

Renata Marks-Moskalewicz

Prezydent w tradycji polskiego i francuskiego systemu ustrojowego

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 2, 121-132

2004

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.

Renata Marks-Moskalewicz

Prezydent w tradycji polskiego i francuskiego systemu ustrojowego

Institucja prezydenta w ustroju politycznym Polski ma tradycje sięgające konstytucji marcowej 1921 roku. Urząd ten wprowadzono w miejsce działającego wcześniej naczelnika państwa. Funkcjonował on w całym okresie obowiązywania konstytucji marcowej, jak również na gruncie konstytucji z 1935 r. zwanej kwietniową. Konstytucja ta stanowiła podstawę istnienia prezydenta na uchodźstwie aż do 22 grudnia 1990 roku, kiedy to urząd ten objął Lech Wałęsa, któremu ostatni prezydent, Ryszard Kaczorowski, działający na obczyźnie, przekazał (symbolicznie) insygnia władzy.

W Polsce Ludowej instytucja ta została zniesiona przez konstytucję z 1952 roku. Wcześniej, to jest w okresie działalności KRN (Krajowej Rady Narodowej) posługiwano się konstrukcją prawną opartą na konstytucji marcowej. Jednym z podstawowych dokumentów okresu powojennego zawierającym koncepcję ustroju społeczno-politycznego przyszłej Polski była Deklaracja KRN uchwalona na jej pierwszym posiedzeniu 1 stycznia 1944 r. W tym najważniejszym dokumencie dla odradzającej się, także ustrojowo Polski, był zredagowany i wydrukowany w Moskwie Manifest Polskiego Komitetu Wyzwolenia Narodowego ogłoszony 22 lipca 1944 r., który jednostronnie deklarował, iż to KRN powołana przez „walczący Naród, jest jedynym legalnym źródłem władzy w Polsce”¹. Według Manifestu – KRN i PKWN, które działały na podstawie konstytucji z 17 marca 1921 r., jedyne akty najwyższej rangi obowiązujące wówczas i mające obowiązywać aż do zwołania wybranego w głosowaniu powszechnym, bezpośrednim i stosunkowym Sejmu Ustawodawczego, do czasu, gdy uchwali nową konstytucję.

Manifest ów głosił jednocześnie, iż emigracyjny rząd w Londynie i jego delegatura w kraju opiera się na „bezpprawnej, faszystowskiej konstytucji z kwietnia 1935 roku”. Tym samym odmówiono mu prawowitości i wpływania na kształt ustrojowy nowej Polski.

¹ M. Kallas, *Historia ustroju Polski*, Warszawa 1996, s. 390.

W systemie organów państwowych do 1947 roku nominalnie najwyższym organem była KRN czyli podziemny parlament nie pochodzący z powszechnych wyborów. W swoim ręku skupiła nie tylko władzę ustawodawczą, kontrolną, ale i wykonawczą. Była bowiem władna podejmować decyzje w ważnych sprawach politycznych i międzynarodowych (miała kompetencje znacznie przekraczające kompetencje sejmu zawarte w konstytucji marcowej).

Do czasu uchwalenia małej konstytucji w 1947 r. formalnie nie przywrócono urzędu prezydenta RP. Można jedynie uznać, że rolę prezydenta pełnił prezydent KRN (ustawa o kompetencjach przewodniczącego KRN z 11.09.1944 r.)², któremu powierzono oficjalnie zastępowanie prezydenta RP uznając, iż urząd ten jest opróżniony. Dzięki temu prezydent KRN sprawował funkcje głowy państwa.

Stan prowizorium konstytucyjnego utrzymał się do 1952 roku, to jest do czasu uchwalenia ustawy zasadniczej Polski Ludowej. Ustrój państwa oparty był na aktach o charakterze tymczasowym, do których zalicza się przede wszystkim małą konstytucję z 1947 roku. Sejm Ustawodawczy będący konstytuanta, był powołany do określenia podstaw organizacji państwa w okresie poprzedzającym uchwalenie nowej ustawy zasadniczej. Po przeprowadzeniu wyborów parlamentarnych nastąpiło samorozwiązanie się KRN, a wraz z ukonstytuowaniem się Sejmu Ustawodawczego ustały pełnomocnictwa prezydium i prezydenta KRN.

Przedmiot regulacji małej konstytucji był ograniczony w zasadzie do ustroju politycznego. Według niej „Najwyższymi organami Rzeczypospolitej Polskiej są: w zakresie ustawodawstwa – Sejm Ustawodawczy, w zakresie władzy wykonawczej Prezydent Rzeczypospolitej, Rada Państwa i Rząd Rzeczypospolitej, w zakresie wymiaru sprawiedliwości niezawisłe sądy” (art. 2)³.

Wprowadzono wówczas do tradycyjnej koncepcji trójpodziału władz nową instytucję ustrojową – to jest Radę Państwa. Weszła w życie także nowa koncepcja funkcjonowania Sejmu Ustawodawczego.

