacjach między legislatywą i egzekutywą, a zarazem decyduje o pewnej stabilności systemu politycznego, jest możliwość rozwiązania parlamentu przez organy władzy wykonawczej¹⁹. Przepisy w tej materii są zazwyczaj bardzo szczegółowe i muszą zaistnieć odpowiednie przesłanki, aby prezydent mógł podjąć decyzję o rozwiązaniu parlamentu.

Reasumując, po pierwsze, dochodzimy do wniosku, że w systemie parlamentarnym rząd musi zawsze korzystać z poparcia większości parlamentarnej, by mógł sprawować władzę. Po drugie, egzekutywa jest w stanie rozwiązać organ władzy ustawodawczej i zarządzić przedterminowe wybory. W związku z tym trafne wydaje się spostrzeżenie, że system parlamentarny to system wzajemnej zależności²⁰, w którym pojęcie separacji władz jest pojęciem obcym. Między legislatywą i egze-

¹⁷ S. Gebethner: *System rządów parlamentarno-gabinetowych, system rządów prezydenckich oraz rozwiązania pośrednie*. W: *Konstytucyjne systemy rządów...*, s. 90–91.

¹⁸ A. Antoszewski: *Instytucjonalne uwarunkowania procesu decyzyjnego*. W: *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Red. A. Antoszewski i R. Herbut. Wrocław 1997, s. 277.

¹⁹ S. Gebethner: *System rządów...*, s. 84.

²⁰ A. Stepan, C. Skach: *Modele konstytucyjne a umacnianie demokracji (Parlamentaryzm – system prezydencki)*. „Państwo i Prawo” 1994, z. 4, s. 29–30.

kutywą dostrzegamy bowiem system zróżnicowanych powiązań – od organizacyjnych po personalne. Najbardziej widoczny ich przykład stanowi to, że ministrowie bardzo często są członkami parlamentu.

Nie ma wątpliwości co do tego, że w systemie parlamentarnym pozycja i znaczenie prezydenta w jego relacjach z innymi organami państwowymi są słabe. Zasadniczą przesłanką decydującą o tym jest niechęć do powierzania jednostce zbyt dużego obszaru władzy. Twórcy systemu parlamentarnego opowiadają się za tym, by najważniejsze decyzje państwowe były podejmowane przez organy kolegialne.

Parlamentaryzm znalazł zastosowanie w wielu państwach świata. W związku z tym nie należy się dziwić, iż dostrzegalne są nieraz znaczne różnice w rozwiązaniach na poziomach instytucjonalnym i proceduralnym w poszczególnych krajach²¹.

System prezydencki

System prezydencki ukształtował się pod koniec XVIII wieku w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej. Tam też jest on z powodzeniem stosowany do dnia dzisiejszego. Wprawdzie próbowano ten model rządów zastosować w wielu krajach (szczególnie na kontynencie amerykańskim), ale zazwyczaj ewoluował on w stronę systemu autokratycznego. Poza USA prezydencki system rządów przetrwał przez dłuższy czas tylko w Chile, jednak w 1973 roku doszło w tym kraju do wojskowego zamachu stanu, w czego efekcie nastąpił odwrót od demokracji i rozpoczęły się rządy junty wojskowej pod przywództwem Augusto Pinocheta.

U podstaw systemu prezydenckiego leży rygorystyczne przestrzeganie teorii podziału władzy rozwiniętej przez Monteskiusza²². Przeja-

²¹ O odmiennościach parlamentaryzmu brytyjskiego, włoskiego, skandynawskiego i innych szerzej piszą: A. A n t o s z e w s k i, R. H e r b u t: *Systemy polityczne współczesnego świata*. Gdańsk 2001, s. 314–319.

²² Profesor Ryszard M. Małajny polemizuje ze stereotypem panującym wśród konstytucjonalistów, mówiącym, że teoria podziału władzy została sformułowana przez Monteskiusza. Uważa on, że już sto lat wcześniej, w okresie rewolucji burżuazyjnej w Anglii w latach 1640–1660, mówiono o relacjach między egzekutywą a legislatywą. Z kolei rola Monteskiusza polegać miała na rozwinięciu teorii dwupodziału w teorię trójpodziału władzy. Zob. R.M. Małajny: *Dyskusja*. W: *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*. Red. W. Skrzydło, R. Mojak. Lublin 1998, s. 93.

wia się to w separacji władzy ustawodawczej i wykonawczej, przy czym ta druga ma charakter monolityczny, gdyż prezydent jest zarówno głową państwa, jak i szefem rządu. Wspomniana separacja władz ma miejsce na dwóch płaszczyznach:

- na płaszczyźnie organizacyjnej, co wiąże się z: odrębnymi wyborami prezydenta i parlamentu, zakazem łączenia funkcji deputowanego i członka gabinetu czy niemożliwością przedterminowego rozwiązania parlamentu;
- na płaszczyźnie funkcjonalnej, oznacza to autonomię parlamentu w dziedzinie tworzenia prawa oraz prezydenta w zakresie jego wykonywania.

Poza tym nie ma mechanizmu kontroli prezydenta przez parlament²³.

Podstawową instytucją państwową w omawianym systemie rządów jest prezydent, określany mianem głowy państwa. Stoi on na czele aparatu administracyjnego. Inaczej niż w systemie parlamentarnym prezydent dysponuje wszystkimi kompetencjami zarezerwowanymi dla egzekutywy oraz bezpośrednio wykonuje funkcje rządzenia. Głowa państwa jednoosobowo decyduje o składzie personalnym administracji rządowej. O tym, jak bardzo niezależna od legislatury jest prezydencka administracja, świadczy fakt, że jej członkowie po zakończeniu swojej misji najczęściej znikają ze sceny politycznej, podczas gdy w systemie parlamentarnym zazwyczaj ponownie rozpoczynają pracę w organach ustawodawczych.

Prezydent nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed jakimkolwiek organem państwowym. Wynika to, po pierwsze, z faktu przyjęcia wspomnianej zasady separacji władz, a po drugie, z przekonania, iż żadna instytucja nie może podważyć decyzji narodu, który powierzył konkretnej osobie pełnienie najważniejszej funkcji w państwie. Jeśli zestawimy szeroki zakres uprawnień prezydenckich z faktem, że za swe urzędowe decyzje nie ponosi on odpowiedzialności, to okazuje się, że w rękach jednej osoby skupia się znaczna część władzy państwowej. Dlatego też istnieje duże ryzyko, że system prezydencki przekształci się w system autokratyczny. Wojciech Sokolewicz wskazuje, że „ustrój państwowy sytuujący w centrum władzy prezydenturę może [...] otworzyć drogę ku personalnej władzy autokratycznej, sprawowanej ponad parlamentem i ponad partiami [...], pozostawiony bez należytej kontroli prezydent wykazuje tendencję do mniejszego szacunku dla konstytucji i reguł gry politycznej związanych z samą

²³ A. Antoszewski: *Instytucjonalne uwarunkowania...*, s. 280–281.

istotą konstytucjonalizmu”²⁴. Należy jednak zdawać sobie sprawę z tego, że w systemach prezydenckich funkcjonują pewne mechanizmy mające zabezpieczać system polityczny przed ewoluowaniem w kierunku autokratyzmu. W Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej są to: możliwość pełnienia urzędu prezydenta tylko przez dwie kadencje, obowiązywanie senackiego prawa do „rady i zgody” na nominacje prezydenckie, procedura impeachmentu, niezależność sądownictwa. Z kolei w Chile pewną zaporą dla rozwoju władzy wykonawczej w niepożądanym kierunku była Contraloria – instytucja kontrolująca wydatki rządowe i zgodność wydawanych przez rząd dekretów z aktami prawnymi wyższego rzędu²⁵. Poza tym należy jednoznacznie podkreślić, że system prezydencki ma największą szansę powodzenia tylko w państwach o ustabilizowanym systemie demokratycznym i w społeczeństwie, w którym kultura polityczna jest na najwyższym stopniu rozwoju.

W systemie prezydenckim bardzo ważny problem stanowi prawo do występowania w imieniu narodu. Rzecz w tym, czy prawo to jest domeną prezydenta, czy parlamentu. Niebłahy to problem, zwłaszcza w sytuacji, gdy większość ciała ustawodawczego reprezentuje odmienną opcję polityczną niż prezydent. Zarówno głowa państwa, jak i parlamentarzyści dysponują mandatem otrzymanym od narodu i dlatego nie ma żadnej demokratycznej zasady, na podstawie której można by ten problem rozwiązać²⁶.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że prezydencki system rządów jest raczej sztywny, podczas gdy parlamentaryzm zawiera w sobie pewną elastyczność wobec procesów politycznych. Owa sztywność prezydenckalizmu może się jednak okazać znakomitą ochroną przed niepewnością i niestabilnością polityczną, na które są szczególnie narażone systemy parlamentarne²⁷, czego świetny przykład stanowią Włochy.

Mimo to jednak parlamentaryzm jest uznawany za system korzystniejszy dla młodych demokracji właśnie ze względu na ową elastyczność. Przejawia się ona między innymi w funkcjonowaniu takich mechanizmów, jak: niepowoływanie rządu, który nie posiada poparcia większości parlamentarnej; dymisja gabinetu, który utracił zaufa-

²⁴ W. Sokolewicz: *Korzystanie z obcych wzorów przy projektowaniu nowej konstytucji: Konieczność czy możliwość*. W: *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*. Gdańsk 1993, s. 36–37; cyt. za: A. Pułło: *System prezydencki*. W: *Konstytucyjne systemy rządów...*, s. 76.

²⁵ J.J. Linz: *Zagrożenia systemu...*, s. 33–34.

²⁶ Ibidem, s. 32.

²⁷ S. Gebethner: *System rządów...*, s. 86.

nie parlamentu; możliwość rozpisania przedterminowych wyborów parlamentarnych; możliwość powołania ponadpartyjnego rządu ekspertów. Zwraca się również uwagę na czynnik personalny. W systemach parlamentarnych politycy pozostają na scenie politycznej przez wiele lat, podczas gdy w prezydenjalizmie następuje po wyborach wymiana niemal całego aparatu urzędniczego²⁸. Jest to jeden z tych elementów, który mógłby okazać się zgubny dla młodych demokracji.

