

STUDIA I ARTYKUŁY

Lech Mażewski

Sposób powoływania i zakres kompetencji Prezydenta RP w perspektywie powstania systemu premierowskiego

Niedługo minie 30. rocznica uchwalenia noweli z 27 września 1990 r. Konstytucji RP (Dz.U. nr 67, poz. 397) ustanawiającej powszechne wybory Prezydenta RP – w miejsce powoływania przez Zgromadzenie Narodowe, co wynikało z noweli Konstytucji PRL z 7 kwietnia 1989 r. (Dz.U. nr 19, poz. 101)¹. Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego (1993–1997) nie zdecydowała się na wprowadzenie ustroju prezydenckiego na wzór Stanów Zjednoczonych Ameryki, a jednocześnie nie zniosła powszechnych wyborów Prezydenta RP, co torowałoby drogę do dokończenia budowy konsekwentnego systemu premierowskiego². Czy obecnie jest możliwa rezygnacja z przyjętego w 1990 r. rozwiązania ustrojowego? Jak wówczas miałyby wyglądać zakres kompetencji Prezydenta RP? Jerzy Ciapała sformułował twierdzenie, że „zaistniałe fakty polityczne i prawne uniemożliwiają, w dającej się przewidzieć przyszłości,

1 Szerzej W. Sokolewicz, *Kwietniowa...*

2 Na użytek tej pracy będę posługiwał się terminem system premierowski, co byłoby pewnym odpowiednikiem rozwiązań zawartych w Ustawie Zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec – *Ustawa zasadnicza (konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.*, wersja niemiecka i polska, red. i wprowadzenie L. Janicki, tłum. J. Koprucka-Purolowa, B. Demby, Poznań 1989. O cechach tego systemu i możliwościach jego powstania szerzej zob. L. Mażewski, *Raport...*

odwrót od zasady wyborów powszechnych”³ w zakresie powoływania głowy państwa. Czy to znaczy, że nie należy w ogóle spróbować zastanowić się, co trzeba zrobić, aby w Polsce dokończyć budowę systemu premierowskiego, dającego w efekcie niekonfliktowy model rządzenia? Nigdy nie wiadomo, kiedy przygotowane wcześniej stanowisko ustrojowe wraz ze sformułowanymi postulatami *de lege ferenda* może znaleźć praktyczne zastosowanie.

1. Powszechne wybory Prezydenta RP

Już 19 lipca 1989 r., po przyjęciu regulaminu Zgromadzenia Narodowego, co otwierało drogę do wyboru tego samego dnia Prezydenta PRL, Bronisław Geremek w imieniu Obywatelskiego Klubu Parlamentarnego mówił: „wierzymy w to, że przyszła konstytucja oprze powołanie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej na zasadzie wyborów powszechnych, w których znajdzie wyraz suwerenna wola narodu”⁴. Jednak nie poczyniono tu żadnej uwagi na temat zakresu kompetencji przyszłego Prezydenta RP, można więc było sądzić, że pozostawalibyśmy na gruncie ustrojowych rozstrzygnięć przyjętych w noweli kwietniowej Konstytucji PRL.

W połowie 1990 r. stało się oczywiste, że okres pełnienia urzędu – już teraz – Prezydenta RP przez gen. Wojciecha Jaruzelskiego dobiega kresu. Porozumienie Centrum chciało wyboru Lecha Wałęsy na stanowisko głowy państwa przez Zgromadzenie Narodowe, a dopiero w przyszłości miały być wprowadzone wybory powszechne⁵. Na początku lipca 1990 r. posłowie Ruchu Obywatelskiego Akcji Demokratycznej rozpoczęli zbieranie podpisów pod projektem ustawy konstytucyjnej, wprowadzającej powszechne wybory prezydenckie; kandydatem na to stanowisko miał być Tadeusz Mazowiecki, ówczesny Prezes Rady Ministrów. W takiej sytuacji również L. Wałęsa opowiedział się za takim sposobem powoływania głowy państwa⁶.

3 J. Ciapała, *Prezydent...*, s. 82.

4 Sprawozdanie stenograficzne z posiedzenia Zgromadzenia Narodowego PRL w dniu 19 lipca 1989 r., łam 33.

5 J. Kaczyński, *Porozumienie...*, s. 106.

6 Szeroko pisze o tym J. Ciapała, *Prezydent...*, rozdz. II.3.

7 września 1990 r. trafiły do Sejmu dwa projekty ustaw: o wyborze Prezydenta RP i o zmianie Konstytucji RP. Śledząc wypowiedzi politycznych liderów, toczące się dyskusje publicystyczne i zapoznając się z uzasadnieniem obu projektów ustaw trudno zrozumieć, czemu właściwie – w sensie ustrojowym – miałyby służyć zmiana trybu wyboru głowy państwa, skoro nie towarzyszyły temu żadne propozycje zmian konstytucyjnych w zakresie uprawnień tego organu. Nadal posiadałby on znaczące środki oddziaływania na parlament, chociażby poprzez możliwość przekazania Sejmowi ustawy do ponownego rozpatrzenia, co wymagało większości 2/3 głosów (art. 27 ust. 5), a ponadto przed złożeniem podpisu mógłby zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego o orzeczenie, czy ustawa jest zgodna z konstytucją (ust. 4). Do rozwiązania Sejmu (co oznaczało też rozwiązanie Senatu) mogło dojść na podstawie na tyle nieokreślonych przesłanek (art. 30 ust. 2), że dawało mu to bardzo silną pozycję w razie ewentualnego konfliktu z Sejmem. Nieco podobnie układały się stosunki prezydenta z Radą Ministrów, acz raz powołany gabinet musiał być przez niego tolerowany. Nie mniej istotne były liczne kompetencje w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa (art. 32f ust. 1 pkt 4, 5; art. 32i). I wreszcie na koniec o zakresie kompetencji wyjętych spod kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów miała decydować ustawa, a nie były one określone konstytucyjnie⁷.

Postulując wprowadzenie powszechnych wyborów prezydenckich odwoływano się jedynie do stwierdzeń typu, że porozumienie okrągłostołowe wyczerpało swoje możliwości i potrzebna jest dalsza demokratyzacja ustroju Polski. Nikt natomiast nie był w stanie powiedzieć, jakie przyjęcie tego nowego urzędnika będzie rodziło konsekwencje dla formującego się ustroju państwa, ku jakiemu modelowi systemu rządów ma zmierzać Polska, posiadając organ władzy wykonawczej o tak silnej legitymacji do sprawowania władzy? Z pewnością należy zgodzić się z J. Ciapałą, że: „Wybory powszechne (...) zostały potraktowane jako wartość autonomiczna”⁸, bez żadnego odniesienia do istniejących albo przyszłych rozwiązań prawnokonstytucyjnych. Znowu trzeba oddać mu głos: „idea powszechnych wyborów prezydenckich była podniesiona bynajmniej nie

7 R. Mojak, *Instytucja...*, rozdz. V.

8 J. Ciapała, *Prezydent...*, s. 28. Tak samo J. Ciemniowski, *Podział...*, s. 129.

w celu ustalenia korelacji trybu wyboru ze stanowiskiem konstytucyjnym prezydenta, lecz jako argument w sporze polityczno-personalnym dotyczącym koncepcji i przemian demokratycznych”⁹.

Na początku obrad Sejmu w dniu 20 września 1990 r. odczytano list prezydenta W. Jaruzelskiego. Pisał on: „Zapowiedź przejścia od formuły prezydenta z mandatu Zgromadzenia Narodowego do formuły prezydenta z powszechnych wyborów przyjmuję z pełnym zrozumieniem jako konsekwencje procesu demokratyzowania i przejaw reformowania jego najwyższych organów”¹⁰. Tu także nie było wiadomo, jaki jest sens ustrojowy dokonywanej zmiany. Następnie poseł sprawozdawca Henryk Michalak przedstawił argumenty na rzecz powszechnych wyborów prezydenckich. Wszystkie one były związane z bieżącymi wydarzeniami politycznymi, bez odwołania się do jakichś szerszych racji ustrojowych. W imieniu OKP stanowisko to poparł B. Geremek. Adam Michnik mówił natomiast, że w powszechnych wyborach prezydenckich nie powinno chodzić o osobę, ale o styl uprawiania polityki. Trafnie zwracał uwagę Włodzimierz Cimoszewicz, że w sytuacji, gdy nie są znane uprawnienia prezydenta, jego wybór będzie raczej „aktem koronacji niż demokratycznej decyzji w państwie prawa”. I wreszcie Marian Orzechowski stwierdził: „kandydatura Lecha Wałęsy ma znaczenie symboliczne: oto na gruzach doktrynalnie robotniczego państwa, robotnik sięga po najwyższą godność”. W toczącej się dyskusji sejmowej nikt nie podważał sensu dokonywania zmiany trybu wyboru Prezydenta RP¹¹.