Ustawa konstytucyjna z 4 lutego 1947 r. wprowadziła instytucję Prezydenta Rzeczypospolitej do porządku prawnego Polski Ludowej. Mała konstytucja w artykule 13 określiła pozycję ustrojową tego urzędu odwołując się w znacznym stopniu do postanowień konstytucji marcowej 1921 r. Nie można mówić tutaj o wiernej analogii, gdyż nowa rzeczywistość zmieniła pozycję prawną prezydenta w sposób istotny. Naruszono zasadę niepołączalności (*incompatibilitas*) stanowiska prezydenta z innymi urządami. W nowej rzeczywistości jedna osoba, wybrana na siedmioletnią kadencję, stała na czele państwa a ponadto była przewodniczącym Rady Państwa, Rady Gabinetowej oraz prezydium rządu. Niewątpliwie dało to prezydentowi możliwość wpływania na działanie tych organów. Należy dodać w tym miejscu, że pierwszy powojenny prezydent Bolesław Bierut w 1948 r. został wybrany sekretarzem generalnym KC PZPR, a następnie jego przewodniczącym. W konsekwencji tych zdarzeń w swoim ręku skumulował władzę, której rozmiar odbiegał od dotych-

² Tamże, s. 393.

³ M. Kallas, A. Lityński, *Historia ustroju i prawa Polski Ludowej*, Warszawa 2000, s. 83.

czas znanego z konstytucji marcowej. Urząd ten zdecydowanie stracił apolityczny charakter, ponadto poczyniono wyłom w modelu rządów parlamentarno-gabinetowych, gdzie głowa państwa jest neutralna (*pouvoir neutré*).

Za postanowieniem konstytucji marcowej, prezydent nie ponosił odpowiedzialności politycznej, a jedynie konstytucyjną (prawnokarna) „za zdradę kraju, pogwałcenie Konstytucji lub przestępstwo karne”.

W relacji prezydent – rząd działały także przepisy konstytucji z 1921 roku, zgodnie z którymi Prezydent Rzeczypospolitej sprawował władzę wykonawczą z pomocą ministrów i podległych mu urzędników. Wprowadzono jednocześnie kontrasygnatę „aktów rządowych” prezydenta przez premiera i odpowiedniego ministra, co doprowadziło do „przekształcenia kompetencji Prezydenta we wspólne kompetencje Prezydenta i rządu”⁴.

Mała konstytucja utrzymała formalnie konstrukcję dwuczłonowej egzekutywy wprowadzonej w ustawie zasadniczej z 1921 r. czyli władza wykonawcza spoczywała w ręku prezydenta i rządu Rzeczypospolitej.

Wzajemne stosunki i relacje między Sejmem Ustawodawczym a prezydentem i rządem, mała konstytucja oparła na modelu rządów parlamentarno-gabinetowych, zawartym w ustawie zasadniczej z 1921 r. Rząd powoływany przez prezydenta miał zaufanie Sejmu Ustawodawczego. Zwykle było to trwałe poparcie większości parlamentarnej w Sejmie Ustawodawczym, co oznaczało niemożność stosowania zasady odpowiedzialności politycznej rządu przed Sejmem.

Nową instytucją ustrojową, która pojawiła się w Polsce Ludowej była, wzorowana na stosunkach radzieckich, Rada Państwa. Mała konstytucja wymieniała ją wśród organów władzy wykonawczej ustalając jej skład i kompetencje. W jej skład, *ex lege*, wchodził prezydent jako przewodniczący. Instytucja ta przetrwała do końca istnienia Polski Ludowej. Nowa konstytucja z 1952 roku, której przygotowanie i uchwalenie miało miejsce w okresie intensywnej stalinizacji, nie znalazła w systemie organów miejsca dla urzędu prezydenta. W znacznej mierze funkcję głowy państwa przejęła – powołana do życia już w małej konstytucji – Rada Państwa. Przejmując większość spraw należących uprzednio do Prezydenta i zyskując nowe – zajęła ona ważne miejsce w systemie organów państwowych. Ustawa zasadnicza z 1952 r. zakwalifikowała Radę Państwa do naczelných organów władzy państwowej. Jako organ pośrednio przedstawicielski (ale składu jej nie wyłaniano w wyborach powszechnych) formalnie, w zakresie całej swej działalności była bezpośrednio podporządkowana Sejmowi. Rada Państwa jako organ konstytucyjny uzyskała własne uprawnienia o bardzo zróżnicowanym charakterze. Wyposażono ją w inicjatywę ustawodawczą, realizowaną samoistnie bądź z rządem; moc wydawania dekretów z mocą ustawy, a także uprawnienia do obsady niektórych stanowisk w państwie – powoływanie sędziów Sądu Najwyższego, powoływanie Prokuratora Generalnego PRL. Sprawowała również nadzór nad Radą Ministrów (w czasie między sesjami Sejmu).

⁴ Tamże, s. 88.