System półprezydencki

W XX wieku pojawiły się systemy rządów oparte na modelu łączącym w sobie elementy charakterystyczne dla parlamentaryzmu i prezydenjalizmu. Dlatego też sytuuje się je zawsze pomiędzy tymi modelami ustrojowymi. Wewnętrzna różnorodność nowych systemów ustrojowych spowodowała, że na ich określenie używa się różnych nazw. Najczęściej mówi się o „systemie półprezydenckim”, ale niejednokrotnie można się spotkać z określeniem „system mieszany” czy „system premierowsko-prezydencki”²⁹. W praktyce najlepszym przykładem wykorzystania modelu półprezydenckiego jest V Republika Francuska po reformie konstytucyjnej z 1962 roku³⁰. Zasadne w związku z tym wydaje się oparcie rozważań na temat tego modelu rządów na przykładzie Francji.

W systemie półprezydenckim, podobnie jak w systemie parlamentarnym, funkcjonuje dwuczłonowa egzekutywa, przy czym zarówno prezydent, jak i rząd dysponują samodzielnym zakresem władzy. Prezydent pochodzi z wyborów powszechnych, a ponadto nie ponosi przed parlamentem odpowiedzialności politycznej za swoje akty. Należy podkreślić, że za część aktów prezydenckich tę odpowiedzialność ponoszą ministrowie, którzy je kontrasygnują. Jednakże prezydent dysponuje też uprawnieniami, które nie wymagają kontrasygnaty ministrów. We Francji do grupy prezydenckich prerogatyw należą między

²⁸ A. Antoszewski, R. Herbut: *Systemy polityczne...*, s. 319–320.

²⁹ M. Shugart, J. Carey: *Prezydenci i zgromadzenia przedstawicielskie w prezydenckich systemach sprawowania władzy*. W: *Władza i społeczeństwo*. T. 2: *Antologia tekstów z zakresu socjologii polityki*. Wybór i oprac. J. Szczupaczyński. Warszawa 1998, s. 86.

³⁰ Reforma ta wprowadziła zasadę wyboru prezydenta w głosowaniu powszechnym.

innymi: prawo rozwiązania Zgromadzenia Narodowego, mianowanie i odwołanie premiera, wprowadzenie stanu wyjątkowego i rozpisywanie referendum. Oznacza to, że znaczny zakres władzy prezydenckiej znajduje się poza kontrolą jakiegokolwiek instytucji państwowej. Ewentualne błędy i nadużycia głowy państwa są weryfikowane przez wyborców w czasie najbliższej elekcji prezydenckiej. Przed owymi błędami i nadużyciami chronią również mechanizmy ustrojowe podobne do tych, które spotykamy w systemach parlamentarnych.

Wśród wielu prerogatyw głowy państwa w systemie semiprezydenckim ważne miejsce zajmuje prawo wyboru premiera. Prezydent dysponuje przy tym zupełną swobodą, ponieważ twórcy konstytucji V Republiki zrezygnowali z wyraźnego wymogu uzyskania przez rząd parlamentarnego votum zaufania. Nie zmienia to jednak faktu, że rząd ponosi odpowiedzialność parlamentarną, co zmusza prezydenta do dostosowania swojej decyzji personalnej do układu sił w parlamencie. Artykuł 49 Konstytucji V Republiki Francuskiej z 1958 roku stanowi bowiem, że „premier, po konsultacji z Radą Ministrów, może deklorować odpowiedzialność rządu w stosunku do Zgromadzenia Narodowego w kwestiach dotyczących programu rządu lub w zakresie jego ogólnej polityki”³¹. Rola prezydenta w wyborze premiera zależy jednakże w dużym stopniu od układu sił politycznych w parlamencie i stosunków łączących prezydenta z większością parlamentarną. Pozycja prezydenta wzrasta w momencie, kiedy siłą dominującą w parlamencie jest obóz polityczny, z którego wywodzi się głowa państwa. Wówczas może on powołać na stanowisko premiera „swojego człowieka” i zostanie to zaakceptowane przez jego partię, gdyż on jest jej przywódcą. Z kolei w okresie *cohabitation* mianowanie premiera spoza partii bądź koalicji dominującej w parlamencie miałyby się z celem. Teoretycy, rozważając ewentualne zachowanie się prezydenta w drugim z przedstawionych przypadków, doszli do wniosku, że prezydencka wolność w sferze wyboru premiera, wzmocniona jego statusem przedstawiciela suwerenności narodu, jest decydująca. Natomiast ewentualna nominacja premiera na przekór większości parlamentarnej podlega osądowi tej ostatniej w formie odebrania rządowi zaufania³². Konstytucja bowiem stanowi, że „Zgromadzenie Narodowe pociąga rząd do odpowiedzialności poprzez głosowanie votum nieufno-

³¹ Cyt. za: R.R. L u d w i k o w s k i: *Prawo konstytucyjne porównawcze*. Toruń 2000, s. 249.

³² Por. E. P o p ł a w s k a: *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*. Warszawa 1995, s. 161.

ści [...]” (art. 49) i „W wypadku, gdy Zgromadzenie Narodowe uchwali wniosek nieufności bądź jeśli odrzuci program lub deklarację o ogólnej polityce rządu, premier winien przedłożyć prezydentowi republiki dymisję rządu” (art. 50)³³.

Jak bardzo kontekst sytuacyjny wpływa na pozycję prezydenta, ukazują uprawnienia wymagające kontrasygnaty. W przypadku rządu premiera, który wywodzi się z tej samej partii co prezydent, kontrasygnata stanowi czystą formalność. Gdy jednak nadejdzie okres *cohabitation*, władza prezydencka w tych dziedzinach zostaje ograniczona do minimum.

Okazuje się więc, że w sytuacji, gdy istnieje polityczna zgodność rządu i prezydenta, głowa państwa staje się najważniejszą instytucją w systemie organów państwowych³⁴. Jednakże w sytuacji, gdy większość parlamentarna jest w opozycji do prezydenta, przestaje on być najważniejszą siłą polityczną w państwie na rzecz premiera. Sytuacja *cohabitation* pokazuje zasadniczy sens konstrukcji prawnej urzędu głowy państwa w systemie semiprezydenckim. Dowodzi ona, że bez realnej siły politycznej w parlamencie rozległe uprawnienia prezydenta okazują się mało wartościowe, a nawet bezwartościowe. Nie jest jednak do końca tak, że rząd utworzony przez partię lub koalicję opozycyjną względem prezydenta może zupełnie pozbawić głowę państwa realnej władzy. Pamiętać bowiem należy, że prezydent dysponuje jeszcze kompetencjami, które, używając terminologii wojskowej, można by nazwać „ciężką artylerią”. Do grupy tej należą: żądanie ponownego rozpatrzenia ustaw, odmowa podpisania rozporządzeń rządu, rozwiązanie parlamentu czy poddanie jakiejś sprawy pod referendum.

Mówiąc o systemach półprezydenckich, należy mieć świadomość, że znacznie się one między sobą różnią. Są bowiem wyrazem poszukiwań modelu idealnego, stąd też w państwach, gdzie znalazł on zastosowanie, kładzie się akcenty na różne kwestie. Duże znaczenie ma w tym względzie między innymi specyfika danego kraju.

³³ Cyt. za: ibidem, s. 163.

³⁴ Roman Graczyk twierdzi nawet, że w takiej sytuacji Francja staje się państwem z najsilniejszą władzą prezydencką. Nazywa on taki ustrój „super-prezydenckim”. Zob. R. G r a c z y k: *Konstytucja dla Polski. Tradycje, doświadczenia, spory*. Kraków 1997, s. 58.

Tradycyjne modele rządów a specyficzne warunki w państwach Europy Środkowo-Wschodniej

W odróżnieniu od państw zachodnioeuropejskich czy też Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, gdzie system demokratyczny w wyniku długotrwałej ewolucji ma już postać skonsolidowaną, w Polsce, Czechach i Słowacji procesy demokratyzacyjne rozpoczęły się dopiero w 1989 roku³⁵. Owa różnica musi zostać uwzględniona przy okazji analizowania przyczyn wykorzystania danego modelu rządów w interesujących nas państwach.

Przykład demokracji zachodnioeuropejskich dowodzi, że proces budowy systemu demokratycznego jest bardzo złożony i z tego względu długotrwały. Nie wystarczy bowiem dokonanie nowelizacji czy też zmiany istniejącej konstytucji oraz wprowadzenie demokratycznych metod wyłaniania organów państwowych, by stwierdzić, że doszło do urzeczywistnienia demokracji w danym państwie. Nie tylko zmiany normatywne stanowią podstawę budowy systemu demokratycznego. Nie możemy pomijać między innymi tak ważnych sfer, jak: kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego czy budowa gospodarki wolnorynkowej³⁶.

Potwierdza to praktyka ustrojowa w analizowanych przez nas państwach. Przede wszystkim na przykładzie Czech i Słowacji możemy stwierdzić, że w miarę szybkie uchwalenie demokratycznych ustaw zasadniczych wcale nie oznaczało zakończenia procesu demokratyzacji w tych państwach. Zwłaszcza sytuacja polityczna w tym drugim państwie dowiodła, że mimo istnienia demokratycznych podstaw normatywno-proceduralnych zwycięstwo demokracji wcale nie jest przesądzone. W połowie lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku w Słowacji system demokratyczny został wręcz zagrożony. Działalność ówczesnego premiera tego państwa Vladimíra Mečiara i jego obozu politycznego dostarczyła wielu argumentów na rzecz stwierdzenia, że w Słowacji pojawiły się elementy charakterystyczne dla odrotu od demokracji w kierunku państwa autokratycznego. Wszystko to działo się z wykorzystaniem zjawisk typowych dla tak zwanej demokracji populistycznej.

³⁵ Nie należy oczywiście zapominać, że w okresie międzywojennym na terytorium Polski i Czechosłowacji funkcjonowała demokracja.