Złożone projekty ustaw odesłane zostały do Komisji Prac Ustawodawczych. Na kolejnym posiedzeniu Sejmu w dniu 27 września 1990 r. odbyło się ich drugie czytanie. Dyskusja miała dość chaotyczny charakter. Ze spraw merytorycznych jedynie Klub Parlamentarny Lewicy Demokratycznej podnosił, że wymóg 100 tys. podpisów obywateli pod kandydaturą na Prezydenta RP jest zbyt wygórowany, chciano obniżyć

9 J. Ciapała, *Prezydent...*, s. 82.

10 Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu RP w dniach 20 i 21 września 1990 r., łam 5–6.

11 Sprawozdanie stenograficzne z 39 posiedzenia Sejmu RP w dniach 20 i 21 września 1990 r., łam 10 i n.

tę ilość do 50 tys.¹² Tego samego dnia doszło do uchwalenia dwóch ustaw: o zmianie Konstytucji RP i o trybie wyboru Prezydenta RP, które natychmiast zostały podpisane przez prezydenta W. Jaruzelskiego.

Ustawa o zmianie Konstytucji RP wprowadzała nową treść przepisów art. 32a. Od tej chwili Prezydenta RP wybiera Naród. Skróceniu uległa kadencja: z sześciu na pięć lat, przy czym ponownie można było być wybranym tylko jeden raz. Prezydentem może być wybrany każdy obywatel polski, który ukończył 35 lat¹³ i korzysta z pełni praw wyborczych do Sejmu. Podwyższono więc znacznie wiek nabycia biernego prawa wyborczego. W dodanym ust. 5 określono, że wybory na stanowisko Prezydenta RP zarządza Marszałek Sejmu i określono terminy, w jakich należało tego dokonać.

W art. 32b rola Zgromadzenia Narodowego ograniczona została do stwierdzenia ważności wyboru i przyjęcia przysięgi od nowo wybranego Prezydenta RP. W art. 94 dodano ust. 3: „Wybory Prezydenta są powszechne, równe, bezpośrednie i odbywają się w głosowaniu tajnym”. Z art. 102 wynikało z kolei, że sposób zgłaszania kandydatów na Prezydenta RP i przeprowadzenie wyborów określa ustawa.

Jednocześnie nowela Konstytucji RP skróciła kadencję prezydenta wybranego 19 lipca 1989 r. przez Zgromadzenie Narodowe, a terminy związane z zarządzaniem wyborów przez Marszałka Sejmu zostały tak określone, żeby bezpośrednio wybory prezydenckie odbyły się do końca 1990 r.

W znowelizowanej Konstytucji RP ustawodawca nie sformułował bardzo istotnego rozstrzygnięcia – nie zostało określone, jaką większością ma być wybrany Prezydent RP i czy będą obowiązywały jakieś wymogi co do koniecznej ilości osób biorących udział w głosowaniu. Te sprawy zostaną rozstrzygnięte na drodze ustawowej, jednak to materia *stricte* konstytucyjna.

12 Sprawozdanie stenograficzne z 40 posiedzenia Sejmu RP w dniach 27, 28 i 29 września 1990 r., łam 50–79.

13 Dla porównania: na mocy art. 54 ust. 1 kandydatem na prezydenta RFN może być jedynie osoba, która ukończyła 40 lat – *Ustawa zasadnicza (konstytucja) Republiki Federalnej Niemiec z 23 maja 1949 r.*, wersja niemiecka i polska, red. i wprowadzenie L. Janicki, tłum. J. Koprucka-Purolowa, B. Demby, Poznań 1989.

Jasne jest, że prezydent, pochodzący z wyborów powszechnych, nie może ponosić odpowiedzialności politycznej przed parlamentem. Ale można sobie wyobrazić przeprowadzenie referendum odwoławczego zarówno z inicjatywy Sejmu (a może obu izb), jak i grupy obywateli (konieczne byłoby np. zebranie 1 mln podpisów pod takim wnioskiem). Co prawda instytucja referendum uległa dekonstytucjonalizacji na mocy noweli z 29 grudnia 1989 r. Konstytucji PRL (Dz.U. nr 75, poz. 444), ale ustawa z 6 maja 1987 r. o konsultacjach społecznych i referendum (Dz.U. nr 14, poz. 83) nie została uchylona, wystarczyło jedynie dokonać koniecznych zmian. Ustawodawca konstytucyjny nie przewidział jednak takiego rozwiązania prawnego¹⁴.

Także z 27 września 1990 r. pochodzi ustawa o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 67, poz. 398). Ten dość obszerny akt prawny regulował szczegółowo tryb wyboru Prezydenta RP, w tym sposób zgłaszania kandydatów, samo przeprowadzenie wyborów, zgłaszanie protestów wyborczych i udział Sądu Najwyższego w sprawie uznania wyborów za ważne¹⁵.

W kluczowej sprawie frekwencji i większości koniecznej dla wyboru głowy państwa ustawodawca postanowił, że nie istnieją żadne wymogi co do koniecznej ilości osób biorących udział w głosowaniu, zaś za wybranego uważa się tego kandydata na Prezydenta RP, który otrzymał więcej niż połowę ważnie oddanych głosów. W przypadku, gdyby ten warunek nie był spełniony, to po upływie 14 dni przeprowadza się ponowne głosowanie. Biorą w nim udział dwaj kandydaci, którzy otrzymali największą liczbę głosów i nie wycofali swojej kandydatury. W ponownym głosowaniu za wybranego uważa się tego kandydata na Prezydenta RP,

14 W konstytucji Rzeszy Niemieckiej z 11 sierpnia 1919 r., tłum. M. Litauer, w: *Nowe konstytucje*, przełożone pod kierunkiem J. Makowskiego, Warszawa 1925, w art. 43 zawarto możliwość złożenia z urzędu Prezydenta Rzeszy na wniosek Sejmu Rzeszy w drodze głosowania ludowego. Odmowa w głosowaniu ludowym złożenia z urzędu Prezydenta Rzeszy oznacza jego ponowny wybór i pociąga za sobą rozwiązanie Sejmu Rzeszy. Nieco podobnie uregulowano tę sprawę w konstytucji Rumunii z 21 listopada 1991 r. (*Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991*, tłum. A. Cosma, Warszawa 1996), gdzie w art. 95 ust. 1 i 2 mówi się o możliwości zawieszenia prezydenta w sprawowanej funkcji przez Izbę Deputowanych i Senat. W takiej sytuacji „najwyżej w ciągu 30 dni przeprowadzone zostaje referendum w sprawie odwołania Prezydenta” (ust. 3). Różnica polegałaby na tym, że w przypadku niepowodzenia referendum odwoławczego nie następuje rozwiązanie parlamentu.

15 Zob. S. Gebethner, *Wybory...*

który uzyskał największą liczbę ważnie oddanych głosów. Jeżeli na liście kandydatów pozostałby tylko jeden kandydat, wtedy nie przeprowadza się ponownego głosowania, a kandydata uważa się za wybranego na Prezydenta RP¹⁶.

2 października 1990 r. Marszałek Sejmu zarządził wybory prezydenckie na dzień 25 listopada (Dz.U. nr 68, poz. 399). Tego dnia żaden z kandydatów nie spełnił warunku koniecznego do wybrania na stanowisko Prezydenta RP. Wielką niespodzianką była przegrana T. Mazowieckiego. 9 grudnia 1990 r. doszło do drugiej tury wyborów, w których L. Wałęsa odniósł zwycięstwo nad Stanisławem Tymińskim, stając się w ten sposób pierwszym Prezydentem RP z wyborów powszechnych.

Od samego początku następcą gen. W. Jaruzelskiego nie ukrywał, że uzyskany mandat zamierza użyć do efektywnego posługiwania się uprawnieniami, jakie przysługiwały prezydentowi od 7 kwietnia 1989 r.¹⁷, z czego tylko w niewielkim stopniu korzystał jego poprzednik¹⁸. Rezultatem było pojawienie się elementu konfliktu w funkcjonowaniu władzy wykonawczej, gdyż oba jej człony (Prezydent RP i Rada Ministrów) rościły sobie prawo do rządzenia państwem. Taka sytuacja – z różnym nasileniem – trwa do dziś.

2. Przed uchwaleniem Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

Spośród sformułowanych w latach 1989–1991 projektów konstytucji olbrzymia większość przewidywała powszechne wybory Prezydenta RP. Jedyne projekt Konstytucji RP przygotowany przez Komisję Konstytucyjną Sejmu X kadencji w art. 90 wariantowo proponował zarówno bezpośrednio wybory głowy państwa, jak i wybór przez Zgromadzenie Narodowe¹⁹.

W ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz samorządzie terytorialnym (Dz.U. nr 84, poz. 426) w art. 29 dokonano recepcji przepisów konstytucyjnych przyjętych

16 Szczegółowo R. Mojak, *Instytucja...*, s. 153–168.

17 P. Momro, *Prezydentura...*, rozdz. 4.

18 P. Momro, *Prezydentura...*, rozdz. 5.

19 W: *Projekty konstytucyjne...*

w noweli z 27 września 1990 r. Konstytucji RP. Jedynie w ust. 3 określono ilość głosów potrzebną do wyboru na stanowisko Prezydenta RP oraz to, że odtąd o ważności wyborów prezydenckich nie rozstrzyga Zgromadzenie Narodowe. W sprawie ilości głosów potrzebnej do wyboru na stanowisko Prezydenta RP przeniesiono odpowiednie postanowienia z ustawy z 27 września 1990 r. o wyborze Prezydenta RP.