Po nowelizacji Konstytucji w 1976 r., Rada Państwa zyskała nowe uprawnienie: „czuwania nad zgodnością prawa z Konstytucją”⁵. Istotnym faktem jest to, iż nieprecyzyjność tego sformułowania budziła kontrowersje, bowiem takie uprawnienie przysługuje tylko Sejmowi, a Rada Państwa była mu podporządkowana. Praktycznie nie wykonywała tego uprawnienia, a tylko „ustalała powszechnie obowiązującą wykładnię ustaw” (art. 30, ust. 1, pkt. 4).

Rada Państwa zyskała uprawnienia tradycyjnie przysługujące głowie państwa w sferze stosunków wewnętrznych i zewnętrznych. Rada Państwa reprezentowała PRL w stosunkach międzynarodowych, wypełniała zadania protokołu dyplomatycznego akredytując przedstawicieli dyplomatycznych obcych państw, jak również mianowała i odwoływała pełnomocnych przedstawicieli dyplomatycznych Polski w innych państwach. Uzyskała kompetencje do ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych. W sferze stosunków wewnętrznych Rada Państwa stosowała prawo łaski, a także dokonywała obsady stanowisk wojskowych i cywilnych.

Wykonywała jeszcze wiele innych funkcji przewidzianych w ustawie zasadniczej lub przekazane jej przez ustawy zwykłe. W tym miejscu warto nadmienić, iż w tym okresie (lata siedemdziesiąte) pojawiły się pierwsze dyskusje na temat reaktywowania urzędu prezydenta. Dyskusja toczyła się głównie w kręgach kierowniczych PZPR. Aktyw partyjny nie przedstawił jednak propozycji reaktywacji urzędu do oficjalnej dyskusji parlamentarnej w związku z nowelizacją Konstytucji PRL w roku 1976, ani też w okresie późniejszym⁶.

Największy kryzys społeczno-polityczny w dziejach Polski Ludowej, mający swój początek w 1980 roku, doprowadził do powstania NSZZ „Solidarność”. Związek zawodowy, który był jednocześnie ruchem politycznym sformułował program głębokich reform społecznych i politycznych. Potrzeba głoszonych przez demokratyczną opozycję reform znalazła zrozumienie wśród części czynników rządzących, co doprowadziło w efekcie do podjęcia dialogu władz ze społeczeństwem.

Zmiany zostały zapoczątkowane 6 lutego 1989 r., historycznymi już obradami Okrągłego Stołu, rezultatem których było zawarcie porozumień w zasadniczych sprawach dla państwa i społeczeństwa. W dokumencie „Stanowisko w sprawie reform politycznych” z 5 kwietnia 1989 r. stwierdzono, że konieczna jest radykalna reforma państwa. Znalazły się w nim także uzgodnienia co do sposobu wprowadzania demokracji parlamentarnej w warunkach pluralizmu politycznego. Uznano, iż „zadaniem parlamentu wybranego w tegorocznych wyborach jest stworzenie nowej, demokratycznej konstytucji i nowej, demokratycznej ordynacji wyborczej”⁷. Nastąpiła zmiana podstaw ustrojowych Polski, a nowelizacja konstytucji z dnia 29 grudnia 1989 r. umożliwiła rozpoczęcie prac przygotowawczych do nowej ustawy zasadniczej.

W nowej rzeczywistości konieczne stało się stworzenie demokratycznych podstaw prawnych, czyli zastąpienie peerelowskiej konstytucji z 1952 r. nowymi nor-

⁵ Tamże, s. 157.

⁶ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995, s. 38.

⁷ *Porozumienia Okrągłego Stołu*, Olsztyn 1989, s. 7.

mami najwyższej rangi. Istotnym faktem jest to, iż nie czyniono tego z „marszu”, między innym z przyczyn politycznych. Zastosowano metodę „wyrwkową”, czyli eliminację tych postanowień owej konstytucji, które nie odpowiadały potrzebom ustrojowej transformacji. Dotyczyło to również przywrócenia urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej⁸.

Jednym z rezultatów obrad konferencji Okrągłego Stołu była restytucja urzędu prezydenta wyposażonego w dość szerokie kompetencje. Instytucja ta ówczesnie wyrastała z koncepcji silnej prezydentury, określanej jako prezydentura władcza⁹. Konstrukcja nie była wzorowana na rozwiązaniach konstytucji marcowej ani na konstytucji kwietniowej z 1935 r. – nie mieściła się w ramach konkretnego modelu rządów. Można stwierdzić, iż rozwiązania prawne przyjęte w pierwszym okresie funkcjonowania demokratycznej Rzeczypospolitej dawały zróżnicowany obraz modelu rządów. Zauważalne to było na przykładzie dwu kolejnych prezydentów – Wojciecha Jaruzelskiego – pierwszego Prezydenta RP¹⁰ (wybranego 19 lipca 1989 r. przez Zgromadzenie Narodowe większością jednego głosu i sprawującego władzę do 1990 r.) i Lecha Wałęsy w latach 1990–1995, którzy reprezentowali inny model władzy. W okresie prezydentury W. Jaruzelskiego zbliżał się do modelu prezydencko-parlamentarnego, z kolei w latach sprawowania urzędu przez L. Wałęsę oscylował w kierunku modelu prezydenckiego, szczególnie tego, który funkcjonuje w V Republice Francuskiej.