³⁶ J. Ciapała: *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*. Warszawa 1999, s. 379.

Sytuacja w Słowacji w połowie lat dziewięćdziesiątych minionego stulecia potwierdza, że ważną sprawą dla budowy demokracji jest kształtowanie się społeczeństwa obywatelskiego. Jego istnienie jest równie konieczne dla demokracji, jak istnienie demokratycznych źródeł prawa. Z kolei polska rzeczywistość po 1989 roku ukazała nam, że procesy demokratyczne mogą być realizowane nawet wówczas, gdy nie uchwalono jeszcze pełnego tekstu nowej konstytucji. Nowelizowana z uwzględnieniem zasad demokratycznych ustawa zasadnicza, mająca swoje korzenie w poprzednim systemie, może być również dobrym fundamentem demokratyzacji systemu politycznego.

Wybór określonego modelu rządów w danym państwie jest jednoznaczny z akceptacją konkretnej pozycji ustrojowej, roli i znaczenia instytucji prezydenta. Przyjęcie danej koncepcji jest uzależnione od wielu czynników, przy czym niektóre z nich są charakterystyczne na przykład tylko dla państw Europy Środkowo-Wschodniej. Stąd też wypada je omówić, aby lepiej zrozumieć, dlaczego taki, a nie inny model rządów stał się w Polsce, Czechach i Słowacji podstawą budowy wzajemnych relacji między centralnymi organami państwowymi.

Po ponad dziesięciu latach przemian demokratycznych we wskazanych państwach możemy stwierdzić, że wzajemne relacje organów władzy ustawodawczej i wykonawczej zostały oparte na zasadach charakterystycznych dla parlamentarnego systemu rządów. Biorąc pod uwagę pojawiające się w literaturze opinie na temat przydatności konkretnego modelu rządów dla rozwoju młodych demokracji, powinniśmy zdać sobie sprawę z tego, że tak naprawdę nie można w jednoznaczny sposób stwierdzić, czy najlepszym rozwiązaniem dla młodych demokracji jest parlamentaryzm czy prezydencałizm. Mimo iż ustrojodawcy w Polsce, Czechach i Słowacji wybrali parlamentarny model rządów, to jednak część autorów wskazuje na zalety systemu prezydenckiego i w nim upatruje źródła stabilności i sprawnego przechodzenia do systemu demokratycznego. Taki pogląd reprezentuje między innymi Stefan Bratkowski, pisząc, że system prezydencki jest „idealnym rozwiązaniem dla młodych, niedojrzałych demokracji”³⁷. Stanowisko to spotkało się jednak z krytyką. Jednoznacznie możemy stwierdzić, że o wiele mniej konstytucjonalistów, politologów, a nawet publicystów zajmujących się kwestiami konstytucyjnymi wyraża się pozytywnie na temat przydatności prezydencałizmu w utrwalaniu demokracji w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Wynika to na pewno po części z tego, że ten model rządów funkcjonuje bardzo dobrze tylko w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej, które są

³⁷ Cyt. za: A. Pułło: *System prezydencki...*, s. 75.

uznawane za jedną z największych i najbardziej rozwiniętych demokracji świata. To w zasadniczy sposób odróżnia rzeczywistość amerykańską od tej, z którą mamy do czynienia w byłych europejskich państwach komunistycznych. Pamiętajmy, że system prezydencki, wzorowany na rozwiązaniach amerykańskich, usiłowano wprowadzić w wielu państwach, ale jak podkreślałem, tylko w Chile udało się przez pół stulecia zachować konstytucyjną ciągłość rządów prezydenckich. O tym również nie powinni zapominać orędownicy wprowadzenia prezydenckiego modelu rządów w demokratyzujących się państwach.

Aby stwierdzić, czy wybrany w analizowanych przez nas państwach kierunek ewolucji systemów politycznych jest prawidłowy, musimy zwrócić uwagę na kilka elementów. Warto rozpocząć od tradycji ustrojowej. Podkreślmy, że wykorzystywany obecnie w Polsce, Czechach i Słowacji parlamentarny model rządów był już na tych terenach podstawą funkcjonowania władz centralnych w okresie międzywojennym. W Czechosłowacji w zasadzie od uzyskania niepodległości w 1918 roku aż do opanowania i podziału państwa przez hitlerowskie Niemcy w 1939 roku parlamentaryzm stanowił podstawę wzajemnych relacji legislatywy i egzekutywy. Zauważmy, że system polityczny Czechosłowacji w okresie międzywojennym wydawał się stabilny, zwłaszcza w porównaniu z innymi państwami Europy Środkowo-Wschodniej³⁸. Pamięć obywateli Czechosłowacji, a po rozpadzie federacji – Czech i Słowacji, o stabilności i skuteczności rządów parlamentarnych wywarła wpływ na wykorzystanie współcześnie tego modelu rządów.

W Polsce po 1989 roku mieliśmy do czynienia z poszukiwaniem odpowiedniego modelu rządów. Stąd też ustrojodawca nie wskazał tak jednoznacznie na parlamentaryzm, jak mieliśmy z tym do czynienia na obszarze Czech i Słowacji. Element tradycji okazał się w polskiej rzeczywistości słabszy niż w dwóch pozostałych państwach, których dotyczy niniejsze opracowanie. Niemniej jednak musimy pamiętać, że żadna koncepcja nie rodziła się w próżni. Doświadczenia znane z historii są ważnym materiałem, z którego korzysta się przy okazji budowania systemu demokratycznego. Można powiedzieć, że w miarę postępu przemian demokratycznych, polskiemu ustrojodawcy bliżej było do konstrukcji znanych z Konstytucji marcowej z 1921 roku niż do Konstytucji kwietniowej z 1935 roku.

Różnice pomiędzy podejściem do tradycji ustrojowej w Polsce i Czechosłowacji wynikały również z tego, że procesy przemian demokratycznych rozpoczęły się w nich inaczej. W Polsce uzgodnienia

³⁸ Por. J. Tomaszewski: *Czechosłowacja*. Warszawa 1997, s. 32.

„okrągłego stołu” były podstawą przemian, a to oznaczało, że każda ze stron (rządowa czy opozycyjna) będzie starała się zabezpieczyć własne dążenia i interesy. Z kolei w Czechosłowacji władze komunistyczne pod wpływem „aksamitnej rewolucji” ustąpiły miejsca siłom demokratycznym, dzięki czemu te miały większą możliwość decydowania o kierunku przemian.

Zwróćmy uwagę na to, że po rozpadzie bloku państw komunistycznych tylko w Czechosłowacji (i na krótko w Niemieckiej Republice Demokratycznej, do czasu zjednoczenia z Republiką Federalną Niemiec) elity polityczne jednoznacznie opowiedziały się za ustrojem czysto parlamentarnym³⁹ (po rozpadzie federacji ten model znalazł zastosowanie w Czechach i Słowacji). Decydujący wpływ na wybór tego modelu rządów miały pozytywne doświadczenia z okresu międzywojennego. W Czechosłowacji (a od 1993 r. już w dwóch odrębnych organizmach państwowych – Czechach i Słowacji) modelowych rozwiązań poszukiwano we własnej tradycji, podczas gdy w Polsce ze względu na niedostatek pozytywnych doświadczeń we własnej historii trwały poszukiwania i pojawiały się propozycje przyjęcia rozwiązań sprawdzonych już w innych demokracjach skonsolidowanych. Szczególnym zainteresowaniem znawców przedmiotu, zwłaszcza w pierwszym okresie przechodzenia do demokracji, cieszył się ustrój polityczny V Republiki Francuskiej. W pierwszym etapie transformacji systemowej w Polsce zaowocowało to przyjęciem rozwiązań charakterystycznych dla systemu mieszanego (semiprezydenckiego).

Akceptacja wprowadzenia w Polsce rozwiązań charakterystycznych dla tego modelu rządów nie była jednakże powszechna. Co więcej, w miarę upływu czasu jego zwolenników ubywało, a powodem tego był przede wszystkim styl sprawowania urzędu przez Lecha Wałęsę. Wśród zdecydowanych oponentów wykorzystania w Polsce rozwiązań charakterystycznych dla systemu semiprezydenckiego był między innymi Feliks Siemieński⁴⁰. Prowadziło to do coraz większego ograniczania uprawnień prezydenckich, aż w końcu przyjęta w 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej uregulowała wzajemne relacje legislatywy i egzekutywy na podstawie parlamentarnego modelu rządów.

Taki wybór wydaje się właściwszym rozwiązaniem dla młodych demokracji Europy Środkowo-Wschodniej. Przede wszystkim nie nie-

³⁹ M. Shugart, J. Carey: *Prezydenci i zgromadzenia...*, s. 82–83.

⁴⁰ Zob. F. Siemieński: *Czy ustrój Francji może być dla nas wzorem?* „Dziś. Przegląd Społeczny” 1992, nr 8 (23), s. 109.

się on z sobą ryzyka (istniejącego w systemie prezydenckim), że dysponująca znaczną władzą jednostka zdominuje pozostałe organy władzy. W takich państwach, jak Polska, Czechy czy Słowacja istniało zagrożenie nawrotu rządów pierwszego sekretarza partii przewodniej⁴¹. Białoruś jest przykładem, jak jednostka wyposażona w szerokie uprawnienia może doprowadzić do zaprzepaszczenia szansy na wprowadzenie demokratycznych reguł rywalizacji politycznej. Z podobnym zagrożeniem mieliśmy do czynienia w połowie lat dziewięćdziesiątych XX wieku w Słowacji. Wprawdzie w tym kraju prezydent był ostoją demokracji, ale zdobywający coraz większe uprawnienia premier stał się zagrożeniem dla rodzącego się porządku demokratycznego. Są to przykłady pozwalające zrozumieć trafność wyboru ustrojodawców w Polsce, Czechach i Słowacji, którzy zdecydowali się oprzeć rozwiązanie ustrojowe na modelu parlamentarnym.