Ustawa konstytucyjna z 1992 r. rozpoczęła proces ograniczania kompetencji Prezydenta RP w stosunku do tych ustanowionych na gruncie noweli konstytucyjnej z 7 kwietnia 1989 r. I tak Prezydent RP utracił bardzo daleko idące uprawnienia z art. 30 ust. 2 Konstytucji RP dotyczące możliwości rozwiązania Sejmu, a w szczególności, gdy ten „uchwali ustawę lub podejmie uchwałę uniemożliwiającą Prezydentowi wykonywanie jego konstytucyjnych uprawnień określonych w art. 32 ust. 2”. W ramach nowych przepisów konstytucyjnych Prezydent RP nie mógł już występować z wnioskiem do Sejmu o powołanie lub odwołanie Prezesa Rady Ministrów, co poprzednio wynikało z art. 32f ust. 1 pkt 6. I wreszcie uprawnienia prezydenckie zwolnione spod kontrasygnaty były określone konstytucyjnie (art. 47) a nie, jak poprzednio, odesłane do regulacji ustawowej (art. 32 f ust. 2), co nigdy nie nastąpiło²⁰.

W zgłoszonych do Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego projektach konstytucji wyłącznie wypowiedziano się na rzecz utrzymania dotychczasowego trybu wyboru Prezydenta RP²¹. Oznacza to, że nawet nie powtórzono wariantowej propozycji w zakresie sposobu powoływania głowy państwa sformułowanej przez Komisję Konstytucyjną Sejmu X kadencji.

W trakcie prac proponowano co prawda powrót do wyboru Prezydenta RP przez Zgromadzenie Narodowe, ale nie zostało to uwzględnione²². Odrzucono także pomysł posła W. Cimoszewicza odstąpienia od zasady większości bezwzględnej i wprowadzenia systemu tzw. pojedynczego głosu przechodniego (jak w wyborach w Irlandii)²³. Poseł Jerzy Ciemniewski podnosił, że utrzymanie powszechnych wyborów prezydenckich stanowi

20 Szerzej R. Mojak, *Instytucja...*, rozdz. VI. 2.

21 *Projekty konstytucji...*

22 Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1996, nr 20, s. 77–85.

23 Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1996, nr 20, s. 80; Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1996, nr 21, s. 9.

„ustalenie, które traktujemy nie jako swoiste wyznaczenie konstytucyjnej wiary, lecz jako wyraz liczenia się z pewnymi realiami politycznymi. Uważamy, że nie można społeczeństwu, wyborcom odebrać części tej władzy, którą realizuje ono w drodze decyzji bezpośredniej”²⁴. W ten sposób konstytucyjnej petryfikacji uległa decyzja z 27 września 1990 r.²⁵ Innymi słowy, urządzenie ustrojowe powstałe z politycznej potrzeby, bez szerszego uzasadnienia ustrojowego, staje się jednym z fundamentów prawnokonstytucyjnych III Rzeczypospolitej Polskiej.

3. Prezydent RP w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r.

Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483) w zakresie trybu wyboru Prezydenta RP nie przynosi żadnych nowości w stosunku do stanu prawnego obowiązującego dotychczas. Przepisy art. 127 powtarzają jedynie postanowienia ustawy konstytucyjnej z 1992 r., a to znaczy, że w gruncie rzeczy odwołują się do rozwiązań przyjętych w noweli z 27 września 1990 r. Konstytucji RP. Tym razem wyraźnie mówi się, że ważność wyboru Prezydenta RP stwierdza Sąd Najwyższy (art. 129 ust. 1 Konstytucji RP).

Autor komentarza do art. 127 Konstytucji RP pisze: „Prezydent powołany w ten sposób będzie skłonny do nieuprawnionego zwiększania zakresu swoich kompetencji (...) i będzie uzasadniał swoje postępowanie tym, że jego program wyborczy uzyskał poparcie większości wyborców”²⁶. Doprawdy trudno Bartłomiejowi Szczurowskiemu odmówić racji. Wcześniej tą samą retoryką posługiwał się L. Wałęsa, nie unikał jej Aleksander Kwaśniewski czy Lech Kaczyński, obecnie odwołuje się do niej Andrzej Duda. I tak będzie za każdym razem dopóki obowiązywać będzie decyzja z 1990 r., acz ograniczenie kompetencji posiadanych przez głowę państwa mogłoby stępić te ustrojowopolityczne uroszczenia.

O pozycji ustrojowej Prezydenta RP stanowi art. 126 Konstytucji. W ust. 1 mówi się, że jest on „najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy państwowej”. Z ust. 2 wynika natomiast, że „Prezydent Rzeczypospolitej czuwa nad przestrzeganiem

24 Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1995, nr 18, s. 41.

25 B. Szczurowski, *Art. 127...*, s. 581.

26 B. Szczurowski, *Art. 127...*, s. 584.

Konstytucji, stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa i niepodzielności jego terytorium”. Z obu tych ustępów art. 126 nie wynikają żadne konkretne kompetencje prezydenckie, co wyraźnie statuuje ust. 3: „Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”. W rezultacie nie istnieje tu możliwość wydobywania żadnych dodatkowych uprawnień²⁷. Nie da się zatem dokonywać takiej interpretacji dwóch pierwszych ustępów art. 126, w ramach której odkrywano by istnienie kompetencji prezydenckich, jakich tam nie może być. Jeśli jednak weźmiemy pod uwagę listę prerogatyw prezydenckich wymienionych w art. 144 ust. 3 Konstytucji RP, to mimo wszystko łatwo można dostrzec, jak szeroki jest zakres działania głowy państwa w Polsce. Ponadto wykonywanie kompetencji za kontrasygnatą stawia Prezydenta RP w uprzywilejowanej pozycji wobec Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 2 Konstytucji RP) z powodu możliwości powołania się na mandat z wyborów powszechnych.

Przepisy art. 126 oraz art. 144 ust. 2 i 3 Konstytucji RP nie stanowią zatem, aby prawo do rządzenia państwem należało do Prezydenta RP. Potwierdzają to przepisy art. 146 Konstytucji RP. Ust. 1 stanowi: „Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej”, Z ust. 2 wynika zaś: „Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego”²⁸. Oznacza to, że domniemanie kompetencji w zakresie rządzenia państwem przysługuje Radzie Ministrów, a nie Prezydentowi RP²⁹. Równie jasno o pozycji prezydenta w zakresie prawa do rządzenia stanowi klauzula ust. 2 art. 141 Konstytucji RP³⁰. Wynika z niej, że co prawda głowa państwa może zwołać Radę Gabinetową, którą tworzy Rada Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta RP, ale nie przysługują jej kompetencje Rady Ministrów.

27 L. Garlicki, *Polskie...*, s. 246. Stanowisko ustawodawcy potwierdził Trybunał Konstytucyjny w postanowieniu z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08 oraz w wyroku z 3 lipca 2012 r., K 22/09. Inny pogląd próbuje uzasadnić A. Jamróz, *Status...*, w szczególności s. 100.

28 Bardzo trafna uwaga na temat znaczenia przepisu art. 126: „Przy prawidłowym współdziałaniu Prezydenta RP z innymi władzami przepis ten może być instrumentem do realizowania funkcji i zadań tego urzędu. Przy braku takiego współdziałania przepis ten może być źródłem dysfunkcji systemu rządowego” – P. Tuleja, K. Kozłowski, *Art. 126...*, s. 576.

29 Tak samo P. Tuleja, K. Kozłowski, *Art. 126...*, s. 576.

30 Zgadza się z tym R. Mojak, *Model...*, s. 48.

Praktyka ustrojowopolityczna po 1997 r. jest często niezgodna z tymi postanowieniami prawnokonstytucyjnymi. Świadczą o tym nie tylko konflikty między prezydentem L. Kaczyńskim a premierem Donaldem Tuskiem, co tłumaczono reprezentowaniem przez nich odmiennych opcji politycznych, ale również napięcia między prezydentem A. Dudą a poszczególnymi ministrami (głównie spraw zagranicznych i obrony narodowej) z rządu Beaty Szydło, czy wcześniej między prezydentem A. Kwaśniewskim i rządem Leszka Millera. W ostatnich przypadkach strony reprezentują tę samą opcję polityczną, a więc nie powinno dochodzić między nimi do konfliktów, a jednak było inaczej. Dlaczego miało to miejsce?

