

A c t a
Universitatis
Lodziensis

FOLIA IURIDICA

104



WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

A c t a Universitatis Lodzianis

FOLIA IURIDICA

104

**Instytucja prezydenta
we współczesnym świecie
Zagadnienia wybrane**

**W 100. rocznicę urodzin
Profesora Tadeusza Szymczaka**

pod redakcją
Krzysztofa Skotnickiego



W **WYDAWNICTWO**
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Łódź 2023

C O P E
Member since 2018
JM13714

REDAKCJA NAUKOWO-DYDAKTYCZNA „FOLIA IURIDICA”

Jerzy Leszczyński (Redaktor Naczelny), *Bartosz Wojciechowski* (Zastępca Redaktora Naczelnego), *Anna Chmielarz-Grochal* (Zastępca Redaktora Naczelnego)
Martin Krygier (University of New South Wales), *Zenon Bankowski* (University of Edinburgh), *Karolina M. Cern* (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
Piotr W. Juchacz (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)
Karolina Krzeszewska (Sekretarz)

RADA NAUKOWA

Natalia Blazhivska (Taras Shevchenko National University of Kyiv)
Maciej Chmieliński (Uniwersytet Łódzki), *Adam Czarnota* (University of New South Wales), *Zofia Duniewska* (Uniwersytet Łódzki), *Ana Margarida Simões Gaudêncio* (University of Coimbra), *Zbigniew Góral* (Uniwersytet Łódzki)
Janusz Jankowski (Uniwersytet Łódzki), *Jurgita Paužaitė-Kulvinskienė* (Vilnius University), *Joanna Lam* (University of Copenhagen), *Martin Škop* (Masaryk University), *Victor Tsilonis* (Aristotle University of Thessaloniki)
Monika Zalewska (Uniwersytet Łódzki)

RECENZENCI

Lista recenzentów dostępna na stronie
<https://czasopisma.uni.lodz.pl/Iuridica/reviewers>

REDAKTOR INICJUJĄCY

Sylvia Mosińska

OPRACOWANIE REDAKCYJNE

Izabela Baran

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR

PROJEKT OKŁADKI

efectoro.pl agencja komunikacji marketingowej

© Copyright by the Authors, Łódź 2023
© Copyright for this edition by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2023

ISSN 0208-6069
e-ISSN 2450-2782

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.10965.23.0.Z

Ark. wyd. 14,5; ark. druk. 13,625

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-237 Łódź, ul. Jana Matejki 34A
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 635 55 77



Profesor Tadeusz Szymczak (1923–2014)

SŁOWO WSTĘPNE

W dniu 6 września 2023 r. minęła setna rocznica urodzin prof. dr. hab. Tadeusza Szymczaka, polskiego konstytucjonalisty związanego przez całe życie z Uniwersytetem Łódzkim. To w nim w 1951 r. ukończył studia prawnicze, a po odbyciu aspirantury na Uniwersytecie Łomonosowa w Moskwie i uzyskaniu w 1954 r. stopnia kandydata nauk prawnych w 1955 r. został zatrudniony na stanowisku adiunkta w Katedrze Prawa Państwowego UŁ. W 1984 r. na Wydziale Prawa UŁ uzyskał stopień naukowy doktora habilitowanego. W 1973 r. uzyskał tytuł profesora, a w 1979 r. tytuł profesora zwyczajnego. W latach 1968–1993 pełnił funkcję kierownika Katedry Prawa Państwowego UŁ. W tym czasie był promotorem sześciu prac doktorskich. Jego zainteresowania naukowe koncentrowały się wokół problematyki ustroju państw Europy Środkowej i Wschodniej, federalizmu i instytucji prezydenta. Kontynuowanie tych badań przez Jego uczniów sprawiło, że w środowisku naukowym pojawiło się nawet określenie „łódzka szkoła prawa konstytucyjnego”.

W związku z rocznicą urodzin Profesora w gronie pracowników Katedry Prawa Konstytucyjnego UŁ – Jego naukowych dzieci, wnuków i prawnuka – postanowiliśmy dedykować pamięci swojego Nauczyciela tom czasopisma naukowego „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica”. Do współpracy zaprosiliśmy przyjaciół Profesora, osoby, które wielokrotnie spotykały się z Nim i pamiętają Go jako znaczącą postać środowiska polskich konstytucjonalistów. Na temat wiodący tej publikacji wybraliśmy instytucję prezydenta, gdyż była ona szczególnie ważna w życiu zawodowym naszego Mistrza.

Żywimy nadzieję, że lektura prezentowanych tekstów zainteresuje Czytelnika sylwetką Profesora Tadeusza Szymczaka i skłoni do przestudiowania Jego prac, z których wiele przywoływanych jest w piśmiennictwie naukowym do dzisiaj.

Krzysztof Skotnicki

*Stanisław Bożyk** <https://orcid.org/0000-0001-6227-1963>

KONSTITUCYJNY STATUS PREZYDENTA REPUBLIKI ARMENII

Streszczenie. Artykuł poświęcony został pozycji ustrojowej i roli prezydenta Republiki Armenii. Autor analizuje w nim przeobrażenia statusu konstytucyjnego tego naczelnego organu państwowego wraz z kolejnymi nowelizacjami ustawy zasadniczej, które od chwili rozpadu ZSRR i uzyskania przez Armenię pełnej suwerenności w 1991 r. dokonywane były kilkakrotnie. Konstytucja z 1995 r. ukształtowała pozycję prezydenta w nawiązaniu do modelu semiprezydenckiego, przyznając mu nadrzędną rolę w stosunku do pozostałych organów państwa, w tym także wobec parlamentu. Jego uprawnienia zostały jednak istotnie ograniczone po nowelizacji konstytucji w 2005 r. Jeszcze bardziej status armeńskiego prezydenta zmienił się po ostatniej rewizji konstytucji z 2015 r., która odeszła ostatecznie od modelu semiprezydenckiego, wprowadzając system rządów parlamentarnych. W ramach tego systemu prezydentowi Armenii wyznaczona została rola głowy państwa i konstytucja nie zalicza go nawet *expressis verbis* do organów władzy wykonawczej.

Słowa kluczowe: Republika Armenii, konstytucja, podział władz, prezydent

CONSTITUTIONAL STATUS OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF ARMENIA

Abstract. The article is devoted to the political position and role of the president of the Republic of Armenia. In it, the author analyses the transformations of the constitutional status of this supreme state body, together with subsequent amendments to the constitution, which have been made several times since the collapse of the USSR and Armenia's acquisition of full sovereignty in 1991. The Constitution of 1995 shaped the position of the president in reference to the semi-presidential model, granting him a superior role in relation to other organs of the state, including the parliament. However, his powers were significantly limited after the 2005 amendment to the constitution. The status of the Armenian president has changed even more after the last revision of the constitution in 2015, which finally departed from the semi-presidential model and introduced a parliamentary system of government. Under this system, the president of Armenia has been assigned the role of head of state and the constitution does not even include it *expressis verbis* among the organs of the executive power.

Keywords: Republic of Armenia, constitution, separation of powers, president

* Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa, Katedra Prawa Konstytucyjnego, sbozyk@uwb.edu.pl

1. WPROWADZENIE

Daleko idące możliwości kształtowania własnych tradycji ustrojowych pojawiły się w Armenii stosunkowo niedawno, bo dopiero w okresie reform systemu sprawowania władzy w ZSRR, które pod hasłami *pierestrojki* (przebudowy) i *glasnosti* (jawności) zapoczątkował w końcu lat osiemdziesiątych XX stulecia ówczesny sekretarz generalny KC KPZR Michaił Gorbaczow. Do tamtej pory Armenia od 1922 r. wchodziła w skład federacji radzieckiej jako jedna z jej republik związkowych. Ustrój każdej republiki związkowej regulowała co prawda odrębna republikańska ustawa zasadnicza, ale konstytucje te były niemal całkowicie pozbawione własnych cech narodowych. Musiały być one w każdym przypadku całkowicie zgodne z zasadami obowiązującej w danym momencie federalnej ustawy zasadniczej¹. Tym samym deklarowana w kolejnych konstytucjach radzieckich suwerenność Armenii oraz pozostałych republik związkowych była zupełną fikcją.

Ostatnią ustawą zasadniczą tej zakaukaskiej republiki związkowej jeszcze w ramach ZSRR była konstytucja Armeńskiej SRR z dnia 14 kwietnia 1978 r.² Kształtowała ona ustrój Armenii na zasadzie jedności władzy, powierzając funkcje naczelnego organu władzy państwowej w republice Radzie Najwyższej Armeńskiej SRR. Pochodziła ona z wyborów powszechnych, była wybierana na pięcioletnią kadencję, posiadała jednoizbową strukturę i realizowała zadania określone w konstytucji. Rada Najwyższa wybierała ze swego składu Prezydium Rady Najwyższej Armeńskiej SRR, które zastępowało parlament między jego sesjami i pełniło zarazem funkcje kolegiatnej głowy republiki (Szymczak 1978, 251 i n.)³.

Za początek reform ustrojowych w Armenii jeszcze w warunkach republiki związkowej należy niewątpliwie uznać wprowadzenie przez Radę Najwyższą Armeńskiej SRR bardziej demokratycznych zasad prawa wyborczego do parlamentu tej republiki. Szczególnie istotne znaczenie miało w tym wypadku odejście od monopolu partii komunistycznej w zgłaszaniu kandydatów na posłów, prawo to zostało bowiem przyznane również innym ugrupowaniom politycznym oraz niezrzeszonym wyborcom. Nowe zasady organizacji wyborów znalazły

¹ O statusie republik związkowych w ramach federacji radzieckiej pisał w tamtym okresie przede wszystkim prof. Tadeusz Szymczak (1978).

² Przyjęcie tej konstytucji było konsekwencją uchwalenia w 1977 r. nowej konstytucji ZSRR, deklarującej wkroczenie państwa radzieckiego na wyższy etap jego rozwoju, który nazwano „rozwinętym społeczeństwem socjalistycznym”. Zob. tekst konstytucji Armenii z 1978 r. w zbiorze *Konstytucja* (1978, 467–500).

³ Interesujące spostrzeżenia o istocie i roli głowy państwa w ustrojach realnego socjalizmu zawiera referat wygłoszony przez prof. Szymczaka na Ogólnopolskim Zjeździe Katedr Prawa Konstytucyjnego w Wigrach w 1980 r. „Przywództwo polityczne a instytucja prezydenta i naczelnego organu typu prezydialnego w państwie socjalistycznym” (tekst referatu dostępny jest m.in. w zbiorach Biblioteki Sejmowej).

zastosowanie już wiosną 1990 r. w wyborach parlamentarnych, zakończonych sukcesem opozycyjnego w stosunku do rządów komunistycznych Armeńskiego Ruchu Narodowego, który zdobył łącznie 90% mandatów w 260-osobowej Radzie Najwyższej Armenii (Czajowski 2007, 174 i n.).

Wyłoniony wówczas parlament zebrał się na pierwszą sesję po upływie dwóch miesięcy od daty ogłoszenia wyników wyborów. Była to historyczna sesja parlamentu, gdyż w jej trakcie, 23 sierpnia 1990 r., Rada Najwyższa przyjęła *Deklarację suwerenności Armenii*, a następnie dokonała zmiany nazwy republiki z Armeńskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej na Republikę Armenii. Kilka miesięcy później Rada Najwyższa postanowiła o przeprowadzeniu ogólnokrajowego referendum w sprawie niepodległości republiki, które odbyło się 21 września 1991 r. W referendum tym za pełną niepodległością państwa opowiedziało się 99,3% głosujących, wobec czego 23 września 1991 r. Rada Najwyższa ogłosiła formalnie niepodległość Republiki Armenii⁴. W jej ramach rolę najwyższego organu władzy państwowej miał pełnić w dalszym ciągu parlament (Rada Najwyższa), natomiast funkcje głowy państwa powierzone zostały, utworzonemu w połowie 1991 r. wzorem części dotychczasowych republik radzieckich oraz powoływanemu w wyborach powszechnych i bezpośrednich, prezydentowi republiki.

2. PREZYDENT REPUBLIKI ARMENII W LATACH 1991–2005

W momencie uzyskania przez Armenię pełnej niepodległości jej ustroj polityczny był nadal określony w ustawie zasadniczej przyjętej jeszcze w 1978 r., choć już częściowo nowelizowanej. Jednocześnie na podstawie tej ustawy zasadniczej określone przeobrażenia ustrojowe dokonywane były przez parlament w drodze zwykłego ustawodawstwa. W takiej formie uregulowano przede wszystkim procedurę wyboru prezydenta republiki, a także jego status ustrojowy i zakres kompetencji. Uczyniły to dwie odrębne ustawy przyjęte przez Radę Najwyższą, a mianowicie Ustawa o prezydencie Republiki Armenii z 1 sierpnia 1991 r. oraz Ustawa o wyborach prezydenta Republiki Armenii z 2 sierpnia 1991 r. (Fedorowicz 2016, 351 i n.). Obie ustawy wyznaczały prezydentowi znaczącą rolę w kształtującej się od podstaw państwowości Republiki Armenii. Przyjęcie zasady wyboru prezydenta w drodze głosowania powszechnego i bezpośredniego dawało mu istotną legitymizację społeczną do sprawowania funkcji głowy państwa. Z kolei zakres przyznanych prezydentowi uprawnień oraz zagwarantowana mu znacząca pozycja w strukturze naczelnych władz państwowych oznaczały, że Prezydent Republiki stał się faktycznie dominującym organem w sferze władzy wykonawczej. Można

⁴ Przyjęcie przez parlament Armenii „Deklaracji niepodległości republiki” w okresie całkowitej dezintegracji imperium radzieckiego miało już wyłącznie symboliczny charakter i na krótko poprzedziło formalny rozpad ZSRR w grudniu 1991 r.

więc przyjąć, że już wtedy system rządów w Republice Armenii miał cechy modelu semiprezydenckiego (Markarov 2016, 61 i n.).

Regulacja zasad wyboru prezydenta oraz jego pozycji ustrojowej wyłącznie w normach rangi ustawowej traktowana była w Armenii jako rozwiązanie tymczasowe. Dlatego za nader istotne zadanie uznano wtedy jak najszybsze przygotowanie i uchwalenie nowej konstytucji, która określiłaby także miejsce prezydenta w systemie władz publicznych. Już pod koniec 1992 r. projekt nowej konstytucji zgłosił pod obrady parlamentu urzędujący prezydent, rok później zaś alternatywny projekt ustawy zasadniczej przedłożył blok sześciu partii opozycji parlamentarnej. Po dwóch latach prac konstytucyjnych udało się doprowadzić do konsensu między głównymi siłami politycznymi w kwestii kształtu przyszłego aktu konstytucyjnego i założonych w jego treści rozwiązań prawnoustrojowych. Przygotowany w końcu przez komisję konstytucyjną Rady Najwyższej Armenii tzw. oficjalny projekt nowej konstytucji nie był jednak poddany pod głosowanie w parlamencie. Projekt ten został bowiem zgłoszony przez Prezydenta Republiki bezpośrednio pod głosowanie w referendum konstytucyjnym, które przeprowadzono wraz z wyborami parlamentarnymi w dniu 5 lipca 1995 r. Wzięło w nim udział prawie 54% uprawnionych do głosowania, a za przyjęciem nowej ustawy zasadniczej Republiki Armenii opowiedziało się ponad 70% głosujących (Czajowski 2007, 176 i n.).

Przyjęta w lipcu 1995 r. konstytucja Republiki Armenii określiła podstawy ustroju politycznego na istotnie rozbudowanych zasadach, co uwidoczniło się zwłaszcza w odniesieniu do struktury i zakresu kompetencji naczelnych organów państwowych⁵. Wyeksponowała ona wyraźnie w swej treści stanowisko Prezydenta Republiki, czego wyrazem było już chociażby umiejscowienie unormowań odnoszących się do instytucji głowy państwa w systematyce ustawy zasadniczej. Przepisy poświęcone prezydentowi wysunięte zostały w niej na sam początek regulacji ustroju naczelnych organów państwa, gdyż zawiera je rozdział 3 zatytułowany „Prezydent Republiki”. Konstytucyjna regulacja statusu parlamentu znalazła się zaś dopiero w rozdziale 4, rządowi poświęcono natomiast rozdział 5 konstytucji. Taka kolejność regulacji pozycji ustrojowej prezydenta i parlamentu znajduje swoje miejsce niemal wyłącznie tam, gdzie ustawy zasadnicze kształtują prezydencki lub semiprezydencki system rządów. Także przyznanie prezydentowi wyjątkowo rozbudowanych kompetencji nie pozostawia żadnych wątpliwości, że przyjęty w konstytucji Republiki Armenii z 1995 r. system ustrojowy oznaczał daleko idące nawiązanie do założeń modelu rządów semiprezydenckich⁶. Konsekwencją takiego usytuowania prezydenta w systemie politycznym było, rzecz

⁵ Tekst armeńskiej konstytucji z 1995 r. w jej pierwotnym brzmieniu został przetłumaczony na język polski i znajduje się w opracowaniu *Konstytucja Republiki Armenii* (Sagan, Serzhanova 2004).

⁶ Fakt ten podkreśla Robert Elgie w swoim studium o współczesnych systemach rządów semiprezydenckich (Elgie 2011, 94).

jasna, znaczne osłabienie pozycji prawnoustrojowej oraz roli parlamentu, który miał być od tej pory przede wszystkim organem ustawodawczym, posiadającym dość ograniczone możliwości realizacji funkcji kontroli parlamentarnej. W rozwiązaniach nowej konstytucji utrzymano jednoizbową strukturę parlamentu, ale zmniejszono istotnie liczbę deputowanych i wprowadzono korekty w systemie wyborów parlamentarnych. Poza tym zmieniona została dotychczasowa nazwa parlamentu: w miejsce Rady Najwyższej Armenii pojawiło się Zgromadzenie Narodowe.

Przeprowadzona analiza treści konstytucji Republiki Armenii z 1995 r. w jej pierwotnym brzmieniu pozwala stwierdzić, że ukształtowała ona status ustrojowy Prezydenta Republiki na szczególnych zasadach. Prezydent uznany został bowiem nie tylko za konstytucyjną głowę państwa, ale również za organ wyraźnie dominujący pod względem formalno-prawnym nad organami władzy ustawodawczej i wykonawczej, czyli nad Zgromadzeniem Narodowym oraz rządem (Bożyk 2012a, 38; zob. też Nowosad 2008, 102 i n.). Jego pozycję w systemie ustrojowym państwa charakteryzował najlepiej przepis art. 49 tamtej ustawy zasadniczej, który stanowił, że: „Prezydent Republiki Armenii gwarantuje przestrzeganie konstytucji oraz zapewnia prawidłowe funkcjonowanie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej”. Podkreślono w nim ponadto, że prezydent jest „gwarantem niepodległości, terytorialnej niepodzielności i bezpieczeństwa Republiki”.

W świetle ówczesnych unormowań konstytucyjnych prezydent nie był usytuowany w ramach władzy wykonawczej, lecz traktowano go jako instytucję nadrzędną nad pozostałymi władzami, dysponującą wobec nich daleko idącymi uprawnieniami⁷, także wobec władzy sędziowskiej, gdyż prezydentowi przysługiwało prawo odwoływania sędziów oraz wyrażania zgody na ich aresztowanie i pociąganie do odpowiedzialności⁸. Pozycję prawnoustrojową prezydenta wzmacniał poza tym istotnie fakt, że był on wybierany nie przez parlament, lecz przez naród w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich.

Po przyjęciu konstytucji z 1995 r. nie doszło w Armenii do stabilizacji sceny politycznej oraz demokratyzacji w zakresie sprawowania władzy państwowej. Tak jak poprzednio, miała miejsce niezwykle ostra rywalizacja między głównymi ugrupowaniami politycznymi, dochodziło do częstych zmian na stanowisku szefa rządu, istotnie ograniczone zostały możliwości działania opozycji. Szczególnie zażarta walka pomiędzy politykami z różnych partii politycznych toczyła się podczas kolejnych wyborów parlamentarnych i prezydenckich. Każdorazowo po ogłoszeniu wyników tych wyborów opozycja formułowała zarzut, że zostały one sfałszowane (Dudwick 1997, 90 i n.), a na ulicach największych miast Armenii dochodziło do licznych protestów społecznych.

⁷ Takie konstytucyjne usytuowanie prezydenta w strukturze organów państwa ma dziś miejsce w Federacji Rosyjskiej (por. Matwiejuk 2020, 273).

⁸ Szczegółowa analiza pozycji ustrojowej oraz uprawnień prezydenta Armenii pod rządami konstytucji z 1995 r. została zawarta w pracy: Arutunian 1996.

Na wiele nieprawidłowości oraz naruszeń zasad prawa wyborczego, zwłaszcza podczas wyborów prezydenckich, zwracali uwagę także obserwatorzy z ramienia KBWE. Z kolei Rada Europy zgłaszała zastrzeżenia do niektórych rozwiązań przyjętych w konstytucji z 1995 r. w odniesieniu do zakresu konstytucyjnej regulacji podstawowych praw i wolności jednostki oraz sfery uprawnień przyznanych Prezydentowi Republiki. Właśnie konieczność dostosowania przepisów konstytucji do zaleceń Rady Europy była zasadniczą przyczyną podjęcia prac nad nowelizacją ustawy zasadniczej, która miała też doprowadzić do istotnej zmiany usytuowania prezydenta w strukturze władz państwowych Republiki Armenii.

3. PREZYDENT PO NOWELIZACJI KONSTYTUCJI ARMENII W 2005 R.

Przygotowany przez komisję konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego projekt bardzo obszernej nowelizacji konstytucji Republiki Armenii poddano pod referendum wraz z wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi już w 2003 r. Referendum to zostało jednak uznane za nieprawomocne, gdyż wzięła w nim udział mniej niż połowa uprawnionych do głosowania. Ponowne referendum w tej sprawie przeprowadzono w dniu 27 listopada 2005 r. Tym razem wzięła w nim udział wymagana konstytucyjnie większość obywateli, a za zmianami w treści obowiązującej ustawy zasadniczej z 1995 r. opowiedziało się aż 94,5% głosujących. Ze względu na zakres dokonanych wówczas zmian konstytucyjnych w doktrynie pojawia się nawet pogląd, że w 2005 r. doszło do przyjęcia całkowicie nowej konstytucji Republiki Armenii (Nowosad 2008, 112 i n.). W rzeczywistości nie była to nawet rewizja konstytucji, o czym może przekonywać fakt, że w wyniku tej nowelizacji nie uległa zmianie systematyka konstytucji. Nadal więc konstytucyjna regulacja pozycji ustrojowej i uprawnień prezydenta znajdowała się w rozdziale 3 i dopiero w kolejnym rozdziale pojawiały się unormowania dotyczące Zgromadzenia Narodowego (Bożyk 2012b, 12 i n.).

W wyniku nowelizacji konstytucji Republiki Armenii z 2005 r. nowe unormowania umocniły przede wszystkim pozycję ustrojową Zgromadzenia Narodowego, przyznając mu zarazem dużo szerszy zakres kompetencji. Jednocześnie ograniczono rolę prezydenta, który przestał być dominującym organem w strukturze aparatu państwowego. W konsekwencji do parlamentu miała należeć pełnia władzy ustawodawczej, prezydentowi zaś wyznaczono rolę klasycznej głowy państwa z rozbudowanymi uprawnieniami o charakterze reprezentacyjnym. Z kolei realizacja zadań z zakresu władzy wykonawczej pozostała w gestii rządu, którego skład miał być wyłaniany z grona większości parlamentarnej w Zgromadzeniu Narodowym (Fedorowicz 2016, 354). Tym samym system ustrojowy Republiki Armenii zbliżony został *de facto* do klasycznego modelu rządów parlamentarnych.

Zgodnie z nowymi unormowaniami konstytucyjnymi prezydent przestał być gwarantem obowiązującej konstytucji, a stanął na straży jej przestrzegania⁹. Utracił też daleko idące uprawnienia w stosunku do innych organów państwowych, a zwłaszcza wobec parlamentu. Przede wszystkim znowelizowana konstytucja pozbawiła prezydenta wręcz nieograniczonej możliwości rozwiązania Zgromadzenia Narodowego i jednoczesnego zarządzenia wyborów przedterminowych. Od tej pory mógł on rozwiązać parlament jedynie w przypadkach precyzyjnie wymienionych w konstytucji¹⁰. Status ustrojowy Prezydenta Republiki Armenii po nowelizacji ustawy zasadniczej w 2005 r. określał w sposób ogólny art. 49 konstytucji, stwierdzając, że „Prezydent Republiki jest głową państwa”.

Bez istotniejszym zmian pozostały dotychczasowe zasady wyboru prezydenta, gdyż miał on być nadal wybierany w wyborach powszechnych i bezpośrednich maksymalnie na dwie pięcioletnie kadencje. Na urząd prezydenta, zgodnie z postanowieniem art. 50 konstytucji, mogła kandydować każda osoba mająca ukończonych 35 lat, posiadająca obywatelstwo Republiki Armenii przez ostatnich 10 lat i przez co najmniej ten sam okres zamieszkująca stale na terytorium Armenii. Warunkiem wyboru na ten urząd było uzyskanie przez jednego z kandydatów ponad połowy ważnie oddanych głosów. W przeciwnym wypadku miała być przeprowadzana druga tura głosowania, w której mogli rywalizować ze sobą już tylko dwaj kandydaci, którzy zebrali największą liczbę głosów w pierwszej turze.

Przed nowelizacją konstytucji prezydent był gwarantem niezawisłości organów wymiaru sprawiedliwości, pełnił funkcję przewodniczącego Rady Sądownictwa, mianował sędziów i prokuratorów. Po zmianie konstytucji dotychczasowa rola prezydenta w tym zakresie została istotnie ograniczona, gdyż w nowej redakcji art. 91 przyjęto generalną zasadę, że jedynie sądy są powołane do sprawowania wymiaru sprawiedliwości. W ten sposób wyeliminowano z konstytucji przepisy stwarzające wcześniej prezydentowi możliwość ingerencji w działalność organów władzy sądowniczej.

Istotnej zmianie uległy wzajemne relacje między prezydentem a premierem i rządem. Od tej pory prezydent nie mógł już desygnować oraz odwoływać szefa rządu wyłącznie według swego uznania, jak to miało zazwyczaj miejsce wcześniej. Został on bowiem zobowiązany do konsultowania kandydata na urząd premiera z większością parlamentarną i powołania do sprawowania tej funkcji osoby cieszącej się zaufaniem parlamentu¹¹. Ponadto premier oraz rząd mieli ponosić odpowiedzialność za swoje działania wyłącznie przed parlamentem, a nie przed prezydentem (Bożyk 2012a, 34). Zgodnie z nowymi regulacjami konstytucyjnymi

⁹ Prezydent pozostawał jednak nadal, tak jak przed nowelizacją ustawy zasadniczej w 2005 r., gwarantem niepodległości, terytorialnej integralności i bezpieczeństwa Republiki Armenii.

¹⁰ Zostały one enumeratywnie wymienione w nowej redakcji art. 74 ustawy zasadniczej.

¹¹ Prezydent miał więc w każdym wypadku powierzać misję tworzenia nowego rządu przywódcy tej frakcji parlamentarnej, która miała największą liczbę mandatów w Zgromadzeniu Narodowym.

do premiera należało decydowanie o składzie rządu, kierowanie jego działalnością oraz przewodniczenie podczas posiedzeń gabinetu¹².

Nowelizacja konstytucji z 2005 r. pozbawiła prezydenta Republiki Armenii uprawnienia do inicjowania projektów ustaw, co spowodowało istotne ograniczenie jego roli w procesie tworzenia aktów ustawodawczych. Ograniczone też zostały jego możliwości w odniesieniu do wydawanych dekretów z mocą ustawy, od tej bowiem pory prezydent mógł regulować w drodze tych aktów prawodawczych jedynie te zagadnienia, które nie były konstytucyjnie zastrzeżone do wyłącznej kompetencji Zgromadzenia Narodowego. Prezydent dysponował jednak nadal uprawnieniem do podpisywania oraz ogłaszania ustaw uchwalanych przez parlament. Utrzymał również prawo weta, a więc możliwość odmowy podpisania ustawy i zwrócenia jej parlamentowi z własnymi uwagami i propozycjami zmian¹³.

Prezydent Republiki Armenii, podobnie jak głowa państwa w większości współczesnych systemów rządów, nie ponosił odpowiedzialności politycznej przed parlamentem także po nowelizacji konstytucji w 2005 r. Podlegał jednak odpowiedzialności konstytucyjnej w przypadku dopuszczenia się zdrady państwa bądź popełnienia innego ciężkiego przestępstwa. Przepis art. 57 znowelizowanej konstytucji przewidywał, że Zgromadzenie Narodowe było w takiej sytuacji uprawnione do skierowania sprawy do Trybunału Konstytucyjnego, a gdyby sąd konstytucyjny orzekł o winie prezydenta, to Zgromadzenie Narodowe mogłoby podjąć uchwałę o usunięciu głowy państwa z zajmowanego urzędu.

4. REWIZJA ARMEŃSKIEJ KONSTYTUCJI W 2015 R. A POZYCJA USTROJOWA PREZYDENTA REPUBLIKI

Po nowelizacji armeńskiej ustawy zasadniczej w 2005 r. przez niemal całą dekadę nie wprowadzono w Armenii żadnych istotniejszych zmian ustrojowych. Funkcjonujący w tym okresie system rządów parlamentarnych, mieszczący jednak nadal w sobie pewne elementy modelu semiprezydentckiego (Markarov 2016, 82 i n.), nie doprowadził mimo wszystko do daleko idącej stabilizacji politycznej w Republice Armenii. W tej sytuacji coraz częściej pojawiała się propozycja kolejnej nowelizacji obowiązującej konstytucji, która zmierzałaby do wprowadzenia w tym państwie klasycznego systemu parlamentarnego. Tym postulatom wyszedł naprzeciw pod koniec 2013 r. urzędujący wtedy prezydent Serż Sarkisjan, powołując prezydencką komisję konstytucyjną do przygotowania projektu nowelizacji ustawy zasadniczej.

¹² Wyjątkiem miały być jedynie te posiedzenia rządu, na których zamierzano rozpatrywać sprawy z zakresu polityki zagranicznej, obronności i bezpieczeństwa państwa. Posiedzenia takie mógł bowiem nadal zwoływać oraz im przewodniczyć również urzędujący prezydent.

¹³ Zgromadzenie Narodowe mogło odrzucać weta prezydenta, do czego potrzebna była jednak bezwzględna większość głosów deputowanych zasiadających w parlamencie.

Projekt nowelizacji konstytucji najpierw przyjęty został przez Zgromadzenie Narodowe, potem zaś zaakceptowany w referendum konstytucyjnym, które odbyło się 6 grudnia 2015 r. Tym samym deputowani do parlamentu, a następnie głosujący podczas referendum opowiedzieli się za przekształceniem Armenii w republikę parlamentarną. Zasadniczym celem zmian w konstytucji była bez wątpienia koncentracja władzy wykonawczej w rękach premiera i rządu przy jednoczesnym dalszym ograniczeniu pozycji ustrojowej oraz zakresu kompetencji prezydenta. Wyrazem osłabienia roli prezydenta miało być również odejście od zasady powoływania go w wyborach powszechnych i bezpośrednich na rzecz wyboru głowy państwa przez Zgromadzenie Narodowe¹⁴. Poza tym nowelizacja konstytucji z 2015 r. pozbawiła prezydenta roli zwierzchnika sił zbrojnych (funkcję tę przejął premier) oraz prawa powoływania sędziów, które przeniesione zostało do kompetencji parlamentu¹⁵.

Przeprowadzone w Armenii w 2015 r. zmiany konstytucyjne nie powinny być określane jako nowelizacja ustawy zasadniczej, bo w rzeczywistości stanowiły daleko idącą rewizję konstytucji¹⁶. Były zdecydowanie szersze aniżeli nowelizacja z 2005 r., która objęła swym zakresem znacznie mniejszą liczbę przepisów konstytucyjnych. W wyniku tamtej reformy liczba artykułów konstytucji wzrosła ze 117 do 142, natomiast po ostatniej rewizji armeńska ustawa zasadnicza liczy już 220 artykułów. Poza tym w 2015 r. zmieniła się gruntownie systematyka konstytucji, a zwłaszcza usytuowanie w niej rozdziałów regulujących status parlamentu i Prezydenta Republiki. Tym razem na czoło konstytucyjnej regulacji organów państwa wysunięte zostały postanowienia odnoszące się do parlamentu (rozdział 4), z kolei przepisy określające pozycję i rolę prezydenta zamieszczono w rozdziale 5, a więc odwrotnie niż przed ostatnią rewizją konstytucji. Taka kolejność regulacji ustroju parlamentu i głowy państwa w treści konstytucji jest przy tym charakterystyczna dla państw, które ustanowiły u siebie klasyczny system rządów parlamentarnych.

Po rewizji armeńskiej konstytucji z 2015 r. prezydentowi poświęcony został w całości jej piąty rozdział zatytułowany „Prezydent Republiki”, który liczy w sumie 23 artykuły¹⁷. Ponadto do prezydenta odnoszą się też niektóre przepisy zawarte w innych rozdziałach obowiązującej ustawy zasadniczej. W sposób gene-

¹⁴ W art. 211 znowelizowanej ustawy zasadniczej określono, że pierwszy wybór prezydenta przez parlament nastąpi faktycznie po upływie kadencji urzędującej aktualnie głowy państwa, co nastąpiło w praktyce dopiero w 2018 r.

¹⁵ O zasadniczych zmianach ustrojowych w Armenii z 2015 r. zob. Pogłódek 2018, 617 i n.

¹⁶ W doktrynie prawa konstytucyjnego przyjmuje się, że nowelizacja konstytucji polega na zmianie treści tylko niektórych postanowień ustawy zasadniczej. Jeśli jednak „zmiana ta dotyczy podstawowych zasad ustroju państwa, obejmuje znaczną część przepisów konstytucji lub polega na istotnym uzupełnieniu jej dotychczasowego tekstu, określana jest jako rewizja konstytucji” (Bożyk 2020, 40).

¹⁷ Na potrzeby tego opracowania korzystam z aktualnego tekstu armeńskiej konstytucji, uwzględniającego jej rewizję z 2015 r., w języku angielskim (*Constitution of the Republic*

ralny status i rolę prezydenta określa art. 123 konstytucji. Wskazuje on wyraźnie, że Prezydent Republiki jest głową państwa i w tych charakterze stoi na straży przestrzegania obowiązującej konstytucji. Nie jest on już jednak, tak jak stanowił poprzednio art. 49 konstytucji, gwarantem niepodległości, terytorialnej niepodzielności oraz bezpieczeństwa Republiki Armenii. Analogicznie jak w ramach dotychczasowej regulacji konstytucyjnej, prezydent nie został też zaliczony *expressis verbis* do władzy wykonawczej. Jedynym organem egzekutywy pozostaje więc nadal rząd.

W art. 124 i 125 konstytucji sformułowane zostały podstawowe zasady obsady urzędu prezydenta. Różnią się one diametralnie od obowiązujących dotąd regulacji konstytucyjnych, które przewidywały w Armenii powszechne wybory prezydenckie. Zgodnie z przyjętymi w 2015 r. unormowaniami Prezydent Republiki Armenii wybierany jest obecnie w sposób pośredni, a więc przez Zgromadzenie Narodowe. O urząd prezydenta może ubiegać się każda osoba posiadająca od 6 lat armeńskie obywatelstwo, stale mieszkająca co najmniej 6 lat na terytorium Armenii, biegle władająca językiem ormiańskim, mająca ukończonych 40 lat oraz posiadająca pełnię praw wyborczych. Przyjęto przy tym zasadę, że prezydent jest wybierany na siedmioletnią kadencję i nie przysługuje mu prawo reelekcji¹⁸.

Konstytucja przyznaje prawo zgłoszenia kandydata na prezydenta grupie co najmniej 1/4 ogólnej liczby deputowanych do parlamentu. Warunkiem wyboru na ten urząd jest uzyskanie przez jednego z kandydatów 3/4 ważnie oddanych głosów. Gdy żaden z kandydatów nie uzyska tej większości, przeprowadzana jest druga tura głosowania, w której mogą brać udział wszyscy dotychczasowi kandydaci. W tej turze do wyboru niezbędne jest z kolei uzyskanie 3/5 głosów poselskich. Jeśli prezydent nie zostanie wyłoniony także na tym etapie, odbywa się trzecia tura głosowania z udziałem dwóch kandydatów, którzy uzyskali największą liczbę głosów w poprzedniej turze. Podczas tego głosowania o wyborze prezydenta decyduje już zwykła większość głosów członków Zgromadzenia Narodowego¹⁹. Po wyborze prezydent-elekt składa przysięgę na zwołanym w tym celu posiedzeniu Zgromadzenia Narodowego, urząd zaś obejmuje w dniu zakończenia kadencji poprzedniego prezydenta.

Przewidziana w art. 124 konstytucji Armenii siedmioletnia kadencja prezydenta może ulec skróceniu. Zgodnie bowiem z przepisami art. 141–144 ustawy zasadniczej urząd prezydenta zostaje opróżniony w przypadku śmierci, niemożności dalszego pełnienia przez niego funkcji bądź złożenia go z urzędu za zdradę

of Armenia), który jest zamieszczony na oficjalnej stronie Prezydenta Republiki Armenii: <http://www.president.am/en/constitution-2015/> (dostęp: 30.12.2022).

¹⁸ Prezydent Republiki nie może jednocześnie sprawować żadnej innej funkcji oraz wykonywać działalności gospodarczej. Podczas sprawowania funkcji głowy państwa nie może być też członkiem jakiegokolwiek partii politycznej (art. 124 ust. 5 konstytucji).

¹⁹ Szczegółowa procedura dokonywania wyboru prezydenta została określona w regulaminie Zgromadzenia Narodowego.

stanu, inne ciężkie przestępstwo lub poważne naruszenie konstytucji. Wówczas między 25. a 35. dniem od chwili opróżnienia urzędu musi być dokonany przedterminowy wybór prezydenta przez parlament. Gdy czasowo urząd prezydenta nie jest obsadzony, do czasu objęcia tego urzędu przez nowo wybranego prezydenta republiki jego obowiązki wykonuje przewodniczący Zgromadzenia Narodowego (art. 144 konstytucji).

Zakres konstytucyjnych uprawnień prezydenta Armenii po rewizji konstytucji w 2015 r. został uszczuplony w stosunku do wcześniejszej o 10 lat nowelizacji ustawy zasadniczej. Prezydent utracił część uprawnień przede wszystkim na rzecz rządu, traktowanego przez konstytucję jako jedyny organ władzy wykonawczej. Szczególnie istotne było pozbawienie prezydenta funkcji najwyższego zwierzchnika sił zbrojnych, którą teraz sprawuje premier, decydując m.in. o obsadzie stanowisk w Sztapie Generalnym, a także przewodnicząc Radzie Bezpieczeństwa²⁰. Niektóre dotychczasowe uprawnienia prezydenta o charakterze kreacyjnym (zwłaszcza w zakresie władzy sądowniczej) zostały z kolei przekazane Zgromadzeniu Narodowemu.

Prezydentowi przysługują określone uprawnienia wobec parlamentu, które realizowane są przez głowę państwa również w innych systemach rządów parlamentarnych. Do niego należy zarządzanie wyborów parlamentarnych²¹, może on też zwracać się z orędziem do narodu i Zgromadzenia Narodowego. Uprawnieniem prezydenta jest także podpisywanie i ogłaszanie ustaw, które są uchwalane przez parlament zwykłą większością głosów. Prezydent podpisuje i ogłasza ustawę uchwaloną przez Zgromadzenie Narodowe, ale może również odmówić jej podpisania i zwrócić ustawę Zgromadzeniu Narodowemu. Wtedy do odrzucenia weta prezydenckiego potrzebna jest jednak bezwzględna większość głosów wszystkich deputowanych zasiadających w parlamencie. Jeśli uda się zebrać taką większość i weto zostanie odrzucone, to wówczas prezydent zobowiązany jest podpisać ustawę i zarządzić jej ogłoszenie w organie publikacyjnym.

Najistotniejszym uprawnieniem prezydenta wobec rządu jest przysługujące mu prawo powoływania i odwoływania premiera, a na jego wniosek powoływania i odwoływania wicepremierów oraz poszczególnych ministrów. Przy desygnowaniu określonego kandydata na stanowisko szefa rządu prezydent nie dysponuje jednak w praktyce pełną swobodą, gdyż musi on zawsze brać pod uwagę istniejący układ sił politycznych w Zgromadzeniu Narodowym²². Prezydent Armenii ma identyczne uprawnienia także w sytuacji, kiedy Zgromadzenie Narodowe uchwali

²⁰ W czasie wojny premier (a nie prezydent) będzie też naczelnym dowódcą sił zbrojnych.

²¹ Prezydent ma obowiązek zarządzić wybory do parlamentu na dzień przypadający nie wcześniej niż na 60 dni i nie później niż na 50 dni przed upływem pięcioletniej kadencji Zgromadzenia Narodowego.

²² Prezydent powinien w każdym wypadku powierzyć misję tworzenia nowego rządu przywódcy ugrupowania politycznego, które posiada największą liczbę mandatów w Zgromadzeniu Narodowym. Wynika to wyraźnie z przepisu art. 89 konstytucji.

pod adresem rządu wotum nieufności. Przyjmuje on wtedy dymisję tego rządu²³, powołuje nowego premiera i następnie na jego wniosek obsadza stanowiska wicepremierów oraz ministrów.

Armeńska konstytucja przyznaje Prezydentowi Republiki niektóre tradycyjne funkcje głowy państwa w stosunkach wewnętrznych. Wymienić tu należy m.in. nadawanie różnych orderów i medali Republiki Armenii, najwyższych odznaczeń wojskowych i honorowych oraz stosowanie prawa łaski²⁴. Przysługują mu też określone kompetencje normotwórcze, gdyż na podstawie art. 139 konstytucji prezydent może wydawać dekrety i postanowienia. Są to akty powszechnie obowiązujące, które muszą być zgodne z konstytucją oraz ustawami.

Do zadań prezydenta należy ponadto wykonywanie kompetencji głowy państwa w sferze stosunków międzynarodowych. W tym zakresie prezydent Armenii: reprezentuje państwo w stosunkach międzynarodowych, sprawuje ogólne kierownictwo nad realizacją polityki zagranicznej, zawiera umowy międzynarodowe, występuje z wnioskami do Zgromadzenia Narodowego o ratyfikację umów międzynarodowych, podpisuje umowy międzynarodowe ratyfikowane wcześniej przez Zgromadzenie Narodowe, zawiesza oraz wypowiada umowy międzynarodowe, które dla swojej ważności nie wymagają ratyfikacji, mianuje i odwołuje przedstawicieli dyplomatycznych Republiki Armenii w innych państwach oraz przy organizacjach międzynarodowych, wreszcie przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych.

Rewizja armeńskiej konstytucji w 2015 r. nie wprowadziła żadnych zmian w przyjętych wcześniej zasadach odpowiedzialności głowy państwa. Prezydent Republiki Armenii, tak jak głowa państwa w innych systemach rządów parlamentarnych, nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem. Podlega on jednak odpowiedzialności konstytucyjnej i w przypadku dopuszczenia się zdrady stanu, popełnienia innego poważnego przestępstwa lub istotnego naruszenia konstytucji może być usunięty z zajmowanego urzędu w drodze procedury impeachmentu. Uchwałę w tej sprawie, na podstawie stosownej opinii wyrażonej przez Trybunał Konstytucyjny, podejmuje Zgromadzenie Narodowe większością 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych²⁵.

²³ Prezydent może przyjmować dymisję rządu w kilku przypadkach wyraźnie określonych w treści art. 158 ustawy zasadniczej, a mianowicie: podczas pierwszej sesji nowo wybranego Zgromadzenia Narodowego, po uchwaleniu przez parlament wotum nieufności dla rządu, wskutek odrzucenia przez Zgromadzenie Narodowe programu działania rządu oraz po rezygnacji premiera z pełnionej funkcji.

²⁴ Po rewizji konstytucji z 2015 r. prezydent Armenii utracił część przysługujących mu wcześniej uprawnień kreacyjnych, jak chociażby powoływanie sędziów.

²⁵ Skutkiem podjęcia takiej uchwały przez Zgromadzenie Narodowe jest bezzwłoczne odwołanie prezydenta z zajmowanego urzędu.

5. PODSUMOWANIE

Przeprowadzona w ramach tego krótkiego szkicu analiza konstytucyjnych regulacji statusu ustrojowego Prezydenta Republiki Armenii prowadzi do wniosku, że jego pozycja i rola w systemie politycznym tego państwa ulegała kilkakrotnie istotnym zmianom. Zanim uchwalona została w 1995 r. pierwsza ustawa zasadnicza suwerennej Armenii, prezydent funkcjonował na podstawie ustaw zwykłych przyjętych w 1991 r., które wtedy zresztą dopiero tworzyły urząd armeńskiego prezydenta. Już w tamtym momencie, ale szczególnie dopiero po przyjęciu konstytucji z 1995 r., Prezydent Republiki Armenii usytuowany został w ramach semiprezydenckiego systemu rządów, sprawując wówczas zwierzchnią rolę nad pozostałymi organami państwa, włącznie z parlamentem. Zakres kompetencji prezydenta znacząco ograniczono po pierwszej nowelizacji konstytucji w 2005 r., która zmierzała do parlamentaryzmu, ale jednak z zachowaniem pewnych elementów typowych dla modelu semiprezydenckiego. Z kolei rewizja ustawy zasadniczej w 2015 r. przekształciła Armenię w republikę parlamentarną, co oznaczało sprowadzenie rzeczywistej roli prezydenta do wykonywania funkcji głowy państwa. Pod tym względem konstytucyjny status Prezydenta Republiki Armenii nie odbiega bynajmniej w znaczący sposób od pozycji ustrojowej głowy państwa w klasycznych modelach rządów parlamentarnych.


BIBLIOGRAFIA

- Akopian, Ruzanna H. 2007. „Prezident Respubliki Armenii jak subjekt konstytucyjnej odpowiedzialności”. *Pravo i Upravlenie. XXI vek* 2(5): 4–9.
- Arutunian, Armen. 1996. *Institut prezidenta Respubliki Armenia*. Erewan.
- Bożyk, Stanisław. 2012a. *System konstytucyjny Armenii*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Bożyk, Stanisław. 2012b. *Zgromadzenie Narodowe. Parlament Armenii*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Bożyk, Stanisław. 2020. „Konstytucja jako podstawowe źródło prawa konstytucyjnego”. W *Prawo konstytucyjne*. 25–50. Red. Stanisław Bożyk. Białystok: Wydawnictwo Temida 2.
- Czajowski, Andrzej. 2007. „Republika Armenii”. W *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*. 173–199. Red. Walenty Baluk, Andrzej Czajowski. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Dudwick, Nora. 1997. „Political Transformations in Postcommunist Armenia”. W *Conflict, Cleavage and Change in Central Asia and the Caucasus*. 69–109. Red. Karen Dawisha, Bruce Parrott. New York: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511559204.004>
- Elgie, Robert. 2011. *Semi-presidentialism. Sub-types and Democratic Performance*. Oxford: Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199585984.001.0001>
- Fedorowicz, Krzysztof. 2016. „Pozycja ustrojowa prezydenta w systemie politycznym Armenii”. *Białostockie Studia Prawnicze* 20B: 349–361. <https://doi.org/10.15290/bsp.2016.20B.24>
- Fedorowicz, Krzysztof. 2017. *Transformacja ustrojowa w Armenii w latach 1991–2016*. Poznań: Instytut Wschodni UAM.

- Hakobyan, Hranush H. Ruzanna Kh. Hakobyan. Margarita Kh. Mertarchian. 2020. „Constitutional and Legal Status of the President of the Republic of Armenia”. *Pravo i Upravlenie. XX vek* 3(56): 25–33. <https://doi.org/10.24833/2073-8420-2020-3-56-25-33>
- Markarov, Alexander. 2016. „Semi-presidentialism in Armenia”. W *Semi-presidentialism in the Caucasus and Central Asia*. 61–90. Red. Robert Elgie, Sophia Moestrup. London: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-38781-3_3
- Matwiejuk, Jarosław. 2020. „Federacja Rosyjska”. W *Ustroje konstytucyjne wybranych państw europejskich*. 255–278. Red. Stanisław Bożyk. Białystok: Wydawnictwo Temida 2.
- Nowosad, Andrzej. 2008. „Armenia – kraj między Europą a Azją. Kształtowanie modelu politycznego”. W *Życie polityczne Azji. Realia i dążenia*. 71–118. Red. Joanna Marszałek-Kawa. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Pogłódek, Andrzej. 2018. „Legislatywa i egzekutywa w Armenii po reformie konstytucyjnej z 6 grudnia 2015 r.” W *Nowe wyzwania i rozwiązania w europejskim systemie ochrony praw człowieka*. 617–636. Red. Jerzy Jaskiernia, Kamil Spryszak. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Sagan, Stanisław. Victoriya Serzhanova. Red. 2004. *Konstytucja Republiki Armenii*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Szymczak, Tadeusz. 1978. *Ustrój polityczny Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (1936–1976)*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.

Akty prawne

- Konstytucja (osnownoj zakon) Sojuza Sowietskich Socjalistycznych Riespublik. Konstitucji sojuznych sowietskich socjalistycznych riespublik*. 1978. Moskwa.
- Constitution of the Republic of Armenia. <http://www.president.am/en/constitution-2015/> (dostęp: 30.12.2022).

*Aldona Domańska** <https://orcid.org/0000-0002-9343-6932>

INSTYTUCJA IMPEACHMENTU W UKRAIŃSKIM PORZĄDKU PRAWNYM

Streszczenie. Pozycję prawnoustrojową głowy państwa Ukrainy wyznacza zakres jego/jej odpowiedzialności. Na podstawie przepisów konstytucji Prezydent Republiki Ukrainy może być złożony z urzędu w trybie procedury impeachmentu. Niniejszy artykuł poświęcony został tej właśnie problematyce.

Celem prowadzonych badań jest przedstawienie specyfiki ukraińskiej instytucji impeachmentu. Służyć ma temu przede wszystkim metoda prawno-dogmatyczna. Pozwoli ona nie tylko dokonać rzetelnej egzegezy norm, ale także skonfrontować poglądy przedstawicieli polskiej i ukraińskiej doktryny na badany temat.

Słowa kluczowe: Konstytucja Ukrainy, Prezydent Ukrainy, odpowiedzialność konstytucyjna, impeachment

THE INSTITUTION OF IMPEACHMENT IN THE UKRAINIAN LEGAL ORDER

Abstract. The legal and political position of the head of state of Ukraine is determined by the scope of his/her responsibility. Pursuant to the provisions of the Constitution the President of the Republic of Ukraine may be removed from office under the procedure of impeachment. This article is devoted to this very issue. The aim of the conducted research is to present the specifics of the Ukrainian impeachment institution. This is to be achieved primarily by the legal-dogmatic method. It will allow not only to carry out a reliable exegesis of norms, but also to confront the views of representatives of Polish and Ukrainian doctrine on the subject under study.

Keywords: Constitution of Ukraine, President of Ukraine, constitutional responsibility, impeachment

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, adomanska@wpia.uni.lodz.pl

1. WPROWADZENIE

6 września 2023 r. przypada setna rocznica urodzin Profesora Tadeusza Szymczaka. I choć naszego Mistrza nie ma już wśród nas, to pamięć o Nim wciąż trwa.

Główny nurt zainteresowań naukowych Pana Profesora stanowiły „zagadnienia prawno-porównawcze, przemiany zachodzące w państwach Europy Środkowej i Wschodniej w latach dziewięćdziesiątych oraz instytucja prezydenta...” (Domagała, Domańska 2008, 10). Już w latach pięćdziesiątych, jako młody naukowiec, zapoczątkował prace nad instytucją prezydenta, które w kolejnych dekadach, mimo obaw i przeciwności o charakterze pozanaukowym, kontynuował. Te właśnie przesłanki zadecydowały o wyborze tematu niniejszego artykułu. Wszak formą uczczenia pamięci i oddania należnego szacunku Mistrzowi jest podjęcie choć próby stworzenia opracowania będącego kontynuacją myśli wiodącej dorobku naukowego Pana Profesora. Należy mieć świadomość, że dzieła, które chociaż w większości dotyczyły państw socjalistycznych, nadal posiadają olbrzymią wartość mającą znaczenie dla kontynuowania badań nad państwami powstałymi na gruzach dawnych ustrojów. Stąd też niniejszy tekst poświęcony został instytucji prezydenta – jego odpowiedzialności w jednym z państw byłego ZSRR, dziś znów walczącego o niepodległość – Ukrainy.

Ukraina zgodnie z postanowieniami konstytucji jest wciąż państwem suwerennym, niepodległym (choć ogłoszony jest stan wojenny)¹, demokratycznym oraz socjalnym państwem prawnym (Konstytucja Ukrainy 28.06.1996, „Vidomosti Verchovnoi Rady” 1996, nr 30, poz. 141), którego system rządów opiera się na zasadzie podziału władzy (art. 6 Konstytucji Ukrainy). W systemie tym pozycja głowy państwa określona została w rozdziale V ustawy zasadniczej. Zgodnie z art. 102 tego aktu Prezydent Ukrainy jest głową państwa i występuje w jego imieniu (Łytvyn 2015; Olechno 2009; Stec 2014). Ponadto jest gwarantem suwerenności państwa, integralności terytorialnej Ukrainy, przestrzegania Konstytucji Ukrainy oraz praw i wolności człowieka i obywatela. W doktrynie ukraińskiej podkreśla się, że działalność Prezydenta Ukrainy jako głowy państwa związana jest z wszystkimi gałęziami władzy. Poprzez „swoje kompetencje określone w ustawie zasadniczej, które dotyczą wszystkich gałęzi władzy (ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej), głowa państwa powinna, nie zastępując ich, równoważyć poszczególne gałęzie władzy w procesie osiągania wspólnego celu” (Hušenko, Zajac 2007, 27). Zgodnie z art. 105 zd. 1 głowa państwa Ukrainy w czasie sprawowania urzędu korzysta z przywileju nietykalności, który gwarantuje możliwość realizacji jego kompetencji (Sopilko, Bezzubov, Korneev, Mel’nik 2017, 121).

¹ Zbrojna agresja Federacji Rosyjskiej na Ukrainę rozpoczęła się w lutym 2014 r. głównie w postaci wojny hybrydowej, a od 24 lutego 2022 r. przerodziła się w otwarty konflikt zbrojny.

Prawnoustrojową pozycję Prezydenta Ukrainy wyznacza przede wszystkim zakres jego odpowiedzialności, który służy jednocześnie zabezpieczeniu przed ewentualną arbitralnością głowy państwa. Na podstawie odpowiednich przepisów Konstytucji Ukrainy z 26 czerwca 1996 r. Prezydent ponosi odpowiedzialność konstytucyjną urzeczywistnianą w drodze impeachmentu. W ocenie przedstawicieli doktryny rozbudowanie postępowania ma na celu wyeliminowanie nieuzasadnionych prób pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej Prezydenta w sytuacji głębokiego kryzysu politycznego pomiędzy władzą ustawodawczą a głową państwa (Gołębiowski 2018, 209).

W ukraińskiej doktrynie podkreśla się, że celem impeachmentu jest pozbawienie Prezydenta immunitetu i przedterminowe złożenie go z urzędu (Batanova 2011, 26; Sopilko, Bezzubov, Korneev, Mel'nik 2017, 126). W tym zakresie poglądy te są zbieżne z prezentowanymi przez polskich przedstawicieli nauki. W polskiej literaturze podkreśla się także, że regulacje dotyczące egzekwowania odpowiedzialności osób sprawujących władzę są swoistą miarą pozwalającą odróżnić autentyczne państwa prawne od tych, w których ta zasada ma charakter jedynie deklaratoryjny (Grabowska 2012, 29–30).

2. ISTOTA ODPOWIEDZIALNOŚCI KONSTYTUCYJNEJ

Odpowiedzialność konstytucyjna w ukraińskiej doktrynie jest postrzegana w sposób odbiegający od pojmowania tej instytucji ustrojowej w polskiej literaturze przedmiotu (Eckhardt, Steciuk 2010, 348). Wciąż dyskusyjne jest rozróżnienie między odpowiedzialnością konstytucyjną a „odpowiedzialnością za naruszenie konstytucji” (Šapoval 2005, 86). Wskazuje się następujące cechy tej pierwszej formy odpowiedzialności:

- traktuje się ją jako odrębną kategorię odpowiedzialności, która ma wszystkie cechy właściwe dla odpowiedzialności prawnej,
- zadaniem tej instytucji jest ochrona suwerenności państwa, jego ładu konstytucyjnego, praw i wolności człowieka, nienaruszalność kompetencji organów władzy państwowej, organów samorządu terytorialnego i ich funkcjonariuszy,
- zakres podmiotowy odpowiedzialności konstytucyjno-prawnej jest ściśle określony,
- zakres przedmiotowy obejmuje naruszenie nie tylko norm konstytucji, ale także innych aktów prawnych będących źródłami prawa konstytucyjnego,
- odpowiedzialność konstytucyjna musi wywoływać negatywne skutki dla stron stosunków konstytucyjnoprawnych, które naruszyły przepisy prawa konstytucyjnego (Pogorilko, Fedorenko 2006, 518–520).

Trudno zgodzić się z poglądem prezentowanym w polskiej literaturze, że odpowiedzialność Prezydenta Ukrainy jest ograniczona wyłącznie do odpowiedzialności karnej i głowa państwa nie ponosi odpowiedzialności konstytucyjnej

(Zieliński 2007, 74). Przeczy temu zarówno wykładnia funkcjonalna art. 11 Konstytucji, jak i poglądy przedstawicieli ukraińskiej doktryny (Tacij 2011, 765; Sopilko, Bezzubov, Korneev, Mel'nik 2017, 126; Fedorenko 2016, 145; Batanova 2011, 26). Analiza stanowisk ukraińskich uczonych uzasadnia wniosek, że uznają oni za odpowiedzialność konstytucyjną każdą określoną normatywnie negatywną konsekwencję naruszenia przepisów prawa konstytucyjnego².

Należy jednak przyjąć, że szczególne znaczenia na gruncie ustawodawstwa ukraińskiego nabierają podstawowe funkcje odpowiedzialności konstytucyjnej, wśród których należy wymienić funkcje: prewencyjną, represyjną oraz kompensacyjną (Safjan, Bosek 2016, 4). Najistotniejsza jest trzecia z wymienionych, gdyż konstrukcja prawna pozwalająca na pociągnięcie głowy państwa do odpowiedzialności ma wymiar nie tylko indywidualny, ale przede wszystkim ogólnospołeczny, dzięki przedstawieniu opinii publicznej dolegliwości kary za naruszenie prawa (Gołębiowski 2018, 207).

3. IMPEACHMENT – PRZESŁANKI ODPOWIEDZIALNOŚCI

Instytucja impeachmentu wywodzi się z anglosaskiej kultury prawnej – jego pierwowzór umożliwił pociągnięcie do odpowiedzialności urzędników królewskich (ministrów) za naruszenie prawa (Dziemidok-Olszewska 2012, 32 i n.). Pierwotnie instytucja impeachmentu związana była z postawieniem w stan oskarżenia za nieskodyfikowane czyny „zdrady stanu” czy „nadużycia władzy”, a następnie, po rozszerzeniu zakresu odpowiedzialności o czynniki polityczne, także za czyny związane z naruszeniem „racji stanu” oraz „interesu państwa” (Gołębiowski 2018, 208).

Impeachment w ukraińskim systemie prawnym to pozasądowy proces konstytucyjny, zgodnie z którym Rada Najwyższa Ukrainy może przed zakończeniem kadencji odebrać prezydentowi uprawnienia poprzez usunięcie go z urzędu, jeśli prezydent Ukrainy dopuści się zdrady lub innego przestępstwa. Postępowanie to regulują przede wszystkim Konstytucja Ukrainy, Ustawa o specjalnym trybie usunięcia prezydenta Ukrainy z urzędu (impeachment)³ oraz Regulamin Rady Najwyższej Ukrainy⁴.

² Za sankcje konstytucyjno-prawne uważają np.: przedterminowe skrócenie kadencji organu władzy państwowej lub organu samorządu terytorialnego, pozbawienie urzędu funkcjonariusza publicznego, zmianę statusu prawnego zrzeszeń obywateli czy utratę mocy obowiązującej aktu prawnego. Szerzej por. Todyka (2000, 190).

³ Zakon Ukraïni. Pro osoblivu proceduru usunenâ Prezidenta Ukraïni z posta (impičment) (Vidomosti Verhovnoï Rady Ukraïni (VVR) 2019 № 40 st. 212). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39-20#Text>, dalej: ustawa o impeachmentie.