Należy nadmienić, iż wprowadzenie do ustroju politycznego urzędu prezydenckiego w 1989 r. dotyczyło między innymi określenia roli politycznej, jaką miał on wypełniać w systemie polityczno-ustrojowym, szczególnie że brak było jasnej wizji przyszłego modelu prezydentury. Nie przygotowano także wyraźnych propozycji rozwiązań legislacyjnych w zakresie konstytucyjno-prawnej pozycji tego organu. Nawet obradujący wokół Okrągłego Stołu nie przedstawili przekonującej koncepcji rozwiązań dotyczących głowy państwa¹¹.

Nowela kwietniowa z 1989 r. przyznała prezydentowi – poza tradycyjnymi uprawnieniami o charakterze reprezentacyjnym – prawo desygnowania kandydata na premiera. Wydawane przez niego akty prawne wymagały kontrasygnaty premiera. Prezydent nie ponosił odpowiedzialności politycznej, ale mógł być pociągnięty do odpowiedzialności konstytucyjnej. Sformułowane przez Adama Michnika podczas obrad Okrągłego Stołu (historyczne już) hasło „Wasz prezydent, nasz premier” – określało podział władz między opozycję a PZPR, ale można je również potraktować jako wyznaczenie prezydentowi pewnej roli politycznej.

⁸ J. Muszyński, *Prezydentura w Polsce*, Wrocław 2002, s. 7.

⁹ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny RP w świetle konstytucji z 1997 roku*, Kraków 2000, s. 170.

¹⁰ Został on prezydentem RP nie z woli narodu, lecz w wyniku porozumień Okrągłego Stołu, zakładających istnienie do pierwszych wolnych wyborów prezydenckich i parlamentarnych swoistego przejściowego systemu politycznego „dwuwładzy”.

¹¹ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP...*, s. 64.

Po wyborze w 1990 r. Lecha Wałęsy na prezydenta okazało się, że nowelizacja konstytucji w 1989 r. jest niewystarczająca. To doprowadziło do uchwalenia 17 października 1992 r. ustawy konstytucyjnej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym, zwanej powszechnie Małą Konstytucją. Unormowała ona pozycję i rolę Prezydenta RP, ale nie dość precyzyjnie ustaliła relacje między nim a rządem i parlamentem.

Właśnie na mocy tego aktu ustawodawczego działał L. Wałęsa. Akt ten wzmocnił znacznie pozycję, jak i kompetencje osoby sprawującej najwyższy urząd w państwie, ale także nieprecyzyjność tej ustawy konstytucyjnej umożliwiła (zwłaszcza prezydentowi), podejmowanie różnych decyzji na granicy najwyższego prawa. Praktykę tę ironicznie nazwano „falandyzacją prawa”¹².

W 1989 r. Polska odzyskała suwerenność a III Rzeczpospolita stanowi kontynuację (po długoletniej przerwie) II Rzeczypospolitej z zachowaniem identyczności i ciągłości bytu państwowego. Nowa rzeczywistość wymogła nowe regulacje prawne. Od początku lat dziewięćdziesiątych rozpoczęły się prace projektodawcze nad nową ustawą zasadniczą. W 1992 roku Sejm uchwalił tzw. Małą Konstytucję, która weszła w życie 17 października tego samego roku. Przyjęto w niej zasadę trójpodziału władzy, efektem czego było zmodyfikowanie wielu postanowień dotyczących parlamentu, prezydenta i rządu. Władzę wykonawczą przyznano Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej, którą pełnił wraz z Radą Ministrów. Większość dotychczasowych postanowień konstytucyjnych dotyczących prezydenta została przyjęta przez akt z 17 października 1992 r. Można powiedzieć, że Mała Konstytucja z 1992 r. wzmocniła konstytucyjną pozycję prezydenta, choć nie rozstrzygnięto sporu politycznego o kształt prezydentury w Polsce. Bardzo istotne było uznanie, że prezydent nie może pełnić żadnego innego urzędu, być posłem ani senatorem, a także wykluczono możliwość łączenia tego urzędu z funkcją premiera (tak jak to miało miejsce za czasów B. Bieruta w Polsce Ludowej). Oczywiście w dalszym ciągu to: „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jest najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych” (art. 29)¹³. Pozostał także zwierzchnikiem sił zbrojnych RP.

