

*Anna Rakowska\** <https://orcid.org/0000-0002-2470-8893>

## PREZYDENT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ JAKO STRAŻNIK KONSTYTUCJI

**Streszczenie.** W myśl art. 10 i 126 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej Prezydent jest nie tylko organem władzy wykonawczej, ale także organem reprezentującym państwo oraz organem wykonującym tzw. arbitraż. Przypisanie Prezydentowi roli strażnika konstytucji mieści się w jego funkcji arbitra. Pomysł, aby Prezydentowi powierzyć funkcję organu stojącego na straży konstytucji, powielał się w projektach ustawy zasadniczej, nad którymi w latach 1994–1997 pracowało Zgromadzenie Narodowe. Postanowienie konstytucji, że Prezydent stoi na straży przestrzegania konstytucji, oznacza, że ma on być gwarantem konstytucyjnej aksjologii, co może wyrażać się w realizacji różnych kompetencji. Prezydent wreszcie – jak strażnik konstytucji – sam jest w szczególnie sposób zobowiązany do przestrzegania jej postanowień. Oczywiście jest bowiem, że Prezydent RP, jako arbiter stojący na straży wartości i norm konstytucji, sam nie może ustawy zasadniczej naruszać.

**Słowa kluczowe:** Prezydent, konstytucja, strażnik konstytucji, przestrzeganie konstytucji

## THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND AS THE GUARDIAN OF THE CONSTITUTION

**Abstract.** Pursuant to Art. 10 and 126 of the Constitution of the Republic of Poland, the President is not only the organ of the executive authority, but also the authority representing the state and the authority executing the so-called arbitration. Assigning the role of the guardian of the constitution to the President falls within his role as an arbiter. The idea of entrusting the president with the function of the organ protecting the constitution was repeated in the drafts of the constitution, which the National Assembly worked on in the years 1994–1997. The provision of the Constitution that the President shall ensure observance of the Constitution means that he is to be the guarantor of constitutional axiology, which may be expressed in the exercise of various powers. Finally, the President – as the guardian of the Constitution – is himself in a special way obliged to comply with its provisions. It is obvious that the President of the Republic of Poland, as the arbiter upholding the values and norms of the Constitution, cannot himself violate the fundamental law.

**Keywords:** President, constitution, guardian of the constitution, observance of the constitution

---

\* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, [arakowska@wpia.uni.lodz.pl](mailto:arakowska@wpia.uni.lodz.pl)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.<sup>1</sup> w art. 10 ust. 2 zalicza Prezydenta do organów władzy wykonawczej, czyniąc zeń element dualistycznej egzekutywy (Skrzydło 2002, 167; Granat 2007, 25). Jednocześnie jednak ustrojodawca, powierzając prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej Radzie Ministrów (art. 146 ust. 1) oraz przypisując jej sprawy polityki państwa niezastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego (art. 146 ust. 2), główną rolę w ramach egzekutywy przyznaje rządowi (Sarnecki 2000, 29; Wawrzyniak 1999, 105; Skrzydło, Mojak 2001, 305). Prezydentowi zaś – poza rolą, jaką pełni w ramach władzy wykonawczej – ustrojodawca przypisał inne, nie mniej ważne zadania, które ogólnie określił w otwierającym rozdział o prezydencie art. 126 ustawy zasadniczej, stanowiącym o charakterze urzędu Prezydenta i określającym jego funkcje (Sarnecki 1999; Górecki 2019, 203–205; Zięba-Załucka 2005, 75–79). Paweł Sarnecki na jego podstawie wyodrębnił trzy funkcje Prezydenta, jako: współzrządcę państwem organu egzekutywy, organu reprezentującego państwo oraz organu wykonującego tzw. arbitraż (Sarnecki 1995, 4; Sokolewicz 1993, 35; zob. też: Sarnecki 1999; Czarny 1997, 212)<sup>2</sup>. Artykuły 10 i 126 ustawy zasadniczej pozwalają więc wyróżnić trzy zasadnicze funkcje Prezydenta: funkcję reprezentacyjną i symboliczną, funkcję arbitra oraz funkcję wykonawczą (Wojtyczek 2002, 293; Witkowski 2002, 314), które – współokreślając rolę ustrojową Prezydenta – stanowią podstawę dla szczegółowych unormowań konstytucyjnych i ustawowych (Mojak 1997, 56; Skrzydło, Mojak 2001, 296). Przypisanie Prezydentowi roli strażnika konstytucji mieści się w jego funkcji arbitra.

