Grzegorz Pastuszko¹

**Funkcjonowanie systemu ustrojowego III RP
w okresie kohabitacji 2007–2010**

W literaturze ustrojowej wskazuje się, iż działanie konstytucyjnego systemu rządów jest w praktyce silnie zdeterminowane przez fakt istnienia konkretnego układu sił politycznych obecnych w parlamencie. W warunkach polskich prawidłowość ta w sposób szczególnie wyrazisty uwydatnia się na tle relacji zachodzących między organami władzy wykonawczej, tj. między prezydentem i rządem. Uwikłanie jednego i drugiego organu w określony kontekst polityczny ma swoje ustrojowe następstwa. Jak pokazuje bowiem praktyka, inaczej układają się ich stosunki w sytuacji, gdy wywodzą się one z tego samego pnia politycznego, a inaczej w sytuacji, gdy polityczna proveniencja je dzieli.

W doktrynie prawa konstytucyjnego scenariusz, w którym dochodzi do zróżnicowania politycznego pochodzenia rządu i prezydenta określany jest mianem kohabitacji. Używanie tego terminu usprawiedliwione jest jednakże wyłącznie w odniesieniu do tych systemów ustrojowych, w których tryb wyboru na urząd głowy państwa opiera się na zasadzie wyborów powszechnych. Do istoty zjawiska kohabitacji należy bowiem to, że prezydent swoją legitymację wywodzi z mandatu udzielonego przez naród w innym czasie, rząd natomiast jest nosicielem woli narodu wyrażonej w toku wyborów parlamentarnych w innym czasie².

¹ Autor jest adiunktem w Zakładzie Prawa Konstytucyjnego, Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Rzeszowskiego.

² S. Gebethner, *Głos w dyskusji*, [w:] *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, pod red. W. Skrzydły i R. Mojaka, Lublin 1998, s. 84.

I.

Ojczyzną kohabitacji jest Francja. Powstawaniu praktyki *cohabitation* w tym kraju sprzyja przyjęta na gruncie konstytucji z 1958 r. koncepcja systemu rządów. Kluczowe znaczenie mają tu elementy tj. dualistyczna konstrukcja egzekutywy, a także charakter prawny urzędu (system wyborów powszechnych) i zakres uprawnień prezydenta (w szczególności niczym nieograniczone prawo rozwiązywania parlamentu)³. To czy w obrębie władzy wykonawczej ukształtuje się układ kohabitacyjny ma fundamentalne znaczenie dla funkcjonowania ustroju państwa. O ile bowiem w okresie, gdy egzekutywa jest pod względem politycznym jednorodna, prezydent staje się rzeczywistym szefem rządu i korzysta *de facto* z kompetencji premiera⁴, o tyle w warunkach *cohabitation* jego polityczna pozycja ulega ograniczeniu, co skutkuje zredukowaniem lub momentami zupełnym wyłączeniem wpływu na kierunek polityki prowadzonej przez gabinet⁵. Także konstytucyjna funkcja arbitrażu, jaka leży w rękach prezydenta, uzyskuje zróżnicowany wymiar w zależności od warunków politycznych. Jak zauważa R. Ghevantian, „raz jest to arbitraż aktywny i zdecydowany (poza okresem kohabitacji), a innym razem prowadzony z dystansem, o bardziej symbolicznym charakterze (w okresie kohabitacji)”⁶.

W swej istocie kohabitacja jest zjawiskiem politycznie złożonym. Jak pokazują francuskie doświadczenia ustrojowe, ma ona niejedno oblicze. Okres

³ Zob. B. Chateboud, *Droit constitutionnel et Science Politique*, Paris 1990, s. 494–495.

⁴ J. Jamróz, *Konstytucja V Republiki po 50 latach obowiązywania. Kilka refleksji*, „Przegląd Sejmowy” nr 6, 2008, s. 30; A. Hall, nawiązując do wspomnień prezydenta J. Chiraca zaznacza, że „w sytuacji gdy prezydent i premier wywodzą się z tego samego obozu politycznego, los premiera bywa niewdzięczny, gdyż to prezydent jest zdecydowanie numerem jeden i nierzadko traktuje premiera jako „zderzak”, używając określenia Lecha Wałęsy...”, *Pamiętniki Chiraca. Kiedy premier szanuje prezydenta*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 25 stycznia 2010 r., tekst dostępny na stronie internetowej: http://wyborcza.pl/1,97738,7485804,Pamietniki_Chiraca_Kiedy_premier_szanuje_prezydenta.html?fb_xd_fragment#?=&cb=f3d5b5eb467f1dc&relation=parent.parent&transport=fragment&type=resize&height=20&width=120#ixzz19ROT8C9N.

⁵ Sytuacja niemal całkowitego pozbawienia głowy państwa wpływu na politykę państwa miała miejsce w okresie kohabitacji gaullistowskiego prezydenta J. Chiraca i lewicowego premiera L. Jospina w latach 1997–2002; zob. J. Kubiak, „Tygodnik powszechny”, tekst dostępny na stronie internetowej: <http://www.tygodnik.com.pl/numer/275618/kubiak.html>.

⁶ R. Ghevantian, *Czy Prezydent V Republiki jest monarchą republikańskim*, „Przegląd Sejmowy” nr 6, 2008, s. 61.

jej trwania może owocować konstruktywną współpracą ośrodka prezydenckiego i rządowego, ale może też stać się źródłem zażartej rywalizacji obydwu obozów. Żywą ilustracją tego rodzaju zachowań są trzy dotychczasowe układy kohabitacyjne, do powstania których dochodziło w rozległym horyzoncie czasowym funkcjonowania ustroju V Republiki. Bliższa analiza praktyki ustrojowej obrazuje, iż sposób ułożenia wzajemnych stosunków na linii prezydent–premier, niejako *modus vivendi* obydwu organów, nie jest – co wyraźnie sygnalizują przedstawiciele doktryny francuskiej – rzeczą obojętną dla działania mechanizmów władzy państwowej⁷. W każdej sytuacji niesie to za sobą określone konsekwencje, przy czym daje się tu uchwycić pewna prawidłowość. Otóż, co do zasady współpraca stwarza podstawy do oddziaływania prezydenta na politykę prowadzoną rząd, rywalizacja odwrotnie – powoduje osłabienie jego pozycji w tej dziedzinie. Co warto podkreślić, i w jednym i w drugim przypadku zakres prezydenckiej domeny ulega ograniczeniu. Prezydent przestaje bowiem być głównym architektem polityki państwa i przyjmuje rolę co najwyżej współuczestnika procesu rządzenia. Nie trudno zatem podejrzewać, że dla francuskich prezydentów kohabitacja jest sytuacją mało komfortową. Istnienie takiego układu, zwłaszcza w warunkach silnego zróżnicowania stanowisk, nie dość, że zawęży prezydenckie pole działania, to jeszcze może stać się źródłem silnych konfliktów w stosunkach z gabinetem. Wymowna w tym względzie była decyzja prezydenta F. Mitteranda, który tuż po wygranych wyborach w 1981 r., nie czekając na upływ konstytucyjnych terminów, rozwiązał parlament zdominowany przez nieprzychylnie mu partie prawicowe. Posunięcie to przyniosło spodziewany efekt, w nowej odsłonie wyborczej bowiem zwycięstwo wywalczyli zwiazani z Mitterandem socjaliści (PS). Zbudowali oni wraz z komunistami rząd (FKP), działający do 1986 r. Uformowanie się lewicowej większości po stronie prezydenta stworzyło polityczny komfort, z którego F. Mitterand skutecznie korzystał, wykazując głębokie zaangażowanie w obszarze polityki prowadzonej przez Radę Ministrów⁸.