W byłych państwach komunistycznych, takich jak między innymi Polska czy Czechosłowacja, oprócz partii rządzącej na system partyjny składały się tylko te partie, które nie podważały panującego porządku. Mieliśmy w nich do czynienia z systemami partii hegemonicznej oraz stronnictw sojuszniczych. Proces upadku komunizmu, który rozpoczął się w Europie pod koniec lat osiemdziesiątych XX wieku, był możliwy między innymi dzięki powstaniu w poszczególnych państwach bloku wschodniego masowych ruchów o charakterze forum⁴². W Polsce tego typu organizacją była „Solidarność”, w Czechach – Forum Obywatelskie, a na terenie Słowacji – Społeczeństwo Przeciw Przemocy. Po przejęciu przez te organizacje władzy z rąk komunistów rozpoczął się proces ich fragmentaryzacji i w rezultacie wyłonilo się wiele partii politycznych mających z reguły prawicową lub centroprawicową tożsamość. Biorąc pod uwagę kryterium genezy partii politycznych, musimy pamiętać, że po 1989 roku w analizowanych przez nas państwach nie wszystkie partie wywodziły się z organizacji typu forum. Wyróżnić możemy partie związane z poprzednim reżimem i będące kontynuacją tradycji organizacji tworzących ówczesny system partyjny. Oprócz tego możemy mówić o tak zwanych ugrupowaniach historycznych, czyli nawiązujących do tradycji przedkomunistycz-

⁴¹ Por. S. Gebethner: *Parlamentarne i prezydenckie systemy rządów (Porównawcza analiza politologiczna)*. „Państwo i Prawo” 1994, z. 4–5, s. 32.

⁴² Termin ten wprowadził Klaus von Beyme. Zob. K. von Beyme: *Electoral Unification: The First German Election in December 1990*. „Government and Opposition” 1991, Vol. 26 (2), s. 172; cyt. za: W. Sokół: *Partie polityczne i systemy partyjne krajów postkomunistycznych w okresie transformacji systemowej*. W: *Europa Środkowo-Wschodnia. Region, państwa i społeczeństwa w czasie transformacji*. Red. J.A. Rybczyński. Lublin 2000, s. 81.

nych, oraz o partiach politycznych będących konsekwencją procesów transformacji systemowej⁴³. W związku z tym możemy stwierdzić, że w Polsce, Czechach i Słowacji w okresie przemian polityczno-społeczno-gospodarczych nastąpił rozkwit życia partyjnego. Zanim systemy partyjne w tych państwach zaczęły się krystalizować, mieliśmy do czynienia ze sfragmentaryzowanymi systemami wielopartyjnymi⁴⁴.

Praktyka ustrojowa potwierdza, że w państwach, w których funkcjonuje system wielopartyjny, prezydenccjalizm się nie sprawdza, w przeciwieństwie do systemu parlamentarno-gabinetowego, który niesie z sobą większą nadzieję na zachowanie demokracji. Kombinacja sfragmentaryzowanego systemu partyjnego z prezydenckim systemem rządów prowadzi do trudności w relacjach głowy państwa z parlamentem. Dla prezydenta jest trudne przede wszystkim to, gdy musi stanąć wobec znacznej opozycji w parlamencie. W systemie parlamentarnym znane są zinstytucjonalizowane metody rozwiązywania tego typu sytuacji (m.in. rozpisanie przedterminowych wyborów parlamentarnych albo wyrażenie przez parlament votum nieufności dla rządu)⁴⁵.

System wielopartyjny, który często poddawany jest krytyce, zwłaszcza gdy na scenie politycznej funkcjonuje wiele małych ugrupowań partyjnych, może sprzyjać rozwojowi gospodarczemu i społecznemu państwa, a także trwałości jego instytucji demokratycznych. Do takiego wniosku przekonuje fakt, iż w demokracjach parlamentarnych działa wiele dobrze zorganizowanych partii politycznych, co ułatwia artykulację interesów różnym grupom społecznym. W prezydenccjalizmie z kolei liczba partii politycznych jest z reguły mniejsza, zmiany poszczególnych elit politycznych nie są tak elastyczne, a procesy podejmowania decyzji politycznych – trudniejsze do skorygowania⁴⁶.

⁴³ Por. K.A. Wojtaszczyk: *Partie polityczne w państwie demokratycznym*. Warszawa 1988, s. 129–134.

⁴⁴ O skali rozwoju partii politycznych niech świadczą między innymi przedstawione niżej dane. W wyborach parlamentarnych w Polsce jesienią 1991 r. zarejestrowano 111 komitetów wyborczych. Zob. J. Raciborski: *Polskie wybory. Zachowania wyborcze społeczeństwa polskiego w latach 1989–1995*. Warszawa 1997, s. 38. Na terenie Czech przed wyborami parlamentarnymi w czerwcu 1990 r. zarejestrowanych było prawie 100 partii politycznych. Zob. M. Szczepaniak: *System polityczny Czech*. W: P. Andrzejewski, P. Deszczyński, K. Gołata, M. Szczepaniak: *Europejskie systemy polityczne*. Poznań 1996, s. 117; z kolei w 1996 r. było ich 53. Zob. M. Bankowicz: *System władzy państwowej Czechosłowacji i Czech*. Kraków 1998, s. 209. Słowacki system partyjny tworzy również kilkadziesiąt ugrupowań politycznych. Zob. M. Szczepaniak: *System polityczny Słowacji*. W: P. Andrzejewski, P. Deszczyński, K. Gołata, M. Szczepaniak: *Europejskie systemy...*, s. 130.

⁴⁵ S. Gebethner: *System rządów...*, s. 85.

⁴⁶ Por. J. Ciapała: *Prezydent w systemie ustrojowym...*, s. 383.

Na podstawie doświadczeń państw latynoamerykańskich Juan J. Linz zauważył, że okresy *cohabitation* w systemach prezydenckich wzmagają prawdopodobieństwo pojawienia się przywództwa nieefektywnego, a impas w relacjach egzekutywy z legislatywą nabiera charakteru permanentnego⁴⁷. Pojawienie się tego typu zjawisk w państwach wkraczających na drogę demokracji byłoby szczególnie niebezpieczne dla jej trwałości.

Z przedstawionymi uwagami wiąże się jeszcze jednak kwestia powodująca, że parlamentaryzm uznać należy za model właściwszy dla państw przechodzących transformację ustrojową niż prezydenccjalizm. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że zapewnia on większą ciągłość rządów, która jest mierzona „współczynnikiem powrotu ministrów”, podczas gdy w systemach prezydenckich mamy do czynienia z całościowymi wymianami ekip ministerialnych⁴⁸. Dlatego też w parlamentaryzmie z reguły szybciej są przewyżczane wszelkiego rodzaju kryzysy polityczne. Wystarczy sobie wyobrazić, co oznaczałyby w dzisiejszych realiach próby usunięcia z urzędu prezydentów Polski, Czech i Słowacji. Wywołałyby one niewątpliwie wstrząsy polityczne, które być może zagroziłyby nawet fundamentom demokracji. O wiele groźniejsze byłoby to w sytuacji, gdy w tych państwach mielibyśmy do czynienia z prezydenccjalizmem.

Zwróćmy uwagę także na to, że głowę państwa w systemie prezydenckim można usunąć tylko, stawiając ją w stan oskarżenia (*impeachment*), powoływana bowiem jest ona na stałą kadencję. W związku z tym amerykańscy politolodzy Alfred Stepan i Cindy Skach twierdzą, że demokracje prezydenckie są bardziej podatne na przewrót wojskowy i przez to mniej trwałe⁴⁹. Z kolei w Polsce, Czechach i Słowacji, gdzie podstawą funkcjonowania centralnych organów państwowych jest parlamentaryzm, zmiana na stanowisku premiera czy też wymiana całego rządu nie jest już tak groźna dla funkcjonowania systemu politycznego⁵⁰.

W Polsce, Czechach, a także Słowacji w zasadzie od początku przemian demokratycznych mieliśmy do czynienia z dosyć mocnym dąże-

⁴⁷ J.J. Linz: *The Perils of Presidentialism*. „Journal of Democracy” 1990, Vol. 1, Nr 2, s. 51; cyt. za: A. Antoszewski: *Forma rządu. W: Demokracje Europy Środkowo-Wschodniej w perspektywie porównawczej*. Red. A. Antoszewski. Wrocław 1998, s. 55.

⁴⁸ Por. A. Stepan, C. Skach: *Modele konstytucyjne a umacnianie demokracji (parlamentaryzm – system prezydencki)*. „Państwo i Prawo” 1994, z. 4, s. 37–38.

⁴⁹ Ibidem, s. 33–34.

⁵⁰ Zwracał na to uwagę m.in. S. Gebethner: *Parlamentarne i prezydenckie systemy...*, s. 35.

niem do integracji europejskiej⁵¹. Szczególnie w pierwszym okresie transformacji w społeczeństwach tych państw nurt proeuropejski był modny. Wynikało to przede wszystkim z tęsknoty obywateli za „lepszym światem”. Wśród państw tworzących Unię Europejską zdecydowana większość opiera swoje rządy na modelu parlamentarnym. To jeszcze jednak nie przekonuje o tym, że parlamentaryzm jest najlepszym z możliwych modeli ustrojowych dla państw ubiegających się o członkostwo w Unii Europejskiej. O wiele większe znaczenie ma to w kontekście prób opracowania konstytucji Unii Europejskiej⁵². Podstawowymi organami tejże konfederacji europejskiej byłyby między innymi: Parlament Europejski (składający się z przedstawicieli obywateli państw unii wybieranych w wyborach powszechnych w poszczególnych państwach), Rada Europejska (składająca się z szefów państw albo szefów rządów państw członkowskich oraz z przewodniczącego Komisji Europejskiej) oraz Komisja Europejska (składająca się z członków rządów poszczególnych państw). Zwróćmy uwagę na to, że najważniejsze decyzje mają być podejmowane przez organy kolegialne, a nie przez organ jednoosobowy, jak na przykład głowa państwa. To niewątpliwie wydaje się bliższe rozwiązaniom charakterystycznym dla parlamentarnego modelu rządów. W związku z tym społeczeństwom Polski, Czech i Słowacji, po ich przystąpieniu do Unii Europejskiej, powinno być łatwiej zaakceptować przyszły ustrój wspólnoty, a także znaleźć się w sieci skomplikowanych rozwiązań instytucjonalnych.