W szerokim, poświęconym Prezydentowi jako organowi czuwającemu nad przestrzeganiem konstytucji, opracowaniu Bartosz Szczurowski, przedstawiając historię funkcji prezydenta jako strażnika konstytucji, odnotował, że:

prezydenckie zadanie ochrony konstytucji przeszło w polskim konstytucjonalizmie ciekawą ewolucję. Jego wprowadzenie do tekstu Konstytucji PRL w zamyśle ówczesnego kierownictwa PZPR miało służyć, tak jak cała instytucja prezydenta, przede wszystkim zachowaniu „socjalistycznego charakteru państwowości”. Prezydent PRL miał według tej koncepcji czuwać nad aktualnym brzmieniem konstytucji i nie dopuścić do zmian ustrojowych, które mogłyby naruszyć podstawowe zasady systemu politycznego ukształtowanego w Polsce po 1944 r. Bieg historii sprawił jednak, że Wojciech Jaruzelski, który objął urząd prezydenta w lipcu 1989 r., nie przeciwstawił się procesowi demokratycznych przemian. W zmienionej rzeczywistości ustrojowo-politycznej dwa kolejne akty o randze konstytucyjnej – tzw. mała konstytucja z 1992 r. i Konstytucja RP z 1997 r. – zachowały „czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji” wśród naczelných zadań ustrojowych Prezydenta RP. Nie kojarzyło się ono bowiem w sposób jednoznaczny z marksistowską ideologią i nie wywoływało w praktyce ustrojowej poważniejszych problemów interpretacyjnych. Przede wszystkim jednak o takiej decyzji ustrojodawcy przesądził fakt, że zadanie to dobrze współgrało z koncepcją prezydenta jako arbitra – piastuna władzy neutralnej (Szczurowski 2016, 5).

<sup>1</sup> Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP.

<sup>2</sup> Prezydent zatem wraz z Radą Ministrów współprowadził wewnętrzną i zagraniczną politykę państwa, choć jego uprawnienia w tym zakresie pozostawały ograniczone.

Uzupełniając tę analizę o opis prac ustrojodawczych nad przygotowaniem obecnie obowiązującej konstytucji, warto wskazać, że pomysł, aby prezydentowi powierzyć funkcję organu stojącego na straży konstytucji powiełał się w projektach ustawy zasadniczej, nad którymi w latach 1994–1997 pracowało Zgromadzenie Narodowe (ZN)<sup>3</sup>. W projekcie konstytucji podpisanym przez prezydenta Lecha Wałęsę, a wniesionym do ZN 6 maja 1994 r., prezydenta opisano jako organ stojący na czele władzy wykonawczej, którą miał on sprawować bezpośrednio lub za pośrednictwem Rady Ministrów i członków rządu (art. 54 ust. 1); miał być najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych (art. 54 ust. 2); miał też czuwać nad przestrzeganiem konstytucji, stać na straży suwerenności, bezpieczeństwa Państwa i nienaruszalności jego terytorium (art. 54 ust. 3). Z kolei zgodnie z art. 3 ust. 2 projektu konstytucji podpisanego przez grupę 68 członków Zgromadzenia Narodowego – członków klubu parlamentarnego Sojuszu Lewicy Demokratycznej, wniesionego 9 maja 1994 r. (druk ZN nr 2), prezydent miał być najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych. Miał też – podobnie jak w projekcie prezydenta Wałęsy – czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stać na straży suwerenności i bezpieczeństwa Państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania umów międzynarodowych.

Według projektu konstytucji rozpatrywanego na podstawie art. 12a ustawy konstytucyjnej z dnia 23 kwietnia 1992 r.<sup>4</sup>, a więc dopuszczającego prace nad projektami wniesionymi w poprzedniej kadencji Sejmu i Senatu, podpisanego przez 61 członków ZN (projekt PSL, druk ZN nr 4) i wniesionego 30 kwietnia 1993 r., prezydent miał być najwyższym przedstawicielem Państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych (art. 89); miał czuwać nad przestrzeganiem Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, stać na straży suwerenności i bezpieczeństwa Państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 89 ust. 2). Z kolei zgodnie z art. 33 ust. 1 projektu konstytucji Klubu Parlamentarnego KPN, także rozpatrywanego na podstawie art. 12a ustawy konstytucyjnej (druk ZN nr 5), prezydent Rzeczypospolitej (będący jednym ze „stanów sejmowych”) miał mieć przypisane następujące funkcje: reprezentowanie państwa w stosunkach zewnętrznych i wewnętrznych, kierowanie działalnością państwa, przewodniczenie Sejmowi oraz strzeżenie przestrzegania konstytucji.