Jak już wspomniano, kohabitacja w systemie politycznym V Republiki jest możliwa ze względu na przyjęcie przez ustrojodawcę francuskiego odpo-

⁷ M. Duverger, *La cohabitation des Français*, Paris 1987, s. 508 i in.

⁸ Zob. szerzej na ten temat W. Skrzydło, *Ustrój polityczny V Republiki w okresie kohabitacji (1986–1988)*, [w:] Wiesław Skrzydło. *O ustroju politycznym Francji. Prace wybrane*, pod red. E. Gdulewicz, Lublin 2009, s. 190.

wiednich rozwiązań prawnych. Fundamentalne znaczenie ma tu konstrukcja systemu rządów, z jej silnymi elementami prezydencjalizmu i antyparlamentarną wymową. Ciężar rządzenia ustawa zasadnicza z 1958 r. dzieli między dwoma organami władzy państwowej, tj. prezydentem i Radą Ministrów. Konstytucyjna regulacja jest jednak w tej mierze dalece nieprecyzyjna, momentami wręcz wewnętrznie sprzeczna. W tekście ustawy zasadniczej obowiązują przepisy, które z jednej strony czynią prezydenta „siłą napędową” egzekutywy (art. 20 Konstytucji), z drugiej zaś przyznają rządowi prawo nie tylko „prowadzenia”, ale też „wyznaczania” polityki państwa (art. 5 Konstytucji)⁹. Nie do końca klarowna jest także sytuacja prawna obydwu organów, gdy idzie o kompetencje w dziedzinie obronności. Na tym polu powstaje poważna rozbieżność, jako że art. 15 nadaje głowie państwa status „szefa sił zbrojnych”, podczas gdy zgodnie z brzmieniem art. 21 podmiotem odpowiadającym za obronę narodową jest premier. Te i inne wątpliwości, które mogą się rodzić na tle stosowania wykładni językowej, usuwa wszakże praktyka ustrojowa. W okresie kilkudziesięciu lat obowiązywania konstytucji z 1958 r. wypracowano szereg reguł postępowania znajdujących przełożenie na sposób działania naczelných organów władzy państwowej w zmieniających się warunkach politycznych. Jest to efektem długiej ewolucji, polegającej na nieustannym konfrontowaniu konstrukcji ustrojowych z rzeczywistością polityczną Francji, jej specyficzną kulturą, postawą elit, czy wreszcie rolą i pozycją polityczną wybitnych osobistości. Z tego też powodu w obecnym stanie rzeczy nikt we Francji nie kwestionuje prawa prezydenta do „wyznaczania” polityki państwa prowadzonej przez rząd, nikt także nie podważa jego roli jako Zwierchnika Sił Zbrojnych (w szczególności zaś uprawnienia do dysponowania siłą nuklearną Francji).

O kohabitacji decydują także inne regulacje. Istotne znaczenie ma tutaj fakt, iż prezydent przewodniczy z urzędu posiedzeniom Rady Ministrów, jak również to, że na nim spoczywa ciężar prowadzenia polityki zagranicznej kraju. Poza dyskusją jest pozycja ustrojowa głowy państwa w tej dziedzinie. Powszechnie uznaje się, iż na gruncie konstytucji prezydent ma prawo wydawać decyzje, które narzucają na rząd obowiązek subordynacji. W tym kontekście wypada także wspomnieć o znajdujących się w rękach prezydenta instrumentach z zakresu legislacji. Prezydent może mianowicie zawetować

⁹ Zob. szerzej R. Ghevontian, op.cit., s. 65.

wszelkie, w tym rządowe, ustawy, może też skierować ustawę do Rady Konstytucyjnej w celu zbadania jej przepisów z konstytucją.

Do niedawna czynnikiem sprzyjającym powstawaniu *cohabitation* były uregulowania statuujące okres 7 letniej kadencji prezydenta i 5 letniej kadencji parlamentu. Rozwiązania te powodowały, że jedno i drugie wybory odbywały się w odmiennych terminach, co zwiększało prawdopodobieństwo udzielenia przez społeczeństwo mandatu dwóm różnym obozom politycznym. Jednak w tym przedmiocie nastąpiła zmiana. Od 2000 r., po przeprowadzonym uprzednio z mocy decyzji prezydenta J. Chiraca referendum, kadencja prezydenta we Francji uległa ograniczeniu do lat 5. W konsekwencji okres sprawowania urzędu głowy państwa został zrównany z okresem kadencji organów legislatywy. W ten sposób ustrojodawca francuski stworzył mechanizm znacząco zacieśniający możliwość zaistnienia *cohabitation*¹⁰. Nie da się wprawdzie przesądzać z góry określonego scenariusza, jakkolwiek dotychczasowe doświadczenia podpowiadają, że przeprowadzenie wyborów prezydenckich i parlamentarnych w jednym roku w większości przypadków będzie skutkowało uzyskaniem monopolu przez jedną orientację polityczną we wszystkich naczelnych organach państwa¹¹. Przykładu dostarcza sytuacja z 2007 r., kiedy najpierw w rywalizacji o fotel szefa państwa sukces odniósł N. Sarkozy, później zaś w toku wyborów parlamentarnych większość uzyskała pozostająca pod jego polityczną kuratelą prawicowa UMP (Unia na rzecz Ruchu Ludowego).

II.

Zasadniczo odmienny charakter ma kohabitacja prezydenta i gabinetu w Polsce. Sądzę, że do przeszłości należy spór o to, czy w ogóle na kanwie rozwiązań konstytucji z 1997 r. można mówić o występowaniu tego zjawie-

¹⁰ Bardziej restrykcyjną, zmierzającą ku maksymalnemu ograniczeniu prawdopodobieństwa kohabitacji, wersję rozwiązań w tym zakresie zaproponował Komitet E. Balladurera powołany dla przygotowania reformy ustroju konstytucyjnego V Republiki. Ujęte w nim reguły prawne przewidywały, iż pierwsza tura wyborów parlamentarnych ma się odbyć się w dniu drugiej tury wyborów prezydenckich – zob. M. Kruk, *V czy VI Republika. Rozważania o kierunku zmian konstytucji francuskiej i ich znaczeniu dla doktryny polskiej*, „Przegląd Sejmowy” nr 6, 2008, s. 185.

¹¹ Ibidem, s. 60.

ska. Swego czasu w doktrynie podobny pogląd wygłosiła E. Kruk. Jako oś swojej argumentacji autorka wskazała fakt, iż w naszym kraju prezydent – w odróżnieniu od swego francuskiego odpowiednika – nie stoi na czele władzy wykonawczej i nie kieruje pracami rządu. W jej przekonaniu używanie sformułowania *cohabitation* dla określenia specyficznych relacji, jakie łączą polskiego prezydenta i polski gabinet, jest przejawem frywolnego, przez co nieuprawnionego, doboru terminów, nie zaś efektem rzeczowej analizy sygnalizowanego zagadnienia¹².