W stosunkach między Prezydentem RP a Radą Ministrów (*ergo* jej Prezesem) nie dochodzi do generowania konfliktów *stricto* politycznych, acz i to się zdarza, ale raczej idzie o kontekst ustrojowy. Nie da się bowiem w niekonfliktowy sposób podzielić kompetencji z zakresu władzy wykonawczej, w szczególności polityki zagranicznej³¹ i obronnej³², między Prezydenta RP i rząd. Powoływanie głowy państwa w wyborach powszechnych sprawia, że zawsze piastun tego urzędu będzie oczekiwał, może nawet domagał się udziału w rządzeniu państwem, przed czym z kolei broni się Rada Ministrów. Oznaczałoby to powrót do okresu prezydentury L. Wałęsy, charakteryzującej się segmentacją Rady Ministrów, co wynikało z faktu, że część ministrów była politycznie zależna od głowy państwa, a to z kolei rodziło nieustanne konflikty w procesie rządzenia państwem³³. Teoretycznie można temu zapobiec tylko w jeden z dwóch sposobów: likwidując powszechne wybory prezydenckie albo w oparciu o tę instytucję przejść do systemu prezydenckiego. Słowem, należałoby dokonać wyboru w sprawie dalszego losu decyzji z 27 września 1990 r.: znieść ją i ustanowić w pełni system zracjonalizowanego parlamentaryzmu czy doprowadzić do logicznego końca w postaci recepcji rozwiązania amerykańskiego. W praktyce, o czym już wspominałem, jest to dziś niewykonalne; trzeba szukać zatem innego rozwiązania.

31 Zob. np. M. Grzybowski, P. Mikuli, *Realizacja...*; L. Mażewski, *Prowadzenie...*

32 O ważnym elemencie tej problematyki zob. J. Czajowski, *Zwierzchnictwo...*

33 P. Momro, *Prezydentura...*, rozdz. 5. Ta groźba zawarta jest także w przypadku realizacji obu projektów konstytucji Prawa i Sprawiedliwości (z 2005 r. i 2010 r.). Problem ten analizuje L. Mażewski, *Instytucja...*, szczególnie s. 39–41.

Trafnie podkreśla Paweł Sarnecki: „Ustalenie wyboru prezydenta w głosowaniu powszechnym jest logicznie najbardziej poprawnym, jeśli nie koniecznym trybem wyboru prezydenta, będącego gwarantem ciągłości władzy i strażnikiem podstawowych dla egzystencji państwa i narodu wartości”³⁴. Jeśli jednak Prezydent RP nie będzie miał w taki sposób zdefiniowanej pozycji ustrojowej, mogłoby temu towarzyszyć określenie kompetencji na nowo – w sensie ograniczenia ich, nawet przy utrzymaniu zasady powoływania głowy państwa w wyborach powszechnych. Nie byłoby to jakieś precedensowe rozwiązanie ustrojowe w skali Europy, skoro tak właśnie rzecz ma się współcześnie w Irlandii, gdzie prezydent pochodzący z wyborów powszechnych ma skromne uprawnienia³⁵ albo w Austrii, w której tak samo powołana głowa państwa wszystkie kompetencje wykonuje za kontrasygnatą³⁶. W takiej zaś sytuacji prędzej czy później mogłaby powrócić elekcja Prezydenta RP przez Zgromadzenie Narodowe albo wybór przez jakieś szersze kolegium, zastępując rozwiązanie przyjęte 27 września 1990 r.³⁷

4. Próba uporania się z konsekwencjami ustrojowymi wynikającymi z decyzji podjętej 27 września 1990 r.

Aby była możliwa dalsza ewolucja Polski w kierunku systemu premierowskiego, a tym samym ustanowienie niekonfliktowego modelu rządów, konieczne jest podjęcie próby uporania się z konsekwencjami wynikającymi z decyzji podjętej w 1990 r. W tej sytuacji wymagana jest koincydencja dwóch czynników: pomniejszeniu uprawnień głowy państwa powinien towarzyszyć inny niż dotychczas tryb jej wyboru, a przynajmniej należy dążyć do realizacji tego pierwszego czynnika. Należy odnotować, że trend wiodący do pomniejszenia uprawnień głowy państwa i wzmocnienia

34 P. Sarnecki, *Rozdział V...*, s. 2.

35 *Konstytucja Irlandii*, tłum. S. Grabowska, Warszawa 2006. Włodzimierz Konarski (*System...*) stwierdza, że „Prezydent dysponuje sześcioma uprawnieniami wykonywanymi osobiście i niezależnie od woli rządu”.

36 Wynika to wprost z art. 67 ust. 1 i 2 Związkowej Ustawy Konstytucyjnej Republiki Austrii – *Związkowa Ustawa Konstytucyjna Republiki Austrii*, tłum. i red. S. Sagan, Częstochowa 2002.

37 W zbliżony sposób zanikły kompetencje zgromadzeń ludowych w początkowym okresie pryncypatu, gdzie urzędnicy proweniencji republikańskiej tracili swoje znaczenie na rzecz nowej administracji cesarskiej. Por. R. Sajkowski, w: *Rzymskie...*, s. 63.

pozycji Rady Ministrów (*ergo* jej Prezesa), acz niekonsekwentnie, realizowany jest także na gruncie Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., a nie tylko w ramach ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 r. Przykładem tego może być zmniejszenie wymagań co do większości potrzebnej do powtórznego uchwalenia ustawy przez Sejm z 2/3 na 3/5 głosów czy rezygnacja z opiniowania przez Prezydenta RP wniosku o powołanie ministrów spraw zagranicznych, obrony i spraw wewnętrznych³⁸.

Wydaje się, że obecnie jest rzeczywiście mało prawdopodobne doprowadzenie do rezygnacji z powszechnych wyborów prezydenckich, aczkolwiek prawie nikt od momentu ustanowienia tego sposobu wyboru Prezydenta RP w sposób poważny się tym nie zajął. Z nielicznymi wyjątkami dotyczyłoby to zarówno sfery polityki, jak nauki prawa konstytucyjnego³⁹. Inne sposoby powoływania Prezydenta RP pozostawałyby zatem czymś w rodzaju ustrojowej rezerwy, czekając na bardziej sprzyjający czas.

Pozycję każdego organu w systemie organów państwa wyznaczają przede wszystkim dwa elementy: pochodzenie organu i zakres jego kompetencji. W praktyce, jak dowodzi tego doświadczenie po 1989 r., istotną rolę może odgrywać również osoba sprawująca urząd głowy państwa.

Spośród trzech możliwych rozwiązań – wyboru przez parlament⁴⁰, zastosowanego w 1989 r.⁴¹, wyboru przez kolegium szersze niż parlament, co proponował gen. Czesław Kiszczak w trakcie negocjacji okrągłostołowych w 1989 r.⁴², a obecnie w zbliżonej wersji podtrzymuje Raport

38 Trzeba zatem zgodzić się z opinią Wojciecha Sokolewicza: „Konstytucja z 1997 stanowi – naszym zdaniem – kolejne ogniwo ewolucji polskiego ustroju politycznego w kierunku systemu rządów zwanych w doktrynie kanclerskimi (a będących w istocie sejmowo-premierowskimi)” – W. Sokolewicz, *Rozdział VI...*, s. 15. Występujące tu określenia *mutatis mutandis* oznaczają istnienie systemu premierowskiego, którym to terminem posługuję się na gruncie tego artykułu.

39 Wynika to z obszernych analiz przedstawionych w pracy zbiorowej *Problemy...* Do wyjątków należy postulat wyboru Prezydenta RP przez Kolegium Elektorów sformułowany w Raporcie Konwersatorium „DiP”, o czym dalej, a także propozycja Janusza Korwin-Mikkego, zawarta w jego prywatnym projekcie konstytucji, aby powszechnym wyborom głowy państwa nadać charakter pośredni, przez wybranych wcześniej elektorów – R. Chruściak, *Zmiany...*

40 Wyrażnie na taką możliwość (czyli elekcję przez Zgromadzenie Narodowe) wskazuje Ryszard Balicki (*Relacje...*, s. 344–345).

41 Szczegółowo na temat trybu wyboru Prezydenta PRL i o samych wyborach z 19 lipca 1989 r. zob. R. Mojak, *Instytucja...*, s. 147–153.

42 W czasie spotkania w Magdalence 2 marca 1989 r. gen. Czesław Kiszczak proponował, aby wyboru prezydenta dokonał Sejm, którego kadencja właśnie dobiegała końca, uzupełniony

Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”⁴³ oraz wyboru w głosowaniu powszechnym – to właśnie rozwiązanie ustrojowe stworzone w 1990 r. spetryfikowane zostało w Konstytucji RP z 1997 r.

Szczególnie duże możliwości istnieją w przypadku konstrukcji kolegium szerszego niż parlament. Gdybyśmy chcieli upodobnić ten wybór do powszechnych wyborów prezydenckich, można by powołać w skład takiego kolegium wszystkie osoby posiadające w poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego mandat z wyborów powszechnych⁴⁴. Zupełnie czemu innemu miało służyć Zgromadzenie Elektorów z art. 16–18 ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. nr 30, poz. 227)⁴⁵. Tam chodziło o utrzymanie władzy przez sanacyjną elitę rządzącą, a jedynie w przypadku konfliktu w jej łonie dochodziliby do głosu wyborcy, dokonując wyboru między dwoma kandydatami: Zgromadzenia Elektorów i ustępującego Prezydenta Rzeczypospolitej, bez możliwości zgłaszania dodatkowych kandydatów.