W myśl art. 85 projektu złożonego 9 maja 1994 r. przez grupę 60 członków ZN – posłów i senatorów Klubu Parlamentarnego Unia Demokratyczna (druk ZN nr 6) prezydent miał być najwyższym przedstawicielem Rzeczypospolitej Polskiej i gwarantem ciągłości władzy (ust. 1); miał czuwać nad przestrzeganiem

<sup>3</sup> Teksty projektów zaczerpnięto z: Chruściak 1997.

<sup>4</sup> Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1992 r. Nr 67 poz. 336 oraz Dz.U. z 1994 r. Nr 61 poz. 251).

konstytucji, stać na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (ust. 2).

Również kolejny projekt – obywatelski, wniesiony 5 września 1994 r. (zgłoszenia projektu dokonał Marian Krzaklewski, przewodniczący Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność”, druk ZN nr 7), prezydent miał być najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego, strzec suwerenności Rzeczypospolitej Polskiej, jej bezpieczeństwa, nienaruszalności i niepodzielności jej terytorium, czuwać nad przestrzeganiem konstytucji oraz harmonizować działania najwyższych organów Państwa.

Warto odnotować, że we wszystkich sześciu zacytowanych projektach ustawy zasadniczej prezydentowi chciano przypisać rolę strażnika konstytucji, co oznacza, że niemal wszystkie siły polityczne tamtego okresu widziały w głowie państwa – niezależnie od przyznawanej mu pozycji i szczegółowych kompetencji – rolę arbitra, piastuna neutralnej władzy, zapewniającego przestrzeganie i gwarantowanie trwałości wartości konstytucyjnych.

Warto podkreślić, że w literaturze brakuje zgody co do kwalifikacji systemu rządów, który legł u podstaw szczegółowych rozwiązań przyjętych w konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Zwolenników ma zarówno pogląd, że ustrój ten jest systemem „parlamentarnym” („parlamentarno-gabinetowym”; Borkowski 1997, 53), „parlamentarno-prezydenckim” (Kallas 1997, 61; Mojak 2003, 140), jak i określanie go mianem „hybrydalnego”, „semi-kanclerskiego” (Ludwikowski 2000, 252). Ta niejednoznaczność ocen charakteru ustroju przekłada się także na niejednoznaczność określenia pozycji prezydenta. Należy też zwrócić uwagę na współokreślające ją ogólne decyzje ustrojodawcy, przede wszystkim w zakresie systematyki ogólnej ustawy zasadniczej oraz trybu wyboru Prezydenta. Po pierwsze, postanowienia dotyczące Prezydenta zawarte są w Rozdziale V Konstytucji RP, po Rozdziale IV dotyczącym Sejmu i Senatu, a przed VI noszącym tytuł „Rada Ministrów i administracja rządowa”, co wskazuje na zamierzenia ustrojodawcy w odniesieniu do usytuowania Prezydenta w systemie organów państwowych (Skrzydło 2002, 168; Masternak-Kubiak, Trzeciński 1997, 48; Wróbel, Glajcar 2003, 15). Podobnie, pozycję głowy państwa współokreśla przyjęty bezpośredni – zgodnie z art. 127 ust. 1 Konstytucji RP – sposób jej wyboru (Kallas 1997, 62). Mimo że ten ostatni element daje podstawy dla silniejszej pozycji głowy państwa w Konstytucji z 1997 r. aniżeli w tradycyjnym systemie parlamentarnym, to ogólnie – jak wskazuje się w literaturze – pozycja ustrojowa Prezydenta Rzeczypospolitej w obowiązujących rozwiązaniach konstytucyjnych „uległa wyraźnemu osłabieniu” w porównaniu z rozwiązaniami obowiązującymi wcześniej (Mojak 2003, 140; Kallas, 1997, 61; Wawrzyniak 1999, 106). Jednocześnie jednak Konstytucja RP wyraża „wizję Prezydenta aktywnego, czynnie włączającego się w bieg spraw państwowych” (Sarnecki 2000, 34), co musi wpływać na dookreślenie jego funkcji jako strażnika konstytucji.