Donioste znaczenie ma także udział prezydenta w procesie formowania rządu. Jego powstanie inicjuje bowiem prezydent, w odróżnieniu od dotychczasowego stanu prawnego. Desygnuje on prezesa Rady Ministrów, a na jego wniosek powołuje rząd. Nowa konstytucja dała mu również możliwość aktywnego współdziałania z rządem, gdyż zyskał prerogatywę zwoływania i przewodniczenia posiedzeniom Rady Ministrów.

III Rzeczpospolita przyniosła wzmocnienie pozycji prezydenta. Widoczne to jest zarówno w jego relacjach z rządem i parlamentem, jak również w ilości i wadze

¹² J. Muszyński, *Prezydentura w Polsce*, s. 7.

¹³ M. Kallas, *Historia...*, s. 462.

jego kompetencji. Ale nie dysponuje on tak szerokim wachlarzem uprawnień, jak prezydent V Republiki Francuskiej.

We Francji końcowy okres drugiej wojny światowej i zbliżające się wyzwolenie kraju charakteryzowało się złożoną sytuacją wewnętrzną. Zaobserwować było można napięcia zarówno na płaszczyźnie politycznej, jak i społeczno-ekonomicznej, które miały w niedalekiej przyszłości doprowadzić do decydujących rozstrzygnięć. Pojawiające się spory dotyczyły głównie kwestii ustroju państwa. Ustrój III Republiki, związany z istnieniem demokracji parlamentarnej, nie znalazł wielu zwolenników jako model mało skuteczny, nie zabezpieczający przed brakiem stabilności władzy i nie zapewniający silnego rządu. Krytykowano rozwiązania ustrojowe, zarzucając im przede wszystkim nadmierne rozbudowanie kompetencji parlamentu¹⁴. Tym samym zanegowano możliwość powrotu do tego modelu ustrojowego po wyzwoleniu.

Koncepcja ustroju IV Republiki powstawała w toku nie tylko sporów w łonie samego Zgromadzenia Narodowego, ale także w społeczeństwie, otrzymując ostateczny kształt w wyniku kompromisu. W toku prac wyeliminowano dwa proponowane, możliwe systemy: prezydencki (który odniósł sukces dopiero w 1958 roku) i komitetowy (ten deklarował się powszechnie na rzecz systemu parlamentarnego). W ocenach ustroju przyjętego w konstytucji 1946 r. można, według niektórych politologów, dostrzec system rządów komitetowych, a wedle innych system parlamentarny. Oceniając główne zasady nim kierujące możemy stwierdzić, że system polityczny IV Republiki mieścił się w ramach parlamentaryzmu. Opierał się on bowiem na zasadzie nadrzędności parlamentu (Zgromadzenia Narodowego) kontrolującego rząd i na zasadzie politycznej nieodpowiedzialności prezydenta. Zawierał więc najbardziej istotne i charakterystyczne elementy tego systemu, choć wprowadzał jednak pewne innowacje, idące w kierunku demokratyzacji systemu, a będące wynikiem ówczesnej sytuacji społeczno-politycznej.

Ustalono prymat parlamentu w systemie organów państwowych. Przyjęto zasadę dwuczłonowości egzekutywy, a co istotne – wprowadzono stanowisko Prezydenta Republiki oraz rząd z premierem na czele. Trzeba podkreślić, że nie był to klasyczny dualizm, bowiem w tym francuskim modelu wyraźnemu osłabieniu uległa pozycja głowy państwa na rzecz rządu, prawdziwym zaś szefem egzekutywy stał się premier.

Prezydent Francji stracił pewne uprawnienia, które posiadał w III Republice, przestał być szefem egzekutywy, nie otrzymał prawa inicjatywy ustawodawczej, nie był także upoważniony do prowadzenia rozmów i rokowań międzynarodowych. Konstytucja IV Republiki z 1946 r. wyposażała go jednak w prawo obsadzania wielu stanowisk, jak: mianowanie premiera (po udzieleniu mu inwestytury przez Zgromadzenie Narodowe), a także rządu, przewodniczenie Radzie Ministrów, Wyższej Radzie Magistratury, Komitetowi Obrony Narodowej, Komitetowi Konstytucyjnemu. Do niego także należała promulgacja ustaw, prawo żądania ponownego ich rozpatrywania, wydawanie dekretów w sprawie rozwiązania Zgromadzenia Narodowego – po przyjęciu wniosku przez Radę Ministrów. Wart podkreślenia jest

¹⁴ W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 12.

fakt, iż w tym okresie Prezydent uzyskał wyraźny wpływ na życie polityczne dzięki rozbiciu opinii publicznej. Dzięki temu zyskał możliwość swobodnego manewrowania i wywierania wpływu na politykę państwa, a zatem stał się osobistością o dużym znaczeniu.