Wyłożona tutaj teza tylko wówczas mogłaby zyskać aprobatę, gdyby istotę kohabitacji wiązać wyłącznie ze specyficzną cechą formalną ustroju V Republiki, jaką jest pozycja prezydenta w łonie rządu. Tymczasem wydaje się, że na problem należy spojrzeć szerzej, z perspektywy całokształtu prawno-konstytucyjnych powiązań istniejących między organami władzy wykonawczej i bez „fetyzyzowania” konkretnych uregulowań. Nie ulega wątpliwości, iż prezydent – tak jak we Francji – z mocy ustawy zasadniczej dysponuje szeregiem dyskrecyjnych kompetencji pozwalających na oddziaływanie na proces rządzenia. Sam wprawdzie w sensie formalnym nie może bezpośrednio kierować poczynaniami rządu, zachowuje jednak zdolność do wpływu na ich kierunek (o czym będzie mowa dalej). Słusznie zatem podnosi P. Winczorek, że jak najbardziej uprawnione w warunkach polskich jest mówienie o kohabitacji, z tym wszakże zastrzeżeniem, iż zjawisko to u nas przybiera inną postać i inną skalę niż kohabitacja *à la française*¹³. Nie sposób zatem zakwestionować jej istnienia, zwłaszcza jeśli przyjrzymy się dotychczasowej praktyce ustrojowej. Podstawowa różnica dotyczy konstytucyjnych „pól kohabitacji”, co pozostaje w ścisłym związku z faktem, iż w ustroju konstytucyjnym III RP przyjęto rozwiązania, które inaczej rozkładają akcenty w stosunkach obydwu członów egzekutywy. Obszary wzajemnej współpracy względnie konkurencji prezydenta i rządu w Polsce i we Francji nie pokrywają się w sposób symetryczny i w wielu elementach od siebie odstają. Przepisy konstytucji z 1958 r. w znacznie większym stopniu otwierają przed głową państwa możliwości podejmowania działań pozytywnych, natomiast

¹² Szerzej na ten temat E. Kruk, *System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* z 2 kwietnia 1997 roku, [w:] *Ustrój polityczny*, op.cit., s. 51–52.

¹³ P. Winczorek, *Podział władzy w praktyce*, [w:] *Konferencja naukowa: Konstytucja RP w praktyce*, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 1999, s. 161.

w Polsce prezydent jest dysponentem przede wszystkim „władzy negatywnej”¹⁴.

Osobliwość polskiej kohabitacji przejawia się w tym, że powstaje ona w warunkach systemu parlamentarno-gabinetowego. Nie jest to – jak powszechnie wiadomo – klasyczna postać takiego modelu organizacji władzy państwowej. W polskiej konstrukcji bardzo wyraziście bowiem została zarysowana pozycja prawna zarówno prezydenta, jak i premiera. W obszarze rozwiązań związanych z prezydenturą odnajdujemy szereg elementów zaczerpniętych z wzorca V Republiki, gdy idzie natomiast o stanowisko konstytucyjne szefa gabinetu, daje się tutaj wychwycić pewne podobieństwo w stosunku do urzędów ustrojowych systemu kanclerskiego. Ta mozaikowa konstrukcja egzekutywy tworzy sprzyjające warunki dla zarówno rywalizacji, jak i wzajemnej współpracy obydwu organów w procesie rządzenia, w zależności od zmieniających się uwarunkowań politycznych. Praktyka ustrojowa rzecz w pełni potwierdza.

W 2007 r. doszło do istotnych przemian na polskiej scenie politycznej. Jeszcze latem miał miejsce rozpad koalicji rządzącej PiS–Samoobrona–LPR spowodowany zawirowaniami wokół tzw. afery gruntowej. Następstwem tego wydarzenia był poważny kryzys parlamentarny, który po długim okresie partyjnych „przepychanek” ostatecznie skłonił większość sejmową do podjęcia decyzji o skróceniu kadencji legislatury. Wcześniejsze wybory miały odsłonić realny układ sił będący odbiciem społecznych preferencji. Już wtedy sondaże wskazywały, że zdecydowanym, bo przeszło 40 %, poparciem narodu cieszy się główna partia opozycyjna PO. Prognozy te były trafione. Uzyskane przez PO wyniki rządu 41,51 % poparcia czyniły ją najsilniejszym ugrupowaniem w Sejmie. Nieco mniejszym zaufaniem (32,11 %) wyborcy obdarzyli PiS, formację, która pierwsze skrzypce odgrywała w parlamencie poprzedniej kadencji. W ramach parlamentarnej reprezentacji znalazły się także Lewica i Demokraci (obecnie SLD) z rezultatem 13,15 % oraz PSL przy notowaniach, 91 %. Rozkład sił tak w Sejmie, jak i w Senacie stworzył zupełnie nową sytuację polityczną w kraju. Znalazła ona bezpośrednie przełożenie na wzajemne stosunki prezydenta i gabinetu. O ile bowiem w poprzedniej kadencji parlamentarnym trzonem rządu było zorientowane pro prezydencko PiS, o tyle po nowym rozdaniu kart wyborczych Radę Ministrów utworzyły dotychczasowe partie opozycyjne PO i PSL, pozostające

¹⁴ Szeroko na ten temat zob. P. Winczorek, *Podział władzy*, op.cit., s. 161.

z pałacem prezydenckim w antagonizowanych relacjach. Urzędujący prezydent L. Kaczyński stanął wobec tego przed perspektywą współdziałania z obozem politycznym, który w wielu kwestiach przedstawiał odmienną koncepcję polityczno-programową. Była to druga pod rządami konstytucji z 1997 r. druga z kolei koabitacja. Wcześniej w latach 1997–2001 w podobnym układzie politycznym znaleźli się prezydent A. Kwaśniewski oraz rząd utworzony przez koalicję AWS–UW (od 1999 r. wyłącznie AWS). W tym miejscu wypada zwrócić uwagę, na pewną osobliwość *cohabitation*, w ramach której przyszło współdziałać prezydentowi L. Kaczyńskiemu oraz nowemu premierowi D. Tuszkowi. Trzeba mieć mianowicie świadomość, iż polityczne pochodzenie obydwu polityków nie było osadzone w klasycznym schemacie lewica–prawica, wywodzili się oni bowiem z szeroko pojętego obozu solidarnościowego. Koabitacja 2007–2010 zrodziła się zatem, patrząc na programy rodzimych ugrupowań prezydenta i szefa rządu, w warunkach dominacji centroprawicy na polskiej scenie politycznej.

To, że koabitacja 2007–2010 przybierze postać silnej konfrontacji zapowiadała atmosfera polityczna w Polsce panująca w okresie dwóch poprzednich lat rządów koalicji PiS–Samobrona–LPR. Prognozy, jakie już w początkowym etapie sprawowania władzy przez rząd formułowały niektóre kręgi polityczne, znalazły pełne potwierdzenie. Prezydent L. Kaczyński bez wahania jako szefa rządu desygnował lidera PO D. Tuska, nie szukając dla tej opcji jakichkolwiek alternatyw. Jest jednak oczywiste, że decyzja ta wynikała z uwarunkowań natury politycznej, a nie jego osobistych preferencji.

Od razu trzeba zaznaczyć, iż sama rywalizacja prezydenckiego i rządowego ośrodka władzy nie jest sprzeczna ani z założeniami, ani z duchem konstytucji. Wpisuje się ona czytelnie w przyjęty na gruncie konstytucji mechanizm równoważenia władz, w którym P. Winczorek słusznie dopatruje się ustrojowego sensu dwugłowej konstrukcji egzekutywy¹⁵. Nieco „przeteoretyzowane” wydają się być natomiast w moim przekonaniu uwagi części przedstawicieli doktryny o niejako konstytucyjnym obowiązku powstrzymywania się prezydenta od wikłania własnego autorytetu w bieżącą politykę. Nie ulega wątpliwości, że bez podejmowania tego rodzaju działań politycznych, względnie przy podejmowaniu ich jedynie w sytuacjach kryzysowych, trudno byłoby prezydentowi odgrywać rolę przypisaną mu przez ustrojo-

¹⁵ Ibidem, s. 161.

dawcę¹⁶. Charakter prawny więzi łączących oba człony wykonawczej sugeruje, iż na linii prezydent-gabinet autorzy konstytucji z pełnym rozmysłem wprowadzają zespół hamulców, służących jako narzędzie w ręku prezydenta do powściągnięcia zbyt daleko idących zakusów rządu, którego domena na gruncie ustawy zasadniczej określona została bardzo szeroko. Ma zatem rację W. Sadurski, stwierdzający iż stosunki między prezydentem a premierem w polskim systemie konstytucyjnym wynikają z filozofii bliskiej amerykańskiej koncepcji „*check and balances*”. Autor zauważa, że nasz model demokracji nie naśladuje wprawdzie modelu amerykańskiego, w tym względzie opiera się jednak na identycznym zamierzeniu - by każdy organ był, choćby minimalnie, miarkowany i równoważony przez władzę innego organu, niezależnego od tego pierwszego¹⁷.