Należy także wspomnieć, że prezydent nie jest jedynym organem wymienionym w Konstytucji RP jako strzegący przestrzegania konstytucji. Wśród konstytucyjnych organów państwa, których ustrojowa rola sprowadza się – w mniejszym lub większym stopniu, bardziej lub mniej bezpośrednio – do strzeżenia wartości konstytucyjnych, należy wymienić: Trybunał Konstytucyjny, Prezydenta RP, Rzecznika Praw Obywatelskich, Krajową Radę Sądownictwa oraz sądy.

Pierwszym wymienionym, a najbardziej oczywistym organem stojącym na straży przestrzegania i stosowania wartości i norm konstytucyjnych jest Trybunał Konstytucyjny (TK). Zgodnie z art. 188 Konstytucji RP Trybunał Konstytucyjny orzeka m.in. w sprawach zgodności ustaw i umów międzynarodowych z Konstytucją, zgodności z Konstytucją przepisów prawa wydawanych przez centralne organy państwowe, zgodności z Konstytucją celów lub działalności partii politycznych oraz skargi konstytucyjnej, w której każdy, czyje konstytucyjne wolności lub prawa zostały naruszone, ma prawo wnieść do TK o zbadanie zgodności z Konstytucją ustawy lub innego aktu normatywnego, na podstawie którego sąd lub organ administracji publicznej orzekł ostatecznie o jego wolnościach lub prawach albo o jego obowiązkach określonych w Konstytucji. Kompetencje te współokreślają „istotę” istnienia w państwie sądu konstytucyjnego, jaką jest potrzeba zapewnienia kontroli konstytucyjności prawa, zagwarantowania najwyższej mocy prawnej Konstytucji RP w systemie źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Istnienie mechanizmów sądowej kontroli konstytucyjności prawa jest związane z dostrzeżeniem, że sama deklaracja nadrzędnej pozycji konstytucji, w tym wynikający z tej deklaracji zakaz wydawania przepisów sprzecznych z nią, nie wystarczają do zapewnienia konstytucyjności prawa. Funkcją sądownictwa konstytucyjnego jest kontrola korzystania przez legislaturę ze swobody stanowienia norm prawnych, dzięki czemu ma ono stwarzać realną gwarancję wolności i praw człowieka i obywatela i zabezpieczać jednostkę przed możliwą, także w ustroju demokratycznym, „tyranią większości” (zob. wyrok TK z 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185). Istotne jest, że efekty działalności Trybunału w zakresie kontroli przestrzegania konstytucji są wymierne: akt, który TK uzna za sprzeczny z konstytucją, traci moc. Podobnie, jeżeli TK orzekłby o niezgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznej, sąd niezwłocznie byłby zobowiązany wydać postanowienie o wykreśleniu wpisu partii politycznej z ewidencji.

Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO) z kolei – zgodnie z art. 208 Konstytucji RP – stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w ustawie zasadniczej oraz w innych aktach normatywnych. Tym samym ustrojowe zadania RPO odnoszą się do wszystkich praw gwarantowanych przez Konstytucję RP, i to bez względu na rozdział, w którym je zawarto. RPO jest więc strażnikiem konstytucyjnych wolności i praw człowieka i obywatela.

Kolejny z wymienionych organów, Krajowa Rada Sądownictwa, realizuje ochronę dwóch wartości konstytucyjnych, ma bowiem stać na straży niezależności

sądów i niezawisłości sędziów. Jej ustrojowa rola sprowadza się więc do ochrony pozycji władzy sądowniczej w ramach zasady trójpodziału władzy wyrażonej w art. 10 Konstytucji RP oraz do gwarantowania możliwości prawidłowej realizacji prawa do sądu (art. 45 Konstytucji RP; Szczucki 2016). Krajowa Rada Sądownictwa oczywiście nie ma, w przeciwieństwie do Trybunału Konstytucyjnego, kompetencji do usunięcia z systemu prawa przepisu stojącego w sprzeczności z zasadami niezależności sądów lub niezawisłości sędziów. Może jednak zwrócić się w tej sprawie z wnioskiem do Trybunału.