O przekształceniu pozycji prezydenta i rządu w systemie organów państwowych w konstytucji 1946 r. świadczyło jeszcze jedno nowe rozwiązanie. Zgodnie z dawniej stosowanymi zasadami systemu parlamentarnego rząd stanowił pomost między parlamentem a głową państwa. Prezydent był szefem władzy wykonawczej, stąd też gabinet, zwyczajowo, podawał się do dymisji po każdej zmianie na stanowisku głowy państwa, podczas gdy praktyka tego rodzaju nie zawsze była stosowana w związku z nową kadencją parlamentu. Konstytucja 1946 r. wprowadziła w tym względzie istotną nowość, mianowicie wymóg powoływania nowego gabinetu na początku każdej kadencji parlamentu, nie nakładając jednocześnie na rząd obowiązku podawania się do dymisji w przypadku zmiany na stanowisku Prezydenta Republiki.

System polityczny, wprowadzony ustawą zasadniczą 1946 r., nie zaspokoił oczekiwań ani centrum, ani prawicy. Zaczęły się ataki na zasady konstytucji i pojawiły się dążenia do ich rewizji. Okres IV Republiki nie był stabilny politycznie. Literatura prawnicza wskazuje jako przyczyny – nadmierny zakres kompetencji Zgromadzenia Narodowego, słabą pozycję prezydenta i rządu, nieodpowiedni system wyborczy, nadmierne rozbicie polityczne społeczeństwa, słabe partie, skłócone i niezdolne do tworzenia systemu stabilnych sojuszy¹⁵. Nie tylko te wymienione tu powody przyspieszyły upadek IV Republiki Francuskiej. Jedną z głównych stał się problem algijski, na tle którego powstały nowe konflikty polityczne i kryzys rządowy wiosną 1958 r. Problem algijski, podany jako główna przyczyna upadku ustrojowego – nie był wyłącznym źródłem pogrążenia IV Republiki. K. Wołowski wymienia także przyczyny natury politycznej i społecznej o charakterze wewnętrznym, sięgające daleko głębiej niż kryzys algijski. Rozdrobnienie partyjne, nikła dyscyplina partii, słabość i nietrwałość koalicji rządowych, zniechęcenie do ustroju znacznej części społeczeństwa oraz partii lewicowych i prawicowych, niedoskonałość konstytucji, oderwanie się przedstawicieli od narodu, słabość parlamentu i rządu – prowadziły do powstania warunków uniemożliwiających rządzenie państwem¹⁶.

Na tym tle pojawiła się postać generała Ch. de Gaulle'a, traktowanego jako polityka zdolnego do wyprowadzenia kraju z istniejącego kryzysu. De Gaulle, znany społeczeństwu jako rzecznik silnej władzy wykonawczej, stał się jego nadzieją na wyprowadzenie kraju z kryzysu. De Gaulle wyraził zgodę na objęcie steru władzy pod warunkiem, że otrzyma inwestyturę i wotum zaufania dla rządu, nie stając osobiście przed Zgromadzeniem Narodowym. Warunek spełniono 1 czerwca 1958 r., kiedy to Zgromadzenie Narodowe uchwaliło generałowi wotum zaufania. Data ta położyła kres IV Republice, a wydarzenia z wiosny 1958 r. zapoczątkowały nowe stosunki polityczno-ustrojowe we Francji, które znalazły wyraz w Konstytucji 1958 roku.

¹⁵ E. Gdulewicz, *Ustroje państw współczesnych*, Lublin 2001, s. 131.

¹⁶ K. Wołowski, *Prezydent Republiki w powojennej Francji*, Warszawa–Poznań 1973, s. 100 i n.

Na nowy ustrój państwa niewątpliwie ogromny wpływ wywarł gen. Ch. de Gaulle. Konstytucja V Republiki to w dużej mierze realizacja idei generała dotyczących państwa i sposobu realizacji władzy, którym dawał on wyraz w okresie od wycofania się z rządu w styczniu 1946 r. i od początku podjęcia krytyki projektów konstytucyjnych przygotowywanych w kwietniu i we wrześniu. Jego koncepcja państwa to: państwo oparte na silnej władzy wykonawczej, w dużym stopniu uniezależnionej od parlamentu, na dominującej w państwie pozycji ustrojowej i roli szefa państwa, a także na ograniczonym znaczeniu parlamentu. Nie ukrywał, że pragnie silnej władzy wykonawczej, że chce by prezydent miał rozległe uprawnienia, ale nie był zwolennikiem dyktatury, co należy podkreślić. Nakreślona pod koniec lat czterdziestych koncepcja przybrała konkretny kształt w treści konstytucji 1958 r. Gen. de Gaulle może zatem uchodzić za jej duchowego, ideowego ojca¹⁷.

Generał Ch. de Gaulle objął władzę pod warunkiem uzyskania prawa przygotowania konstytucji wprowadzającej nowy ustrój. Wart podkreślenia jest fakt, iż generał wywarł wpływ, w różnym stopniu, na obydwie powojenne konstytucje Francji – ta z 1946 r. była pisana niejako przeciwko niemu, natomiast konstytucja z 1958 r. wynikała z ideowych inspiracji de Gaulle'a i wyrażała jego pogląd na temat modelu ustrojowego Francji.