Oceniając mechanizmy polskiej kohabitacji należy przyrzeć się bliżej kompetencjom prezydenta i sposobie ich realizacji w praktyce. Ponad wszelką wątpliwość największe znaczenie będą miały te z nich, które noszą znamiona osobistych prerogatyw głowy państwa. Jest to truizm, zatem tylko dla zachowania jasności wyводу i porządku rzeczy dodajmy, że dyskrejonalny charakter tego rodzaju uprawnień pozwala na wyemancypowanie prezydenta spod rządowego dyktatu. Przeciwnie natomiast, wymóg uzyskania rządowej kontrasygnaty wiąże ze sobą skutek politycznej neutralizacji głowy państwa¹⁸. Nie bez kozery zatem w doktrynie zauważa się, że zakres i ciężar

¹⁶ Naturalnie skala i charakter inicjowanych działań zależą od aspiracji oraz stylu uprawianej polityki przez prezydenta. Odpowiednia postawa decyduje bowiem, czy wolą piastuna tego urzędu jest konstruktywna współpraca względnie tolerancyjne znośnienie niewygodnego rywala czy wręcz przeciwnie, dążenie do tworzenia konkurencyjnego ośrodka dyspozycji politycznej. Mając na względzie powyższe uwagi należałoby, opierając się na koncepcji T. Słomki, wyodrębnić dwa podstawowe style prezydentury: styl bierny i styl aktywny. Ten pierwszy odnosi się do sytuacji, kiedy prezydent „wykonuje głównie obowiązki konstytucyjne, nie starając się być podmiotem żywo uczestniczącym w życiu politycznym lub kreującym to życie”, w ramach drugiego zaś „prezydent twórczo wpływa i inspirowanie różne dziedziny życia politycznego w państwie (...)”; zob. T. Słomka, *Style prezydentury. Analiza porównawcza*, „Przegląd Sejmowy” nr 6 (71), 2005, s. 46; zob. także T. Słomka, *Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze*, Warszawa 2005, s. 213–220.

¹⁷ W. Sadurski, *Jak prezydent z premierem*, „Gazeta Wyborcza” z dnia 19 listopada 2007 r., http://wyborcza.pl/1,85996,4683548.html?fb_xd_fragment#?=&cb=f610d21fe-5286f&relation=parent.parent&transport=fragment&type=resize&height=20&width=120#ixzz19RXQ1A4r.

¹⁸ E. Zwierzchowski, *Wprowadzenie do nauki prawa konstytucyjnego państw demokratycznych*, Katowice 1992, s. 103.

prezydenckich prerogatyw przesądzają o ustrojowej koncepcji prezydentury, w tym także o jej politycznym wymiarze¹⁹.

Jak już była o tym mowa wcześniej, wedle obowiązujących reguł prawa prezydent nie może być postrzegany jako szef egzekutywy. Nie ma on wpływu na rytm pracy rządu, nie przewodniczy jego posiedzeniom, nie jest władny kształtować jego składu. Poza zasięgiem prezydenckich uprawnień pozostaje także możliwość spowodowania dymisji rządu. To wszystko jednak nie pozbawia głowy państwa sposobności do uczestniczenia w realizacji rządowej polityki. Na pierwszy plan wysuwa się tu prawo pierwszej osoby w państwie do skutecznego zwołania Rady Gabinetowej – instytucji, w ramach której dochodzi do wspólnego posiedzenia prezydenta i członków Rady Ministrów. Zgodnie z art. 141 Konstytucji, Radę zwołuje prezydent w sprawach szczególnej wagi. On również przewodniczy jej obradom. O przyczynach wprowadzenia takiej konstrukcji prawnej nie trzeba długo rozprawiać. Bez wątpienia jest to wyraz dążenia ustrojodawcy, aby w porządku ustrojowym istniało sformalizowane forum wymiany poglądów i przepływu informacji między dwoma organami egzekutywy. Takie założenie w pełni koresponduje z podstawowymi regułami systemu parlamentarnego²⁰. Rada stanowi jeden z elementów urzeczywistniających konstytucyjny mechanizm współdziałania władz. W sensie prawnym jest to jednak ciało, którego możliwości sprowadzają się wyłącznie do animowania i prowadzenia politycznego dialogu. Wynika to stąd, iż treść ustaleń obradującego pod przewodnictwem prezydenta gabinetu nie ma charakteru wiążącego. Bez względu na przedmiot omawianego zagadnienia oraz stanowisko uczestników posiedzenia, wspólne ustalenia nie wywołują skutków prawnych. To naturalnie osłabia pozycję prezydenta, ale też nie pozbawia go zupełnie szans na przeformowanie własnych pomysłów. Zasadniczą jednak korzyścią, jaką stwarza fakt zwołania Rady Gabinetowej, jest sposobność uzyskania przez prezydenta informacji o stanowisku rządu w konkretnej sprawie i ewentualnie o planowanych przez gabinet środkach zaradczych. Jak się wydaje, korzyścią może być także to, że w ramach odbywanych spotkań stojący na antypodach politycy

¹⁹ R. Mojak, *Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” z. 11–12, 1997, s. 63.

²⁰ W. Skrzydło, *Instytucja Rady Gabinetowej w Polsce*, [w:] *Państwo prawa – Administracja – Sądownictwo: prace ofiarowane Profesorowi Doktorowi Habilitowanemu Januszowi Łętowskiemu*, pod red. A. Łopatkki, A. Wróbla, S. Kiewlicza, Warszawa 1999, s. 145.

mają okazję do przełamywania wzajemnej niechęci. Z teoretycznego punktu widzenia znaczenie Rady Gabinetowej rośnie w okresie kohabitacji, zwłaszcza gdy wzmocniony silnym zapleczem parlamentarnym premier przejawia żywe aspiracje w kierunku prowadzenia polityki autonomicznej, wolnej od ingerencji pałacu prezydenckiego²¹. Inaczej jest w warunkach istnienia politycznej więzi między głową państwa i rządem. Wtedy bowiem częstsze stają się konsultacje nieformalne prowadzone w zaciszu politycznych gabinetów. Tyle mówi teoria. Praktyka ustrojowa okresu 2007–2010 nie potwierdza sygnalizowanych tu prawidłowości. Prezydent L. Kaczyński tylko dwukrotnie zwoływał Radę Gabinetową, w ramach której odbywał wspólne spotkania z członkami rządu D. Tuska. Dokładnie tyle samo posiedzeń Rady miało miejsce w dobie sprawowania władzy przez poprzedni obóz.