Parlamentaryzm czy prezydenccjalizm – próba oceny prezydentury w Polsce, Czechach i Słowacji po 1989 roku

Aby poprawnie zdefiniować funkcjonujący w danym państwie system rządów, a także prawidłowo określić pozycję ustrojową, rolę i znaczenie instytucji prezydenta, należy się skoncentrować na rozwiąza-

⁵¹ Wprawdzie w okresie, gdy premierem Słowacji był Vladimír Mečiar, nastąpiła w tym kraju seria gestów, które wskazywały na to, iż ekipa rządząca nie popiera wejścia Słowacji do Unii Europejskiej, ale od momentu, gdy na czele rządu stanął Mikuláš Dzurinda, ponownie w tym państwie zaczęła zwyciężać opcja zachodnioeuropejska.

⁵² J. Galster: *Projekt konstytucji Unii Europejskiej*. „Państwo i Prawo” 1995, z. 10–11, s. 42.

niach prawno-proceduralnych. Mając świadomość wielkiego znaczenia czynnika normatywnego, nie można zapominać o tym, że nie jest to jedyny element, który powinno się brać pod uwagę w analizie politycznej. Uwzględnienie wyłącznie tego czynnika nie rozstrzyga bowiem w sposób ostateczny o tym, jaką pozycję ustrojową będzie miał prezydent oraz w jakim kierunku będzie ewoluował system rządów. O kierunku owej ewolucji decyduje jeszcze wiele innych czynników, które należy brać pod uwagę, by nie popaść w swoisty determinizm prawniczy. Stanisław Gebethner zwraca uwagę na to, że prawnicy analizujący problemy ustrojowe skupiają się właśnie na strukturach normatywnych i pomijają to, co socjologowie i politolodzy nazywają elementem behawioralnym. Wskazuje on, że ludzie działają w ramach wyznaczonych przez prawo, ale jednocześnie dla danej kultury politycznej istotne znaczenie mają podstawowe wyznaczniki behawioralnego aspektu przywództwa politycznego, takie jak: styl władzy, osobowość pełniących funkcje przywódcze w społeczeństwie, a także zmieniające się czynniki sytuacyjne⁵³. W tym kontekście szczególnie trafna wydaje się opinia wyrażona przez Tadeusza Szymczaka, który stwierdził, że prezydent, jak żadna inna instytucja ustrojowa, nie daje się „oddzielić od osobowości polityka, zaś aspekt personalny powinien być uwzględniany w procesie zarówno jej normatywnego, jak i politycznego kształtowania”⁵⁴.

Warto spróbować odpowiedzieć na pytanie o to, który model bądź modele rządów zostały po 1989 roku wykorzystane w Polsce, Czechach i Słowacji, a także wskazać na rozbieżności między rozwiązaniami normatywnymi a rzeczywistą pozycją głowy państwa w systemie politycznym.

Po 1989 roku najmniej kontrowersji było wokół instytucji prezydenta w Czechach. Obywatele tego państwa, jako dawni obywatele Czechosłowacji, nie zostali zaskoczeni w 1989 roku wprowadzeniem do systemu organów państwowych instytucji prezydenta. Co więcej, wśród obywateli dawnej Czechosłowacji występowało wręcz przywiązanie do tej instytucji. To niewątpliwie miało wpływ na pozytywne postrzeganie instytucji prezydenta w obecnej od 1993 roku na mapie świata Republice Czeskiej. Poza przywiązaniem do tej instytucji po 1989 roku na obszarze Czech urzędujący prezydent Václav Havel cie-

⁵³ Zob. S. Gebethner: *Parlamentarne i prezydenckie systemy...*, s. 26.

⁵⁴ T. Szymczak: *Instytucja prezydenta (założenia ogólne)*. „Studia Konstytucyjne”. T. 8. Warszawa 1990, s. 143; cyt. za: J. Ciapała: *Prezydent w systemie ustrojowym...*, s. 390.

szyl się poparciem, którego pozazdrościć mogliby mu najszlachetniejsi politycy w demokracjach skonsolidowanych⁵⁵.

Bez szczegółowej analizy moglibyśmy przyjąć, że podobne argumenty powinny się pojawić w odniesieniu do głowy państwa słowackiego, którego mieszkańcy również powinni być traktowani jako spadkobiercy dawnej Czechosłowacji. Faktycznie jednak już od czasu uzyskania niepodległości przez Czechosłowację w 1918 roku dominował w tym państwie pragocentryzm, wspierany zresztą przez pierwszego prezydenta tego państwa Tomáša G. Masaryka. To powodowało, że instytucja prezydenta w suwerennej od 1993 roku Słowacji nie była przez obywateli tego państwa tak odbierana jak w Czechach. Zwróćmy uwagę również na to, że w fotelu prezydenckim nie zasiadł tam człowiek, który byłby żywym symbolem obalenia poprzedniego ustroju. Mimo wielu zasług, jakie dla rozwoju demokracji w Słowacji ma Michal Kováč, na pewno nie jest on postacią, którą można pod względem zasług dla państwa porównywać z Václavem Havlem czy Lechem Wałęsą.

To, że w Czechach instytucja prezydenta nie wzbudzała wielu kontrowersji, wynikało więc z dwóch faktów. Po pierwsze, nie była to instytucja nowa w systemie politycznym. Po drugie, zaś, urząd prezydenta sprawowała osoba, która zaakceptowała rozwiązania konstytucyjne opierające wzajemne relacje między organami państwowymi na modelu parlamentarnym. Václav Havel nie usiłował dominować nad pozostałymi organami, nie próbował też interpretować konkretnych przepisów konstytucyjnych tak, by zwiększyć zakres swojej władzy, jak mieliśmy z tym do czynienia w Polsce w okresie prezydentury Lecha Wałęsy. Styl sprawowania urzędu przyjęty i realizowany przez Václava Havla był daleki od tego, który w Polsce realizował w tym samym czasie pierwszy przywódca „Solidarności”. Czeski prezydent wielokrotnie zresztą podkreślał, że nie czuje się politykiem. Dziennikarz „The Guardian” Michael Simmons odpowiadając na pytanie o porażki, które Václav Havel ponosił jako prezydent, tłumaczył, że wynikają one właśnie z tego, iż nie jest on politykiem. Michael Simmons przypomniał, że dewizą głowy państwa czeskiego jest „niepolityczna polityka”, o której z wielką ochotą pisał i mówił, jednakże

⁵⁵ Czasopismo „Reflex” opublikowało dane na temat poparcia dla prezydenta Václava Havla w okresie od stycznia 1991 r. do sierpnia 1996 r. Są to dane pochodzące z badań prowadzonych przez specjalizujący się w tym zakresie Institut pro výzkum veřejného mínění. Wynika z nich, że we wskazanym okresie poparcie dla działań prezydenta Václava Havla nie było niższe niż 60% (w drugim kwartale 1993 r. i na początku 1994 r.), a na początku 1991 r. sięgało nawet 90%. Zob. D. Hrubý, R. Kubicko: *Prezident*. „Reflex” 1996, nr 41.

w rzeczywistości polityka nie może być niepolityczna. Stąd też tam, gdzie chodzi o pytania z zakresu praktyki politycznej, opinie Václava Havla często nie mają wystarczającej mocy⁵⁶.

Krytyka stylu sprawowania urzędu prezydenta w Czechach wydaje się jednak rzeczą zbyt pochopną. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na fakt, że rozwiązania konstytucyjne w Czechach nie dają głowie państwa zbyt szerokiej możliwości wpływania na bieżące działania polityczne. W związku z tym można sądzić, że Václav Havel realizował swoje zadania w sposób zgodny z duchem konstytucji. Prezydent, realizując wolę ustrojodawcy, pozostawał arbitrem na scenie politycznej i nie usiłował wywierać wpływu na bieżące rozstrzygnięcia. Zwróćmy uwagę na to, że ustrojodawca czeski, opierając system rządów niemalże na klasycznym modelu parlamentarno-gabinetowym, zmodyfikował go w porównaniu z okresem I Republiki między innymi przez pewne osłabienie pozycji prezydenta – wraz z jednoczesnym wzrostem znaczenia rządu⁵⁷.

Prezydent Czech, jako arbiter na scenie politycznej, miał być przede wszystkim wzorem moralnym. W tej funkcji Václav Havel niewątpliwie sprawdził się doskonale. Alexander Kramer cytowany już uprzednio wywiad z Michaelem Simmonsem rozpoczął od słów: „Ciężko mówić o Václavie Havlu i nie zacząć od słowa moralność. O czeskim prezydencie mówi się, że jest jednym z moralnych przywódców dzisiejszego świata. Tę pozycję zbudował on nie tylko poprzez swoje zasługi w walce przeciw totalitaryzmowi czy też eseje polityczne, ale również swoimi wystąpieniami w roli głowy państwa. [...] Moralność jest dla Havla fundamentem, poprzez który postrzega on politykę [...] [tłum. – R.G.]”⁵⁸.

Styl sprawowania urzędu przez Václava Havla nie wzbudzał większych zastrzeżeń, czego dowodem było chociażby to, że był dwukrotnie wybierany Prezydentem Republiki Czeskiej, a wcześniej również dwa razy zostawał głową federacyjnego państwa Czechów i Słowaków. Był to niewątpliwie ewenement w skali światowej.

Styl ten zapewnił także to, iż parlamentarno-gabinetowa forma rządów obowiązywała nie tylko w wymiarze normatywnym, ale również w praktyce, co miało niewątpliwie duże znaczenie dla systemu politycznego w jego transformacji. Prezydent stał się jednym z filarów demokracji w Czechach.

⁵⁶ Zob. A. Kramer: *V. Havel by britské volby nevyhrál?* „Lidové noviny”, 28 dubna 1993.

⁵⁷ K. Skotnicki: *System konstytucyjny Czech*. Warszawa 2000, s. 67.