⁴ Zakon Ukraïni. Pro Reglament Verhovnoï Rady Ukraïni (Vidomosti Verhovnoï Rady Ukraïni (VVR) 2010 № 14–15, № 16–17 st. 133). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>

Artykuł 2 ustawy o specjalnym trybie usunięcia Prezydenta Ukrainy z urzędu stanowi, że impeachment przeprowadza się na zasadach:

- 1) praworządności;
- 2) przestrzegania Konstytucji Ukrainy;
- 3) legalności;
- 4) równości wobec prawa;
- 5) poszanowania godności człowieka;
- 6) zapewnienia prawa do wolności i nietykalności osobistej;
- 7) domniemania niewinności i przedstawienia dowodu winy;
- 8) wolności od ujawnienia się i prawa do odmowy składania zeznań przeciwko bliskim krewnym i członkom rodziny;
- 9) zapewnienia prawa do obrony;
- 10) swobody w przedstawianiu dowodów i wykazywaniu ich zdolności przekonywania;
- 11) przejrzystości i otwartości;
- 12) jawności;
- 13) w racjonalnym terminie.

Zgodnie z art. 111 Konstytucji Prezydent Ukrainy może być złożony z urzędu przez Radę Najwyższą Ukrainy w trybie impeachmentu w wypadku dopuszczenia się zdrady państwa albo popełnienia innego przestępstwa. Jeszcze w znowelizowanej Konstytucji Ukraińskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej z 1978 r., która obowiązywała przed uchwaleniem aktualnej Konstytucji Ukrainy (czyli przed 28 czerwca 1996 r.), zawarty był przepis, który stanowił, że: „w przypadku naruszenia przez prezydenta Ukrainy Konstytucji i ustaw Ukrainy, prezydent może na podstawie orzeczenia Sądu Konstytucyjnego Ukrainy być usunięty z urzędu przez Radę Najwyższą Ukrainy” (art. 114–119) (Konstituciâ (Osnovnij Zakon) 1995, 110). Obecnie wśród konstytucyjnie wskazanych podstaw wszczęcia procedury impeachmentu brak przesłanki „naruszenia Konstytucji i ustaw Ukrainy”. W doktrynie oceniane jest to jako „krok w tył” w procesie demokratyzacji ustroju Ukrainy, a zwłaszcza rozwoju instytucji odpowiedzialności konstytucyjnej (Krivenko 2001, 8).

Jak już wcześniej wskazano, w obowiązującej ukraińskiej ustawie zasadniczej nie zostały zdefiniowane pojęcia zdrady stanu czy przestępstwa. Definicje legalne tych pojęć znajdują się w Kodeksie karnym⁵. Za zdradę państwa na Ukrainie uznaje się działanie umyślne obywatela Ukrainy na szkodę suwerenności, integralności terytorialnej, niezależności, zdolności do obrony, bezpieczeństwa państwowego, gospodarczego czy informacyjnego Ukrainy: przejście na stronę wroga w warunkach stanu wojennego lub w okresie konfliktu zbrojnego, szpiegostwo,

⁵ Kodeks karny z dnia 5 kwietnia 2001 r., zmieniony ustawą nr 2113-IX z dnia 3 marca 2022 r. (Kryminalnyi Kodeks Ukrainy, Widomosti Werhownoji Rady Ukrainy (BBP), 2001 № 25–26 poz. 131).

udzielenie innemu państwu, organizacji zagranicznej lub ich przedstawicielom pomocy w prowadzeniu działalności przeciwko Ukrainie⁶. Za przestępstwo uważany jest zaś społecznie niebezpieczny czyn (działanie albo zaniechanie) dokonany przez określony podmiot (podmiot przestępstwa). Nie jest jednak przestępstwem działanie lub zaniechanie, które chociaż formalnie ma cechy przewidziane przez przywoływany wcześniej akt, ale skutek „niskiej szkodliwości nie stwarza społecznego niebezpieczeństwa”, nie wyrządziło i nie mogło wyrządzić poważnej szkody osobie fizycznej, prawnej, społeczeństwu ani państwu⁷.

Oficjalna wykładnia ust. 1 art. 111 Konstytucji zawarta jest natomiast w postanowieniu Sądu Konstytucyjnego N 19-rp/2003 z 10 grudnia 2003 r.⁸ wydanym na wniosek grupy deputowanych ludowych Ukrainy w sprawie oficjalnej wykładni przepisów⁹. Sąd rozważył w nim przede wszystkim, kto i w jakiej kolejności może wszcząć postępowanie karne przeciwko osobie wykonującej uprawnienia Prezydenta Ukrainy oraz czy można rozszerzyć na nią wymogi Kodeksu postępowania karnego Ukrainy¹⁰ i rozpocząć procedurę usunięcia ze stanowiska w drodze impeachmentu bez wszczynania sprawy karnej. Miało to o tyle istotne znaczenie, że z obowiązujących wówczas przepisów wynikało, iż w procedurze impeachmentu uczestniczą: parlament, Sąd Konstytucyjny, Sąd Najwyższy i specjalna tymczasowa komisja śledcza. Nie zostały natomiast uchwalone bardziej szczegółowe unormowania na ten temat, a zwłaszcza regulujące procedurę powoływania i funkcjonowania specjalnej tymczasowej komisji śledczej. Skutkowało to tym, że w praktyce stosowanie impeachmentu było niemożliwe. Sytuacja ta zmieniła się 10 września 2019 r., gdy ukraiński parlament uchwalił ustawę o impeachmentie. Decyzję poparło 245 deputowanych, przy niezbędnym minimum 226. Należy zauważyć, że jeszcze w 2000 r. w ukraińskiej literaturze prawniczej pojawiła się propozycja uzupełnienia Konstytucji Ukrainy o przepis umożliwiający wcześniejsze wygaśnięcie mandatu Prezydenta Ukrainy na skutek decyzji podjętej w referendum ogólnokrajowym (Sovgirâ, Šuklina 2018, 371). Nie była ona jednak nawet dyskutowana na forum parlamentu.

⁶ Art. 111 Kodeksu w brzmieniu zmienionym ustawą nr 2113-IX z dnia 3 marca 2022 r.

⁷ Art. 11 Kodeksu zmieniony ustawą nr 2617-VIII z dnia 22 listopada 2018 r.

⁸ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-03>

⁹ Legalna interpretacja Sądu Konstytucyjnego Ukrainy dotycząca oceny procedury impeachmentu została przeprowadzona na wniosek grupy 47 deputowanych, złożony w trybie przewidzianym ustawą o Sądzie Konstytucyjnym Ukrainy (Zakon Ukrainy Pro Konstytutsiynny Sud Ukrayiny (Vidomosti Verhovnoï Rady Ukraïni (VVR) 2017 № 35 st. 376)).

¹⁰ Kriminal'nij Procesual'nij Kodeks Ukraïni (Vidomosti Verhovnoï Rady Ukraïni (VVR) 2013 № 9–10, № 11–12, № 13 st. 88).

4. POSTĘPOWANIE W SPRAWIE ZŁOŻENIA PREZYDENTA UKRAINY Z URZĘDU

Odpowiednie postanowienia konstytucji wskazują jedynie etapy postępowania w sprawie impeachmentu. Szczegółowo kwestie te regulują Regulamin Rady Najwyższej Ukrainy oraz wspomniana ustawa o szczególnej procedurze usunięcia prezydenta z urzędu (impeachment).

Zgodnie z regulacją konstytucyjną podstawą wszczęcia impeachmentu jest pisemny wniosek większości konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy (co najmniej 226 osób). Raz udzielonego poparcia deputowany nie może wycofać. Wniosek taki musi zawierać uzasadnienie potrzeby powołania Specjalnej Tymczasowej Komisji Śledczej Rady Najwyższej Ukrainy (dalej: STKŚ). Wniosek taki rozpatrywany jest na najbliższej sesji plenarnej Rady Najwyższej Ukrainy po dniu jego wprowadzenia do porządku obrad sesji plenarnej, podczas której odbywa się dyskusja nad wnioskiem. Rada Najwyższa Ukrainy większością głosów konstytucyjnego składu deputowanych ludowych Ukrainy podejmuje decyzję o wszczęciu postępowania karnego i umieszczeniu go w porządku obrad posiedzenia Rady Najwyższej Ukrainy w trybie pilnym. Przewodniczący Rady Najwyższej Ukrainy niezwłocznie zawiadamia Prezydenta Ukrainy i Przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego Ukrainy o podjęciu takiej decyzji.

Istotną rolę w postępowaniu w sprawie złożenia Prezydenta Ukrainy z urzędu odgrywa STKŚ. W jej skład wchodzi deputowani ludowi Ukrainy, z uwzględnieniem zasady proporcjonalnej reprezentacji frakcji poselskich (grup poselskich), a także prokurator specjalny i śledczy specjalni (art. 4 ustawy o impeachmentie). Kandydaturę prokuratora specjalnego do STKŚ zgłaszają inicjatorzy postępowania w sprawie impeachmentu, a kandydatów na specjalnych śledczych zgłaszają frakcje poselskie (grupy poselskie).

Na stanowiska prokuratora specjalnego i śledczego specjalnego może być wybrana osoba, która spełnia następujące warunki:

- 1) jest obywatelem Ukrainy, który zamieszkuje na jej terytorium co najmniej 10 lat;
- 2) biegle włada językiem państwowym;
- 3) posiada wyższe wykształcenie prawnicze;
- 4) ma co najmniej dziesięcioletni staż pracy w charakterze prokuratora lub/i śledczego;
- 5) nie była karana.

Kandydat na stanowisko prokuratora specjalnego lub śledczego specjalnego składa Radzie Najwyższej Ukrainy dowód tożsamości, oświadczenie osoby uprawnionej do pełnienia funkcji w samorządzie państwowym lub municypalnym

za ostatni rok, zgodnie z procedurą określoną w ustawie Ukrainy o zapobieganiu korupcji¹¹.

STKŚ jest powoływana większością głosów konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy w ciągu 30 dni od dnia złożenia wniosku wszczynającego impeachment. Tak powołana komisja śledcza wybiera ze swego grona przewodniczącego, wiceprzewodniczącego i sekretarza, którzy nie mogą być członkami tej samej frakcji parlamentarnej. W posiedzeniach tej komisji mogą uczestniczyć sędziowie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy.

Posiedzenie STKŚ uważa się za ważne, jeżeli uczestniczy w nim więcej niż połowa składu tej komisji zatwierdzonego przez Radę Najwyższą Ukrainy, jej decyzję zaś za przyjętą, jeżeli głosowała za nią więcej niż połowa składu tej komisji zatwierdzonego przez Radę Najwyższą Ukrainy.

Ustawa szeroko reguluje funkcje komisji śledczej. Przede wszystkim prowadzi śledztwo w sprawie popełnienia przez Prezydenta Ukrainy zdrady lub innego przestępstwa. W tym celu może weryfikować przedstawione dowody, a także przygotowuje wnioski do projektu uchwały Rady Najwyższej Ukrainy w sprawie postawienia Prezydenta Ukrainy w stan oskarżenia. Szczegółowe kompetencje w celu zapewnienia wszechstronnego, kompletnego i obiektywnego śledztwa określa ustawa o impeachmentie w art. 5¹².

Ustawodawca szczegółowo określił też rolę w STKŚ prokuratora specjalnego, który jest jej członkiem zwyczajnym i sprawuje nadzór nad przestrzeganiem prawa podczas prowadzonego przez komisję śledztwa. Specjalni śledczy natomiast, choć są pełnoprawnymi członkami tymczasowej specjalnej komisji śledczej, w zakresie swoich obowiązków mają podejmowanie niezbędnych czynności w celu sprawdzenia i ustalenia faktów i okoliczności będących przedmiotem śledztwa prowadzonego przez STKŚ. Specjalny śledczy korzysta z uprawnień śledczego określonych w Kodeksie postępowania karnego Ukrainy (z wyjątkiem uprawnień do wpisania informacji o popełnieniu przestępstwa do Jednolitego Rejestru Dochodzeń Przygotowawczych i wszczęcia śledztwa, zatrzymania podejrzanego, zastosowania środka zapobiegawczego, zawiadomienia osoby podejrzanego o popełnieniu przestępstwa,

¹¹ Zakon Ukraïni. Pro zapobigannâ korupciï (Vidomosti Verhovnoï Rady Ukraïni (VVR) 2014 № 49 st. 2056. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n917>).

¹² Zgodnie z treścią przywołanego przepisu STKŚ wysłuchuje Prezydenta Ukrainy i obrońcy (obrońców) jego praw w sprawach dotyczących śledztwa zgodnie z zasadą domniemania niewinności i prawa do obrony (art. 62 i 63 Konstytucji Ukrainy); może żądać niezbędnych dokumentów, materiałów i innych informacji związanych z dochodzeniem od organów państwowych, organów samorządu terytorialnego, osób prawnych i osób fizycznych; w razie potrzeby, w trybie przewidzianym przez Kodeks postępowania karnego Ukrainy, może rozstrzygnąć kwestię przeprowadzenia badania i zaangażować specjalistów do badania i oceny dowodów, wyznaczyć dwóch lub więcej przedstawicieli STKŚ oraz poinstruować ich, aby byli obecni przy tych badaniach i śledztwach oraz ustalali ich wyniki; może także wzywać i przesłuchiwać w charakterze świadków osoby spośród obywateli Ukrainy (z wyjątkiem sędziów i sędziów Sądu Konstytucyjnego Ukrainy), które mogą złożyć zeznania w sprawie okoliczności, które stały się podstawą do wszczęcia impeachmentu.

sporządzenia aktu oskarżenia). To właśnie specjaliści śledczy opracowują wniosek STKŚ i przedkładają go prokuratorowi specjalnemu do zatwierdzenia. Istotną rolę w postępowaniu ogrywają także obrońcy (w liczbie nie większej niż pięciu) praw Prezydenta Ukrainy. Ich rolą jest zapewnienie ochrony praw, wolności i uzasadnionych interesów głowy państwa w procedurze impeachmentu.

Obsługę organizacyjną, informacyjną, doradczą, prawną, metodyczną i finansową działalności Specjalnej Tymczasowej Komisji Śledczej wykonuje Aparat Rady Najwyższej Ukrainy w granicach preliminarza wydatków przewidzianych na wykonywanie uprawnień Rady Najwyższej Ukrainy.

STKŚ na podstawie zbadanych okoliczności popełnienia przez Prezydenta Ukrainy zdrady lub innego przestępstwa opracowuje wnioski, a następnie rozpatruje je na posiedzeniu i podejmuje w ich sprawie stosowną uchwałę.

W przypadku stwierdzenia podstaw do postawienia prezydenta w stan oskarżenia STKŚ przygotowuje stosowny wniosek w sprawie zarzutów postawionych Prezydentowi Ukrainy, uwzględniając wymogi aktu oskarżenia przewidziane w Kodeksie postępowania karnego Ukrainy. Wniosek podpisują prokurator specjalny, śledczy specjaliści, przewodniczący i sekretarz komisji śledczej. Następnie członkowie Specjalnej Tymczasowej Komisji Śledczej – deputowani ludowi Ukrainy przedkładają do rozpatrzenia przez Radę Najwyższą Ukrainy projekt stosownej uchwały tejże Rady.

Posiedzenie plenarne Rady Najwyższej Ukrainy, na którym rozpatrywane są wnioski STKŚ, jest jawne, z wyjątkiem przypadku, gdy wnioski tejże Komisji lub załączone do nich dokumenty i materiały zawierają informacje stanowiące tajemnicę państwową lub inną ustawowo chronioną. Przewodniczący Rady Najwyższej Ukrainy zaprasza na posiedzenie plenarne Rady Prezydenta Ukrainy, Przewodniczącego i sędziów Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, Przewodniczącego Sądu Najwyższego, Komisarza Rady Najwyższej Ukrainy ds. Praw Człowieka, Prokuratora Generalnego, prokuratora specjalnego i śledczego specjalnego. Zaproszenie takie wysyłane jest nie później niż na dwa dni przed terminem sesji plenarnej Rady Najwyższej Ukrainy.

Jeżeli Prezydent Ukrainy zgadza się ze wszystkimi zarzutami, a deputowani ludowi Ukrainy, którzy złożyli wniosek o wszczęcie impeachmentu, nie sprzeciwiają się tym zarzutom i nie wnoszą o ich uzupełnienie, dyskusja w tej sprawie nie zostaje przeprowadzona, odbywa się jedynie głosowanie. W przeciwnym razie przeprowadza się dyskusję nad zarzutami. Niestawiennictwo Prezydenta Ukrainy na posiedzeniu plenarnym Rady Najwyższej nie zawiesza postępowania.

Po zakończeniu dyskusji nad wnioskami Specjalnej Tymczasowej Komisji Śledczej Rada Najwyższa Ukrainy wysłuchuje przemówień zamykających, które kolejno wygłaszają: przedstawiciel deputowanych ludowych Ukrainy, którzy złożyli wniosek o wszczęcie impeachmentu, Przewodniczący STKŚ, Prezydent Ukrainy i/lub obrońca (obrońcy) jego praw. Wystąpienie każdego z mówców nie może być krótsze niż 10 minut.

Kolejnym etapem postępowania jest głosowanie nad tekstem projektu uchwały Rady Najwyższej Ukrainy w sprawie postawienia Prezydenta Ukrainy w stan oskarżenia. Uchwała taka jest podejmowana w głosowaniu tajnym, przy czym głosowanie przeprowadza się oddzielnie dla każdego punktu oskarżenia. Uchwałę Rady Najwyższej Ukrainy w sprawie postawienia Prezydenta Ukrainy w stan oskarżenia uważa się za przyjętą w całości, jeśli opowie się za nią co najmniej dwie trzecie deputowanych ludowych konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy. W przypadku nieprzyjęcia decyzji Rady Najwyższej Ukrainy o postawieniu Prezydenta Ukrainy w stan oskarżenia przewodniczący posiedzenia plenarnego Rady Najwyższej Ukrainy ogłasza zakończenie procedury impeachmentu.

Jeśli zaś stosowna uchwała większością głosów konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy zostanie podjęta, wówczas jest ona przesyłana do:

1) Sądu Konstytucyjnego Ukrainy – w celu zbadania sprawy i uzyskania opinii w sprawie przestrzegania konstytucyjnej procedury dochodzenia i rozpatrzenia sprawy o impeachment;

2) Sądu Najwyższego, który stwierdza, czy zarzucane Prezydentowi Ukrainy czyny noszą znamiona zdrady lub innego przestępstwa.

Kompetencja Sądu Konstytucyjnego w zakresie kontroli konstytucyjności procedury impeachmentu wynika wprost z art. 151 zd. 2 Konstytucji, który stanowi, że „na wniosek Rady Najwyższej Ukrainy, Sąd Konstytucyjny Ukrainy wydaje orzeczenia odnośnie przestrzegania procedury konstytucyjnej rozpoznania i rozpatrzenia sprawy o złożenie Prezydenta Ukrainy z urzędu w trybie specjalnym” (Gołębiowski 2019, 215; Stec 2014, 273; Savčín 2009, 722).

Po otrzymaniu stosownych orzeczeń Sądu Konstytucyjnego Ukrainy i Sądu Najwyższego są one niezwłocznie ogłaszane przez przewodniczącego na najbliższym posiedzeniu plenarnym Rady Najwyższej Ukrainy i przekazywane deputowanym ludowym Ukrainy. Jeżeli zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego czyny zarzucane Prezydentowi Ukrainy noszą znamiona zdrady lub innego przestępstwa oraz zgodnie z orzeczeniem Sądu Konstytucyjnego Ukrainy procedura dochodzenia i rozpoznania w sprawie impeachmentu została uznana za konstytucyjną, wówczas deputowani ludowi Ukrainy będący członkami STKŚ bezzwłocznie przygotowują i przedkładają Radzie Najwyższej Ukrainy projekt uchwały w sprawie odwołania Prezydenta Ukrainy z urzędu w drodze impeachmentu.

Jeżeli zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego czyny zarzucane Prezydentowi Ukrainy nie noszą znamion zdrady lub innego przestępstwa, Rada Najwyższa Ukrainy podejmuje uchwałę o zakończeniu procedury impeachmentu. W przypadku zaś gdy orzeczenie Sądu Konstytucyjnego Ukrainy zawiera postanowienia o naruszeniu konstytucyjnej procedury badania i rozpatrywania sprawy o postawienie w stan oskarżenia, Rada Najwyższa Ukrainy podejmuje odpowiednie decyzje mające na celu wyeliminowanie stwierdzonych naruszeń.

Zgodnie z art. 21 ustawy o impeachmentie w przypadku otrzymania pozytywnych orzeczeń Sądu Konstytucyjnego Ukrainy oraz Sądu Najwyższego, po przeprowadzeniu dyskusji, Rada Najwyższa Ukrainy w głosowaniu tajnym podejmuje uchwałę o złożeniu Prezydenta Ukrainy z urzędu w drodze postawienia w stan oskarżenia. Uchwałę Rady Najwyższej Ukrainy w sprawie usunięcia Prezydenta Ukrainy z urzędu przez postawienie w stan oskarżenia uważa się za przyjętą, jeżeli głosowało za nią co najmniej trzy czwarte deputowanych ludowych Ukrainy konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy. W ocenie przedstawicieli doktryny ukraińskiej decyzja Rady ma charakter uznaniowy (Savčín 2009, 722). Słuszny jednak wydaje się pogląd prezentowany w polskiej literaturze, że tak skomplikowana procedura ma walor ochronny, gdyż zabezpiecza przed nieprzeżywanymi i bezpodstawnymi oskarżeniami głowy państwa (Olechno 2009, 196).

Sprawozdanie Komisji Skrutacyjnej o wynikach głosowania jest wysłuchiwane na jawnym posiedzeniu plenarnym Rady Najwyższej Ukrainy z transmisją na żywo w radiu i telewizji.

Uchwała Rady Najwyższej Ukrainy w sprawie usunięcia Prezydenta Ukrainy z urzędu przez postawienie w stan oskarżenia wchodzi w życie z chwilą ogłoszenia o jej przyjęciu przez przewodniczącego sesji plenarnej Rady Najwyższej Ukrainy. Od chwili ogłoszenia przez przewodniczącego na posiedzeniu plenarnym Rady Najwyższej Ukrainy o przedterminowym wygaśnięciu mandatu Prezydenta Ukrainy w związku z usunięciem go z urzędu, do czasu objęcia urzędu przez nowo wybranego prezydenta jego obowiązki wykonuje Przewodniczący Rady Najwyższej Ukrainy zgodnie z postanowieniami art. 112 Konstytucji Ukrainy.

Przewodniczący Rady Najwyższej Ukrainy oficjalnie zawiadamia Prezydenta Ukrainy, Premiera Ukrainy, Przewodniczącego Sądu Konstytucyjnego Ukrainy, Przewodniczącego Sądu Najwyższego o odwołaniu Prezydenta Ukrainy z urzędu przez uchwałę Rady Najwyższej Ukrainy w drodze impeachmentu i niezwłocznie publikuje odpowiedni akt Rady za pośrednictwem środków masowego przekazu.

W przypadku niepodjęcia przez Radę Najwyższą Ukrainy uchwały w sprawie usunięcia Prezydenta Ukrainy z urzędu w drodze oskarżenia przewodniczący plenarnego posiedzenia Rady Najwyższej Ukrainy:

- 1) ogłasza zakończenie procedury impeachmentu i zarządza ogłoszenie tego faktu w dzienniku „Głos Ukrainy”;
- 2) ogłasza wygaśnięcie uprawnień STKŚ;
- 3) przeprasza na piśmie Prezydenta Ukrainy w imieniu Rady Najwyższej Ukrainy.

Należy dodać, że na każdym etapie postępowania dobrowolna rezygnacja Prezydenta Ukrainy, wobec którego wszczęto postępowanie w sprawie impeachmentu, jest podstawą do zakończenia postępowania w tej sprawie i skutkuje zamknięciem prowadzonych postępowań przed Sądem Konstytucyjnym Ukrainy i Sądem Najwyższym.

5. PODSUMOWANIE

Zgodnie z art. 105 *in fine* Konstytucji Ukrainy tytuł Prezydenta jest chroniony prawem i głowa państwa zachowuje go na zawsze, o ile nie została złożona z urzędu w trybie specjalnym. Dotąd zdarzyło się to raz. 22 lutego 2014 r. ówczesnemu prezydentowi Ukrainy Wiktorowi Janukowyczowi przedstawiono zarzut masowego łamania praw człowieka i zaniechania pełnienia obowiązków. Rada Najwyższa 328 głosami podjęła uchwałę o postawieniu głowy państwa w stan oskarżenia. Jednomyślnie przegłosowano odwołanie Janukowycza z pełnienia funkcji czwartego Prezydenta Ukrainy¹³. W następstwie Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła uchwałę pozbawiającą go prawa do tytułu Prezydenta państwa. Decyzję tę poparło w głosowaniu 281 deputowanych¹⁴. Należy się zgodzić z poglądem prezentowanym w polskiej literaturze prawniczej, że uchwała parlamentu ukraińskiego podjęta w 2014 r. dotycząca stwierdzenia niekonstytucyjnego usunięcia Prezydenta Ukrainy mogła być przeprowadzona w sposób niezgodny z przepisami ustawy zasadniczej, co może powodować jej wzruszalność (Kowalski 2017, 97–119; Gołębiowski 2018, 222).

Oceniając skuteczność opisywanej instytucji impeachmentu, wielu ukraińskich prawników słusznie uważa, że w pewnym sensie jest ona skuteczna nie jako środek do usunięcia głowy państwa z urzędu, ale jako czynnik hamujący w systemie kontroli i równowagi, środek wpływania przez parlament na głowę państwa (*Konstituciâ Ukraini. Naukovo-praktičnij komentar* 2021, 218b). Ponadto należy się zgodzić z poglądem, że rozbudowanie postępowania w trybie impeachmentu ma na celu wyeliminowanie nieuzasadnionych prób pociągnięcia do odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta w sytuacji głębokiego kryzysu politycznego pomiędzy władzą ustawodawczą a głową państwa (Gołębiowski 2018, 209).

Nie podzielam natomiast poglądu prezentowanego w polskiej doktrynie, że warto rozważyć rozszerzenie katalogu podmiotów uprawnionych do inicjowania działań zmierzających do wszczęcia konstytucyjnej procedury impeachmentu o grupę obywateli, której przysługiwałoby prawo inicjatywy ludowej (Gołębiowski 2018, 223). Wszak Prezydent Ukrainy, jak stanowi art. 102 Konstytucji, jest głową państwa i występuje w jego imieniu. Dlatego też, o ile w stosunku do organów przedstawicielskich taki postulat wydaje się uzasadniony (Domańska 2022, 189), o tyle w stosunku do głowy państwa nie.

Złożoność procedury, której celem jest pociągnięcie do odpowiedzialności głowy państwa, podkreśla szczególną pozycję prawnoustrojową prezydenta

¹³ Głosowanie odbyło się, gdy w mediach pojawiły się informacje o tym, że prezydent złożył rezygnację, a nawet nagrał wcześniej oświadczenie o rezygnacji, ale potem zmienił zdanie i opublikował wyzywające wideo, obiecując, że nie opuści Ukrainy ani nie zrezygnuje (<https://www.kyivpost.com/article/content/ukraine-politics/euromaidan-rallies-in-ukraine-feb-21-live-updates-337287.html>).

¹⁴ <https://tvn24.pl/swiat/janukowycz-nie-ma-prawa-do-tytulu-prezydenta-panstwa-ra512103>

w systemie konstytucyjnym danego państwa. Dostrzegamy to zarówno w porządku ukraińskim, jak i innych, modelowo odmiennych w tym zakresie, systemach konstytucyjnych. Niestety, jak słusznie oceniają tę regulację przedstawiciele ukraińskiej doktryny, procedura ta jest niemal niemożliwa w praktyce do zrealizowania¹⁵.

BIBLIOGRAFIA

- Batanova, Nataliâ M. 2011. „Konstytucijno-pravova vidpovidal'nist' âk garantiâ zabezpečenniâ derżawnogo suverenitetu Ukraïni”. *Ūridičnij Visnik* 3: 25–31.
- Cimbalistij, Taras. 2017. „Institut impičmentu v sistemii konstytucijno-pravovoi vidpovidal'nosti”. *Aktual'ni Problemi Pravoznavstva* 2(10): 51–55.
- Čušenko, Vitalij Ī. Īgor, Â. Zač'. 2007. *Konstytucijne pravo Ukraïni. Pidručnik*. Kiïv: LNU imeni Īvana Franka.
- Domańska, Aldona. 2022. „Instytucja recall – narzędzie demokracji czy zabawka w rękach opozycji?” *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 4(68): 181–191. <https://doi.org/10.15804/ppk.2022.04.14>
- Domańska, Aldona. Michał Domagała. Red. 2008. *Profesor Tadeusz Szymczak*. Łódź: Łódzkie Towarzystwo Naukowe.
- Dziemidok-Olszewska, Bożena. 2012. *Odpowiedzialność głowy państwa i rządu we współczesnych państwach europejskich*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Eckhardt, Krzysztof. Petro Steciuk. 2010. „Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Ukrainy”. W *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*. 348–354. Red. Sabina Grabowska, Radosław Grabowski. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Fedorenko, Vladyslav L. 2016. *Konstytucijne Pravo Ukraïni*. Kiïv.
- Golowko, S.G. Ī.P. Varava. 2021. „Teoriâ ta istoriâ derżavi i prava, miżnarodne pravo”. *Ūridičnij Visnik* 3(60). <https://doi.org/10.18372/2307-9061.60.15951>
- Gołębiowski, Marcin. 2018. „Odpowiedzialność konstytucyjna prezydenta Ukrainy”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 4(44): 206–224. <https://doi.org/10.15804/ppk.2018.04.12>
- Gołębiowski, Marcin. 2019. *Kompetencje Prezydenta Ukrainy wobec Rady Najwyższej*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Grabowska, Sabina. 2012. *Modele odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta we współczesnych państwach europejskich*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Hurtova, K. 2020. „Institut impičmentu Prezidenta v sistemii strimuvannâ i protivah: svitovij dosvid”. W *Šlâk uspihu i perspektivi rozvitku (do 26 ričnici zasnuvannâ Harkivs'kogo Nacional'nogo Universitetu Vnutrišnih Sprav)*. Red. D.V. Šviec', O.M. Bandurka, S.M. Gusarov ta in. Harkiv: HNUVS.
- Kolisnik, Viktor P. Ūrij G. Barabaš. 2008. *Konstytucijne pravo Ukraïni. Pidručnik*. Harkiv: Pravo.
- „Konstucijâ (Osnovnij Zakon) Ukrajins'koï Radâns'koï Socialističnoï Respubliki”. 1995. W *Konstucijâ nezależnoi Ukraïni*. Red. Sergij Golovatij, Leonid. Yuzkov. Kiïv: Ukr. Pravniča Fundaciâ.
- Konstucijâ Ukraïni. Naukovo-praktičnij komentar*. 2021. Kiïv.
- Konstucijne pravo. Pidručnik*. 2021. Kiïv. https://www.osce.org/files/f/documents/9/d/489959_0.pdf

¹⁵ W doktrynie ukraińskiej piszą o tym m.in.: Martyniuk 2008, 105–108; Krupoder, b.d.; Hurtova 2020, 165; Cimbalistij 2017, 54. W polskiej literaturze bardziej podkreśla się zaś funkcję ochronną tak skomplikowanej procedury niż niemożność jej zrealizowania, por. Grabowska 2012, 313.

- Kowalski, Grzegorz. 2017. „Pozbawienie władzy prezydenta Ukrainy przez parlament w 2014 r. (analiza konstytucyjna)”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 3(37): 97–119. <https://doi.org/10.15804/ppk.2017.03.04>
- Krivenko, Lidiâ. 2001. „Konstytucyjna vidpovidal’nist’ glavi deržavi”. *Viče* 10: 3–18.
- Krupoder, Dmitro. b.d. *Ponâtâ proceduri impičentu ta ii pravove reguluvannâ v Ukraïni*, <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/21167/1/ПОНЯТТЯ%20ПРОЦЕДУРИ%20ІМПІЧМЕНТУ%20ТА%20ЇЇ%20ПРАВОБЕ.pdf>
- Łytvyn, Vitalij. 2015. „Ewolucja instytucji prezydentury w politycznej historii Ukrainy: ustanowienie prezydentury, kompetencje, rola i miejsce prezydenta w systemie rządów”. *Politeja* 12: 25–62. https://doi.org/10.12797/Politeja.12.2015.34_1.02
- Martinuk, Roman S. 2008. „Institut impičentu v Ukraïni: vadi vitčiznânoï modeli”. *Pravo Ukraïni* 2.
- Olechno, Andrzej. 2009. *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnym organów Ukrainy (1996–2005)*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Pogorilko, Viktor. Vladyslav L. Fedorenko. 2006. *Konstytucyjne pravo Ukraïni. Akademičnij kurs*. T. 1. Kiïv.
- Safjan, Marek. Leszek Bosek. Red. 2016. *Konstytucja RP. T. 2: Komentarz do art. 87–243*. Warszawa: C.H. Beck.
- Šapoval, Volodimir M. 2005. *Sučasnij konstitucionalizm. Monografiâ*. Kiïv: Ūridična firma «Salkom».
- Savčîn, Mihajlo. 2009. *Konstytucyjne Pravo Ukraïni. Pidručnik*. Kiïv: Ministerstvo Osviti i Nauki Ukraïni.
- Sopilko, Irina M. Dmitro O. Bezzubov. Ūrij V. Korneev. Oleksij M. Mel’nik. 2017. *Naukovo-praktičnij komentar Konstytucii Ukraïni. Komentar*. Kiïv: TDUL.
- Sovgirâ, Ol’ga V. Nataliâ G. Šuklina. 2018. *Konstytucyjne Pravo Ukraïni. Povnij kurs*. Kiïv.
- Stec, Andrzej. 2014. *Pozycja ustrojowa Prezydenta w systemie Konstytucyjnym Ukrainy (1991–2012)*. L’viv: Wydawnictwo Kamenâr.
- Todika Ū.M. 2000. *Konstytucia Ukraïni: problemi teorii y praktiki. Monografiâ*. Harkiv: Fakt.
- Tacij, Vasilij Â. 2011. *Konstytucia Ukraïni. Naukovo-praktičnij komentar*. Harkiv.
- Zieliński, Eugeniusz. 2007. *System konstytucyjny Ukrainy*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

Akty prawne

- Konstytucia Ukraïni 28.06.1996 (Vidomosti Verchovnoi Rady Ukraïni (VVR) 1996 № 30 st. 141).
- Kriminal’nij Kodeks Ukraïni (Vidomosti Verhovnoï Rady Ukraïni (VVR) 2001 № 25–26 st. 131. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>).
- Kriminal’nij Procesual’nij Kodeks Ukraïni (Vidomosti Verkhovnoyi Rady (VVR) 2013 № 9–10, № 11–12, № 13 st. 88).
- Zakon Ukraïni. Pro Reglament Verhovnoï Rady Ukraïni (Vidomosti Verhovnoï Rady Ukraïni (VVR) 2010 № 14–15, № 16–17 st. 133. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1861-17#Text>).
- Zakon Ukraïni. Pro zapobigannâ korupcii (Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukraïni (VVR) 2014 № 49 st. 2056. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#n917>).
- Zakon Ukraïni. Pro osoblivu proceduru usunennâ Prezidenta Ukraïni z posta (impičment) (Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukraïni (VVR) 2019 № 40 st. 212. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/39-20#Text>).

Netografia

Janukowycz nie ma prawa do tytułu prezydenta państwa. <https://tvn24.pl/swiat/janukowycz-nie-ma-prawa-do-tytulu-prezydenta-panstwa-ra512103>

Parliament votes 328–0 to impeach Yanukovich on Feb. 22; sets May 25 for new election; Tymoshenko free (VIDEO). <https://www.kyivpost.com/article/content/ukraine-politics/euromaidan-rallies-in-ukraine-feb-21-live-updates-337287.html>

*Dariusz Górecki** <https://orcid.org/0000-0002-6133-5870>

WYBORY PARLAMENTARNE W POLSCE W 1935 I 1938 ROKU

Streszczenie. Artykuł zawiera zwięzłe omówienie problematyki wyborczej zawartej w konstytucji z 1935 r. i w obu ordynacjach wyborczych z 1935 r. do Sejmu i do Senatu, a także analizy wyników wyborów parlamentarnych przeprowadzonych w latach 1935 i 1938. Do niskiej frekwencji wyborczej w 1935 r. przyczyniło się zbojkotowanie wyborów przez ugrupowania opozycyjne. Natomiast w 1938 r. pomimo ogłoszenia bojkotu wyborów przez opozycję nastąpił wzrost frekwencji wyborczej do Sejmu o 21,2% i do Senatu o 7,6%. Spowodowane to było wzrostem napięcia międzynarodowego, przyłączeniem do Polski Śląska Zaolziańskiego, zmuszeniem Litwy do nawiązania stosunków dyplomatycznych, a także poprawą sytuacji gospodarczej w kraju i wzrostem inwestycji w okręgach przemysłowych. Ponadto w każdym społeczeństwie istnieje pewien ułamek wyborców powstrzymujących się od głosowania ze względu na brak zainteresowania życiem politycznym kraju.

Słowa kluczowe: wybory, Sejm, Senat, prezydent

PARLIAMENTARY ELECTIONS IN POLAND IN 1935 AND 1938

Abstract. The article contains a concise discussion of the election issues contained in the constitution of 1935 and in both the 1935 electoral ordinances to the Sejm and the Senate, as well as the analysis of the results of the parliamentary elections held in 1935 and 1938. The low voter turnout in 1935 was caused by the boycotting of the elections by the opposition groups. On the other hand, in 1938, despite the fact that the opposition had announced a boycott of the elections, the turnout in the elections to the Sejm increased by 21.2% and by 7.6% to the Senate. This was caused by an increase of international tension, the incorporation of Zaolzie Silesia into Poland, forcing Lithuania to establish diplomatic relations, as well as an improvement in the economic situation in the country and an increase in investments in industrial districts. Moreover, in every society there is a certain fraction of voters abstaining from voting due to a lack of interest in the political life of the country.

Keywords: elections, Sejm, Senate, president

Uregulowanie problematyki prawa wyborczego do Sejmu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 r.¹ charakteryzowało się dość znacznym stopniem zwięzłości. Konstytucja ustalała jedynie, że posłowie wybierani są w głosowaniu

* Uniwersytet Łódzki, professor emeritus, dariuszgorecki@poczta.onet.pl

¹ Dz.U. z 1935 r. Nr 30 poz. 227.

powszechnym, tajnym, równym i bezpośrednim (art. 32 ust. 1). Czynne prawo wyborcze powierzała obywatelom bez różnicy płci, mającym ukończone 24 lata oraz korzystającym w pełni z praw cywilnych i obywatelskich (art. 33 ust. 1). Natomiast bierne prawo wyborcze przysługiwało każdemu takiemu obywatelowi mającemu ukończone lat 30 (art. 33 ust. 2). Ustawowe rozwinięcie problematyki związanej z wyłanianiem składu izb ustawodawczych nastąpiło w ordynacji wyborczej do Sejmu z 8 lipca 1935 r. i ordynacji wyborczej do Senatu, z tej samej daty².

Obie ordynacje wyborcze wyrażały nową koncepcję prawa wyborczego jako funkcji społecznej wykonywanej w interesie przede wszystkim społeczeństwa, a nie wyborcy lub partii politycznych. Dla tej koncepcji pierwszorzędne znaczenie miały art. 7 i 9 Konstytucji. Stanowiły one, że uprawnienia do wpływania na sprawy publiczne mierzone być mają wartością wysiłku i zasług obywatela na rzecz dobra powszechnego, a także o dążeniu państwa do zespolenia wszystkich obywateli w harmonijnym współdziałaniu na rzecz dobra powszechnego. Prawo wyborcze miało być zatem „formą współdziałania obywateli w tworzeniu pewnych organów władzy państwowej (Sejm i Senat), a nie formą przeprowadzenia zorganizowanej walki politycznej o władzę” (Deryng 1936, 26).

Ograniczenie zasady powszechności prawa wyborczego w konstytucji kwietniowej w porównaniu z konstytucją marcową polegało na podniesieniu wieku wyborców dla prawa wybierania z 21 do 24 lat, natomiast dla prawa wybieralności z 25 do 30 lat. Rozwiązania takie były zgodne z dość powszechnymi postulatami zgłaszanymi w okresie prac nad konstytucją, powiązanych z krytyką postanowień konstytucji marcowej (Komarnicki 1937, 280–281; Rostworowski 1922, 52–53; Peretiatkowicz 1929, 16; 1935, 145; Orlewicz 1935, 45; Schorr 1936, 26). Decyzję o celowości podniesienia wieku wyborczego tłumaczono małą dojrzałością polityczną młodych osób, które wprawdzie osiągnęły pełen rozwój fizyczny, ale jeszcze nie psychiczny. Natomiast krytycznie do podniesienia cenzusu wieku odnieśli się przedstawiciele opozycji politycznej. Podkreślali, że pozbawiono prawa wyborczego najmłodsze roczniki pełnoletnich obywateli. Obliczono, że w ten sposób pozbawiono praw wyborczych co najmniej 10% dotychczas uprawnionych (Ajnenkiel 1975, 335).

Podniesienie wieku wyborców do lat 24 oznaczało wyłączenie z udziału w głosowaniu wojskowych powołanych do służby czynnej. Sprzyjać to miało zachowaniu karności w armii i wyłączeniu z niej polityki. Natomiast konstytucja przyznawała prawo głosowania oficerom i podoficerom, z wyjątkiem należących do zmobilizowanej części sił zbrojnych.

Ograniczeniem zasady powszechności była również delegacja konstytucyjna do określenia w ordynacji wyborczej kategorii osób pozbawionych prawa wybierania i wybieralności „z braku dostatecznych przymiotów moralnych lub

² Dz.U. z 1935 r. Nr 47 poz. 319 i 320.

umysłowych” (art. 33 ust. 3). Ordynacja wymieniała 10 kategorii obywateli pozbawionych prawa wyborczego do Sejmu. Zasada powszechności uległa też ograniczeniu w odniesieniu do biernego prawa wyborczego, podniesiono bowiem wiek kandydata na posła z 25 do 30 lat. W celu zapobieżenia ewentualnym nadużyciom wyborczym ordynacja pozbawiała pewne kategorie urzędników możliwości kandydowania w okręgach wyborczych, na obszarze których pełnili swe obowiązki.

Konstytucja kwietniowa nie ustalała liczebności Sejmu – tę kwestię (podobnie jak w Konstytucji marcowej) pozostawiono ordynacji wyborczej. Ordynacja zaś ustaliła liczbę posłów na 208 (dotychczas 444) oraz podzieliła obszar państwa na 104 okręgi wyborcze, w których wybierano po dwóch posłów. Konstytucja zrezygnowała z zasady proporcjonalności, natomiast ordynacja wprowadzała system większości względnej. Mandaty uzyskiwali ci dwaj kandydaci, którzy uzyskali najwięcej ważnie oddanych głosów, nie mniej jednak niż po 10 tys. Wprowadzony system dwumandatowy dawał w efekcie wyniki zbliżone do występujących w systemach jednomandatowych.

Ważnym elementem reformy prawa wyborczego w 1935 r. było wyeliminowanie pośrednictwa partii politycznych przy wysuwaniu kandydatów na posłów. Organami mającymi wyłączność w tej dziedzinie były bowiem zgromadzenia okręgowe. W ich skład wchodził delegaci samorządu terytorialnego, gospodarczego i organizacji zawodowych, a ponadto w okręgach liczących ponad 75 tys. ludności delegaci samorządu zawodowego, zrzeszeń technicznych i organizacji kobiecych, a także szkół akademickich, jeśli na obszarze okręgu znajdowała się taka szkoła. Ponadto w skład zgromadzenia okręgowego wchodził delegaci zgłoszeni po jednym przez co najmniej 500 wyborców. Przewodniczącym zgromadzenia był okręgowy komisarz wyborczy.

Zwolennicy takiego sposobu zgłaszania kandydatów podkreślali, że partie będą mogły jednak wprowadzać do zgromadzeń okręgowych swoich mężów zaufania (Znamierowski 1935, 106–107). Twórcy konstytucji akcentowali, że zamiast dotychczasowego ustalania list kandydatów na posłów przez nieliczne sztaby partyjne, od 1935 r. będzie się tym zajmowało około 14 tys. delegatów wybranych przez kilkaset tysięcy osób zajmujących odpowiedzialne stanowiska społeczne z racji posiadania u obywateli zaufania (Car, Podoski 1935, 37). W rzeczywistości jednak procedura wyłaniania kandydatów na posłów godziła w opozycję. Decydowała o tym przewaga liczebna w zgromadzeniach okręgowych przedstawicieli związanych z obozem rządzącym. Wprawdzie istniała możliwość wejścia w skład zgromadzenia z woli wyborców, lecz wymogi, jakimi była obarczona ta ewentualność (uwierzytelnianie podpisów, terminy zgłoszenia), czyniły ją technicznie trudną do zrealizowania (Bełcikowska 1935, 15). Utworzenie organów monopolizujących ustalanie kandydatów na posłów, jakimi były zgromadzenia okręgowe, było ograniczeniem prawa wybierania i wybieralności oraz pozostawało w sprzeczności z przyjętymi w konstytucji zasadami prawa wyborczego – powszechnością, bezpośredniością i równością (Komarnicki 1937, 289).

Postanowienia Konstytucji kwietniowej odnoszące się do sposobu wyłaniania Senatu były nadzwyczaj oszczędne. Ustawa zasadnicza określała jedynie, że Senat składa się z senatorów powołanych w 1/3 przez Prezydenta (co było jego prerogatywą), a w 2/3 wyłanianych w drodze wyborów. Prawo wyborcze do Senatu, nie mając żadnych ograniczeń w ustawie zasadniczej, mogło zatem być ustanawiane w sposób dowolny w drodze ustawy. Ordynacja wyborcza do Senatu utrzymała dotychczasowe cenzusy wieku (30 lat czynne i 40 lat bierne prawo wyborcze), zrezygnowała natomiast z zasady powszechności, równości, bezpośredniości i proporcjonalności prawa wyborczego. Zmniejszyła również liczebność Senatu ze 111 do 96, przy czym tylko 64 senatorów pochodziło z wyborów, a 32 powoływał prezydent.

Zdaniem twórców konstytucji Senat powinien reprezentować obywateli wyróżniających się zasługami w pracy na rzecz dobra powszechnego, znacznym stopniem zaufania w społeczeństwie bądź wykształceniem (Car, Podolski 1935, 91). W miejsce więc zasady powszechności nowa ordynacja wybór senatorów oparła na zasadzie elitarnej (Kumaniecki 1937, 113; Peretiatkowicz 1935, 154; Schorr 1936, 26; Orlewicz 1935, 64; Gdulewicz 1975, 81; Komarnicki 1937, 292). Prawo wybierania do Senatu mieli obywatele: z tytułu zasługi osobistej (odznaczeni wymienionymi orderami), z tytułu wykształcenia (którzy ukończyli szkołę wyższą lub jedną z wymienionych szkół oraz oficerowie), a także z tytułu zaufania (którzy piastowali wymienione stanowiska). Oryginalnym rozwiązaniem ordynacji wyborczej było to, że krąg osób posiadających bierne prawo wyborcze do Senatu był szerszy niż krąg osób dysponujących prawem czynnym (musiały one posiadać czynne prawo wyborcze do Sejmu i mieć ukończone 40 lat).

Ograniczeniem demokratyczności prawa wyborczego było porzucenie zasady bezpośredniości i wprowadzenie dwustopniowości wyborów. Obywatele dysponujący czynnym prawem wyborczym do Senatu wybierali delegatów do wojewódzkich kolegiów wyborczych, które z kolei wybierały przypadającą na dane województwo liczbę senatorów. Wybory delegatów odbywały się w obwodach wyborczych jednego dnia w całym państwie. Szczegóły regulowało Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lipca 1935 r. o spisach wyborców do Senatu³.

Senatorów powoływały wojewódzkie kolegia wyborcze w pierwszą niedzielę po wyborach do Sejmu. Postępowanie wyborcze w wojewódzkich kolegiach wyborczych było dwuetapowe. Najpierw kolegium wyłaniało ze swego grona komisję główną, której zadaniem było ułożenie listy kandydatów na senatorów. Drugim etapem były wybory senatorów. Głosowanie odbywało się tylko wówczas, gdy liczba kandydatów była wyższa od liczby mandatów przypadających na dane województwo. W przeciwnym razie zgłoszeni kandydaci uważani byli za wybranych. W tym samym trybie byli wybierani zastępcy senatorów, którzy

³ Dz.U. z 1935 r. Nr 48 poz. 326.

byli ewentualnymi następcami w Senacie, w razie wygaśnięcia mandatu lub utraty mandatu przez senatora wybranego w tym samym kolegium wyborczym.

W roku 1935 przypadał koniec IV kadencji izb ustawodawczych. Ze względu na konieczność przeprowadzenia wyborów Rada Ministrów podjęła w dniu 15 lipca 1935 r. uchwałę w sprawie dodatkowego kredytu w budżecie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Uchwała ta podwyższyła kredyt w budżecie tego resortu na okres od 1 kwietnia 1935 r. do 31 marca 1936 r. w wydatkach nadzwyczajnych o sumę 2 mln zł na pokrycie kosztów związanych z przeprowadzeniem wyborów do Sejmu i Senatu. Ponieważ budżet Ministerstwa Spraw Wewnętrznych nie przewidywał kredytów na ten cel, zaistniała potrzeba uzyskania kredytu dodatkowego, który planowano pokryć oszczędnościami uzyskanymi ze zmniejszenia wydatków administracji państwowej na okres 1935/1936. Kwota kredytu dodatkowego zbliżona była do wydatków poniesionych na ten cel w poprzednich wyborach. W okresie 1927/1928 koszty te wynosiły 1 854 742,20 zł, a w okresie 1930/1931 – 1 923 821,53 zł (Archiwum Akt Nowych (AAN), Prezydium Rady Ministrów, t. 78, s. 507–508). Warto też zaznaczyć, że mimo ograniczenia liczby wyborców ordynacje wyborcze z 1935 r. przewidywały w porównaniu z ordynacjami z 1922 r. nowe wydatki oraz zwiększenie kosztów organizacyjnych.

W dniu 15 lipca 1935 r. prezydent wydał dwa zarządzenia: o wyborach do Sejmu – wyznaczając je na 8 września 1935 r., oraz o wyborach do Senatu – wyznaczając wojewódzkim kolegiom wyborczym termin powołania senatorów w dniu 15 września, a także sobie – do 27 września 1935 r.⁴ Obie ordynacje wyborcze były tak skonstruowane, że gwarantowały ekipie rządzącej wybór do izb ustawodawczych osób jej przychylnych. Jest zrozumiałe, że faktyczne pozbawienie opozycji możliwości zdobycia reprezentacji w parlamencie czyniło dla niej udział w wyborach bezprzedmiotowym. Nic więc dziwnego, że protestując przeciwko postanowieniom nowych ordynacji wyborczych, organizacje opozycyjne ogłosiły bojkot wyborów. Powstrzymanie się od udziału w wyborach zgłosiły 22 partie polityczne oraz 2 organizacje związkowe. Natomiast za udziałem w wyborach wypowiedziało się 19 partii politycznych oraz 6 organizacji związkowych (Bełcikowska 1935, 64–165; AAN, Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem (BBWR), sygn. 26, s. 2–3).

Liczba ugrupowań politycznych głoszących bojkot wyborów do izb ustawodawczych była nie tylko większa od liczby stronnictw popierających wybory, lecz przede wszystkim były to partie silniejsze, zrzeszające większą liczbę członków. Obóz rządzący czynił więc starania zmierzające do ograniczenia skuteczności działań opozycji (Bełcikowska 1935, 79–84; Ajnenkiel 1980, 461–462). Zabiegi te doprowadziły do poparcia akcji wyborczej przez niektóre organizacje, chociaż czasem uczyniły to tylko nieznaczoną większością głosów (np. Związek Związków Zawodowych).

⁴ Dz.U. z 1935 r. Nr 49 poz. 327 i 328.

Rozpisanie wyborów do izb ustawodawczych z jednej strony skonsolidowało opozycję wobec hasła bojkotu wyborów, z drugiej zaś, zwłaszcza wobec sła-
bości terenowych ogniw Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem, ujawniło
ambicje polityczne lokalnych organów administracji cywilnej i wojskowej. Bez-
pośrednio prowadziło to w łonie obozu sanacyjnego do ostrej walki o mandaty.
Premier Walery Sławek bardzo aktywnie włączył się w kampanię wyborczą
(zdaniem niektórych nawet ze szkodą dla prac rządowych) – osobiście nadzoro-
wał układanie list kandydatów oraz uśmierzał konflikty powstające w związku
z zaistniałą sytuacją. Do niego, jako prezesa BBWR, napływały z różnych re-
jonów państwa odwołania i prośby o interwencje. Niepopularność wystawio-
nych kandydatów, często niewyróżniających się pracą społeczną, zgłaszały mu
np. Sekretariaty Wojewódzkie BBWR w Tarnopolu, Brześciu n. Bugiem, Stani-
sławowie czy Oddział w Stryju Związku Legionistów Polskich (AAN, BBWR,
sygn. 40, s. 6, 22, 33–36, 43–47).

Na ręce premiera napływały też raporty indywidualne. Wiele sygnałów z te-
renu świadczyło o tym, że kampania wyborcza prowadziła do zaostrzenia kon-
fliktów wewnątrz obozu prorządowego. Sławek zabiegał o to, by wyeliminować
z kampanii wyborczej elementy agitacji, co nawet wśród jego zwolenników trakto-
wane było jako jedno z jego dziwactw (Chojnowski 1986, 239). O tym, że premier
serio traktował hasło „wyborów bez propagandy”, świadczyć może fakt wydania
przez niego w dniu 5 września 1935 r. ulotki, w której protestował przeciwko
odezwie wydanej przez Związek Stowarzyszeń Przyjaciół Wielkiej Warszawy,
w której agitowano, by w V okręgu wyborczym w Warszawie głosować na Wale-
rego Sławka i ppłk. Feliksa Kamińskiego: „uważałbym za nieprzyzwoite i niedo-
puszczalne dla siebie dawanie zgody i tym samym współdziałanie w chwaleniu
siebie dla uzyskania większych szans w przeciwstawieniu do innych kandydatów.
Powiedziałem publicznie, że agitację przedwyborczą uważam za złą i zdania swe-
go nie zmieniłem” (AAN, BBWR, sygn. 37, s. 6). Następnego dnia treść tej ulotki
podały „Gazeta Polska” i „Kurier Poranny”. Tego samego dnia Związek Stowarzy-
szeń Przyjaciół Wielkiej Warszawy powiadomił premiera, że ich ulotka rozsyłana
była listownie w zamkniętych kopertach do pewnej grupy wyborców, lecz wobec
jego i Kamińskiego stanowiska do akcji wyborczej wstrzymano dalsze rozsyłanie
listów (AAN, BBWR, sygn. 39, s. 82–83).

Przebieg zgromadzeń okręgowych wskazywał na narzucanie wygodnych
rządowi kandydatów na posłów, zwłaszcza na wschodzie kraju (Ajnenkiel 1980,
463). Nowe ordynacje wyborcze wydatnie ograniczyły liczbę uprawnionych
do głosowania. O ile w 1930 r. było to 15,8 mln wyborców do Sejmu, o tyle
według dotychczasowego prawa wyborczego, uwzględniając przyrost naturalny
ludności, byłoby ich około 18 mln. Odjęcie osób w wieku 21–24 lat powodowało
zmniejszenie liczby uprawnionych do głosowania do ok. 16,3 mln. Przy wyborach
do Senatu ograniczenie liczby wyborców było zdecydowanie bardziej drastyczne:
w 1930 r. było ich około 11 mln (według dotychczasowej ordynacji wyborczej

w 1935 r. byłoby ich około 13 mln), natomiast nowa ordynacja przyznawała prawo do głosowania zaledwie 267 tys. obywateli (Bełcikowska 1935, 19; *Mały Rocznik Statystyczny* 1939, 355).

Wybory do Sejmu odbyły się 8 września 1935 r. Liczba głosów oddanych była wyższa od połowy głosów, jakie padły na wszystkich kandydatów. Spowodowane to było częściowo unieważnieniem pewnej liczby głosów, a częściowo oddaniem przez niektórych wyborców tylko głosu na jednego z kandydatów. Można więc przyjąć, że połowa głosów oddanych w okręgu na wszystkich kandydatów w przybliżeniu odpowiadała liczbie osób biorących udział w wyborach (Piekałkiewicz 1936, 65). Ogółem złożono około 7 504 000 głosów, w tym około 7 060 000 głosów ważnych. Frekwencja wyborcza była niska – udział w głosowaniu wzięło 45,9% uprawnionych. Najwięcej na Śląsku – 75,7% i w województwach wschodnich – 59% (poleskie 67,9%, wołyńskie 64,9%), najmniej w województwach centralnych – 39% (w samej Warszawie 29,4%) (Czapliński 1984, 119; Jędruszczak 1963, 59–60).

O wysokiej liczbie głosów oddanych na obóz rządzący w województwach wschodnich zadecydował nie tylko policyjny nacisk na mieszkańców tych obszarów, lecz zapewne i apel metropolity Kościoła prawosławnego w Polsce Dionizego (Konstanty Waledyński) o czynny udział w wyborach do izb ustawodawczych (Bełcikowska 1935, 148).

Z pewnością niska frekwencja wyborcza (zdecydowanie niższa od frekwencji w poprzednich wyborach: 1922 r. – 67,3%, 1928 r. – 78,3%, 1930 r. – 74,8%) była następstwem ogłoszonego przez stronnictwa opozycyjne bojkotu wyborów. Wprawdzie przy każdych wyborach pewna liczba wyborców nie bierze udziału w głosowaniu, to jednak zwiększenie się odsetka niegłosujących o 28,9% w porównaniu do wyborów z 1930 r. świadczyło o propagandowej porażce obozu sanacyjnego. Natomiast wyniki wyborów, wygranych niemal w całości przez BBWR, wskazywały, że zasięg wpływów obozu rządzącego nie tylko nie uległ pomniejszeniu, lecz nawet nieznacznie wzrósł, głównie dzięki nowemu prawu wyborczemu i ostrej walce politycznej. W 1933 r. na BBWR oddano 33% głosów, w 1935 r. wzrost ich liczby wyniósł ok. 12%.

Wybory do Senatu były dwustopniowe. W dniu 25 sierpnia 1935 r. wybierano delegatów do wojewódzkich kolegiów wyborczych. Na 267 tys. uprawnionych do głosowania udział w wyborach wzięło 167 tys. obywateli. Frekwencja wyborcza była więc znacznie wyższa niż przy wyborach do Sejmu i wynosiła 62,4%. Druga faza wyborów do Senatu miała miejsce 15 września 1935 r. W tym dniu wojewódzkie kolegia wyborcze zebrały się w celu wyboru senatorów. Wyboru dokonało 2557 obywateli na 2577 uprawnionych – stosunek głosujących do uprawnionych wynosił więc 99,2% (*Mały Rocznik Statystyczny* 1939, 355). Jak wynika z meldunków składanych przez urzędy wojewódzkie, spokój i porządek publiczny na zebraniach wojewódzkich kolegiów wyborczych nigdzie nie został zakłócony, chociaż i tu (np. w Poznaniu) czynniki administracyjne oddziaływały

na elektorów w celu oddawania głosów na upatrzonych kandydatów do Senatu (AAN, BBWR, sygn. 40, s. 59).

Wybrany w 1935 r. Sejm liczył nie 208, lecz tylko 205 posłów. Spowodowane to było nieobsadzeniem po jednym mandacie w dwóch łódzkich okręgach wyborczych (nr 15 i 16). W każdym z tych okręgów tylko jeden kandydat otrzymał ponad 10 tys. głosów. Ponadto jednego mandatu w Warszawie (okręg nr 2) nie obsadzono wskutek śmierci w dniu 5 października 1935 r. posła Wacława Wiślickiego.

W obu izbach ustawodawczych najwięcej było parlamentarzystów posiadających wykształcenie wyższe. Stopień wykształcenia w Sejmie przedstawiał się następująco: wykształcenie wyższe miało 105 posłów, średnie 73, a niższe 27. W Senacie proporcje między tymi grupami przedstawiały się podobnie: wykształcenie wyższe miało 71 senatorów, średnie 17, a niższe 8. Spośród zawodów najliczniej reprezentowanymi w izbach ustawodawczych byli rolnicy (70 w Sejmie i 22 w Senacie) oraz urzędnicy samorządowi (odpowiednio: 23 i 14) (Zieleniewski (Scriptor) 1936, 89, 90, 96, 122, 123). Warto jednak zwrócić uwagę, że pojęcie „rolnik” obejmowało zarówno chłopów, jak i większych właścicieli ziemskich.