Zgodnie z zasadami systemu parlamentarno-gabinetowego odpowiedzialność polityczną rząd ponosi wyłączenie przed organem przedstawicielskim, tj. ściśle biorąc przed Sejmem. Mimo to w literaturze ustrojowej podnosi się, iż odwołanie gabinetu może dojść do skutku pod wpływem niewyrażonego przepisami konstytucji nacisku głowy państwa. W. Skrzydło wskazuje na możliwą sytuację wystąpienia między prezydentem a premierem innej niż formalnoprawna zależności. Podnosi on mianowicie, że nawet wobec braku konstytucyjnie zakotwiczonej zasady odpowiedzialności politycznej, wyobrażalne jest takie podporządkowanie szefa gabinetu prezydentowi, które wynikałoby z przesłanek pozaprawnych, będących – jak można się sadzić – pochodną prezydenckiego autorytetu²². Innymi słowy rzecz ujmując, chodzi o ukształtowanie więzi, wskazującej na istnienie politycznej odpowiedzialności w praktyce, wprowadzającej swoisty dyktat w łonie egzekutywy ze strony głowy państwa²³. Rozważania te nie sprawdziły się póki co w praktyce i mają wyłącznie teoretyczny walor. Nie ulega wątpliwości, iż szczególnie niskie prawdopodobieństwo zrealizowania podobnego scenariusza dotyczy układu *cohabitation*.

²¹ Ibidem, s. 128.

²² W. Skrzydło, *Status prawny Prezesa Rady Ministrów w świetle Małej Konstytucji*, [w:] *Z teorii praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*, pod red. Z. Jarosza, „Studia Iuridica” nr 28, Warszawa 1995, s. 145.

²³ W praktyce politycznej nie ukształtował się podobny zwyczaj, na co zwraca uwagę T.nr 10, Borkowski; zob. T. Borkowski, *System rządów w nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” z.nr 10, 11/12, 1997, s. 76.

Wydaje się, że gdy idzie o odwołanie rządu, to prezydent może odegrać również pewną rolę również w mechanizmie konstruktywnego wotum nieufności. Jest to wyłącznie teoretyczne założenie, gdyż pod rządami obecnej konstytucji, także w analizowanym okresie, nie znalazło ono potwierdzenia. Ustrojodawca nie konstytucjonalizuje wprowadzie udziału prezydenta w tym zakresie, jakkolwiek nie wyklucza to jego zaangażowania o czysto politycznym charakterze. Jak zauważa S. Patyra, prezydent może swoją postawą inspirować ugrupowania parlamentarnej opozycji do uchwalenia rządowi wotum nieufności²⁴, co najczęściej będzie również obejmowało zamysł ukształtowania nowego proprezydenckiego rządu. Szczególne znaczenie podobnej inicjatywy należy wiązać z sytuacją funkcjonowania w parlamencie większościowej opozycji, skłóconej, niezdolnej do zawarcia kompromisu w kwestii wyłonienia własnego gabinetu. Autorytet głowy państwa może odegrać tu kluczową rolę. W doktrynie niemieckiej podkreśla się, że taka postawa prezydenta czyni go „skryształizowanym punktem parlamentarnej opozycji” (*Kristallisationspunkt der parlamentarischen Opposition*) przeciwko urzędującemu gabinetowi (w tym sensie, że patronuje rozmowom dotyczącym budowy nowego rządu jeszcze w trakcie istnienia starego) i niejako polityczną „sprężyną” całej operacji²⁵.

W praktyce ustrojowej okresu 2007–2010 polem szczególnie zaciętej rywalizacji była polityka zagraniczna. W kilku przypadkach dochodziło w jej obszarze do niebezpiecznych z punktu widzenia interesów państwa rozdźwięków w działaniach prezydenta i gabinetu. Zasadne jest zatem pytanie, czy autorom konstytucji udało się stworzyć wystarczające gwarancje chroniące nawet państwową przed szkodliwą dwutorowością tego rodzaju polityki. Ustrojodawca w instrumenty związane z kształtowaniem linii politycznej na arenie stosunków międzynarodowych wyposaża obydwa organy egzekutywy. Kluczową rolę odgrywa tu jednak gabinet, na co wskazuje art. 146 ust. 1 Konstytucji, głoszący wprost, że politykę zagraniczną prowadzi rząd. Działania, jakie Rada Ministrów podejmuje w tej mierze, polegają na sprawowaniu ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi (art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji).

²⁴ S. Patyra, *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 1997 roku*, Warszawa 2001, s. 126.

²⁵ W. Keltefleiter, *Die Funktionen des Staatsoberhauptes in der parlamentarischen Demokratie*, Köln, s. 240.

tucji) oraz zawieraniu umów międzynarodowych wymagających ratyfikacji tudzież zatwierdzaniu i wypowiedaniu innych umów międzynarodowych (art. 146 ust. 4 pkt 10 Konstytucji). Na pozycję gabinetu w omawianym zakresie rzutuje także wyrażona konstytucyjnie klauzula domniemania kompetencji, oznaczająca że sprawy niezastrzeżone dla innych organów należą do właściwości Rady Ministrów (art. 146 ust. 2 Konstytucji). W zdecydowanie odmiennej sytuacji prawnej znajduje się prezydent. Jego uprawnienia w sygnalizowanym obszarze prezentują się mniej okazale. Obejmują one ratyfikowanie i wypowiedanie umów międzynarodowych, mianowanie i odwołanie pełnomocnych przedstawicieli RP w państwach obcych i przy organizacjach międzynarodowych, przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy prezydencie przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych (art. 133 ust. 1 Konstytucji).

Przyjęta regulacja konstytucyjna tylko z pozoru wydaje się być jasna i oczywista. Bliższa jej analiza pokazuje jak małą w tej mierze precyzją wykazał się ustrojodawca. Zasadniczym problemem jest ocena wzajemnych stosunków obu organów egzekutywy w analizowanym obszarze. Pojawia się tu w szczególności kontrowersja, w jaki sposób interpretować relację „ogólnego kierownictwa” rządu w sprawach zagranicznych z prezydenckim zadaniem „bycia najwyższym przedstawicielem państwa”²⁶. Wiadomo, że zgodnie z ustawą zasadniczą mają się one opierać na zasadzie współdziałania (art. 133 ust. 3 Konstytucji). Jest to ważka dyrektywa interpretacyjna, która jednak nie objaśnia w pełni tego skomplikowanego zagadnienia. Zdaniem W. Sokolewicza formuła ‘współdziałania’ w zestawieniu z innymi przepisami oznacza, że prezydent nie może prowadzić własnej polityki w dziedzinie spraw zagranicznych²⁷. Trudno odmówić racji autorowi, jednak tak postawiona kwestia nie usuwa wszystkich wątpliwości. Nie może zatem dziwić fakt, iż istniejące niedomówienia „wypełniane” są przez praktykę ustrojową. Okres 2007–2010 był pod tym względem tyleż wymowny, co kontrowersyj-

²⁶ Zob. M. Grzybowski, P. Mikuli, *Realizacja konstytucyjnych kompetencji Prezydenta RP w sferze stosunków międzynarodowych*, [w:] *System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, pod red. M. Grzybowskiego, Warszawa 2006, s. 61.

²⁷ W. Sokolewicz, *W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” nr 1, 2009, s. 171.

ny. Warto zatem przeanalizować te obszary stosunków na linii prezydent-rząd, w których dochodziło do wzajemnych tarć i nieporozumień.