W katalogu organów chroniących wartości konstytucyjne znalazły się także sądy. W nauce prawa oraz w orzecznictwie stawiane jest bowiem pytanie o możliwość bezpośredniego stosowania konstytucji przez sądy, sprowadzającego się do dokonywania w ramach ich działalności orzeczniczej, polegającej na wymierzaniu sprawiedliwości, oceny konstytucyjności przepisów ustaw mających mieć zastosowanie w konkretnych sprawach i pomijania przez sądy niekonstytucyjnych przepisów ustawowych. Za taką możliwością Sąd Najwyższy (SN) opowiadał się w okresie bezpośrednio po uchwaleniu Konstytucji RP. W wyroku z dnia 7 kwietnia 1998 r. (I PKN 90/98)<sup>5</sup> SN wprost stwierdził, że:

sąd powszechny może dokonywać oceny konstytucyjności przepisów mających mieć zastosowanie w sprawie, bowiem nie prowadzi to do naruszenia konstytucyjnie utrwalonego podziału kompetencji między sądami a Trybunałem Konstytucyjnym. (...) Kwestia zgodności przepisu aktu normatywnego z Konstytucją jest dla Trybunału Konstytucyjnego zagadnieniem głównym, o którym Trybunał rozstrzyga w formie orzeczenia ze skutkami przewidzianymi w ustawie. Sąd powszechny nie orzeka zaś o zgodności przepisu prawa z konstytucją, lecz jedynie odmawia zastosowania przepisu prawa niezgodnego, jego zdaniem, z konstytucją. Uznanie (...), że sądy powszechne nie są uprawnione do badania zgodności ustaw z konstytucją (...) jest wyraźnie sprzeczne z przepisem art. 8 ust. 1 Konstytucji, który zobowiązuje do bezpośredniego stosowania jej przepisów, przy czym pod pojęciem „stosowanie” należy rozumieć w pierwszym rzędzie sądowe stosowanie prawa.

Sądy są w swej działalności orzeczniczej związane prawem, co oznacza, że zgodnie z art. 178 ust. 1 Konstytucji RP podlegają jej samej i ustawom. Jednocześnie należy uznać, że granicą związania sądów przepisami ustaw jest ich zgodność z konstytucją. Sądy nie mogą stosować ustaw z konstytucją sprzecznych, takie działanie stanowiłoby bowiem naruszenie zasady legalizmu konstytucyjnego.

Wreszcie, przechodząc do funkcji Prezydenta RP jako strażnika konstytucji, należy wskazać, że czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji RP wpisuje się w funkcję prezydenckiego arbitrażu. Realizacja tego zadania oznacza, że głowa państwa ma być gwarantem konstytucyjnej aksjologii. Może wyrażać się w realizacji różnych kompetencji, w tym np. wystąpienia przez Prezydenta RP z inicjatywą ustawodawczą zmierzającą do pełniejszej realizacji norm konstytucyjnych albo usunięcia stanu prawnego konstytucyjnie wątpliwego, złożenia wniosku

<sup>5</sup> <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia1/I%20PKN%2090-98.pdf> (dostęp: 26.07.2023).

do TK w sprawie hierarchicznej kontroli norm, w sprawie kontroli zgodności z konstytucją celów lub działalności partii politycznej, wniosku o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego między centralnymi, konstytucyjnymi organami państwa na podstawie art. 192 w zw. z art. 189 Konstytucji RP, które są działaniami zmierzającymi wprost do usunięcia stanu z konstytucją niezgodnego. Prezydent może także wygłosić orędzie do Sejmu, Senatu czy Zgromadzenia Narodowego, w którym zwróci uwagę na zaistniałe – w jego ocenie – problemy z przestrzeganiem konstytucji. Może wreszcie złożyć wniosek o pociągnięcie do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu za popełnienie deliktu konstytucyjnego osób pełniących najwyższe funkcje państwowe.

Prezydent wreszcie – jako strażnik konstytucji – sam jest w szczególności sposób zobowiązany do przestrzegania jej postanowień. Oczywiście jest bowiem, że Prezydent RP, jako arbiter stojący na straży wartości i norm konstytucji, sam nie może ustawy zasadniczej naruszać. Warto wspomnieć, że sformułowana w art. 130 Konstytucji RP rola przysięgi prezydenckiej każe prezydentowi-elektowi przed objęciem urzędu wygłosić formułę, że dochowa wierności postanowieniom Konstytucji. Czuwanie przez Prezydenta nad przestrzeganiem konstytucji oznacza więc również szczególną dbałość o przestrzeganie konstytucji przez samego Prezydenta. Ale funkcja ta nie sprowadza się tylko do przestrzegania zasady legalizmu, w tym legalizmu konstytucyjnego, przez Prezydenta (art. 7 i 8 Konstytucji RP). Odnosi się także do stania na straży konstytucyjności działania wszystkich organów władzy publicznej i reagowania w razie dostrzeżenia nieprawidłowości za pomocą dostępnych narzędzi, przy czym Prezydent sam powinien być „wzorem” działania w sposób urzeczywistniający normy konstytucyjne.