Wyłonione w 1935 r. izby ustawodawcze znacznie różniły się od poprzednich nie tylko liczebnością, lecz przede wszystkim składem politycznym. Wobec zbojkotowania wyborów przez opozycję w izbach znaleźli się ludzie związani z obozem rządzącym, w większości zwolennicy Walerego Sławka (np. Marszałek Sejmu Stanisław Car i Marszałek Senatu Aleksander Prystor). Od 1935 r. ranga parlamentu w Polsce zmalała. Było to nie tylko następstwem postanowień Konstytucji kwietniowej, ale także wynikiem przeprowadzonych w tym roku wyborów. W literaturze przedmiotu można jednak napotkać różne oceny jego działalności – od bardzo krytycznych do uznających jego samodzielność. Gwiżdż (1959, 70): „Sejm powołany w 1935 r. nie był już właściwie izbą parlamentarną w ścisłym tego słowa znaczeniu. (...) Sejm zaś tylko aprobował i potakiwał, stanowiąc jedynie swoistą «ozdobę» życia politycznego”. Inaczej Ajnenkiel (1982, 338): izby ustawodawcze „nie stały się aż do roku 1938 zespołami posłusznie akceptującymi i oklaskującymi każde posunięcie rządzącej ekipy”. Podobnie Czapliński (1984, 120), negując poważniejszą rolę Sejmu, dostrzegał zasiadanie w nim jednostek niezgadających się z polityką rządu i domagających się demokratyzacji i liberalizacji).

W 1935 r. nastąpiły w życiu politycznym państwa niezmiernie ważne wydarzenia: zmiana konstytucji, śmierć Józefa Piłsudskiego – rzeczywistego przywódcy kraju oraz zmiany personalne w naczelnych organach państwowych: rządzie, Sejmie, Senacie i siłach zbrojnych. Z odejściem Marszałka zabrakło autorytetu jednoczącego różne ugrupowania w łonie sanacji. Rozpoczął się okres rywalizacji między piłsudczykami. W łonie sanacji istniały trzy ugrupowania polityczne. Grupa skupiona wokół premiera Walerego Sławka (tzw. „pułkownicy”) była najstarszą i początkowo najsilniejszą. Tworzyli ją czołowi piłsudczycy, którzy przeszli z wojska do działalności politycznej. Pozostałe dwie grupy, skupione wokół

prezydenta Ignacego Mościckiego („zamkowa”) i wokół gen. Edwarda Rydza-Śmigłego („generalska”), dopiero nabierały znaczenia i w początkowym okresie współdziałały w eliminowaniu wpływów „pułkowników” (szerzej o wewnętrznej walce w łonie sanacji zob. Górecki 1992, 102–108; 1995, 149–182).

Po zebraniu się w październiku 1935 r. izb ustawodawczych Sławek zgłosił ustąpienie gabinetu. Powszechnie spodziewano się dalszego powierzenia mu tej funkcji. Prezydent powołał jednak rząd Mariana Zyndrama-Kościałkowskiego, co było sukcesem grupy „zamkowej”. Prezydent uczynił to bez porozumienia się z Rydzem-Śmigłym. Następstwem takiej sytuacji było zwalczanie rządu na forum parlamentu nie tylko przez zwolenników Sławka, lecz także Rydza-Śmigłego. Ostatecznie doprowadziło to do powołania nowego rządu, Felicjana Sławoja Składkowskiego, co było wynikiem kompromisu między prezydentem a generalnym inspektorem i w gruncie rzeczy stanowiło porażkę grupy „zamkowej”. Gdy 18 czerwca 1938 r. zmarł Stanisław Car i nowym Marszałkiem Sejmu został wybrany Walery Sławek, dla jego politycznych przeciwników stało się oczywiste, że dalsza działalność Sejmu pod jego przewodnictwem jest nie do przyjęcia. Dlatego 13 września prezydent rozwiązał obie izby ustawodawcze (Naworski 1979, 132; Turlejska 1962, 12). Odmienny pogląd na przyczynę rozwiązania izb ustawodawczych prezentują Ewa Gdulewicz i Andrzej Gwiżdż. Ich zdaniem zadecydował o tym brak więzi między niedemokratycznie wybranymi izbami ustawodawczymi a społeczeństwem. Tezie tej jednak przeczy fakt wybrania nowych izb na podstawie tych samych co poprzednio ordynacji wyborczych (Gdulewicz, Gwiżdż, Witkowski 1990, 207).

Rozwiązanie izb ustawodawczych przed upływem kadencji oznaczało konieczność przeprowadzenia do nich wyborów jesienią 1938 r. Rok 1938 przyniósł wzrost napięcia międzynarodowego. Sprzyjało to konsolidacji społeczeństwa polskiego wokół osoby generalnego inspektora sił zbrojnych. I jakkolwiek dziś, z perspektywy czasu, można różnie oceniać poczynania polskiej dyplomacji w tym okresie, to jednak ówczesnie jawiły się one na ogół jako zdecydowanie korzystne. Wzmacniało to dodatkowo pozycję ekipy rządzącej w państwie i nie zachęcało jej do szukania porozumienia z opozycją. Ten brak podejmowania prób utworzenia rządu koalicyjnego tłumaczył później premier Składkowski niechętnym stanowiskiem opozycji wobec sanacji oraz tymczasowością swego gabinetu (Składkowski 1964, 242). Stanowiska tego nie podzielali wszyscy piłsudczycy – np. gen. Kazimierz Sosnkowski jesienią 1938 r. domagał się stworzenia „szerszej bazy społecznej dla kierowania narodem i państwem” (Sosnkowski 1966, XVII).

Pomimo czynienia pewnych gestów pod adresem opozycji przez przedstawicieli grona skupionego wokół prezydenta Mościckiego, ta postanowiła nie brać udziału w wyborach. Nawet Rada Naczelna piłsudczykowskiego Związku Związków Zawodowych w uchwale z 3 października 1938 r., mimo powitania z uznaniem rozwiązania izb ustawodawczych (jako wyłonionych wbrew woli świata pracy), ze względu na obowiązujące nadal ordynacje wyborcze z 1935 r.

zapowiedziała bojkot wyborów (AAN, Archiwum Z. i J. Moraczewskich, sygn. 71/I-134, s. 89). Działacz ZZZ, były premier Jędrzej Moraczewski, konsekwentnie domagał się przywrócenia demokratycznych ordynacji wyborczych, ponieważ w wyborach przeprowadzonych na gruncie ordynacji z 1935 r. „władza administracyjna wyręcza ogół ludności w wykonywaniu tego prawa” (Moraczewski 1938, 42).

Potrzebę zmiany ordynacji wyborczych dostrzegali także przedstawiciele ekipy rządzącej. Zwolennicy prezydenta lansowali nawet hasło: „zapamiętaj cztery słowa: Sejm to ordynacja nowa” (Grzybowski 1977, 131). W okresie kampanii wyborczej niektórzy bliscy współpracownicy głowy państwa (np. Eugeniusz Kwiatkowski, Marian Zyndram-Kościałkowski, Juliusz Poniatowski, Wojciech Świątosławski) czynili nieśmiałe próby zbliżenia się do opozycji, zwłaszcza ludowców (Ajnenkiel 1968, 126). Celowość zmiany prawa wyborczego dostrzegali też zwolennicy Rydza-Śmigłego. W 1938 r. Bogusław Miedziński pisał, że w społeczeństwie nie jest obecnie sporną kwestią konstytucja, lecz problem powoływania przedstawicielstwa narodowego. Dostrzegał przy tym zalety konstytucji, która pozostawiała ustawodawstwu zwykłemu duży margines swobody na uregulowanie tego zagadnienia (Miedziński 1938, 29). Odmienne natomiast było stanowisko lewicowej opozycji antysanacyjnej. Podkreślała ona nie tylko konieczność zmiany ordynacji wyborczych, ale także systemu, aby w ten sposób zapobiec fałszerstwom wyborczym (Barlicki 1964, 289).

W okresie kampanii wyborczej szczególnie ostro dał o sobie znać konflikt w łonie sanacji między zwolennikami Sławka a ekipą rządzącą. Ta ostatnia uważała bowiem, że jest to chwila, w której należy się ostatecznie rozprawić z własną opozycją. Dlatego przemawiając na zebraniu przedwyborczym 23 października 1938 r. w Kaliszu, premier Składkowski przedstawił się jako demokrata walczący o nową ordynację wyborczą. Jego zdaniem izby ustawodawcze dlatego właśnie zostały rozwiązane, że nie dawały nadziei, iż zajmą się tą kwestią. Akcentował też, że zmiana ustaw wyborczych „to wielki krok naprzód w kierunku dopuszczenia szerokich mas ludności do życia politycznego Polski, a więc do decydowania o losach naszego państwa” (Składkowski 1938, 3). To demagogiczne przemówienie dalekie było od rzeczywistości. W szczególności jako premier nie zrobił on nic w kierunku zmiany ordynacji wyborczych. Rząd nie opracował takiego projektu ustawodawczego i nie wniósł go do Sejmu. Twierdzenie zatem, że parlament nie rokował nadziei na uchwalenie takiego projektu, było gołosłowne. Cała natomiast działalność Składkowskiego jako premiera i ministra spraw wewnętrznych wskazywała, że to właśnie on był jak najdalej od dopuszczenia „szerokich mas ludności” do wpływu na losy kraju. Zwłaszcza zwalczanie antypaństwowej agitacji komunistycznej stanowiło jedną z podstawowych jego trosk (Adamczyk 2001, 238).

Zasadniczo odmienną koncepcję prowadzenia kampanii wyborczej przyjął Sławek – jawił się w niej jako prawdziwy obrońca praw Sejmu. W poufnym dokumencie *Ocena sytuacji* skierowanym do przyjaciół Sławek decyzje prezydenta

o rozwiązaniu Sejmu i Senatu wyjaśniał motywami „czysto personalnymi”. Jednocześnie przewidywał, że wybory mogą spowodować „przemiany ustrojowe w kierunku albo dyktatury, albo niekontrolowanych rządów biurokratyczno-policyjnych” (Jaruzelski 1983, 373). Toteż w kampanii wyborczej przeciwstawiał się tendencjom totalitarnym. W ulotkach skierowanych do wyborców V okręgu w Warszawie, w którym kandydował, był przedstawiany jako dążący do tego, „by Sejm stał się istotnym i niezależnym przedstawicielstwem opinii społeczeństwa”. Podobnie przedstawiony był w innej ulotce: „walka z Walerym Sławkiem w Warszawie i gen. Lucjanem Żeligowskim w Wilnie ma w istocie inną przyczynę: chodzi o niedopuszczenie do Sejmu niezależnej myśli i krytyki” (AAN, Obóz Zjednoczenia Narodowego, sygn. 77, s. 2 i 23). Dostrzegając realne niebezpieczeństwo dla siebie w razie sukcesu wyborczego zwolenników Sławka, jego przeciwnicy polityczni znajdujący się u władzy nie ograniczali się tylko do wystąpień publicznych, lecz zaangażowali do walki z nim administrację i policję – przetrzymywano w druku życiorysy Sławka, a później, po ich ukazaniu się, zorganizowane bojówki rabowały je na mieście. Przeglądając się stosunkowi administracji państwowej do procesu wyborczego w II Rzeczypospolitej, nie sposób nie dostrzec ewolucji, jaką ona przeszła – poczynając od apolityczności i bezstronności, przez zaangażowanie w cuda nad urną, aż po działania o charakterze represyjnym (Mierzwa 2020, 726).

Wybory do Sejmu odbyły się 6 listopada 1938 r. Pomimo zapowiadanego bojkotu przez partie opozycyjne frekwencja nie była najgorsza. Uprawnionych do głosowania było 17 626 tys., ogółem złożono kart wyborczych 11 826 tys., w tym ważnych 11 324 tys. Głosów ważnych oddano 19 010 tys. (wyborca mógł na jednej karcie oddać dwa głosy na dwóch kandydatów, mógł jednak z tego nie skorzystać i głosować tylko na jednego kandydata). Udział w głosowaniu wzięło 67,1% uprawnionych (wobec 45,9% w 1935 r.). Natomiast przy wyborach do Senatu na 339 tys. uprawnionych do wybierania delegatów do wojewódzkich kolegiów wyborczych udział w wyborach wzięło 237 tys. obywateli, tj. 70% uprawnionych. W drugiej turze wyborów 3009 delegatów na 3032 uprawnionych dokonało wyboru senatorów. W tej turze stosunek głosujących do uprawnionych był identyczny jak w 1935 r. i wyniósł 99,2% (*Mały Rocznik Statystyczny* 1939, 355). Podobnie jak w 1935 r., najwyższa frekwencja wyborcza była w województwie śląskim i w województwach wschodnich (tarnopolskie 82,6%), najniższa zaś tym razem w województwie krakowskim (47,8%) i w Warszawie (54,7%). Szczególnie żywy nastrój wyborczy panował w województwie śląskim, w którym frekwencja wyborcza sięgała 83,4% (AAN, Biuro Sejmu, sygn. 75, s. 111).

Na wzrost frekwencji wyborczej do Sejmu o 21,2% i o 7,6% do Senatu (pierwsza tura) w porównaniu z 1935 r., pomimo ogłoszenia bojkotu wyborów przez opozycję, wpłynęło wiele czynników. Do najważniejszych można zaliczyć: w polityce zagranicznej – wzrost napięcia międzynarodowego, przyłączenie Śląska Zaolziańskiego do Polski i nawiązanie stosunków dyplomatycznych z Litwą; w stosunkach wewnętrznych zaś – poprawę sytuacji gospodarczej, zaawansowanie inwestycji

w Centralnym, Warszawskim i Śląskim Okręgu Przemysłowym oraz obietnicę zmiany ordynacji wyborczych (Ajnenkiel 1975, 383; 1968, 126; Makowski 1979, 259).

Oprócz senatorów wyłanianych w drodze wyborów w skład izby wyższej wchodził także senatorowie powoływani przez prezydenta. Wprowadzenie do Senatu mężów zaufania głowy państwa wskazywało na zamiśl ustawodawcy podniesienia rangi Senatu wobec Sejmu (Znamierowski 1935, 70). Przy ustalaniu senatorów z nominacji prezydent miał pełną swobodę i mógł w ten sposób korygować wyniki wyborów. Dzięki temu w Senacie znalazło się kilku przedstawicieli o poglądach bardziej radykalnych – antyendekkich i antyklerykalnych, np. prof. Mieczysław Michałowicz i Regina Fleszarowa (Ajnenkiel 1968, 123). Ta grupa senatorów była więc w pewnym sensie przeciwważą dla senatorów popierających Rydza-Śmigłego.

Zarówno wybory z 1935, jak i 1938 r. nie były ani parodią, ani fikcją, chociaż tak właśnie zdarzało się je czasem w literaturze określać. Przeciwnie, poprzez szczególny nacisk na frekwencję miały one charakter plebiscytowy, dając tym samym w przybliżeniu obraz układu sił w społeczeństwie (Jaruzelski 1983, 370). W dniu 19 marca 1938 r. Składkowski wydał okólnik wzywający wszystkich urzędników administracji państwowej do zaangażowania się w wyborach – mieli wypełnić swój obowiązek wobec państwa i wziąć w nich czynny udział (Kozyra 2009, 561–563). Należy przy tym pamiętać, że w każdym społeczeństwie istnieje pewien ułamek wyborców powstrzymujących się od głosowania ze względu na brak zainteresowania życiem politycznym kraju. Ostatecznie w Sejmie znalazło się 182 Polaków, 18 Ukraińców, 5 Żydów oraz po jednym Białorusinie i Rosjaninie.

Wyniki wyborów strona rządowa ogłosiła jako swój sukces. Trudno jest precyzyjnie stwierdzić, w jakim stopniu przyczyniły się do niego działania administracji państwowej i policji. Nie ulega wszakże wątpliwości, że nadużycia wyborcze miały miejsce. Wskazuje na to lektura zarówno protestów przeciwko wyborom, jak i sprzeciwów na te protesty, np. protest przeciwko wyborom w okręgu nr 47 (Wilno) zarzucał nadużycia w 43 obwodach tego okręgu (AAN, Biuro Sejmu, sygn. 129, s. 2–231). W wyniku wyborów około 80% mandatów w obu izbach ustawodawczych uzyskali członkowie OZN. Zaowocowało to odnowieniem składu izb – około 66%, tj. prawie 2/3 ogólnej liczby posłów, uzyskało mandat po raz pierwszy. Wszyscy zwolennicy Sławka zostali utraceni. Wyjątkiem był tu gen. Żeligowski, który uzyskał więcej głosów od samego szefa OZN gen. Stanisława Skwarczyńskiego (obaj kandydowali w Wilnie). Ponieważ Żeligowski był najstarszym posłem, przeto można było się spodziewać, że przypadnie mu zaszczyt otwarcia sesji. Tymczasem zadanie to prezydent przydzielił szefowi OZN. Marszałkiem Sejmu został Wacław Makowski (ponieważ nie miał kontrkandydata, więc głosowania nie przeprowadzono), a Marszałkiem Senatu Bogusław Miedziński (kontrkandydatem był Aleksander Prystor). Skład Sejmu nie odzwierciedlał faktycznego układu sił politycznych, bardziej demokratyczne wybory samorządowe ukazały bowiem wyraźnie swoje opozycyjne oblicze (Czapliński 1984).

BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk, Arkadiusz. 2001. *General dywizji Sławoj Felicjan Składkowski*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Ajnenkiel, Andrzej. 1968. *Sejmy i konstytucje w Polsce 1918–1938*. Warszawa: Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych.
- Ajnenkiel, Andrzej. 1975. *Parlamentaryzm II Rzeczypospolitej*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Ajnenkiel, Andrzej. 1980. *Polska po przewrocie majowym. Zarys dziejów politycznych Polski 1926–1939*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Ajnenkiel, Andrzej. 1982. *Polskie konstytucje*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Barlicki, Norbert. 1964. *Wybór przemówień i artykułów z lat 1918–1939*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Bełcikowska, Alicja. 1935. *Partie polityczne i związki zawodowe w Polsce wobec wyborów do Sejmu i Senatu w 1935 r.* Warszawa: Awangarda. Towarzystwo Międzynarodowego Handlu Książką Polską.
- Car, Stanisław. Bohdan Podoski. 1935. *Ordynacje wyborcze do Sejmu i Senatu*. Warszawa: Księgarnia Powszechna.
- Chojnowski, Andrzej. 1986. *Piłsudczycy u władzy. Dzieje Bezpartyjnego Bloku Współpracy z Rządem*. Wrocław: Ossolineum.
- Czapliński, Władysław. 1984. *Dzieje sejmu polskiego do roku 1939*. Kraków–Wrocław: Wydawnictwo Literackie.
- Deryng, Antoni. 1936. „Zasady nowej ordynacji wyborczej do Sejmu i Senatu”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1: 22–32.
- Gdulewicz, Ewa. 1975. „Niektóre koncepcje ustroju politycznego w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 23 kwietnia 1935”. *Państwo i Prawo* 3: 71–82.
- Gdulewicz, Ewa. Andrzej Gwiżdż. Zbigniew Witkowski. 1990. „Konstytucja Rzeczypospolitej z 1935 r.” W *Konstytucje Polski*. T. 2. 141–216. Red. Marian Kallas. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Górecki, Dariusz. 1992. „Pozycja ustrojowo-prawna generalnego inspektora sił zbrojnych w Polsce w latach 1935–1939”. *Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica* 51: 95–110.
- Górecki, Dariusz. 1995. *Pozycja ustrojowo-prawna Prezydenta Rzeczypospolitej i rządu w ustawie konstytucyjnej z 23 kwietnia 1935 roku*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Grzybowski, Konstanty. 1977. *Pięćdziesiąt lat 1918–1968*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Gwiżdż, Andrzej. 1959. „Sejmy polskie w okresie międzywojennym (1918–1939)”. W *Sejm Polski*. 51–73. Red. Jerzy Hryniewiecki, Artur Starewicz. Warszawa: Wydawnictwo Arkady.
- Jaruzelski, Jerzy. 1983. „O genezie Konstytucji kwietniowej”. *Kwartalnik Historyczny* 2: 351–376.
- Jędruszcak, Tadeusz. 1963. *Piłsudczycy bez Piłsudskiego. Powstanie Obozu Zjednoczenia Narodowego w 1937*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Komarnicki, Waclaw. 1937. *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*. Wilno: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Kozyra, Waldemar. 2009. *Polityka administracyjna ministrów spraw wewnętrznych Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1918–1939*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Kumaniecki, Kazimierz. 1937. *Ustrój polityczny Polski. Konstytucja kwietniowa i system wyborczy (sejmowy, senacki, prezydencki). Tekst i studium*. Kraków: Nakładem Autora. Skład główny w Księgarni S.A. Krzyżanowskiego.
- Makowski, Edmund. 1979. *Kształtowanie się stosunków społeczno-politycznych w Wielkopolsce w latach 1926–1939*. Warszawa–Poznań: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Mały Rocznik Statystyczny*. 1939. Warszawa: Nakładem Głównego Urzędu Statystycznego.
- Miedziński, Bogusław. 1938. *Wczoraj – dziś – jutro*. Warszawa: Nakład Gebethnera i Wolffa.

- Mierzwa, Janusz. 2020. „Unifikacja, modernizacja, opresja, przemiany aparatu administracyjnego II Rzeczypospolitej”. *Oblicza Polski niepodległej 1918–1939. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace Historyczne* 147(4): 719–731. <https://doi.org/10.4467/20844069PH.20.039.12493>
- Moraczewski, Jędrzej. 1938. *Rozważania nad położeniem politycznym i gospodarczym Polski*. Warszawa: Nakładem Autora.
- Naworski, Zbigniew. 1979. „Sejmy IV i V kadencji (1935–1939) wobec problemu zagrożenia niepodległości Polski”. *Acta Universitatis Nicolai Copernici. Prawo* 105: 129–143.
- Orlewicz, Tadeusz. 1935. *Zasady konstytucji z 23 kwietnia 1935 roku*. Warszawa: Nakładem Związku Zawodowego Pracowników Ubezpieczeń Społecznych w Polsce.
- Peretiatkowicz, Antoni. 1929. *Cezaryzm demokratyczny a konstytucja polska*. Warszawa: Hoesic.
- Peretiatkowicz, Antoni. 1935. *Państwo współczesne*. Lwów–Warszawa: Książnica Atlas.
- Piekalkiewicz, Jan. 1936. „Przybliżone obliczenia odsetka głosujących przy wyborach do Sejmu w 1935 r.” *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1: 65–72.
- Rostworowski, Michał. 1922. „Ustawodawstwo”. W *Nasza konstytucja: Cykl odczytów urządzonych staraniem dyrekcji Szkoły Nauk Politycznych w Krakowie od 12–25 maja 1921 przy udziale Wład. Abrahama*. 50–68. Red. Władysław Abraham et al. Kraków: Nakładem Autorów.
- Schorr, Alfred. 1936. *Założenia konstytucji kwietniowej*. Warszawa: Nasza Księgarnia.
- Składkowski, Sławoj Franciszek. 1938. „Przemówienie P. Prezesa Rady Ministrów gen. F. Sławoja Składkowskiego w Kaliszu i Turku”. *Monitor Polski. Dział Nieurzędowy* 244: 3.
- Składkowski, Sławoj. 1964. *Nie ostatnie słowo oskarżonego. Wspomnienia i artykuły*. Londyn: Wydawnictwo B. Świderski.
- Sosnkowski, Kazimierz. 1966. *Materiały historyczne*. Londyn: Gryf Publications LTD.
- Turlejska, Maria. 1962. *Rok przed klęską*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Zieleniewski, Leon. (Scriptor). 1936. *Sejm i Senat 1935–1940. IV kadencja*. Warszawa: F. Hoesic.
- Znamierowski, Czesław. 1935. *Konstytucja styczniowa i ordynacja wyborcza*. Warszawa: Nasza Księgarnia.

Materiały archiwalne

Archiwum Akt Nowych w Warszawie

Bezpartyjny Blok Współpracy z Rządem sygn. 37, 39, 40

Biuro Sejmu sygn. 75

Obóz Zjednoczenia Narodowego sygn. 77

Prezydium Rady Ministrów cz. I, t. 78

Archiwum Zofii i Jędrzeja Moraczewskich sygn. 71/I–134

Akty prawne

Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. z 1935 r. Nr 30 poz. 227).

Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. – Ordynacja wyborcza do Sejmu (Dz.U. z 1935 r. Nr 47 poz. 319).


Ustawa z dnia 8 lipca 1935 r. – Ordynacja wyborcza do Senatu (Dz.U. z 1935 r. Nr 47 poz. 320).

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 11 lipca 1935 r. o spisach wyborców do Senatu (Dz.U. z 1935 r. Nr 48 poz. 326).

Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lipca 1935 r. o wyborach do Sejmu (Dz.U. z 1935 r. Nr 49 poz. 327).

Zarządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 15 lipca 1935 r. o wyborach do Senatu (Dz.U. z 1935 r. Nr 49 poz. 328).

Marian Grzybowski*

 <https://orcid.org/0000-0001-7915-2653>

ODDZIAŁYWANIE PREZYDENTA NA TWORZENIE I PROFIL RZĄDÓW W WARUNKACH LABILNEJ WIELOPARTYJNOŚCI: OD NACISKU DO PERSWAZJI – UWAGI O STULECIU DOŚWIADCZEŃ W FINLANDII

Streszczenie. Profesor Tadeusz Szymczak, wybitny konstytucjonalista i „dobry duch” *Alma Mater Lodzensis*, większości środowiska konstytucjonalistów i ustrojowców kojarzy się ze studiami nad federalizmem w państwach europejskich oraz nad instytucją prezydenta. Stulecie Jego urodzin skłania do prześledzenia ewolucji statusu i oddziaływań prezydenta na funkcjonowanie europejskich systemów państwowych oraz do refleksji nad przekształceniami w statusie konstytucyjnym i politycznym tej instytucji ustrojowej i w jej funkcjonowaniu. W kręgu ewoluujących prezydentur w państwach europejskich godnym refleksji przeobrażeniem ulegała prezydentura finlandzka. Jednym z pól istotnych ustrojowo przeobrażeń zwieńczonych – po osiemdziesięciu latach – zmianą regulacji konstytucyjnej (przez zastąpienie aktu z 1919 r. nową regulacją konstytucyjną z 1999 r.) było wykonywanie kompetencji powoływania premiera i rządu, przyjmowania ich dymisji oraz inspirowanie bądź akceptowanie rekonstrukcji składu partyjnego i osobowego. Wymiar rocznicy skłania do objęcia uwagą okresu zbieżnego z czasem, jaki upłynął od narodzin Profesora, tj. pełnego już stulecia.

Słowa kluczowe: dymisja rządu (premiera, ministra), Eduskunta, Finlandia, gabinet (koalicyjny, mniejszościowy, większościowy), kolegium elektorów, kompetencje kreacyjne, instrument wpływu, kreowanie rządu, minister, parlament, partia polityczna, premier, prezydent, ustąpienie rządu, wybory (parlamentarne, prezydenckie)

THE IMPACT OF THE PRESIDENT ON THE FORMATION AND PROFILE OF GOVERNMENTS IN CONDITIONS OF LABILE MULTI-PARTYISM: FROM PRESSURE TO PERSUASION – COMMENTS ON A CENTURY OF EXPERIENCE IN FINLAND

Abstract. Professor Tadeusz Szymczak, an eminent constitutionalist and “good spirit” of *Almae Matris Lodziesis*, is mostly associated with studies on federalism in European countries and the institution of the president. The centenary of His birth prompts us to trace the evolution of status

* Uniwersytet Jagielloński oraz Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie, m.grzybowski@ujd.edu.pl

and influence of the president on the functioning of European state systems and to reflect on the transformations in the president's constitutional and political status and its functioning. In the circle of evolving European presidents, the president of Finland has been transformed worthy reflection. One of the areas of significant constitutional impact – after eighty years – was the change of the constitutional regulation (by replacing the Act of 1919 with a new constitution of 1999 and, in such frame especially, exercising the president's powers to appoint the prime minister and the government, accepting his resignation and inspiring the reconstruction of the party or personal composition of the cabinet. The dimension of the anniversary make us pay attention to the period that coincides with the time that has elapsed since the Professor's birthday, i.e. a full century.

Keywords: dismissal of the cabinet/minister/prime-minister, *Eduskunta*, Finland, cabinet (coalition cabinet, majority cabinet, minority cabinet), college of electors, creative competences, instrument of influence, formation of the cabinet/government, minister, parliament, political party, prime minister, president, cabinet's resignation, election (parliamentary, presidential)

1. STATUS KONSTYTUCYJNY PREZYDENTURY FINLANDZKIEJ

W grupie pięciu państw Europy Północnej utrzymuje się – od zróżnicowanych czasowo początków ich funkcjonowania – istotna dyferencjacja formy prawnej państwa. Kraje o ukształtowanej w okresie wczesnego średniowiecza państwowości, Dania i Szwecja (Jørgensen 1947, 270–273; Hvidtfeldt, Koch-Olsen, Steensberg 1950, 252–253; Anderson 1967, 2–23; Palmer 2008, 42–45; Grzybowski 2017, 17–19; 2019, 27–28) oraz pozostająca pod władzą królów Danii, a następnie w unii personalnej ze Szwecją (1814–1905) Norwegia (Szelągowska, Szelągowska 2019, 25–26, 67–76, 269–295), zachowały formę zdemokratyzowanej monarchii parlamentarnej, podczas gdy dwa państwa nordyckie o skromniejszej czasowo tradycji odrębności państwowej, Finlandia (Jussila, Hentilä, Nevakivi 2001, 134–151; Szordykowska 2011, 237–241; Carrez 2017, 305–323) i Islandia (Grzybowski 2020, 46–47), przyjęły republikańską postać piastuna funkcji głowy państwa, kreując urząd prezydenta.

Przez 124 lata (do 2023 r.) funkcjonowania Finlandii w warunkach pełnej odrębności państwowej (Cieślak 1983, 213–215; Husa 2011, 22–23) status ustrojowy prezydenta kształtowały dwa dotychczas obowiązujące akty konstytucyjne: akt o Formie Rządu uchwalony przez parlament 21 czerwca 1919 r. (zatwierdzony przez ówczesnego regenta, gen. Gustafa Mannerheima 17 lipca 1919 r.) oraz przyjęta przez jednoizbowy parlament – Eduskuntę – Konstytucja Finlandii (*Suomen Perustuslaki*), uchwalona 11 czerwca 1999 r., a wprowadzona w życie 1 marca 2000 r.

Częste w Finlandii zjawisko funkcjonowania rządów mniejszościowych (niezwykle w państwach nordyckich) nie pozwala na stwierdzenie, że każdorazowo o profilu politycznym, składzie i programie rządu decyduje aktualny układ reprezentacji partii politycznych w parlamencie. Okoliczność ta politycznie poszerza pole oddziaływania prezydenta. Ustalona (a nawet przeważająca) praktyka dopuszcza powołanie premiera i ministrów bez prawnego, a także zwyczajowego

wymogu poparcia większości parlamentarnej. Takiemu „odczytaniu” konstytucji sprzyjał brak formalnej instytucji wotum zaufania dla tworzonego rządu i wotum nieufności jako wydarzenia wymuszającego odwołanie funkcjonującego rządu.

W wyniku – najpierw częściowej – nowelizacji aktu o Formie Rządu dokonanej w 1991 r. wybór prezydenta przez kolegium elektorów został zastąpiony wyborem powszechnym i bezpośrednim. W pierwszej turze do uzyskania prezydentury niezbędna jest większość bezwzględna (trudna do osiągnięcia w spluralizowanej politycznie Finlandii), w drugiej następuje wybór pomiędzy dwiema najsilniej popartymi kandydaturami z pierwszej tury.

Nowa konstytucja, uchwalona 11 czerwca 1999 r. i obowiązująca od 1 marca 2000 r., w części „parlamentaryzuje” dotychczasowy semiprezydencjalizm fiński. W szczególności ogranicza wpływ prezydenta na sprawowanie funkcji ustrojodawczej oraz ustawodawczej i poszerza wpływ Eduskunty na przyjęcie (ratyfikację) niektórych umów międzynarodowych. Przenosi ciężar wyboru premiera na parlament (Sagan, Serzhanova 2003, 43), obligując prezydenta do powołania na urząd tak wybranego premiera i zaproponowanych przez niego członków rządu. Weralizuje parlamentarną (polityczną) odpowiedzialność ministrów przed parlamentem zarówno solidarną – za działania w rządzie (Radzie Państwowej), jak i indywidualną – za podjęte przez ministra czynności urzędowe (art. 60 konstytucji z 1999 r.) (Sagan, Serzhanova 2003, 43). Prezydent został zobligowany konstytucyjnie do przeprowadzenia, poprzedzających powołanie rządu, negocjacji z przedstawicielami partii politycznych reprezentowanych w parlamencie. Przedmiotem negocjacji winien być zarówno skład, jak i program rządu. Wymagane jest ponadto przeprowadzenie przez prezydenta konsultacji z przewodniczącym Eduskunty. Prezydent winien poinformować parlament o swojej propozycji osobowej dotyczącej kandydatury premiera. Kandydatura ta zostaje przyjęta w pierwszym głosowaniu tylko wówczas, gdy zagłosuje za nią więcej niż połowa deputowanych w głosowaniu jawnym. Niespełnienie tego warunku prowadzi do możliwości zgłoszenia kandydatur przez parlament. Premierem zostaje wówczas kandydat, który uzyska poparcie największej liczby deputowanych.

Konstytucja ponadto obliguje rząd, już po jego powołaniu, do zaprezentowania w Eduskuncie programu rządu w *exposé* premiera. Również dokonywane istotne rekonstrukcje składu rządu pociągają za sobą powinność przedstawienia parlamentowi zmian w programie rządu lub w sposobach realizacji uprzednio przedstawionego programu. Powinność ta zamyka się jednak na prezentacji programu i debacie parlamentarnej. Nie niesie za sobą powinności, a nawet możliwości prowadzenia głosowań, które rozstrzygałyby o dalszych losach już powołanego (rekonstruowanego) rządu. Jest to zatem rozwiązanie ulokowane „w pół drogi” pomiędzy opcją prezydencką a parlamentarną. Funkcje kreacyjne prezydenta uległy przemieszczeniu i przemodelowaniu: od prawa decydowania i rozstrzygnięcia o osobach premiera i ministrów w akcie z 1919 r. do utrwalenia ich ewolucji w kierunku wzmocnienia uprawnień do inicjowania i negocjowania, konsultacji

i perswadowania, jednakże bez rozstrzygnięcia o finalnym efekcie negocjacji. Pozostało natomiast w jego gestii prawo reprezentowania Finlandii jako państwa i przełożony, choć miarkowany wymogiem zgody parlamentu na ratyfikację najważniejszych traktatów i umów międzynarodowych, wpływ na ukierunkowanie polityki zewnętrznej. Dodatkowym ogranicznikiem stała się instytucja ogólnokrajowego referendum zatwierdzającego, co naocznie ukazała praktyka przyjęcia układu akcesyjnego do Unii Europejskiej z 1995 r. i co jest prawdopodobne w perspektywie układu o członkostwie w NATO.

2. EWOLUCJA ODDZIAŁYWAŃ PREZYDENTA FINLANDII NA POWOŁYWANIE RZĄDÓW I STABILIZACJĘ SYSTEMU POLITYCZNEGO – DOŚWIADCZENIA OKRESU MIĘDZYWOJNIA

Akt o Formie Rządu z 1919 r. powstał po ostatecznym fiasku propozycji uczynienia niepodległej Finlandii monarchią konstytucyjną (Jussila, Hentilä, Nevakivi 2001, 141–142; Szordykowska 2011, 238–239). Finlandia wybrała formę republiki (Szordykowska 2011, 239), piastun funkcji prezydenta, oprócz funkcji reprezentowania państwa, miał zaś spełniać rolę czynnika jednoczącego podzielone społeczeństwo w trudnych warunkach konsolidacji państwa i jego granic oraz ochrony suwerenności (Nousiainen 1971, 226–227).

Zgodnie z § 23 Aktu o Formie Rządu prezydent republiki miał być wybierany przez naród Finlandii. Akt ten nie rozstrzygał, czy selekcja kandydatów na prezydenta ma następować już w pierwszej fazie dwustopniowych wyborów, w której głosujący obywatele dokonywali wyboru członków kolegium elektorów. Wybrani elektorzy nie sprawowali bowiem mandatu imperatywnego. Nie byli w jakikolwiek formalny sposób związani opiniami swoich wyborców, faktem poparcia ich kandydatur.

Pierwszy prezydent Finlandii został wybrany na 6-letnią kadencję (1919–1925) – wyjątkowo w głosowaniu tajnym – przez Eduskuntę. Został nim profesor prawa publicznego i przewodniczący Najwyższego Sądu Administracyjnego Karlo Juho Ståhlberg, zdecydowany republikanin, poparty przez partię postępową i agrarną oraz socjaldemokratów, chcących zapobiec wyborowi na prezydenta gen. Mannerheima, dotychczasowego regenta (Jussila, Hentilä, Nevakivi 2001, 45)¹. Ståhlberg, początkowo wręcz niechętny kandydowaniu, uległ namowom środowisk opowiadających się za republikańską formą państwa dla niepodległej Finlandii. Przeważającym argumentem dla wyrażenia zgody na kandydowanie była obawa przed zwycięstwem kandydata bliższego opcji monarchicznej².

¹ W wyborach, które odbyły się w kolegium elektorów 25 lipca 1919 r., Ståhlberg otrzymał 143 głosy, a Mannerheim 50 głosów (Jussila, Hentilä, Nevakivi 2001, 145).

² Za tą opcją i wprowadzeniem na tron finlandzki księcia Fryderyka Karola von Hessen-Kassel opowiadał się w 1918 r. przewodniczący Senatu rządzącego (autonomicznego rządu Finlandii),

Pozycja polityczna pierwszego prezydenta Finlandii była początkowo słaba. Nie zapowiadała późniejszej konsolidacji władzy. Nie przynosiły widocznych rezultatów podejmowane przez Ståhlberga próby budowania porozumienia między partiami i nurtami politycznymi. Spaliła na panewce inicjatywa kompromisu politycznego ze środowiskiem zwolenników Mannerheima w postaci propozycji objęcia przez byłego regenta funkcji wodza naczelnego armii. Prezydent nie zaakceptował ani propozycji wyjęcia sił zbrojnych spod zwierzchnictwa prezydenta, ani zamiaru rozpoczęcia wojny z Rosją radziecką o odzyskanie uznawanej za fińską Karelii. W tej sytuacji rząd Kaarla Castréna (sympatyzujący z Mannerheimem) podał się do dymisji, a prezydent powołał nowy gabinet Juha Heikki Vennoli (polityka Partii Postępowej). Już ta sytuacja ukazywała potencjalne zarzewie konfliktu pomiędzy dwoma konstytucyjnymi organami egzekutywy: odrębnie legitymowanym, wybieranym przez kolegium elektorów prezydentem Republiki a rządem czerpiącym legitymację do sprawowania funkcji z upoważnienia parlamentu. Powołanie rządu cieszącego się zaufaniem prezydenta wzmocniło pozycję Ståhlberga, jakkolwiek rząd Vennoli pozostał gabinetem mniejszościowym (Ankar 1976, 595–605; Puntila 1972, 135–137).

W ujęciu konstytucyjnym prezydent Republiki wybierany pośrednio przez specjalne, pochodzące z wyborów ogólnokrajowych 300-osobowe (potem 301-osobowe) kolegium elektorów, sprawował władzę wykonawczą i miał zagwarantowany udział w ustawodawstwie. Podpisywał i ogłaszał ustawy ustanawiane przez Eduskuntę. Dysponował prawem zwołania Eduskunty na sesję nadzwyczajną oraz prawem rozwiązania Eduskunty przed upływem kadencji.

Prezydent był nadto zwierzchnikiem sił zbrojnych Finlandii i naczelnym wodzem w czasie wojny. Miał prawo prowadzenia polityki zagranicznej, z tym że zawierane przez niego lub z jego upoważnienia przez rząd umowy z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi wymagały aprobaty parlamentu. Prezydent mianował premiera i przyjmował jego dymisję. Na wniosek premiera powoływał i odwoływał członków rządu – ministrów oraz całą gamę wyższych funkcjonariuszy administracji i służb państwa (Grzybowski 2003, 38).

Dalsza ewolucja pozycji ustrojowej prezydenta Republiki kształtowała się bez zmiany unormowań, głównie pod wpływem okoliczności geopolitycznych, sytuacji wewnętrznej (przy dużym i trwałym rozczłonkowaniu fińskiej sceny polityczno-partijnej) oraz osobowości kolejnych piastunów urzędu prezydenta i stylu pełnienia urzędu. Żadna z partii politycznych nie dysponowała samodzielną większością w Eduskuncie gwarantującą utworzenie stabilnego – na przestrzeni kadencji – gabinetu większościowego. Dwie najsilniejsze partie dekady lat dwudziestych ubiegłego wieku, Partia Agrarna i Narodowa Partia Postępowa, zdane

późniejszy prezydent Juho Kusti Paasikivi. Klęska militarna Niemiec oraz niechęć do zacieśniania relacji z pokonanym państwem ze strony wpływowego dowódcy wojsk gen. Mannerheima, zdezaktualizowała kandydaturę księcia Fryderyka Karola i szanse opcji monarchicznej.

były na poszukiwanie koalicjantów bądź na tworzenie rządów mniejszościowych. Taki charakter nosił m.in. utworzony w 1922 r. rząd premiera Kyöstiego Kallio, mimo skupienia w swym zapleczu deputowanych Narodowej Partii Postępowej, Partii Agrarnej oraz niewielkich ugrupowań centrowych (Szordykowska 2011, 148). Obecność tych ostatnich w rządach stała się nieomal regułą dla pierwszej dekady niepodległej Finlandii, co sprawiło, że w prezydencie (pochodzącym z wyboru niezależnego kolegium elektorów i z 6-letnią kadencją, dłuższą znacznie od parlamentarnej) upatrywano czynnika stabilizującego system polityczny.

Wysiłki te nie zawsze przynosiły spełnienie oczekiwań. Wymownie ilustruje to przykład utworzonego w 1924 r. rządu Lauriego Ingmana, który mimo skupienia w swym zapleczu deputowanych czterech największych partii prawicowych przetrwał w pierwotnej, większościowej formule zaledwie kilka miesięcy. Ustąpienie z rządu ministrów z Partii Agrarnej spowodowało przekształcenie go w gabinet mniejszościowy. Tę cechę zachowały kolejne rządy Finlandii: Anttiego Tulenheimo, Kyöstiego Kallio, socjaldemokraty Väinö Tannera oraz Oskariego Mantera. Kolejni prezydenci nie dysponowali odpowiednim wpływem politycznym i cechami silnej osobowości pozwalającymi efektywnie ukierunkowywać politykę państwa oraz wspomagać inicjatywy rządu. Częstokroć był to wpływ jedynie tonizujący konflikty międzypartyjne, w tym spory pomiędzy rządem a opozycją parlamentarną i pozaparlamentarną. Uwaga ta odnosi się przede wszystkim do drugiego z prezydentów niepodległej Finlandii, Lauriego Kristiana Relandera, prezydenta w latach 1925–1931 (wybranego już przez kolegium elektorów)³.

Lata dwudzieste charakteryzowała dalsza polaryzacja fińskiej sceny politycznej. Pod wpływem zjawisk kryzysowych w gospodarce aktywizowały się politycznie zwłaszcza środowiska chłopskie. W 1929 r. w Tampere powstała Fińska Partia Drobnych Rolników, a wkrótce potem Fińska Partia Ludowa. W 1936 r. oba ugrupowania, po uzyskaniu reprezentacji parlamentarnej, połączyły się w Partię Drobnych Rolników i Ludu Wiejskiego. Na bazie tych ugrupowań powstał po II wojnie światowej Demokratyczny Związek Ludu Fińskiego⁴, do którego przyłączyli się zwolennicy orientacji marksistowskiej.

Potrzeba stabilizacji fińskiej sceny politycznej rosła na skutek, z jednej strony, silnej penetracji środowisk pracowniczych przez komunistów (sterowanych przez Komintern z terenów Rosji Radzieckiej) i trwającego ostrego konfliktu komunistów z socjaldemokratami, z drugiej zaś – wskutek aktywizacji ruchu antykomunistycznego (*Suomen Lukko*), zapoczątkowanego wydarzeniami w Lapua, pod wpływem których dokonywano wywozek komunistów i ich sympatyków na granicę fińsko-radziecką, z zakazem powrotu do Finlandii. Kolejny prezydent,

³ Relander, kandydat Partii Agrarnej, wygrał wybory prezydenckie w 1925 r., pokonując Rista Rytiego (kandydata Narodowej Partii Postępowej) oraz Hugo Suolahtiego z konserwatywnej partii Kokoomus.

⁴ W 1966 r. (po rozłamie w 1959 r. w Partii Agrarnej) Partia Drobnych Rolników została przemianowana na Fińską Partię Wiejską.

Lauri K. Relander, formalnie neutralny wobec partii politycznych, faktycznie jednak sprzyjał inicjatywom antykomunistycznym (związanym z ruchem lapuańskim, *Lapuan kiike*), dopatrując się w tych inicjatywach kontynuacji wątków prosuwerennościowych.

W finale jego kadencji do walki o prezydenturę Finlandii przystąpili: były prezydent Ståhlberg (jako kandydat Narodowej Partii Postępowej), były premier Kallio (jako kandydat Partii Agrarnej) oraz Pehr Evind Svinhufvud (były regent i kandydat konserwatywnej partii Kokoomus). W ostatecznej rozgrywce w kolegium elektorów wygrał Svinhufvud 151 głosami (przy 149 głosach oddanych na Ståhlberga). Prawicowa orientacja nowego prezydenta i jego sympatie dla ruchu lapuańskiego zaważyły na decyzjach prezydenta faworyzujących konserwatystów (którzy zwyciężyli w wyborach do Eduskunty w 1930 r.) oraz związanych z przyjmowaniem dymisji i tworzeniem kolejnych gabinetów w latach 1931–1937.

Po wyborach parlamentarnych w 1932 r. prezydent Svinhufvud powołał rząd pod przewodnictwem Toiva Kivimäkiego. Rząd ten przetrwał pełną kadencję parlamentarną (tj. do 1936 r.). Niespotykana dotychczas stabilność rządu wynikała przede wszystkim ze wsparcia go przez reprezentację parlamentarną socjaldemokratów, ale także z podjęcia wielu popularnych wśród obywateli inicjatyw ustawodawczych. Znowelizowano ustawę o wolności druku i uchwalono ustawę agitacyjną, porządkującą zachowania w kampaniach politycznych oraz zakazującą obraźliwego traktowania w nich parlamentu i rządu. Mimo podjęcia prac legislacyjnych nie udało się natomiast ustanowić aktu wyznaczającego zasady i proporcje używania języków fińskiego i szwedzkiego w nauczaniu w szkołach i na uczelniach publicznych.

3. PREZYDENTURA A RZĄDY W FINLANDII W OKRESIE II WOJNY ŚWIATOWEJ

W kolejnych wyborach prezydenckich, w 1937 r., zwyciężył kandydat Partii Agrarnej Kyösti Kallio. Rok wcześniej w składzie rządu Kivimäkiego doszło do przekształceń polityczno-personalnych. Tekę ministra spraw zagranicznych objął Rudolf Holsti, a tekę ministra spraw wewnętrznych młody wówczas polityk Partii Agrarnej Urho Kekkonen (późniejszy wielokrotny prezydent Finlandii)⁵. Po ustąpieniu z powodu paraliżu (i po rychłej śmierci) prezydenta Kallio w 1940 r. nowym prezydentem – już w okresie II wojny światowej i po przegranej wojnie zimowej z ZSRR – został dotychczasowy premier Risto Rytii, wybrany na urząd

⁵ Kekkonen po objęciu stanowiska podjął kroki w kierunku ograniczenia aktywności ruchu z Lapua. Zainicjował, ostatecznie nieskuteczne, postępowanie zmierzające do delegalizacji utworzonego w 1932 r. w Hämeenlinnie Patriotycznego Ruchu Ludowego (*Isänmiesliike*, IKL), w którym zaczęły się ujawniać sympatie dla włoskiego faszystów. Inicjatywy ministra Kekkonena nie zostały jednak uwieńczone powodzeniem.

do końca kadencji prezydenta Kallio (wyboru dokonało kolegium elektorów uformowane jeszcze w 1937 r.). Rytii sprawował urząd głowy państwa do 1944 r. Nowym premierem został natomiast polityk Narodowej Partii Postępowej Johan Wilhelm (Jukka) Rangell, zwolennik nawiązania ściślejszej współpracy z Niemcami. Za takim rozwiązaniem optował też nowo powołany szef resortu spraw zagranicznych Rolf Witting (Jussila, Hentilä, Nevakivi 2001, 215).

Nowy prezydent usiłował szukać kompromisu pomiędzy obietnicami zawartymi w tajnych układach z władzami III Rzeszy Niemieckiej a żądaniami władz ZSRR domagających się oddania do dyspozycji radzieckiej wysp w Zatoce Fińskiej zwiększających bezpieczeństwo obronne Leningradu (w zamian za przesunięcie na korzyść Finlandii granic we Wschodniej Karelii, oddanych przez Finlandię w traktacie kończącym wojnę zimową). Odmowa uwzględnienia propozycji ZSRR wywołała kolejny kryzys w stosunkach Finlandii ze wschodnim sąsiadem, wycofanie ambasadora radzieckiego z Helsinek i zerwanie umów handlowych. W kierownictwie fińskim doszło do rozbieżności pomiędzy dowódcą sił zbrojnych gen. Mannerheimem (optującym za częściową mobilizacją) a głównym negocjatorem w relacjach z ZSRR, ambasadorem Finlandii w Moskwie, Paasikivim (opowiadającym się za ostrożnymi ustępstwami) i prezydentem Rytim, liczącym na tajne gwarancje niemieckie dla Finlandii.

Po ataku III Rzeszy na ZSRR (22 czerwca 1941 r.) Finlandia oficjalnie ogłosiła wolę pozostania neutralną. Wkrótce jednak, po sprowokowanych przez Niemców atakach radzieckich na obiekty w Finlandii, rząd premiera Rangella ogłosił, że Finlandia znalazła się ponownie w stanie wojny z ZSRR. Za główny cel władze Finlandii przyjęły wówczas odzyskanie terytoriów finlandzkich utraconych na mocy traktatu moskiewskiego po wojnie zimowej. Z tego też powodu wojnę rozpoczętą w czerwcu 1941 r. nazywano w Finlandii „rekompensacyjną” (lub „kontynuacyjną”).

Mimo stanu wojny z ZSRR głównodowodzący wojsk fińskich marszałek Mannerheim odmówił dowództwu niemieckiemu przyłączenia się do wojsk niemieckich w ataku na Leningrad. W przeprowadzanych w 1943 r. wyborach prezydenckich popularny w armii i społeczeństwie gen. Mannerheim ustąpił taktycznie pola prezydentowi Ryttemu, który – już jako wybrany na urząd głowy państwa – powierzył misję przewodzenia rządowi politykowi konserwatywnej Kokoomus Edwinowi Linkomiesowi. Do nowego rządu nie przyjęto natomiast przedstawicieli prolapuańskiego Patriotycznego Związku Ludowego. Proniemieckiego szefa dyplomacji Rolfa Wittinga zastąpił armator Henrik Ramsay, mający tradycyjnie dobre kontakty z kołami gospodarczymi Stanów Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii.

Krwawe walki w Karelii i wokół jeziora Ładoga przyniosły ustabilizowanie linii frontu na pozycjach bliskich ustalonym w traktacie moskiewskim kończącym wojnę zimową. Wobec konieczności skupienia wszystkich sił do walki z Niemcami władze ZSRR przystąpiły na rozmowy pokojowe z Finlandią, pod warunkiem

wykluczenia z nich współdziałającego z Niemcami prezydenta Rytiego i mianowanego przez niego rządu.

Prezydent Rytty złożył urząd (oficjalnie – także z powodu choroby) pod koniec lipca 1944 r. Na jego miejsce, na podstawie ustawy specjalnej, wybrany został głównodowodzący armią marszałek Mannerheim. Po serii odmów czołowych polityków (Waldena, Ramsaya, Tannera i Kivimäkiego) misję tworzenia nowego rządu przyjął były minister spraw zagranicznych Antti Hackzell. Utworzony gabinet skupił przedstawicieli wszystkich partii, z wyjątkiem Patriotycznego Związku Ludowego. Rządowi temu przypadł w udziale los kierowania polityką wojskową i zagraniczną w końcowym, niekorzystnym dla Finlandii, stadium „wojny kontynuacyjnej” oraz prowadzenia trudnych rokowań w sprawie pokoju ze wschodnim sąsiadem i utraty terytoriów zajętych uprzednio przez Armię Czerwoną.

Po wojnie, pod naciskiem czuwającej nad realizacją traktatu pokojowego Komisji Kontroli, prezydenta Rytiego oraz premierów Rangella i Linkomiesa oraz ministrów Tännera (przywódcę partii socjaldemokratycznej) i Ramsaya postawiono przez trybunałem. Znaleźli się tam pod zarzutem arbitralnego wywołania wojen oraz podjęcia współpracy z III Rzeszą. Zostali skazani na kary kilkuletniego więzienia, zaostrzone pod naciskiem Komisji Kontroli i jej radzieckiego przewodniczącego Andrieja Żdanowa, ale następnie złagodzone aktami łaski prezydenta Kekkonena.

Pierwszym powojennym premierem Finlandii, powołanym przez prezydenta Mannerheima jeszcze w 1944 r., był Urho Jonas Castrén. Rząd Castréna nie radził sobie jednak z trudnościami reanimacji gospodarki i instytucji państwowych i został zastąpiony przez kolejny gabinet, utworzony 17 listopada 1944 r., pod przewodnictwem doświadczonego polityka i negocjatora Juho Kusti Paasikiviego. Powołanie tego rządu, zdominowanego przez polityków krytycznie oceniających zaangażowanie wojenne Finlandii w czasie II wojny światowej, złożonego z przedstawicieli partii centrowych i lewicowych (w tym siedmiu socjaldemokratów i jednego przedstawiciela środowiska komunistów), traktowane było w Finlandii jako zerwanie z „opcją wojenną”. Zostało też pozytywnie przyjęte przez władze ZSRR. Jednocześnie nowy rząd pozostawał w kontrapunkcie do dotychczasowej postawy prezydenta Mannerheima, jako byłego głównodowodzącego armii fińskiej oraz wielokrotnie dystansującego się od poglądów Paasikiviego.

4. WPLYW PREZYDENTA NA PROFIL POLITYCZNY I POLITYKĘ RZĄDU W OKRESIE PREZYDENTUR PAASIKIVIEGO (1946–1956) I KEKKONENA (1956–1981)

W 1946 r. ustąpił ze stanowiska prezydenta Mannerheim (udając się następnie na emigrację do Szwajcarii). Jego następcą na urzędzie został Paasikivi. Wahadło władzy wykonawczej przesunęło się zdecydowanie na lewo, gdy nowy prezydent

powierzył misję tworzenia rządu politykowi lewicowego Demokratycznego Związku Ludu Fińskiego Mauno Pekkali, a w skład rządu weszło sześciu przedstawicieli tej partii, pięciu socjaldemokratów, pięciu przedstawicieli centrowej Partii Agrarnej i jeden reprezentant Szwedzkiej Partii Ludowej (Jussila, Hentilä, Nevakivi 2001, 400). Ponowny wybór Paasikiviego na urząd prezydenta w 1947 r. (i jego zwycięstwo 171 głosami elektorów nad kandydatem Demokratycznego Związku Narodu Fińskiego Mauno Pekkala – 67 głosów oraz kandydatem Partii Agrarnej Urho Kekkonenem – 62 głosy) otwarł nowy, wolny od negocjowania kwestii granic i reparacji, okres w funkcjonowaniu prezydenta Republiki w jego relacjach z rządem. Doświadczony politycznie i zręczny prezydent Paasikivi zdołał narzucić rządowi podstawowe kierunki preferowanej przez siebie polityki zachowania samodzielności państwa w kształtowaniu polityki zagranicznej, ułożenia pokojowych relacji z ZSRR przy jednoczesnym otwarciu gospodarczym i kulturowym na państwa Zachodu, utrzymania neutralności i nieuczestniczenia w blokach polityczno-militarnych. Utworzony został nowy rząd mniejszościowy, po raz pierwszy pod przewodnictwem ambitnego polityka Partii Agrarnej Urho Kekkonena (przy odmowie uczestnictwa w nim socjaldemokratów i pominięciu zarówno konserwatystów, jak i polityków Demokratycznego Związku Ludu Fińskiego).

Wydarzenie to zapoczątkowało serię kolejnych gabinetów tego sprawnego, choć apodyktycznego i reagującego emocjonalnie polityka. W sumie Kekkonen stawał na czele kolejno zmieniających się składem rządów czterokrotnie (w marcu 1950, styczniu i wrześniu 1951 oraz w lipcu 1953 r.) – pozostając na stanowisku premiera do listopada 1953 r.). Utrzymując dobre relacje z ZSRR, starał się je spożytkować dla rozwinięcia korzystnej dla Finlandii wymiany handlowej ze wschodnim sąsiadem. Jednocześnie dbał o rozwój gospodarczy Finlandii, w tym słabiej zagospodarowanych terenów północnych.

W sferze konstytucyjno-ustrojowej ograniczeniu niestabilności rządów sprzyjać miało wydłużenie kadencji Eduskunty z trzech do czterech lat. Pośrednio stabilizowało to układ sił partyjnych w parlamencie, ułatwiając prezydentowi podejmowanie inicjatyw służących powoływaniu premiera oraz, na jego wniosek, składu rządu. Stosowny projekt został przedłożony i przyjęty w 1954 r. (już po ustąpieniu czwartego rządu Kekkonena)⁶.

W końcowej fazie prezydentury Paasikiviego doszło do rozbieżności pomiędzy linią polityki gospodarczej i zewnętrznej ukształtowaną przez rząd premiera Kekkonena a preferencjami po stronie prezydenta. W szczególności prezydent Paasikivi uznał za niebezpieczne dla suwerenności państwa nadmierne powiązanie gospodarki i wymiany handlowej Finlandii z gospodarką ZSRR.

Prezydent Paasikivi uznał też za konieczne powołanie rządu większości parlamentarnej. Zadanie to powierzył Sakariemu Tuomioi, formalnie niezależnemu,

⁶ Za projektem zmian głosowało 140 członków parlamentu, przeciw – 40.

ale wspieranemu przez partię konserwatywną (Kokoomus). Inicjatywa prezydenta spotkała się niespodziewanie z odmową wejścia do rządu Partii Agrarnej (zdominowanej przez zwolenników Kekkonena). Udziału w rządzie odmówiła też centrowa i liberalna Szwedzka Partia Ludowa, reprezentująca szwedzkojęzycznych obywateli Finlandii. W tej sytuacji prezydent Paasikivi rozwiązał parlament i zarządził przedterminowe wybory. Przy rekordowej frekwencji (79,9%) podstawowe ugrupowania utrzymały swe pozycje parlamentarne. Socjaldemokraci zdecydowanie odmówili uczestnictwa w rządzie, jeśli jego przewodniczącym miałby zostać Kekkonen. Ostatecznie prezydent Paasikivi zdecydował się na rozwiązanie kompromisowe, powierzając tekę premiera liderowi Szwedzkiej Partii Ludowej Ralfowi Törrngrenowi. Kekkonen reprezentujący nadal (mimo narastających rozbieżności) silną Partię Agrarną otrzymał portfel ministra spraw zagranicznych. Przyjęte rozwiązanie zagwarantowało udział w rządzie dwóch najsilniejszych ugrupowań: partii socjaldemokratycznej i Partii Agrarnej. Kekkonen, jakkolwiek tylko z pozycji ministra, mógł kontynuować politykę dobrych relacji z ZSRR, czego dowodem była rychła wizyta w Moskwie i podpisanie 5-letniej umowy handlowej. Kolejny rząd, działający od października 1954 r. pod przewodnictwem Kekkonena, zderzył się z wewnętrznymi trudnościami finansowymi wynikającymi z realizacji programu dotacji do wynagrodzeń oraz rosnących, choć sprzecznych z sobą, roszczeń, zgłaszanych z jednej strony przez związki zawodowe, z drugiej natomiast formułowanych przez zrzeszenia producentów rolnych.

Wcześniejsze ustąpienie gabinetu Kekkonena (w listopadzie 1953 r.) i przejęcie władzy najpierw przez wielopartyjny gabinet „techniczny” Tuomioi (od listopada 1953 do maja 1954 r.), a następnie (od maja do października 1954 r.) przez rząd Ralfa Tongrena, polityka Szwedzkiej Partii Ludowej, przy powrocie (po raz piąty) na stanowisko premiera Kekkonena – od października 1954 do marca 1956 r.) nie okazało się przeszkodą w ubieganiu się pięciokrotnego premiera o wystawienie przez Partię Agrarną jego kandydatury w wyborach prezydenckich. W pierwszej ich turze wysunął się on na czoło stawki kandydatów (uzyskując 88 głosów elektorskich) przed byłym premierem Karlem-Augustem Fagerholmem (72 głosy) oraz byłym premierem Tuomioją (57 głosów). Przepadła natomiast kandydatura starającego się o reelekcję prezydenta Paasikiviego (o czym przesądziły niewątpliwie głosy lewicowych elektorów Demokratycznego Związku Ludu Fińskiego). W drugiej turze wyborów prezydenckich zwyciężył Kekkonen przed Fagerholmem. Zwycięstwo to zapoczątkowało trwający przez ćwierćwiecze (1956–1981) okres trwałej dominacji prezydenta Kekkonena na scenie politycznej Finlandii.