⁵⁸ Cyt. za: A. Kramer: *V. Havel by britské volby...*

Obecnie nowy Prezydent Republiki Czeskiej Václav Klaus stoi przed bardzo trudnym zadaniem. Po pierwsze, został on wybrany na ten urząd dzięki uzyskaniu nieznacznie większej liczby głosów od wymaganego minimum. Jest pierwszym prezydentem Czech (a wcześniej Czechosłowacji, nie licząc okresu komunizmu), przy którego elekcji narosło tak wiele kontrowersji. Może się okazać, że Václav Klaus przez całą swoją kadencję prezydencką będzie odczuwał balast, którego swego czasu w Polsce doświadczył prezydent Wojciech Jaruzelski. Jest to kolejny przykład, jak ważną rolę w odniesieniu do instytucji prezydenta odgrywa problematyka legitymacji. Po drugie, wielce ciekawy może okazać się styl sprawowania urzędu prezydenckiego przez Václava Klause. Wydaje się, że jeśli ten polityk będzie traktował politykę i polityków tak, jak czynił to w okresie, gdy był premierem czeskiego rządu, to wówczas obraz urzędu prezydenckiego w Czechach może ulec zasadniczej zmianie. Nie jest pozbawione podstaw pytanie o to, czy w Czechach nie nastąpi w praktyce odchylenie od parlamentarnego modelu rządów w stronę jakiejś odmiany modelu semiprezydenckiego. Zwróćmy uwagę, że pierwsze symptomy zasadności takiego myślenia pojawiły się już w okresie wyborów prezydenckich z 2003 roku. W obliczu problemów ze znalezieniem odpowiedniej większości zdolnej udzielić poparcia jednemu z kandydatów, coraz głośniej w Czechach zaczęto mówić o konieczności wprowadzenia powszechnej elekcji głowy państwa. Jeśli tak by się stało, a Václav Klaus sprawowałby urząd prezydencki w stylu, do jakiego przyzwyczaił nas jako premier, wówczas odejście w stronę rozwiązań charakterystycznych dla modelu semiprezydenckiego nie jest wykluczone.

Instytucja prezydenta w suwerennej Słowacji została na gruncie konstytucji z 1992 roku, podobnie jak w Czechach, osadzona w ramach parlamentarnego modelu rządów. W czasie, gdy premierem rządu był Vladimír Mečiar, obnażone zostały wady rozwiązań konstytucyjnych. Wiele regulacji było niejasnych, a część rozwiązań okazała się po prostu anachroniczna. Pozwalało to pierwszemu premierowi suwerennej Słowacji na podejmowanie działań niekonstytucyjnych, dzięki którym rozszerzał zakres swojej władzy i stawał się faktyczną głową państwa słowackiego. Vladimír Mečiar mógł praktykować tego typu działania przede wszystkim z powodu nieskuteczności organów, które miały bezpośrednio chronić państwo przed takim postępowaniem. Vladimír Mečiar dzięki zręcznym manipulacjom informacjami i populizmowi zdołał przekonać do siebie w pierwszym okresie funkcjonowania samodzielnego państwa słowackiego znaczną część społeczeństwa. Korzystając z tego, prowadził politykę polegającą na obsadzeniu „swoimi ludźmi” najważniejszych urzędów państwowych.

Urząd prezydencki, od samego początku jego istnienia w suwerennej Słowacji, był instytucją, która nie ulegała presji premiera i jego gabinetu. Pierwszy prezydent Michal Kováč wywodził się wprawdzie z Ruchu na rzecz Demokratycznej Słowacji (HZDS) – ugrupowania politycznego, na którego czele stał Vladimír Mečiar. Co więcej, z nim został wybrany na urząd głowy państwa, był posłem HZDS i ministrem z rekomendacji tej partii. Jednakże po tym, gdy Rada Narodowa Republiki Słowackiej wybrała go w 1993 roku na urząd prezydenta, zrezygnował on z członkostwa w partii Vladimíra Mečiara. W jednym z wywiadów, którego prezydent udzielił w 1993 roku, tłumaczył: „Nie mam już żadnych politycznych związków, gdyż jako prezydent muszę w identyczny sposób traktować wszystkie ugrupowania polityczne [tłum. – R.G.]”⁵⁹. W ten sposób słowacki prezydent pokazał, że chce być ponad partyjnymi podziałami i pragnie wypełniać postanowienia konstytucji przez nieangażowanie się w bieżące spory polityczne.

Funkcjonowanie instytucji prezydenta w suwerennej Słowacji było w latach dziewięćdziesiątych XX wieku naznaczone głównie konfliktem głowy państwa z drugim członem egzekutywy, czyli rządem, a w szczególności – z usiłującym zdominować i podporządkować sobie wszystkie pozostałe organy państwowe premierem Vladimírem Mečiar. Mniej więcej od jesieni 1993 roku aż do roku 1998 (a więc niemalże przez całą kadencję prezydencką Michala Kováča) trwał permanentny spór pomiędzy prezydentem i premierem. Charakteryzował się on przede wszystkim dążeniem Vladimíra Mečiara do zdyskredytowania prezydenta w oczach opinii publicznej. W swojej determinacji premier posunął się nawet do ingerencji w życie prywatne prezydenta. Szczególnie znany jest przypadek uprowadzenia syna prezydenta przez słowackie służby specjalne. Poza tym Michal Kováč przeszedł 5 maja 1995 roku jedną z najtrudniejszych prób w czasie swojej kadencji, kiedy z inicjatywy HZDS parlament słowacki przeprowadził głosowanie nad jego odwołaniem. Był to jedyny tego typu przypadek w analizowanych przez nas państwach. Wprawdzie akty konstytucyjne Czech i Polski podobnych procedur nie przewidywały i nie przewidują, jednakże aż do wspomnianego dnia wydawało się, że art. 106 konstytucji słowackiej będzie martwym przepisem. Rzeczywistość była inna. Okazało się, że kultura polityczna członków koalicji, na czele której stał Vladimír Mečiar, jest taka, iż bieżące spory polityczne są w stanie przysłonić szeroko pojęte dobro państwa.

⁵⁹ P. J a n y š k a: *Smlouvu podepíšeme třeba zítra*. „Lidové noviny”, 1 dubna 1993.

W konsekwencji można stwierdzić, że ówczesne elity polityczne w Słowacji nie mogły być jeszcze gwarancją demokracji. Politycy HZDS i jego ugrupowań partnerskich nie rozumieli dostatecznie dobrze mechanizmów obowiązujących w demokratycznym państwie prawa.

W tym miejscu należy podkreślić, jak odmiennie kształtowały się stosunki prezydenta z premierem w Słowacji i w Czechach. W tym pierwszym państwie mieliśmy do czynienia z otwartą wrogością i rywalizacją. Z kolei w Czechach pomimo odmiennych charakterów i nieukrywanych różnic zdań w kwestiach szczegółowych relacje prezydenta intelektualisty i premiera technokraty cechowały wzajemny respekt wobec osoby i przestrzeganie określonych konwenansów. Sprzyjało to utrzymaniu stabilności rządu i przeprowadzaniu reform⁶⁰. Przykład ten unaocznia, jak różnie kształtują się relacje prezydenta i premiera w warunkach określonej kultury politycznej.

Styl sprawowania urzędu prezydenckiego przez Michala Kováča był inny niż w przypadku Václava Havla. Wynikało to głównie z faktu, że przyszło mu pełnić funkcję głowy państwa w zupełnie innej rzeczywistości. Najważniejsze jest jednak to, że prezydent respektował konstytucję i stał się obrońcą demokracji. Zasadne wydaje się wszakże zwrócenie również uwagi na fakt, który położył się cieniem na prezydenturze Michala Kováča. Otóż od drugiej połowy 1996 roku, kiedy spór prezydenta z premierem wszedł w fazę apogeum, głowa państwa zaczęła otwarcie wspierać opozycję. Wprawdzie pewnym wytłumaczeniem dla prezydenta mogłyby być niekonstytucyjne działania ówczesnego premiera, na co starał się zwrócić uwagę w liście z 15 listopada 1996 roku, w którym pisał: „To przykre, że po 7 latach obywatele tego kraju znowu muszą podnieść swój głos, by wołać o sprawiedliwość i prawa człowieka”⁶¹, jednakże jednocześnie głowa państwa przestała być organem niezależnym. Prezydentowi Michalovi Kováčowi trudno było od tego momentu realizować funkcję arbitra, skoro jednoznacznie wspierał określone ugrupowania polityczne.

Z ostatnią dekadą XX wieku w Słowacji kojarzy się jeszcze jedno wydarzenie, które negatywnie wpłynęło na postrzeganie instytucji prezydenta w tym państwie. Chodzi o to, że pomiędzy marcem 1998 roku a majem roku 1999 Słowacja pozostawała bez prezydenta. Był to

⁶⁰ S. Holmes: *The Postcommunist Presidency*. In: „East European Constitutional Review”, Vol. 2–3. Chicago 1993/1994, s. 37; cyt. za: J. Ciapała: *Prezydent w systemie ustrojowym...*, s. 404.

⁶¹ Cyt. za: W. Zakrzewski: *Republika Słowacka. W: Ustroje państw współczesnych*. Red. E. Gdulewicz. Lublin 2002, s. 191.

efekt obowiązywania złych procedur wyboru głowy państwa⁶², a także świadomych działań Vladimíra Mečiara i jego obozu politycznego, który zamierzał ten stan utrzymywać stale, gdyż pozwalało mu to skupić we własnych rękach znaczny zakres władzy.

Sytuacja w Słowacji zaczęła się zmieniać po wyborach parlamentarnych w 1998 roku, w których wyniku nastąpiła wymiana ekipy rządzącej w tym państwie. Centralne organy państwowe, czyli prezydent (wybrany w maju 1999 r. w wyborach powszechnych), rząd i parlament, zaczęły współpracować na podstawie zasad demokratycznego państwa prawa. Udało się w znacznym zakresie znowelizować konstytucję, dzięki czemu ułatwiono rozwiązywanie, przez stosowanie odpowiednich procedur, ewentualnych sytuacji kryzysowych.