Każdy z trzech wymienionych sposobów wyboru Prezydenta RP implikuje poważne konsekwencje dla jego pozycji wobec innych organów państwowych, każdy rzutuje także na możliwość ustanowienia niekonfliktowego sposobu sprawowania władzy publicznej w Polsce. Powszechne wybory prezydenckie w dużym stopniu stoją na przeszkodzie ostatecznego ukształtowania się niekonfliktowego systemu rządów, czego nie da się powiedzieć o elekcji przez parlament czy kolegium szersze niż parlament.

o przedstawicieli Wojewódzkich Rad Narodowych albo wszystkich radnych wojewódzkich z całego kraju (podaję za K. Dubiński, *Magdalenka...*, s. 60–61).

43 Autorzy Raportu Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, Raport nr 4/2009, „Projekt zmian Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 2 kwietnia 1997 r.)”, Warszawa 2009, na s. 30 w jednym z wariantów proponują, aby organy stanowiące samorządu województwa dokonywały wyboru dodatkowych członków Zgromadzenia Narodowego w ilości równej liczbie posłów i senatorów z danego województwa. Uzasadniając to stanowisko Andrzej Zoll (*Czy...*, s. 438) pisze: „Szczególne zalety widzę w utrzymaniu niskich kosztów przeprowadzenia wyborów (...) włączenia w dokonywanie wyborów obywateli wskazanych przez sejmiki wojewódzkie, a więc organy samorządowe (...) Poza tym członkami Kolegium Elektorów wskazanego przez sejmiki wojewódzkie nie muszą być członkowie sejmików, lecz obywatele przez nich wskazani i stanowiący autorytety w danym województwie”.

44 Przypominałoby to Francję na początku V Republiki – *Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.*, w: *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, red. A. Burda. M. Rybicki, Warszawa 1971. Por. K. Wołowski, *Prezydent...*, s. 137–140.

45 Szczegółowo regulowała to ustawa z dn. 8 lipca 1935 r. o wyborze Prezydenta Rzeczypospolitej, Dz.U. nr 47, poz. 321.

Można jednak sobie wyobrazić sytuację, w której Prezydent RP byłby wybierany w taki sposób jak dotąd, ale zostałby pozbawiony dotychczasowej pozycji ustrojowej oraz *gros* posiadanych uprawnień. Głównie chodzi o uchylenie przepisów art. 126 ust. 1 i 2 Konstytucji RP i znaczące zmniejszenie ilości prerogatyw z art. 144 ust. 3 Konstytucji RP oraz innych uprawnień osobistych. Realizacja tych propozycji ustrojowych prowadziłyby do wykształcenia się w Polsce systemu premierowskiego, przy czym jego bardziej konsekwentna wersja mogłaby powstać wówczas, gdyby doszło do rezygnacji z wyłaniania głowy państwa w wyborach powszechnych.

Z postanowień ust. 1 i 2 art. 126 powinny ostać się jedynie dwa, a mianowicie, że Prezydent RP „jest najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej” oraz „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji”. Takie określenie nowej pozycji ustrojowej Prezydenta RP nie kolidowałoby z istnieniem systemu premierowskiego, o czym *expressis verbis* stanowiłaby nowa redakcja dyskutowanych przepisów. Władza wykonawcza w praktyce utraciłaby charakter dualistyczny, jej podstawowym ogniwem stałaby się Rada Ministrów, *ergo* jej Prezes.

Nie ulega wątpliwości, że jedna z najważniejszych z proponowanych zmian dotyczyłaby obniżenia większości potrzebnej do powtórnego uchwalenia ustawy przez Sejm, czyli odrzucenia weta prezydenckiego. Obowiązująca w Konstytucji RP wielkość 3/5 ustalona została dopiero w trakcie prac Komisji Konstytucyjnej nad ostateczną redakcją projektu nowej ustawy zasadniczej, co miało miejsce 14 stycznia 1997 r., w czasie zaś wcześniejszych prac wahano się między większością 2/3 a większością bezwzględną⁴⁶.

Zamiast dotychczasowej większości 3/5 w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów potrzebnej do powtórnego uchwalenia przez Sejm ustawy byłaby to większość bezwzględna w obecności tej samej liczby posłów (art. 122 ust. 5 Konstytucji)⁴⁷. Tak skonstruowane

46 Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1997, nr 48, s. 29. Por. A. Więtkowska, *Weto...*, s. 35–37.

47 Zakładając, iż obecnie nie da się zrezygnować z powszechnych wyborów Prezydenta RP, proponowałem jakiś czas temu w ogóle wyeliminować jego weto ustawodawcze, a gdyby to było niemożliwe, „kontynuować obniżanie większości potrzebnej do jego odrzucenia”: z poprzednich 2/3 przez obecne 3/5 do postulowanej 1/2 – L. Mażewski, *Kryzys...*, s. 9.

weto przestaje być bronią wykorzystywaną w walce politycznej, a staje się wezwaniem głowy państwa do ponownego rozważenia wszelkich wątpliwych kwestii, adresowanym do wszystkich ugrupowań politycznych w parlamencie⁴⁸.

Warto zauważyć, iż powyższa propozycja nadal stanowiłaby większą wielkość niż wymagana do uchwalenia ustaw, bo te są przyjmowane „zwykłą większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów” (art. 120 Konstytucji). W przypadku konstytucji V Republiki Francuskiej w obu przypadkach chodzi o bezwzględną większość głosów, co czyni znaczenie weta prezydenckiego zupełnie iluzorycznym⁴⁹. Mimo wszystko nie nastąpiłoby to w przypadku Polski.

Utrzymana byłaby natomiast możliwość dysponowania przez Prezydenta RP innym bardzo ważnym instrumentem oddziaływania na kształt prawa; takim jest wniosek do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie kontroli ustawy przed jej wejściem w życie (art. 122 ust. 3 i 4 Konstytucji). Związane byłoby to z podkreśleniem roli Prezydenta RP jako organu, który „czuwa nad przestrzeganiem Konstytucji”.

Wskazane jest dokonanie pewnych zmian w zakresie procedury ratyfikacji i wypowiedzania umów międzynarodowych przez Prezydenta RP. Powinna pojawić się konstytucyjna możliwość, aby Sejm na wniosek Rady Ministrów mógł uchwałą podjętą bezwzględną większością głosów zobowiązać Prezydenta RP do ratyfikowania lub wypowiedzenia umowy międzynarodowej określonej w art. 89 ust. 1 Konstytucji niezwłocznie po przedłożeniu mu do podpisu ustawy o wyrażeniu zgody na ratyfikację lub wypowiedzenie umowy⁵⁰. Prezydent RP, stosownie do przedłożonej ustawy, ratyfikuje umowę lub ją wypowiada w ciągu 21 dni, mogąc jednak zwrócić się w trybie prewencyjnym do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zbadania zgodności umowy międzynarodowej z Konstytucją (art. 133 ust. 1 pkt 1 Konstytucji RP).

48 Tak samo Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, Raport nr 4/2009, „Projekt zmian Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 2 kwietnia 1997 r.)”, Warszawa 2009, s. 23; R. Balicki, *Relacje...*, s. 345.

49 *Konstytucja Republiki Francuskiej z 4 października 1958 r.*, w: *Konstytucje Finlandii, Włoch, Niemieckiej Republiki Federalnej, Francji*, red. A. Burda, M. Rybicki, Warszawa 1971.

50 Tak samo Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, Raport nr 4/2009, „Projekt zmian Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 2 kwietnia 1997 r.)”, Warszawa 2009, s. 23.

W rezultacie przyjęcia tej propozycji ostatecznie wygasłaby możliwość odmowy ratyfikacji umowy międzynarodowej przez Prezydenta RP⁵¹. Taką sytuację dopuszcza Leszek Garlicki, wedle którego na gruncie obowiązujących rozwiązań konstytucyjnych może on w ogóle „odmówić dokonania ratyfikacji (...) Prezydent bierze wówczas na siebie odpowiedzialność za polityczne skutki braku ratyfikacji”. W sumie „w aspekcie prawnym trzeba uznać, że dokonanie ratyfikacji jest prawem, lecz nie obowiązkiem prezydenta, chyba że zgodna na ratyfikację zostanie przyjęta w referendum”⁵².

Poza przedstawioną propozycją pewnej zmiany w zakresie procedury ratyfikacyjnej lub wypowiedzenia umowy międzynarodowej można zaproponować jeszcze jedną modyfikację co do prowadzenia polityki zagranicznej państwa. Stanowisko w zakresie polityki zagranicznej Prezydent RP powinien przedstawiać na wniosek lub za zgodą Prezesa Rady Ministrów (art. 133 ust. 2 Konstytucji RP)⁵³. Powyższe doprecyzowanie przepisu konstytucyjnego byłoby zgodne z postanowieniem Trybunału Konstytucyjnego z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, dotyczącym sporu kompetencyjnego pomiędzy prezydentem a Radą Ministrów⁵⁴.