Silne niesnaski i różnice między prezydentem i rządem zarysowały się na tle procesu ratyfikacji tzw. Traktatu Lizbońskiego. Zgodnie z ustawą zasadniczą ratyfikacja tego rodzaju umowy wymaga wyrażenia przez Sejm i Senat zgody w formie ustawowej (art. 90 ust. 2 Konstytucji). Stosowną ustawę obie izby parlamentu uchwaliły początkiem kwietnia 2008 r. Prezydent L. Kaczyński sygnalizował początkowo możliwość zawetowania przedmiotowej ustawy. Ostatecznie jednak wycofał się z tych zapowiedzi i ustawę podpisał w dniu 4 kwietnia 2008 r. Uczynił to jednak za cenę ustępstw ze strony rządu, który celem spełnienia prezydenckiej woli zobowiązał się dołożyć starań, by Polska stała się równolegle sygnatariuszem tzw. Protokołu Brytyjskiego. Był to dokument wyłączający niektóre postanowienia Karty Praw Podstawowych, aktu połączonego integralnie ze wspomnianym wcześniej traktatem. Spór o traktat punkt kulminacyjny osiągnął dopiero w końcowym stadium procesu ratyfikacyjnego. Wówczas to prezydent oznajmił, iż zawarty przez rząd traktat ratyfikuje dopiero wtedy, gdy pozytywnym wynikiem sfinalizowane zostanie referendum traktatowe w Irlandii. Warunek ten został spełniony, dlatego ratyfikacja ostatecznie doszła do skutku. Polityczne emocje ucichły, pozostał jednak konstytucyjny dylemat związany z dopuszczalnością odmowy bądź też znaczącego odłożenia w czasie aktu ratyfikacji umowy międzynarodowej przez prezydenta. W literaturze przedmiotu dominuje pogląd, wedle którego wyrażona w art. 133 ust. 1 pkt 1 kompetencja, pozwalająca na ratyfikowanie umów międzynarodowych, nie tworzy po stronie prezydenta bezwzględnego obowiązku, a jest jedynie jego uprawnieniem. Od woli głowy państwa zależy zatem to, jaki będzie los zawartej przez rząd umowy. Dla obrony tej tezy M. Zubik podnosi kilka argumentów. Po pierwsze zauważa, iż sama konstytucja przewiduje tryb prewencyjnej kontroli umowy dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny, jaką prezydent może uruchomić przed ratyfikacją. Procedura ta *ex lege* prowadzi do wstrzymania, a w sytuacji stwierdzenia niekonstytucyjności umowy przez komplet orzekający także do wyłączenia możliwości dokonania aktu ratyfikacji. Po drugie, zdaniem autora, pewien luz decyzyjny pozostawiony prezydentowi jest użyteczny dla załatwiania interesów państwa. Po trzecie wreszcie

według tej argumentacji przyjęcie podobnej interpretacji zmusza prezydenta i rząd do współdziałania w zakresie polityki zagranicznej²⁸. W podobnym duchu wypowiada się także K. Kubuj. Autorka wskazuje, iż w ramach ratyfikacji prezydent uzyskuje możliwość kontrolowania i do pewnego stopnia również kształtowania polityki zagranicznej rządu²⁹. Nie inaczej do problemu podchodzi L. Garlicki, w opinii którego prezydent ma prawo odmówić ratyfikacji nawet wówczas, gdy umowa trafi na wokandę Trybunału Konstytucyjnego, ten zaś nie skonstatuje jej niekonstytucyjności³⁰. Wydaje się, że na analizowaną kompetencję należy także spojrzeć z perspektywy funkcji ustrojowych głowy państwa. Chodzi tu zwłaszcza o takie funkcje jak gwarantowanie ciągłości władzy państwowej, czuwanie nad przestrzeganiem konstytucji czy wreszcie stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz niepodzielności i nienaruszalności jego terytorium (art. 126 Konstytucji). Nie ulega wątpliwości, że ich realizacja w omawianym kontekście możliwa będzie tylko wówczas, gdy prezydent zachowa pewną swobodę w podejmowaniu decyzji o ratyfikacji umowy międzynarodowej.

Innym obszarem, na którym doszło do bezpośredniej konfrontacji, była kwestia uczestnictwa w szczycie Rady Europejskiej. Powstały problem polegał na tym, że zarówno premier, jak i prezydent wyrazili wolę wzięcia udziału w posiedzeniu tego organu w dniach 15–16.10.2008 r. . Dotychczasowa praktyka przemawiała na rzecz ośrodka rządowego, jednak prezydent Kaczyński postanowił zerwać z tą tradycją. Kancelaria Prezydenta wystosowała pod adresem rządu notę, w której sformułowano żądanie uwzględnienia w składzie delegacji także głowy państwa. W reakcji na to pismo rząd przyjął uchwałę stwierdzającą, iż o składzie tym decyduje wyłącznie premier. Mimo oporów strony rządowej i mimo braku zgody szefa gabinetu prezydent ostatecznie jednak udał się na brukselski szczyt³¹. Konsekwencją wydarzeń z października 2008 r. był złożony przez Prezesa Rady Ministrów do Trybunału Konstytucyjnego wniosek o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego w przedmiotowej sprawie. Przed zapadnięciem wyroku pojawia-

²⁸ M. Zubik, *W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy” nr 1, 2009, s. 153.

²⁹ K. Kubuj, *W sprawie wybranych aspektów prawnych ratyfikacji umowy międzynarodowej*, „Przegląd Sejmowy”, nr 1, 2009, s. 159.

³⁰ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne*, Warszawa 2007, s. 267.

³¹ A. Zagner, *Spór premiera i prezydenta o szczyt UE*, <http://www.polityka.pl/kraj/270698,1,spor-premiera-i-prezydenta-o-szczyt-ue.read>.

ły się sprzeczne oceny co do charakteru konfliktu zaistniałego między prezydentem i premierem. Uważano mianowicie, iż przedmiotowy spór nosi wyłącznie znamiona sporu politycznego, nie jest natomiast sporem kompetencyjnym w rozumieniu art. 189 Konstytucji³². Trybunał nie podzielił tych wątpliwości. Postępowanie nie zostało umorzone i w sprawie zapadło orzeczenie, w ramach którego komplet orzekający dokonał interpretacji obowiązujących przepisów³³. Przedmiotem wyroku były dwie kwestie, tj. kwestia „określania” centralnego konstytucyjnego organu Rzeczypospolitej, uprawnionego do reprezentowania państwa na posiedzeniach Rady Europejskiej oraz kwestia „prezentowania” na posiedzeniach tejże Rady stanowiska władz polskich. Trybunał uznał, iż wobec braku jednoznacznego i literalnego uregulowania spornego zagadnienia konieczna jest wykładnia systemowa przepisów konstytucji. W sformułowanej sentencji wyroku wskazał na zróżnicowanie sytuacji prawnej prezydenta i rządu w analizowanym zakresie. I tak, zgodnie z zajęтым przez komplet orzekającym stanowiskiem prezydent jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej w ramach realizowania konstytucyjnych zadań może zadecydować o swoim uczestnictwie w konkretnym posiedzeniu Rady Europejskiej. Jednak ustalenie oficjalnego stanowiska delegacji należy do rządu. I w jednym i drugim przypadku zachodzi konieczność współdziałania obydwu organów w celu zapewnienia jednolitości działań podejmowanych w imieniu państwa w stosunkach z Unią Europejską i jej instytucjami.

Okres kohabitacji prezydenta L. Kaczyńskiego i rządu D. Tuska ujawnił także silną rywalizację w obszarze polityki ustawodawczej prowadzonej przez oba ośrodki. Nie ulega kwestii, że ujęte w tekście ustawy zasadniczej rozwiązania prawne stwarzają po temu sprzyjające warunki. Chodzi tu głównie o prezydenckie prawo weta ustawodawczego (art. 122 ust. 5 Konstytucji) oraz – w mniejszym stopniu – prawo wykonania inicjatywy ustawodawczej (art. 118 ust. 1 Konstytucji).