Styl sprawowania urzędu prezydenckiego przez Rudolfa Schustera przypomina ten, który realizował w Czechach Václav Havel. Jego działalność można ocenić jako zgodną z konstytucją. Po okresie chaosu, który charakteryzował życie polityczne w Słowacji w latach 1993–1998, w kolejnych latach mogliśmy się przekonać, że relacje między centralnymi organami państwowymi oparte są na parlamentarnym modelu rządów. Dotyczyło to zarówno sfery normatywnej, jak i praktyki ustrojowej. To, co dało Rudolfowi Schusterowi pewną przewagę nad jego poprzednikiem, dotyczy kwestii legitymacji władzy. Przez fakt, że Rudolfa Schustera wybrało społeczeństwo w wyborach bezpośrednich, mógłby on skuteczniej niż Michal Kováč działać w sytuacjach ewentualnych sporów z większością parlamentarną. Prezydentura Rudolfa Schustera dowodzi jednak, że takie obawy, jeśli się pojawiały, były bezpodstawne, zwłaszcza że obecna ekipa rządząca w Słowacji daleka jest od populizmu, do którego przyzwyczylił społeczeństwo Vladimír Mečiar.

Po 1989 roku w Polsce mieliśmy do czynienia z trzema politykami, którzy sprawowali urząd prezydenta. Jest to więcej niż w Czechach czy Słowacji. Jednocześnie w porównaniu z tymi państwami w Polsce w omawianym okresie najwięcej razy nowelizowano przepisy konstytucyjne dotyczące instytucji głowy państwa. To powoduje, że zarówno na gruncie rozwiązań normatywnych, jak i praktyki ustrojowej polska prezydentura dostarczyła najwięcej przykładów na różnego rodzaju analizy politologiczne czy też z zakresu prawa konstytucyjnego.

Na przykładzie polskiej prezydentury po 1989 roku możemy zaobserwować, że w rezultacie określonej praktyki politycznej następo-

⁶² Zwróćmy uwagę, że sytuacja się niemalże powtórzyła w 2003 r. w Czechach, gdzie ostatecznie jednak udało się przezwyciężyć „kryzys prezydencki”.

wała niejednokrotnie faktyczna weryfikacja rozwiązań konstytucyjnych. Tego zjawiska nie należy oceniać jednoznacznie w sposób negatywny, zwłaszcza gdy spojrzymy na jego rezultaty choćby w okresie, kiedy najwyższy urząd w państwie sprawował Wojciech Jaruzelski. W 1989 roku instytucja prezydenta została włączona do systemu organów państwowych bez głębokiej analizy konsekwencji takiej decyzji, a także bez refleksji nad samą konstrukcją tego urzędu. Było to przyczyną powstania systemu, który pod względem rozwiązań modelowych stał się trudny do prawidłowego zaklasyfikowania. Wynikało to głównie z faktu, że system ukształtowany w Polsce na początku drogi do demokracji łączył w sobie zasadę jednolitości władzy z próbami odwołania się do zasady podziału władz. Nie sposób nie zgodzić się z autorem, który pisze, że była to „regulacja hybrydowa”⁶³.

Pośpiech, jaki w 1989 roku towarzyszył pracom nad nowelizacją konstytucji, spowodował, że przepisy konstytucyjne dawały prezydentowi możliwość wzmocnienia swojej pozycji, a nawet mogły prowadzić do powstania sytuacji, w których pojawiłoby się niebezpieczeństwo rozwoju autokratyzmu, zwłaszcza w kontekście tego, że głowa państwa mogła się okazać „ośrodkiem władzy konkurencyjnej, mającej znaczną autonomię w stosunku do parlamentu i rządu”⁶⁴. Nie było to zagrożenie nierealne, przede wszystkim jeśli weźmiemy pod uwagę fakt, że w owym czasie nie były jeszcze wykształcone w Polsce odpowiednie procedury demokratyczne. W związku z tym docenić należy pozaprawne przesłanki funkcjonowania instytucji prezydenta. Prezydentura Wojciecha Jaruzelskiego stała się przykładem, jak umiejętność korzystania z przysługujących głowie państwa uprawnień może pozytywnie wpłynąć na funkcjonowanie systemu politycznego w sytuacji, gdy przepisy konstytucyjne nie są skutecznym panaceum na pojawiające się problemy, a niejednokrotnie nawet je wywołują.

Wojciech Jaruzelski obejmując urząd prezydenta, miał być gwarantem instytucjonalnej i ustrojowej ciągłości Polski. W praktyce, od samego początku zrezygnował on z funkcji „stróża socjalizmu”. Odegrał raczej „rolę parasola nad realizowanymi reformami”⁶⁵. Na przyjęcie przez niego takiej postawy wpływ miało kilka czynników. Po pierwsze, na prezydenta wybrało go Zgromadzenie Narodowe minimalną różnicą głosów. Po drugie, w rezultacie wyborów parlamentarnych z czerwca 1989 roku społeczeństwo udzieliło znacznego poparcia do-

⁶³ J. Ciapała: *Prezydent w systemie ustrojowym...*, s. 407.

⁶⁴ Cyt. za: R. Mojak: *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*. Lublin 1995, s. 305.

⁶⁵ Ibidem, s. 307.

tymczasowej opozycji. Po trzecie, koalicja rządząca, której przewodziła Polska Zjednoczona Partia Robotnicza, uległa rozpadowi. Prezydent Wojciech Jaruzelski doceniając wagę tych faktów i widząc, że nie ma zbyt dużych szans w walce z „Solidarnością” ze względu na jej społeczne poparcie, stanął w cieniu wydarzeń. Nie oponował, gdy w sejmie uchwalano ustawy reformujące państwo w duchu niesocjalistycznym. Pozwolił, by już latem 1989 roku powstał rząd, na którego czele stanął premier spoza obozu komunistycznego. Nie zdecydował się wówczas w jakikolwiek sposób występować przeciwko takiemu rozwojowi sytuacji, choć miał konstytucyjne podstawy do interwencji. Powściągliwie korzystał z takich uprawnień, jak veto zawieszające czy inicjatywa ustawodawcza. Realizował on przede wszystkim rutynowe czynności głowy państwa, nie angażując się w bieżące spory polityczne. W literaturze można spotkać w związku z tym różne określenia prezydentury Wojciecha Jaruzelskiego. Piotr Nowina-Konopka określił ją mianem „powściągliwej”⁶⁶. Można spotkać również określenie „prezydentura dyskretna”⁶⁷ albo „bierna”⁶⁸. W kontekście tego, jak rozwijała się polska prezydentura od jesieni 1990 roku, trafne wydaje się spostrzeżenie Jadwigi Staniszkis, że Lech Wałęsa nie odegrałby tej roli, którą przypisano prezydentowi Wojciechowi Jaruzelskiemu, a mianowicie gwaranta stabilizacji w procesie reform⁶⁹.

Zupełnie inny charakter miała prezydentura Lecha Wałęsy. Wprawdzie do momentu uchwalenia małej konstytucji w 1992 roku dysponował on identycznymi uprawnieniami, co jego poprzednik, ale przez fakt, że został wybrany w głosowaniu powszechnym, jego legitymacja była znacznie silniejsza. To powodowało, że zachowywał się, jak gdyby miał moralną wyższość nad innymi organami państwowymi (podobnego zachowania nie zauważamy ani w odniesieniu do Rudolfa Schustersera, ani Aleksandra Kwaśniewskiego, którzy sprawują funkcje prezydentów w wyniku zwycięstwa w wyborach powszechnych), w tym przede wszystkim nad sejmem kontraktowym. W przypadku Lecha Wałęsy nie można już mówić o prezydenturze dyskretniej, był on bowiem bardzo aktywny i w szerokim zakresie korzystał z kompetencji, które posiadał zarówno jako głowa państwa, jak i jako organ dualistycznej egzekutywy.

⁶⁶ Prezydentura powściągliwa. Wywiad z Piotrem Nowiną-Konopką, ministrem stanu. „Życie Warszawy” z 10–11 czerwca 1990.

⁶⁷ R. Graczyk: *Konstytucja dla Polski...*, s. 85.

⁶⁸ R. Moja k: *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 305.

⁶⁹ Zob. W. Pa w ł o w s k i: *Skóra na niedźwiedziu*. „Polityka” 1990, nr 9.

Szczególnie ciekawym źródłem analizy była druga część prezydentury Lecha Wałęsy przypadająca na okres obowiązywania w Polsce małej konstytucji z 1992 roku. Przyjęte wówczas rozwiązania dały głowie państwa szeroki zakres uprawnień, obejmujący w zasadzie wszystkie sfery działalności państwowej. Przepisy małej konstytucji na pewno jednak nie wprowadzały systemu prezydencko-parlamentarnego. Nastąpiła raczej racjonalizacja dotychczasowego mechanizmu ustrojowego w ramach rządów parlamentarnych⁷⁰.

Przyjęty w małej konstytucji system rządów spowodował, że pojawiały się trudności przy próbach określenia miejsca prezydenta w systemie konstytucyjnym Polski. W związku z tym ważnym źródłem weryfikującym przyjęte rozwiązania konstytucyjne była praktyka ustrojowa. W latach 1992–1993, kiedy prezydent i większość parlamentarna mieli te same korzenie polityczne, Lech Wałęsa wypracował sobie taką pozycję, która pozwoliła mu uzyskać spory wpływ na bieg spraw publicznych. Pomagała mu w tym bierna postawa rządu Hanny Suchockiej, który nie interweniował, gdy prezydent zwłaszcza sobie kolejne kompetencje, jakich w świetle małej konstytucji nie posiadał. Klasycznym nieomal przykładem takiej działalności prezydenta było zwiększenie jego uprawnień w stosunku do resortów: spraw zagranicznych, spraw wewnętrznych i obrony narodowej. Rząd traktował prezydenta jako sojusznika⁷¹, w związku z tym nie chciał mu się przeciwstawiać. Poza tym gabinet, w miarę upływu czasu, miał coraz mniejsze poparcie w parlamencie, gdyż z koalicji popierającej go wycofywały się kolejne ugrupowania. W związku z tym w owym czasie nie było w Polsce organu, który skutecznie równoważyłby wpływy i działania prezydenta. Niemalę znaczenie miała przy tym osobowość Lecha Wałęsy oraz prezentowany przez niego styl sprawowania urzędu. Cechowała go nieustępliwość i dążenie za wszelką cenę do osiągnięcia zamierzonego celu. Poza tym w latach 1992–1993 Lech Wałęsa zaczął instrumentalnie traktować prawo, czego przejawem były bardzo „oryginalne” interpretacje norm konstytucyjnych. Praktyka „naciągania” czy też „łamania”⁷² przepisów konstytucyjnych dla własnych potrzeb stała się charakterystycznym elementem kadencji prezydenckiej pierwszego przywódcy „Solidarności”. Brak organu, który skutecznie przeciwstawiłby się wątpliwym pod wzglę-

⁷⁰ Por. R. M o j a k: *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 325.