W swojej działalności politycznej Kekkonen zdyskontował doświadczenie z pracy w instytucjach służb wywiadowczych i w administracji państwowej, w tym dwukrotnie w charakterze ministra spraw wewnętrznych, a także na urzędzie ministra sprawiedliwości. Po objęciu funkcji prezydenta Kekkonen zdecydowanie zdominował zwłaszcza politykę zagraniczną Finlandii, odsuwając od wpływu na nią zarówno swoich konkurentów z innych partii, jak i niektórych polityków

„rodzimej” Partii Agrarnej⁷. Zminimalizował rolę parlamentu oraz Komitetu Spraw Zagranicznych mieszczącego przedstawicieli opozycji parlamentarnej.

W tym kontekście nieco zaskakująca była inicjatywa prezydenta Kekkonena powierzenia steru rządu jego rywalowi w wyścigu do prezydentury, Fagerholmowi (reprezentującemu partię socjaldemokratyczną Szwedo-Finów). W rządzie Fagerholma znaleźli się, obok socjaldemokratów i polityków Partii Agrarnej, reprezentanci Szwedzkiej oraz Fińskiej Partii Ludowej. Po ustąpieniu gabinetu, uformowanego w 1956 r., i przegranej premiera (z Tännerem) o przewodnictwo w partii socjaldemokratycznej premier Fagerholm ponownie podjął misję tworzenia rządu. Drugi gabinet Fagerholma przetrwał do 1957 r. Po jego dymisji, spowodowanej głównie trudnościami w realizacji przedsięwzięć gospodarczych, portfel premiera przypadł dystansującemu się od Kekkonena politykowi Partii Agrarnej, Vieno Sukselainenowi. Zaprosił on do swojego gabinetu socjaldemokratów oraz polityków dwóch Partii Ludowych: Fińskiej oraz Szwedzkiej (ministrowie tej drugiej wkrótce jednak opuścili gabinet).

Rząd zderzył się niebawem z kryzysem finansów państwowych oraz następstwami drastycznej dewaluacji marki fińskiej i po pięciu miesiącach podał się do dymisji, otwierając sześciotygodniowy okres kryzysu gabinetowego. W listopadzie 1957 r. prezydentowi Kekkonenowi udało się nakłonić do utworzenia koalicyjnego rządu, z udziałem licznych fachowców, prezesa Banku Finlandii Rainera von Fieandta. Również ten rząd nie zdołał zahamować wzrostu bezrobocia oraz narastającego kryzysu finansowego, pod ciężarem których ustąpił. Kolejny rząd, Reina Kuuskoskiego, był rządem fachowców, jakkolwiek w dużym stopniu wspieranym przez prezydenta Kekkonena oraz Partię Agrarną⁸.

Po wyborach parlamentarnych jesienią 1958 r., korzystnych dla Demokratycznego Związku Ludu Fińskiego (DZLF), prezydent Kekkonen dość niespodziewanie powierzył misję tworzenia rządu Fagerholmowi, który z kolei – wbrew dążeniom władz ZSRR – nie zaprosił do udziału w swym rządzie, tym razem większościowym, przedstawicieli DZNF. Wstrzymanie negocjacji handlowych z nowym rządem Finlandii i wyjazd ambasadora ZSRR do Moskwy były objawami demonstrowanego niezadowolenia, a zarazem presji ze strony władz ZSRR w kierunku zmiany gabinetu. Nastąpiła seria rezygnacji ministrów reprezentujących Partię Agrarną. Socjaldemokratyczny premier ugiął się pod presją i zgłosił dymisję całego rządu, co zakończyło okres „nocnych przymrozków” w relacjach pomiędzy Finlandią prezydenta Kekkonena a ZSRR. Jednocześnie straciły swe podstawy rachuby na podjęcie przez większościowy rząd Fagerholma próby odstąpienia od „linii Kekkonena”, tj. polityki taktycznych ustępstw i ulegania presji władz ZSRR. Przy tej okazji prezydent Kekkonen wyeliminował przed

⁷ Na boczny tor w polityce fińskiej skierowani zostali z inicjatywy prezydenta jego dawni towarzysze partyjni: Viljami Kalliokoski, Veikko Vennamo oraz Vieno Sukselainen.

⁸ W rządzie Kuuskoskiego po raz pierwszy w państwach nordyckich funkcję wicepremiera objęła kobieta, reprezentantka partii socjaldemokratycznej Tyyne Leivo-Larsson.

zblizającymi się wyborami prezydenckimi realnego konkurenta, jakim mógł być premier Fagerholm. Powołał nowy gabinet, na czele którego stanął polityk Partii Agrarnej Sukselainen, poparty przez partie centrowe i część socjaldemokratów skupionych wokół Emila Skoga. Rząd ten przetrwał do 1961 r., kiedy premier podał się do dymisji pod wpływem ujawnienia nieprawidłowości w jego działaniu poprzedzającym objęcie steru gabinetu. Miejsce większościowego rządu Sukselaina zajął kolejny rząd mniejszościowy, kierowany przez Marttiego Miettunena.

Niestabilność rządów i zapowiedź kandydowania przez Kekkonena w kolejnych wyborach prezydenckich zmobilizowały jego przeciwników politycznych do konsolidacji sił wokół alternatywnej kandydatury na urząd prezydenta w osobie byłego prokuratora generalnego Olaviego Honki. Kandydaturę tę poparł utworzony w tym celu tzw. Związek Honki, obejmujący Partię Drobnych Rolników *Veikka Vennama*, konserwatystów oraz wielu polityków centrowych. W tej sytuacji władze ZSRR postanowiły dyskretnie wspomóc reelekcję Kekkonena, postulując odbycie konsultacji w sprawach obronnych (motywowanych zaostreniem sytuacji międzynarodowej) i organizując – bezpośrednio po wizycie Kekkonena w Stanach Zjednoczonych – rozmowy z ówczesnym przywódcą ZSRR Nikitą S. Chruszczowem w Nowosybirsku. W międzyczasie doszło do rozłamu w obrębie Związku Honki, co spowodowało jego wycofanie się z wyścigu po prezydenturę. Niezagrożony Kekkonen uzyskał wyraźną przewagę już w pierwszej turze głosowania w kolegium elektorskim (147 głosów w 300-osobowym kolegium). Zdecydowanie wygrał natomiast w drugiej turze głosowania, zdobywając 199 głosów, pozyskanych nieomal ze wszystkich ugrupowań politycznych. Moment ten można uznać za apogeum prestiżu Kekkonena.

Również wybory parlamentarne, rozpisane w trzy tygodnie po prezydenckich, potwierdziły popularność Kekkonena. Jego „rodzima” Partia Agrarna, przekształcona następnie w Partię Centrum (*Keskusstapouloe*), uzyskała 53 mandaty w 200-osobowej Eduskuncie. Partia socjaldemokratyczna uległa rozbięciu na dwa mniejsze ugrupowania, z których pierwsze (kontynuujące „linię” Tannera) uzyskało 38 mandatów, drugie zaś, w którym dominowali zwolennicy Skoga, zaledwie dwa⁹.

Następstwa triumfu Kekkonena w boju o reelekcję wywołały w życiu politycznym Finlandii ambiwalentne oceny oraz konsekwencje. Z jednej strony Kekkonen, wykazując zręczność polityczną, wzmocnił swą osobistą pozycję, a po wyborach do Eduskunty poszerzył swe wpływy w parlamencie. Tak umocniony przyjął pozę mentora wobec innych polityków i cenzora poczynań innych ugrupowań politycznych. Swoje oceny formułował przy tym z dużą dozą zgryźliwości. Z drugiej strony, stając się beneficjentem wsparcia ze strony władz ZSRR (wbrew ich formalnym deklaracjom nieingerowania w wewnętrzne sprawy Finlandii), unaoczniał

⁹ Grupa ta powołała w 1959 r. nowe ugrupowanie – Socjaldemokratyczny Związek Robotników i Drobnych Rolników, TPSL.

swoim krytykom oraz znacznej liczbie obywateli niebezpieczeństwo postępującego uzależniania się Finlandii od wschodniego sąsiada nie tylko w sferze geopolityki i gospodarki, ale także przy obsadzie ważnych stanowisk państwowych. Podjęta przez krytyków i przeciwników urzędującego prezydenta – ale niedokończona i nie dość skuteczna – próba przeciwstawienia mu alternatywy politycznej i zarazem personalnej była zwiastunem wykuwania odmiennego ukierunkowania polityki fińskiej.

Bezpośrednio po wzmocnieniu swej pozycji politycznej Kekkonen podjął próbę ściślejszego związania z sobą rządu. Temu celowi miało służyć powierzenie funkcji premiera politykowi Partii Agrarnej i zarazem wieloletniemu przyjacielowi prezydenta, Ahtiemu Karjalainenowi. W projekcji Kekkonena miał on utworzyć stabilny gabinet oparty na parlamentarnym wsparciu Partii Agrarnej, konserwatywnej Kokoomus, Szwedzkiej Partii Ludowej i Fińskiej Partii Ludowej, a nadto grupy deputowanych Związku Robotników i Drobnych Rolników oraz Fińskiej Federacji Związków Zawodowych (SAK). Włączenie w skład rządu trzech przedstawicieli wskazanej federacji związkowej miało pośrednio służyć osłabieniu konkurencyjnej centrali związkowej, tj. Fińskiej Organizacji Zawodowej, powiązanej z partią socjaldemokratyczną. Tak ukształtowany, w ścisłym współdziałaniu z prezydentem i wedle jego koncepcji, gabinet Karjalainena przetrwał do grudnia 1962 r., zmuszony ustąpić wobec trudności z pokryciem deficytu budżetowego. Zastąpił go, przez okres kolejnych kilku miesięcy, rząd „urzędniczy” Reina R. Lehta. Po przemianowaniu Partii Agrarnej na Partię Centrum prezydent Kekkonen sięgnął po kandydaturę innego polityka tego ugrupowania, Johanna Virolainena, jako premiera kolejnego rządu. Powstał tym razem gabinet większościowy, złożony w przeważającej części ze specjalistów. Przetrwał on, także dzięki wsparciu prezydenta, przez kolejne dziewięć miesięcy.

W wyborach wrzesniowych w 1964 r. Partia Socjaldemokratyczna (SDP) pod nowym reformatorskim przewodnictwem Rafaela Paasia odniosła znaczny sukces, zdobywając 55 mandatów. Ośmieliło to socjaldemokratów do podjęcia próby stworzenia pierwszego powojennego rządu z poszerzonym (wobec skali poparcia parlamentarnego) udziałem ich partii i pod przewodnictwem lidera SDP. Tym razem prezydent Kekkonen – wbrew swym wcześniejszym inklinacjom antysocjaldemokratycznym – zaakceptował rządowe aspiracje socjaldemokratów. W rządzie Paasia, poza uczestnictwem pięciu reprezentantów Partii Centrum (dawnej Agrarnej) pewnym precedensem stało się uczestnictwo trzech ministrów reprezentujących Demokratyczny Związek Ludu Fińskiego oraz obecność jednego ministra – przedstawiciela socjaldemokratycznego Związku Robotników i Drobnych Rolników. Był to zatem pierwszy gabinet o wyraźnym profilu i składzie centrowo-lewicowym.

W trakcie trwającej do 1968 r. drugiej prezydenckiej kadencji Kekkonena funkcjonował jeszcze tylko jeden powołany przez niego gabinet. Został on uformowany pod kierownictwem byłego prezesa Banku Finlandii i ministra finansów

w rządzie Paasia, socjaldemokracji Mauna Koivista, późniejszego prezydenta Finlandii dwóch kadencji. Rząd Paasia przetrwał bowiem od maja 1966 r. do marca 1968 r. Gabinet Koivista funkcjonował natomiast od marca 1968 r. do maja 1970 r. Oba te gabinety cechował identyczny skład partyjny: sześć ministerstw przypadło w udziale socjaldemokratom, pięć Partii Centrum, trzy Demokratycznemu Związkiowi Ludu oraz jedno Partii Robotników i Drobnych Rolników. Oba rządy przełamywały tradycję tworzenia gabinetów centrowo-prawicowych (choć często bez konserwatywnej Kokoomus), z socjaldemokracją i partiami lewicy w charakterze opozycji pozarządowej (parlamentarnej). Dla prezydenta Kekkonena politycznym łącznikiem z rządem pozostawali ministrowie z Partii Centrum. Bezpośrednie oddziaływanie prezydenta na dystansującą się względem niego partię socjaldemokratyczną i jej ministrów oraz ministra reprezentującego Partię Robotników i Drobnych Rolników¹⁰ uległo postępującej redukcji. Pewnym paradoksem było to, że w relacjach ze wschodnim sąsiadem (ZSRR) relacje prezydenta były ściślejsze i bardziej przyjazne niż relacje władz ZSRR i socjaldemokratycznych premierów Paasia i Koivista.

Jakkolwiek prorządowi propagandiści i dziennikarze lansowali pojęcie „rządu współpracy o szerokim zapleczu”, w obu gabinetach dochodziło do licznych tarć. Trwały spory dotyczące ostatecznie przeprowadzonej dewaluacji marki (o 30%) i polityki finansowej, zwłaszcza pomiędzy socjaldemokratami a roszczeniowo nastawioną Partią Centrum, wyrażającą interesy elektoratu wiejskiego.

Znacznemu ochłodzeniu i zdystansowaniu uległy też relacje między rządami i ich premierami a prezydentem Kekkonenem. Mimo to prezydent wymusił (wraz z Partią Centrum) dokonaną w marcu 1968 r. zmianę na stanowisku premiera. Nielubiany przez prezydenta Paasio złożył dymisję, koncentrując się na obowiązkach przewodniczącego partii socjaldemokratycznej. Na jego miejsce prezydent wskazał jako premiera Koivista, w owym czasie dyrektora generalnego Banku Finlandii. Wybór ten okazał się trafny – już w pierwszych miesiącach udało się nowemu rządowi uporządkować rokowania w sprawie wynagrodzeń oraz działania rządu w sferze polityki cenowej.

Rząd Koivista i partia socjaldemokratyczna polepszyły swoje dotychczasowe relacje z władzami ZSRR, kierując się przy tym głównie przesłankami ekonomicznymi, ułatwieniami dla importu względnie tanich surowców i dla eksportu produktów fińskiego przemysłu na chłonny rynek radziecki. Znacznej poprawie ulegały z biegiem czasu relacje z prezydentem Kekkonenem, czego przejawem było poparcie przez socjaldemokratów wyboru Kekkonena na trzecią kadencję prezydencką (na podstawie specjalnej ustawy bądź za poparciem bloku proprezydenckiego, w którym – oprócz socjaldemokratów – znalazły się Partia Centrum, część Partii Robotników i Drobnych Rolników oraz lewicowego DZLF).

¹⁰ W rządzie Koivista znalazł się ponadto jeden reprezentant centrowej Szwedzkiej Partii Ludowej.

Partia konserwatywna wystąpiła z własnym kandydatem, dyrektorem jednego z banków Mattim Virkkunenem, a Fińska Partia Wiejska (dawniej Partia Drobnych Rolników) wysunęła kandydaturę swego przywódcy Vennama. Wybory prezydenckie wygrał po raz trzeci Kekkonen. Otrzymał jednak znacznie mniej głosów elektorских niż w poprzednich wyborach. Pojawiły się widoczne objawy „znużenia” wyborców polityką i coraz bardziej apodyktycznym stylem sprawowania urzędu. Część głosów przeniosła się na kandydaturę konserwatysty. Zaskakująco dobry wynik uzyskał Vennamo – 11,3% (Jussila, Hentilä, Nevakivi 2001, 325).

Zaniepokojony spadkiem popularności prezydent Kekkonen podjął wysiłki na rzecz utworzenia rządu wszystkich partii parlamentarnych. Próba ta spała na panewce. Co więcej, Partia Centrum straciła około 70 tys. wyborców (głównie na skutek wyludniania się wsi oraz niekorzystnych dla rolników posunięć dwóch poprzednich rządów). Przejściowy rząd ponadpartyjny Teuva Aury przetrwał zaledwie dwa miesiące (co pośrednio świadczyło o wyczerpywaniu się użyteczności tej formuły rządzenia), po czym Kekkonen powrócił do idei rekrutowania premiera z odpowiadającej mu ideowo Partii Centrum. Ponownie wskazał na bliskiego onegdaj przyjaciela, Karjalainena. Gabinet Karjalainena zdołał uzyskać poparcie trzech najsilniejszych partii: socjaldemokratycznej, Centrum oraz Demokratycznego Związku Ludu Fińskiego. Ponadto w skład rządu weszli przedstawiciele Szwedzkiej Partii Ludowej oraz Fińskiej Partii Ludowej. W takim składzie rząd cieszył się poparciem solidnej większości parlamentarnej (142 głosów w 200-osobowej Eduskuncie). Wkrótce jednak doszło do rozłamu w rządzie, który opuścili najpierw ministrowie reprezentujący lewicowy DZLF (zastąpieni w ramach rekonstrukcji przez socjaldemokratów). Kolejny spór między związkiem producentów rolnych (domagających się wyższych cen na produkty rolne) a centralami związków pracowniczych (przeciwnymi takiej podwyżce) przerodził się w spór pomiędzy koalicjantami w rządzie Karjalainena. Konflikt ten w sposób umiejętny wykorzystał prezydent Kekkonen, uzasadniając potrzebę pozostania na urzędzie na kolejną kadencję w charakterze czynnika stabilizującego system państwa – wobec rozpoczętych już przygotowań do planowanej w Helsinkach Konferencji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz pilnej potrzeby całościowego ukształtowania relacji gospodarczych i handlowych Finlandii z Europejską Wspólnotą Gospodarczą.

Wobec rozłamu w rządzie prezydent zarządził przedterminowe wybory do Eduskunty, powołując na okres przejściowy gabinet techniczny („urzędniczy”) Teuva Aury (określany jako „rząd ochotniczej straży pożarnej”). Przy wysokiej frekwencji (blisko 80%) wybory przyniosły korzystny wynik socjaldemokratom, przy zmniejszeniu reprezentacji konserwatystów i Partii Centrum oraz uzyskaniu reprezentacji parlamentarnej przez związane z Kościołem luterzańskim Fińskie Zrzeszenie Chrześcijańskie.

Po wyborach parlamentarnych prezydent powierzył misję tworzenia rządu liderowi partii socjaldemokratycznej Perttiemu Paasio. Wicepremierem i ministrem finansów został ponownie Mauno Koivisto, a ministrem spraw zagranicznych młody, wybijający się socjaldemokrata Kalevi Sorsa. Niepowodzenia w polityce finansowej i spory wewnętrzne skłoniły premiera Paasia do złożenia dymisji. Nowy gabinet, przy osobistym zaangażowaniu prezydenta, utworzył lider partii socjaldemokratycznej Sorsa. Zaplecze parlamentarne rządu stanowili socjaldemokraci, Partia Centrum oraz demokraci ludowi z DZLF. Wicepremier Koivisto ponownie objął ster zarządu Banku Finlandii, a jego stanowisko przejął centrysta Johannes Virolainen.

Mimo wcześniejszej zapowiedzi niekandydowania po raz czwarty i zniżkującej popularności prezydent Kekkonen nie wykluczył zgody na kolejną reelekcję. Powoływał się przy tym na konieczność stabilizowania relacji zewnętrznych Finlandii zarówno w relacjach z ZSRR, jak i z Europejską Wspólnotą Gospodarczą. Podstawą ubiegania się o kolejną kadencję miała być tym razem ustawa nadzwyczajna. Rząd Sorsy poparł tę koncepcję, pozyskując dla niej poparcie aż siedmiu ugrupowań. Ideę reelekcji Kekkonena poparło nawet, tradycyjnie niechętne jemu i jego polityce, ugrupowanie konserwatystów pod nowym przewodnictwem Harriego Holkeriego.

Po dużym sukcesie międzynarodowym Finlandii i prezydenta Kekkonena, jakim była zorganizowana w Helsinkach Konferencja Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie, w 1973 r. rozpoczął się ostatni okres tej prezydentury. Osamotniony po śmierci zmarłej w 1974 r. żony Kekkonen stał się trudnym osobowościowo, apodyktycznym uczestnikiem fińskiej sceny politycznej. Zdając sobie sprawę ze swego wieku (urodził się w 1900 r.), nie starał się jednak przygotować naturalnego następcy na piastowanym stanowisku (zahamował nawet starania o prezydenturę dwóch współtowarzyszy z byłej Partii Agrarnej, Karjalainena i Virolainena). Wspominał natomiast, choć tylko enigmatycznie, o możliwych kandydatach z partii socjaldemokratycznej, wskazując zyskujących popularność premierów z tej partii. Mimo to sukcesywnie i bez oporu ich dymisjonował.

Przed 1978 r. sędziwy już prezydent zaanonsował gotowość kandydowania na kolejną, piątą kadencję. Postawił przy tym warunek dokonania wyboru w normalnym, konstytucyjnym trybie. Po sukcesie wspierającej go Partii Centrum w wyborach parlamentarnych w 1975 r. podjął wysiłki na rzecz powołania wielopartyjnego rządu większościowego, z udziałem lewicowego DZLF. Negocjacje prowadzone w tej sprawie pod patronatem prezydenta nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Powołany został centrowo-lewicowy „rząd awaryjny” pod przewodnictwem Martiego Miettunena z udziałem wszystkich partii parlamentarnych poza partią konserwatywną oraz Fińską Partią Wiejską Vennama. Rząd ten napotkał wiele trudności w gospodarce oraz rozbieżności między koalicjantami. Pod ich wpływem premier Miettunen złożył nawet dymisję, ale obdarzony silną wolą i uporem prezydent Kekkonen odmówił jej przyjęcia, starając się podtrzymać

rząd przy władzy, co było skuteczne do czasu opuszczenia koalicji przez partię socjaldemokratyczną. Zmusiło to prezydenta do powołania nowego rządu. Chcąc zademonstrować siłę woli, prezydent ponownie powierzył stanowisko premiera Miettunenowi. Tym razem był to rząd mniejszościowy, z udziałem Partii Centrum i konserwatystów, natomiast bez uczestnictwa partii socjaldemokratycznej. Rząd Miettunena odnotował liczne sukcesy w polityce finansowej (w tym zrównoważenie budżetu) i socjalnej, nie zdołał jednak zahamować wzrostu bezrobocia.

W maju 1977 r. z inicjatywy Partii Centrum, wspieranej zakulisowo przez prezydenta, doszło do utworzenia bardziej stabilnego rządu większościowego, do którego weszły: partia socjaldemokratyczna, Szwedzka oraz Fińska Partia Ludowa, a także Demokratyczny Związek Ludu Fińskiego. Na czele rządu stanął lider partii socjaldemokratycznej Sorsa. Jego rząd uległ przeformowaniu po opuszczeniu koalicji przez Szwedzką Partię Ludową. W nowej formule i w następstwie ogólnego ożywienia koniunktury gospodarczej rząd ten odnotował istotne sukcesy; jako tzw. „gabinet drugi B” funkcjonował do wyborów parlamentarnych w 1979 r.

W międzyczasie odbyły się kolejne wybory prezydenckie, w których Kekkonen, poparty przez konsorcjum głównych partii politycznych, pokonał zdecydowanie kontrkandydatów: populistę Veikka Venname i kandydata skrajnej prawicy Ahtiego M. Salonena¹¹. Wkrótce po wyborach odżyła sprawa ewentualnego następcy Kekkonena. Mający ambicje prezydenckie lider Partii Centrum Johannes Virolainen musiał poskromić swoje już upublicznione aspiracje, w wyborach parlamentarnych jego partia straciła bowiem pozycję wicelidera w rankingu liczebności deputowanych. Była to, choć pośrednio, porażka wizerunkowa Virolainena. Virolainen naraził się też prezydentowi publicznymi wypowiedziami wyrażającymi ubolewanie z powodu nieobecności w rządzie konserwatywnej partii Kokoomus i aluzjami na temat zbyt dalekiego uzależniania polityki Finlandii od ZSRR (co Kekkonen odczytał personalnie jako krytykę linii jego polityki zagranicznej). Odsuwając na dalszy plan i *de facto* dezawuuując rządowe aspiracje Virolainena, a dodatkowo – Karjalainena (u którego dała o sobie znać choroba alkoholowa), Kekkonen począł przejściowo faworyzować wybijającego się polityka Partii Centrum młodszego pokolenia, Paava Väyryнена, którego obsadził na ważnym politycznie stanowisku ministra spraw zagranicznych. Premierem nowego rządu został wszakże kandydat partii socjaldemokratycznej, Mauno Koivisto, wyraźnie dystansujący swym rosnącym prestiżem innych pretendentów do najważniejszych funkcji państwowych.

¹¹ Kekkonen uzyskał 260 głosów w 300-osobowym kolegium elektorów już w pierwszej turze głosowania. Natomiast wyraźnie niższa frekwencja w wyborach elektorów (tylko 64,5%) wskazywała na swoiste zobojętnienie obywateli na przywództwo polityczne wiekowego już prezydenta.

5. ROLA PREZYDENTA W FORMOWANIU RZĄDÓW W FINLANDII PO OKRESIE PREZYDENTURY KEKKONENA

W związku z postępującą chorobą urzędującego prezydenta jego syn, Matti Kekkonen, przedstawił 26 października 1984 r. (działając w imieniu swego ojca) prośbę o przyjęcie ustąpienia z urzędu. Od września fakt poważnej choroby prezydenta był oficjalnie zakomunikowany rządowi, a premier Koivisto sprawował – zgodnie z prawem – czasowe zastępstwo w pełnieniu funkcji głowy państwa.

W następstwie ustąpienia Kekkonena pojawiły się pierwsze kandydatury na urząd prezydenta. Partia Centrum, jakkolwiek wewnętrznie podzielona, zgłosiła Johannes Virolainena. Z kolei socjaldemokraci i partie ludowe (liberalne) wezwały do głosowania na premiera Mauna Koivista. Kandydatem konserwatywistów był Harri Holkeri, a Demokratycznego Związku Ludu Fińskiego Kalevi Kivistö. Po ostrej, ale oszczędnej propagandowo, kampanii prezydentura przypadła w udziale dotychczasowemu premierowi, który uzyskał 167 głosów w 301-osobowym kolegium elektorów (Jussila, Hentilä, Nevakivi 2001, 348–349).

Koivisto zasadniczo zmienił styl sprawowania urzędu prezydenta. Emocjonalny sposób reagowania na bieżące wydarzenia i autorytarne ingerencje i naciski właściwe Kekkonenowi zastąpiły chłodna obserwacja i oszczędne w słowie i geście, ale stanowcze, skalkulowane działania. Zasadnicze zmiany nastąpiły w relacjach prezydenta z rządem. O ile w trakcie ćwierćwiecza prezydentury Kekkonena powołanych zostało 21 zróżnicowanych w swym składzie i profilu politycznym gabinetów, a prezydent wywierał silny wpływ na obsadę nie tylko stanowiska premiera, ale także ważnych resortów (spraw zagranicznych, obrony, spraw wewnętrznych, finansów, sprawiedliwości), o tyle w czasie dwóch kadencji prezydentury Koivista (1982–1994) sformowano tylko cztery rządy.

Prezydent Koivisto, w przeciwieństwie do Kekkonena, starał się ograniczyć swą aktywność do ścisłego konstytucyjnego wymiaru, koncentrując się zwłaszcza na reprezentacji państwa w stosunkach zewnętrznych oraz czuwaniu nad prawidłowym funkcjonowaniem instytucji państwa. Rządowi pozostawiał formułowanie polityki wewnętrznej, zwłaszcza gospodarczej i finansowej, we współdziałaniu z parlamentem i jego komisjami. Przywrócił też praktyczne znaczenie Komitetu Spraw Zagranicznych – stanowiącego forum współdziałania partii politycznych koalicji rządzącej i opozycji w kształtowaniu uzgodnionych priorytetów wewnętrznej aktywności państwa. W działaniach poprzedzających tworzenie rządu zmierzał do uzyskania poparcia, w formule większościowej, dla maksymalnie dużej liczby partii. Zaniechał prób tworzenia „rządów zaufania prezydenckiego” oraz gabinetów fachowo-urzędniczych według preferencji własnych prezydenta (co było często praktykowane przez Kekkonena).

Pierwszym rządem powołanym przez Koivista był gabinet centro-lewicowy, większościowy, Kaleviego Sorsy, w którym nie uczestniczyli (mimo

poparcia tej kandydatury przez Koivista) reprezentanci Demokratycznego Związku Ludu Fińskiego. Dążeniem prezydenta było wyeliminowanie DZLF z pośredniczenia w kontaktach z władzami ZSRR – Koivisto postawił na bezpośrednie relacje prezydenta i rządu z liderami partii i rządu ZSRR. W kolejnym gabinecie Sorsy udało się pozyskać do współpracy z rządem zyskującą na popularności Fińską Partię Wiejską, co wpłynęło na dezaktywizację orientacji populistycznej w elektoracie terenów wiejskich i małomiasteczkowych. Udało się też polepszyć relacje socjaldemokratów z Partią Centrum poprzez zaoferowanie jej liderowi, Paavo Väyrynenowi, stanowiska wicepremiera i ministra spraw zagranicznych. Był to jednak stan przejściowy, wkrótce bowiem odnowiły się spory między dwiema najsilniejszymi partiami koalicji rządowej i ich liderami. Tylko konsekwentny nacisk prezydenta Koivista na kontynuowanie misji rządu Sorsy (czwartego pod jego przewodnictwem) i odmowa przyjęcia dymisji premiera umożliwiły dotrwanie rządu do końca kadencji parlamentu w marcu 1987 r.

Przed wyborami wiosną 1987 r. kierownictwo Partii Centrum, z ambitnym Väyrynenem na czele, podpisało tajne porozumienie z konserwatystami i Szwedzką Partią Ludową o intencji utworzenia rządu centrowo-prawicowego (pod warunkiem uzyskania w wyborach koalicyjnej większości parlamentarnej). Mimo zawarcia tego, wspomaganego przez koła przemysłowe, układu i uzyskania przez partie uczestniczące w nim większości parlamentarnej prezydent Koivisto, krytycznie nastawiony wobec mieszania się biznesu do tworzenia rządu, pominął przywódców głównych partii: Centrum (Paava Väyryнена) i konserwatywnej Kokoomus (Ilkkę Suominena) jako formatorów gabinetu, powierzając tę misję przychylnemu prezydentowi konserwatyście Harriemu Holkeriemu. Holkeri zdołał nakłonić do poparcia jego gabinetu socjaldemokratów i większość konserwatystów oraz polityków Szwedzkiej Partii Ludowej i Fińskiej Partii Wiejskiej. Socjaldemokraci zaakceptowali to rozwiązanie pod warunkiem objęcia kluczowych resortów: spraw zagranicznych przez Kaleviego Sorsę i finansów przez Erkkiego Liikanena. Tym samym prezydent, w ramach dotychczasowych konstytucyjnych kompetencji, wyeliminował potencjalne następstwa tajnego układu przedwyborczego, dodatkowo „ratując” szansę uczestnictwa w rządzie partii socjaldemokratycznej, niwecząc zamysły i ambicje lidera Centrum, Väyryнена (Jussila, Hentilä, Nevakivi 2001, 356–357).

Wybory prezydenckie w 1988 r. były areną starcia trzech głównych postaci fińskiej sceny politycznej: starającego się o reelekcję prezydenta Koivista, premiera Holkeriego (jako kandydata konserwatystów) i Väyryнена, przewodzącego Partii Centrum (przemianowanej na Centrum Finlandii, *Suomen Keskusta*). Pierwszą turę głosowania wygrał Koivisto przed Väyrynenem i Holkerim. Rezygnacja tego ostatniego i przesunięcie głosów na kandydaturę Koivista przyniosło urzędującemu prezydentowi drugą kadencję prezydencką.

W kadencji tej, po okresie przyspieszonego rozwoju gospodarczego i rozwiniętej ponad standard konsumpcji (w latach tzw. gospodarki kasyna), doszło do załamania gospodarczego, wzrostu zadłużenia państwa oraz wzrostu bezrobocia i kosztów utrzymania. Na fali rozgoryczenia społecznego zwyciężczynią w wyborach parlamentarnych w 1991 r. okazała się partia Centrum, a Paavo Väyrynen został okrzyknięty „królem wyborów”. Aspirując do prestiżowej funkcji przewodniczącego Eduskunty, został niespodziewanie „wymanewrowany” przez byłego asystenta politycznego i lidera organizacji młodzieżowej Centrum, Eska Aha. Ambitnemu i zręcznemu Aho udało się pozyskać do współpracy w rządzie cztery partie polityczne: poza Centrum akces zgłosiła konserwatywna Kokoomus, Szwedzka Partia Ludowa oraz, po raz pierwszy od swego powstania, partia chrześcijańsko-demokratyczna (luterkańska). Aho uzyskał fotel premiera, a Väyrynen – tylko dzięki presji prezydenta Koivista – fotel ministra spraw zagranicznych.

Druga kadencja Koivista dobiegła końca w 1994 r. W odróżnieniu od Kekkonena odmówił on ubiegania się o kolejną, trzecią kadencję. W tym okresie rząd Aho, reprezentowany przez ministra handlu zagranicznego Pertiego Salolainena, skutecznie zakończył negocjacje w sprawie przystąpienia Finlandii do Unii Europejskiej. Wybory prezydenckie, prowadzone zgodnie z nowelizacją konstytucji – jako powszechne i bezpośrednie (bez udziału kolegium elektorów), poprzedzone zostały prawyborami. W prawyborach szanse kandydowania stracili znani politycy: były wielokrotny lider socjaldemokratów i premier Kalevi Sorsa oraz lider konserwatystów Pertti Salolainen.

Nieco niespodziewanie nowym kandydatem socjaldemokratów, w miejsce Sorsy, został zawodowy dyplomata Martti Oiva Ahtisaari. Kandydatem Centrum był Väyrynen, a konserwatystów były burmistrz Helsinek Raimo Ilaskivi. Szwedzka Partia Ludowa zgłosiła kandydaturę popularnej minister obrony Elisabet Rehn. Do drugiej, decydującej tury wyborów przeszli Ahtisaari (25,9% głosów) i Rehn (22%), pokonując, jako trzeciego, Väyrynena (17,8%). W drugiej turze głosowania jowialny i bezpośredni Ahtisaari pokonał kandydatkę Szwedzkiej Partii Ludowej.

Rezerwując dla siebie (zgodnie zresztą z kwalifikacjami i doświadczeniem) pierwszoplanową rolę w kształtowaniu polityki zagranicznej i europejskiej, Ahtisaari podjął wiele inicjatyw na niwie polityki socjalnej (niektóre ocenione zostały *ex post* jako wyraźnie populistyczne). Niepowodzenie polityki ograniczania bezrobocia przyczyniło się do spadku początkowo znacznej popularności prezydenta. W tej sytuacji Ahtisaari odmówił udziału w prawyborach i tym samym oddał pole innej kandydatce socjaldemokratów, dotychczasowej minister spraw zagranicznych, Tarji Halonen. W wyścigu wyborczym uczestniczyli nadto Ritta Uosukainen (reprezentująca Kokoomus wobec odmowy kandydowania przez lidera konserwatystów Sauliego Niinistö), ponownie Elisabet Rehn jako kandydatka Szwedzkiej Partii Ludowej, europosłanka Heidi Hautala ze Związku Zielonych

oraz jedyny mężczyzna, kandydat Centrum, Esko Aho. Do drugiej tury głosowania przeszli Halonen (40% głosów) i Aho (34,4%)¹². Halonen pozyskała głównie elektorat kobiety oraz głosy różnorodnych mniejszości i wyborców o wyraźnie liberalnym światopoglądzie; na jej rzecz przemawiało nadto wyraźne opowiedzenie się za udziałem Finlandii w procesach integracji europejskiej. Skala zwycięstwa nie była jednak imponująca – Halonen uzyskała 51,6% głosów.

Układ akcesyjny z UE zawarty w 1995 r. został przyjęty z mieszanymi reakcjami: korzystnie przez środowiska przemysłowe i konserwatystów, z nadziejami przez liberałów i socjaldemokratów, z rezerwą, a nawet sprzeciwem, przez wyborców Centrum i Fińskiej Partii Wiejskiej. Rezerwa ta przyczyniła się do porażki Centrum w wyborach parlamentarnych. Względnie dobre wyniki uzyskali konserwatyści (mimo restrykcyjnej polityki konserwatywnego ministra finansów w rządzie Aha, Iira Viinanena), socjaldemokraci oraz nowe ugrupowanie o charakterze konserwatywnym, Partia Młodych Finów.

Prezydent wykorzystał porażkę Centrum do pominięcia Aha w procesie tworzenia rządu. Jakkolwiek inicjatywę w tym zakresie podjęli konserwatyści, prezydent powierzył misję tworzenia rządu nowemu liderowi partii socjaldemokratycznej, Paavo Lipponenowi. Lipponen zaprosił do uczestnictwa w swym rządzie Związek Lewicowy – niewielkie ugrupowanie powstałe na gruzach Demokratycznego Związku Ludu Fińskiego, a także – Związek Zielonych. W ten sposób gabinet Lipponena zasłużył na plastyczne określenie „rządu tęczowej koalicji”: od konserwatywnej prawicy po radykalną lewicę. Tekę ministra finansów otrzymał znany z restrykcyjnej polityki budżetowej Viinanen (kontynuując swą politykę zainicjowaną w rządzie Aha), a po jego rezygnacji – konserwatywny przedsiębiorca Sauli Niinistö (od 2012 r. urzędujący prezydent Finlandii). W 1995 r. z inicjatywy rządu „tęczowej koalicji” Eduskunta dokonała rewizji konstytucji, zmieniając tryb wyboru prezydenta na bezpośredni, nadto uzupełniając katalog praw o prawa socjalne i reformując tryb prac ustawodawczych (poprzez zniesienie prawa 1/3 deputowanych do odraczania prac nad złożonymi projektami ustaw budżetowych). Po kolejnych wyborach parlamentarnych, w marcu 1999 r., korzystnych dla konserwatystów i umiarkowanie korzystnych dla Centrum, odnowiona została „tęczowa koalicja” i powołany został drugi rząd oparty na niej, pod przewodnictwem Lipponena.

Zarówno styl sprawowania prezydentury przez Ahtisaariego, jak i przez Halonen istotnie odbiegały od hierarchicznego i apodyktycznego stylu wykonywania funkcji przez Kekkonena oraz od oszczędnego w słowach i gestach, zdyscyplinowanego i dyskretnego pełnienia obowiązków przez Koivista. Prezydent Ahtisaari zasadniczo „skrócił dystans” między pełnionym urzędem a obywatelami jako uczestnikami powszechnie dostępnej komunikacji medialnej. Zarzucił

¹² Pozostałe kandydatki uzyskały kolejno: Uosukainen – 12,8%, Rehn – 7,9%, Hautala – 3,3% głosów.

typową dla Koivista powściągliwość, chłodną kalkulację oraz pryncypialność aksjologiczną, na rzecz wyczucia społecznego, wiedzy i intuicji socjologa, popartych doświadczeniem ministerialnym, premierowskim oraz bankowym.

Zarówno Ahtisaari, jak i jego następcy: sprawująca urząd prezydenta przez dwie kadencje (2000–2006, 2006–2012) Hallonen i dwukrotnie wybierany na ten urząd konserwatysta Niinistö (2012–2018, 2018 do dziś) funkcjonowali (prezydent Niinistö funkcjonuje) w warunkach obowiązywania nowej fińskiej konstytucji z 1999 r. Pozbawiła ich ona zasadniczego wpływu na dobór premiera i ministrów, przesuwając ciężar decyzji w stronę parlamentu i prowadzonych uzgodnień grup parlamentarnych przy udziale przewodniczącego Eduskunty i prezydenta. Prezydentowi pozostało zatem w fazie negocjacji prawo inicjatywy, sugerowania i perswazji. Przejście do parlamentarnej formuły powoływania (wyboru przez parlament) premiera oraz rządu jeszcze bardziej redukuje wpływ prezydenta. Przesuwa ciężar jego uprawnień w stronę sfery spraw zagranicznych (wraz z kwestiami obronności i integracji europejskiej). Fińska prezydentura uległa pod tym względem poważnej modyfikacji konstytucyjnej i ustrojowo-politycznej.

BIBLIOGRAFIA

- Anckar, Dag. 1976. „Presidentmakt och parlamentarism i Finland”. *Finsk Tidskrift* 8–9: 595–605.
- Anderson, Stanley, V. 1967. *The Nordic Council and the 1952 Helsinki Agreement*. Seattle: University of Washington Press.
- Carrez, Maurice. 2017. „La grève générale de novembre 1917 en Finlande un accélérateur de la déclaration d'indépendance”. W *Finland Suomi 100 language, culture, history*. 305–323. Red. Ulla Tuomarla, Iwona Piechnik, Bernadett Bíró. Kraków–Helsinki: Jagiellonian Library, University of Helsinki.
- Cieślak, Tadeusz. 1983. *Historia Finlandii*. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: Ossolineum.
- Grzybowski, Marian. 2003. „Prezydentura w państwach Europy Północnej (Finlandia i Islandia)”. W *Szkice o pozycji ustrojowej głowy państwa*. 35–56. Red. Marian Grzybowski. Kraków: Uniwersytet Jagielloński.
- Grzybowski, Marian. 2017. *Dania. Zarys systemu ustrojowego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Grzybowski, Marian. 2019. *Szwecja. Zarys systemu ustrojowego*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Grzybowski, Marian. 2020. *Islandia. Zarys systemu ustrojowego*. Białystok: Wydawnictwo Temida 2.
- Husa, Jaakko. 2011. *The Constitution of Finland*. Oxford–Portland, OR: Hart Publishing.
- Hvidtfeldt, Johan. Ib Koch-Olsen. Axel Steensberg. 1950. *Danmarks Historie*. København: Det Danske Forlag.
- Jørgensen, Poul Johns. 1947. *Dansk Rett Historie*. København: J.P. Schulz.
- Jussila, Osmo. Seppo Hentilä. Jukka Nevakivi. 2001. *Historia polityczna Finlandii 1809–1999*. Kraków: Universitas.
- Nousiainen, Jarkko. 1971. *The Finnish Political System*. Cambridge, MA: Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/harvard.9780674429239>
- Palmer, Alan. 2008. *Północne sąsiedztwo*. Warszawa: Książka i Wiedza.

- Puntila, Lauri Adolf. 1972. *Finlands politiska historia, 1809–1966*. Helsingfors: Holger Schildts Forlag.
- Sagan, Stanisław. Viktorya Serzhanova. 2003. *Konstytucja Finlandii*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Szelągowska, Grażyna. Krystyna Szelągowska. 2019. *Historia Norwegii XIX i XX wieku*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Szordykowska, Barbara. 2011. *Historia Finlandii*. Warszawa: Wydawnictwo Trio.

*Jerzy Jaskiernia** <https://orcid.org/0000-0001-9401-5999>

MODEL ODPOWIEDZIALNOŚCI PRAWNOKONSTYTUCYJNEJ PREZYDENTA STANÓW ZJEDNOCZONYCH W ŚWIELE NAJNOWSZYCH DOŚWIADCZEŃ ZASTOSOWANIA PROCEDURY IMPEACHMENTU

Streszczenie. Przedmiotem analizy jest model odpowiedzialności prawnokonstytucyjnej prezydenta Stanów Zjednoczonych w świetle najnowszych doświadczeń jego zastosowania wobec prezydentów: Richarda M. Nixona, Billa Clintona i Donalda Trumpa. W centrum uwagi autora znalazła się kwestia, w jak dużym stopniu mamy tu do czynienia z upolitycznieniem tej procedury w sytuacji, gdy akt oskarżenia formułuje Izba Reprezentantów, a sędzi Senat. Przeprowadzona analiza nie pozwala jednoznacznie odpowiedzieć na to pytanie. Elementy upolitycznienia, choć niewątpliwie obecne, nie pozwalają na zrównanie tej procedury z modelem odpowiedzialności politycznej, występującej w systemach parlamentarno-gabinetowych.

Słowa kluczowe: Konstytucja Stanów Zjednoczonych, prezydent, impeachment, Richard M. Nixon, Bill Clinton, Donald Trump

MODEL OF LEGAL AND CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES IN THE LIGHT OF RECENT EXPERIENCE OF THE APPLICATION OF THE IMPEACHMENT PROCEDURE

Abstract. The subject of the analysis is the model of legal and constitutional responsibility of the president of the United States in the light of the latest experience of its application to the presidents: Richard M. Nixon, Bill Clinton and Donald Trump. The author focused on the question of how highly politicized this procedure is when the impeachment is formulated by the House of Representatives and judged by the Senate. The conducted analysis does not allow to answer this question unequivocally. The elements of politicization, although undoubtedly present, do not allow to equate this procedure with the model of political responsibility present in parliamentary-cabinet systems.

Keywords: U.S. Constitution, president, impeachment, Richard M. Nixon, Bill Clinton, Donald Trump

* Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, jerzy.jaskiernia@ujk.edu.pl

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Problem odpowiedzialności konstytucyjnej prezydenta w systemie prezydenckim jest przedmiotem wielu analiz naukowych (Szucs 2014, 409; Shin, Moon 2017, 117; Hirsh 2018, 22; Fakdadebo 2019, 34; Lee, Park 2021, 563). Szczególne zainteresowanie wzbudza tu procedura impeachmentu przewidziana w Konstytucji Stanów Zjednoczonych (Black, Bubbitt 2018; Engel, Meachan, Naftali, Baker 2018, 35). Choć procedura ta, w świetle konstytucji, nie jest zawężona do najwyższego piastuna władzy wykonawczej (Sunstein 2017, 22), to jednak najbardziej spektakularny wymiar przybiera w odniesieniu do prezydenta Stanów Zjednoczonych (Franklin 2020, 3; Morin 1996, 24; Tribe 2018, 29). Model amerykański był przy tym niejednokrotnie konfrontowany z modelami procedury impeachmentu zastosowanymi w innych państwach (Hinojosa, Perez-Linan 2006, 656; Rattinger 2017, 131; Ginsburg, Huq, Landau 2019, 9).

Procedura impeachmentu analizowana jest w kontekście jej genezy i intencji, jakie towarzyszyły jej wprowadzeniu do Konstytucji Stanów Zjednoczonych (Philips, Yoo 2021, 1191). Punktem odniesienia jest też amerykańska kultura konstytucyjna (Erskine 2010, 223). Szczególne kontrowersje wywołuje kwestia podstaw do wszczęcia procedury impeachmentu, a także to, czy mamy tu do czynienia z instytucją wyłącznie o charakterze odpowiedzialności prawnokonstytucyjnej (Jaskiernia 1975, 119).

Pytaniem, które od lat nurtuje badaczy prawa konstytucyjnego, jest to, czy w przypadku procedury impeachmentu w stosunku do prezydenta Stanów Zjednoczonych mamy do czynienia z odpowiedzialnością prawnokonstytucyjną, czy też może pojawiają się tam również elementy odpowiedzialności politycznej (Klepeis 2018, 34). Pytanie to powstaje w kontekście modelu odpowiedzialności prawnokonstytucyjnej prezydenta Stanów Zjednoczonych, zgodnie z którym akt oskarżenia w procedurze impeachmentu formułuje Izba Reprezentantów, a sędzi Senat (Berger 1973, 48). Niektórzy bowiem sugerują, że impeachment to po prostu „partyjna broń polityczna” (Neumann 2007, 162). Warto więc zbadać doświadczenia z zastosowaniem jej w stosunku do prezydentów Stanów Zjednoczonych w XX w. (Richard Nixon, Bill Clinton) i XXI w. (dwukrotnie Donald Trump), by ustalić, czy rzeczywiście mamy tu do czynienia z upolitycznieniem procesu zastosowania tej procedury (Gerhard 1994, 274). Podjęte procedury impeachmentu przeciwko prezydentom Stanów Zjednoczonych zasługują niewątpliwie na analizę z tego punktu widzenia (Altshuler 2000, 745).

Problem ten będzie przedmiotem analizy w niniejszym opracowaniu. Hipoteza badawcza brzmi: Choć doświadczenia z zastosowaniem procedury impeachmentu przeciwko prezydentom Stanów Zjednoczonych w XX i XXI w. niosą niewątpliwie elementy jej upolitycznienia, to jednak nigdy nie przybrały one rozmiaru, który by wskazywał, że procedura ta nabrała charakteru odpowiedzialności

politycznej, charakterystycznej dla systemu parlamentarno-gabinetowego. Nie ulega natomiast wątpliwości, że układ sił politycznych, zwłaszcza w Senacie, ma istotne znaczenie dla możliwości usunięcia prezydenta z urzędu w ramach procedury impeachmentu.

W pracy wykorzystano następujące metody badawcze: prawnodogmatyczną, historyczną oraz analizy systemowej.

2. OGÓLNA CHARAKTERYSTYKA PROCEDURY IMPEACHMENTU

Pomimo bogactwa dowodów historycznych oraz teorii konstytucyjnych, politycznych i prawnych impeachment w Stanach Zjednoczonych pozostaje gorącym i słabo rozpoznany problemem. W szczególności wynika to z dwóch konkurujących ze sobą pomysłów dotyczących impeachmentu, które nakładają się na siebie. Z konstytucyjnego punktu widzenia impeachment jest ważnym aspektem systemu podziału władzy i narzędziem, którego Kongres może użyć do usunięcia urzędników uchylających się od swoich konstytucyjnych obowiązków lub szkodzących samemu państwu. Jednakże wkrótce po wejściu w życie Konstytucji USA zaczęła się rozwijać nowa, konkurencyjna idea impeachmentu, jako legalnego narzędzia do usuwania urzędników, którzy popełnili przestępstwo ścigane z oskarżenia publicznego. Idea ta miała korzenie w obywatelskich tradycjach republikańskich. Wzajemne oddziaływanie i napięcie między tymi konkurującymi ideami może pomóc wyjaśnić, dlaczego dzisiejsza polityka impeachmentu jest tak pełna napięć i słabo rozumiana (Sumrall 2020, 951; Philips, Yoo 2021, 1191).

Procedura impeachmentu jest nieuchronnie polityczna, ale to nie znaczy, że nie istnieją konstytucyjne zasady, standardy i względy, które mogą i będą kształtować rozwój polityki. Najtrudniejsze pytania konstytucyjne dotyczące mocy impeachmentu dotyczą zakresu przestępstw, które mogą być objęte tą procedurą. Można wykluczyć niektóre interpretacje konstytucyjnego języka „ciężkich przestępstw i wykroczeń”, ale standard dla niepodważalnych przestępstw, z którymi pozostaje nam się zmierzyć, nadal będzie wymagał spornego osądu politycznego, aby zastosować go w każdym konkretnym przypadku. Wiedza o tym, czy dany czyn można uznać za przestępstwo podlegające karze, jest tylko pierwszym krokiem do ustalenia, czy dana osoba powinna zostać postawiona w stan oskarżenia, a ostatecznie skazana i usunięta z urzędu (Whittington 2020, 381).

Istotnym problemem jest to, czy sięganie po tę procedurę może być potraktowane jako czynność obiektywna, czy też mamy tu do czynienia z politycznymi uprzedzeniami (Crump 2019, 1). Frank O. Bowman, po analizie doświadczeń średniowiecznej Anglii i 250 lat doświadczeń amerykańskich, uważa, że Ojcowie Konstytucji traktowali impeachment jako elastyczny instrument, możliwy do zaadaptowania do potrzeb w określonej fazie ustrojowej (Bowman 2019, 49). Stawiane jest jednak pytanie, czy impeachment tworzy wystarczające zabezpieczenie dla

bezprawnych działań prezydenta. Pytanie to ma szczególne znaczenie w sytuacji, gdy proces wdrażania tej procedury zdominowany jest przez podziały partyjne (Gerhardt 2019, 47). Stawia to pod znakiem zapytania integralność tej procedury (Rathey 2021, 123). W sytuacji braku odpowiedzialności politycznej przed Kongresem ten ostatni może doprowadzić do ustąpienia prezydenta właśnie w trybie procedury impeachmentu (Rasmussen 2020, 23). Problem ten rozważany jest także na tle szerszej konstrukcji immunitetu prezydenta od ścigania, w kontekście konsekwencji zasady podziału władzy (Brown 2022, 32).

Historycznie pierwszym przypadkiem zastosowania procedury impeachmentu przeciwko prezydentowi Stanów Zjednoczonych była procedura zastosowana w 1868 r. przeciwko prezydentowi Andrew Johnsonowi (Ross 2000). Sprawa dotyczyła niesprawiedliwego zwolnienia sekretarza ds. wojennych (Winneapple 2019, 39). Wtedy zabrakło jednego głosu w Senacie, aby pozbawić prezydenta władzy (Stewart 2009, 47). Najnowsze przypadki zastosowania procedury impeachmentu przeciwko urzędującym prezydentom dotyczyły Richarda M. Nixona (Graff 2022, 22), Billa Clintona (Cramer Brownell 2021, 5) oraz dwukrotnie Donalda Trumpa (Katyal 2019, 23).

3. PROCEDURA IMPEACHMENTU PRZECIWKO PREZYDENTOWI RICHARDOWI M. NIXONOWI

Najgłośniejszy przypadek zastosowania procedury impeachmentu dotyczył prezydenta Richarda M. Nixona i wiązał się z tzw. aferą Watergate (Uschan 2010, 28). Stanowił on podstawę analiz dotyczących funkcjonalności tej procedury z punktu widzenia zasad amerykańskiego wymiaru sprawiedliwości, a zwłaszcza reguły *due proces of law* (Blum 1994, 243), wolności słowa (Kranz 1973, 173), a także stosunków władzy wykonawczej i sądowniczej (Gunther 1974, 30).

Punktem wyjściowym afery stała się publikacja Boba Woodwarda i Carla Bernsteina w „Washington Post”, ujawniająca genezę afery i próby jej tuszowania, co wywołało niebywałe poruszenie amerykańskiej opinii publicznej (Zeifman 1995, 29). W celu zdyskredytowania najgroźniejszych kontrkandydatów z Partii Demokratycznej: George’a McGoverna i Edmunda Muskiego, administracja prezydenta Nixona wynajęła pięć osób, które włamywały się do siedziby demokratów w kompleksie Watergate w Waszyngtonie. Ludzie ci podrobili dokumenty, część innych wykradli, a także wysyłali fałszywą korespondencję i założyli podsłuchy. Działania grupy rozpoczęły się jesienią 1971 r. i odbywały się za wiedzą i aprobatą prokuratora generalnego Johna Mitchella, szefa personelu Białego Domu Harry’ego Haldemana oraz doradcy prezydenta Johna Deana. 17 czerwca 1972 r. grupa włamała się, by wymienić aparat podsłuchowy, i została złapana. Prezydent, na prośbę swoich doradców, zalecił, by Centralna Agencja Wywiadowcza (CIA) zatuszowała sprawę, tłumacząc to względami bezpieczeństwa narodowego.

Uczestnikom wręczono łapówki w zamian za milczenie. Demokraci usiłowali wykorzystać aferę Watergate w kampanii wyborczej w 1972 r., lecz bezskutecznie (Pastusiak 1999, 842; O'Connel Pearson 2020, 34).

Rok później sprawcy zostali postawieni przed sądem, a 23 marca 1973 r. John Dean wyjawiał Departamentowi Sprawiedliwości powiązania włamywaczy z prezydentem. Wobec tego Nixon zdymisjonował Deana, Mitchella i Haldemana, samemu nie przyznając się do winy, i poprosił nowego prokuratora generalnego Elliota Richardsona, aby do zbadania afery wyznaczył specjalnego prokuratora, którym został Archibald Cox. W maju 1973 r. Dean zeznał przed Komisją Senacką, że Nixon nagrywał wszystkie rozmowy w Gabinetce Ovalnym i nagrania te są dowodem, że wiedział o działaniach włamywaczy. Prokurator Cox zażądał dostępu do nagrań, prezydent jednak odmówił i nakazał Richardsonowi zdymisjonować Coxa. Prokurator generalny odmówił i sam podał się do dymisji. Nixon zwrócił się wtedy do jego zastępcy, Williama Ruckelshausa, który także odmówił i stracił stanowisko. Wobec tego Nixon powołał Roberta Borka na pełniącego obowiązki prokuratora generalnego i kazał mu zwolnić Coxa. Bork wykonał polecenie 20 października 1973 r., ale sąd federalny uchylił to zarządzenie. Mimo to do sprawy Watergate wyznaczono nowego prokuratora, Leona Jaworskiego. W marcu 1974 r. sąd skazał zdymisjonowanych doradców prezydenta, a miesiąc później Jaworski, wspólnie z Komisją Sprawiedliwości Izby Reprezentantów, ponownie zażądał wydania taśm z Białego Domu i przygotowywał wniosek o impeachment. Nixon wydał część nagrań, lecz sędzia federalny John Sirica nakazał przekazanie wszystkich. Prezydent odmówił, wobec czego Jaworski odwołał się do Sądu Najwyższego (Pastusiak 1999, 842; Conyers 1974, 4).

Od maja do lipca 1974 r. Komisja Sprawiedliwości Izby Reprezentantów rozpatrywała, czy postawić prezydenta Nixona w stan oskarżenia. Dzięki wielu głosom republikańskim Komisja wniosła o oskarżenie Nixona w związku z włamaniem i jego tuszowaniem przy użyciu organów federalnych (FBI, CIA i IRS) oraz o łapownictwo, składanie fałszywych zeznań, naruszenie Konstytucji w celu obrony własnych interesów oraz odmowę wykonania poleceń sądu. Ponadto 24 lipca 1974 r. Sąd Najwyższy, w wyroku w sprawie *United States v. Nixon* (418 U.S. 683) stosunkiem głosów 8 : 0, przychylił się do prośby Jaworskiego i nakazał prezydentowi wydanie wszystkich taśm, co Nixon zrobił. Aby uniknąć oskarżenia przez Izbę Reprezentantów i potem procesu w Senacie, prezydent postanowił ustąpić z urzędu. 8 sierpnia 1974 r. wygłosił orędzie do narodu, w którym przyznał się do niewłaściwych osądów i stwierdził, że ustąpi ze stanowiska, gdyż stracił poparcie w Kongresie, pomijając milczeniem ewentualny proces. Następnego dnia złożył dymisję na ręce sekretarza stanu (Pastusiak 1999, 845; Fry, Stolarek 1981, 391¹).

¹ Zob. też https://pl.wikipedia.org/wiki/Richard_Nixon (dostęp: 12.07.2023).

Patrząc z punktu widzenia rozpatrywanego tu problemu, należy odnotować, że w przypadku tak jednoznacznej sytuacji, jak zaistniała w aferze Watergate, nie doszło do próby ochrony prezydenta przez jego zwolenników z Partii Republikańskiej w Kongresie (Franklin, Caress, Sanders, Taratoot 2020, 78). Co prawda nie wiadomo, jak zachowaliby się oni, gdyby doszło do postępowania w Senacie, ale należy przyjąć, że decyzja Nixona o rezygnacji z urzędu była podyktowana m.in. oceną, iż w sytuacji tak spektakularnego skandalu i zgromadzonych dowodów nie może on liczyć na poparcie senatorów z Partii Republikańskiej, gdyby doszło do głosowania wniosku o usunięcie prezydenta z urzędu w Senacie. Choć więc afera Watergate miała charakter *par excellence* polityczny, to jednak – poza działaniami władzy wykonawczej o charakterze obronnym – sam przebieg procedury, włączając w to działania kolejnych specjalnych prokuratorów, sądów (w tym Sądu Najwyższego), a także Kongresu, mógł potwierdzić tezę, że było to postępowanie o charakterze odpowiedzialności prawnokonstytucyjnej, a jego wynik nie był konsekwencją upolitycznienia.

4. PROCEDURA IMPEACHMENTU PRZECIWKO PREZYDENTOWI BILLOWI CLINTONOWI

Procedura impeachmentu została zastosowana przeciwko prezydentowi Billowi Clintonowi². Podczas swojej prezydentury Bill Clinton borykał się z wieloma skandalami, których badanie przez Kongres i Departament Sprawiedliwości ciągnęło się przez cały okres jego urzędowania i ostatecznie doprowadziło do głosowania za jego impeachmentem przez Izbę Reprezentantów 19 grudnia 1998 r. Był to drugi taki przypadek w historii Stanów Zjednoczonych (Cohen 2000, 45).