W literaturze wskazuje się, że prezydent nie tylko winien posiadać konkretną kompetencję, na podstawie której mógłby podjąć określone działania, „ale również musi wykorzystywać swe kompetencje jedynie dla osiągnięcia konstytucyjnie wskazanych celów (zadań) swego funkcjonowania” (Jamróz 2013, 77). Stąd nawet gdy Prezydent korzysta ze swej kompetencji określonej w konstytucji i ustawie, jeżeli nie realizuje celu (zadania) konstytucyjnego określonego w art. 126 ust. 2, jego działanie należy zakwalifikować jako nieuprawnione. W konsekwencji naruszeniem konstytucji przez Prezydenta będzie zarówno wykonywanie działań o charakterze władczym nieprzewidzianych w konstytucji i ustawach, „a więc niebędących jego kompetencjami” (Jamróz 2013, 77), bez względu na to, czy działania te mieszczą się w ramach celów (zadań) określonych w art. 126 ust. 2, jak i wykonywanie kompetencji władczych wskazanych w konstytucji lub ustawach, ale dla osiągnięcia innych celów niż te, które są wskazane w art. 126 ust. 2, w szczególności jeśli cele te będą wydawały się z konstytucją sprzeczne (Jamróz 2013, 77).

Przenosząc dotychczasowe rozważania na praktykę ustrojową ostatnich lat, należy ocenić, że realizacja roli prezydenta jako strażnika konstytucji została znacznie osłabiona, i to nie tylko w aspekcie stania na straży konstytucyjności

działania wszystkich organów władzy publicznej i reagowania w razie dostrzeżenia nieprawidłowości, ale także w odniesieniu do przestrzegania konstytucji przez samego Prezydenta w ramach sprawowania urzędu. Prawnicy, w tym przedstawiciele nauki prawa konstytucyjnego, zgłaszają liczne wątpliwości co do zgodności z ustawą zasadniczą wielu działań prezydenta, będących realizacją jego kompetencji.

Jako przykład można przywołać postanowienie Prezydenta z 16 listopada 2015 r., wydane na podstawie art. 139 Konstytucji RP, w sprawie zastosowania prawa łaski wobec czterech osób nieprawomocnie skazanych. Dotychczas w literaturze polskiego prawa konstytucyjnego nie budziło wątpliwości, że prawo łaski to prawo Państwa do darowania prawomocnie orzeczonej kary lub innych skutków o podobnym charakterze.

Drugą decyzją Prezydenta RP, która wzbudziła wątpliwości co do jej zgodności z konstytucją, była faktyczna odmowa przyjęcia ślubowania od sędziów Trybunału Konstytucyjnego wybranych przez Sejm VII kadencji. Warto przypomnieć w tym miejscu, że Sejm VII kadencji 8 października 2015 r. wybrał pięciu nowych sędziów TK: Romana Hausera, Krzysztofa Ślebzaka, Andrzeja Jakubeckiego (z kadencjami od 7 listopada 2015 r., uchwały opublikowane w M.P. pod poz. odpowiednio: 1038, 1040 i 1039), Bronisława Sitka i Andrzeja Sokalę (z kadencjami odpowiednio od 3 i 9 grudnia 2015 r., uchwały opublikowane w M.P. pod poz. odpowiednio 1041 i 1042). Prezydent nie odebrał od żadnego z pięciu sędziów ślubowania, a tym samym nie umożliwił sędziom wybranym przez Sejm VII kadencji złożenia ślubowania w terminie umożliwiającym rozpoczęcie kadencji. Sejm VIII kadencji uchwalił nieważność uchwał z 8 października, a następnie 2 grudnia wybrał pięciu sędziów Trybunału Konstytucyjnego. Prezydent odebrał od nich ślubowanie jeszcze tej samej nocy. W wyroku z 3 grudnia 2015 r. TK stwierdził, że prezydent ma „obowiązek niezwłocznego odebrania ślubowania od sędziego Trybunału wybranego przez Sejm”.