Czy należy pozostawić Prezydentowi RP prawo inicjatywy ustawodawczej? Z pewnością trzeba postulować odebranie mu inicjatywy zmiany Konstytucji, co jest rzadkim rozwiązaniem ustrojowym w systemach parlamentarnych⁵⁵. Nie ma powodu podtrzymywania prawnych reminiscencji art. 80 ustawy konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r., jak ma to miejsce w art. 235 ust. 1 i 6 obowiązującej Konstytucji RP. Bardziej skomplikowaną kwestią jest w ogóle dalsze istnienie inicjatywy ustawodawczej wykonywanej przez głowę państwa.

Co prawda nie sprawdziły się obawy, iż „w takim «podwójnym» przyznaniu władzy wykonawczej prawa inicjatywy ustawodawczej tkwi ryzyko destabilizowania polityki rządowej lub dopuszczenia do istnienia

51 Szerzej o tej sprawie i stanowisku doktryny zob. L. Mażewski, *Prowadzenie...*, s. 17.

52 L. Garlicki, *Polskie...*, s. 264.

53 R. Balicki, *Relacje...*, s. 348.

54 Analizę tego postanowienia Trybunału Konstytucyjnego przeprowadził L. Mażewski, *Prowadzenie...*, s. 11–13.

55 Szerzej B. Banaszak, *Porównawcze...*, s. 488–489.

konkurencyjnych ośrodków egzekutywy”⁵⁶. Inaczej jednak może się dziać w sytuacji istnienia rządu mniejszościowego, gdyż wówczas prezydent, opierając się na większości parlamentarnej, mógłby forsować ustawy, z którymi rząd by się nie zgadzał. Bogusław Banaszak proponował jako remedium przyjęcie rozwiązania wprowadzającego konieczność akceptacji rządowej dla projektów ustaw pociągających za sobą obciążenia finansowe, a także zastanowienie się nad zmianą Konstytucji w ogóle pozbawiającą Prezydenta RP tej kompetencji⁵⁷. Z drugiej strony, Prezydent RP powinien posiadać prawo inicjatywy ustawodawczej⁵⁸, jeśli miałby dalej czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji.

W przypadku prezydenckiego prawa łaski (art. 139 Konstytucji RP) należy zastanowić się, czy utrzymać je w dotychczasowym niczym prawie nieograniczonym kształcie (poza zakazem ułaskawienia osób skazanych przez Trybunał Stanu)⁵⁹, a może wymagać kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów dla takich aktów Prezydenta RP⁶⁰. Dawałoby to wpływ Radzie Ministrów, która prowadzi politykę państwa (art. 146 ust. 1 Konstytucji), również na politykę karną.

Pozostałe propozycje zmian kompetencji Prezydenta RP odnoszą się do nominacji niektórych kategorii funkcjonariuszy publicznych. Głowa państwa zachowuje kompetencje obejmujące mianowanie Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, ale akt nominacji mógłby nastąpić jedynie na wniosek Prezesa Rady Ministrów (art. 134 ust. 3 Konstytucji)⁶¹. Takie rozwiązanie podkreśla silniej współodpowiedzialność Rady Ministrów za kluczowe decyzje personalne w Si-

56 M. Kruk, *Prawo...*, s. 21.

57 B. Banaszak, *Egzekutywa...*, s. 15–16; L. Mażewski, *Kryzys...*, s. 9.

58 R. Balicki, *Relacje...*, s. 346.

59 W ustawodawstwie konstytucyjnym po 1990 r. nie jest to nic nadzwyczajnego, wystarczy przypomnieć, że art. 43 ustawy konstytucyjnej z 1992 r. głosił: „Prezydent stosuje prawo łaski”. W tym przypadku prezydenckie prawo łaski byłoby już zupełnie niczym nieograniczone. Tak samo to rozumiał np. L. Gardocki, *Prawo...*, s. 180. Chyba można się zgodzić, że zmiana poczyniona w 1997 r. nie ma istotnego znaczenia. Inaczej np. Leszek Garlicki (*Polskie...*, s. 261), zdaniem którego prawo łaski dotyczy jedynie osób skazanych prawomocnym wyrokiem sądu karnego, acz w treści art. 139 Konstytucji RP trudno znaleźć uzasadnienie dla takiego stanowiska.

60 Odsunięcie rządu jako „właściwego twórcy i realizatora bieżącej polityki państwa” od wpływu na stosowanie prawa łaski krytykował już przed wojną M. Starzewski, *Uwagi...*, s. 19.

61 Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, Raport nr 4/2009, „Projekt zmian Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 2 kwietnia 1997 r.)”, Warszawa 2009, s. 26.

łach Zbrojnych. Staje się to oczywiste w świetle propozycji, aby skreślić w ustawie zasadniczej, że to Prezydent RP „stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa” (art. 126 ust. 2 Konstytucji RP), utrzymując jednocześnie, że Prezydent RP jest „najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych” (art. 134 ust. 1 Konstytucji RP).

Nowy kształt miałby otrzymać również art. 179 Konstytucji, mówiący o trybie powoływania sędziów przez Prezydenta RP. W doktrynie podkreśla się, iż Prezydent RP może odmówić uwzględnienia wniosku Krajowej Rady Sądownictwa w sprawie powołania sędziego⁶². Ale w takiej sytuacji należy postulować, aby odmowa powołania nastąpiła tylko z ważnych powodów ujawnionych po przedstawieniu wniosku Krajowej Rady Sądownictwa i wymagała uzasadnienia⁶³.

Tak więc przedstawione propozycje zmian konstytucyjnych sprowadzałyby się w praktyce do usytuowania Prezydenta RP poza strukturą władzy wykonawczej oraz pewnych modyfikacji niektórych jego kompetencji, natomiast nie odnosiłyby się do trybu wyboru. Wśród proponowanych zmian kompetencji prezydenckich rzeczywiście istotne znaczenie miałyby obniżenie większości potrzebnej do odrzucenia prezydenckiego weta ustawodawczego, rezygnacja z inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany konstytucji, uściślenie trybu ratyfikacji i wypowiedania umów międzynarodowych, ograniczenie samodzielności w prowadzeniu polityki zagranicznej oraz pewne ograniczenia w zakresie nominacji niektórych kategorii funkcjonariuszy publicznych. Czy realizacja tych wszystkich postulatów doprowadziłaby do powstania w Polsce modelu systemu premierowskiego?

Bez wątpienia realizacja przedstawionego tu zbioru postulatów *de lege ferenda* przybliżyłaby nas do powstania systemu premierowskiego, przy zachowaniu powszechnych wyborów prezydenckich. W praktyce jednak wymagałoby to również odpowiedniego ukształtowania systemu partyjnego, a przede wszystkim obejmowania stanowiska Prezesa Rady Ministrów przez przywódcę zwycięskiej w wyborach partii (koalicji wyborczej).

62 K. Wojtyczek, w: *Prawo...*, s. 30; L. Garlicki, *Polskie...*, s. 261.

63 Tak samo Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość”, Raport nr 4/2009, „Projekt zmian Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (z dnia 2 kwietnia 1997 r.)”, Warszawa 2009, s. 27, 28; R. Balicki, *Relacje...*, s. 353.

Mirosław Wyrzykowski podkreśla, że dla istnienia i skutecznego funkcjonowania systemu premierowskiego zasadnicze znaczenie ma „bipolarny układ polityczny (dwa dominujące ugrupowania polityczne) oraz łączenie funkcji szefa zwycięskiego ugrupowania politycznego z funkcją premiera”⁶⁴. Bo tylko w takiej sytuacji Prezes Rady Ministrów ponosiłby polityczną odpowiedzialność przed wyborcami, ubiegając się o kolejny mandat do rządu. W dużym stopniu zbliżałoby to jego sytuację do położenia Prezydenta RP ubiegającego się o reelekcję⁶⁵. Różnica polegałaby głównie na tym, że w stosunku do premiera nie ma ograniczeń czasowych co do sprawowania przez niego urzędu.

Z realizacją politycznych warunków koniecznych dla powstania ustroju premierowskiego w Polsce nie jest jednak dobrze. System dwupartyjny nie zakorzenił się na trwałe, choć od 2005 r. realna walka o władzę dotyczy jedynie dwóch formacji: Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej. Gdyby ta dwupartyjność ustabilizowała się, być może z obecnością przedstawicieli mniejszych ugrupowań w Sejmie, dawałoby to dobrą podstawę dla istnienia nowego systemu rządów. I odwrotnie, powrót do wielopartyjności niezorganizowanej, na wzór I kadencji Sejmu RP, kładzie kres jakimkolwiek nadziejom na dokończenie ewolucji systemu rządów w kierunku powstania systemu premierowskiego.

Jeszcze gorzej jest z obejmowaniem stanowiska Prezesa Rady Ministrów przez przywódcę zwycięskiej partii. W 1993 r. na stanowisko premiera został powołany Waldemar Pawlak, a nie Aleksander Kwaśniewski, mimo że to Sojusz Lewicy Demokratycznej, a nie Polskie Stronnictwo Ludowe, wygrał wybory. Później to Józef Oleksy, a nie lider SLD, został nowym premierem. W 1997 r. także Marian Krzaklewski, przywódca Akcji Wyborczej „Solidarność”, zrezygnował z objęcia stanowiska premiera na rzecz Jerzego Buzka. W 2005 r. Prezesem Rady Ministrów został Kazimierz Marcinkiewicz, a nie J. Kaczyński, prezes PiS, acz niedługo potem nastąpiła stosowna zmiana. Od 2015 r. jest tak samo. Prezesem

64 M. Wyrzykowski, *Osiem...*, s. 444. Po obszernej analizie praktyki ustrojowej S. Patyra (*Pozycja...*, szczególnie s. 238–245) dochodził do tych samych wniosków.