Konstytucja z 1958 r. nosi wyraźnie antyparlamentarne cechy, widoczne zarówno w sposobie przygotowania projektu, jak i w jej treści. Przyjęte rozwiązania prawne oznaczają zmniejszenie roli ustrojowej i znaczenia parlamentu, dostrzegalne już w systematyce ustawy zasadniczej. Na czoło wysuwa ona postanowienia dotyczące prezydenta, następnie rządu, by na końcu określić rolę parlamentu. M. Duverger stwierdził, że jest to najgorzej w sensie prawnym zredagowany tekst w historii konstytucjonalizmu francuskiego, a to z tego względu, że postanowienia konstytucji są niekiedy mało precyzyjne. Daje to więc podstawę do różnorodnych, wręcz dowolnych interpretacji. Wydaje się, że nie było to wynikiem słabego przygotowania twórców konstytucji, ale zamierzonym zabiegiem pozwalającym na interpretację norm prawnych w zależności od aktualnych potrzeb.

Dokonując ogólnej charakterystyki ustroju należy wskazać, że V Republika, powołana do życia konstytucją 1958 r., przejęła od swoich poprzedniczek wiele pozytywnych rozwiązań. I tak z I Republiki zapożyczyła referendum; z II wybór prezydenta w głosowaniu powszechnym; z III orleanistyczne prerogatywy prezydenta; a z IV racjonalizację władzy ministerialnej. Pozornie nowatorskie rozwiązania stanowią kontynuację, jak widać, tradycji republikańskiej. Utrzymała także dwuczłonową egzekutywę i dwuizbowy parlament, chociaż, co należy w tym miejscu nadmienić, doznały te organy poważnych przeobrażeń.

W systemie organów państwowych na plan pierwszy wysunięto organy władzy wykonawczej, dominującą rolę przyznając Prezydentowi Republiki. Świadczą o tym: charakter stosunków między naczelnymi organami państwa, zakres przyznanych mu kompetencji, jak również systematyka konstytucji, podkreślająca miejsce

¹⁷ W. Skrzydło, *Ustrój...*, s. 51 i n.

i ustrojową rolę prezydenta. Uprawnienia rządu, jak i prezydenta ograniczyły w widoczny sposób, co już podkreślałam, rolę parlamentu. W porównaniu z IV Republiką rozszerzenie władzy prezydenckiej jest niewątpliwe.

Francja V Republiki to mieszany system polityczny, zawierający w sobie wiele elementów parlamentaryzmu przy jednoczesnej dominacji cech właściwych systemowi prezydenckiemu. Ale nie jest to w czystej postaci system prezydencki, bowiem rząd wywiera aktywny wpływ na działalność parlamentu, gdyż utrzymany został samodzielny urząd premiera, oddzielnie od urzędu prezydenta i rząd odpowiadający przed parlamentem (i faktycznie przed prezydentem). Podobnie jak nie jest to w czystej postaci system parlamentarny, gdyż mimo utrzymania zasad odpowiedzialności rządu przed parlamentem i praw do obalenia gabinetu, rola jaką otrzymał parlament jest ograniczona. J. Stembrowicz określił ten system jako „parlamentaryzm zniekształcony”¹⁸, w którym w miejsce parlamentu postawiono Prezydenta Republiki. Punkt ciężkości sprawowania władzy przeniesiono z legislatury na egzekutywę, a konkretnie na Prezydenta.

Konstytucja z 3 czerwca 1958 r., przyjmując zasadę podziału władz, przyznała prezydentowi bardzo szeroki zakres uprawnień. Powierzyła prezydentowi pełnienie trzech szczególnych funkcji: strażnika konstytucji, arbitra w sferze funkcjonowania władz publicznych i gwaranta niepodległości narodowej. Prawo arbitrażu dał mu możliwość prezentowania swojego stanowiska i podejmowania decyzji, jakie przysługują sędziemu. Arbitraż oznacza tu prawo decyzji. Prezydent jest upoważniony do tego, by suwerennie określać co jest interesem narodu i może działać w kierunku zmuszenia organów państwa do działania w sposób oznaczający respektowanie tego interesu.

Bardzo istotne znaczenie dla pozycji Prezydenta V Republiki była zmiana w październiku 1962 r. konstytucji (poprzez referendum) polegająca na wprowadzeniu zasady wybierania Prezydenta Republiki w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich. W ten sposób organem reprezentującym naród jest nie tylko Zgromadzenie Narodowe, ale i Prezydent wybierany na pięcioletnią kadencję¹⁹. Stawia go to w szczególnej pozycji, gdyż władzę czerpie z woli narodu. Legitymizacja jego władzy dokonuje się w ten sam sposób, jak władza Zgromadzenia Narodowego²⁰.