Jako trzeci przykład działania wątpliwego konstytucyjnie można wskazać to, że Prezydent niezwłocznie podpisywał przedkładane mu ustawy zawierające normy literalnie sprzeczne z Konstytucją RP (m.in. złożony 26 września 2017 r. projekt ustawy o zmianie ustawy o Krajowej Radzie Sądownictwa oraz niektórych innych ustaw, projekt ustawy o zmianie ustawy o Sądzie Najwyższym oraz niektórych innych ustaw, złożony przez prezydenta 4 lutego 2022 r., poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów powszechnych oraz niektórych innych ustaw, złożony przez grupę posłów 12 kwietnia 2017 r.). Co więcej, sam był projektodawcą ustaw zawierających – w ocenie konstytucjonalistów – przepisy z ustawą zasadniczą niezgodne.

W piśmiennictwie zadaje się pytanie, czy dokonywana przez Prezydenta przy podejmowaniu wszelkich aktów urzędowych wykładnia konstytucji jest wiążąca, czy wykładnia Prezydenta, jako strażnika konstytucji, korzysta z priorytetu wobec wykładni innych organów państwowych oraz z domniemania zgodności



wydawanych przez niego aktów z konstytucją (Jamróz 2013, 93). Otóż Prezydent, nawet jako arbiter stojący na straży konstytucji, nie jest uprawniony do ostatecznego i wiążącego inne organy państwa wypowiedania się o zgodności norm prawnych z konstytucją. Nie ma również kompetencji do oceny konstytucyjności i legalności działań podejmowanych przez inne organy publiczne na podstawie powszechnie obowiązującego prawa. Realizując swoje kompetencje, powinien zachować najwyższą staranność i troskę, by jego działania zmierzały do ochrony konstytucji lub co najmniej pozostawały w granicach wynikających z ustawy zasadniczej. Jeśli powźmie wątpliwość co do konstytucyjności działania innego organu władzy publicznej, powinien wykorzystać dostępne środki (w tym nieformalne – rozmowy, formalne – wymienione wcześniej kompetencje) w celu przywrócenia zaburzonego porządku. Pełni więc rolę podmiotu sygnalizującego niebezpieczeństwo naruszenia konstytucji, inicjującego działania przywracające porządek, nie zaś arbitralnie decydującego, co jest zgodne z konstytucją, a co nie. Przyznanie Prezydentowi nieograniczonej możliwości dokonywania ocen konstytucyjności funkcjonowania innych organów i przedsięwzięcia na ich podstawie władczych działań oznaczałoby podejmowanie działań bez podstawy prawnej. Wiązałoby się z naruszeniem zasady legalizmu (art. 7 Konstytucji RP) oraz pozostawałoby w sprzeczności z zasadą, że Prezydent „wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach” (art. 126 ust. 3 Konstytucji RP).

Przeprowadzona w niniejszym opracowaniu analiza pokazuje, że określenie Prezydenta jako strażnika konstytucji jest tradycyjnym i oczywistym rozwiązaniem ustrojowym. W toku prac ustrojodawczych nad obecnie obowiązującą konstytucją było proponowane przez niemal wszystkie siły polityczne. Przyznanie głowie państwa roli w zakresie stania na straży przestrzegania konstytucji nie daje jej jednak żadnych konkretnych kompetencji, w szczególności do ostatecznego i wiążącego wypowiedania się o zgodności norm prawnych z konstytucją. Prezydent raczej, jako strażnik konstytucji, powinien sygnalizować niebezpieczeństwo naruszenia konstytucyjności, inicjować działania przywracające porządek ustrojowy, oczywiście wykorzystując przyznane mu mocą konstytucji i ustaw kompetencje. Przede wszystkim jednak Prezydent powinien przestrzegać konstytucji w ramach sprawowania swojego urzędu. Jakikolwiek wątpliwości w tym zakresie osłabiają bowiem realizację przez Prezydenta jego roli jako strażnika konstytucji.