65 W uzasadnieniu postanowienia TK z 20 maja 2009 r., Kpt 2/08 czytamy: „Realna polityczna ocena działań Prezydenta ma miejsce w związku z wyborami urzędującego Prezydenta na drugą kadencję i wyraża się pozytywnie – w reelekcji. Prezydent odpowiada politycznie przed Narodem”.

Rady Ministrów najpierw uczyniono Beatę Szydło, później Mateusza Morawieckiego, a nie J. Kaczyńskiego, który pozostał szeregowym posłem, podejmującym z pozycji lidera partii, posiadającej większość w parlamencie, kluczowe dla państwa decyzje.

Jednak szczególnie niebezpiecznym *curiosum* jest przypadek Marka Belki, który pod koniec bycia premierem w 2005 r. stał się aktywnym działaczem opozycji pozaparlamentarnej, przy milczącej akceptacji ze strony sejmowych ugrupowań formalnie popierających rząd⁶⁶.

Obecna sytuacja, gdy lider PiS pozostaje poza strukturą władzy publicznej, nie byłaby zatem czymś wyjątkowym po 1990 r., gdyż tylko L. Miller (2001–2004), J. Kaczyński (2006–2007) oraz D. Tusk (2007–2014) spełniali warunek objęcia stanowiska premiera przez przywódcę zwycięskiego ugrupowania w wyborach parlamentarnych. Dla istnienia rządów premierowskich taka sytuacja powinna jednak stać się normą. Za taką samą normę należy uznać, że urzędujący premier poddaje się ocenie ze strony wyborców w kolejnych wyborach parlamentarnych, czego dopełnił J. Buzek w 2001 r., J. Kaczyński w 2007 r. oraz D. Tusk w 2011 r., ale już nie w 2015 r., przy czym akceptację od wyborców uzyskał jedynie ten ostatni. Także w 2019 r. premier Mateusz Morawiecki zostanie poddany podobnej ocenie, acz stanowiska Prezesa Rady Ministrów nie pełni od momentu zwycięstwa wyborczego PiS.

Jeszcze jedna uwaga. Jeśli spojrzymy na praktykę z okresu PRL, to wtedy jedynie dwukrotnie przywódca Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej pełnił stanowisko Prezesa Rady Ministrów. Po raz pierwszy był to Bolesław Bierut w latach 1952–1954, za drugim razem gen. W. Jaruzelski w latach 1981–1985, po czym został Przewodniczącym Rady Państwa aż do końca istnienia tego organu. Pozostali I sekretarze KC PZPR byli jedynie szeregowymi posłami, niekiedy – ze względu na protokolarne wymogi wynikające ze stosunków międzynarodowych – łącząc to z członkostwem Rady Państwa (np. Władysław Gomułka, Edward Gierek)⁶⁷. Z pewnością nie ma konieczności brania przykładu z ustrojowej przeszłości PRL, a tak często po 1990 r. się dzieje. Wejście w życie nowej ustawy zasadniczej nic tu nie zmieniło, z drugiej jednak strony, czy w ogóle jakiś

66 S. Patyra, *Pozycja...*, s. 237.

67 Informacje te podają za T. Mołdawa, *Ludzie...*

akt normatywny mógł wymusić zerwanie z tą złą tradycją? Raczej chodziłoby o powstanie zwyczaju konstytucyjnego, a taka praktyka w zakresie rządzenia państwem od 1997 r. się nie ukształtowała.

Natomiast z olbrzymią ostrożnością trzeba odnosić się do propozycji dotyczących reformy prawa wyborczego do Sejmu⁶⁸ ze względu na możliwe negatywne skutki dla systemu rządów w Polsce, nie mówiąc już o ewentualności powstania systemu premierowskiego. Ordynacja do Sejmu z 28 maja 1993 r. (Dz.U. nr 45, poz. 205), której zasady zostały przejęte w ustawie z 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (Dz.U. nr 21, poz. 112 ze zm.) dość skutecznie korygowała zasadę proporcjonalności wyborów, ustanawiając metodę d’Hondta w zakresie przydzielania mandatów oraz wprowadzając próg wyborczy w skali kraju, który dla pojedynczych komitetów wyborczych odtąd wynosi 5%, zaś dla koalicji wyborczych 8%. Nadaje to prawo wyborczemu rys większościowy, co korzystnie odbije się na możliwości tworzenia zaplecza sejmowego dla Rady Ministrów. Przekonaliśmy się o tym zarówno po wyborach z 1993 r., jak i tych z 2015 r. W pierwszym przypadku beneficjentem była koalicja SLD–PSL, w drugim natomiast PiS. Za każdym razem zwycięskim formacjom politycznym prawo do rządzenia państwem na równi dali wyborcy, jak przyjęty sposób podziału mandatów.

Dariusz Dudek dopuszcza pewne zmiany w zakresie dotychczasowego modelu systemu rządów w Polsce, które znakomicie uzupełniałyby system premierowski. Chodzi głównie o to, że w nowym ujęciu konstytucyjnym prezydent powinien uzyskać status realnego gwaranta prawnego ustawy zasadniczej: „Dostrzegam przy tym niejako naturalną koherencję funkcji ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego i Prezydenta. Nie bałbym się przeto konstytucyjnego wyposażenia Prezydenta w prawo dekretowania w sferze dotyczącej wykonywania (realizacji) wyroków Trybunału Konstytucyjnego z obszaru funkcji głowy państwa”⁶⁹. Nie wiem, czy konieczne byłoby tu wyposażenie głowy państwa w prawo dekretowania, czy nie wystarczy utrzymanie prawa inicjatywy ustawodawczej? Cytowany konstytucjonalista byłby także za przyznaniem Prezydentowi RP prawa powoływania całego składu sądu konstytucyjnego, z tym że z własnej

68 Np. D. Dudek, *Wybory...*, s. 180.

69 D. Dudek, *Prezydent...*, s. 283.

inicjatywy mógłby on obsadzić jedynie 3 miejsca, resztę kandydatów wysuwałyby inne podmioty⁷⁰. Byłby to uzasadniony postulat, bo z pewnością należy rozważyć zdywersyfikowanie podmiotów powołujących sędziów Trybunału; nie wiadomo, z jakiego powodu miałyby czynić to jedynie Sejm.

Realizacja przedstawionych propozycji doprowadziłaby do powstania nowej koncepcji prezydentury w Polsce. Odtąd głowa państwa byłaby najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i czuwałaby nad przestrzeganiem Konstytucji. W niczym nie stałoby to na przeszkodzie ostatecznego ukształtowania się systemu premierowskiego, a wręcz przeciwnie – świetnie uzupełniałoby nowy system rządów, jeśli nawet w tej chwili trybu wyboru Prezydenta RP nie da się zmienić. Warto jeszcze zaznaczyć, że w ramach tego nowego modelu Prezydent RP wykonywałby nadal część swoich uprawnień bez kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów, podobnie jak prezydent Irlandii, co istotnie różniłoby jego położenie ustrojowe od prezydenta Austrii, którego wszystkie kompetencje wymagają kontrasygnaty. Także i w tym przypadku istniałaby możliwość wytworzenia silnej władzy publicznej, z legitymacją uzyskaną w wyborach powszechnych, bez groźby permanentnego konfliktu wewnątrz aparatu państwa. Prezentowane postulaty *de lege ferenda* wymagałyby jednak zmiany Konstytucji RP, a to w istotny sposób utrudniałoby ich realizację.

Ponadto konieczne byłoby przyjęcie nowego paradygmatu ustrojowego przez J. Kaczyńskiego, przywódcę obozu rządzącego w Polsce od 2015 r. Chodziłoby o rezygnację przez prezesa PiS z modelu rządów nachylonego w kierunku modelu prezydenckiego na rzecz przyjęcia systemu premierowskiego⁷¹. Nie wystarczyłoby, gdyby urząd Prezesa Rady Ministrów po wyborach z 2019 r. objął sam J. Kaczyński, gdyż stałoby się to jedynie rodzajem politycznego zduszenia istniejących trudności ustrojowych, nie stwarzając *per se* podstaw do istnienia trwałego fundamentu dla dobrego funkcjonowania państwa. A tego z kolei nie da się osiągnąć bez zmian konstytucyjnych, chociażby w zakresie proponowanym w niniejszym artykule. Nie znaczy to, że życie publiczne w Polsce toczyłoby się odtąd

70 D. Dudek, *Prezydent...*, s. 284.

71 Szerzej zob. L. Mażewski, *Instytucja...*

w sposób bezkonfliktowy. Tylko ci, którzy podejmowali realizację markowskiej utopii komunizmu mogli wierzyć w takie rzeczy, a i to do czasu.