Podsumowując rozważania nad miejscem urzędu prezydenta w systemie ustrojowym V Republiki można stwierdzić, że podstawową cechą ustroju republikańskiego jest system półprezydencki, a więc taki, który znajduje się w pół drogi między władzą jednostki a rządami parlamentu, cytując za R. Bieleckim. Najwyższa władza została oddana w ręce Prezydenta Republiki, który z mocy ustawy zasadniczej „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji, zapewnia przez swój arbitraż właściwe funkcjonowanie władz publicznych i trwałość państwa, jest gwarantem niezawisłości narodowej, integralności terytorialnej, poszanowania porozumień i traktatów”. Oznaczało to przyznanie Prezydentowi decydującej roli w kierowaniu sprawami

¹⁸ J. Stembrowicz, *Rząd w systemie parlamentarnym*, Warszawa 1982, s. 85.

¹⁹ W roku 1962 kadencja prezydenta Republiki trwała lat siedem, do czasu jej zmiany w 2000 roku.

²⁰ W. Skrzydło, *Ustrój...*, s. 108.

Francji, skoro miał być arbitrem między przeciwstawnymi koncepcjami, nadawać ogólny kierunek polityce wewnętrznej i zagranicznej, przekazywać rządowi dyrektywy określające jego bieżącą działalność. Tak znaczne rozszerzenie uprawnień szefa państwa w porównaniu z III i IV Republiką, spowodowało także powiększenie sztabu najbliższych współpracowników prezydenta w pałacu Elizejskim. Oddając najwyższą władzę Prezydentowi, Konstytucja V Republiki pozostawiła jednak szerokie uprawnienia premierowi kierującemu pracami rządu. Autorzy konstytucji starali się utrzymać swoisty dualizm władzy wykonawczej między pałacem Elizejskim a pałacem Matignon. Choć, na marginesie trzeba dodać, że działalność takiej indywidualności jak Ch. de Gaulle sprawiła, że równowaga (zakładana) została stopniowo zachwiana na korzyść szefa państwa. Premier pozostał partnerem prezydenta.

Konstytucja z 1958 r. zachowała pewne kompetencje Zgromadzenia Narodowego. Starano się w ten sposób zapobiec ewentualności wprowadzenia dyktatury Prezydenta. Jednak po 1962 r. szef państwa był w stanie zmienić układ sił na swoją korzyść, dzięki oddanej mu frakcji parlamentarnej, która dysponując bezwzględną większością głosów w Zgromadzeniu Narodowym, zatwierdzała wszelkie projekty ustaw przedstawione przez rząd²¹.

System władzy V Republiki funkcjonował bez zakłóceń jedynie wówczas, gdy wymienione elementy reprezentowały ten sam kierunek polityczny i podobne interesy. Gdy naruszono tę równowagę polityczną V Republika znajdowała się w sytuacji w której przedstawiciele ugrupowań o odmiennych poglądach zmuszeni byli współpracować. Sytuację tą nazwano *cohabitation*. V Republika Francuska w swej historii była świadkiem trzech kohabitacji (1986–1988; 1993–1995; 1997–2001), w których istotną rolę odegrali dwaj prezydenci – F. Mitterrand i J. Chirac.

W III Rzeczypospolitej także miała miejsce faktyczna sytuacja współpracy podmiotów władzy wykonawczej. Z kohabitacją mieliśmy do czynienia w okresie prezydentury pierwszego prezydenta W. Jaruzelskiego, jak i w okresie sprawowania władzy przez L. Wałęsę. Także A. Kwaśniewski poznał „smak” współpracy z nieprzychylnym mu przedstawicielem prawicy J. Buzkiem – ale w tym przypadku możemy mówić o „pseudokohabitacji”, biorąc pod uwagę zakres kompetencji (ograniczony w porównaniu z poprzednio obowiązującym aktem prawnym, tj. Małą Konstytucją) głowy państwa zawarty w konstytucji z 1997 r.

²¹ R. Bielecki, *Francja. Anatomia władzy*, Warszawa 1980, s. 108.

President in a tradition of political system in Poland and France

Abstract

This paper compares the constitutional position of the Presidents of Poland and France. The analysis relates to the March Constitution from 1921 and April Constitution from 1935 in the pre-World War II period in Poland. The so called "Small Constitution" from 1947, that for a very short period of time, provided the Communist country with the Institution of President is also discussed. There was no place for a singular Head of State between 1952 and 1989 in Poland, therefore the next act that is analysed in this article is the constitutional amendment from April 1989, Small Constitution from 1992 and contemporary Polish constitution from 1997.

French IV and V Republic are the subject of this comparison. The weak position of the President of IV Republic was changed dramatically in 1958 when the V Republic was established. Strong presidency with the head of the state being the guard of the constitution, public administration arbiter and warranty of country independence became one of the models of the political system. The President, popularly elected, gets his legitimisation straight from the people of the country (the sovereign) and shares his responsibilities as an executive power with the prime minister. This became a model for Polish constitutional change when the institution was re-established. Finally, a comparative analyse of the constitutional position of French and Polish president on a base of V Republic and the Polish 1997 Constitution provides the last part of the article.