Skandal z początku obracał się wokół Pauli Jones, pracownicy rządu stanowego w stanie Arkansas, która oskarżyła Clintona o molestowanie seksualne. Choć sąd oddalił sprawę, uznając oskarżenia za bezpodstawne, w jej trakcie Clinton musiał złożyć zeznania. Nieco wcześniej pojawiły się niesprecyzowane pogłoski, że już jako prezydent Clinton miał romans z młodą stażystką Białego Domu Moniką Lewinsky. W styczniu 1998 r. dziennik „Washington Post” opublikował wiadomość, że w latach 1995–1997 prezydent Clinton miał w Białym Domu romans ze stażystką Moniką Lewinsky. Sprawę zaczął badać specjalny prokurator Kenneth Starr, ponieważ zachodziło podejrzenie, że w składanych pod przysięgą zeznaniach w sprawie pozwu byłej pracownicy rządu stanowego Pauli Jones przeciwko Clintonowi o molestowanie seksualne – gdy Clinton był gubernatorem stanu Arkansas – prezydent skłamał, nie przyznając się do romansu z Lewinsky

² Zob. United States Congress, House Committee of Judiciary, *Impeachment inquiry: William Jefferson Clinton, President of the United States: consideration of articles of impeachment: impeachment inquiry pursuant to H. Res. 581, Consideration of articles of impeachment. Impeachment inquiry*, U.S. G.P.O., Washington 1999, s. 4.

(Starr 2018, 48). Podczas zeznań Clinton zaprzeczył, jakoby miał z nią stosunki seksualne. Gdy wyszło na jaw, że romans ten miał miejsce, Kongres zarzucił Clintonowi składanie fałszywych zeznań i blokowanie działań organów sprawiedliwości (*obstruction of justice*) i rozpoczął proces impeachmentu. Clinton bronił się twierdząc, że jego zeznania nie były kłamstwem, opierając to na dosyć chwiejnym rozumowaniu, że miał miejsce tylko seks oralny, który nie może być uznany za pełny stosunek seksualny. Bardziej ogólnie Clinton bronił się też, twierdząc, że nieujawnienie prawdy w tak osobistej sprawie nie powinno być uznane za poważne przestępstwo. Skandal związany z Lewinsky stanowił poważne wyzwanie dla politycznej wiarygodności prezydenta Clintona w latach 1998–1999.

We wrześniu 1998 r. prokurator Starr wydał 445-stronicowy dokument szczegółowo opisujący romans i zarzuty dotyczące tego, że Clinton kłamał – zarówno wobec opinii publicznej, jak i pod przysięgą w procesie w Arkansas (Hodak 2009, 72). Ocenia się, że raport ten nie dowiódł, iż prezydent utrudniał dochodzenie sprawiedliwości, manipulował świadkami czy nadużywał władzy prezydenckiej, ale że zbudował dość mocny argument za krzywoprzysięstwem (Lavelle, Ackerman 1998, 22). Następnie 18 grudnia 1998 r. Izba Reprezentantów zatwierdziła artykuły impeachmentu przeciwko urzędującemu prezydentowi USA. Ostatecznie jednak Senat uznał te argumenty za nietrafne i uniewinnił Clintona 12 lutego 1999 r. przez głosowanie stosunkiem głosów 55 do 45³.

Robert Busby zidentyfikował i przeanalizował strategie ograniczania szkód przyjęte przez administrację Clintona w związku ze skandalem oraz wyjaśnił, jak i dlaczego Clinton przeżył najpoważniejszy kryzys konstytucyjny od czasów afery Watergate (Busby 2001, 78). W kontekście procedury impeachmentu podjętej przeciwko prezydentowi Clintonowi wskazywano, że prawdziwym celem większości w Kongresie nie było usunięcie prezydenta. Raczej starała się ona nękać Clintona tak długo, jak długo sprawuje on urząd, mając w ten sposób nadzieję, że wprawi go w zakłopotanie na tyle, by popełniał tak poważne błędy, iż jego reputacja i reputacja jego partii zostanie nieodwracalnie nadszarpnięta (Riggs 1999, 14).

Aby zbadać przyczyny przetrwania przez Clintona w trakcie kryzysu związanego z impeachmentem, wykorzystano dane z ogólnokrajowego sondażu przeprowadzonego we wrześniu i październiku 1998 r. Przyczynami tymi były: solidna gospodarka, wysoka popularność prezydenta wśród opinii publicznej oraz towarzyszące mu niższe oceny publiczne jego głównych adwersarzy: specjalnego prokuratora Kennetha Starra i kontrolowanego przez Republikanów Kongresu USA. Wyniki gospodarcze miały bezpośredni wpływ na publiczne poparcie dla impeachmentu. Ciągłe przesłuchania w Kongresie oddziaływały na opinię publiczną, ale nie w sposób, który najczęściej zakładano. Bardziej przychylnie oceny stanu amerykańskiej gospodarki były faktycznie związane ze stosunkiem

³ Zob. https://pl.wikipedia.org/wiki/Bill_Clinton (dostęp: 12.07.2023).

do ukarania prezydenta, choć opinia publiczna miała poważne wątpliwości co do jego etyki. Ponieważ obaj aktorzy oskarżający prezydenta (Starr, Kongres) mieli wyjątkowo niską średnią aprobatę, ta dynamika działała na korzyść Clintona (Silva, Jenkins-Smith, Waterman 2007, 468).

To właśnie stan gospodarki spowodował, że Clinton miał 70% poparcia przed wygłoszeniem orędzia o stanie państwa w dniu 19 stycznia 1999 r., co niewątpliwie rzutowało na podejście opinii publicznej do wymierzonej przeciwko niemu procedury. Z kolei – porównawczo – słabe wyniki gospodarcze oddziaływały na klimat wokół procedury impeachmentu prezydenta Nixona.

Taka ocena sytuacji związanej z procedurą impeachmentu doprowadziła do tego – jak wynika z przeprowadzonych przez Gary’ego C. Jacobsona badań wyborów do Kongresu USA w 1998 r. – że wyborcy zdecydowanie popierali polityczne *status quo* pomimo zaangażowania prezydenta w skandal, który doprowadził do wniosku o impeachment sformułowanego przez Izbę Reprezentantów (Jacobson 1999, 31).

Większość relacji z procesu prowadzonego przez Senat w sprawie Clintona opiera się na teoriach prawnych i opisach lub sugeruje, że proces był *sui generis* niezwiązany z normalną działalnością Senatu. Wskazuje się, że proces o usunięcie prezydenta można najlepiej wyjaśnić za pomocą przestrzennego modelu głosowania, z ideologicznymi szacunkami senatorów najlepiej przewidującymi wynik procesu. Wyniki badań potwierdziły hipotezę przestrzenną, ale nie rachunki prawne lub idiosynkratyczne. Sformułowano na tej podstawie wnioski, że senatorowie poproszeni o wystąpienie w roli sędziów w obliczu różnorodnych bodźców politycznych częściej zachowują się jak prawodawcy (Bentelli 2006, 236).

W przypadku procedury impeachmentu przeciwko prezydentowi Clintonowi, choć formalnie miała ona charakter odpowiedzialności prawnokonstytucyjnej, dały o sobie znać skutki jej upolitycznienia. Dotyczy to nie tylko ostatecznego głosowania w Senacie, przebiegającego generalnie wokół linii politycznych podziałów, ale też taktyki, którą przyjęła większość w Izbie Reprezentantów, dążąca w istocie do upokorzenia prezydenta i osłabienia jego pozycji politycznej. To upolitycznienie było jednak możliwe w sytuacji, gdy typ zarzutów miał charakter bardziej etyczny niż związany z funkcjonowaniem państwa, jak to było w przypadku afery Watergate. Nie niósł więc tak drastycznej reakcji opinii publicznej jak ta, która została odnotowana w przypadku impeachmentu prezydenta Nixona. Tam jednak chodziło o działania, które rzucały cień na prawidłowość wyboru prezydenta, co w przypadku Stanów Zjednoczonych – jako państwa szczególnie eksponującego walory demokratycznego systemu – miało szczególny wydźwięk i w praktyce uniemożliwiło podjęcie skutecznej „osłony” prezydenta przez jego zwolenników w Kongresie w trakcie procedury impeachmentu.

5. PROCEDURA IMPEACHMENTU PRZECIWKO PREZYDENTOWI DONALDOWI TRUMPOWI

Procedura impeachmentu została zastosowana także przeciwko Donaldowi Trumpowi (Peterson 2017, 57), przy czym miało to miejsce dwukrotnie w trakcie kadencji tego prezydenta (Roland 2021, 34). Stało się to okazją do powrotu sporów o charakter prawny i zasadność sięgania po ten instrument konstytucyjny (Genovese 2018, 614). Przedmiotem zainteresowania stała się zarówno procedura postępowania, jak i jej polityczne konteksty (Cornyn 2019, 341). Analizowano przesłanki, których spełnienie uzasadnia usunięcie prezydenta z urzędu (Roman, Gonzales, Torres 2018, 9; Tobbin 2020, 34).

Podczas pierwszej próby usunięcia Trumpa z urzędu formułowane zarzuty wiązały się z kwestią wykorzystania urzędu prezydenta do wywierania politycznych nacisków na ściganie przez inne państwo (Ukrainę) syna swego przeciwnika i kandydata na prezydenta Stanów Zjednoczonych, Josepha Bidena Jr. (Trautman 2020, 141). 18 grudnia 2019 r. Izba Reprezentantów większością głosów oskarżyła prezydenta Trumpa o nadużycie władzy poprzez nakłanianie Ukrainy do ingerencji w wybory prezydenckie w 2020 r., a następnie utrudnianie Izbie dochodzenia w sprawie impeachmentu (Aschenbrenner 2020, 337). Izba uznała, że w swoim postępowaniu, łamiąc konstytucyjną przysięgę wiernego wykonywania urzędu prezydenta Stanów Zjednoczonych, Trump nadużywał tego urzędu, wykorzystując jego uprawnienia do realizacji własnych interesów politycznych, a nie interesu narodu (Fandos, Shear 2019, 1). Zarzuty przeciwko Trumpowi opierały się zasadniczo na rozmowie telefonicznej między Trumpem a prezydentem Ukrainy Wołodymyrem Zełenskim z 25 lipca 2019 r. Zełenski zwrócił się o przywrócenie pomocy wojskowej, której administracja Trumpa wcześniej nakazała odmówić Ukrainie. W odpowiedzi na tę prośbę Trump naciskał na Zełenskiego, aby ten wyświadczył mu przysługę i zbadał interesy w Ukrainie syna byłego wiceprezydenta Joe Bidena, potencjalnego przeciwnika Trumpa w wyborach powszechnych w 2020 roku (zob. *President Trump Impeachment* 2020). Był więc chętny do wykorzystania niektórych z najważniejszych uprawnień swojego urzędu do manipulowania polityką zagraniczną narodu, aby zwiększyć szansę swojej reelekcji (Gorod, Wydra 2019, 12).

Izba Reprezentantów oskarżyła prezydenta Trumpa o „nadużycie urzędu” i „obstrukcję Kongresu” (Broughton 2021, 1). Jeśli chodzi o pierwszy zarzut, Trump przyznał, że poprosił ukraińskiego prezydenta o „publiczne ogłoszenie śledztw, które przyniosłyby korzyść jego reelekcji”, kiedy 25 lipca 2019 r. w rozmowie telefonicznej poprosił Zełenskiego o „wyświadczenie nam przysługi” (Bade, Demirjian 2022, 38). Co do drugiego zarzutu: „W historii Republiki żaden prezydent w podobnej skali nigdy nie uniemożliwiał dochodzenia w sprawie impeachmentu ani nie starał się tak kompleksowo utrudniać Izbie Reprezentantów

zdolności do prowadzenia dochodzeń w sprawie poważnych przestępstw i wykroczeń” (Aschenbrenner 2000, 377).

Proces odbył się bez wzywania świadków – co miało miejsce po raz pierwszy w historii USA (dotychczas przeprowadzono 15 senackich procesów urzędników federalnych, wszystkie z udziałem świadków). Wniosek demokratów w tej sprawie poparło tylko dwoje republikanów (Susan Collins i Mitt Romney), wskutek czego został oddalony stosunkiem głosów 49 do 51 (do jego przyjęcia potrzebna była zwykła większość). Demokratom zależało na wezwaniu byłego doradcy prezydenta ds. bezpieczeństwa Johna Boltona i p.o. szefa personelu Białego Domu Micka Mulvaneya. Republikańscy senatorowie byli temu przeciwni, twierząc, że demokraci mogli to uczynić na etapie procedowania impeachmentu w Izbie Reprezentantów (Fein, Bonifaz, Clements 2018, 34). Podczas prowadzenia śledztwa w sprawie impeachmentu Biały Dom polecił urzędnikom władzy wykonawczej, aby nie zeznawali ani nie przekazywali dokumentów.

W dniu 5 lutego 2020 r. stosunkiem głosów 48 do 52 i 47 do 53 Senat uniewinnił Trumpa (w pierwszym głosowaniu, w sprawie nadużycia władzy, za stwierdzeniem winy razem z demokratami głosował Romney). Brak poparcia pozostałych senatorów Partii Republikańskiej dla usunięcia Trumpa z urzędu wynikał z ich lojalności wobec prezydenta, lecz również z miałkości dowodów przedstawianych przez demokratów (Piotrowski 2020, 1).

Ogólnokrajowy sondaż we wrześniu 2019 r., jeden z pierwszych przeprowadzonych po tym, jak marszałek Nancy Pelosi ogłosiła, że Izba Reprezentantów rozpocznie formalne dochodzenie w sprawie impeachmentu w zakresie stosunków prezydenta z Ukrainą, ujawnił wielu respondentów już popierających impeachment Trumpa. Rozkład opinii przedstawiał się następująco: 42% Amerykanów uważało, że Donald Trump zasługuje na postawienie w stan oskarżenia, 22% uznało, że jest za wcześnie, aby to powiedzieć, a 36% już zdecydowało, że Donalda Trumpa nie należy stawiać w stan oskarżenia. Około jedna trzecia amerykańskich wyborców, którzy od początku byli przekonani, że Clinton musi odejść, a Trump musi zostać, jest taka sama – funkcjonalnie, a nie dosłownie, ponieważ wielu z tej kohorty wymarło i zostało zastąpionych w latach 1998–2019. Każda poważna próba usunięcia prezydenta musiała skonfrontować się z tym segmentem lojalności elektoratu wobec badanego prezydenta (Pareene 2019, 20).

Podobnie jak jego praktyka dotycząca fałszywych oświadczeń i krzywoprzysięstwa, Departament Sprawiedliwości USA oferuje niewiele wewnętrznych wskazówek przy wyborze utrudniania postępowań sądowych jako podstawy postępowania karnego. Rzeczywista praktyka, jak było widać ostatnio w odmiennym poglądzie specjalnego doradcy Roberta Muellera i prokuratora generalnego Williama Barra w badaniu zarzutów obstrukcji przez prezydenta Donalda Trumpa – nakreślonych w Raporcie Muellera – wskazuje na niespójność w tym obszarze prawa (Podgor 2021, 659).

Bezprecedensowa w historii Stanów Zjednoczonych sytuacja uruchomienia procedury impeachmentu drugi raz w ciągu jednej kadencji wobec urzędującego prezydenta poprzedzona została próbą wykorzystania innego mechanizmu odsunięcia głowy państwa od władzy, to jest mechanizmu przewidzianego w XXV Poprawce do Konstytucji. W porównaniu do procedury impeachmentu, mechanizm z XXV Poprawki jest procesem szybszym, niewymagającym postawienia zarzutów ani przeprowadzenia postępowania w Kongresie. Wymaga jednak szczególnie trudnej politycznie decyzji wiceprezydenta działającego w porozumieniu z szefami departamentów amerykańskiego rządu, obarczonej potencjalnymi konsekwencjami w razie powrotu do władzy odsuniętego prezydenta wobec całkowitego uzależnienia administracji od decyzji głowy państwa. Właśnie te okoliczności uznaje się za przyczynę braku zastosowania analizowanych przepisów w praktyce (Kraśnicka 2021, 319).

Po fatalnych wydarzeniach z 6 stycznia 2021 r. na Kapitolu (na czternaście dni przed objęciem urzędu przez nowo wybranego prezydenta elekta Joe Bidena) w trybie pilnym rozważane były przez Partię Demokratyczną mechanizmy odsuwające prezydenta od władzy, to jest uruchomienie procedury opisanej w XXV Poprawce do Konstytucji Stanów Zjednoczonych, czyli odebranie władzy poprzez odpowiednie oświadczenia właściwej reprezentacji władzy wykonawczej oraz drugi impeachment. Wobec odrzucenia możliwości zastosowania sekcji 4 XXV Poprawki do Konstytucji Stanów Zjednoczonych przez wiceprezydenta Mike'a Pence'a doszło do pierwszego w historii tego państwa ponownego postawienia prezydentowi zarzutów w trybie impeachmentu. W pierwszym postępowaniu, mającym na celu usunięcie z urzędu prezydenta Trumpa, poszczególne kroki proceduralne podejmowane były w pewnych odstępach czasowych, a sama decyzja o uruchomieniu impeachmentu poprzedzona została wieloma debatami zarówno w Izbie Reprezentantów, jak i w mediach oraz wśród ekspertów w dziedzinie politologii i prawników. Natomiast decyzję o wykorzystaniu tej procedury po raz drugi podjęto błyskawicznie, w następstwie bezprecedensowych zamieszek wywołanych przez tłum zebrany na Kapitolu 6 stycznia 2021 r., czyli w dniu, w którym Kongres formalnie zatwierdzał głosy elektorские w wyborach prezydenckich (Kraśnicka 2022, 86).

Wobec odmowy podjęcia działań w trybie XXV Poprawki przez wiceprezydenta M. Pence'a Izba Reprezentantów przeprowadziła szybki proces decyzyjny. Sformułowano tylko jeden zarzut w postaci pojedynczego artykułu impeachmentu (Nourse 2021, 34). Zarzut z kategorii innych ciężkich przestępstw i przewinień polegał tym razem na podżeganiu do rebelii (*incitement of insurrection*), a oparty był na dwóch przesłankach. Pierwsza to wystąpienie prezydenta Trumpa z 6 stycznia 2021 r., w którym padły słowa podważające ważność wyników wyborów prezydenckich i w którym prezydent podkreślał konieczność „walki” o kraj („we won this election, and we won it by a landslide (...), if you don't fight like hell you're not going to have a country anymore”). Druga przesłanka to rozmowa

telefoniczna z 2 stycznia 2021 r. w sprawie wyborów w stanie Georgia. W rozmowie tej prezydent Trump wzywał Sekretarza Stanu Georgia, Brada Raffenspergera, do „znalezienia” odpowiedniej liczby głosów koniecznych do wygrania przez niego wyborów prezydenckich w tym stanie. W głosowaniu nad artykułem impeachmentu padł historyczny rekord, gdyż aż 10 członków Izby Reprezentantów z Partii Republikańskiej głosowało za postawieniem prezydentowi zarzutu. Prezydent Trump po raz drugi więc postawiony został w stan oskarżenia, przy 232 głosach za i 197 przeciw. Głosowanie odbyło się 13 stycznia 2020 r. Debatę w Senacie zakończyło głosowanie w kwestii tego, czy Senat ma prawo głosować wnioski o impeachment w stosunku do osoby, która już nie sprawuje urzędu, w którym (zgodnie z wcześniejszymi kalkulacjami) większością 56 do 44 przegłosowana została decyzja o tym, że Senat ma umocowanie do sądenia byłego prezydenta, któremu Izba Reprezentantów postawiła zarzuty w procedurze impeachmentu. W ostatecznym jednak głosowaniu 43 głosami senatorów republikańskich uniewinniono Trumpa od stawianych mu zarzutów, co uniemożliwiło głosowanie nad kluczową sankcją zakazu sprawowania funkcji publicznych w przyszłości. Czwarty w historii Stanów Zjednoczonych prezydencki impeachment zakończył się uniewinnieniem (Kraśnicka 2022, 102–103; Krent 2020, 537⁴).

Chociaż Sąd Najwyższy USA dokłada wszelkich starań, aby uniknąć „politycznego uwikłania”, czasami jest on jednak nieświadomie wciągany do niego. Zachowanie Prezesa Sądu Najwyższego Johna Glovera Robertsa podczas procedury impeachmentu prezydenta Trumpa nie legitymizowało tego postępowania. Działania Robertsa zmniejszyły gotowość do zaakceptowania decyzji SN, a w niektórych przypadkach negatywnie wpłynęły na postrzeganą ich zasadność. Krytyka Prezesa Sądu Najwyższego przez senatorów zmniejszyła akceptację jego decyzji. Ustalenia te wyjaśniają zarówno granice legitymizacji instytucji, jak i wątki charakteru wsparcia publicznego w czasach większego upolitycznienia Sądu Najwyższego przez podmioty zewnętrzne (Armaly, Enders 2021, 205).

W kontekście przebiegu procedury impeachmentu w stosunku do prezydenta Trumpa zastanawiano się nad jej otwartością i integralnością, zwłaszcza w odniesieniu do głosowania przeprowadzonego w Senacie (Amar, Mazzone 2020, 456). Jednocześnie podnoszony był problem „konstytucyjnej moralności” (Goldstein 2020, 475).

Podjęcie procedury impeachmentu przeciwko prezydentowi Trumpowi wywoływało reperkusje międzynarodowe i rzutowało na postrzeganie Stanów Zjednoczonych w świecie (Lichtman 2017, 23).

Upolitycznienie tej procedury w przypadku Trumpa ujawniło się przede wszystkim w pierwszej próbie jego zastosowania, gdy nie udało się jednoznacznie udowodnić naruszenia prawa przez prezydenta, a politycznemu charakterowi tej procedury sprzyjał fakt, że w tle była kampania prezydencka, stąd

⁴ Zob. też https://pl.wikipedia.org/wiki/Donald_Trump (dostęp: 12.07.2023).

zaangażowanie demokratycznych członków Kongresu miało niewątpliwie polityczny kontekst.

W drugim przypadku zastosowania procedury impeachmentu przeciwko prezydentowi Trumpowi ciężar zarzutów bez wątplenia odzwierciedlał charakter odpowiedzialności prawnokonstytucyjnej, ale upolitycznienie, jakie miało tu niewątpliwie miejsce, wiązało się z emocjami towarzyszącymi wyborom prezydenckim w 2020 r., a także ze zróżnicowanymi reakcjami na zachowania prezydenta Trumpa po ogłoszeniu wyników wyborów. To, że za zaskakujące uznano głosowanie niektórych senatorów republikańskich za możliwością podjęcia procedury impeachmentu przeciwko byłemu prezydentowi, najlepiej świadczy o tym, iż w swym ostatecznym wydzwieku głosowanie w tej sprawie przebiega wzdłuż linii przynależności politycznej członków Senatu. Postępowanie przeciwko Trumpowi przyniosło więc nowe argumenty w kwestii tego, czy impeachment to czysta procedura odpowiedzialności prawnokonstytucyjnej, czy też w wielu aspektach podlega upolitycznieniu.

6. UWAGI KOŃCOWE

Omówione cztery próby zastosowania procedury impeachmentu przeciwko prezydentom Stanów Zjednoczonych (Richard Nixon, Bill Clinton i dwukrotnie Donald Trump) nie rozstrzygnęły jednoznacznie dylematu, czy w przypadku tej procedury mamy do czynienia z klasyczną odpowiedzialnością prawnokonstytucyjną, czy też z upolitycznieniem, prowadzącym *de facto* do zmiany charakteru tej procedury. Z jednej strony przykład impeachmentu Nixona wskazuje, że upolitycznienie ma swoje granice, a zwolennicy Partii Republikańskiej w Kongresie nie byli w stanie „osłonić” prezydenta Nixona wobec skali reakcji opinii publicznej na aferę Watergate, co było niewątpliwie zasadniczą przyczyną złożenia przez niego rezygnacji z urzędu. Z drugiej strony impeachment Clintona dowodzi, że gdy charakter zarzutów nie porusza w sposób szczególny opinii publicznej, a jednocześnie docenia ona osiągnięcia prezydenta w sferze gospodarczej, łatwiej jest mu zapewnić „osłonę” i związana z nim partia nie ma trudności w zablokowaniu jego usunięcia, które nastąpiłoby w przypadku uzyskania 2/3 głosów poparcia dla wniosku o usunięcie prezydenta w głosowaniu w Senacie.

Prawidłowość ta potwierdziła się również w przypadku pierwszego impeachmentu prezydenta Trumpa: charakter zarzutów, a zwłaszcza ich polityczny kontekst, nie uniemożliwiły zastosowania przez zwolenników Partii Republikańskiej „osłony” prezydenta podczas głosowania w Senacie. Bardziej złożony charakter miała druga próba usunięcia Trumpa z urzędu. Skala negatywnej reakcji amerykańskiej opinii publicznej była tak znacząca, że przypominała atmosferę z okresu afery Watergate. To, że republikanom udało się zastosować skuteczną „osłonę”, wynikało z podziału, jaki wystąpił w społeczeństwie amerykańskim, a także

z faktu, że decydująca faza procedury miała miejsce już po zakończeniu kadencji prezydenta. Mógł więc przeważać argument, że usunięcie miałyby jedynie charakter symboliczny i sprzyjało umocnieniu podziałów politycznych w społeczeństwie amerykańskim. Niewątpliwie miało tu więc miejsce upolitycznienie procedury i wystąpiły kalkulacje typowe dla procedur odpowiedzialności politycznej znanych z systemów parlamentarno-gabinetowych.

Nie oznacza to jednak, że nawet skrajne interpretacje pozwalają na utożsamianie impeachmentu z procedurami odpowiedzialności politycznej. W przypadku impeachmentu musi bowiem być sformułowany zarzut złamania prawa, choć przesłanki konstytucyjne nie są tu jednoznaczne, a ocena, czy rzeczywiście doszło do ich wypełnienia, podlega politycznym ocenom, otwierając pole do upolitycznienia procedury.


BIBLIOGRAFIA

- Altshuler, Fred H. 2000. „Comparing the Nixon and Clinton Impeachments”. *The Hastings Law Journal* 51(4): 745–752.
- Amar, Vikram D. Jason Mazzone. 2020. „The Power to ‘Try’ Cases of Impeachment: Some Reflections on the Finality, Transparency and Integrity of Senate Adjudications of Presidential Impeachments (Including That of Donald J. Trump)”. *Chicago-Kent Law Review* 95(2): 456–473.
- Armaly, Miles T. Adam M. Enders. 2021. „Affective Polarization and Support for the U.S. Supreme Court”. *Political Research Quarterly* (75)2: 409–424.
- Aschenbrenner, Peter J. 2000. „The United States of America – Impeachment Proceedings Against President Donald J. Trump”. *Public Law* 2: 377–379.
- Bade, Rachael. Karoun Demirjian. 2022. *Unchecked: The Untold Story Behind Congress’s Bothed Impeachments of Donald Trump*. New York: William Morrow.
- Bentelli, Anthony M. 2006. „The Spatial Model of the Trial of President Clinton”. *American Political Research* 34(4): 535–559. <https://doi.org/10.1177/1532673X05282848>
- Berger, Raoul. 1973. *Impeachment. The Constitutional Problems*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Black, Charles L. Jr. Phillip Bobbitt. 2018. *Impeachment: A Handbook*. New Haven: Yale University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctv5cgb9r>
- Blum, Jennifer L. 1994. „How Much Prices Is Due: The Senate Impeachment Trial Process After Nixon v. United States”. *Catholic University Law Review* 44(1): 243–278.
- Bowman, Frank O. 2019. *High Crimes and Misdemeanors: A History of Impeachment for the Age of Trump*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Broughton, J. Richard. 2021. „The Second Article and Congressional Self-Defense”. *Houston Law Review* 59: 259–311.
- Brown, Lowell. 2022. *Prosecution of the President of the United States: The Constitution, Executive Power, and the Rule of Law*. Cham: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-81373-4>
- Busby, Robert. 2001. *Defending the American Presidency: Clinton and the Lewinsky Scandal*. London: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9780333992708>
- Cohen, Daniel. 2000. *Impeachment of William Jefferson Clinton*. Brookfield: Twenty-First Century Books.
- Conyers, John Jr. 1974. „Why Nixon Should Have Been Impeached”. *Black Politics* 6(2): 2–8.

- Cornyn, John. 2019. „Statement for the Record: Impeachment Trial of Donald John Trump”. *Texas Review of Law and Politics* 24(2): 340–353.
- Cramer Brownell, Kathryn. 2021. „The Impeachment of Bill Clinton”. *American Heritage* 66(2): 6.
- Crump, David. 2019. „Does Impeachment by Conviction Create Undue Prejudice? An Experiment and an Analysis”. *Akron Law Review* 53(1): 1–30.
- Engel, John A. Jon Meacham. Timoty Naftali. Peter Baker. 2018. *Impeachment: An American History*. New York: Modern Library.
- Erskine, Daniel H. 2010. „The Age of Impeachment: American Constitutional Culture Since 1960”. *The American Journal of Legal History* 2: 223–224. <https://doi.org/10.1093/ajlh/50.2.223>
- Fakdadebo, Omololu. 2019. *Impeachment in Nigerian Presidential System: Challenges, Successes and the Way Forward*. Singapore: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-981-15-6041-5>
- Fandos, Nicholas. Michael D. Shear. 2019. „Trump Impeached for Abuse of Power and Obstruction of Congress”. *The New York Times* 18 December.
- Fein, Ron. John Bonifaz. Ben Clements. 2018. *Constitutional Demands It: The Case of the Impeachment of Donald Trump*. London–New York: Melville House.
- Franklin, Daniel P. Stanley M. Caress. Robert M. Sanders. Cole D. Taratoot. 2020. *The Politics of Presidential Impeachment*. Albany: State University of New York.
- Fry, Brian R. John S. Stolarek. 1981. „The Nixon Impeachment Vote: A Speculative Analysis”. *Presidential Studies Quarterly*: 11(3): 387–394.
- Genovese, Michael A. 2018. „Impeachment Revisited in the Age of Trump: Book Review Essay”. *Presidential Studies Quarterly* 3: 614–618. <https://doi.org/10.1111/psq.12465>
- Gerhard, Michael J. 1994. *Rediscovering Nonjusticiability: Judicial Review of Impeachments After Nixon*. Durham: Duke University School of Law. <https://doi.org/10.2307/1372872>
- Gerhardt, Michael J. 2019. *The Federal Impeachment Process: A Constitutional and Historical Analysis*. Chicago–London: The University of Chicago Press. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226554976.001.0001>
- Ginsburg, Tom. Aziz Huq. David Landau. 2019. *The Uses and Abuses of Presidential Impeachment*. Chicago: University of Chicago Law School.
- Goldstein, Joel K. 2021. „The Senate, the Trump Impeachment Trial and Constitutional Morality”. *Chicago Kent Law Review* 95(2): 475–495.
- Gorod, Brianne. Elizabeth Wydra. 2019. „High Crimes: The In-depth Case for Trump’s Impeachment”. *The New Republic*. <https://newrepublic.com/article/155643/trump-articles-of-impeachment-high-crimes> (dostęp: 22.03.2022).
- Graff, Garret M. 2022. *A Watergate: A New History*. New York: Avid Reader Press.
- Gunther, Gerald. 1974. „Judicial Hegemony and Legislative Autonomy: The ‘Nixon’ Case and Impeachment Process”. *UCLA Law Review* 22: 30–39.
- Hinojosa, Victor J. Anibal S. Perez-Linan. 2006. „Presidential Survival and the Impeachment Process: The United States and Columbia”. *Political Science Quarterly* 4: 653–675. <https://doi.org/10.1002/j.1538-165X.2006.tb00585.x>
- Hirsh, Allan. 2018. *Impeaching the President: Past, Present, and the Future*. San Francisco: City Lights Book.
- Hodak, George. 2009. „Clinton Impeached”. *ABA Journal* 95(12): 72.
- Jacobson, Gary C. 1999. „Impeachment Politics in the 1998 Congressional Elections”. *Political Science Quarterly* 114(1): 31–51. <https://doi.org/10.2307/2657990>
- Jaskiernia, Jerzy. 1975. „Zagadnienie podstaw do wszczęcia procedury impeachment przeciwko urzędnikom federalnym w prawie i praktyce ustrojowej Stanów Zjednoczonych”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 4: 119–135.
- Katyal, Neal. 2019. *Impeach: The Case Against Donald Trump*. Boston–New York: Mariner Books, Houghton Muffin Harcourt.

- Klepeis, Alicia. 2018. *Understanding the Impeachment Process*. New York: PowerKids Press.
- Kranz, Harry. 1973. „Count One for Impeachment: Nixon v. The First Amendment”. *Human Rights* 3(2): 173–210.
- Kraśnicka, Izabela. 2021. „Odsunięcie prezydenta od władzy na mocy XXV Poprawki do amerykańskiej Konstytucji”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 3: 319–330. <https://doi.org/10.15804/ppk.2021.03.21>
- Kraśnicka, Izabela. 2022. „Dwukrotny impeachment prezydenta Donalda Trumpa jako precedens w historii Stanów Zjednoczonych Ameryki”. *Przegląd Sejmowy* 2: 85–108. <https://doi.org/10.31268/PS.2022.100>
- Krent, Harold J. 2020. „Can President Trump Be Impeached as Mr. Trump? Exploring the Temporal Dimension of Impeachments”. *Chicago-Kent Law Review* 95(2): 537–549.
- Lavelle, M. Ackerman, E. 1998. „Perjury and the President”. *U.S. News & World Report* 125(13): 22.
- Lee, Don S. Soonae Park. 2021. „Bureaucratic Responsiveness in Times of Political Crisis: The Case of Presidential Impeachment”. *Public Administration* 3: 563–580. <https://doi.org/10.1111/padm.12701>
- Lichtman, Allan J. 2017. *The Case for Impeachment*. New York: Dey Street Books.
- Morin, Isobel V. 1996. *Impeaching the President*. Brookfield: Millbrook Press.
- Neumann, Richard K. Jr. 2007. „The Revival of Impeachment as a Partisan Political Weapon”. *Hastings Constitutional Law Quarterly* 24(2): 161–327.
- Nourse, Victoria F. 2021. *Impeachments of Donald Trump: An Introduction to Constitutional Interpretation*. New York: West Academic Publishing.
- O’Connell Pearson, P. 2020. *Conspiracy: Nixon, Watergate, and Democracy Defenders*. New York: Simon & Schuster.
- Pareene, Alex. 2019. Making Impeachment Matter. *The New Republic*. <https://newrepublic.com/article/155686/making-impeachment-matter-andrew-johnson-donald-trump> (dostęp: 18.02.2022).
- Pastusiak, Longin. 1999. *Prezydenci Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej*. Warszawa: Wydawnictwo Iskry.
- Peterson, Christopher Louis. 2017. „Trump University and Presidential Impeachment”. *Oregon Law Review* 1: 59–121. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2841306>
- Philips, James Cleith. John C. Yoo. 2021. „You’re Fired: The Original Meaning of Presidential Impeachment”. *Southern California Law Review* 94(5): 1191–1278.
- Piotrowski, Mateusz. 2022. *Konsekwencje uniewinnienia Donalda Trumpa w procedurze impeachmentu*. https://pism.pl/publikacje/Konsekwencje_uniewinnienia_Donaldal_Trumpa_w_procedurze_impeachmentu (dostęp: 3.09.2022).
- Podgor, Ellen S. 2021. „Obstruction of Justice: Redesigning the Shortcut”. *Brigham Young University Law Review* 46(3): 657–718.
- „President Trump Impeached and Acquitted of Charges Relating to His Conduct of Foreign Affairs”. 2020. *The American Journal of International Law* 114(3): 494–504. <https://doi.org/10.1017/ajil.2020.40>
- Rasmussen, Marcus E. 2020. *Congressional Powers: Contempt, Subpoenas and Impeachment*. New York: Snova.
- Rathey, Justin D. 2021. „Impartial Justice: Restoring Integrity to Impeachment Trials”. *Pepperdine University School of Law* 1: 1–47. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3906351>
- Rattinger, Alexandra. 2017. „The Impeachment Process of Brazil: A Comparative Look at Impeachment in Brazil and the United States”. *The University of Miami Inter-American Law Review* 1: 129–166.
- Riggs, Fred W. 1999. „Impeachment vs. Harassment”. *Public Administration Review* 59(1): 1–4. <https://doi.org/10.2307/977474>

- Roland, James. 2021. *Impeachment: Donald Trump and History of Presidents in Peril*. Minneapolis, MN: Lerner Publications.
- Roman, Ediberto. Melissa Gonzales. Dianet Torres. 2018. „Collusion, Obstruction of Justice, and Impeachment”. *Journal of Legislation* 1: 9–59.
- Ross, Edmund G. 2000. *History of the Impeachment of Andrew Johnson, President of the United States, by the House of Representatives, and His Trial by the Senate for High Crimes and Misdemeanors in Office, 1868*. Washington: Project Gutenberg, Library of Congress.
- Shin, Gi-Wook. Renee J. Moon. 2017. „South Korea After Impeachment”. *Journal of Democracy* 28(4): 117–131. <https://doi.org/10.1353/jod.2017.0072>
- Silva, Carol L. Hank C. Jenkins-Smith. Richard W. Waterman. 2007. „Why Did Clinton Survive the Impeachment Crisis? A Test of Three Explanations”. *Presidential Studies Quarterly* 37(3): 468–485. <https://doi.org/10.1111/j.1741-5705.2007.02607.x>
- Starr, Kenneth. 2018. *Contempt: A Memoir of the Clinton Investigation*. New York: Sentinel.
- Stewart, David D. 2009. *Impeached: The Trial of President Andrew Johnson and the Fight for Lincoln's Legacy*. New York: Simon & Schuster.
- Sumrall, Allen C. 2020. „The Law Incongruous Ideas of Impeachment: ‘Impeachable Offences’ and the Constitutional Order”. *President Studies Quarterly* 4: 948–967. <https://doi.org/10.1111/psq.12681>
- Sunstein, Cass R. 2017. *Impeachment: A Citizens Guide*. Cambridge, MA: Harvard University Press. <https://doi.org/10.4159/9780674984189>
- Szucs, Rebecca. 2014. „A Democracy’s ‘Poor Performance’: The Impeachment of Paraguayan President Fernando Lugo”. *The George Washington International Law Review* 46(2): 409–436.
- Tobbin, Jeffrey. 2020. *True Crimes and Misdemeanors: The Investigation of Donald Trump*. New York: Penguin Random House.
- Trautman, Lawrence J. 2020. „Impeachment, Donald Trump and the Attempted Extortion of Ukraine”. *Peace Law Review* 2: 143–224. <https://doi.org/10.58948/2331-3528.2019>
- Tribe, Laurence H. 2018. *The End of Presidency: The Power of Impeachment*. New York: Basic Books.
- Uschan, Michael V. 2010. *Watergate*. Detroit: Lucent Books.
- Whittington, Keith E. 2020. „A Formidable Weapon of Faction? The Law and Politics of Impeachment”. *Wake Forest Law Review* 2: 1–31. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3328981>
- Winneapple, Brenda. 2019. *Impeachers: The Trial of Andrew Johnson and the Dream of a Just Nation*. New York: Random House.
- Zeifman, Jerry M. 1995. *Without Honor: Crimes of Camelot and the Impeachment of Richard Nixon*. New York: Thunder’s Mouth Press.

*Ryszard Paweł Krawczyk** <https://orcid.org/0000-0002-7068-0676>

INTERES PRAWNY WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ ORAZ JEGO OCHRONA NA GRUNCIE POLSKIEGO PRAWA

Streszczenie. W Polsce koncepcja pojęcia wspólnoty samorządowej jest pewną fikcją prawną utożsamianą z ogółem mieszkańców jednostek zasadniczego podziału administracyjnego. W Europie dość powszechnie wspólnotę samorządową nazywa się społecznością lokalną. Wspólnota samorządowa w Polsce powstaje z mocy prawa i jest przymusowym związkiem osób. Wspólnota nie ma własnej podmiotowości prawnej oddzielonej od podmiotowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego. Autor opracowania omawia konstytucyjne i ustawowe pojęcie wspólnoty samorządowej oraz rozwiązania ustrojowoprawne chroniące jej interes. Autor analizuje problem ochrony interesu wspólnoty samorządowej, nawiązując do przykładów polskiej praktyki samorządowej.

Słowa kluczowe: wspólnota samorządowa, samorząd terytorialny, interes prawny, wybory samorządowe, referendum lokalne

THE LEGAL INTEREST OF THE SELF-GOVERNMENT COMMUNITY AND ITS PROTECTION UNDER POLISH LAW

Abstract. In Poland, the concept of a self-governing community is a certain legal fiction, identified with all residents of units of basic administrative division. In Europe, a self-governing community is quite commonly called a local community. A self-government community in Poland is established by law and is a forced union of people. The community does not have its own legal personality separated from the legal personality of a local government unit. The author of the study discusses the constitutional and statutory concept of a self-governing community as well as system and legal solutions protecting its interest. The author analyzes the problem of protecting the interest of the self-government community, referring to the examples of Polish local government practice.

Keywords: self-governing community, local government, legal interest, local government elections, local referendum

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, rkrawczyk@wpia.uni.lodz.pl

1. KONSTITUCYJNE POJĘCIE WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ

1.1. Pojęciem wspólnoty samorządowej ustawodawca polski posługuje się w art. 16 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ oraz w przepisach trzech ustawach ustrojowych dotyczących samorządu: art. 1 Ustawy z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym², art. 1 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³ oraz art. 1 ust. 1 Ustawy z 5 dnia czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁴. Należy od razu zauważyć, że w Europie dość powszechnie wspólnotę samorządową nazywa się co najwyżej społecznością lokalną.

Polska koncepcja samorządu odrzuca koncepcję naturalistyczną i polityczną pojęcia samorządu, przyjmuje zaś koncepcję państwową, wywodzącą swój byt z pozytywizmu prawniczego (Panejko 1934, 111 – polemika z Bigo 1928, 39 i n.) Oznacza to, że samorząd jest wytworem państwa, które dobrowolnie rezygnuje z wykonywania niektórych swoich zadań w zakresie administracji publicznej. Istota samorządu polega więc na zwierzchnim wykonywaniu przysługujących mu praw przekazanych przez państwo (Sarnecki 2016). Sama koncepcja pojęcia wspólnoty samorządowej jest pewną fikcją prawną utożsamianą z ogółem mieszkańców jednostek zasadniczego podziału administracyjnego. Zasadniczy podział administracyjny ma być dokonany dla celów samorządu terytorialnego, nie zaś dla celów administracji rządowej, co miało miejsce przed wejściem w życie Konstytucji RP z 1997 r. Zasadniczy podział terytorialny państwa musi uwzględniać więzi społeczne, gospodarcze lub kulturowe i zapewniać jednostkom terytorialnym zdolność wykonywania zadań publicznych. Praktyka wskazuje, że ten ostatni czynnik nie zawsze był brany pod uwagę podczas decydowania o strukturze podziału administracyjnego państwa, szczególnie podczas tworzenia w 1998 r. powiatów.

Pojęcie wspólnoty samorządowej, którym posługuje się Konstytucja RP i ustawy ustrojowe dotyczące samorządu, nie odnosi się do poszczególnego mieszkańca (obywatela lub osoby nieposiadającej obywatelstwa polskiego) i nie wiąże się z indywidualnym obowiązkiem i uprawnieniem tego podmiotu. Użycie przez ustawodawcę terminu „wspólnota” ma na celu podkreślenie osobowego elementu jednostki samorządu terytorialnego (j.s.t.) bez wiązania go z konkretnymi prawami lub obowiązkami. Wspólnota samorządowa powstaje z mocy prawa i jest przymusowym związkiem osób (Tarno 2002, 23) Oznacza to, że osoba fizyczna nie może odmówić przynależności do wspólnoty, a ta nie może jej z niej wykluczyć. Nawiązanie przez ustawodawcę do wspólnotowego charakteru jednostek samorządu terytorialnego w efekcie zobowiązuje go do decentralizacji władzy publicznej.

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

² Dz.U. z 2020 r. poz. 713, dalej: u.s.g.

³ Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 578 ze zm., dalej: u.s.p.

⁴ Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 576 ze zm., dalej: u.s.w.

1.2. Ustawodawca dokonuje następującej gradacji pojęcia wspólnoty: gmina to wspólnota samorządowa zajmująca odpowiednie terytorium (Dolnicki 2021, 28), powiat to wspólnota lokalna, województwo to wspólnota regionalna. Należy zauważyć, że substrat terytorialności występuje również na poziomie powiatu i województwa. Pojęcie wspólnoty to także pewna fikcja merytoryczna, ponieważ nie gwarantuje ono wspólnoty interesów gminy, powiatu (Boć 2001, 22–23) czy województwa. Wspólnota samorządowa jest swoistą personifikacją interesu lokalnego lub regionalnego (Kisiel 2005, 43 i n.). Ustawodawca w aktach prawnych często odwołuje się do pojęcia dobra wspólnoty samorządowej lub też łączy określone obowiązki pracowników samorządowych z interesem wspólnoty. Takie wypełnianie treścią pojęcia wspólnoty niewątpliwie jest nawiązaniem do zasady subsydiarności. To również wypełnienie treści art. 3 ust. 1 i 2 Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego z dnia 15 października 1985 r.⁵ wskazującego, że samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych do kierowania i zarządzania sprawami publicznymi. Nie ma wątpliwości, że prawo to realizowane jest nie tylko przez organy stanowiące i wykonawcze samorządu, ale także przez mieszkańców w drodze referendum lub poprzez zgromadzenia obywateli. Wspólnoty samorządowe z mocy prawa istnieją na wszystkich poziomach zasadniczego podziału terytorialnego w Polsce – swoje rozważania odnosząc będą jednak przede wszystkim do wspólnoty gminnej, zgodnie z poglądem wyrażonym przez część doktryny prawa, mającej najbardziej realny wymiar (Gilowska, Gorzelak, Jałowiecki 1998, 6; Uziębło 2008, 13; Tucholska 2007, 248–249). Sama treść pojęcia wspólnoty samorządowej w doktrynie sprowadza się do prezentowania trzech stanowisk. W myśl pierwszego użycie terminu wspólnota samorządowa w konstytucji i ustawach ustrojowych nie oznacza nadania mu żadnej treści ani rozwinięcia tego postanowienia w ustawodawstwie zwykłym – zarówno w ustawach ustrojowych, jak i materialnoprawnych (Boć 2001, 344). Drugie stanowisko traktuje wspólnotę samorządową jako pojęcie socjologiczne i nie poświęca mu szczególnej uwagi (Olejniczak-Szałowska 1996, 8). Trzecie stanowisko sprowadza się do dostrzeżenia we wspólnotcie samorządowej istotnego aspektu materialnoprawnego (Skrzydło-Niżnik 1999, 251 i n.).

1.3. Wspólnota nie ma własnej podmiotowości prawnej oddzielonej od podmiotowości prawnej jednostki samorządu terytorialnego. W procedurach administracyjnych pojęcie wspólnoty nie występuje – ustawodawca posługuje się pojęciem właściwego organu lub też pojęciem strony, wspólnota nie posiada również legitymacji skargowej do występowania w postępowaniu administracyjnym. W polskim prawie brak przepisów, które przyznawałyby wspólnotcie konkretne prawa (poza art. 2 Ustawy z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym⁶).

1.4. Uczestniczenie w sprawowaniu władzy publicznej przez samorząd polega na wykonywaniu zadań publicznych, które mocą Konstytucji RP (oraz ustaw) nie

⁵ Dz.U. z 1994 r. Nr 124 poz. 608 ze sprostowaniem.

⁶ Dz.U. z 2000 r. Nr 88 poz. 985, dalej: u.r.l.

zostały zastrzeżone do wykonywania przez administrację rządową. Samorząd wykonuje zadania publiczne polegające na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych, nadto wykonuje zadania z zakresu administracji rządowej zlecone ustawami oraz zadania poruczone, przejęte od administracji rządowej w wyniku zawartych porozumień. Przyjęta koncepcja wykonywania zadań wyraźnie nawiązuje do prawa pozytywnego, a sam samorząd jest częścią prawa publicznego, co oznacza, że podstaw prawnych dla swego działania musi poszukiwać w obowiązującym prawie. Oznacza to także odmówienie samorządowi przymiotu władzy suwerennej, która czerpie prawo do działania z innego źródła niż prawo obowiązujące.

1.5. Samo pojęcie „istotna część zadań publicznych” jest prawnie nieokreślone. W świetle koncepcji subsydiarności wydaje się to uzasadnione. Subsydiarność zakłada, że wspólnota samorządowa winna wykonywać takie zadania, jakie leżą w zasięgu jej możliwości. Zadania, z którymi nie może poradzić sobie „wspólnota mniejsza”, ma wykonywać „wspólnota większa”. W rzeczywistości możliwości wspólnoty zależą od wydolności finansowo-organizacyjnej samorządu, a ta często zależy od środków, jakie zostały jej przekazane przez państwo. W efekcie moc dyrektywna zasady subsydiarności jest ograniczona, ponieważ nie pozwala do końca określić katalogu zadań, jakie mogą być wykonywane efektywnie przez poszczególne wspólnoty samorządowe. To daje dość duże pole do dowolności ustawodawczej i – czemu Konstytucja nie zapobiega – przypisywania wykonywania określonych zadań samorządowi (co widoczne jest na przykładzie Ustawy z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy⁷ czy przejęciu przez samorząd części zadań związanych z ochroną zdrowia). Już na początku XXI w. prof. Michał Kulesza pisał:

Współcześnie działalność administracji publicznej – zwłaszcza samorządu terytorialnego – bardzo daleko wykracza poza klasyczną sferę porządkowo-reglamentacyjną (*imperium*), koncentrując się szeroko na zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społecznych i zarządzaniu rozwojem, co w znacznym stopniu polega na stosowaniu działań nie władczych, z wykorzystywaniem majątku publicznego (*dominium*). Determinacja prawna działań administracji jest wtedy znacznie luźniejsza, nie jest zatem wymagana szczególna podstawa prawna. Status ustrojowy samorządu oparty jest na jego odrębnej od państwa podmiotowości w prawie publicznym, co gwarantuje mu samodzielność w podejmowaniu zadań publicznych, również tych, które są ujęte w prawie pozytywnym pod postacią klauzuli generalnej (Kulesza 2009, 7).

1.6. Konstytucja RP w art. 16 ust. 1 stwierdza: „Ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową”. Oznacza to, że dla pojęcia wspólnoty samorządowej istotny jest sposób rozumienia mieszkańca gminy, powiatu i województwa. Ogół mieszkańców to nie tylko obywatele, ale również cudzoziemcy oraz bezpaństwowcy. Odwołując się do art. 25 Kodeksu cywilnego z dnia 23 kwietnia 1964 r.⁸, należy zauważyć, że o statusie członka wspólnoty rozstrzyga fakt rzeczywistego zamieszkiwania

⁷ Dz.U. z 2002 r. Nr 41 poz. 361.

⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360, dalej: k.c.

w danej miejscowości. Kodeks cywilny w tym zakresie odwołuje się do przesłanki zamiaru stałego pobytu. Pod rządami obowiązywania ordynacji wyborczej do rad gmin z 1998 r. sąd administracyjny (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 29 czerwca 1995 r., SA/Po 518/95, LEX nr 24554) uznał, że dla ustalenia faktu stałego zamieszkania, o którym była mowa w art. 9 Ustawy z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw⁹ – obecnie art. 5 pkt 9 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy¹⁰, stosuje się administracyjnoprawną przesłankę zameldowania. Sąd stwierdził jednak, że: „Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale mieszkającej w gminie statusu członka wspólnoty gminnej”. Ten kierunek rozumowania znalazł swoje odbicie w obecnym art. 5 pkt 9 k.wyb., zgodnie z którym przez stałe zamieszkanie należy rozumieć zamieszkanie w określonej miejscowości pod oznaczonym adresem z zamiarem stałego pobytu. Stanowisko to zostało potwierdzone również w wyroku NSA z dnia 9 października 2001 r. (I SA 1582/01, „Monitor Prawniczy” 2001, nr 21, s. 1052), w którym zauważono: „Wspólnotę tworzą osoby zamieszkałe w gminie, niezależnie od tego, czy dopełniły one obowiązku meldunkowego”.

Stałego zamieszkania danej osoby w określonej miejscowości nie ocenia się wyłącznie według jej zameldowania na pobyt stały, ale na podstawie faktów świadczących o jej stałym przebywaniu w danym miejscu. W wyroku z dnia 3 kwietnia 2014 r. (II SA/Go 210/14, LEX 1454933) Wojewódzki Sąd Administracyjny (WSA) w Gorzowie Wielkopolskim stwierdził, że: „Przynależność do wspólnoty samorządowej powstaje z mocy prawa w związku z zamieszkaniem na terenie danej jednostki i trwa tak długo, jak długo dana osoba tam zamieszkuje. Zameldowanie nie oznacza przynależności do wspólnoty samorządowej. Brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty samorządowej”.

Również Trybunał Konstytucyjny (TK) w wyroku z dnia 27 maja 2002 r. (K 20/01, OTK-A ZU 2002, nr 3, poz. 34) potwierdził, że zameldowanie jest wyłącznie rejestracją informacji o miejscu pobytu danej osoby. Ustalenie takiej linii orzeczniczej miało duże praktyczne znaczenie dla prawidłowego kształtowania się aktów prawa miejscowego – w szczególności tych, którymi rady gmin wkraczały w sferę życia mieszkańców, dotykając ich uprawnień i wolności o charakterze socjalnym oraz politycznym (Feja-Paszkiewicz 2014, 193–206). Istotnym więc osiągnięciem orzecznictwa sądoadministracyjnego było utrwalenie się poglądu, że jednostka samorządu terytorialnego nie może różnicować zakresu przyznawanego prawa od kryterium zameldowania. Akcentuje się nawet, że takie zróżnicowanie narusza postanowienia Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego – tezę taką zawarto w cytowanym wyżej wyroku NSA z dnia 9 października 2001 r. oraz w wyroku WSA w Gliwicach z dnia 17 lipca 2007 r. (IV SA/Gl 572/07, LEX nr 2390320).

⁹ Dz.U. z 1998 r. Nr 95 poz. 602.

¹⁰ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277, dalej: k.wyb.

2. WSPÓLNOTA JAKO WARTOŚĆ CHRONIONA NA GRUNCIE MATERIALNEGO PRAWA SAMORZĄDOWEGO

2.1. Ustawodawca na gruncie prawa samorządowego materialnego kilkakrotnie odwołuje się do pojęcia wspólnoty samorządowej. Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.s.g. mieszkańcy gminy tworzą z mocy prawa wspólnotę samorządową. Sam fakt zamieszkania na określonym terytorium państwa determinuje przynależność do określonej wspólnoty samorządowej (brak zameldowania nie pozbawia osoby stale zamieszkującej w gminie statusu członka wspólnoty – tak: wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lutego 2021 r., II SA/Go 23/21, LEX nr 310384; wyrok NSA z dnia 2 lipca 2014 r., I OSK 1054/14, LEX nr 1511825; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 stycznia 2008 r., SA/Wr 541/07, LEX nr 494383; wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lipca 2005 r., III SA/Kr 318/05, LEX nr 190403).

Każdy z nas jest członkiem wspólnoty gminnej, powiatowej i wojewódzkiej (w przypadku miast wydzielonych jesteśmy członkami wspólnoty miejskiej i wojewódzkiej). Oczywiście mieszkańcy gminy nie stanowią wspólnoty w etymologicznym znaczeniu tego słowa. Nie zawsze muszą mieć wspólne interesy, czy też nie muszą mieć wyłącznie wspólnych interesów z gminą jako odrębnym podmiotem prawnym. Przynależność do wspólnoty jest faktem prawnym nie do końca zależnym od indywidualnej woli zamieszkującego dany teren. Co prawda obowiązujące ustawodawstwo daje możliwość wypowiedzenia się społecznościom lokalnym o swojej przynależności do określonej wspólnoty samorządowej poprzez instytucję referendum, ale w praktyce tego typu stanowisko ma wyłącznie charakter opiniodawczy, niewiążący decyzyjnie Rady Ministrów. Ponadto nie zawsze Rada Ministrów widzi potrzebę zajęcia stanowiska przez wspólnotę samorządową w drodze konsultacji czy referendum¹¹. W praktyce decydujące znaczenie mają względy polityczno-ekonomiczne¹².

¹¹ Przykładowo podział najbogatszej gminy w Polsce pod względem dochodów na jednego mieszkańca, Gminy Kleszczów, i przekazanie części jej terytorium Gminie Bełchatów nastąpiło na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz.U. z 2021 r. poz. 2444). Dopiero po tym fakcie w dniu 27 stycznia 2022 r. w Kleszczowie odbyło się referendum odrzucające ideę podziału (98% głosujących nie zgodziło się z podziałem). Należy zauważyć, że projekt rozporządzenia zmieniającego granice gmin został przyjęty w sposób dowolny w oderwaniu od obowiązujących norm wynikających z art. 4 ust. 3 u.s.g. w zw. z art. 15 ust. 2 Konstytucji RP wskazujących na ustawowe i konstytucyjne uwarunkowania dokonywania takich zmian. Na tej zmianie gmina Bełchatów w 2022 r. zyskała ponad 68 mln dodatkowych dochodów dla swojego budżetu.

¹² W Gminie Dobrzeń Wielki odbyte w miesiącu lutym 2016 r. konsultacje z mieszkańcami wskazały, że 99,7% mieszkańców biorących udział w konsultacji jest przeciwnych przyłączeniu do miasta Opole. Pomimo to Rada Ministrów na podstawie rozporządzenia z dnia 1 lipca 2016 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1134) postanowiła o przyjęciu od 1 stycznia 2017 r. do Opola dwunastu sołectw lub ich części położonych w pięciu gminach – Dobrzeń Wielki, Dąbrowa, Komprachcice,

Należy zauważyć, że w zakresie badania zgodności rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie ustalenia lub zmiany granic jednostki samorządu terytorialnego z aktami wyższego rzędu Trybunał Konstytucyjny odszedł w 2009 r. od wcześniejszej linii orzeczniczej dopuszczającej takie badanie. Wynika to wyraźnie z wyroku TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47 (*vide* także postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., U 9/07, OTK-A 2009, nr 10/A, poz. 152 oraz postanowienie TK z 8 lutego 2017 r., U 2/16, OTK-A 2017, nr 4/A, poz. 5). Brak możliwości kontroli rozporządzeń Rady Ministrów w sprawie przekształceń terytorialnych gmin przez TK oznacza, że nie ma obecnie skutecznego instrumentu kontroli zasadności rozstrzygnięć terytorialnych podejmowanych przez Radę Ministrów.

2.2. Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej, zgodnie z art. 7 ust. 1 zdanie pierwsze u.s.g., należy do zadań własnych wspólnoty (podobnie art. 1 ust. 2 u.s.p. oraz art. 1 ust. 2 u.s.w.). Nie można ich na pewno utożsamiać ze zbiorem indywidualnych potrzeb jednostek. Katalog tych zadań ma charakter otwarty, determinowany jest jednak zasadami konstytucyjnymi i ustawowymi dotyczącymi zadań gminy (Niżnik 2013, 167). Wśród nich na pierwszym miejscu należy wymienić konstytucyjną zasadę pomocniczości (preambuła do Konstytucji RP), konstytucyjną zasadę decentralizacji władzy publicznej (art. 15), konstytucyjną zasadę domniemania na rzecz samorządu gminnego kompetencji w sprawach publicznych o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżonych na rzecz innych rodzajów samorządu terytorialnego (art. 164 ust. 3). Katalog zasad konstytucyjnych uzupełniany jest przez ustawową zasadę dekoncentracji zadań publicznych. Wejście w życie ustaw o samorządzie powiatowym i wojewódzkim zmusiło do zastanowienia się nad zakresem zaspokajania potrzeb wspólnot. W pewnym stopniu problem ten rozstrzygnął wyrok TK z dnia 28 czerwca 2001 r. (U 8/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 123). Trybunał wskazał, że każdej jednostce samorządu terytorialnego przysługuje domniemanie adekwatnych do jej charakteru zadań samorządu terytorialnego niezastrzeżonych dla innych jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce jednak to zagadnienie nie rodzi większych problemów w relacjach między trzema stopniami samorządu terytorialnego w Polsce. Można natomiast stwierdzić, że w ostatniej dekadzie widzimy coraz większą presję polityczną ze strony administracji rządowej na zwiększenie stopnia partycypacji finansowej samorządu w realizowaniu zadań publicznych z zakresu administracji rządowej.

Również radni reprezentujący wszystkie szczeble samorządu obowiązani są w swojej działalności kierować się dobrem wspólnoty (art. 23 ust. 1 u.s.g., art. 20 ust. 1 u.s.p., art. 22 ust. 1 u.s.w.). Pojęcie wspólnoty stosowane przez ustawodawcę jest więc synonimem jednostki samorządu terytorialnego jako określonej struktury terytorialnej działającej poprzez swoje organy (wyrok TK z dnia

Prószków i Turawa. Dobrzeń, na terenie którego znajdował się kompleks przemysłowy z elektrownią Opole, stracił majątek komunalny o wartości ok. 69 mln oraz 40 mln z tytułu podatków.

25 marca 2003 r., U 10/01, OTK-A ZU 2003, nr 3, poz. 23). To więc zadaniem tej jednostki jest ocenianie, co leży w interesie danej wspólnoty, a co jest z tym interesem sprzeczne. Oczywiście upodmiotowienie społeczności lokalnych nabierze bardziej realnych kształtów tylko wówczas, gdy sama wspólnota niezależnie od organów j.s.t. będzie miała wpływ na realizację zadań publicznych przekazanych samorządowi do wykonania (Niżnik 2014, 33).