5. Sposób powoływania i zakres kompetencji Prezydenta RP *de lege ferenda*

Tak więc należałoby postulować dość daleko idące zmiany konstytucyjne w zakresie pozycji ustrojowej i kompetencji Prezydenta RP, ale bez podważania sposobu jego dotychczasowego powoływania; póki co musi pozostać tak, jak zadecydowano 27 września 1990 r. Tylko w ten sposób mogłaby powstać niekonfliktowa struktura rządu w Polsce. Po jakimś czasie, gdy ten model sprawowania władzy publicznej okrzepłby, można by wrócić do kwestii sposobu wyboru Prezydenta RP. Słowem, trzeba kontynuować wysiłki widoczne zarówno w ustawie konstytucyjnej z 17 października 1992 r., jak w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. mające na celu ewolucyjne ograniczenie zakresu kompetencji głowy państwa.

Jeśli nawet w tej chwili trybu wyboru Prezydenta RP nie da się zmienić, to można sformułować co najmniej kilka postulatów *de lege ferenda*, które stępiłyby skutki ustrojowe powszechnych wyborów prezydenckich, znacznie przybliżając nas do powstania ustroju premierowskiego. Chodziłoby o obniżenie większości potrzebnej do odrzucenia prezydenckiego weta ustawodawczego, rezygnację z inicjatywy ustawodawczej w zakresie zmiany Konstytucji, uściślenie trybu ratyfikacji i wypowiedzania umów międzynarodowych, ograniczenie samodzielności w prowadzeniu polityki zagranicznej oraz pewne ograniczenia w zakresie nominacji niektórych kategorii funkcjonariuszy publicznych.

Rozwiązanie z ustawy zasadniczej RFN z 1949 r. może być tu wzorem: prezydent nie pochodzi z wyborów powszechnych, dzięki czemu udało się stworzyć niekonfliktowy sposób sprawowania władzy, wykonywanej przez rząd federalny z kanclerzem na czele. W naszych warunkach oznaczałoby to dokończenie budowy systemu premierowskiego, w którym władza wykonawcza skupiona jest w urzędzie Prezesa Rady Ministrów.

The method of appointment and responsibilities of the President of the Republic of Poland in the perspective of emergence of the Prime Minister's government system

One should postulate far-reaching constitutional changes in terms of the political position and competences of the President of the Republic of Poland but without undermining the way he has been appointed so far. For now, all those rules must remain as they were decided on 27th September 1990. Only this way a non-conflict governance structure can be created in Poland. After some time, when this model of exercising public authority will become established, one can return to the question of how to elect the President of the Republic of Poland. In short, the efforts visible both in the Constitutional Act of 17th October 1992 and the Constitution of the Republic of Poland of 2nd April 1997, aimed at evolutionary limiting the scope of competences of the head of state, need to be continued.

Even if the mode of election of the President of the Republic of Poland cannot be changed at this time, at least a few *de lege ferenda* postulates can be formulated that would lessen the political effects of universal presidential elections, bringing us closer to the emergence of the Prime Minister's government system. These postulates concern, *inter alia*, lowering the majority needed to reject the presidential legislative veto, resigning from the legislative initiative on amending the Constitution, specifying the procedure for ratifying and terminating international agreements, limiting independence in conducting foreign policy, and some restrictions on the nomination of certain categories of public officials.

Keywords: President of the Republic of Poland, Prime Minister's government system, general election of the President of the Republic of Poland, election by the National Assembly

Lech Mażewski – dr hab., prof. Wyższej Szkoły Administracji i Biznesu im. E. Kwiatkowskiego w Gdyni, nr ORCID 0000-0002-0662-2260.

Bibliografia

- Balicki R., *Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego?*, w: *Konieczne i pożądane zmiany Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, red. B. Banaszak, M. Jabłoński, Wrocław 2010.
- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Kraków 2004.
- Banaszak B., *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i de lege fundamentali ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3.
- Ciapała J., *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*, Warszawa 1999.
- Ciemniewski J., *Podział władz w Małej Konstytucji (kilka uwag o stosunkach między parlamentem a rządem)*, w: „Mała Konstytucja” w procesie przemian ustrojowych, red. M. Kruk, Warszawa 1993.
- Czajowski J., *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi w świetle praktyki stosowania Konstytucji RP z 1997 r.*, w: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Dubiński K., *Magdalenka. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczak-Wałęsa*, Warszawa 1991.
- Dudek D., *Prezydent a rząd – rozdział zadań i kompetencji ustrojowych*, w: *Dwadzieścia lat transformacji ustrojowej w Polsce. 51. Ogólnopolski Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Konstytucyjnego*, Warszawa, 19–21 czerwca 2009 r., red. M. Zubik, Warszawa 2010.
- Dudek D., *Wybory w perspektywie przemian konstytucyjnych*, w: *Jakiej ordynacji wyborczej potrzebuje Rzeczpospolita*, red. D. Dudek, D. Kała, P. Potkowski, Lublin 2008.
- Gardocki L., *Prawo karne*, Warszawa 1994.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015.
- Gebethner S., *Wybory na urząd Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do ustawy o wyborze Prezydenta RP*, Warszawa 2000.
- Grzybowski M., Mikuli P., *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych*, w: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Jamróż A., *Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycje wykładni)*, w: *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013.
- Jurewicz A., Sajkowski R., Sitek B., Szczerbowski J., Świątoń A., *Rzymskie prawo publiczne. Wybrane zagadnienia*, Olsztyn 2011.

- Kaczyński J., *Porozumienie przeciw monowładzy. Z dziejów PC*, Poznań 2016.
- Konarski W., *System konstytucyjny Irlandii*, Warszawa 2005.
- Kruk M., *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji RP*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 2.
- Mażewski L., *Instytucja Prezydenta RP według Jarosława Kaczyńskiego i w projektach konstytucji Prawa i Sprawiedliwości*, „Przegląd Sejmowy” 2016, nr 4.
- Mażewski L., *Kryzys konstytucyjny w Polsce*, „Arcana” 2008, nr 6.
- Mażewski L., *Prowadzenie polityki zagranicznej w Rzeczypospolitej Polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, z. 3.
- Mażewski L., *Raport Konwersatorium „Doświadczenie i Przyszłość” jako przyczynek do dyskusji na temat ustroju premierowskiego w Polsce*, w: *Przestępczość-dowody-prawo. Księga Jubileuszowa Prof. Bronisława Młodziejewskiego*, red. J. Moszczyński, D. Sołodov, I. Sołtysiński, Olsztyn 2016.
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*, Lublin 1995.
- Mojak R., *Model prezydentury w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (regulacja konstytucyjna roli ustrojowej Prezydenta RP a praktyka politycznoustrojowa realizacji modelu ustrojowego prezydentury)*, w: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Mołdawa T., *Ludzie władzy 1944–1991: władze państwowe i polityczne Polski według stanu na dzień 28 lutego 1991*, Warszawa 1991.
- Momro P., *Prezydentura Polski w pierwszych latach III RP*, Radzymin 2019.
- Patyra S., *Pozycja ustrojowa i funkcje Prezesa Rady Ministrów – założenia konstytucyjne a praktyka*, w: *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, red. M. Grzybowski, Warszawa 2006.
- Prawo konstytucyjne*, red. P. Sarnecki, Warszawa 2002.
- Problemy zmiany konstytucji*, red. R. Chruściak, Warszawa 2017.
- Projekty konstytucji 1993–1997, część 1*, do druku przygotował R. Chruściak, Warszawa 1997.
- Projekty konstytucyjne 1989–1991*, do druku przygotował M. Kallas, Warszawa 1992.
- Sarnecki P., *Rozdział V, artykuł 127*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Sokolewicz W., *Kwietniowa zmiana Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 6.
- Sokolewicz W., *Rozdział VI, artykuł 158*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I*, red. L. Garlicki, Warszawa 1999.
- Starzewski M., *Uwagi o zwierzchnictwie Sił Zbrojnych oraz o prawie łaski Prezydenta RP*, „Czasopismo Prawnicze” 1935, t. XXX.

- Szczurowski B., *Art. 127*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, t. II, Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Tuleja P., Kozłowski K., *Art. 126*, w: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, t. II, Komentarz. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Więckowska A., *Weto Prezydenta RP w praktyce politycznej po wejściu w życie nowej Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” 2003, nr 6.
- Wołowski K., *Prezydent Republiki w powojennej Francji*, Warszawa – Poznań 1973.
- Wyrzykowski M., *Osiem tez w sprawie systemu rządów premierowskich*, w: *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga jubileuszowa dla Prof. Jana Jendroński w osiemdziesiątą rocznicę urodzin i pięćdziesięciolecie pracy naukowej*, Wrocław 1999.
- Zoll A., *Czy zmieniać sposób wyboru Prezydenta RP i ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu?*, w: *Amicus hominis et defensor iustitiae. Księga jubileuszowa w 70. rocznicę urodzin Sędziego Ferdynanda Rymarza*, red. D. Dudek, M. Gapski, W. Łączkowski, Lublin 2010.