## BIBLIOGRAFIA

- Borkowski, Tomasz. 1997. „System rządów w nowej Konstytucji”. *Państwo i Prawo* 11–12: 71–85.  
Chruściak, Ryszard. Red. 1997. *Projekty konstytucji 1993–1997*. Cz. 1 i 2. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

- Czarny, Piotr. 1997. „Prezydent Rzeczypospolitej”. W *Prawo konstytucyjne*. 210–234. Red. Piotr Tuleja. Warszawa: C.H. Beck.
- Górecki, Dariusz. 2019. „Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej”. W *Polskie prawo konstytucyjne*. 203–220. Red. Dariusz Górecki. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Granat, Mirosław. 2007. „Konstytucja RP na tle rozwoju i osiągnięć konstytucjonalizmu polskiego”. *Przegląd Sejmowy* 4: 11–33.
- Jamróż, Adam. 2013. „Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 Konstytucji (propozycje wykładni)”. W *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*. 77–104. Red. Stanisław Bożyk. Białystok: Wydawnictwo Temida 2.
- Kallas, Mirosław. 1997. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: Wydawnictwa Prawnicze PWN.
- Ludwikowski, Rett R. 2000. *Prawo konstytucyjne porównawcze*. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”.
- Masternak-Kubiak, Małgorzata. Jan Trzciniński. 1997. „System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. – analiza kompetencji Sejmu”. *Przegląd Sejmowy* 5: 45–55.
- Mojak, Ryszard. 1997. „Pozycja ustrojowa Prezydenta RP w świetle nowej Konstytucji”. *Państwo i Prawo* 11–12: 54–70.
- Mojak, Ryszard. 2003. „Zasada parlamentarnego systemu rządów”. W *Polskie prawo konstytucyjne*. 132–148. Red. Wiesław Skrzydło. Lublin: Mopol.
- Sarnecki, Paweł. 1995. „Władza wykonawcza w Małej Konstytucji”. *Państwo i Prawo* 4: 3–13.
- Sarnecki, Paweł. 1999. „Komentarz do art. 126”. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. T. 1. Red. Lech Garlicki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Sarnecki, Paweł. 2000. *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*. Kraków: Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Skrzydło, Wiesław. 2002. *Ustrój polityczny RP w świetle Konstytucji z 1997 r.* Kraków: Wolters Kluwer.
- Skrzydło, Wiesław. Ryszard Mojak. 2001. „The Presidency in Poland”. W *Ten Years of the Democratic Constitutionalism in Central and Eastern Europe*. 291–302. Red. Kazimierz Działocha, Ryszard Mojak, Krzysztof Wójtowicz. Lublin: Mopol.
- Sokolewicz, Wojciech. 1993. „Rozdzielone, lecz czy równe? Legisytywa i egzekutywa w Małej Konstytucji 1992 roku”. *Przegląd Sejmowy* 1: 28–48.
- Szczucki, Krzysztof. 2016. „Komentarz do art. 186”. W *Konstytucja RP. T. 2: Komentarz do art. 87–243*. Red. Marek Saffjan, Leszek Bosek. Warszawa: C.H. Beck.
- Szczurowski, Bartosz, 2016. *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako organ czuwający nad przestrzeganiem konstytucji*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Wawrzyniak, Jan. 1999. *Zarys polskiego ustroju konstytucyjnego*. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Witkowski, Zbigniew. 2002. „Wybrane zasady prawa konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej”. W *Prawo konstytucyjne*. 308–335. Red. Zbigniew Witkowski. Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”.
- Wojtyczek, Krzysztof. 2002. „Prezydent Rzeczypospolitej”. W *Prawo konstytucyjne RP*. 288–306. Red. Paweł Sarnecki. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Wróbel, Sylwester. Ryszard Głajcar. 2003. „Instytucja Prezydenta w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.” W *Instytucja prezydenta i wybory prezydenckie 2000 roku. Studia i szkice*. 7–23. Red. Sylwester Wróbel. Bielsko-Biała: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomiczno-Humanistycznej.
- Zięba-Załucka, Halina. 2005. „Instytucja Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej”. W *System organów państwowych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. 75–79. Red. Halina Zięba-Załucka. Warszawa: LexisNexis.

**Akty prawne**

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1992 r. o trybie przygotowania i uchwalenia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 1992 r. Nr 67 poz. 336 oraz Dz.U. z 1994 r. Nr 61 poz. 251).

**Orzecznictwo**

Wyrok TK z dnia 3 grudnia 2015 r., K 34/15, OTK-A 2015, nr 11, poz. 185.

Wyrok SN z 7 kwietnia 1998 r., I PKN 90/98. <http://www.sn.pl/sites/orzecznictwo/Orzeczenia1/I%20PKN%2090-98.pdf> (dostęp: 26.07.2023).