We współczesnym państwie udział w kształtowaniu ustawodawstwa stał się istotnym składnikiem polityki prowadzonej przez rządy. Z tego też powodu gabinety tak często korzystają z instrumentów legislacyjnych, jakie przysługują im konstytucyjnie. W Polsce udział rządu w procesie stanowienia ustaw

³² Szerzej na ten temat zob. P. Winczorek, *Polityczny spór kompetencyjny*, <http://www.rp.pl/artukul/285832.html>.

³³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08.

został mocno wyeksponowany. Organ ten dysponuje m. in. prawem składania projektów ustaw do łaski marszałkowskiej oraz prawem wnoszenia poprawek do wszystkich projektów będących przedmiotem prac Sejmu. O skali zjawiska świadczą bez wątpienia statystyki. W praktyce ustrojowej znakomita większość ustaw uchwalonych przez parlament to ustawy autorstwa Rady Ministrów. Nic dziwnego zatem, że przyznane prezydentowi prawo stosowania weta legislacyjnego może stać się narzędziem skutecznego przeciwdziałania polityce rządu. Naturalnie to czy prezydent chce czynić z tego środka prawnego użytek zależy od jego osobistych preferencji. Jak dotąd pod rządami obowiązującej konstytucji do weta sięgali wszyscy prezydenci. Polska praktyka ustrojowa różni się zatem w tym względzie od praktyki obecnej chociażby w Austrii czy w Wielkiej Brytanii, gdzie z mocy zakorzenionego zwyczaju instytucja weta, mimo istnienia prawnych możliwości, *de facto* nie jest wykorzystywana.

Moc sprawcza weta ustawodawczego zależy przede wszystkim od przyjętej przez ustrojodawcę prawnej konstrukcji. Nie ulega wątpliwości, że polski model weta kreuje silny instrument prawny w ręku prezydenta. W świetle przyjętych unormowań zastosowanie tego środka jest dyskrecjonalną decyzją głowy państwa. Konstytucja uwalnia weto od obowiązku udzielenia kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów. W doktrynie uregulowanie w tym kształcie poddawano zdecydowanej krytyce. Podnoszono mianowicie, iż zanadto pozwala ono prezydentowi na angażowanie się w bieżące rozgrywki polityczne. Rzecznicy podobnego poglądu wyrażali przekonanie, że prezydent powinien w tym zakresie współdziałać z rządem³⁴. Ponad wszelką

³⁴ R. Balicki, *Weto prezydenckie jako element postępowania legislacyjnego*, „Przegląd Sejmowy” nr 3, 1999, s. 52–53; Podobne stanowisko jeszcze na gruncie Małej konstytucji z 1992 r. zajął J. Ciapała, pisząc że „dla zapewnienia spójności działań całej egzekutywy najważniejsze byłoby uzależnienie możliwości skorzystania z prawa odmowy podpisania ustawy przez prezydenta od zgodnych stanowisk jego i rządu, co nasuwa myśl o objęciu tego aktu głowy państwa wymogiem kontrasygnaty”; zob. J. Ciapała, *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej w ustawodawstwie*, „Przegląd Sejmowy” nr 3, 1997, s. 50–51; Warto zauważyć, iż w praktyce ustrojowej pojawiły się wątpliwości co do prawnego charakteru instytucji weta politycznego. Otóż w dniu 3 marca 1999 r. na 45 posiedzeniu Sejmu, w trakcie debaty parlamentarnej posłanka A. Sobecka wskazała, że wniosek prezydenta wetujący uchwaloną uprzednio przez parlament ustawę o Prokuraturze Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej jest nieważny. W podniesionej argumentacji deputowana zasygnalizowała, że prezydent w ramach podjętych działań dokonał dwóch odrębnych aktów urzędowych, tj. odmówił podpisania ustawy oraz wniósł do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy, z których tylko ten pierwszy miał charakter prerogatywy. Przywołana podstawa prawna art. 144 ust. 3 Konstytucji miała sugero-

wątpliwość stanowisko to zmierza do osłabienia konfrontacyjnego charakteru weta ustawodawczego, którego – wedle zaprezentowanej tu koncepcji – wektor oddziaływania miałby być skierowany wyłącznie przeciwko ustawom pochodzącym z inicjatywy posłów, Senatu, czy wreszcie grupy co najmniej 10 000 obywateli i to tylko w sytuacji, gdyby nie popierał ich rząd. Trudno zaprzeczyć, że bezpośrednim następstwem wprowadzenia podobnego uregulowania byłoby wytrącenie z rąk prezydenta narzędzia politycznej kontroli w stosunku do znacznej części ustaw uchwalanych w Polsce, a co za tym idzie, zlikwidowanie prezydenckiej kontroli obejmującej istotny fragment polityki rządu.

Zgodnie z rozpowszechnionym we współczesnych państwach demokratycznych standardem, przyjęty u nas model weta ustawodawczego nie ma charakteru absolutnego. Jego zastosowanie nie powoduje zatem definitywnego umorzenia postępowania legislacyjnego, a jedynie pociąga za sobą skierowanie ustawy do ponownego rozpatrzenia przez Sejm (art. 122 ust. 5 Konstytucji). Prezydent składa w tym celu odpowiedni wniosek, który skutkuje zaistnieniem warunkowej przeszkody formalnej dla dokonania aktu promulgacji ustawy. Wedle konstytucji, odrzucenie weta wymaga zachowania większości 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów. Właśnie ten element w praktyce sprawia, że prezydent może w niejednym przypadku „wywrócić” legislacyjne działania rządu. Nigdy jak dotąd nie zdarzyło się by rządząca koalicja dysponowała w parlamencie większością pozwalającą na uzyskanie takiego pułapu. To zaś oznacza, że dla złamania sprzeciwu prezydenta konieczne jest wsparcie ze strony ugrupowań opozycyjnych. Na marginesie wypada zauważyć, iż kwestia większości głosów, za pomocą której pierwsza izba polskiego parlamentu jest władna odrzucić prezydenckie veto, była przedmiotem rozległej dyskusji prowadzonej przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego. W toku prac komisji zgłaszano i rozważano różne propozycje. W grę wchodziła większość bez-

wać, że veto prezydenckie nie zostało wymienione *expressis verbis* w ramach zamkniętego katalogu aktów Prezydenta zwolnionych z obowiązku udzielenia kontrasygnaty przez Prezesa Rady Ministrów.

W doktrynie sformułowany wyżej pogląd nie spotkał się z aprobatą; zob. B. Szepietowska, *Charakter prawny wniosku Prezydenta – wniesionego bez kontrasygnaty Prezesa rady Ministrów – o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm*, „Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu”, Ekspertyzy i Opinie Prawne, Zagadnienia konstytucyjne, nr 5, 1999, s. 62.

względna, większość 2/3 głosów, ale ostatecznie zwyciężyła odmienna koncepcja³⁵.