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, nawiązując do interesu wspólnoty, wskazuje jego charakter jako zbiorowych potrzeb wspólnoty (tak: wyrok TK z dnia 4 listopada 2003 r., SK 30/02, OTK-A ZU 2003, nr 5, poz. 84; wyrok TK z dnia 28 czerwca 2001 r., U 8/00; postanowienie TK z dnia 20 czerwca 2001 r., K 35/00, OTK ZU 2001, nr 6, poz. 167) realizowanych przez instytucje znajdujące się jak najbliżej obywatela. Jest to niewątpliwie zgodne z duchem konstytucyjnej zasady subsydiarności (Krawczyk 2019a, 59 i n.). Podobne stanowisko zajmuje Sąd Najwyższy (tak: uchwała SN z dnia 3 października 2003 r., III CZP 59/03, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 4, poz. 35; wyrok SN z dnia 6 kwietnia 2001 r., III RN 87/00, OSNP 2001, nr 24, poz. 704) czy sądy administracyjne (tak np.: wyrok NSA z dnia 7 października 2003 r., II SA/Lu 1115/03, OSS 2004, nr 1, poz. 13; wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2001 r., SA/Sz 2268/00, LEX nr 49253; wyrok NSA z dnia 24 marca 1998 r., SA 1589/97, ONSA 1999, nr 2, poz. 52).

Należy zwrócić uwagę, że interesy indywidualnego członka wspólnoty nie muszą się pokrywać z interesem całej wspólnoty, a interes tej ostatniej nie musi być zbieżny z interesem państwa. Konstytucja RP poprzez swoje regulacje nie stwarza stabilnych barier zapobiegających konfliktom interesów między władzą państwową a samorządem. Jest oczywiste, że interes państwa zachowuje swoją komplementarność wobec samorządu terytorialnego tak długo, jak długo między tymi podmiotami nie wystąpi nieusuwalny konflikt (Kisiel 2005, 47). Niewątpliwie wszelkie próby ograniczania samodzielności samorządu wynikające z ograniczania strumienia dochodów, jakimi dysponuje samorząd, będą przykładem takiego konfliktu o charakterze ustrojowym, niezależnie od racji, na jakie powołuje się państwo poprzez administrację rządową¹³. W tej próbie sił interes państwa zawsze jednak będzie mieć pierwszeństwo, jeżeli wynika z obowiązującego prawa tworzonego w dobrej woli ustawodawczej.

¹³ Przykładem takiego konfliktu jest drastyczne ograniczenie dochodów dużych miast poprzez rozwiązania programu rządowego, tzw. Nowego Ładu, i jednocześnie blokowanie przez większość sejmową zmian ustrojowych, których wprowadzenie jest warunkiem *sine qua non* dla pozyskania przez Polskę (w tym przez samorząd terytorialny) środków unijnych dla Krajowego Programu Odnowy. Odbyna się to w sytuacji, kiedy samorządy mają poważne problemy ze zrównoważeniem strony dochodowej i wydatkowej swoich budżetów oraz w warunkach ograniczania działalności inwestycyjnej.

3. ROZWIĄZANIA USTROJOWO-POLITYCZNE CHRONIĄCE INTERESY WSPÓLNOTY

3.1. Pierwszą z form wpływających na upodmiotowienie wspólnot samorządowych jest udział w wyborach organów stanowiących i wykonawczych samorządu. W wyborach uczestniczy nie wspólnota jako taka, ale mieszkańcy danej wspólnoty. Wymogi formalne, jakie muszą być spełnione w zakresie czynnego prawa wyborczego do organu stanowiącego, wynikają z art. 10 § 1 pkt 3 lit. a i b k.wyb.¹⁴ Natomiast prawo wybierania organu wykonawczego w gminie przysługuje zgodnie z art. 10 § 1 pkt 4 k.wyb. każdej osobie mającej prawo wybierania do rady tej gminy. Ustawodawca nie wprowadził wymogu określonej frekwencji czy progu wyborczego w wyborach samorządowych. W związku z tym należy się zgodzić z tezą, że wybory samorządowe bardziej uprzedmiotawiają mieszkańców wspólnoty niż samą wspólnotę (Bandarzewski 2020, 85).

Jest to szczególnie widoczne w procesach związanych ze zgłaszaniem list kandydatów i ich poparciem czy tworzeniem komitetów wyborczych wyborców. Zgodnie z Kodeksem wyborczym nie mniej niż 15 osób będących mieszkańcami danej j.s.t. może utworzyć komitet wyborczy, po zebraniu co najmniej 1000 podpisów obywateli mających prawo wyborcze, a co najmniej 15 wyborców może wnieść skargę do Państwowej Komisji Wyborczej na postanowienia komisarza wyborczego w przedmiocie podziału gminy na obwody głosowania czy w przedmiocie podziału gminy na okręgi wyborcze oraz zmianę granic okręgów wyborczych. Każda zgłaszana lista kandydatów powinna być poparta podpisami co najmniej 25 wyborców w gminie do 20 tys. mieszkańców, a w gminie powyżej tej liczby mieszkańców podpisami co najmniej 150 wyborców. We wszystkich tych przypadkach widzimy, że prawo przyznaje określone uprawnienia grupie osób wchodzących w skład wspólnoty samorządowej. Można w związku z tym co najwyżej stwierdzić, że poprzez regulacje dotyczące prawa wyborczego przyznane mieszkańcom j.s.t. system wyborczy istniejący w Polsce na szczeblu lokalnym ma charakter wspomagający upodmiotowienie wspólnoty lokalnej (Bandarzewski 2020, 86). Jeżeli analizujemy wpływ mieszkańców – członków wspólnoty na skład organu przedstawicielskiego, to niewątpliwie ich wpływ jest większy w wyborach w j.s.t. do 20 tys. mieszkańców niż w gminach przekraczających tę liczbę mieszkańców, przede wszystkim poprzez wybór oparty na zasadzie większości głosów. W wyborach w jednostkach powyżej 20 tys. mieszkańców obowiązuje zasada proporcjonalności.

¹⁴ W związku z migracją obywateli Ukrainy spowodowaną napaścią Federacji Rosyjskiej na ten kraj i z zamiarem zrównania w Polsce w prawach obywateli ukraińskich z obywatelami UE należałoby również tej kategorii mieszkańców wspólnot samorządowych nadać czynne prawa wyborcze do organu stanowiącego gminy.

3.2. Niewątpliwie jednym z istotniejszych elementów wpływających na upodmiotowienie społeczności lokalnych jest instytucja referendum realizowana na podstawie ustawy o referendum lokalnym. Referendum jest instytucją kierowaną do wszystkich mieszkańców j.s.t. posiadających prawa publiczne. Zgodnie z art. 2 u.r.l. mieszkańcy jednostki samorządu terytorialnego jako członkowie wspólnoty samorządowej wyrażają w drodze głosowania swoją wolę: 1) w sprawie odwołania organu stanowiącego tej jednostki; 2) co do sposobu rozstrzygnięcia sprawy dotyczącej wspólnoty, mieszczącej się w zakresie zadań i kompetencji organów danej jednostki; 3) w innych istotnych sprawach, dotyczących społecznych, gospodarczych lub kulturowych więzi łączących tę wspólnotę. Przedmiotem referendum gminnego może być również: 1) odwołanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta); 2) samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieszczące się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy.

W praktyce upodmiotowienie społeczności lokalnej następuje poprzez ważność referendum, a ta ma miejsce tylko wówczas, gdy weźmie w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Inna większość biorących udział w głosowaniu jest konieczna w przypadku odwoływania organu j.s.t. – 3/5 uprawnionych. Wynik referendum jest rozstrzygający, jeżeli za jednym z rozwiązań oddano więcej niż połowę ważnych głosów, a w przypadku samoopodatkowania się społeczności lokalnej na cele publiczne – 2/3 ważnych głosów. Wynik rozstrzygający oznacza, że wynik referendum jest wiążący dla wszystkich organów i mają one obowiązek podejmować działania zgodnie z jego wynikiem (Olejniczak-Szałowska 2002, 25). W praktyce samorządowej w Polsce najczęściej korzysta się z instytucji referendum lokalnego w celu odwołania organu wykonawczego. Związane jest to więc z negatywną oceną działania tego organu. Niewątpliwie zatem mieszkańcy mogą oddziaływać na sposób wykonywania zadań publicznych przez władze j.s.t. poprzez prawa o charakterze politycznym – w postaci prawa wyboru do organów stanowiących i organów wykonawczych oraz możliwości podejmowania decyzji w drodze referendum – nie jest to jednak środek ochrony prawnej. Skomplikowane i uciążliwe jest korzystanie z niego podczas każdorazowego niewykonania zadań publicznych.

3.3. Trudno dokonywać specyfikacji przyczyn, które mogą prowadzić do powstawania konfliktów na linii władze samorządowe – mieszkańcy danej j.s.t. W ramach wspólnoty samorządowej konflikt interesów może również zrodzić się na niższych szczeblach – w sołectwach czy dzielnicach lub poszczególnych rejonach gminy. Konflikty te na ogół powstają na tle sposobu realizacji zadań, jakie zostały powierzone wspólnotom do realizacji. Wydaje się, że ustawodawca w ostatnich latach dostrzega ten problem. Mieszkańcy dysponują bowiem coraz większymi możliwościami domagania się respektowania ich praw, naruszanych działaniami lub zaniechaniami organów władzy publicznej. Chciałbym zwrócić uwagę na fakt, że realizacja zadań publicznych wymaga przede wszystkim stałych, będących na odpowiednim poziomie dochodów własnych.

Po roku 2016 administracja rządowa w coraz większym stopniu obarcza kosztami wykonywania zadań publicznych samorząd, nie rekompensując wzrostu kosztów zwiększonymi udziałami samorządu w podatkach. Szczupłość środków finansowych w postaci dochodów, którymi rozporządza samorząd, już na etapie uchwalania budżetu może prowadzić do konfliktu między organem wykonawczym a radnymi. Ci ostatni zachowują w dalszym ciągu możliwość ingerowania w materialną treść budżetu, ale wprowadzanie do niego nowych zadań ponad te, które wynikają z projektu przygotowanego przez organ wykonawczy, wymagają wskazania nowych źródeł dochodów. W praktyce nie jest to łatwe, ale w dalszym ciągu proces uchwalania budżetu charakteryzuje duży kompromis między władzą wykonawczą a uchwałodawczą samorządu. Nie wolno natomiast w trakcie wykonywania budżetu w ciągu roku budżetowego wprowadzać do niego nowych zadań bez zgody organu wykonawczego. Ustawodawca poprzez taki zakaz zlikwidował praktykę wykorzystywaną przez opozycyjnych radnych, którzy w ostatnich miesiącach roku doprowadzali do nowelizacji budżetu poprzez wprowadzanie nowych zadań inwestycyjnych tylko po to, aby nie udzielić organowi wykonawczemu absolutorium.

3.4. Pewne nowe rozwiązania, które mają dać większą kontrolę członkom wspólnoty nad organami samorządu, wprowadziła Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych¹⁵. Przede wszystkim wzmocniono formę konsultacji społecznych poprzez budżet obywatelski. Budżety obywatelskie (budżety partycypacyjne) pojawiły się w samorządzie polskim w gminach po raz pierwszy na początku XXI w. Nowelizacja z 11 stycznia 2018 r. wprowadza również budżety obywatelskie na szczeblu powiatu i województwa – nie określa jednak minimalnej wysokości środków (a szkoda), jakie mogą być rozdysponowane za pomocą tego budżetu. Budżety obywatelskie są instytucją demokracji deliberacyjnej i konsekwencją kryzysu form demokracji pośredniej (Sułkowski 2016, 335 i n.). W gminach będących miastami na prawach powiatu utworzenie budżetu obywatelskiego jest obowiązkowe, w pozostałych j.s.t. – fakultatywne. Wysokość wydatków budżetu obywatelskiego gminy wynosi co najmniej 0,5% jej wydatków zawartych w ostatnim przedłożonym sprawozdaniu z wykonania budżetu¹⁶.

Zadania wybierane do realizacji w ramach budżetu obywatelskiego zostają uwzględnione w uchwale budżetowej gminy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 5a ust. 4 u.s.g.) rada gminy w toku prac nad projektem uchwały budżetowej nie może usuwać lub zmieniać w stopniu istotnym zadań wybranych

¹⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 130.

¹⁶ Nie do końca jednak wiadomo, o jakie sprawozdanie chodzi: czy o jedno ze sprawozdań statystycznych czy też o sprawozdanie organu wykonawczego j.s.t. przedkładane organowi stanowiącemu j.s.t. do 31 marca roku następnego po roku budżetowym. Zapewne o to drugie, ale stosujący prawo nie może tego domniemywać.

do realizacji w ramach budżetu partycypacyjnego. Ustawodawca, dokonując ograniczenia uprawnień rady w zakresie prac nad projektem budżetu i umieszczeniem w nim budżetu obywatelskiego, posługuje się terminem subiektywnym „istotny stopień”. To w praktyce doprowadzi do konfliktów na linii organ stanowiący – inicjatorzy realizacji zadania opartego na budżecie obywatelskim. Wydaje się, że właśnie w dotyczących warunków formalnych uchwałach organów stanowiących należałoby precyzyjnie zapisać, które propozycje mieszkańców mogą być realizowane, np. ze względu na koszty eksploatacji w kilkuletnim przedziale czasowym, czy wprost określić, ile mogą wynosić koszty eksploatacji w stosunku do wartości projektu, lub też określić procentowo (np. nie więcej niż 15%), o ile maksymalnie rada będzie mogła zmienić – obniżyć – wydatki na projekt. Bez tego typu precyzyjnych wyliczeń finansowych będziemy mieć do czynienia z częstymi sporami przed organami nadzoru. Nie było to chyba świadomym celem ustawodawcy.

Rada gminy została także zobowiązana przepisami u.s.g. do określenia wymogów formalnych, jakim powinny odpowiadać zgłoszone projekty, ustalenia liczby podpisów mieszkańców pod zgłaszanymi projektami, wskazania zasad oceny zgłoszonych projektów oraz zasad głosowania i wyboru do realizacji zgłoszonych projektów. Przyjęte ustawowo konstrukcje uwzględniają wiele rozwiązań stosowanych wcześniej w praktyce. Sam proces tworzenia budżetów obywatelskich obejmuje kilka etapów sekwencyjnych (Korolewska, Marchewka-Bartkowiak 2015, 130 i n.), z niektórymi z nich mogą być związane konsultacje społeczne – szczególnie etap dotyczący wyboru propozycji, które mają być realizowane jako inwestycje w ramach budżetu obywatelskiego¹⁷.

Same konsultacje społeczne są nawiązaniem do form demokracji bezpośredniej, a ich istotą jest zapewnienie władzom lokalnym potwierdzenia lub wyrażenia dezaprobaty dla podjętych działań (Augustyniak, Marchaj 2021, 153–169). Ustawa o samorządzie gminnym w art. 5a ust. 1 i 2 wskazuje na dwa rodzaje konsultacji – obligatoryjne i fakultatywne. Te pierwsze przeprowadzane są na podstawie przepisów szczegółowych. Konsultacji z mieszkańcami na podstawie art. 4a ust. 1 u.s.g. wymaga wydanie opinii przez radę gminy w sprawie zmiany terytorialnej tej j.s.t. podjętej z inicjatywy Rady Ministrów, również w przypadku określonym w art. 4b ust. 1 u.s.g., a więc wtedy, gdy inicjatywa zmiany terytorialnej wypływa z wniosku rady gminy. Konsultacji wymaga także podjęcie uchwały o utworzeniu jednostki pomocniczej (na podstawie art. 5 ust. 2 u.s.g.) oraz o nadaniu statutu jednostce pomocniczej (na podstawie art. 35 ust. 1 u.s.g.). Inne przypadki

¹⁷ Jak słabe są w Polsce rozwiązania ustrojowe o charakterze proobywatelskim, świadczy art. 112 Ustawy z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 583), który dopuszcza nieprzeprowadzanie konsultacji społecznych w formie budżetu obywatelskiego w gminach w zakresie projektów przewidzianych do realizacji w 2023 i 2024 r. czy też zawieszenie w 2022 r. w j.s.t. realizacji niektórych projektów ze środków budżetu obywatelskiego.

obligatoryjnych konsultacji określone są w art. 7 ust. 1 pkt 1 Ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim¹⁸, w art. 12 ust. 7 i art. 13 ust. 1 Ustawy z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym¹⁹ oraz w art. 8 ust. 2 i 3 Ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych²⁰. W innych sprawach ważnych dla gminy wynikających z jej zakresu zadań można przeprowadzić konsultacje fakultatywne. Nie mogą one jednak dotyczyć spraw o charakterze indywidualnym ani spraw należących do innych organów publicznych (Augustyniak, Marchaj 2021, 153–169). Ustalenie zasad przeprowadzenia konsultacji następuje w drodze uchwały rady gminy. W konsultacjach mogą uczestniczyć mieszkańcy gminy.

3.5. Kolejną instytucją, która została wprowadzona do polskiego systemu ustrojowego, jest raport o stanie gminy. Nastąpiło to na podstawie znowelizowanego w dniu 11 stycznia 2018 r. art. 18 ust. 2 pkt 4a u.s.g. Postanowienie art. 28aa u.s.g. regulujące zakres raportu jest niezwykle lakoniczne i wskazuje, że rada gminy rozpatruje raport o stanie gminy oraz podejmuje uchwały w sprawie udzielenia lub nieudzielenia wotum zaufania z tego tytułu. Raporty tego typu sporządzane są również w powiatach i województwach. Konsekwencją nieprzyjęcia przez dwa kolejne lata raportu jest możliwość podjęcia przez radę gminy uchwały o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania wójta. Analogiczne konstrukcje prawne obowiązują w powiecie i województwie. Raport winien podsumowywać działalność organu wykonawczego w roku poprzednim i wskazywać na realizację polityk, programów i strategii, uchwał organu stanowiącego i budżetu obywatelskiego. Należy jednak zauważyć, że wójt pochodzi z wyborów bezpośrednich i nie musi mieć większości głosów w radzie, natomiast zarząd powiatu i zarząd województwa pochodzi z wyborów pośrednich (Krawczyk 2019b, 6), co oznacza, że dla rządzenia potrzebna jest większość głosów. W drugim więc przypadku podjęcie uchwały o odmowie wotum zaufania jest mało prawdopodobne, by nie rzec – wręcz niemożliwe. W debacie nad raportem głos mogą zabierać mieszkańcy. Liczba ich została ograniczona do 15. Każdy z nich musi przedstawić przewodniczącemu rady pisemne zgłoszenie, poparte podpisami co najmniej 20 osób w gminie do 20 tys. mieszkańców, a co najmniej 50 osób w gminach powyżej 20 tys.

Wprowadzając do systemu prawnego treść art. 28aa u.s.g., ustawodawca nie był jednak skłonny do refleksji nad konstrukcją prawną art. 67 ust. 3 u.r.l. Regulacja przewidziana w tym przepisie ma charakter represyjny w stosunku do rady, ponieważ referendum zainicjowane uchwałą rady w związku z dwukrotnym nieuzyskaniem wotum zaufania, które nie skończy się odwołaniem wójta, powoduje podobnie zakończenie działalności rady z mocy prawa. Na to fikcyjne rozszerzenie

¹⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 730.

¹⁹ T.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 823.

²⁰ T.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1443.

uprawnień kontrolnych rady zwróciła uwagę w doktrynie Magdalena Gurdek, wskazując, że w art. 28aa u.s.g. mamy z jednej strony do czynienia ze wzmocnieniem uprawnień kontrolnych, a z drugiej – z niemożliwością ich realizacji w praktyce (Gurdek 2019, 12).

3.6. Następnym uprawnieniem, które zostało przyznane mieszkańcom wspólnoty samorządowej na wszystkich trzech szczeblach samorządu, a wynikającym z nowelizacji z 11 stycznia 2018 r., jest prawo do zgłaszania projektów uchwał. Prawo to mieszkańcy niektórych j.s.t. posiadali już wcześniej, z tym że wynikało ono wyłącznie z regulacji statutowych. Na podstawie art. 41a ust. 1 i 2 u.s.g., art. 42a ust. 1 i 2 u.s.p. oraz art. 89a ust. 1 i 2 u.s.w. grupa mieszkańców gminy, powiatu i województwa posiadających czynne prawo wyborcze do organów stanowiących może wystąpić z obywatelską inicjatywą uchwałodawczą. Wymóg formalny, jaki musi być spełniony, to minimalna liczba co najmniej 100 podpisów mieszkańców w gminie do 5 tys. mieszkańców, co najmniej 200 osób w gminie do 20 tys. mieszkańców, co najmniej 300 osób w gminie powyżej 20 tys. mieszkańców (art. 41a ust. 2 u.s.g.), co najmniej 300 w powiecie (Gurdek 2019, 13) oraz co najmniej 1000 mieszkańców w województwie (art. 89a ust. 2 u.s.w.). Gwarancją prawa inicjatywy uchwałodawczej jest obowiązek objęcia takiego projektu porządkiem obrad rady na najbliższej sesji po złożeniu projektu, nie później jednak niż w terminie 3 miesięcy od dnia złożenia projektu. Obowiązkiem rady jest również przyjęcie szczegółowych zasad wnoszenia takich projektów oraz ustalenia formalnych wymogów, jakie winny one spełniać (Kłucińska, Sześciło, Wilk 2018, 34 i n.).

3.7. Zgodnie z art. 63 Konstytucji RP każdy ma prawo składać petycje, skargi i wnioski. Ustawa zasadnicza wskazuje, że korzystanie z powyższych środków winno się odbywać w interesie publicznym, własnym obywatela lub w imieniu innej osoby za jej zgodą. Petycje, skargi i wnioski składamy do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. To oznacza, że poprzez art. 63 Konstytucji RP następuje realizacja prawa podmiotowego publicznego, któremu odpowiadają obowiązki władzy publicznej sprowadzające się do:

- a) rozpatrzenia tychże środków i poinformowania autora o wyniku ich rozpatrzenia,
- b) zagwarantowania tego, by wnoszący je nie poniósł z tego tytułu ujemnych konsekwencji.

Kolejny odnoszący się do omawianego zagadnienia art. 2 ust. 3 Ustawy z 11 lipca 2014 r. o petycjach²¹ stanowi, że przedmiotem petycji może być w szczególności żądanie zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego

²¹ T.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 870.

lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Zgodnie z art. 227 Kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r.²² przedmiotem skargi może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw, na podstawie zaś art. 241 tej ustawy przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, a także lepszego zaspokajania potrzeb ludności. Do załatwiania skarg i wniosków stosuje się dział VIII „Skargi i wnioski” Kodeksu postępowania administracyjnego. W literaturze przedmiotu prawa administracyjnego wskazuje się jednak, że wskazane środki nie są właściwe dla optymalnego wykonywania zadań publicznych (Bąkowski 2018, 205), przede wszystkim dlatego, że nie wiążą podmiotu, do którego zostały skierowane, i są zależne od jego uznania. Ponadto rozstrzygnięcie dotyczące skargi lub wniosku nie podlega zaskarżeniu.

4. INTERES WSPÓLNOTY A PRAKTYKA

4.1. Konflikt interesów między wspólnotą samorządową a organem władzy publicznej nie zawsze musi być konsekwencją naruszenia prawa przez tę ostatnią stronę. Można to łatwo zauważyć, analizując przyczyny zmiany granic wspólnoty samorządowej.

Nie można odmówić władzom państwowym prawa do decydowania o strukturze administracyjnej państwa. Zmiany granic administracyjnych wspólnot samorządowych są jednak zawsze przedstawiane przez mniejszą wspólnotę samorządową jako tzw. zmiany polityczne i wiązane w praktyce z nazwiskami konkretnych polityków, którzy tą drogą próbują zyskiwać poparcie społeczne w określonym środowisku. Na ogół wskazuje się też, że na tego typu zmianach na ogół korzysta wyłącznie jednostka ekonomicznie silniejsza. A więc zmiany te odbywają w społecznym poczuciu krzywdy wspólnoty, której terytorium zostało anektowane przez sąsiada. Natomiast ci, którzy zyskują, na ogół nowe rozwiązanie uzasadniają potrzebą rozwoju terytorialnego. Bez wątplenia jedni i drudzy mają rację, niemniej trzeba zauważyć, że dla małych samorządów tego rodzaju zmiany granic wiążą się z poważnymi ograniczeniami dochodów. Z tego też powodu dla uniknięcia nagłego szoku budżetowego mniejszych jednostek samorządu wydaje się celowe, aby te zamiany nie wchodziły w życie gwałtownie, lecz np. po upływie 3–5 lat.

²² T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735.

Polskie ustawodawstwo nie chroni jednak interesu wspólnoty w przypadku przestępstwa popełnionego przez organ wykonawczy, którego konsekwencją jest szkoda majątkowa podmiotu trzeciego. Bezprawne działanie funkcjonariusza publicznego wypełniające dyspozycje art. 231 § 1 Kodeksu karnego²³ jest działaniem na szkodę interesu publicznego, a także może powodować naruszenie interesu podmiotu trzeciego. W takim przypadku sąd cywilny, zasądzając odszkodowanie od j.s.t., związany jest wyrokiem sądu karnego (tak: wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 12 grudnia 2017 r., I ACa 412/17, LEX nr 2461438, oraz wyroki Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim: z dnia 7 grudnia 2016 r., I C 546/15, niepubl., i z dnia 17 czerwca 2022 r., I C 1317/19, Legalis nr 2738280). W efekcie może to doprowadzić do niewypłacalności j.s.t., a w konsekwencji do jej likwidacji. Niewątpliwie likwidacja gminy nie musi być zawsze zbieżna z interesem członków wspólnoty samorządowej.

4.2. Wspólnota samorządowa działa na ogół poprzez swoje organy stanowiące i wykonawcze, które wypowiadają się w formach przewidzianych prawem. Analiza aktywności społecznej wskazuje, że po roku 2020 sprawami niezwykle istotnymi dla wspólnot samorządowych, ale także dla indywidualnych obywateli, są koszty odbioru śmieci, dostęp do zakładów je przetwarzających, co w istotny sposób wpływa na wysokość opłat. Innym, nie mniej istotnym problemem jest walka z zanieczyszczeniem środowiska. Prawo do życia w czystym środowisku naturalnym jest prawem konstytucyjnym każdej osoby znajdującej się na terytorium Polski, wynikającym z art. 74 ustawy zasadniczej, ale możliwość jego egzekwowania następuje wyłącznie w granicach ustaw. Brak przekonującego wyjaśnienia przyczyn zatrucia w 2022 r. drugiej największej rzeki Polski, Odry, i zaniechanie szukania winnych tego stanu rzeczy nie stawia w pozytywnym świetle władz administracyjnych i nie wpływa pozytywnie na relacje samorząd – administracja rządowa.

Należy zauważyć, że wprowadzając na podstawie Ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach²⁴ obowiązek segregacji śmieci przez mieszkańców i nakładając na gminy obowiązek ich odbioru, ustawodawca pierwotnie założył, że system wewnętrznie winien się bilansować, co znaczy, że opłaty za odbiór śmieci nie powinny przekraczać wydatków gminy związanych z ich odbiorem i utylizacją oraz recyklingiem (tak wyroki WSA w Olsztynie z dnia 26 września 2019 r.: I SA/OI432/19, Legalis nr 2233544 i I SA/OI 433/19, Legalis nr 2233545). Bardzo szybko okazało się, że wydatki przekraczają wysokość zabranych opłat i stanowią poważne obciążenia budżetów gmin. Organy nadzoru podeszły do problemu bilansowania kosztów dość elastycznie, przyjmując, że system winien się bilansować na etapie uchwalania budżetu, ale niekoniecznie na etapie

²³ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138).

²⁴ T.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 888.

jego wykonywania. Wzrost cen danej usługi był konsekwencją wielu składowych, ale również braku dostatecznie dużej sieci zakładów utylizacyjnych.

Ustawodawca, próbując „rozwiązać” problem, dokonał zmiany ustawy, wprowadzając wyraźną normę dopuszczającą dopłaty z budżetu gminy do kosztów wykonania usługi. Rozwiązanie to różnicuje gminy według ich zamożności i wynikającej z niej możliwości dopłaty. Wpływa także na sytuację faktyczną mieszkańców poszczególnych j.s.t. Samorządy próbują racjonalizować koszty, m.in. poprzez starania o budowę nowych zakładów przetwarzania odpadów. W województwie łódzkim jedną z takich inicjatyw zaprezentował Związek Międzygminny „Bzura” zrzeszający dwadzieścia gmin. Inicjatywa ta doprowadziła do konfliktu politycznego między głównymi partiami, co komentowały środki masowego przekazu²⁵. Efektem sporu politycznego jest blokada inwestycji od 2011 r.²⁶, spór przed sądem powszechnym z pozwem przeciwko Skarbowi Państwa o kwotę 73 mln 855 tys. zł oraz – jak się wydaje – zmiana treści rozporządzenia Ministra Środowiska, która ma uzasadniać niedopuszczalność rozpoczęcia inwestycji. Można odnieść wrażenie, że w całym konflikcie bardziej chodzi o to, kto politycznie przypisze sobie sukces zakończenia tej inwestycji, niż o dobro wspólnot samorządowych, które są reprezentowane przez związek komunalny.

Również przy uchwalaniu przez organy stanowiące uchwał w sprawach opłat lokalnych obserwujemy niezwykłą aktywność członków wspólnot lokalnych, którzy dotychczas nie byli zaangażowani w życie społeczne swojej gminy. Przykładowo w trakcie prowadzenia postępowania wyjaśniającego przed wszczęciem postępowania nadzorczego wobec uchwały Miasta Łodzi w sprawie metody ustalania opłaty za gospodarowanie odpadami komunalnymi skargę na tę uchwałę złożyło ponad czterdzieści podmiotów, w tym osoby indywidualne oraz zarządy i rady

²⁵ Zob. <https://ele24.net/wiadomosci/lodzkie/kto-naprawde-zarabia-na-smieciach-w-lodzi-i-regionie> (dostęp: 4.03.2022); <http://lodz.wyborcza.pl/lodz/7,35136,26724464,lozkie-tasmy-pis-dotacja-w-zamian-za-wymiane-ludzi-na-zyczliwych.html> (dostęp: 4.03.2022).

²⁶ Decyzją z 30 grudnia 2011 r. wójt Gminy Bielawy określił środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia polegającego na budowie Regionalnego Zakładu Zagospodarowania Odpadów Komunalnych. Wskutek odwołania Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Skierniewicach w dniu 17 lutego 2012 r. utrzymało w mocy zaskarżoną decyzję wójta co do zgodności z prawem. W sprawie wypowiedział się również WSA w Łodzi w wyroku z 11 września 2013 r. (II SA/Łd 373/12) oraz NSA w wyroku z dnia 19 sierpnia 2015 r. (II OSK 3100/13, Legalis nr 1361789). Stanowiska sądów uwzględniły opinię z dnia 19 grudnia 2019 r. Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Łowiczu wskazującą, że lokalizacja nie spełnia wymagań § 5 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów (Dz.U. z 2003 r. Nr 61 poz. 549). Chodziło o brak występowania naturalnej bariery geologicznej w miejscu realizacji inwestycji, ale po wprowadzeniu rozwiązań technicznych i organizacyjnych ograniczających negatywny wpływ na otoczenie inwestycja będzie oddziaływać na wszystkie elementy środowiska w sposób zrównoważony, co zauważono w opinii. W międzyczasie ZK „Bzura” utracił możliwość dofinansowania z NFOŚiGW oraz z WFOŚiGW, pomimo że wcześniej dysponował promesą tych instytucji.

nadzorcze spółdzielni mieszkaniowych. Niewątpliwie pokazanie technicznych problemów związanych z naliczaniem opłaty było bardzo pomocne w wydaniu rozstrzygnięcia nadzorczego (zob. uchwała nr 46/156/2020 Kolegium RIO w Łodzi, OwSS 2021, nr 1, s. 58–73).

4.3. Z faktu wywodzenia kompetencji samorządu z tzw. koncepcji państwowej wynika, że samorząd terytorialny może wypowiadać się przez akty prawa miejscowego w sprawach pozostających w zakresie działania danej jednostki samorządowej. Orzecznictwo sądowe tego dotyczące stwierdza, że organy j.s.t. nie są umocowane do podejmowania uchwał w dowolnym przedmiocie (tak np. wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r., II OSK 269/11, LEX nr 992533).

Należy przypomnieć, że samorząd działa w sferze imperium w sposób władczy i w sferze dominium w sposób niewładczy. Nie mam wątpliwości, że dla sfery imperium konieczne jest posiadanie podstawy prawnej do działania. Natomiast sfera dominium, poprzez którą organy samorządu mogą w sposób bardziej swobodny wyrażać stanowiska swoich wspólnot samorządowych, nie może być oceniana na tych samych zasadach co działanie władcze. Poszukiwanie dla tych działań podstawy prawnej w art. 6 i art. 7 ust. 1 w zw. z art. 18 u.s.g. oraz ocenianie, czy działania te mieszczą się w art. 7 Konstytucji RP, wydaje się niekiedy przesadzone (zob. np. rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 31 grudnia 2022 r. (P.1.4131.381.2020.EM), OwSS 2021, nr 1, s. 37–41). Organy samorządu terytorialnego reprezentujące wspólnoty samorządowe mają prawo do krytyki działań podejmowanych przez władze państwowe, szczególnie jeżeli dotyczą one podstawowych praw obywatelskich. Nie można w państwie demokratycznym w zakresie działań nadzorczych stosować relatywizmu moralnego²⁷.

5. SĄDOWA OCHRONA INTERESÓW MIESZKAŃCÓW CZY WSPÓLNOTY SAMORZĄDOWEJ?

Analiza postanowień ustawy zasadniczej, prawa administracyjnego, samorządowego oraz innych regulacji prawnych pozwala wymienić najważniejsze rozwiązania prawne, których celem jest ochrona interesów mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego. Ochrona ta ma charakter instytucjonalny i dotyczy j.s.t. jako osoby prawnej. Każdej j.s.t. przysługuje na gruncie prawa publicznego:

²⁷ Jako przykłady można tu wskazać: brak działań nadzorczych wojewodów wobec uchwał niektórych j.s.t. skierowanych przeciwko środowiskom LGBT; brak reakcji właściwych organów nadzoru wobec zaniechania podjęcia przez Radę Miejską Zakopanego uchwały w sprawie uchwalenia gminnego programu przeciwdziałania przemocy w rodzinie oraz ochrony ofiar przemocy w rodzinie, co spowodowało niewypełnienie dyspozycji art. 6 ust. 2 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390). Naruszono tym samym, oprócz ustawy, także przepisy Konstytucji RP i prawa międzynarodowego.

- 1) prawo skargi do sądu administracyjnego na rozstrzygnięcia nadzorcze i inne środki nadzoru,
- 2) prawo skargi do sądu administracyjnego na decyzje administracyjne i postanowienia administracyjne oraz inne kierowane do nich akty i czynności z zakresu administracji publicznej w trybie art. 3 § 2 pkt 4 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi²⁸,
- 3) prawo do postępowania przed sądami administracyjnymi,
- 4) prawo do rozstrzygania sporów o właściwość zgodnie z art. 4 Ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych²⁹.

Na gruncie prawa prywatnego ochrona udzielana jest przez sądy powszechne. Najczęściej przedmiot sporu dotyczy niejasnego sposobu regulacji transferów środków finansowych z budżetu państwa do budżetów j.s.t. Brak jasności lub całkowite nieuregulowanie tej sfery powoduje, że samorzady poszukują sprawiedliwości, stosując procedury odszkodowawcze w drodze wykorzystania dyspozycji art. 417¹ k.c. Problem sprowadza się jednak do tego, że inaczej dochodzi się zaniżonej lub nieotrzymanej dotacji bądź subwencji, a inaczej odszkodowania za zaniechania legislacyjne ustawodawcy. Powód w tym drugim przypadku musi wykazać, że ustawodawca jest odpowiedzialny za zaniechanie legislacyjne i miał obowiązek uregulować problem w określony sposób. Jest to niezwykle trudne.

Szczególony charakter ma ochrona samodzielności samorządu przez Trybunał Konstytucyjny, wykonywana na podstawie art. 188 w zw. z art. 191 ust. 1 pkt 3 ustawy zasadniczej.

W procedurach administracyjnych, co już zauważono, pojęcie wspólnoty nie występuje – ustawodawca posługuje się pojęciem właściwego organu lub też pojęciem strony; wspólnota nie posiada też legitymacji skargowej do występowania w postępowaniu administracyjnym.

Zgodnie z art. 101 u.s.g. (odpowiednio, art. 87 u.s.p. oraz art. 90 u.s.w.) każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostało naruszone uchwałą lub zarządzeniem organów gminy (powiatu, województwa), może zaskarżyć tę uchwałę lub zarządzenie. Z kolei zgodnie z art. 101a u.s.g. skarga przysługuje także na bezczynność organów j.s.t., zaskarżalne są też czynności prawne lub faktyczne tych organów naruszających prawa osób trzecich (np. odpowiedzialność za szkody związane z niewłaściwym utrzymaniem dróg). Skargi rozpatrywane w trybie art. 101 i 101a obejmują sprawy z całego zakresu administracji publicznej, bez zawężania ich do spraw „z zakresu prawa administracyjnego”. Jednakże przynależność do wspólnoty samorządowej nie jest źródłem interesu prawnego, którego naruszenie uzasadniałoby wniesienie skargi na podstawie wyżej wymienionych przepisów ustaw samorządowych. Kryterium tym jest bowiem posiadanie interesu prawnego lub uprawnienia, które zostało naruszone, bądź roszczenia powstałego

²⁸ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329.

²⁹ T.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2492.

na skutek wyrządzenia szkody na osobie lub mieniu. Sądy wskazują, że: „zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem na skarżącym spoczywa obowiązek wykazania się nie tylko indywidualnym interesem prawnym lub uprawnieniem, ale także zaistniałym w dacie wnoszenia skargi, nie w przyszłości, naruszeniem jego interesu prawnego lub uprawnienia. Wnoszący skargę w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g. musi wykazać, że istnieje związek pomiędzy jego prawnie gwarantowaną sytuacją a zaskarżoną uchwałą, polegający na tym, że uchwała narusza jego interes prawny lub uprawnienie” (wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 czerwca 2012 r., II SA/Kr 1648/11, LEX nr 1257719).

Skargi składane w trybie powyższych przepisów nie mają charakteru skargi powszechnej, *actio popularis*, co oznacza, że przepis ten nie daje prawa wniesienia skargi w interesie publicznym.

6. WNIOSKI KOŃCOWE

Czy ochrona mieszkańców j.s.t. – wspólnoty samorządowej – przed zachowaniami władz naruszającymi prawo bądź nieprowadzącymi do zaspokojenia potrzeb wspólnoty (albo zaspokajającymi w sposób nienależny) na gruncie polskiego prawa musi być oceniana negatywnie? Niewątpliwie negatywna ocena nie byłaby w pełni usprawiedliwiona. Należy docenić starania ustawodawcy wynikające z noweli z dnia 11 stycznia 2018 r. Ustawa, wprowadzając nowe przepisy, które mają wzmacniać ochronę członków wspólnot samorządowych przed niepożądanymi działaniami władz lokalnych, odwołuje się do rozwiązań funkcjonujących już w praktyce niektórych samorządów. Z tego punktu widzenia nie stanowią one *novum*. Jednakże ustawodawca niewątpliwie dostrzega zalety konsultacji społecznych, budżetu obywatelskiego, raportów o stanie danej j.s.t. i jego celem jest ujednoczenie postępowania w skali całego samorządu polskiego. Trzeba mieć nadzieję, że jest to kolejny krok na drodze budowania społeczeństwa obywatelskiego. Należy również docenić to, że wprowadzone regulacje są dość lakoniczne. Nie traktuję tego w kategoriach braku pomysłu na kompleksowość rozwiązań legislacyjnych (choć obecnie można to podejrzewać), ale jako wyraz poszanowania konstytucyjnej zasady samodzielności samorządu terytorialnego.

Co najważniejsze, ustawodawca dostrzegł, że niekiedy na linii mieszkańcy – władze samorządowe pojawiają się konflikty. Niewątpliwie coraz częściej będą się też zdarzać konflikty w sytuacjach, kiedy działania władz j.s.t. są wprawdzie zgodne z obowiązującym prawem, lecz nie są prowadzone w interesie mieszkańców, np. plany zagospodarowania przestrzennego – ustalenie zabudowy, której ma towarzyszyć określona infrastruktura, w tym infrastruktura drogowa, częściowe wykonanie planu inwestycyjnego, problem wysokości opłat za gospodarowanie odpadami komunalnymi, budowa punktów – instalacji przerobu odpadów komunalnych itp.

Wydaje się, że władcze środki pozostające w gestii organów nadzoru – wojewody i regionalnych izb obrachunkowych – mogą być niewystarczające. Stąd potrzeba istnienia komplementarnych środków ochrony prawnej, którymi dysponować będą mieszkańcy – członkowie wspólnot samorządowych. Nadzór wykonywany na podstawie kryterium legalności (zgodności z prawem) może być tu niewystarczający. Na relacje między organami władzy a wspólnotami samorządowymi, jak można założyć, wpływ mają także niedopracowania legislacyjne ustawodawcy spowodowane pośpiesznie tworzonym prawem, na co wskazywałem przy omawianiu regulacji wykorzystywanych w ustawie o utrzymaniu czystości i porządku w gminach. Konstrukcja wspólnoty samorządowej wynikająca z art. 16 ustawy zasadniczej winna być wsparta prawem obywatela do dobrej administracji oraz zaufaniem obywatela do państwa i dobrego prawa. Stosunki państwo – samorząd nie powinny być budowane na odwoływaniu się do barw politycznych aktualnie dominujących w składach organów stanowiących czy organów wykonawczych. To osłabia poczucie przynależności do wspólnoty samorządowej i nie buduje właściwych relacji między jej członkami.

Rzeczą istotną jest również realizacja uzasadnionych oczekiwań wynikających z ochrony dobra wspólnego. W tym zakresie należałoby doprecyzować pojęcie interesu publicznego, który miałby być objęty ochroną, ustalić jasne kryteria zaspokajania potrzeb publicznych i przyjąć wymierne wskaźniki standardów (Bąkowski 2018, 207–208). Niewątpliwie dyskusji społecznej wymaga gradacja terminów: interes indywidualny – interes grupowy – interes lokalny – interes państwa. Wydaje się, że dla tych wszystkich pojęć potrzebne jest stworzenie nowej aksjologii.

Dyskusji wymaga też problem zaniechania wykonywania zadań publicznych czy ich niewłaściwego wykonania – na szczeblu lokalnym – w stosunku do wspólnoty samorządowej. W takich sprawach podmiotom legitymowanym służy skarga do WSA. Sąd, uwzględniając skargę, może nakazać organowi nadzoru wykonanie niezbędnych czynności na rzecz skarżącego, na koszt i ryzyko j.s.t. Problemy te nie mogą nadal wiązać się z niekiedy całkowitą nieodpowiedzialnością sprawujących władzę.

BIBLIOGRAFIA

- Augustyniak, Monika. Roman Marchaj. 2021. „Komentarz do art. 5a”. W *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. 153–169. Red. Bogdan Dolnicki. Warszawa: LexisNexis.
- Bandarzewski, Kazimierz. 2020. „O podmiotowości wspólnot samorządowych”. W *Podmiotowość samorządu terytorialnego – ustrojowe pytania i dylematy*. 85–86. Red. Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Bąkowski, Tomasz. 2018. „O niedostatku prawnej ochrony wspólnoty samorządowej w zakresie (nie) wykonywania na jej rzecz zadań publicznych”. W *Konstytucyjne umocowanie samorządu terytorialnego*. 205–208. Red. Mirosław Stec, Katarzyna Małysa-Sulińska. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Bigo, Tadeusz. 1928. *Związki publicznoprawne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: Przemiany.
- Boć, Jan. Red. 2001. *Powiat*. Wrocław: Kolonia.
- Dolnicki, Bogdan. 2021. „Komentarz do art. 1 ustawy o samorządzie gminnym”. W *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. 28. Red. Bogdan Dolnicki. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Feja-Paszkievicz, Anna. 2014. „Zmiany w postrzeganiu statusu członka wspólnoty samorządowej – kilka uwag”. W *Aktualne wyzwania ochrony wolności i praw jednostki. Prace uczniów i współpracowników dedykowane Profesorowi Bogusławowi Banaszakowi*. 193–206. Red. Mariusz Jabłoński, Sylwia Jarosz-Żukowska. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Gilowska, Zyta. Grzegorz Gorzelak. Bohdan Jałowicki. 1998. „Granice kompromisu”. *Rzeczpospolita* 102: 6.
- Gurdek, Magdalena. 2019. „Nowelizacja ustawy o samorządzie gminnym dokonana ustawą z 11.01.2018 r. jako negatywny przykład praktyki tworzenia prawa”. *Przeгляд Prawa Publicznego* 9: 7–21.
- Kisiel, Wiesław. 2005. „Konstytucyjna ‘wspólnota samorządowa’ (założenia i wątpliwości)”. W *Samorząd terytorialny. Zasady ustrojowe i praktyka*. 43–56. Red. Paweł Sarnecki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kłucińska, Paula. Dawid Sześciło. Bartosz Wilk. 2018. „Nowy model demokracji samorządowej – uwagi na tle zmian w ustawach samorządowych wprowadzonych ustawą z 11 stycznia 2018 r.” *Samorząd Terytorialny* 10: 34–44.
- Korolewska, Monika. Kamila Marchewka-Bartkowiak. 2015. „Budżet obywatelski jako przejaw aktywności społecznej – analiza doświadczeń na przykładzie jednostek samorządu terytorialnego”. *Studia BAS* 4: 123–140.
- Krawczyk, Ryszard Paweł. 2019a. „Konstytucyjna zasada pomocniczości a samorząd terytorialny”. W *Prawo samorządu terytorialnego – doświadczenia, wyzwania i perspektywy*. 59 i n. Red. Andrzej Bisztyga, Anna Chodorowska, Anna Feja-Paszkievicz. Zielona Góra: Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego.
- Krawczyk, Ryszard Paweł. 2019b. „Raport o stanie gminy”. *Finanse Komunalne* 6: 6–16.
- Kulesza, Michał. 2009. „O tym, ile jest decentralizacji w centralizacji, a także o osobliwych nawykach uczonych administratywistów”. *Samorząd Terytorialny* 12: 7–22.
- Niżnik-Dobosz, Iwona. 2013. „Komentarz do art. 7”. W *Ustawa o samorządzie gminnym*. 167. Red. Paweł Chmielnicki. Warszawa: LexisNexis.
- Niżnik-Dobosz, Iwona. 2014. „Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego”. W *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*. 21–43. Red. Bogdan Dolnicki. Warszawa: LEX/el.
- Olejniczak-Szałowska, Ewa. 1996. „Członkostwo wspólnoty samorządowej”. *Samorząd Terytorialny* 5: 3–13.
- Olejniczak-Szałowska, Ewa. 2002. *Referendum lokalne w świetle ustawodawstwa polskiego*. Warszawa: Difin.
- Panejko, Jerzy. 1934. *Geneza i podstawy samorządu europejskiego*. Wilno: Księgarnia św. Wojciecha.
- Sarnecki, Paweł. 2016. „Komentarz do art. 16 pkt 4”. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. T. 1. Red. Leszek Garlicki, Marek Zubik. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Skrzydło-Niżnik, Iwona. 1999. „Znaczenie pojęcia wspólnoty samorządowej dla tworzenia i stosowania prawa administracyjnego”. W *Prawo administracyjne w okresie transformacji ustrojowej*. 251 i n. Red. Ernest Knosola, Andrzej Matan, Grzegorz Łaszczycza. Kraków: Wolters Kluwer.

- Sułkowski, Jarosław. 2016. „Budżet partycypacyjny – źródło inspiracji i przemian dla demokracji uczestniczącej (na przykładzie budżetu Porto Alegre)”. W *Aktualne problemy samorządu terytorialnego po 25 latach jego istnienia*. 335–352. Red. Ryszard Paweł Krawczyk, Andrzej Borowicz. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Tarno, Jan Paweł. Red. 2002. *Samorząd terytorialny w Polsce*. Warszawa: LexisNexis.
- Tucholska, Anna. 2007. *Powiat – między zbiorowością a wspólnotą*. Warszawa: Scholar.
- Uziębło, Piotr. 2008. *Ustawa o referendum lokalnym. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego sporządzona w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r., weszła w życie z dniem 1 marca 1994 r. (Dz.U. z 1994 r. Nr 124 poz. 608 ze sprostowaniem).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 735).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1360).
- Ustawa z dnia 9 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2020 r. poz. 713).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 888).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1138).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 578 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 576 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 lipca 1998 r. – Ordynacja wyborcza do rad gmin, rad powiatów i sejmików województw (Dz.U. z 1998 r. Nr 95 poz. 602).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2000 r. Nr 88 poz. 985).
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz.U. z 2002 r. Nr 41 poz. 361).
- Ustawa z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 2492).
- Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 329).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1443).
- Ustawa z dnia 6 stycznia 2005 r. o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 823).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przemocy w rodzinie (Dz.U. z 2015 r. poz. 1390).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1277).
- Ustawa z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 870).
- Ustawa z dnia 9 marca 2017 r. o związku metropolitalnym w województwie śląskim (Dz.U. z 2017 r. poz. 730).
- Ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 130).
- Ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 583).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2016 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin i miast, nadania niektórym miejscowościom statusu miasta oraz zmiany nazwy gminy (Dz.U. z 2016 r. poz. 1134).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie ustalenia granic niektórych gmin (Dz.U. z 2021 r. poz. 2444).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 24 marca 2003 r. w sprawie szczegółowych wymagań dotyczących lokalizacji, budowy, eksploatacji i zamknięcia, jakim powinny odpowiadać poszczególne typy składowisk odpadów (Dz.U. z 2003 r. Nr 61 poz. 549).

Rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów i regionalnych izb obrachunkowych

Rozstrzygnięcie nadzorcze Wojewody Zachodniopomorskiego z dnia 31 grudnia 2020 r. (P.1.4131.381.2020.EM), OwSS 2021, nr 1, s. 37–41.

Uchwała nr 46/156/2020 Kolegium RIO w Łodzi, OwSS 2021, nr 1, s. 58–73.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 28 czerwca 2001 r., U 8/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 123.

Wyrok TK z dnia 27 maja 2002 r., K 20/01, OTK-A ZU 2002, nr 3, poz. 34.

Wyrok TK z dnia 25 marca 2003 r., U 10/01, OTK-A ZU 2003, nr 3, poz. 23.

Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r., K 37/06, OTK-A 2009, nr 4, poz. 47.

Postanowienie TK z dnia 20 czerwca 2001 r., K 35/00, OTK ZU 2001, nr 6, poz. 167.

Postanowienie TK z dnia 5 listopada 2009 r., U 9/07, OTK-A 2009, nr 10/A, poz. 152.

Postanowienie TK z dnia 8 lutego 2017 r., U 2/16, OTK-A 2017, nr 4/A, poz. 5.

Wyrok SN z dnia 6 kwietnia 2001 r., III RN 87/00, OSNP 2001, nr 24, poz. 704.

Uchwała SN z dnia 3 października 2003 r., III CZP 59/03, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 4, poz. 35.

Wyrok NSA z dnia 29 czerwca 1995 r., SA/Po 518/95, LEX nr 24554.

Wyrok NSA z dnia 24 marca 1998 r., II SA 1589/97, ONSA 1999, nr 2, poz. 52.

Wyrok NSA z dnia 4 kwietnia 2001 r., SA/Sz 2268/00, LEX nr 49253.

Wyrok NSA z dnia 9 października 2001 r., I SA 1582/01, „Monitor Prawniczy” 2001, nr 21, s. 1052.

Wyrok NSA z dnia 7 października 2003 r., II SA/Lu 1115/03, OSS 2004, nr 1, poz. 13.

Wyrok NSA z dnia 28 kwietnia 2011 r., II OSK 269/11, LEX nr 992533.

Wyrok NSA z dnia 2 lipca 2014 r., I OSK 1054/14, LEX nr 1511825.

Wyrok NSA z dnia 19 sierpnia 2015 r., II OSK 3100/13, Legalis nr 1361789.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Łodzi z dnia 12 grudnia 2017 r., I ACa 412/17, LEX nr 2461438.

Wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 7 grudnia 2016 r., I C 546/15, niepubl.

Wyrok Sądu Okręgowego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 17 czerwca 2022 r., I C 1317/19, Legalis nr 2738280.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 17 lipca 2007 r., IV SA/GI 572/07, LEX nr 2390320.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 kwietnia 2014 r., II SA/Go 210/14, LEX nr 1454933.

Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 11 lutego 2021 r., II SA/Go 23/21, LEX nr 310384.

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 19 lipca 2005 r., III SA/Kr 318/05, LEX nr 190403.


Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 czerwca 2012 r., II SA/Kr 1648/11, LEX nr 1257719.

Wyrok WSA w Łodzi z dnia 11 września 2013 r., II SA/Ld 373/12, Legalis nr 789143.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 września 2019 r., I SA/OI 432/19, Legalis nr 2233544.

Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 26 września 2019 r., I SA/OI 433/19, Legalis nr 2233545.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 22 stycznia 2008 r., IV SA/Wr 541/07, LEX nr 494383.

*Anna Michalak** <https://orcid.org/0000-0001-7430-5817>

ADAPTACJA PREZYDENCKIEGO SYSTEMU RZĄDÓW W PAŃSTWACH AZJI POŁUDNIOWO-WSCHODNIEJ NA TLE LITERATURY ANGLOJĘZYCZNEJ

Streszczenie. System prezydencki jest krytykowany od dawna, szczególnie przez przedstawicieli nauk politycznych. System ten charakteryzuje rygorystyczny podział (separacja) władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz połączenie funkcji prezydenta i szefa rządu. W myśl tych zasad prezydentowi (jako organowi władzy wykonawczej) przysługuje pełnia władzy wykonawczej oraz zwolnienie z odpowiedzialności przed parlamentem. Krytycy twierdzą, że jest to system prowadzący do braku stabilności władzy. Ostatnie badania prowadzone w tym zakresie nad ustrojami państw Azji Południowo-Wschodniej, które przyjęły prezydencki system rządów, zdają się przeczyć tej tezie. W konsekwencji prezydencki system rządów ma swych zwolenników i przeciwników, mocne i słabe strony. Niemniej jego cechy charakterystyczne same w sobie nie uniemożliwiają zbudowania trwałej demokracji prezydenckiej. Jak prezydencki system rządów będzie funkcjonował w praktyce, nie zależy wyłącznie od przyjętych formalnych ram instytucjonalnych, ale także od tak zmiennych i nieoczywistych czynników, jak osobowość aktorów sceny politycznej, system partyjny czy – nie tylko ogólne – kwestie kulturowe.

Słowa kluczowe: prezydent, system prezydencki, Azja Południowo-Wschodnia, model prezydentury, demokratyzacja

THE ADAPTATION OF THE PRESIDENTIAL SYSTEM OF GOVERNMENT IN THE COUNTRIES OF SOUTH-EASTERN ASIA ON THE BACKGROUND OF ENGLISH LITERATURE

Abstract. The presidential system has been criticized for a long time, especially by political scientists. This system is characterized by a rigorous division (separation) of the legislative and executive powers and the combination of the functions of the president and the head of government. Pursuant to these principles, the president (as an organ of executive power) has full executive power and is exempt from responsibility before the parliament. Critics argue that this is a system that leads to instability in power. Recent research conducted in this regard on the governments of Southeast Asian countries that have adopted the presidential system of government seem to contradict this thesis. As a consequence, the presidential system of government has its supporters and opponents, strengths and weaknesses. Nevertheless, its characteristics do not in themselves prevent the construction of a lasting

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, amichalak@wpia.uni.lodz.pl

presidential democracy. How the presidential system of government will function in practice depends not only on the adopted formal institutional framework, but also on such variable and non-obvious factors as the personality of political actors, the party system, or – not only general – cultural issues.

Keywords: president, presidential system, Southeast Asia, presidency model, democratization

1. WPROWADZENIE

System polityczny i tworzące go instytucje są tym polem badań, na którym koncentrują swoją uwagę przedstawiciele różnych dyscyplin wiedzy, przede wszystkim jednak konstytucjoniści i politolodzy. I jedni, i drudzy, choć posługują się różnym językiem opisu i analizy, starają się przedstawić bądź pożądaną, bądź rzeczywisty obraz relacji obejmujących – jak ujął to niegdyś Robert Dahl – kontrolę, wpływ, władzę i autorytet (Dahl 1991, 4). Ten związek doktryny prawa konstytucyjnego z nauką o polityce zaznacza się szczególnie wyraźnie, gdy ta ostatnia w swych dociekaniach jako podejście metodologiczne wykorzystuje instytucjonalizm. Podobnie jak ustroj polityczny dla konstytucjonalistów, tak system polityczny jest dla politologów pojęciem normatywnym, a zatem określa obowiązujące reguły sprawowania władzy. Zbliża to – przynajmniej w zakresie badań ustrojowych – naukę prawa konstytucyjnego i naukę o polityce do tego stopnia, że granice między nimi stają się mało czytelne (Antoszewski 2014, 13). W sposób szczególny jest to widoczne w badaniach, które prowadzą badacze anglojęzyczni, także nad systemami politycznymi. Keith E. Whittington, politolog, badacz amerykańskiego konstytucjonalizmu, stwierdził wręcz, że: „Teoria konstytucji powinna być traktowana raczej jako gałąź nauk politycznych, a nie jako gałąź prawa. Stawia bowiem wiele normatywnych, conceptualnych i empirycznych pytań o to, jak systemy konstytucyjne mogą i powinny funkcjonować oraz jakie funkcje konstytucje mogą pełnić w polityce” (Whittington 2007, 15). Uwzględniając powyższe, a przede wszystkim dyscypliny naukowe prezentowane przez autorów najbardziej znaczących publikacji na temat prezydenckiego systemu rządów w państwach Azji Południowo-Wschodniej, w rozważaniach uwzględniam wypowiedzi zarówno konstytucjonalistów, jak i przedstawicieli nauk politycznych, stojąc na stanowisku, że dopiero analiza wszystkich tych poglądów może stanowić punkt wyjścia dla dalszych dociekań, których przedmiot w niniejszej publikacji jedynie sygnalizuję.

2. PAŃSTWA AZJI POŁUDNIOWO-WSCHODNIEJ JAKO PRZEDMIOT BADAŃ POLSKICH KONSTYTUCJONALISTÓW

Koniec XX w. przyniósł w Europie Środkowej i Wschodniej przemiany ustrojowe, których konsekwencje zdominowały kierunki badań prawnoporównawczych polskich konstytucjonalistów. Problematyka transformacji, ocena funkcjonujących

w Europie systemów ustrojowych pod kątem możliwości ich adaptacji na grunt polskiego prawa, wreszcie analiza przyjętych rozwiązań stanowią trzon prac konstytucjonalistów polskich po 1989 r. Jednocześnie w swych pracach wśród przywoływanych systemów ustrojowych przedstawiciele tej gałęzi nauk prawnych sięgali zwykle do „klasycznych”, sprawdzonych modeli zachodnioeuropejskich. Natomiast zagadnienia konstytucjonalizmu krajów Azji Południowo-Wschodniej (i nie tylko) to nadal *terra incognita* dla większości, i to nie tylko polskich, konstytucjonalistów.

Niemniej Azja Południowo-Wschodnia to region bardzo ciekawy dla badaczy systemów konstytucyjnych, choć jeszcze niezupełnie odkryty przez polskich adeptów tej gałęzi prawa¹ (prym w badaniach nad ustrojami państw tego regionu wiodą przedstawiciele nauk politycznych: Krzysztof Gawlikowski, Adam W. Jelonek, Ewa Trojnar, Krzysztof Trzciniński, Marek Bankowicz oraz Maria Ochwat). Wspomniany obszar obejmuje Półwysep Indochiński i Archipelag Malajski wraz z Filipinami, w tym następujące państwa: Myanmar, Tajlandia, Kambodża, Laos, Wietnam, Malezja, Singapur, Indonezja, Timor Wschodni, Brunei i Filipiny. Zróżnicowany etnicznie, religijnie, kulturowo oraz gospodarczo region ma bardzo bogatą historię. Czynniki te, wraz z doświadczeniami okresu kolonizacji, powodują, że państwa Azji Południowo-Wschodniej stanowią niezwykle interesujący, choć zarazem bardzo trudny obszar badawczy.

Łukę w tym zakresie wypełniają wyniki badań konstytucjonalistów i politologów publikowane w literaturze anglojęzycznej, chociaż specyfika ich metodologii (kładzenie nacisku na praktykę funkcjonowania instytucji) zdaje się pozostawiać pewien niedosyt, np. w zakresie przeprowadzania analizy podstaw prawnych (w tym prawoporównawczych).