⁷¹ Por. R. G r a c z y k: *Konstytucja dla Polski...*, s. 105.

⁷² W ten sposób wzbudzające wątpliwości działania prezydenta Lecha Wałęsy interpretował Roman Graczyk. Zob. *ibidem*, s. 116.

dem konstytucyjnym działaniom prezydenta, powodował, że działania Lecha Wałęsy przybrały charakter faktów dokonanych i dzięki temu wzrastała faktyczna rola i znaczenie urzędu prezydenta w systemie organów państwowych.

Po wyborach parlamentarnych z 19 września 1993 roku, kiedy w Polsce rozpoczął się okres *cohabitation*, Lech Wałęsa znalazł się w trudniejszej dla siebie sytuacji. W latach 1993–1995 nie był on już w stanie narzucać parlamentowi i rządowi wszystkich swoich koncepcji. Koalicja Sojuzsu Lewicy Demokratycznej i Polskiego Stronnictwa Ludowego początkowo pozwalała prezydentowi korzystać z osiągniętych przez niego uprawnień, ale po dymisji rządu Waldemara Pawlaka zdecydowanie usztywniła stanowisko w tej materii. W przeciwieństwie do okresu 1992–1993, praktyka ustrojowa w latach 1993–1995 ukazała, że sejm drugiej kadencji potrafił skutecznie równoważyć wpływy prezydenta.

Po wyborze w 1995 roku Aleksandra Kwaśniewskiego na urząd prezydencki sytuacja w Polsce przypominała tę z lat 1991–1993, kiedy to głowa państwa i większość parlamentarna miały te same korzenie polityczne. Współ ze stylem sprawowania urzędu przez nowego prezydenta wpłynęło to na bezkonfliktowe współdziałanie centralnych organów państwowych. Aleksander Kwaśniewski inaczej niż jego poprzednik starał się sprawować urząd głowy państwa. W okresie 1995–1997 nie zdarzały się przypadki agresywnych działań z jego strony, aczkolwiek na pewno nie mieliśmy do czynienia z modelem prezydentury biernej znanym z lat 1989–1990. Aktywność prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego przejawiała się przede wszystkim na gruncie polityki zagranicznej, natomiast w polityce wewnętrznej pozostawiał on więcej swobody rządowi.

Zasadnicza część prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego przypadła już na okres obowiązywania nowej Konstytucji RP, w której system rządów został oparty na modelu parlamentarnym. Jednocześnie aż do 2001 roku w Polsce byliśmy świadkami *cohabitation*. Akcja Wyborcza „Solidarność”, która zwyciężyła w wyborach parlamentarnych w 1997 roku, starała się od początku zepchnąć prezydenta do roli drugoplanowej. Aleksander Kwaśniewski nie pozwolił jednak, aby ograniczano w zbyt dużym stopniu jego wpływ na decyzje państwowe. Zaczął częściej sięgać po zagwarantowane mu konstytucyjnie prerogatywy, takie jak: veto zawieszające, wnioski do Trybunału Konstytucyjnego czy inicjatywa ustawodawcza. Skuteczność podejmowanych przez niego działań dała do zrozumienia koalicji rządzącej, że bez poparcia ze strony Pałacu Namiestnikowskiego wszelkie działania będą

nieskuteczne albo co najmniej trudne w realizacji. Koalicja zdała sobie z tego sprawę i z czasem jej stosunki z głową państwa poprawiły się⁷³.

Styl sprawowania urzędu prezydenckiego przez Aleksandra Kwaśniewskiego określa się mianem aktywnego. Zwróćmy uwagę, że identycznego przymiotnika używa się na określenie prezydentury jego poprzednika. Jednakże w rzeczywistości zachowania, reakcje i styl działania obu polityków różnią się od siebie. Lech Wałęsa, realizując model prezydentury aktywnej, preferował działania agresywne, nieraz na granicy prawa. Aleksander Kwaśniewski natomiast takich reakcji starał się unikać. Nie można powiedzieć również, aby działał na granicy prawa, dlatego też jego prezydentura nie wzbudza tyłu emocji.

Warto zwrócić uwagę na jeszcze jeden fakt. W okresie prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego, a zwłaszcza od momentu uchwalenia konstytucji w 1997 roku, w Polsce ukształtowała się i umocniła świadomość, że prezydent jest reprezentantem wszystkich Polaków, zarówno tych o przekonaniach prawicowych, jak i lewicowych czy centrowych. Zasługa w tym przede wszystkim prezydenta, który powtarzał to w wielu wystąpieniach, przemówieniach i odczytach. Zauważyć to można było także w jego zachowaniu, zwłaszcza wobec polityków o innych niż on korzeniach politycznych. To ma znaczenie zarówno dla oceny jego prezydentury, jak i dla instytucji Prezydenta RP w ogóle. Potwierdzone to zostało w wyborach prezydenckich w 2000 roku. W literaturze przedmiotu możemy znaleźć między innymi następujące stwierdzenie: „Ponowny wybór Kwaśniewskiego na stanowisko głowy państwa był zaś nie tylko wyrazem akceptacji społeczeństwa do jego osoby, ale i wyznaczał aprobowany przez nie styl prezydentury [...]”⁷⁴. Funkcjonujące w Polsce ograniczenie polegające na tym, że polityk ma prawo pełnić urząd prezydenta tylko przez dwie kadencje, może powodować, że widoczne staną się różnice w stylu sprawowania urzędu po pierwszej i drugiej elekcji. Pierwsza kadencja, jak dowodzi praktyka ustrojowa na świecie, przebiega często na budowaniu własnego wizerunku przez nowego prezydenta. W tym okresie do końca „nie jest on sobą”, unika podejmowania decyzji, które mogłyby doprowadzić do powstania obozu antyprezyden-

⁷³ Szerzej na ten temat piszą: S. Wróbel, R. Glajcar: *Instytucja Prezydenta w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*. W: *Instytucja prezydenta i wybory prezydenckie 2000 roku. Studia i szkice*. Red. S. Wróbel. Białsko-Biała 2003, s. 30–31.

⁷⁴ M. Nędza, S. Wróbel: *Wyniki polskich wyborów prezydenckich 2000 roku. Elektorat poszczególnych kandydatów*. W: *Instytucja prezydenta i wybory prezydenckie...*, s. 148.

ckiego⁷⁵. Dopiero druga kadencja ujawnia prawdziwy sposób pojmowania roli prezydenta przez polityka sprawującego ten urząd. O ile w odniesieniu do Aleksandra Kwaśniewskiego w czasie jego pierwszej kadencji takie wątpliwości mogły się pojawiać, to dotychczasowy przebieg jego drugiej kadencji na stanowisku głowy państwa dowodzi, że niewiele, albo prawie w ogóle nie zmienił on swojego stylu sprawowania urzędu. Niewątpliwie lepiej rozumie on swoją rolę ustrojową niż jego poprzednik. Skutkuje to tym, że także w czasie drugiej kadencji prezydenckiej Aleksandra Kwaśniewskiego nie nastąpił rozdział między normatywnym modelem prezydentury w Polsce a praktyczną stroną jej funkcjonowania.

Zakończenie

Instytucja prezydenta w Polsce, Czechach i Słowacji została ostatecznie ukształtowana w ramach parlamentarnego systemu rządów. W Czechach od początku zmiany systemowej ustrojodawca konsekwentnie opowiadał się za takimi rozwiązaniami. W rezultacie ustawa zasadnicza z 1992 roku była poddawana w ciągu kolejnych dziesięciu lat tylko niewielkim nowelizacjom, które nie zmieniły konstytucyjnego stanowiska głowy państwa.

W Słowacji sytuacja wyglądała już nieco inaczej, chociaż w założeniach pozycja ustrojowa prezydenta miała być charakterystyczna dla rozwiązań obowiązujących w parlamentarzystwie. Niemniej jednak w okresie od początku istnienia tego państwa aż do pierwszej gruntownej nowelizacji jego konstytucji istniało wiele rozwiązań, które trudno było przyporządkować do konkretnego modelu rządów. Praktyka ustrojowa obnażyła wiele nieprawidłowości. To odnosi się również do instytucji prezydenta. Między innymi brak instytucji kontrasygnaty powodował, że w jego ręku znajdował się znaczny zakres władzy. Nie było to rozwiązanie cechujące parlamentarystwo. Dopiero wspomniana nowelizacja konstytucji ostatecznie określiła miejsce prezydenta w systemie politycznym, które jest charakterystyczne właśnie dla tego modelu rządów, z tym że różni się ono znacznie od modelu klasycznego.

⁷⁵ M.G. Roskin, R.L. Cord, J.A. Medeiros, W.S. Jones: *Wprowadzenie do nauk politycznych*. Poznań 2001, s. 366.

W Polsce z kolei od 1989 roku postępował proces osłabiania pozycji prezydenta w jego relacjach z innymi organami państwa. Ustrojodawca w konstytucji z 1997 roku dał wyraz temu, że okres poszukiwań właściwej pozycji ustrojowej głowy państwa został zakończony, i również zdecydował się w tej materii na rozwiązania charakterystyczne dla parlamentaryzmu.

W ramach uprawnień konstytucyjnych faktyczna pozycja ustrojowa prezydenta po 1989 roku była różna, co wynikało już z praktyki sprawowania urzędu przez konkretnych polityków.