O skuteczności weta jako środka politycznej rywalizacji na linii prezydent–rząd mogliśmy się przekonać śledząc wydarzenia z okresu 2007–2010. Prezydent L. Kaczyński do chwili opróżnienia urzędu z instytucji weta skorzystał 17 razy. W wielu przypadkach wetowane ustawy miały pierwszorzędne z punktu widzenia polityki gabinetu znaczenie. Przedwczesne okazały się zatem przewidywania R. Balickiego, który jeszcze w 1998 r., bazując na krótkich doświadczeniach związanych z obowiązywaniem konstytucji z 1997 r. postawił tezę, że „jesteśmy świadkami tworzenia się nowego zwyczaju konstytucyjnego polegającego na założeniu, iż głowa państwa nie utrudnia realizacji zadań ustawowych wynikających z programu wyborczego ugrupowań rządzących”³⁶. Sytuacja, jaka ukształtowała się po wyborach z 2007 r. postawiła rząd D. Tuska w mało komfortowej sytuacji, patrząc z perspektywy możliwości realizowania wyborczych obietnic. W kołach politycznych partii rządzących pojawiały się nawet niedorzeczne głosy o możliwości postawienia prezydenta w stan oskarżenia prezydenta za „nadużywanie” prawa weta i w ten sposób rzekome łamanie konstytucji³⁷. Uporczywe wetowanie rządowych ustaw stało się ostatecznie powodem podjęcia przez tenże gabinet prac nad zmianą konstytucji, zmierzającą m. in. do obniżenia progu warunkującego skuteczne odrzucenie weta. Powróciły żywo dyskutowane jeszcze trakcie prac nad obecną ustawą zasadniczą koncepcje, by wymóg większości 3/5 osłabić do poziomu większości bezwzględnej. Pojawiły się sygnały, że ograniczenia miałyby obejmować jedynie weto stosowane względem ustaw przygotowanych przez rząd. W skrajnych przypadkach zgłaszano także postulat zniesienia tej instytucji.

Kohabitacja prezydenta L. Kaczyńskiego i premiera D. Tuska ciekawy obrót przybrała także na kanwie wykonywania prawa inicjatywy ustawodawczej. Na gruncie konstytucji zarówno głowa państwa, jak i rząd zostały w ten instrument wyposażone. Od razu należy zastrzec, iż przyznanie prawa złożenia projektu ustawy prezydentowi jest rzadkim rozwiązaniem we współ-

³⁵ Szerzej na ten temat A. Więckowska, *Weto prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w praktyce politycznej po wejściu w życie nowej konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” nr 6, 2003, s. 36–39.

³⁶ R. Balicki, op.cit., s. 52–53.

³⁷ Zob. szerzej na ten temat P. Winczorek, *Weto – zbawienny instrument kontroli*, <http://www.rp.pl/arttykul/236444.html>.

czesnych systemach ustrojowych. Nie ma go nawet głowa państwa w USA czy we Francji. Bez wątpienia *ratio legis* tej konstrukcji należy wiązać z wolą ustrojodawcy umożliwienia prezydentowi wpływania na politykę legislacyjną w państwie, co jednak część doktryny ocenia w krytyczny sposób. Podnosi się tu w szczególności obawy o spójne funkcjonowanie egzekutywy. Zdaniem niektórych konstytucjonalistów na tle stosowania inicjatywy ustawodawczej może dochodzić do poważnych konfliktów między prezydentem i rządem. Wedle tego rodzaju opinii w obowiązujących unormowaniach tkwi „ryzyko destabilizowania polityki rządowej”³⁸, które nie istnieje jedynie w warunkach funkcjonowania stabilnej i trwałej większości, na siłę przybiera natomiast, jeśli pojawia się gabinet mniejszościowy³⁹ lub ma miejsce rozluźnienie czy wręcz rozpad więzi koalicyjnych. Wymownie przedstawiają się w tym względzie dane związane z aktywnością na tym polu prezydenta L. Kaczyńskiego. W okresie 2007–2010 zgłosił on łącznie 21 projektów ustaw, przy czym część z nich obejmowała materie, jakie równolegle były przedmiotem projektów rządowych.

III.

Obserwacja życia politycznego w analizowanych ramach czasowych skłania do wniosku, że mieliśmy do czynienia z jedną z najbardziej konfrontacyjnych kohabitacji w dziejach III Rzeczypospolitej. Na tle wspólnych relacji prezydenta i rządu w kilku sytuacjach zarysowały się bardzo poważne konflikty, których skutkiem było zakłócenie mechanizmu działania egzekutywy. Za niepokojący należy uznać fakt, że perturbacje ujawniły się także w obszarze polityki zagranicznej. Ta dziedzina bowiem nie tylko w Polsce, ale także w każdym innym państwie wymaga szczególnej wrażliwości ze strony osób odpowiedzialnych za kształtowanie pozycji własnego kraju na arenie stosunków międzynarodowych. Dobrze się stało, że w tej materii zapadło salomonowe orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, określające w sposób jasny sytuację prawną obydwu organów – rządu i prezydenta.

³⁸ M. Kruk, *Prawo inicjatywy ustawodawczej w nowej Konstytucji*, „Przegląd Sejmowy” nr 2, 1998, s. 21. Patrz także: P. Sarnecki, *Podział władzy w praktyce*, [w:] *Konstytucja RP w praktyce*, Konferencja Naukowa, Rzecznik Praw Obywatelskich, Warszawa 1999, s. 141 i in.

³⁹ B. Banaszak, *Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege ferenda*, „Przegląd Sejmowy” nr 3, 2006, s. 15.

Jednak sam fakt wprowadzenia przez ustrojodawcę konstrukcji prawnych, które ze względu na nieprecyzyjną treść pozwalają na rozbieżne interpretacje należy poddać zdecydowanej krytyce. Uczyniona przedmiotem analizy kohabitacja unaoczniała także, w jak dużym stopniu prezydent zdradzający ambicję rywalizowania z rządem jest w stanie wpływać na jego politykę. Pełne potwierdzenie znalazły słowa P. Winczorka, który napisał swego czasu, że wprawdzie prezydent może czynić o wiele mniej w dziedzinie rządzenia niż rząd, jednak nie oznacza to wcale, iż jest on „ubezwłasnowolnionym więźniem złotej klatki”⁴⁰. Działania podejmowane przez prezydenta L. Kaczyńskiego służyły zarówno blokowaniu rządowych inicjatyw, jak również szły w kierunku uruchamiania atrybutów „władzy pozytywnej”. W pierwszym przypadku chodzi w szczególności o często wykorzystywane prawo weta legislacyjnego, w drugim zaś o szerokie sięganie do inicjatywy ustawodawczej. Krótkie doświadczenie lat 2007–2010 ukazuje szereg wad, jakimi obarczona jest polska konstytucja. Z pewną nadzieją należy zatem spoglądać na reformatorskie dążenia, podjęte w ciągu kilku ostatnich lat przez różne środowiska polityczne. Trudno na dzień dzisiejszy stwierdzić czy w przyszłości przyniosą one zmiany. Jeśli tak, to dobrze by było, gdyby stanowiły one efekt dojrzałej refleksji ustrojowej, nie zaś odpowiedź na określoną koniunkturę polityczną.

Summary

Functioning of the constitutional system of III republic of Poland during the period of *cohabitation* (2007–2010)

The aim of this article was to indicate how far the constellation of political forces in 2007–2010 was affecting the constitutional mechanism of power. At that time we had to be dealing with the second *cohabitation* under the rule of the constitution of 1997. By contrary to the former experiences, this *cohabitation* was running out very intensively, especially as for conflicts in government–president relationships. That was a period of merciless political fight and far going disputes over many ticklish issues. It all has proved that by the time of *cohabitation* polish president is able to participate effectively in ruling the country.

⁴⁰ P. Winczorek, *Nie tylko splendor, ale i władza*, <http://WWW.rp.pl/artykul/428862.html>.

In the first part of the article the author focuses on phenomenon of *cohabitation* in France. There are remarks referring to the legal and political conditions of this mechanism as well. On the other hand these deliberations show us the differences between Polish and French model of *cohabitation*. The most important part of this article contains the analysis of political praxis in 2007–2010. The author researches so called „fields of cohabitation”, which were a source of real conflicts between both organs of executive power.