3. ADAPTACJA PREZYDENCKIEGO SYSTEMU RZĄDÓW W PAŃSTWACH AZJI POŁUDNIOWO-WSCHODNIEJ

Właściwa historia konstytucyjnych demokracji niezależnych państw Azji Południowo-Wschodniej rozpoczyna się w czasach zimnej wojny, kiedy to również ten region stał się obszarem ścierania dwóch walczących ze sobą bloków. Dekolonizacja i demokratyzacja w tym regionie rozpoczęła się po zakończeniu II wojny światowej i trwała praktycznie do pierwszej dekady XXI w., choć zdaniem wielu nadal nie można uznać tych procesów za zakończone. W tym czasie, kierując się doświadczeniami historycznymi, wyznawaną przez większość społeczeństwa religią, związkami gospodarczo-ekonomicznymi z byłymi kolonizatorami czy

¹ Należy jednak zauważyć, że omawianym regionem wpałkowo zajmują się niektórzy badacze, np. Marcin Michał Wiszowaty w ramach badań nad monarchiami.

państwami sąsiednimi, dokonywano wyboru co do przyjmowanego ustroju, systemu rządów oraz naczelnych zasad funkcjonowania państwa.

Jak wskazałam, interesujący region obejmuje swoim terytorium jedenaście państw, z przyjętymi na przestrzeni lat 1987 (Filipiny) – 2017 (Tajlandia) konstytucjami. Ustawy zasadnicze w chwili obecnej konstytuują na obszarze Azji Południowo-Wschodniej monarchię absolutną (Brunei), trzy republiki komunistyczne (Myanmar, Laos i Wietnam), trzy monarchie konstytucyjne (Tajlandia, Kambodża, Malezja) oraz cztery republiki demokratyczne (Singapur, Indonezja, Filipiny, Timor Wschodni). Należy przy tym podkreślić, że nie można postawić tezy, iż doświadczenia kolonizacyjne wpływały w ten sam sposób na wybór ustroju przyjętego w danym państwie po uzyskaniu niepodległości. O ile wpływy tradycji prawnej państw-kolonizatorów są widoczne w przyjętych systemach prawnych byłych kolonii, o tyle zasada ta nie dotyczy wyboru systemu konstytucyjnego tych państw. Cztery spośród państw regionu to były kolonie brytyjskie (Singapur, Brunei, Malezja, Myanmar), cztery – kolonie francuskie (Tajlandia, Kambodża, Laos, Wietnam), Filipiny wyzwoliły się spod wpływów Hiszpanii, a Timor Wschodni spod panowania Portugalii i Holandii, z kolei Indonezja to była kolonia holenderska. Jednocześnie można wskazać, że Brunei mimo silnych wpływów brytyjskich nie wprowadziło demokratycznej formy rządów, natomiast Filipiny – była kolonia holenderska – przyjęły w 1987 r. konstytucję silnie wzorowaną na ustawie zasadniczej Stanów Zjednoczonych. Z kolei Timor Wschodni – była kolonia portugalska – adaptował instytucje i rozwiązania charakterystyczne dla portugalskiej ustawy zasadniczej (Michalak 2017, *passim*).

W tym miejscu należy podkreślić, choć być może to oczywiste, że prowadząc badania nad systemami rządów państw obcych, należy przede wszystkim wziąć pod uwagę fakt, że na określenie systemu władzy przyjętego w danym państwie nie może wpływać wyłącznie analiza postanowień ustawy zasadniczej. Najlepiej oddaje ten aspekt badań nad systemami konstytucyjnymi współczesnych państw przykład Stanów Zjednoczonych Ameryki Północnej, których ustrój określany jest jako archetyp systemu prezydenckiego. Mimo braku zmian postanowień konstytucji w czasie ponad dwóch stuleci jej obowiązywania mogliśmy zaobserwować najpierw długi okres dominacji parlamentu – od powstania republiki do lat dwudziestych XX w., z przerwami przypadającymi na czas prezydentury Thomasa Jeffersona (1801–1808), Andrew Jacksona (1829–1836) i Abrahama Lincolna (1861–1865) – w którym to Kongres stanowił centrum władzy i miał pozycję decydującą, natomiast funkcją prezydenta było przede wszystkim pełnienie roli reprezentacyjnej. Stało się to możliwe dzięki wąskiej interpretacji postanowień konstytucji, zgodnie z którą właśnie Kongres był pierwszą spośród trzech władz. Następnie, od lat trzydziestych XX w., wzrasta rola prezydenta jako głównego ośrodka władzy. Przyczyn tych zmian było wiele, by wymienić tylko sytuację polityczną na świecie czy wewnętrzne problemy ekonomiczne Stanów Zjednoczonych. O ile jednak wzrost znaczenia urzędu prezydenta jako głównego

ośrodka władzy łączy się z osobą Franklina D. Roosevelta, o tyle faktycznie zmiany te umożliwiło uchwalenie *The Budget and Accounting Act* w 1921 r. (Fabbri- ni 1995, 109–129). Wszystko to prowadzi do prostego wniosku, że skopiowanie czy też wzorowanie się na treści konstytucji Stanów Zjednoczonych nie oznacza, iż w danym państwie wprowadzony zostanie amerykański system rządów. Dopiero funkcjonowanie konstytucji w praktyce i ocena tej praktyki pozwoli na zdefiniowanie, czy mamy do czynienia z systemem prezydenckim, mieszanym, a może ze swoistą hybrydą systemu amerykańskiego określanego wspólnie przez badaczy amerykańskich jako prezydentura parlamentarna (Fabbri- ni 1999, 113).

W chwili obecnej bardzo trudno znaleźć wspólny mianownik dla badań prawnoporównawczych nad systemami konstytucyjnymi państw omawiane- go regionu. Należy wziąć pod uwagę, że dokonując wyboru demokratycznego ustroju i systemu rządów, elity polityczne kierują się określonymi czynnikami. Z badań prowadzonych na ten temat wynika, że dwa elementy są szczególnie ważne: doświadczenia instytucjonalne i geografia kulturowa danego państwa (Michalak 2017, 14). Wcześniejsze doświadczenia demokratyczne, zwłaszcza w sytuacji, gdy doprowadziły do wprowadzenia rządów autorytarnych, stanowią ograniczenia dla twórców konstytucji, którzy chcąc uniknąć błędów poprzedni- ków, eliminują dotychczas przyjęte rozwiązania ustrojowe z pola zainteresowa- nia. Jednocześnie państwa, które doświadczyły dyktatury wojskowej, są bardziej skłonne wprowadzić system prezydencki. Drugim czynnikiem decydującym o wyborze systemu rządów jest geografia kulturowa oraz doświadczenia kolo- nialne. Państwa Ameryki Łacińskiej w większości przyjęły system prezydencki, a w krajach Europy Zachodniej przeważa system parlamentarny. W tych regio- nach tylko nieliczne państwa zdecydowały się na wprowadzenie systemu semi- prezydenckiego, choć przecież jest on bardzo popularny w Europie Wschodniej. Nie bez znaczenia pozostają wpływy byłych kolonizatorów. Byłe kolonie brytyj- skie zdecydowanie faworyzują parlamentaryzm, podczas gdy większość byłych kolonii francuskich w Afryce przyjęła system semiprezydencki, a wszystkie były kolonie hiszpańskie w Ameryce Południowej wprowadziły system prezydencki. Oczywiście dla wyboru ustroju nie bez znaczenia pozostaje czas wprowadzania zmian. W trakcie tzw. drugiej fali demokracji wyraźnie preferowano system parlamentarny (wprowadziło go 37 spośród 55 państw przechodzących prze- miany ustrojowe w latach 1945–1973, co stanowi 67,3%). Z kolei podczas tzw. trzeciej fali demokracji opowiadano się raczej za systemem prezydenckim (w latach 1974–2006 spośród 92 państw 43 wprowadziły ten system rządów, co stanowi 46,7%; Jung, Deering 2013, 60–77).

W świetle przedstawionych danych analiza rozwiązań instytucjonalnych przyjętych w konstytucjach państw omawianego regionu pozwala na wyróżnienie dwóch przeważających charakterystycznych rodzajów systemów rządów, miano- wicie systemu parlamentarnego i systemu prezydenckiego. Pierwszy z nich wystę- puje w Malezji, Singapurze, Tajlandii i formalnie w Wietnamie oraz w Kambodży

i Laosie (ustawa zasadnicza tego ostatniego wzorowana była m.in. na modelu wietnamskim). Natomiast prezydencki system rządów przyjęły Indonezja, Filipiny oraz Timor Wschodni. Biorąc pod uwagę, że w latach 1945–2006 (tj. w okresie obejmującym tzw. drugą i trzecią falę demokratyzacji) w grupie 26 państw Azji przechodzących przemiany demokratyczne 17 wprowadziło system parlamentarny, a 5 system prezydencki (pozostałe 4 państwa przyjęły model mieszany; Jung, Deering 2013, 9). Przyjęcie systemu prezydenckiego w regionie Azji Południowo-Wschodniej można zatem postrzegać jako wyjątek. Przy czym, na potrzeby niniejszej publikacji, w ślad za poglądami doktryny przyjęto, że system prezydencki determinują następujące czynniki: a) prezydent jest wybierany bezpośrednio przez naród, 2) konstytucja określa kadencję prezydenta oraz c) prezydent tworzy gabinet i ma konstytucyjnie przyznaną znaczną władzę ustawodawczą (Jung, Deering 2013, 9; Kasuya 2013, 12).

System prezydencki jest krytykowany od dawna, szczególnie przez przedstawicieli nauk politycznych (Linz 1994, 3). System ten charakteryzuje rygorystyczny podział (separacja) władzy ustawodawczej i wykonawczej oraz połączenie funkcji prezydenta i szefa rządu. W myśl tych zasad prezydentowi (jako organowi władzy wykonawczej) przysługuje pełnia władzy wykonawczej oraz zwolnienie z odpowiedzialności przed parlamentem. Krytycy twierdzą, że jest to system prowadzący do braku stabilności władzy. Podzielając stanowisko Juana Linza, sugerują, że dlatego, iż prezydent i legislatura są wybierani oddzielnie, legitymizacja ich władzy jest konkurencyjna, co rodzi konflikty. Jednocześnie nieliczne mechanizmy rozstrzygania sporów między prezydentem i ustawodawcą prowadzą do upolitycznienia systemu sądowego i zaangażowania systemu sprawiedliwości w rozstrzygnięcie konfliktów.

Należy przy tym podkreślić, że w ciągu ostatnich piętnastu lat wiele państw przyjęło system prezydencki jako etap przemian czy demokratyzacji i jest coraz więcej dowodów na to, że system ten jest podobnie odporny na kryzysy polityczne czy wstrząsy gospodarcze jak parlamentarne systemy rządów. Chociaż przez wiele lat uważano, że tzw. żywotność (trwałość) parlamentarnych systemów rządów jest silniejsza niż systemów prezydenckich, ostatnie badania, jak się wydaje, wykazały, że przyczyna takiego stanu rzeczy nie leży w strukturze samego prezydencałizmu, ale raczej w okolicznościach, w jakich i kiedy dokonano wyboru takiego systemu – zwłaszcza w przypadku państw odchodzących od dyktatury wojskowej, w których jakkolwiek forma demokracji ma mniejsze szanse (Cheibub 2007, 53). Jednocześnie krytykowana jest tendencja do przeceniania roli, jaką odgrywają formalne postanowienia konstytucji w kształtowaniu tzw. rzeczywistości instytucjonalnej. Przepisy te, przede wszystkim w świetle praktyki ich stosowania, nie oddają rzeczywistego sposobu funkcjonowania instytucji konstytucyjnych (Ellis, Samuels 2021).

Ponadto prowadzone od lat badania empiryczne wskazują, że wybór między systemem prezydenckim a parlamentarnym, szczególnie w warunkach Azji

Południowo-Wschodniej, nie może być łatwy ani oczywisty. Pamiętajmy, że wschodnioazjatyckie systemy polityczne cechuje aprobatą dla liderów silnego rządu, szacunek dla państwa oraz dbałość o rozwój ekonomiczny i budowę dobrobytu w społeczeństwie. W regionie tym do tej pory preferowano system parlamentarny, który w warunkach demokracji elitarnej (zdominowanej przez klientelizm, demokrację patronatu)² okazał się jednak niestabilny (co najlepiej ilustruje przykład Tajlandii). Z drugiej strony mamy przykład Indonezji, w której niesprzyjający parlament (kontrolowany przez koalicję, na czele której stał pokonany w wyborach prezydenckich konkurent Prabowo Subianto) miesiącami skutecznie uniemożliwiał uchwalanie projektów ustaw wnoszonych przez nowo wybranego prezydenta Joko Widodo³. Widać więc, że systemowi prezydenckiemu również brakuje w tym regionie stabilności.

Wydaje się także, że system parlamentarny oferuje rozwiązania (wotum nieufności wobec rządu), które mogą być postrzegane jako mniej konfliktowe, gdyż nie antagonizują w tak wielkim stopniu przeciwników politycznych (jak np. procedura impeachmentu w systemie prezydenckim). Dobrze oddaje ten punkt widzenia przykład filipińskiego prezydenta Josepha Estrady w 2001 r., który został ostatecznie usunięty ze stanowiska w wyniku mechanizmów pozakonstytucyjnych (groźba zamachu stanu, masowe demonstracje zarówno przeciwników, jak i zwolenników prezydenta), gdy wszczęta procedura impeachmentu została zablokowana w Senacie (Dressel, Fukuyama, Chang 2005, 102–116).

Również w Myanmarze system prezydencki stał się źródłem potencjalnej niestabilności. Konflikty między „reformatorskim” prezydentem Thein Sein a przewodniczącym parlamentu Shwe Mann wykazały brak instytucjonalnej współpracy między tymi segmentami władzy, a w konsekwencji brak dostępnych instrumentów dla rozstrzygnięcia impasu.

Z kolei w Timorze Wschodnim, który zmierza w kierunku systemu semiprezydenckiego, odchodząc od wzorów portugalskich, już można zaobserwować konflikty rysujące się na tym tle. Interakcje między prezydentem, rządem (gabinetem) i władzą ustawodawczą są cechą charakterystyczną dla reżimów półprezydenckich. W szczególności występują dwa rodzaje konfliktów, które – co można zaobserwować – powtarzają się także w Timorze Wschodnim. Po pierwsze, konflikt charakteryzujący się intensywną konfrontacją między prezydentem a premierem

² Rozumianą jako system polityczny oparty na stosunku klient–patron, polegający na udzielaniu przez klienta politycznego lub finansowego wsparcia patronowi (np. w postaci głosów) w zamian za jakiś specjalny przywilej lub korzyść (np. łatwiejszy dostęp do edukacji, służby zdrowia, służby publicznej); szerzej zob. Stokes 2013, 648–672.

³ B. Dressel, *Presidential Democracies in Asia Reflections from Indonesia and the Philippines DRAFT* (forthcoming, Routledge Handbook on Asian Parliaments, edited by Rehan Abeyaratne and Po Yen Yap. https://www.academia.edu/50950808/Presidential_Democracies_in_Asia_Reflections_from_Indonesia_and_the_Philippines_DRAFT_forthcoming_Routledge_Handbook_on_Asian_Parliaments_edited_by_Rehan_Abeyaratne_and_Po_Yen_Yap?email_work_card=title (dostęp: 28.01.2023).

wspieranym przez parlament. Po drugie, konflikt między zjednoczoną władzą wykonawczą a parlamentem, który ma miejsce, gdy prezydent i premier oraz ministrowie tworzą sojusz przeciwko władzy ustawodawczej (Beuman 2016, *passim*). Wprawdzie żaden z prezydentów przed 2017 r. formalnie nie był członkiem partii politycznej w czasie sprawowania urzędu, każdy jednak był wspierany przez określone partie polityczne lub koalicje partii politycznych.

Faktem jest, że system prezydencki przyczynił się do powstania kryzysu władzy i braku stabilizacji sytuacji politycznej właściwie we wszystkich państwach, które wprowadziły ten reżim, choć żaden z kryzysów ostatecznie nie doprowadził do zachwiania czy upadku demokracji. W każdym z tych państw system prezydencki pozwolił politycznym outsiderom zdobyć władzę znacznie szybciej, niż byłoby to możliwe w ramach systemu parlamentarnego. Podkreślana przez zwolenników systemu parlamentarnego łatwość osiągania konsensusu politycznego w wielu krajach rozwijających się jest często przyczyną zastoju politycznego. Zmiana systemu prezydenckiego na parlamentarny zależy zatem od zaistnienia potrzeby doprowadzenia do zmian politycznych w danym kraju (Dressel, Fukuyama, Chang 2005, 102–116). Niemniej jednak w najnowszych publikacjach badacze podkreślają, że pomimo często intensywnych konfliktów politycznych i tymczasowej niestabilności w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej, systemy prezydenckie różnych typów – od stosunkowo „czystych” form po półprezydenccjalizm i inne hybrydy – były w dużej mierze odporne na zmiany. Teza ta jest przy tym prawdziwa zarówno dla stabilnych demokracji, jak Korea Południowa i Tajwan, jak i rozwijających się, jak Indonezja i Timor Wschodni (Bünthe, Thompson 2023, 2).

4. PODSUMOWANIE

Prezydencki system rządów ma swych zwolenników i przeciwników, mocne i słabe strony. Niemniej jego cechy charakterystyczne same w sobie nie uniemożliwiają zbudowania trwałej demokracji prezydenckiej. Jak prezydencki system rządów będzie funkcjonował w praktyce, nie zależy wyłącznie od przyjętych formalnych ram instytucjonalnych, ale także od tak zmiennych i nieoczywistych czynników jak osobowość aktorów sceny politycznej, system partyjny czy – nie tylko ogólne – kwestie kulturowe.

Takie ujęcie sprawia, że bardziej pożądana staje się dyskusja nad tym, jak zapewnić sprawne i jednocześnie praworządne funkcjonowanie systemu rządów prezydenckich, niż rozważanie – w przypadku problemów – drastycznej zmiany reżimu na parlamentarny czy semiprezydencki. Biorąc pod uwagę, że ten sam system może funkcjonować na różne sposoby, gdy rządy sprawują inni prezydenci, do reform ustroju, a zwłaszcza reform radykalnych, należy podchodzić z ostrożnością. Należy przy tym dokonać dokładnej analizy nie tylko postanowień

konstytucji, ale także nieformalnych praktyk i stylu przywództwa prezydenta, oceniając, jak system będzie funkcjonował w różnych konfiguracjach takich pozaprawnych czynników.


W doktrynie przychylnie ocenia się propozycje przedstawione przez Scotta Mainwaringa i Matthew Shugarta (1997, 394–395, 434–437), zgodnie z którymi funkcjonalny system prezydencki to taki, w którym: system wyborczy zapewnia prezydentowi stosowne poparcie w parlamencie (choć niekoniecznie większość), uprawnienia prezydenta do wydawania dekretów są bardzo ograniczone, a partie polityczne powinny mieć odpowiedni stopień kontroli nad swoimi przedstawicielami w parlamencie (co wyeliminuje nierozwiązywalne konflikty między prezydentem a kierownictwem partii). Wskazuje się przy tym, że silna władza prezydencka niekoniecznie musi być destrukcyjna dla demokracji. W równym stopniu może stać się konstruktywna, gdy jest używana do inicjowania debaty obywatelskiej i poszerzania kręgu podmiotów biorących udział w politycznych negocjacjach. Silny prezydent może też stać się postacią jednoczącą i integrującą, stanowiącą symbol państwa⁴. Z kolei silny model prezydentury połączony z wysoce scentralizowaną władzą w wieloetnicznym i podzielonym społeczeństwie może doprowadzić do wykluczenia poszczególnych grup społecznych i nasilania konfliktów (Ellis, Samuels 2021). Podkreśla się także konieczność dalszych empirycznych i prawnoporównawczych badań w tym zakresie, co powinno zachęcać również polskich przedstawicieli zarówno nauk politycznych, jak i prawa konstytucyjnego do zerknięcia w omawianym kierunku.

BIBLIOGRAFIA

- Antoszewski, Andrzej. 2014. „System polityczny jako przedmiot badań politologii i nauki prawa konstytucyjnego”. W *Rozprawa o metodzie prawa i polityki*. 13–28. Red. Mirosław Sadowski, Aleksandra Spychalska, Katarzyna Sadowa. Wrocław: Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wydawnictwo Beta-Druk.
- Beuman, Lydia M. 2016. *Political Institutions in East Timor: Semi-presidentialism and Democratisation*. Abingdon: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315668772>
- Bünte, Marco. Mark R. Thompson. 2023. *Presidentialism and Democracy in East and Southeast Asia*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781003211822>
- Cheibub, Jose Antonio. 2007. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511813344>
- Dahl, Robert. 1991. *Modern Political Analysis*. Prentice Hall: Englewood Cliffs.
- Dressel, Bjorn, *Presidential Democracies in Asia Reflections from Indonesia and the Philippines DRAFT* (forthcoming, Routledge Handbook on Asian Parliaments, edited by Rehan Abeyratne and Po Yen Yap. https://www.academia.edu/50950808/Presidential_Democracies_in_Asia_Reflections_from_Indonesia_and_the_Philippines_DRAFT_forthcoming_Routledge

⁴ Co świetnie pokazuje przykład prezydenta Ukrainy Wołodymyra Zelenskigo w czasie trwającej wojny.

- Handbook_on_Asian_Parliaments_edited_by_Rehan_Abeyratne_and_Po_Yen_Yap?email_work_card=title (dostęp: 28.01.2023). <https://doi.org/10.4324/9781003109402-7>
- Dressel, Bjorn. Fakhridho Susilo. 2023. „Presidential Democracies in Asia”. W *Handbook on Asian Parliaments*. Red. Rehan Abeyratne, Po Yen Yap. Abingdon–New York: Routledge.
- Dressel, Bjorn. Francis Fukuyama. Boo-Seung Chang. 2005. „Facing the Perils of Presidentialism?”. *Journal of Democracy* 16: 102–116. <https://doi.org/10.1353/jod.2005.0026>
- Ellis, Andrew. Kirsti Samuels. 2021. *Making Presidentialism Work: Sharing and Learning from Global Experience: A Summary of the International IDEA/UNAM Workshop*. Stockholm: UNAM/IDEA. <https://www.idea.int/publications/catalogue/making-presidentialism-work-sharing-and-learning-global-experience> (dostęp: 3.02.2023).
- Fabbrini, Sergio. 1995. „Between Parliamentarism and Presidentialism: A Comparative Perspective on Governmental Systems”. *Journal of Behavioral and Social Sciences* 2: 109–129.
- Fabbrini, Sergio. 1999. „The American System of Separated Government: An Historical-Institutional Interpretation”. *International Political Science Review* 20: 95–116. <https://doi.org/10.1177/0192512199201005>
- Jung, Jai Kwan. Christopher J. Deering. 2013. „Constitutional Choices: Uncertainty and Institutional Design in Democratising Nations”. *International Political Science Review* 11: 60–77. <https://doi.org/10.1177/0192512113503929>
- Kasuya, Yuko. 2013. *Presidents, Assemblies and Policy-making in Asia*. Basingstoke: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781137315083>
- Linz, Juan. 1994. „Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference”. W *The Failure of Presidential Democracy*. Red. Juan Linz. Arturo Valenzuela, Baltimore: Johns Hopkins University Press. <https://doi.org/10.56021/9780801846397>
- Mainwaring, Scott. Matthew Shugart. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139174800>
- Michalak, Anna. 2017. *Systemy konstytucyjne wybranych państw Azji Południowo-Wschodniej*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/8142-537-7>
- Stokes, Susan C. 2013. *Political Clientelism: The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- Whittington, Keith E. 2007. „Constitutional Theory as Political Science”. W *Constitutional Theory: Arguments and Perspectives*. Red. Michael J. Gerhardt, Stephen M. Griffin, Thomas D. Rowe, Jr. Newark, NJ: LexisNexis.

*Ryszard Piotrowski** <https://orcid.org/0000-0002-3801-7364>

PRZEKAZANIE USTAWY SEJMOWI PRZEZ PREZYDENTA RP DO PONOWNEGO ROZPATRZENIA A DYSKONTYNUACJA PRAC PARLAMENTARNYCH

Streszczenie. Jeżeli Prezydent nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w przedmiocie danej ustawy przed jej podpisaniem, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Tak ukształtowane weto prezydenckie ma charakter zawieszający, co odpowiada konstytucyjnemu modelowi relacji między Prezydentem a parlamentem, wynikającemu z zasady podziału władz. W praktyce zdarza się skierowanie ustawy do ponownego rozpatrzenia krótko przed zakończeniem kadencji Sejmu – tak, że izba nie zdąży odnieść się do wniosku Prezydenta. W takiej sytuacji zgodnie z zasadą dyskontynuacji postępowanie w sprawie weta zostanie zakończone, a weto prezydenckie z zawieszającego zostaje przekształcone w absolutne. Wykładnia Konstytucji uzasadniająca transformację weta nie uwzględnia konsekwencji zasady podziału władz, która wyklucza powierzenie głowie państwa ostatecznej i nieodwołalnej decyzji o losie ustawy.

Wątpliwości interpretacyjne dotyczące stosowania zasady dyskontynuacji wobec weta prezydenckiego należy rozstrzygać na rzecz respektowania podstawowych wartości i zasad konstytucyjnych wyznaczających reguły racjonalności ustrojowej.

Słowa kluczowe: konstytucja, prezydent, weto, zasada podziału władz, dyskontynuacja, wykładnia konstytucji

PRESIDENTIAL REFERRAL OF A BILL TO THE SEJM FOR RECONSIDERATION VS DISCONTINUATION OF PARLIAMENTARY PROCEEDINGS

Abstract. If the President, prior to signing a bill, has not referred it to the Constitutional Tribunal, he may return the said bill, with a memorandum of explanation attached, to the Sejm for reconsideration. This kind of presidential veto has the effect of suspending the bill, in line with the constitutional model of the president-parliament relationship, as arising from the principle of separation of powers. In practice, it may happen that a bill has been sent for reconsideration shortly before the end of the Sejm's term and the law makers had no time to respond to the presidential referral. In such case, in accordance with the principle of discontinuation, the veto proceedings

* Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, r.j.j.piotrowski@uw.edu.pl

are closed, and the president's suspending veto turns into an absolute veto. The constitutional interpretation in support of such veto transformation fails to allow for the consequences of the separation-of-powers principle, which rules out vesting the head of state with non-appealable and irrevocable decision-making powers in respect of a bill.

The interpretative ambiguity over application of the discontinuation principle to the presidential veto should be resolved in such a way as to respect the basic constitutional values and principles that underpin system-of-governance rationality.

Keywords: constitution, president, veto, separation of powers, discontinuation, constitutional interpretation

1. W myśl art. 122 ust. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹, jeżeli Prezydent nie wystąpił z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego (TK) w przedmiocie danej ustawy przed jej podpisaniem, może z umotywowanym wnioskiem przekazać ustawę Sejmowi do ponownego rozpatrzenia. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów Prezydent w ciągu 7 dni podpisuje ustawę i zarządza jej ogłoszenie.

W doktrynie znajduje wyraz pogląd, że tak ukształtowane weto prezydenckie ma charakter zawieszający (Chybalski 2016, 534), co odpowiada konstytucyjnemu modelowi relacji między Prezydentem a parlamentem, wynikającemu z zasady podziału władz. Zasada ta nie ma charakteru absolutnego, a więc dla oceny dopuszczalności interferencji między władzą ustawodawczą a wykonawczą znajduje zastosowanie koncepcja domniemań kompetencyjnych, stosownie do której kompetencje dające się w miarę jednoznacznie określić ze względu na ich treść można przyporządkować poszczególnym władzom. Jeżeli zatem „dana kompetencja polega na stanowieniu prawa, to z samej swojej istoty powinna przypadać organom władzy ustawodawczej” (Garlicki 2022, 89). W świetle stanowiska doktryny „domniemanie kompetencji zawsze może zostać przełamane wyraźnym przepisem konstytucyjnym, przyznającym organowi władzy wykonawczej kompetencję do uregulowania danego zagadnienia” (Garlicki 2022, 89). Wymóg rozdzielania władz „oznacza m.in., że każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej – każda z tych władz powinna zachowywać pewne minimum kompetencyjne stanowiące o zachowaniu tej istoty” (Florczak-Wątor 2019, 55).

Według Trybunału Konstytucyjnego należy „mieć na uwadze, że rozdzielone władze nie są tym samym niezależnymi od siebie elementami ustroju państwa. Stanowią one w istocie rzeczy jedną konstrukcję, w ramach której obowiązane są współdziałać w celu zapewnienia rzetelności i sprawności instytucji publicznych” (uzasadnienie wyroku w sprawie K 12/03). Tym samym „w stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą możliwe są różne formy wzajemnych oddziaływań i współpracy, dopuszcza się również istnienie obszaru, w którym

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

kompetencje organów należących do obu władz «przecinają się» lub «nakładają» (uzasadnienie wyroku w sprawie P 16/04), ponieważ „zasada ich podziału nie oznacza nakazu całkowitej separacji” (uzasadnienie wyroku w sprawie P 35/12). W orzecznictwie TK znalazł też wyraz pogląd, że do „minimum wyłączności kompetencyjnej władzy ustawodawczej zalicza się stanowienie ustaw” (uzasadnienie wyroku w sprawie U 19/97). Wymaga to bowiem „rozstrzygnięcia trudnych dylematów, doniosłych z punktu widzenia zasad i wartości konstytucyjnych, np. sprawiedliwości społecznej i równości wobec prawa oraz gospodarowania finansami publicznymi. W demokratycznym państwie prawnym istotne rozstrzygnięcia prawodawcze w tej materii powinny być podejmowane przez parlament, a nie przez organy władzy wykonawczej” (uzasadnienie wyroku w sprawie U 19/97).

W praktyce zdarza się „przypadek skierowania ustawy do ponownego rozpatrzenia krótko przed zakończeniem kadencji Sejmu – tak, że izba nie zdąży odnieść się do wniosku Prezydenta. W takiej sytuacji zgodnie z zasadą dyskontynuacji postępowanie w sprawie weta zostanie zakończone, a tym samym ustawa nie będzie mogła zostać ponownie uchwalona” (Chybalski 2016, 534; Garlicki 1999, 15). Miało to miejsce zwłaszcza w przypadku piętnastu ustaw uchwalonych w większości w końcowym okresie III kadencji. Sejm nie przeprowadził głosowania nad wnioskiem Prezydenta, co zostało uznane za zakończenie procesu legislacyjnego w tych sprawach bez doprowadzenia do skutecznego uchwalenia ustawy. W ten sposób sprzeciw Prezydenta wobec bierności Sejmu zadecydował o losie owych ustaw (Piotrowski 2010, 47). Wydaje się, że prowadząca do takiego stanu rzeczy wykładnia Konstytucji nie bierze pod uwagę konsekwencji zasady podziału władz, która wyklucza powierzenie głowie państwa ostatecznej i nieodwołalnej decyzji o losie ustawy (Piotrowski 2018a, 679).

2. Przesłanką uznania, że wniosek Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy może zostać przekształcony z weta zawierającego w weto absolutne ze względu na wystąpienie z tym wnioskiem w konkretnym czasie, a mianowicie w końcowym okresie kadencji Sejmu, jest odwołanie się do zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych.

W świetle stanowiska doktryny „podstawową treść zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych sprowadzić można wspólnie do takiego stwierdzenia: prace parlamentu rozpoczęte, a niezakończone w danej kadencji izby uznaje się za zamknięte” (Zubik 2022, 146). W doktrynie wskazano, że ta właśnie zasada, w myśl której Sejm „nie «dziedziczy» spraw nie załatwionych po swoim poprzedniku, a rozpoczyna swoją działalność niejako «z czystym kontem» będąc wolnym od wszelkich zaległości” (Garlicki 1993, 112), jest elementem pojęcia kadencji. A zatem „na gruncie Konstytucji można mówić o obowiązywaniu normy prawnej, która wynika instrumentalnie z istoty kadencyjności (normy inferowanej

z art. 98 ust. 1)”, której treścią „jest zakaz dalszych prac przez nowo wybrany Sejm nad sprawami rozpoczętymi i niedokończonymi przez Sejm poprzedniej kadencji, w szczególności nad projektami ustaw” (Radziejewicz 2019, 315). Wszędzie tam, gdzie pojęcie kadencyjności „występuje – niezależnie od drugorzędnych z tego punktu widzenia odmienności – konstytucyjny konwenans wiąże z nim immanentnie zwyczajową zasadę ogólną – dyskontynuacji prac legislacyjnych” (Sokolewicz 1993, 117). Pojęcie to ma w istocie charakter ponadustrojowy. Znajdowało zastosowanie zarówno w odniesieniu do parlamentu II Rzeczypospolitej (Komarnicki 1922, 438 i n.), jak i do Sejmu PRL (Gwiżdż 1972, 198). Dyskontynuacja może więc zostać uznana za istotny składnik zastanego pojęcia kadencji parlamentu.

Koncepcja pojęć zastanych ma szczególne znaczenie w procesie wykładni Konstytucji (Piotrowski 2016, 21 i n.). W świetle orzecznictwa TK oraz poglądów doktryny Konstytucja, nie ustalając znaczenia wielu zastosowanych w niej pojęć, nawiązuje do ich dotychczasowego rozumienia, które – zależąc od poglądów uczonych i kształtu praktyki – wynika „z tradycji, doktryny i orzecznictwa, a także ze sposobu rozumienia (...) w prawie dotychczas obowiązującym” (uzasadnienie wyroku w sprawie K 24/04). Chodzi zatem o takie znaczenie, jakie „od dawna ukształtowało się w Polsce na tle poglądów doktryny i orzecznictwa” (Garlicki 2022, 150). Pojęcia zastane, odwołujące się zwłaszcza do wartości zastanych (Winczorek 1997, 41), a także zawartych w Konstytucji klauzul generalnych, sprzyjają zachowaniu tożsamości Konstytucji w procesie wykładni jej postanowień. Ukształtowana interpretacja pojęć zastanych „założonych przez ustrojodawcę jako dane” (Wronkowska 2016, 15) nadaje sens ustawie zasadniczej, co wskazuje na szczególne znaczenie paradygmatu wykładni (Wronkowska 2016, 15) tych pojęć i jego zgodności z Konstytucją. Interpretator ustawy zasadniczej nie może postępować arbitralnie, w oderwaniu od konstytucyjnych przesłanek ustalania znaczenia pojęć zastanych, którymi są „przepisy dające wyraz założonym ideom ustrojowym lub zawierające pojęcia zastane” (Wronkowska 2016, 15).

Tożsamość konstytucyjna (Tuleja 2022, 89 i n.) w znacznej mierze zależy od tego, w jakim stopniu interpretator pojęć zastanych pozostaje wierny wartościom i zasadom ustrojowym założonym przez ustrojodawcę i jaki nadaje im sens, kształtując znaczenie tych pojęć zastanych.

Obok koncepcji pojęć zastanych w procesie interpretacji ustawy zasadniczej znajduje zastosowanie zasada, zgodnie z którą pojęcia konstytucyjne mają autonomiczny charakter, a rozumienie określonego terminu przez ustawodawcę nie może wiązać organów państwowych przy interpretacji Konstytucji. Zdaniem TK: „odczytanie sensu i znaczenia przepisu wskazanego jako wzorzec konstytucyjny musi bowiem być dokonane w świetle pojęć, instytucji i mechanizmów samej Konstytucji” (uzasadnienie wyroku w sprawie K 20/02).

Odwołanie się do pojęć zastanych w procesie wykładni Konstytucji nie może prowadzić do zmiany znaczenia jej postanowień powodujących zmianę

tożsamości ustawy zasadniczej. A z tym właśnie zjawiskiem mamy do czynienia w przypadku przekształcenia weta zawieszającego w weto absolutne wskutek opartej na koncepcji dyskontynuacji wykładni Konstytucji RP sprzecznej z zasadą podziału i równoważenia się władz, zasadą współdziałania władz, zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych oraz zasadą praworządności.

3. Przesłanką dopuszczenia transformacji weta zawieszającego w weto absolutne, a tym samym zaniechania przyjętej przez Sejm I kadencji praktyki akceptującej głosowanie nad wetami Prezydenta zgłoszonymi do ustaw z poprzedniej kadencji (Garlicki 1999, 34; Preisner 1994, 192), stała się interpretacja Małej konstytucji (Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym²).

Swoiste prowizorium konstytucyjne sprzyjało zapewne uznaniu, że nie należy „pytać o podstawę prawną do zamknięcia z upływem kadencji niedokończonych postępowań legislacyjnych, ale odwrotnie – trzeba zapytać o podstawę prawną dla ich kontynuowania. Przy braku takiej podstawy – trzeba albo ją stworzyć, albo przestrzegać konwenansu” (Sokolewicz 1993, 120). W ówczesnej doktrynie dostrzegano istnienie podstawy prawnej wykluczającej zastosowanie zasady dyskontynuacji, co znalazło wyraz w trafnym stwierdzeniu, że w myśl Małej konstytucji sprzeciw Prezydenta „wobec ustawy nie ma charakteru absolutnego, a decyzja należeć ma ostatecznie do Sejmu. Nigdzie nie jest napisane, że musi to być ten sam Sejm, który ustawę uchwalił. Mała konstytucja nie wyznacza przy tym Sejmowi żadnego terminu, tym bardziej możliwe jest więc odwleczenie sprawy do czasu pojawienia się nowego Sejmu” (Garlicki 1993, 116). Wskazywano również, że być może „sprawy zawetowanych ustaw należy przedstawić Sejmowi następnej kadencji w celu podjęcia najpierw generalnego rozstrzygnięcia, czy zasada dyskontynuacji odnosi się też do tej sytuacji. Wówczas od uznania Sejmu zależałoby albo podjęcie od razu prac nad przełamaniem weta, albo też uznanie, że ustawa nie doszła do skutku i prace ustawodawcze należy podjąć od początku”, która to „konkluzja byłaby bardziej logiczna, bo wykluczałaby wiązanie nowego Sejmu ustaleniami dokonanymi przez jego poprzednika” (Garlicki 1993, 116). Ta właśnie konkluzja stała się częścią polskiego ustroju konstytucyjnego. Jej logika, być może akceptowalna z perspektywy Małej konstytucji i ówczesnych realiów ustrojowych, jest jednak wątpliwa w świetle Konstytucji RP.

4. Transformacja weta zawieszającego w weto absolutne pozostaje, jak już wspomniano, w sprzeczności z zasadą podziału i równoważenia się władz. Owszem, Prezydent jako organ władzy wykonawczej ma przewidziane w Konstytucji RP

² Dz.U. z 1992 r. Nr 84 poz. 426 ze zm.

podstawy do działania w sferze ustawodawstwa; nie staje się jednak organem władzy ustawodawczej w szczególności przez to, że występuje z wnioskiem do Sejmu o ponowne rozpatrzenie ustawy. Ostatnie słowo w sprawie ustaw nie należy do Prezydenta, ale do Sejmu albo do Trybunału Konstytucyjnego, a w pewnym zakresie także do sądu (Jaskiernia 2021, 174 i n.). Dopuszczalność działań Prezydenta w sferze władzy ustawodawczej wymaga wyraźnej podstawy konstytucyjnej, niezbędnej do przełamania domniemania kompetencji władzy ustawodawczej. W Konstytucji RP brak tego rodzaju podstawy, jaką sformułowano w Konstytucji Stanów Zjednoczonych, w myśl której jeżeli ustawa przedstawiona Prezydentowi nie zostanie zwrócona Kongresowi w ciągu 10 dni, to stanie się prawem, chyba że Kongres przez odroczenie obrad uniemożliwił zwrócenie i „takim prawem stać się nie może” (art. I sekcja 7) (Gebert 1981, 324). Przekształcenie weta zawieszającego w absolutne ma więc w tym przypadku wyraźną podstawę w tekście Konstytucji RP.

Uznanie, że w pewnych okolicznościach Prezydent zyskuje zdolność do przekreślenia ustawy mimo braku konstytucyjnej regulacji w tym przedmiocie jest równoznaczne z domniemaniem istnienia tego rodzaju kompetencji, co jest wykluczone w świetle zasady praworządności znajdującej wyraz w art. 7 Konstytucji RP, stanowiącym „ważną dyrektywę interpretacyjną, która zakazuje rozszerzającej wykładni przepisów kompetencyjnych (...) i domniemywania kompetencji organów władzy publicznej” (Florczak-Wątor 2019, 47). Transformacja zawieszającego weta prezydenckiego w weto absolutne jest przykładem rozszerzającej wykładni art. 122 ust. 5 Konstytucji RP. Wykładnia ta prowadzi do przyznania Prezydentowi kompetencji w drodze domniemania, co stanowi zarazem naruszenie tożsamości demokratycznego państwa prawnego. W myśl orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego: „w demokratycznym państwie prawnym normy obowiązującego prawa muszą być stanowione w trybie określonym Konstytucją, a każdy organ państwa podejmuje działania wyłącznie na podstawie i w granicach prawa, zgodnie z zasadą praworządności wyrażoną w art. 7 Konstytucji. Podstawę prawną działania organów stanowiących prawo tworzą przepisy określające ich kompetencje oraz przepisy regulujące tryb ustawodawczy” (uzasadnienie wyroku w sprawie Kp 1/08). Według Trybunału Konstytucyjnego:

dla społeczeństwa w demokratycznym państwie prawnym jedną z gwarancji jest stanowienie prawa z poszanowaniem konstytucyjnej regulacji zasad trybu ustawodawczego. Konstytucja, tworząc odpowiednie warunki instytucjonalne, umożliwia stanowienie prawa ze szczególną rozważą, przy wszechstronnym rozważeniu zgłaszanych propozycji legislacyjnych, które mają stać się powszechnie obowiązującym prawem. Ważną rolę pełni zwłaszcza art. 7 Konstytucji, który wyklucza domniemywanie kompetencji organów konstytucyjnych. Dlatego konieczne jest restrykcyjne interpretowanie i stosowanie przepisów Konstytucji dotyczących procesu ustawodawczego (uzasadnienie wyroku w sprawie Kp 1/08).

Swego rodzaju sytuacyjna „absolutyzacja” weta prezydenckiego w rezultacie zastosowania zasady dyskontynuacji, o której Konstytucja RP nie wspomina, a która nadaje się „być może, do traktowania w kategoriach prawa zwyczajowego”

(Garlicki 2022, 64), wydaje się trudna do pogodzenia z powściągliwością w interpretowaniu Konstytucji. Uprawnienia Prezydenta w zakresie ustawodawstwa są wyjątkiem od konstytucyjnej zasady, zgodnie z którą władzę ustawodawczą sprawuje parlament. W demokratycznym państwie prawnym wyjątki nie mogą być interpretowane rozszerzająco – „zgodnie z utrwaloną regułą *exceptiones non sunt extendendae*” (uzasadnienie wyroku w sprawie P 31/12), której stosowanie jest niezbędne zwłaszcza dla zachowania spójności Konstytucji i jej tożsamości.

Konsekwencją absolutyzacji weta prezydenckiego w wyniku odwołania się do zasady dyskontynuacji jest deformacja ustrojowej roli Marszałka Sejmu, od którego, jako organu kierowniczego izby zwołującego posiedzenia, zależy, czy Sejm zdąży ponownie rozpatrzyć ustawę przed zakończeniem kadencji (Balicki 2001, 99). Decydując o niezwoływaniu posiedzenia Sejmu, który przecież zachowuje swoje pełnomocnictwa do dnia poprzedzającego dzień zebrania się Sejmu następnej kadencji, Marszałek rozstrzyga o losach ustawy, co pozostaje poza zakresem jego konstytucyjnych kompetencji, a zarazem stanowi naruszenie art. 110 ust. 2 Konstytucji RP, w myśl którego to właśnie Marszałek strzeże praw Sejmu. Prawem Sejmu jest ponowne rozpatrzenie ustawy przekazanej mu z umotywowanym wnioskiem przez Prezydenta. Marszałek Sejmu nie ma podstaw prawnych do tego, by odebrać Sejmowi to prawo; nie zwołując posiedzenia, działa poza zakresem własnych kompetencji, przysługujących mu w toczącym się przecież postępowaniu ustawodawczym.

Marszałek Sejmu nie ma również uprawnień do kontroli dopuszczalności nadania biegu wnioskowi Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy. Uruchamiając stosowanie zasady dyskontynuacji wobec przedmiotowego wniosku Prezydenta, Marszałek Sejmu może ograniczyć prawa zwolenników uchwalenia ustawy, spodziewających się odrzucenia weta z powodów istotnych ze względu na wybory parlamentarne. W tych okolicznościach uzależnianie losu ustawy od dyskrecjonalnych w istocie uprawnień Marszałka Sejmu, przyznanych mu na zasadzie domniemania, nie znajduje oparcia w konstytucyjnej aksjologii demokratycznego państwa prawnego, ponieważ sprzyja prymatowi polityki nad prawem. Żaden przepis Konstytucji nie stanowi podstawy do uznania, że Marszałek Sejmu jest uprawniony do arbitralnego zablokowania ponownego rozpatrzenia ustawy przez Sejm na skutek wniosku Prezydenta. Konstytucja RP nie przyznaje Marszałkowi Sejmu swoistego prawa weta wobec ustaw uchwalonych przez Sejm, z którego Marszałek może skorzystać dzięki szczególnej interpretacji uprawnień Prezydenta. Za korzystanie z tego prawa Marszałek nie ponosi odpowiedzialności przed organami państwa. Odpowiada jedynie przed partią, która uczyniła go Marszałkiem Sejmu.

Przekształcenie prezydenckiego weta z zawieszającego w absolutne wskutek zastosowania zasady dyskontynuacji jest naruszeniem zasady współdziałania władz, o której mowa we wstępie do Konstytucji RP. Ta właśnie zasada nie

pozwala na ignorowanie wniosku Prezydenta o ponowne rozpatrzenie ustawy (Piotrowski 2018a, 678). Według TK:

Preambuła do Konstytucji zobowiązuje władze Rzeczypospolitej do współdziałania. Formuła ta zobowiązuje do wzajemnego poszanowania zakresu zadań konstytucyjnych organów państwa, ich kompetencji, nadto – do poszanowania godności urzędów i ich piastunów, wzajemnej lojalności, działania w dobrej wierze, informowania się o inicjatywach, gotowości do współdziałania i uzgodnień, ich dotrzymywania i rzetelnego wykonywania. Zbieżność celów jako wyraz idei współdziałania jest konsekwencją fundamentalnej zasady ustrojowej, wyrażonej w art. 1 Konstytucji, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Na konstytucyjne organy państwa nałożony został obowiązek takich działań, by realizować dyrektywę ustrojową zawartą w art. 1 Konstytucji (uzasadnienie wyroku w sprawie Kpt 2/08).

Współdziałanie powinno być zgodne z Konstytucją RP, której postanowienia – także zawarte w preambule – należy przecież realizować w największym możliwym stopniu. Trudno uznać, że ma to miejsce w przypadku zaniechania rozpatrzenia wniosku Prezydenta skierowanego do Sejmu po to, by ustawa, której ten wniosek dotyczy, nie stała się częścią porządku prawnego nie wskutek zastosowania przepisów regulujących procedurę ustawodawczą, ale w konsekwencji zaniechania ich stosowania po to, by ustawa nie doszła do skutku.

Przekształcenie weta prezydenckiego z zawieszającego w absolutne prowadzi także do naruszenia znajdującej wyraz w preambule Konstytucji zasady rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Zdaniem TK:

rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych (uzasadnienie wyroku w sprawie K 14/03).

Wykładnia nadająca prezydenickiemu wnioskowi o ponowne rozpatrzenie ustawy przez Sejm charakter weta absolutnego prowadzi do obejścia konstytucyjnych reguł postępowania ustawodawczego wbrew nakazowi zapewnienia rzetelności tego postępowania, a jednocześnie do pozbawienia Prezydenta oraz Sejmu zdolności skutecznego funkcjonowania wbrew nakazowi zapewnienia sprawności działania instytucjom publicznym.

5. W doktrynie znalazło wyraz przekonanie, że zasada dyskontynuacji sprzyja racjonalizacji prac parlamentarnych. Uwalnia bowiem większość od konieczności „formalnego załatwiania różnych projektów i przedłożeń, których odrzucanie w głosowaniu byłoby politycznie niedogodne” (Garlicki 1995, 47). Ponadto „nowy parlament niekoniecznie musi stanowić polityczną kontynuację swego poprzednika”, a przyjęcie „zasady kontynuacji prac parlamentarnych niepotrzebnie obciążałoby konto władzy wykonawczej”. Nie ma też „przeszkód w wykorzystaniu materiału

i propozycji wypracowanych w poprzedniej kadencji” (Garlicki 1995, 47). Współczesny sens zasady dyskontynuacji polega zatem na jej uwolnieniu „od antyparlamentarnych korzeni” (Garlicki 1995, 47).

Jednakże zastosowanie zasady dyskontynuacji w przypadku weta prezydenckiego nadaje tej zasadzie zasadniczo antyparlamentarny sens, a zarazem podważa jej związek z kadencyjnością rozumianą jako przejaw „walki z naturalną tendencją do absolutyzacji posiadanej władzy” (Ławniczak, Masternak-Kubiak 2002, 9). Sejm bowiem ostatecznie traci zdolność do sprawowania władzy ustawodawczej wskutek arbitralnej decyzji Marszałka Sejmu, któremu interpretacja – zwyczajowego prawa konstytucyjnego, czy też zwyczaju parlamentarnego (Garlicki 1995, 47), zwyczaju parlamentarnego obowiązującego „tylko tak długo, jak długo parlament czuje się związany tym zwyczajem” (Preisner 1994, 193), względnie zasady traktowanej „jak obowiązująca norma prawa zwyczajowego” (Zubik 2022, 146), lub też „normy prawa pozytywnego, którą powinno się zaliczać do zasad nienazwanych Konstytucji” (Bień-Kacała 2008, 35; Ławniczak, Masternak-Kubiak 2002, 22 i n.) – przyznaje faktyczną władzę nad Sejmem i nad Prezydentem. Wprawdzie Sejm wypowiedział się w 1993 r. za „zaaprobowaniem stanowiska Prezydium Sejmu w sprawie braku ciągłości między kadencjami w wypadku rozpatrywania weta Prezydenta wobec ustaw” (Garlicki 1995, 49), ale miało to miejsce pod rządami Małej konstytucji, co nie jest pozbawione znaczenia dla oceny aktualności tego stanowiska w świetle Konstytucji RP. Ponadto „nie wydaje się jednak, by samemu parlamentowi można było przypisywać monopol w ustalaniu istnienia wiążących go norm prawnych” (Garlicki 1995, 50).

Zwyczajowe prawo konstytucyjne, czy też normy dekodowane z zastanego pojęcia konstytucji, mogą modyfikować postanowienia konstytucji pisanej jedynie wtedy, kiedy nie narusza to tożsamości tej konstytucji ze względu na aksjologiczną jednorodność reguł mających znaleźć zastosowanie i reguł wyznaczonych przez tekst ustawy zasadniczej. W przypadku transformacji weta prezydenckiego z zawieszającego w absolutne braku tego rodzaju jednorodności. Zachodzi przecież nieproporcjonalne wzmocnienie ustrojowej roli Prezydenta, a zarazem roli Marszałka Sejmu, którą wypełnia wskutek swego zaniechania. Chroniąc interesy polityczne i kierując się względami pragmatycznymi, poświęcamy konstytucyjne prawo Prezydenta do przekazania ustawy Sejmowi do ponownego rozpatrzenia, które przecież nie nastąpi. Tym samym poświęcamy także prawo Sejmu do tego, by ustawa stała się przedmiotem rozpatrzenia i głosowania. W ten sposób zostaje wykluczone osiągnięcie celu dyskontynuacji określanego w doktrynie jako zapewnienie, „by wola suwerena znajdująca swój wyraz w wynikach wyborów mogła w sposób niezafalszowany (...) zostać przekształcona w działania praktyczne” (Preisner 1994, 189). Rozumienie zasady dyskontynuacji „nie może prowadzić do skutków niezgodnych z ustawą zasadniczą, jest to bowiem norma traktowana w kategoriach prawa zwyczajowego, a żadna norma prawna nie powinna być sprzeczna z konstytucją, bo to narusza jej najwyższą moc prawną (art. 8 ust. 1)”

(Czarny 2016, 10). W istocie jednak, w przypadku transformacji weta prezydenckiego wskutek zezwalającej na to interpretacji zasady dyskontynuacji, poświęcone zostają prawa wyborców do sprawowania władzy przez swoich przedstawicieli, a zarazem ograniczona suwerenność narodu, której poszanowanie powinno wyznaczać granice respektowania zwyczajowego prawa konstytucyjnego.

W doktrynie znajduje wyraz przekonanie, że użycie sformułowania „ponowne rozpatrzenie” oznacza, iż powinien dokonywać go ten sam Sejm, który ustawę uchwalił (Preisner 1994, 192; Ławniczak, Masternak-Kubiak 2002, 22)³. Przysłówek „ponownie” oznacza „znowu, kolejny raz, powtórnie”, a przymiotnik „ponowny” oznacza „wykonywany, odbywający się po raz kolejny, powtórny” (Dunaj 1996, 803). Słowo „ponownie” w terminologii prawniczej odnosi się do identity instytucji, nie zaś do identity jej składu osobowego. Gdyby tak nie było, to ponowny wybór Prezydenta, który – jak stanowi art. 127 ust. 2 Konstytucji RP – może być „ponownie wybrany tylko raz”, byłby niemożliwy wobec niemożności zachowania tożsamości ciała wyborczego dokonującego pierwszej i ponownej czynności wyborczych. Wypada zgodzić się ze stwierdzeniem: „Nigdzie nie jest napisane, że musi to być ten sam Sejm, który ustawę uchwalił” (Garlicki 1993, 116), odnoszącym się do słów art. 18 ust. 3 Małej konstytucji, pozwalających Prezydentowi odmówić podpisania ustawy i z umotywowanym wnioskiem przekazać ją „Sejmowi do ponownego rozpatrzenia”, co zostało powtórzone w art. 122 ust. 5 Konstytucji RP. W świetle Konstytucji nie musi to być ten sam Sejm, który ustawę uchwalił nie tylko ze względu na znaczenie słowa „ponownie”, ale także ze względu na konsekwencje wykładni ustawy zasadniczej dokonywanej z uwzględnieniem jej zasad i wartości, o których była już mowa.

Odpowiedź na pytanie o znaczenie słów „ponowne rozpatrzenie” wymaga zgodnej z Konstytucją wykładni jej postanowień. Tego rodzaju wykładnia, którą można określić jako prokonstytucyjną, powinna respektować tożsamość aksjologiczną Konstytucji, znajdującą wyraz w uznaniu w jej preambule wartości za niewzruszoną podstawę państwa. Chodzi zatem o wykładnię holistyczną (Piotrowski 2018b, 215–229), która nie ustala znaczenia postanowień Konstytucji w oderwaniu od ich wzajemnego związku. Skoro, w myśl jej art. 8 ust. 1, Konstytucja RP jest najwyższym prawem, to wątpliwości interpretacyjne należy rozstrzygać na rzecz respektowania podstawowych wartości i zasad konstytucyjnych wyznaczających reguły racjonalności ustrojowej. Pozwoli to na uniknięcie paradoksalnych rezultatów wykładni, związanych choćby z uznaniem, że w rezultacie zastosowania reguł dyskontynuacji prac parlamentarnych następuje transformacja weta prezydenckiego z zawieszającego w absolutne, a Marszałek Sejmu decyduje o losach

³ Podobnie Agnieszka Bień-Kacała (2008, 40 i n.), według której „ponowne rozpatrzenie wymaga tożsamości, w sensie reprezentacji, organu uchwalającego i ponownie rozpatrującego ustawę. Nie jest to jednak skutek działania zasady dyskontynuacji, tylko konsekwencja interpretacji art. 122 ust. 5 Konstytucji RP”, ponieważ „w sytuacji, gdy Sejm podejmuje swoje działania w wyniku wykonania kompetencji przez inny organ, zasada dyskontynuacji nie ma zastosowania”.

ustawy uchwalonej przez Sejm. Słowo, albo brak słów⁴, nie może determinować znaczenia interpretacji Konstytucji w oderwaniu od kontekstu całości jej postanowień. Holistyczna wykładnia Konstytucji wyklucza interpretację zastanego pojęcia kadencji pozwalającą na przekształcenie weta prezydenckiego z zawieszającego w absolutne.

BIBLIOGRAFIA

- Balicki, Ryszard. 2001. *Udział Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w postępowaniu ustawodawczym*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Bień-Kacała, Agnieszka. 2008. „Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych. Wybrane problemy”. *Studia Iuridica Toruniensia* 4: 33–42. <https://doi.org/10.12775/SIT.2008.002>
- Chybalski, Piotr. 2016. „Uwagi do art. 122”. W *Konstytucja RP*. T. 2. 516–535. Red. Marek Safjan, Leszek Bosek. Warszawa: C.H. Beck.
- Czarny, Piotr. 2016. „W sprawie niektórych aspektów zastosowania zasady dyskontynuacji”. *Przegląd Sejmowy* 1: 107–118.
- Dunaj, Bogusław. 1996. *Słownik współczesnego języka polskiego*. Warszawa: Wydawnictwo Wilga.
- Florczak-Wątor, Monika. 2019. „Uwagi do art. 10”. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. 55–58. Red. Piotr Tuleja. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Garlicki, Leszek. 1993. „Opinia w sprawie skutków zakończenia kadencji Sejmu dla postępowania ustawodawczego”. *Przegląd Sejmowy* 3: 112–117.
- Garlicki, Leszek. 1995. „Zasada dyskontynuacji prac parlamentarnych”. W *Z teorii i praktyki konstytucjonalizmu. Prace ofiarowane Profesorowi Andrzejowi Gwiżdżowi*. 45–57. Red. Zdzisław Jarosz. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Garlicki, Leszek. 1999. „Uwagi do art. 122”. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. 1–30. Red. Leszek Garlicki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Garlicki, Leszek. 2022. *Polskie prawo konstytucyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Gebert, Stanisław. 1981. *Kongres Stanów Zjednoczonych Ameryki*. Wrocław: Ossolineum.
- Gwiżdż, Andrzej. 1972. *Zagadnienia parlamentaryzmu w Polsce Ludowej*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Jaskiernia, Jerzy. 2021. *Komentarz do Konstytucji RP. Art. 7, 8, 9*. Warszawa: Difin.
- Komarnicki, Waclaw. 1922. *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*. Warszawa: Nakładem Księgarni F. Hoesicka.
- Ławniczak, Artur. Magdalena Masternak-Kubiak. 2002. „Zasada kadencyjności Sejmu – wybrane problemy”. *Przegląd Sejmowy* 3: 9–26.
- Piotrowski, Ryszard. 2010. „Prezydentura Aleksandra Kwaśniewskiego w świetle Konstytucji RP”. W *Lewica w praktyce rządzenia. Problemy wybrane*. 32–61. Red. Danuta Waniek. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Piotrowski, Ryszard. 2016. „Pojęcia zastane w Konstytucji RP. Dylematy teorii i praktyki”. W *Źródła prawa. Teoria i praktyka*. 21–51. Red. Tomasz Giaro. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Piotrowski, Ryszard. 2018a. „Podpisanie ustawy przez Prezydenta w świetle Konstytucji RP”. W *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski. Księga Jubileuszowa dedykowana*

⁴ W przypadku art. 187 ust. 1 pkt 2 Konstytucji RP brak słów „przez sędziów” po słowach „piętnastu członków wybranych” stał się osią fundamentalnego sporu o legitymację Krajowej Rady Sądownictwa.

- w osiemdziesiątą rocznicę Urodzin Profesora Mariana Kallasa. 665–681. Red. Dariusz Makiła. Warszawa: Akademia Ekonomiczno-Humanistyczna w Warszawie.
- Piotrowski, Ryszard. 2018b. „Sędziowie i granice władzy demokratycznej w świetle Konstytucji RP”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1: 215–229. <https://doi.org/10.14746/rpeis.2018.80.1.17>
- Preisner, Artur. 1994. „Skutki upływu kadencji Sejmu dla prac nad projektem ustawy”. W *Postępowanie ustawodawcze w polskim prawie konstytucyjnym: praca zbiorowa*. 188–193. Red. Janusz Trzcziński. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Radzewicz, Piotr. 2019. „Uwagi do art. 98”. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. 312–315. Red. Piotr Tuleja. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sokolewicz, Wojciech. 1993. „Uwagi o konsekwencji rozwiązania Sejmu dla nie dokończonych postępowań ustawodawczych”. *Przegląd Sejmowy* 3: 117–122.
- Tuleja, Piotr. 2022. „Zasada państwa prawa jako element polskiej tożsamości konstytucyjnej”. W *Interdyscyplinarny wymiar tożsamości konstytucyjnej*. 89–102. Red. Monika Florczak-Wątor, Marcin Krzeziński. Kraków: Wydawnictwo Księgarnia Akademicka. <https://doi.org/10.12797/9788381387149.05>
- Winczorek, Piotr. 1997. „Konstytucja i wartości”. W *Charakter i struktura norm konstytucji*. 35–58. Red. Janusz Trzcziński. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Wronkowska, Sławomira. 2016. „O niektórych osobliwościach konstytucji i jej interpretacji”. W *Wykładnia konstytucji. Aktualne problemy i tendencje*. 15–39. Red. Marek Smolak. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zubik, Marek. 2022. „O dyskontynuacji prac parlamentu raz jeszcze”. *Przegląd Konstytucyjny* 2: 133–154. <https://doi.org/10.4467/25442031PKO.22.015.16013>

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.).
- Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. z 1992 r. Nr 84 poz. 426 ze zm.).

Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

- Wyrok TK z dnia 25 maja 1998 r., U 19/97, OTK 1998, nr 4, poz. 47.
- Wyrok TK z dnia 23 września 2003 r., K 20/02, OTK-A 2003, nr 7, poz. 76.
- Wyrok TK z dnia 7 stycznia 2004 r., K 14/03, OTK-A ZU 2004, nr 1, poz. 23.
- Wyrok TK z dnia 8 lutego 2004 r., K 12/03, OTK-A 2004, nr 2, poz. 8.
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 2005 r., K 24/04, OTK-A 2005, nr 1, poz. 3.
- Wyrok TK z dnia 29 listopada 2005 r., P 16/04, OTK-A 2005, nr 10, poz. 119.
- Wyrok TK z dnia 4 listopada 2009 r., Kp 1/08 OTK-A 2009, nr 10, poz. 145.
- Wyrok TK z dnia 13 czerwca 2013 r., P 35/12, OTK-A 2013, nr 5, poz. 59.
- Wyrok TK z dnia 2 kwietnia 2015 r., P 31/12, OTK-A 2015, nr 4, poz. 44.
- Postanowienie TK z dnia 20 maja 2009 r., Kpt 2/08, OTK-A 2009, nr 5, poz. 78.

*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

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ 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: współzrządzającego państwem organu egzekutywy, organu reprezentującego państwo oraz organu wykonującego tzw. arbitraż (Sarnecki 1995, 4; Sokolewicz 1993, 35; zob. też: Sarnecki 1999; Czarny 1997, 212)². 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 naczelnych 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).

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

² 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)³. 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.⁴, 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

³ Teksty projektów zaczerpnięto z: Chruściak 1997.

⁴ 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)⁵ 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

⁵ <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 sposobem 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).

*Konrad Skłodowski** <https://orcid.org/0000-0003-3199-7440>

TRYB POWOŁYWANIA RZĄDU W CHORWACJI UWAGI NA TLE KRYZYSU RZĄDOWEGO W 2015 R.

Streszczenie. Artykuł poświęcony jest trybowi powoływania rządu w Republice Chorwacji. Przepisy Konstytucji chorwackiej tryb ten określają w dość wąskim zakresie. W praktyce doprowadziło to do kryzysu rządowego po wyborach w 2015 r. Ostatecznie doszło do powołania rządu w tym czasie. Jednakże w toku stosowania przepisów konstytucji pojawiają się istotne problemy związane z interpretacją jej postanowień. Artykuł przybliża tę problematykę.

Słowa kluczowe: Rząd, Chorwacja, Parlament, Prezydent

THE PROCEDURE FOR APPOINTING A GOVERNMENT IN CROATIA. REMARKS ON THE BACKGROUND OF THE GOVERNMENT CRISIS OF 2015

Abstract. The article is devoted to the procedure of appointing the government in the Republic of Croatia. The provisions of the Croatian Constitution define this procedure in a rather narrow scope. In practice, this led to a government crisis after the 2015 elections. A government was finally formed at that time. However, in the course of applying the provisions of the Constitution, there were significant problems related to the interpretation of its provisions. The article brings this issue closer.

Keywords: Government, Croatia, Parliament, President

Pan Profesor Tadeusz Szymczak w swoich badaniach naukowych wiele uwagi poświęcił ustrojowi Jugosławii. Był pierwszym z polskich konstytucjonalistów, który w szerokim zakresie zajął się analizą rozwiązań ustrojowych w państwie Słowian południowych. Efektem jego prac była znacząca monografia *Jugosławia państwo federacyjne* (Szymczak 1982). Wybór tematu opracowania, w tomie dedykowanym pamięci Profesora Szymczaka, podyktowany został chęcią nawiązania do jego spuścizny.

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, kskladowski@wpia.uni.lodz.pl

„We współczesnym państwie rząd jest tym czynnikiem, którego pozycja ustrojowa, organizacja i wynikająca z tego skuteczność funkcjonowania w dużej mierze przesądza o efektywności przyjętego systemu politycznego” (Patyra 2002, 5). Do tego, niewątpliwie trafnego, sądu należy dodać jeszcze jedną uwagę. Rząd, aby mógł pełnić swoją rolę efektywnie, musi być zdolny do skutecznego działania. Tę cechę zapewnia mu poparcie większości parlamentarnej. Tym samym dla jego utworzenia i zdolności do działania niezwykle istotne jest nie tylko wykreowanie w drodze wyborów większości parlamentarnej, lecz również istnienie racjonalnego i efektywnego trybu jego powołania przewidzianego przepisami konstytucji.

Konstytucja Chorwacji dostarcza nam w tym zakresie interesującego materiału do przeprowadzenia analizy, szczególnie w kontekście kryzysu rządowego, do którego doszło po wyborach w 2015 r. Artykuł poświęcony zostanie analizie chorwackich norm konstytucyjnych przy zastosowaniu metody formalno-dogmatycznej, na tle praktyki politycznej w Chorwacji w 2015 r. Po okresie pełnienia urzędu Prezydenta Republiki Chorwacji przez Franja Tuđmana (1990–1999¹) doszło do przesilenia politycznego², co zaowocowało dwiema poważnymi nowelizacjami Konstytucji – z lat 2000 i 2001³. Konsekwencją przyjętych nowel była całkowita zmiana systemu rządów. System półprezydencki, który w literaturze chorwackiej był oceniany jako podobny do systemu francuskiego (Bačić 2012, 36), został zastąpiony systemem parlamentarno-gabinetowym, „z nadal widoczną komponentą prezydencką” (Garlicki, Garlicka 2007, 12). Jedną z charakterystycznych cech parlamentarnego systemu rządów jest legitymizacja rządu wynikająca z układu sił politycznych reprezentowanych w parlamencie (Grzybowski 2006, 10). Nowela konstytucji doprowadziła do zmiany trybu powoływania rządu. Stanowiło to, obok likwidacji izby wyższej (Skłodowski 2010, 155) i zmiany pozycji ustrojowej Prezydenta Republiki, najdonioślejszą zmianę dotychczasowego systemu rządów.

Od czasu noweli konstytucyjnej z 2000 r. inwestytura rządu należy do jednoizbowego parlamentu – Saboru. Jednocześnie warto zauważyć, że wprowadzony w Konstytucji tryb powoływania rządu od początku w literaturze przedmiotu budził pewne wątpliwości interpretacyjne (Smerdel, Sokol 2006, 382), które z całą mocą objawiły się w czasie kryzysu rządowego po wyborach do Saboru przeprowadzonych w 2015 r. Kryzys ten doprowadził do sformułowania licznych pytań

¹ W 1990 r. Tuđman objął funkcję Przewodniczącego Prezydium Socjalistycznej Republiki Chorwacji, co w tamtym czasie stanowiło odpowiednik głowy państwa. Pierwsze powszechne wybory Prezydenta Republiki odbyły się w 1992 r. Prezydent Tuđman zmarł w 1999 r.

² Po śmierci Tuđmana przeprowadzono wybory prezydenckie i parlamentarne, w których opozycja odniosła sukces. Prezydentem został reprezentant opozycji Stipe Mesić, a w parlamencie partie opozycyjne wobec Chorwackiej Wspólnoty Demokratycznej (HDZ) uzyskały większość konstytucyjną. Z formalnoprawnego punktu widzenia, rzecz jasna, to wybory do parlamentu umożliwiły przeprowadzenie zmian ustrojowych. Jednakże w sensie politycznym pierwsza dekada niepodległości Chorwacji może być uznawana za erę Tuđmana.

³ Promjena Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine” 2000 broj 113; Promjena Ustava Republike Hrvatske, „Narodne novine” 2001 broj 28.

i wątpliwości dotyczących interpretacji przepisów konstytucji. Odpowiedzi na nie po części udzieliła praktyka polityczna tamtego okresu, jednakże wiele z nich pozostaje do dzisiaj bez odpowiedzi, budząc rozbieżne oceny w poglądach doktryny oraz osób piastujących funkcje publiczne i chorwackich polityków. Wątpliwości te pozostają do dzisiaj aktualne, ponieważ kryzys rządowy z 2015 r., choć sprowokował do formułowania poglądów o konieczności zmiany chorwackiej Konstytucji, nie doprowadził do tego. Również praktyczne rozwiązania, jakie zostały wtedy przyjęte, nie rozwiewają licznie powstałych wątpliwości dotyczących interpretacji norm konstytucyjnych i regulaminowych. Podjęcie tej kwestii jest więc w Chorwacji wciąż aktualnym problemem konstytucyjnym.

Charakterystyczne dla systemu parlamentarno-gabinetowego jest przyjęcie rozwiązania, że wybory parlamentarne stanowią preludium do procesu powołania nowego rządu. W związku z tym istotne znaczenia ma także kwestia zwołania parlamentu na pierwsze posiedzenie po wyborach. W chorwackiej Konstytucji kwestię tę reguluje art. 74 ust. 2⁴: „Pierwsze posiedzenie Chorwackiego Saboru odbywa się nie później niż dwudziestego dnia po wyborach”. Obowiązek ten Konstytucja powierza Prezydentowi Republiki (art. 98). Wybory do Saboru odbyły się 8 listopada 2015 r. Prezydent zwołał Sabor na pierwsze posiedzenie 3 grudnia 2015 r. Jak widać, termin konstytucyjny nie został zachowany. Warto zauważyć, że niedochowywanie tego terminu przez kolejnych prezydentów jest stałą praktyką. Zwłoka ta spowodowana była najczęściej chęcią uzyskania dłuższego czasu na prowadzenie konsultacji politycznych w celu wyłonienia większości rządzącej. Po wyborach w 2007 r. od dnia wyborów do dnia pierwszego posiedzenia Saboru minęło aż 47 dni (Składowski 2013, 187–188). Od chwili nowelizacji konstytucji w 2000 r. tylko w jednym przypadku, w 2011 r., po wyborach prezydent zwołał Sabor z zachowaniem terminu.

Po wyborach parlamentarnych w 2015 r. doszło do sytuacji, w której dwie największe siły polityczne Chorwacji, czyli prawicowa Koalicja Patriotyczna i centro-lewicowa koalicja Chorwacja Rośnie, uzyskały zbliżony wynik i w liczbie zdobytych głosów, i w liczbie uzyskanych mandatów. Obie formacje polityczne mogły liczyć na 59 deputowanych w 151-osobowym parlamencie. Trzecią siłą w Saborze okazała się debiutująca formacja polityczna o nazwie MOST, wywodząca się z działaczy samorządowych, która uzyskała 19 mandatów. Doprowadziło

⁴ Ustav Republike Hrvatske, „Narodne novine” 1990 broj 56, 1997 broj 135, 1998 broj 08, 2000 broj 113, 2000 broj 124, 2001 broj 28, 2001 broj 41, 2001 broj 55, 2010 broj 76, 2010 broj 85, 2014 broj 05. W Konstytucji Chorwacji dostępnej w języku polskim na stronie: libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/chorwacja.html, stosowny artykuł nosi numer 73. Ta różnica w numeracji artykułów wynika z tego, że w toku kolejnych nowelizacji konstytucji chorwacki ustrojodawca zmienia również numery poszczególnych artykułów. Co ciekawe, na stronie chorwackiego sądu konstytucyjnego tekst jednolity konstytucji zawiera numerację wcześniejszą, w przypisach zaś są podawane numery artykułów ustalonych nowelizacją z 2001r. Stąd w tekście konstytucji znajduje się artykuł nr 109a, a pod treścią przepisu możemy przeczytać, że zgodnie z nowelą z 2001 r. jest to art. 111. W pracy stosuję zasadę przywoływania wyłącznie aktualnej numeracji artykułów konstytucji. Ostatnia zmiana numeracji miała miejsce w 2001 r.

to trudności z wykreowaniem większości parlamentarnej i tym samym większości rządzącej. MOST, stanowiąc luźne organizacyjnie środowisko, zdecydowanie opowiadał się za stworzeniem wielkiej koalicji z dwoma dominującymi partnerami, na co nie chciały się zgodzić główne podmioty obu koalicji, czyli prawicowa HDZ (Chorwacka Wspólnota Demokratyczna) i lewicowe SDP (Socjaldemokratyczna Partia Chorwacji)⁵.

Chorwacka Konstytucja nie wskazuje momentu, który rozpoczyna procedurę powołania rządu. Jeżeli do tej procedury dochodzi po wyborach, naturalne jest przyjęcie, że moment pierwszego posiedzenia parlamentu daje początek temu procesowi. W polskiej regulacji konstytucyjnej pierwsze posiedzenie nie tylko jest momentem rozpoczęcia kadencji Sejmu, lecz również rozpoczyna bieg terminu dla procedury powoływania rządu. W Chorwacji nie ma takiej regulacji, co oznacza, że fundamentalne znaczenie dla powołania rządu ma kwestia ukonstytuowania się Saboru. Zgodnie z art. 74 ust. 3 Konstytucji: „Chorwacki Sabor konstituuje się na pierwszym posiedzeniu poprzez wybór Przewodniczącego większością głosów obecnych deputowanych”. Jednocześnie ani Konstytucja, ani regulamin parlamentu nie wskazują, jaką większością dokonuje się wyboru Przewodniczącego Saboru. Oznacza to, że wyboru tego dokonuje się zwykłą większością głosów.

Sabor, który zebrał się na pierwsze posiedzenie 3 grudnia 2015 r., nie zdołał wyłonić większości i tym samym nie dokonał wyboru Przewodniczącego Saboru, a więc nie doszło do ukonstytuowania się Saboru. Pojawił się w tym momencie problem, kto w tych okolicznościach uprawniony jest do inicjowania dalszych prac parlamentu. Zgodnie z art. 4 Regulaminu Saboru⁶ pierwszemu posiedzeniu Saboru, do czasu wyboru Przewodniczącego, przewodniczy Przewodniczący Saboru poprzedniej kadencji, a jeśli jest on nieobecny, najstarszy wiekiem deputowany. W literaturze rozwiązanie to poddawane jest krytyce: wskazuje się, że poprzedni Przewodniczący może nie uzyskać mandatu, a regulamin nie precyzuje, czy w tej sytuacji także powinien on przewodniczyć Saborowi. Tym samym tzw. rozwiązanie rezerwowe, które powierza przewodniczenie najstarszemu deputowanemu, jest oceniane jako lepsze (Podolnjak 2018, 71–72). Nie budziło wątpliwości, że osoba przewodnicząca pierwszemu posiedzeniu Saboru może zarządzić przerwę w obradach, wątpliwość natomiast dotyczyła tego, kto może dokonać ponownego zwołania Saboru w celu kontynuowania posiedzenia.

Praktyka rozstrzygnęła, że czyni to Prezydent Republiki, w tym przypadku Prezydent Kolinda Grabar-Kitarović, która zwołała Sabor na dzień 28 grudnia

⁵ W Chorwacji HDZ i SDP są dominującymi partiami politycznymi od początku lat dwudziestych XX w. Wprawdzie na chorwackiej scenie politycznej pojawiają się również inne ugrupowania, a część z nich jest równie stara jak dwie największe partie, to można uznać, że chorwacka scena polityczna od dawna ma charakter dwubiegunowy. Więcej na temat kształtowania się chorwackich partii politycznych zob. Krysieniel, Wojnicki 2009, 88–102.

⁶ Poslovnik Hrvatskoga Sabora, „Narodne novine” 2013 broj 81 ze zm. https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Poslovnik-HS_procisceni-tekst-11_2020.pdf (dostęp: 2.02.2023).

2015 r. Rozwiązanie to wydaje się kontrowersyjne: po pierwsze, nie znajduje potwierdzenia w przepisach chorwackiego prawa parlamentarnego, po drugie zaś budzi wątpliwość z punktu widzenia zasady autonomii parlamentu, która to zasada ma w Chorwacji ugruntowaną pozycję (Bačić 2006, 207). Kolejną nierozstrzygniętą wątpliwością jest termin, na jaki można zarządzić przerwę w obradach. Precedensowa sytuacja sprawiła, że na to pytanie nie sposób dać odpowiedzi opartej na przepisach prawa. Przyznając to prawo Prezydentowi, dalsze działanie Saboru uzależnia się od decyzji głowy państwa i tylko od jego dobrej woli zależy, czy w ogóle i w jakim terminie się na to zdecyduje. Stanowić to może poważne zagrożenie dla możliwości działania władzy ustawodawczej i moim zdaniem stanowi naruszenie zasady podziału władz. Sądzę, że Sabor mógłby sprecyzować tę materię drogą nowelizacji swojego Regulaminu. W tamtym momencie, ze względu na niemożność ukonstytuowania się Saboru, było to niemożliwe. Warto w tym miejscu zaznaczyć ponadto, że konstytucja nie daje prezydentowi możliwości rozpisanie nowych wyborów, gdyby kryzys związany z ukonstytuowaniem się Saboru trwał nadal. Jednocześnie sytuacja taka może prowadzić do trwałego problemu niemożności rozpoczęcia procedury powołania nowego rządu po przeprowadzonych wyborach.

Gdy posiedzenie zwołane na 3 grudnia nie doprowadziło do wyboru Przewodniczącego Saboru, pojawiła się wątpliwość, czy dojdzie do utworzenia większości rządzącej i jak w tej sytuacji powinien zachować się Prezydent Republiki. Pierwsza wątpliwość dotyczyła kwestii omówionej powyżej, druga natomiast odnosiła się do sytuacji, gdy dojdzie do ukonstytuowania się Saboru poprzez wybór Przewodniczącego, ale nie będzie to szło w parze z możliwością wyłonienia większości zdolnej uchwalić rządowi wotum zaufania. W tej sytuacji Prezydent Republiki rozpoczęła intensywne konsultacje polityczne, starając się wyrzucić presję na partie parlamentarne w celu osiągnięcia przez nie porozumienia. Ze względu na rozbieżne opinie co do treści obowiązującego prawa presja ta przez część polityków i komentatorów traktowana była jako inspirowana politycznymi interesami obozu politycznego pani Prezydent, jako polityczki wywodzącej się z szeregów HDZ. Główne wątki debaty dotyczyły interpretacji przepisów konstytucji regulujących tryb powoływania rządu.

Art. 110. Skład Rządu proponuje osoba, której Prezydent Republiki powierzył misję tworzenia Rządu.

Natychmiast po utworzeniu Rządu, a najpóźniej w ciągu 30 dni od przyjęcia misji jego tworzenia, osoba desygnowana ma obowiązek przedstawić program i skład Rządu Chorwackiemu Saborowi i wnieść o uchwalenie wotum zaufania.

Rząd obejmuje obowiązki po udzieleniu mu wotum zaufania większością głosów wszystkich deputowanych Chorwackiego Saboru.

Art. 111. Jeśli osoba desygnowana nie utworzy Rządu w ciągu 30 dni od daty przyjęcia misji, Prezydent Republiki może przedłużyć jej misję najdłużej o kolejne 30 dni.

Jeśli i w tym terminie osoba desygnowana nie zdoła utworzyć Rządu albo jeśli Chorwacki Sabor nie udzieli wotum zaufania zaproponowanemu Rządowi, Prezydent Republiki powierza misję utworzenia Rządu innej osobie.

Art. 112. Jeśli Rząd nie zostanie powołany zgodnie z art. 110 i 111 Konstytucji, Prezydent Republiki powołuje tymczasowy Rząd pozapartyjny i jednocześnie zarządza przedterminowe wybory do Chorwackiego Saboru.

Art. 98. Prezydent Republiki:

– powierza misję utworzenia Rządu osobie, która, uwzględniając rozkład mandatów w Chorwackim Saborze i odbyte konsultacje, cieszy się zaufaniem większości wszystkich deputowanych.

W polskiej literaturze wskazuje się, że tryb powołania rządu w Chorwacji obejmuje dwa etapy: prezydencki i parlamentarny (Karp, Grzybowski 2007, 55). Niektórzy autorzy etap prezydencki dzielą na dwa: wstępny – związany z desygnowaniem kandydata na premiera i ostateczny – kończący się powołaniem rządu przez prezydenta (Jarentowski 215, 167). W pierwszym to prezydent wskazuje kandydata na premiera. Zgodnie z art. 98 Konstytucji powinien to uczynić po przeprowadzeniu konsultacji politycznych, powierzając zadanie tworzenia rządu osobie cieszącej się poparciem większości. Jak słusznie wskazano w literaturze, chorwacki ustrojodawca nie wskazał, w jaki sposób to poparcie miałyby być weryfikowane (Żukiewicz 2017, 76). Nader niejasne jest, w jaki sposób potencjalny kandydat na premiera miałby uwiarygodnić, z punktu widzenia formalnego, posiadanie poparcia większości, a także to, czy prezydent ma prawo oceniać wiarygodność takich deklaracji politycznych. W toku kryzysu rządowego w 2015 r. odpowiedź na to pytanie miała zasadnicze znaczenie ze względu na to, że w toku prowadzonych konsultacji przedstawiciele dwóch największych ugrupowań w Saborze deklarowali publicznie, że są w stanie zgromadzić stosowne poparcie. Ostatecznym testem jest, rzecz jasna, konieczność uzyskania wotum zaufania od parlamentu, jednakże decyzja prezydenta o powierzeniu misji tworzenia rządu określonej osobie ma kapitalne znaczenie, gdyż chorwacka konstytucja nie przewiduje etapu tworzenia rządu samodzielnie realizowanego przez parlament. Oznacza to, że w przypadku trwałego konfliktu między większością parlamentarną a prezydentem ten ostatni, naruszając wprawdzie przepisy Konstytucji, może uniemożliwić skuteczne powołanie rządu i doprowadzić do przedterminowych wyborów parlamentarnych.

Jak widać z przywołanych przepisów, procedurę powołania rządu można też podzielić na podstawową (art. 110 Konstytucji) i rezerwową (art. 111 Konstytucji). Jeżeli osoba desygnowana przez Prezydenta nie zdoła uzyskać wotum zaufania, Prezydent powierza to zadanie innej osobie. Należy przyjąć, że i w tym przypadku wiąże Prezydenta art. 98 Konstytucji, tak więc kolejnym kandydatem także powinna być osoba posiadająca poparcie większości deputowanych. Niejasne jest, w jakim terminie nowy kandydat powinien wystąpić o wotum zaufania do Saboru.

W literaturze podnosi się, że *per analogiam* powinno to być również 30 dni, ale nie jest jasne, czy prezydent może przedłużyć ten termin o kolejne 30 dni (Smerdel, Sokol 2006, 381).

Pominąwszy sytuację, w której prezydent narusza konstytucję, nadal stoiśmy wobec wątpliwości interpretacyjnych odnośnie do przywołanych przepisów. W toku dyskursu politycznego i eksperckiego, który miał miejsce w 2015 r., pojawiły się dwa stanowiska.

Pierwsze reprezentowane było przede wszystkim przez przedstawicieli dwóch największych partii politycznych, lecz również przez byłego Prezydenta Republiki Iva Josipovića (Podolnjak 2018, 73–74). Zgodnie z nim Prezydent powinien powierzyć misję tworzenia rządu kandydatowi, który ma szanse sformułowania gabinetu, nawet jeśli nie ma pewności, czy stoi za nim większość parlamentarna. Uważam, że za poglądem tym przemawiają dwa argumenty. Po pierwsze, Konstytucja Chorwacji przewiduje 30-dniowy termin dla kandydata na premiera na sformułowanie gabinetu i zwrócenie się do Saboru o wotum zaufania. Co więcej, w art. 111 Konstytucja daje Prezydentowi możliwość przedłużenia tego terminu o kolejne 30 dni. Ustrojodawca zakłada więc możliwość wystąpienia pewnych perturbacji w toku tworzenia rządu. W innym przypadku przedłużenie terminu na jego powołanie byłoby zbędne. Wprawdzie w kontekście art. 98 Konstytucji można uznać, że perturbacje te powinny mieć raczej charakter „uzgodnień personalnych”, a nie polityczno-programowych, gdyż inaczej kandydat nie posiadałby poparcia większości, jednakże, jak uczy doświadczenie wielu państw, w świecie polityki sprawy personalne często są ściśle połączone z programowymi i innymi o politycznym rodowodzie. Po drugie, za tym rozwiązaniem przemawia, moim zdaniem, logika systemu parlamentarno-gabinetowego, w którym władza ustawodawcza ma decydujący i ostateczny głos w sprawie powołania rządu. Chorwackie rozwiązania konstytucyjne praktycznie nie przewidują możliwości powołania rządu mniejszościowego, a w każdym razie bez akceptacji prezydenckiej. Dlatego uważam, że traktowanie wskazania kandydata na premiera za obowiązek Prezydenta stwarza dodatkową szansę dla Saboru na wykreowanie rządu, choćby mniejszościowego.

Drugie stanowisko poparła część uznanych badaczy chorwackiego prawa konstytucyjnego (Podolnjak 2018, 74). Zasadniczo ich argumentacja sprowadzała się do konstatacji, że Konstytucja Chorwacji nakłada na prezydenta, na tym etapie postępowania, obowiązek powierzenia misji tworzenia rządu nie względnemu zwycięzcy wyborów, ale temu, który ma zaufanie co najmniej 76 deputowanych⁷. Konstytucja wyraźnie zobowiązuje prezydenta do powierzenia misji tworzenia

⁷ Kilku profesorów prawa w wywiadach prasowych prezentowało takie stanowisko. Profesor Vladimir Šeks w wywiadzie dla gazety „Večernji List”: „Predsjednica neće dati mandat relativnom pobjedniku, već onome tko ima povjerenje 76 zastupnika” (Večernji.hr (vecernji.hr), dostęp: 2.02.2023), podobnie profesor Branko Smerdel: „I Milanović i Karamarko pokazuju da im ni Ustav ni zakoni nisu važni” (Večernji.hr (vecernji.hr), dostęp: 2.02.2023).

rządu kandydatowi posiadającemu poparcie większości deputowanych. 30-dniowy termin konstytucyjny na przedstawienie programu rządu i jego składu oraz zwrócenie się do Saboru o wotum zaufania należy traktować jako czas na ustalanie detali, a nie na poszukiwanie większości. Podobny charakter ma 30-dniowy termin fakultatywny przewidziany w art. 111 Konstytucji⁸. Stanowisko tych przedstawicieli doktryny przeważało w odniesieniu do interpretacji stosownych norm konstytucyjnych. Prezydent Grabar-Kitarović, deklarując, że jeśli nie dojdzie do wykreowania większości, zdecyduje się na powołanie rządu pozapartyjnego i rozpisanie nowych wyborów parlamentarnych, wpłynęła na przyspieszenie negocjacji politycznych i ostatecznie na powołanie koalicji rządowej z udziałem prawicowej Koalicji Patriotycznej i MOST-u. W ocenie części partii politycznych Prezydent nie sprzyjała negocjacjom politycznym, ale przede wszystkim prezentowała gotowość powołania rządu pozapartyjnego (Podolnjak 2018, 74). 23 grudnia 2015 r. Prezydent desygnowała na premiera Tihomira Oreškovića, a prawie dwa miesiące później, 22 stycznia 2016 r., Sabor udzielił jego rządowi wotum zaufania. Jak widać, 60-dniowy termin na negocjacje „detali” koniecznych do stworzenia rządu został maksymalnie wykorzystany. Kryzys z powołaniem rządu został zażegnany.

Z politycznego punktu widzenia sukces był jednak doraźny. Jeszcze w tym samym roku, 16 czerwca, Sabor przegłosował wobec rządu wotum nieufności, notabene na wniosek jednej z partii go tworzących. Doprowadziło to do przedterminowych wyborów parlamentarnych, po których doszło do powołania rządu bez szczególnych problemów. Z punktu widzenia konstytucyjnego kryzys rządowy z 2015 r. obnażył niedoskonałości chorwackiej regulacji konstytucyjnej. Pojawiło się wiele wątpliwości, których w przeciwieństwie do opisanych powyżej nie rozstrzygnięto w drodze praktyki, gdyż doszło do przesilenia politycznego. Niemniej w doktrynie chorwackiej te wątpliwości są nadal podnoszone.

Warto zauważyć, że równie wiele niejasności dotyczy procedury powoływania rządu w przypadku, gdy jego dymisja jest konsekwencją uchwalenia wotum nieufności. Konstytucja nie określa jednoznacznie, kto w tej sytuacji jest uprawniony do wskazania kandydata na premiera, choć wydaje się, że przy braku innej normy, należy uznać, iż powinien być to Prezydent. Zdaniem chorwackiej doktryny nie jest jasne, czy w tej sytuacji powinny mieć zastosowanie i w jakim zakresie przepisy o powołaniu rządu po wyborach, szczególnie gdy Sabor w trybie regulaminowym podejmie uchwałę o wyrażeniu wotum zaufania jednej osobie, a prezydent desygnuje jako kandydata na premiera kogoś innego (szerzej zob. Składowski 2013, 305–306). Na rozstrzygnięcie tych wątpliwości trzeba będzie poczekać do czasu kolejnego kryzysu rządowego, który znajdzie rozwiązanie w drodze praktyki

⁸ Argumentację tę przytoczyła profesor Sanja Barić: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/sanja-baric-predsjednici-kolindi-grabar-kitarovic-cu-u-ponedjeljak-savjetovati-ako-nitko-ne-sku-pi-76-potpisa-mora-raspisati-nove-izbore-196630> (dostęp: 2.02.2023).

konstytucyjnej. W 2013 r. pisałem na temat chorwackiej procedury powoływania rządu: „W sytuacji dużej fragmentaryzacji politycznej i występowania głębokich antagonizmów między partiami parlamentarnymi uniemożliwiających im współpracę, może to prowadzić do trwałego kryzysu rządowego i politycznego w państwie” (Składowski 2013, 304). Od tej chwili minęło dziesięć lat i praktyka polityczna dowodzi, że jest to możliwe. Chociaż problem ten jest dostrzegany przez chorwacką doktrynę i zapewne część klasy politycznej, nie podjęto do tej pory próby zmiany regulacji konstytucyjnej, która mogłaby temu zapobiec.

BIBLIOGRAFIA

- Bačić, Arsen. 2006. *Ustavno pravo Republike Hrvatske. Praktikum*. Split: Pravni fakultet Sveučilišta u Splitu.
- Bačić, Arsen. Red. 2012. *Ustavotvorstvo i suvremene migracije ustavnih ideja: strani utjecaji i domaći odgovori*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti.
- Garlicki, Leszek. Anna Garlicka. Red. 2007. *Konstytucja Republiki Chorwacji*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Grzybowski, Marian. Red. 2006. *System rządów (Sejm – Prezydent – Rada Ministrów)*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Jarentowski, Marek. 2015. „Powoływanie rządu w państwach Europy Środkowej i Wschodniej: analiza porównawcza”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 5: 159–180. <https://doi.org/10.15804/ppk.2015.05.08>
- Karp, Janusz. Marian Grzybowski. 2007. *System konstytucyjny Chorwacji*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Krysieniel, Krzysztof. Jacek Wojnicki. 2009. *Partie i systemy partyjne państw bylej Jugosławii (Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra, Macedonia, Serbia, Słowenia)*. Pułtusk–Warszawa: Akademia Humanistyczna im. A. Gieysztor.
- Patyra, Sławomir. 2002. *Prawnoustrojowy status Prezesa Rady Ministrów w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Podolnjak, Robert. 2018. „Formiranje Vlade u Republici Hrvatskoj u komparativnoj perspektivi – jedan prijedlog ustavne promjene”. *Pravni Vjesnik* 3–4: 55–84. <https://doi.org/10.25234/pv/7618>
- Składowski, Konrad. 2010. „Izba Županij jako element systemu konstytucyjnego w Republice Chorwacji”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2–3: 147–158. <https://doi.org/10.15804/ppk.2010.2-3.07>
- Składowski, Konrad. 2013. *System rządów w Republice Chorwacji*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/7525-951-3>
- Smerdel, Branko. Smiljko Sokol. 2006. *Ustavno pravo*. Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
- Szymczak, Tadeusz. 1982. *Jugosławia państwo federacyjne*. Łódź: Wydawnictwo Łódzkie.
- Żukiewicz, Przemysław. 2017. *Pozycja ustrojowa rządu w państwach postjugosłowiańskich. Analiza prawnoporównawcza*. Wrocław: Instytut Politologii Uniwersytetu Wrocławskiego.

Akty prawne

- Ustav Republike Hrvatske, „Narodne Novine” 1990 broj 56, 1997 broj 135, 1998 broj 08, 2000 broj 113, 2000 broj 124, 2001 broj 28, 2001 broj 41, 2001 broj 55, 2010 broj 76, 2010 broj 85, 2014 broj 05.
- Promjena Ustava Republike Hrvatske, „Narodne Novine” 2000 broj 113.

Promjena Ustava Republike Hrvatske, „Narodne Novine” 2001 broj 28.

Poslovník Hrvatskoga Sabora, „Narodne Novine” 2013 broj 81 ze zm. https://sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/Poslovník-HS_procisceni-tekst-11_2020.pdf (dostęp: 2.02.2023).

Artykuly prasowe

Predsjednica neće dati mandat relativnom pobjedniku, već onome tko ima povjerenje 76 zastupnika – Večernji.hr (vecernji.hr) (dostęp: 2.02.2023).

Predsjednici Kolindi Grabar-Kitarović ću u ponedjeljak savjetovati: ako nitko ne skupi 76 potpisa, mora raspisati nove izbore – Večernji.hr (vecernji.hr) (dostęp: 2.02.2023).

Milanović i Karamarko pokazuju da im ni Ustav ni zakoni nisu važni – Večernji.hr (vecernji.hr) (dostęp: 2.02.2023).

*Krzysztof Skotnicki** <https://orcid.org/0000-0002-9428-2103>

UDZIAŁ PREZYDENTA W PROCEDURZE ZMIANY KONSTYTUCJI W PAŃSTWACH GRUPY WYSZEHRADZKIEJ

Streszczenie. Artykuł omawia udział prezydenta w procedurze zmiany konstytucji w państwach Grupy Wyszehradzkiej. Prawo inicjowania zmiany konstytucji mają prezydenci Polski i Węgier, nie posiadają go natomiast prezydenci Czech i Słowacji. Prezydenci wszystkich czterech państw nie mogą wносить poprawek do ustaw zmieniających konstytucję. Tylko Prezydent Polski ma prawo zażądania przeprowadzenia referendum zatwierdzającego zmianę konstytucji, ale wyłącznie w przypadku nowelizacji przepisów rozdziałów I, II lub XII. Z kolei Prezydent Węgier może wystąpić do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie, czy zmiana konstytucji została dokonana w procedurze przewidzianej w konstytucji. Prezydenci wszystkich państw podpisują zmiany konstytucji, termin, w którym mają tego dokonać, jest jednak bardzo zróżnicowany.

Dlatego można stwierdzić, że prezydenci wszystkich czterech państw nie odgrywają w procedurze zmiany konstytucji roli, jaka wynika z ich pozycji ustrojowej.

Słowa kluczowe: prezydent, konstytucja, ustawa konstytucyjna, zmiana konstytucji, procedura ustawodawcza, procedura ustrojodawcza, inicjatywa ustawodawcza

PARTICIPATION OF THE PRESIDENT IN THE PROCEDURE OF AMENDING THE CONSTITUTION IN THE COUNTRIES OF THE VISEGRAD GROUP

Abstract. The article discusses presidential participation in the constitutional amendment in the Visegrad Group countries. The presidents of Poland and Hungary have the right to initiate a constitutional amendment, while the presidents of the Czech Republic and Slovakia do not. The presidents of all four countries cannot bring amendments to laws amend laws amending the constitution. Only the President of Poland has the right to request a referendum approving a constitutional amendment of the constitution, but only in the case of when the changes concern provisions of Chapters I, II or XII. The President of Hungary, on the other hand, can ask the Constitutional Court to examine whether a constitutional amendment has been made in accordance with the procedure prescribed by the constitution. Presidents of all countries sign constitutional amendments, however, the deadline for them to do so varies greatly.

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, kskotnicki@wpia.uni.lodz.pl

Therefore, it can be concluded that the presidents of all four countries do not play a role in the constitutional amendment procedure that is based on their constitutional position.

Keywords: president, constitution, constitutional law, amending the constitution, legislative procedure, constitutional procedure, legislative initiative

1.

Republika Czeska, Republika Słowacka, Rzeczpospolita Polska i Węgry to państwa tworzące Grupę Wyszehradzką – stowarzyszenie czterech państw Europy Środkowej, którego celem jest pogłębianie współpracy między tymi krajami. Jego powstanie jest zrozumiałe i przemawia za tym wiele powodów. Są to państwa, w przypadku których w dużej mierze w wielu obszarach można mówić o ich podobieństwach. Z jednej strony jest to przeszłość i przynależność przynajmniej części terytoriów do monarchii austro-węgierskiej (choć o innym statusie prawnym), a później po okresie międzywojennym do bloku państw socjalistycznych, to także zbliżony (zwłaszcza w porównaniu z innymi państwami tego regionu) poziom rozwoju gospodarczego, z drugiej zaś strony – współczesne dążenia w okresie transformacji ustrojowej do integracji europejskiej. Nie oznacza to jednak, że w ich przypadku nie występują odrębności wynikające zarówno z doświadczeń historycznych, zwłaszcza z okresu międzywojennego, jak i dzisiejszej innej wizji przyszłości.

W moim przekonaniu w przestrzeni publicznej istnieje przeświadczenie o znacznym podobieństwie współczesnych ustrojów politycznych tych państw. Przy bardzo dużym uogólnieniu można się z tym twierdzeniem zgodzić, gdyż wszystkie cztery państwa są republikami z modelem parlamentaryzmu zracjonalizowanego. W rzeczywistości istnieje jednak między nimi wiele różnic, co widać już chociażby w strukturze parlamentów – jednoizbowej w Słowacji i na Węgrzech oraz dwuizbowej w Czechach i Polsce.

O wyborze tematu opracowania zdecydowały zainteresowania naukowe Profesora Tadeusza Szymczaka, którego pamięci w setną rocznicę urodzin dedykowany jest ten numer „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica”, instytucją prezydenta oraz ustrojami politycznymi państw Europy Środkowej i Wschodniej, a celem publikacji jest zbadanie i przedstawienie podobieństw oraz odmienności uprawnień prezydentów tych państw w procedurze zmiany konstytucji. Procedura ta była już przedmiotem analiz przedstawicieli polskiej doktryny (Zaleśny 1999, 142–152; Filip 2008, 93–102; Szmyt 2008, 257–274; Skotnicki 2008, 311–319; Budziło 2008, 372–381; Kruk 2010, 13–37; Laskowska 2010, 125–164; Grabowski 2013; Szmyt 2022, 215–226), która odnosiła się jednak do poszczególnych państw Grupy Wyszehradzkiej i nie była skoncentrowana na roli w niej głowy państwa; nie miało też miejsca porównanie rozwiązań obowiązujących w tych krajach. Trzeba również pamiętać, że w związku z upływem lat od jej dokonania, w trakcie których w niektórych państwach nastąpiła zmiana stanu prawnego – stała się nieaktualna.

2.

Przedstawiając problematykę zmiany konstytucji w państwach Grupy Wyszehradzkiej, należy zastrzec, że rozważania nie odnoszą się tylko do jednego aktu prawnego określanego mianem „konstytucja” bądź „ustawa zasadnicza” (tj. konstytucji w sensie formalnym), ale do wszystkich obowiązujących w tych państwach aktów prawnych o najwyższej mocy prawnej (rangi konstytucyjnej). O ile bowiem w Polsce jest to wyłącznie Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.¹ (dalej: Konstytucja RP), a na Węgrzech jedynie Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 18 kwietnia 2011 r.², o tyle w przypadku Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej, zgodnie z tradycją czechosłowacką, mamy do czynienia z systemem aktów prawnych rangi konstytucyjnej (system poli-legalny), który oprócz aktów nazywanych konstytucjami tworzą również ustawy konstytucyjne (konstytucja w sensie materialnym). W Republice Czeskiej jest to Konstytucja z dnia 16 grudnia 1992 r.³, która w art. 112 stanowi wprost, że „Porządek konstytucyjny Republiki Czeskiej tworzy niniejsza Konstytucja, Karta Podstawowych Praw i Wolności, ustawy konstytucyjne przyjęte na podstawie niniejszej Konstytucji i ustawy konstytucyjne Zgromadzenia Narodowego Republiki Czechosłowackiej, Zgromadzenia Federalnego Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej i Czeskiej Rady Narodowej regulujące granice państwowe Republiki Czeskiej oraz ustawy konstytucyjne Czeskiej Rady Narodowej przyjęte po dniu 6 czerwca 1992 r.”. O Konstytucji Republiki Słowackiej i ustawach konstytucyjnych jest z kolei mowa wprost w art. 86 czy w art. 156 Konstytucji Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r.⁴

Przedmiotem analizy nie jest natomiast procedura uchwalania ustaw organicznych (szczegółowych) znanych prawu węgierskiemu, i to pomimo uchwalania ich większością 2/3 głosów deputowanych uczestniczących w głosowaniu

¹ Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.; Dz.U. z 2001 r. Nr 28 poz. 319 ze zm.; Dz.U. z 2006 r. Nr 200 poz. 1471 ze zm.; Dz.U. 2009 Nr 114 poz. 946.

² Magyar Közlöny z dnia 25 kwietnia 2011 r. Nr 43, s. 10656; Ustawa Zasadnicza była dziewięciokrotnie nowelizowana, ostatni raz 23 grudnia 2020 r.

³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.

⁴ Ústava Slovenskej Republiky z 1. septembra 1992 č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z., ústavného zákona č. 9/1999 Z. z., ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ústavného zákona č. 140/2004 Z. z., ústavného zákona č. 323/2004 Z. z., ústavného zákona č. 463/2005 Z. z., ústavného zákona č. 92/2006 Z. z., ústavného zákona č. 210/2006 Z. z., ústavného zákona č. 100/2010 Z. z., ústavného zákona č. 356/2011 Z. z., ústavného zákona č. 232/2012 Z. z., ústavného zákona č. 161/2014 Z. z., ústavného zákona č. 306/2014 Z. z., ústavného zákona č. 427/2015 Z. z., ústavného zákona č. 44/2017 Z. z., ústavného zákona č. 71/2017 Z. z., ústavného zákona č. 137/2017 Z. z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 40/2019 Z. z., ústavného zákona č. 99/2019 Z. z. a ústavného zákona č. 422/2020 Z. z.

(art. T ust. 4 Ustawy Zasadniczej), nie są to bowiem akty prawne o najwyższej mocy prawnej i jak inne akty prawne muszą być zgodne z Konstytucją.

Przystępując do analizy, należy również zwrócić uwagę na duże zróżnicowanie regulacji formy i procedury uchwalania konstytucji czy zmiany konstytucji w omawianych państwach. Sprawia to, że w literaturze przedmiotu są one kwalifikowane odrębnie: w przypadku polskiej procedury zaliczana jest ona do szczególnego trybu zmiany, w przypadku procedur czeskiej i słowackiej do zmodyfikowanej procedury ustawodawczej, w przypadku zaś procedury węgierskiej do trybu kwalifikowanego (Grabowski 2014, odpowiednio: 577, 576, 572).

W przypadku formy zmiany konstytucji Konstytucja Republiki Czeskiej (dalej: Konstytucja RCz) w art. 11 wyraźnie stanowi, że jej uzupełnienie lub zmiana może być dokonana jedynie w drodze ustaw konstytucyjnych. Oznacza to, że odbywa się to w procedurze trudniejszej w porównaniu z trybem uchwalania ustaw, czyli istnieją bardziej surowe wymogi odnośnie do całego procesu legislacyjnego i odnosi się to nie tylko do aktu prawnego noszącego tytuł Konstytucja Republiki Czeskiej, ale – zgodnie z art. 3 i art. 112 Konstytucji RCz – do całego porządku konstytucyjnego (Jirásek 2018, 65). Podobnie jest przy zmianie Konstytucji Republiki Słowackiej (dalej: Konstytucja RS), chociaż w tym przypadku należy rozróżnić, że całkowita zmiana Konstytucji dokonywana jest konstytucją, natomiast jej nowelizacja ustawą konstytucyjną (art. 86 lit. a Konstytucji RS). W Polsce, zgodnie z art. 235 Konstytucji RP, uchwalane są ustawy o zmianie konstytucji; istnieje przy tym spór o rozumienie pojęcia „zmiana konstytucji”, gdyż jest ono pojemne treściowo i może oznaczać zarówno tzw. zmianę całkowitą (a więc uchwalenie nowej konstytucji), jak i zmianę częściową, nowelizację, a nawet przemianę ustawy zasadniczej (Grabowski 2013, 11–12, i przywołana tam literatura). W przypadku Węgier nie jest to natomiast wyraźnie określone, z tekstu Konstytucji można jednak wywnioskować, że w celu zmiany Konstytucji uchwalana jest ustawa.

Odnośnie do procedury zmiany konstytucji w Polsce w Konstytucji poświęcony jest temu osobny Rozdział XII, pewne elementy tego postępowania znajdują się również w innych postanowieniach, odnoszących się np. do liczby czytań projektu ustawy⁵. Ustawa Zasadnicza Węgier reguluje procedurę uchwalenia nowej konstytucji lub zmian do konstytucji w art. S w części „Fundamenty”, nie jest ona jednak specjalnie rozbudowana. W porównaniu z konstytucyjną regulacją trybu zmiany konstytucji w Polsce i na Węgrzech procedury czeska i słowacka są zaś stosunkowo oszczędne i przede wszystkim nie są zawarte w jednym miejscu, należy też do niej stosować regulacje odnoszące się do trybu uchwalania ustaw. Jedynie w Polsce ma także miejsce wyodrębnienie obszernego Rozdziału

⁵ Poza zakresem rozważań pozostawiam kwestię, czy na podstawie art. 235 Konstytucji można jedynie znowelizować obowiązującą Konstytucję, czy uchwalić również nową konstytucję uchylającą Konstytucję z 1997 r.

w uchwale Sejmu RP z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej⁶; jest to Rozdział 3a „Postępowanie z projektami ustaw o zmianie konstytucji” (art. 86a – art. 86k) w Dziale II „Postępowanie w Sejmie”. W pozostałych państwach Grupy Wyszehradzkiej brak natomiast odrębnej procedury uchwalania zmian konstytucji, co sprawia, że postępowanie jest takie samo jak w przypadku ustaw, a jedynie dla ich przyjęcia wymagana jest kwalifikowana większość głosów; doprecyzowanie tej procedury zawierają parlamentarne regulaminy. Sytuacja ta sprawia nawet, że w słowackiej literaturze przedmiotu Kamil Baranik czy Marián Giba stawiają pytanie, na ile Konstytucja RS jest konstytucją sztywną (Giba 2012, 193–206; Giba i in. 2019, 64).

3.

Niewątpliwie niezwykle istotnym uprawnieniem określającym pozycję ustrojową prezydenta jest prawo inicjatywy ustawodawczej, a w szczególności prawo inicjatywy zmiany konstytucji. We współczesnych państwach europejskich nie jest to jednak rozwiązanie ustanawiane zbyt często, i to nawet w tych krajach, które przyjmują system rządów ze znaczącą rolą głowy państwa (np. Francja z systemem półprezydenckim). Stawiana jest nawet teza, że „instytucja prezydenckiej inicjatywy ustawodawczej jest praktycznie nieobecna lub ograniczona w państwach Europy Zachodniej oraz upowszechniona w państwach Europy Środkowo-Wschodniej”, oprócz Polski ustanowiona jest bowiem na Węgrzech, Litwie, Łotwie, w Rosji i na Ukrainie (Dziemidok-Olszewska, Michalczyk-Wliziło 2022, 99). Brak przyznawania prezydentom prawa inicjowania ustaw, a zwłaszcza prawa inicjowania zmiany konstytucji, tłumaczony jest jako chęć zachowania przez nich dystansu do bieżącego życia politycznego (Ciapała 1999, 245). Biorąc jednak pod uwagę pozycję ustrojową prezydentów, nawet w państwach, w których nie odgrywają istotnej roli, można się zastanawiać, czy jest to słuszne odnośnie do materii konstytucyjnej.

Prezydent RP ma prawo inicjowania ustawy o zmianie Konstytucji obok grupy co najmniej 1/5 ustawowej liczby posłów i całego Senatu i nie jest w żaden sposób ograniczony przedmiotowo. Przyznanie mu tego prawa w sytuacji, gdy nie ma go Rada Ministrów, tłumaczone jest tym, że jest on uwikłany w sprawy bieżącej polityki w mniejszym stopniu niż rząd, nie jest również pod taką presją interesów partyjnych jak siły polityczne, z których się wywodzi i z którymi sympatyzuje (Sokolewicz 2001, uwaga 13). W polskiej literaturze przedmiotu ma miejsce spór o to, czy prezydencka inicjatywa zmiany konstytucji musi być kontrasygnowana przez Prezesa Rady Ministrów. Wynika to z faktu, że zgodnie z generalną zasadą wyrażoną w art. 144 ust. 2 Konstytucji RP akty

⁶ T.j. M.P. 2022 r. poz. 1092.

urzędowe Prezydenta wymagają dla swojej ważności podpisu premiera, od czego istnieją wyjątki enumeratywnie wymienione w art. 144 ust. 3 tegoż aktu (tzw. prerogatywy), wśród których w pkt 4 jest wprawdzie wskazana inicjatywa ustawodawcza, ale *expressis verbis* nie ma wymienionego prawa inicjowania ustawy o zmianie konstytucji. Dlatego jedni autorzy twierdzą, że należy wyraźnie odróżnić inicjatywę ustawodawczą od inicjatywy zmiany konstytucji, stąd prerogatywą Prezydenta jest jedynie przedkładanie projektów ustaw (Safian, Bosek 2016, 1649). Drudzy podnoszą z kolei, że skoro Rada Ministrów nie jest jednym z podmiotów uprawnionych do inicjowania zmiany konstytucji, to intencją ustrojodawcy było całkowite wyłączenie administracji rządowej z procesu zmiany konstytucji; gdyby Prezes Rady Ministrów odmawiał podpisania takiej inicjatywy, mógłby bowiem w pośredni sposób wpływać na ten proces (Sokolewicz 2001, uwaga 13; Szmyt 2022, 218). I chociaż zastrzegają, że ich stanowisko nie jest wolne od kontrowersji, to uważam, że należy w pełni przyznać im rację. Przedkładany przez Prezydenta projekt ustawy o zmianie konstytucji musi spełniać wszystkie wymogi przewidziane w przypadku występowania z inicjatywą ustawodawczą, a więc mieć formę pisemną, zawierać proponowaną treść przepisów, być podpisany, zawierać uzasadnienie oraz wskazywać osobę upoważnioną do reprezentowania Prezydenta w pracach nad tą ustawą w Sejmie i w Senacie. Konstytucja RP w art. 235 ust. 1 i 3 wyraźnie stanowi, że Prezydent (jak i inne podmioty występujące z inicjatywą zmiany konstytucji) mają przedłożyć projekt tego aktu prawnego, co zgodnie z językiem techniki legislacyjnej oznacza, że ma to być tzw. inicjatywa sformułowana (Szmyt 2022, 218).

Prawo inicjatywy ustawodawczej odnośnie do przyjęcia nowej ustawy zasadniczej bądź prawo inicjowania zmiany konstytucji ma również Prezydent Węgier (art. S ust. 1 części „Fundamenty” Konstytucji Węgier). Oprócz Prezydenta prawo to mają także Rząd, komisja Zgromadzenia Krajowego lub członek Zgromadzenia. Posiadanie przez Prezydenta prawa inicjatywy ustawodawczej tłumaczone jest przysługiwaniem tego prawa w przeszłości Radzie Prezydialnej (Brodziński 1996, 183, i przywołana tam literatura węgierska).

Prawa inicjatywy zmiany konstytucji, inicjatywy przedkładania projektów ustaw konstytucyjnych oraz – generalnie – prawa inicjatywy ustawodawczej nie ma Prezydent Republiki Czeskiej. Jeżeli weźmie się pod uwagę fakt, że prawo takie przysługiwało w przeszłości czechosłowackiej głowie państwa na gruncie zarówno Konstytucji Czechosłowacji z 1960 r. (art. 52 ust. 1), jak i Ustawy konstytucyjnej nr 143 z dnia 27 października 1968 r. o Federacji Czechosłowackiej (art. 45 ust. 1), należy uznać, że obecne rozwiązanie zostało przyjęte w pełni świadomie, zwłaszcza że wówczas Prezydent był wybierany przez Parlament Republiki Czeskiej, a nie w wyborach powszechnych. W czeskiej literaturze przedmiotu akcentowano, że chociaż formalnie ustrojodawca zaliczył go do organów władzy wykonawczej, to w rzeczywistości jego pozycja ustrojowa jest specyficzna, jest on władzą neutralną („*pouvoire neutre*”), co odpowiada

koncepcji prezydenta ponadpartyjnego (Bahýľová, Filip, Molek i in. 2010, 656), jest też czynnikiem stabilizującym (Pavliček a kol. 2015, 832). Dlatego w doktrynie czeskiej brak w tym państwie prezydenckiego prawa inicjowania zmiany konstytucji nie budzi wątpliwości, natomiast w literaturze polskiej było to uznawane za dyskusyjne już w czasach, gdy Prezydent był wybierany przez Parlament (Kruk 2010, 24), stąd tym bardziej może to zastanawiać, gdy jest on wybierany w wyborach powszechnych.

Ze względu na wchodzenie Słowacji przed 1 stycznia 1993 r. w skład Czechosłowacji podobną uwagę odnośnie do braku prezydenckiego prawa inicjatywy zmiany konstytucji, inicjatywy przedkładania projektów ustaw konstytucyjnych, a także – generalnie – braku prawa inicjatywy ustawodawczej, można mieć w przypadku Prezydent Republiki Słowackiej. W tamtejszej literaturze z zakresu prawa konstytucyjnego akcentuje się, że brak ten jest konsekwencją przyjętej w Republice Słowackiej koncepcji formy rządu (Svák, Cibulka 2009, 652; Posluch, Cibulka 2006, 250); w przeszłości L'ubor Cibulka podkreślał też, że wynika to z faktu, iż w przeciwieństwie do podmiotów, którym taka inicjatywa przysługuje⁷, tylko Prezydent RS ma prawo weta zawieszającego w stosunku do ustaw konstytucyjnych (w późniejszych latach zostało ono uchylone) i ustaw uchwalonych przez Radę Narodową Republiki Słowackiej (Čič i in. 1997, 329).

4.

Zainicjowanie przez prezydenta Polski i Węgier zmiany konstytucji nie sprawia, że procedura jej rozpatrzenia jest w jakikolwiek sposób odmienna, czy tym bardziej uprzywilejowana, w porównaniu do inicjatyw, z którymi wystąpiły inne podmioty uprawnione do wszczynania tej procedury. Jest ona zawsze taka sama, przy czym w Polsce dotyczy to zarówno procedury prostej (zwykłej), jak i złożonej (kwalifikowanej), która ma miejsce w przypadku zmiany przepisów Rozdziałów I, II lub XII Konstytucji RP.

Kierując się treścią art. 119 Konstytucji RP, można wyprowadzić wniosek, że Prezydent RP podczas prac nad projektem ustawy o zmianie konstytucji w Sejmie może wносить poprawki wyłącznie do projektu, w przypadku którego wystąpił z inicjatywą, nie ma natomiast takiego prawa w stosunku do projektu takiej ustawy wniesionego przez inny podmiot. Do czasu zakończenia drugiego czytania ma też możliwość wycofania projektu; dotyczy to również sytuacji, gdyby w okresie między wystąpieniem z inicjatywą ustawy o zmianie konstytucji a zakończeniem drugiego czytania nastąpiła zmiana osoby piastującej urząd Prezydenta, prawo wycofania projektu przysługuje bowiem urzędowi, a nie osobie.

⁷ Zgodnie z art. 87 ust. 1 Konstytucji RS prawo inicjatywy ustawodawczej mają komisje Rady Narodowej Republiki Słowackiej, posłowie i rząd.

Konstytucja Republiki Czeskiej oraz Konstytucja Republiki Słowackiej nie ustanawiają odrębnej procedury uchwalania ustaw konstytucyjnych, stąd tryb prac nad nimi jest taki sam jak w przypadku ustaw.

5.

Tylko w Polsce istnieje możliwość przeprowadzenia referendum zatwierdzającego zmianę konstytucji, i to tylko w przypadku procedury kwalifikowanej, a więc jeżeli zmiana dotyczy przepisów Rozdziałów I, II lub XII. Prawo zażądania przeprowadzenia takiego referendum mają te same podmioty, które mają prawo wystąpienia z inicjatywą ustawodawczą uchwalenia ustawy o zmianie konstytucji; jest nim więc również Prezydent RP. I w tym przypadku w literaturze przedmiotu stawiane jest pytanie, czy postanowienie Prezydenta o wystąpieniu z takim żądaniem do Marszałka Sejmu wymaga kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Podobnie jak przy występowaniu z inicjatywą ustawodawczą, odpowiedź jest przecząca. Przemawia za tym wykluczenie rządu z procedury zmiany konstytucji poprzez nieprzyznanie mu prawa przedkładania projektu ustawy o zmianie konstytucji oraz brak wymogu kontrasygnaty w przypadku inicjowania przez Prezydenta takiej ustawy (Sokolewicz 2001, uwaga 34)⁸.

6.

Prezydenci wszystkich państw Grupy Wyszehradzkiej podpisują ustawy, w tym ustawy zmieniające konstytucję. Uprawnienia ich w tym zakresie są jednak różne.

Prezydent RP niewątpliwie nie może składać weta w stosunku do ustawy o zmianie konstytucji. Konstytucja nie przyznaje mu tego prawa, wątpliwa wydaje się również próba wyprowadzenia takiego prawa z kompetencji prezydenta do wetowania ustaw. Trudno przecież uznać, że miałby ją rozpatrywać wyłącznie Sejm, powstaje też pytanie, jaką większością głosów miałyby być taka ustawa ponownie uchwalana, skoro została uchwalona większością 2/3 w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a w przypadku ustaw zawetowanych przez Prezydenta ponowne uchwalenie następuje większością 3/5 w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

Bardzo dyskusyjna jest natomiast odpowiedź na pytanie, czy Prezydent ma prawo przed podpisaniem ustawy o zmianie konstytucji wystąpić do Trybunału

⁸ W świetle poczynionych uwag zaskakuje trochę pogląd Wojciecha Sokolewicza, wyprowadzany z art. 119 ust. 2 Konstytucji RP, o możliwości wnoszenia przez Radę Ministrów poprawek do projektu ustawy o zmianie konstytucji (Sokolewicz 2001, Uwaga 21).

Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie jej konstytucyjności. O ile w przypadku kontroli treści zmiany można mieć co do tego wątpliwości (kontrola materialna), to dopuszczalność kontroli procedury uchwalenia zmiany wydaje się możliwa (Wawrzyniak 2016, 47; Szmyt 2022, 223); do takiego wniosku skłania także długi czas przewidziany na podpisanie ustawy o zmianie konstytucji – aż 21 dni – co wskazuje, że pozostawiony jest on Prezydentowi do namysłu i ewentualnego skierowania do Trybunału Konstytucyjnego w celu dokonania takiego badania (Sokolewicz 2001, uwagi 39 i 40). Jest zrozumiałe, że w przypadku wystąpienia z takim wnioskiem (analogicznie jak w procedurze uchwalania ustaw) zostaje zawieszony konstytucyjny termin wyznaczony na podpisanie ustawy przez Prezydenta. Natomiast w konsekwencji przeprowadzenia takiego badania Prezydent musi podpisać ustawę o zmianie konstytucji, jeżeli naruszenie procedury uchwalenia nie zostanie stwierdzone, bądź odmówić podpisania, gdyby zostało ono przez Trybunał stwierdzone. W polskiej literaturze przedmiotu rozważania na temat możliwości zawetowania przez Prezydenta ustawy o zmianie konstytucji prowadzą jednak do wniosku, że nie ma on nawet możliwości kwestionowania procedury uchwalenia takiej zmiany (Sokolewicz 2001), gdyż pomimo wszystko prowadziłyby to do kontroli politycznej Prezydenta nad decyzją ustrojową Sejmu i Senatu (Wawrzyniak 2016, 48–49).

Inaczej problem ten przedstawia się na Węgrzech. Ustawa Zasadnicza w art. 8 stanowi:

Jeżeli Prezydent Republiki stwierdzi, że nie został spełniony którykolwiek z wymogów proceduralnych przewidzianych w Ustawie Zasadniczej w odniesieniu do uchwalenia Ustawy Zasadniczej lub zmiany Ustawy Zasadniczej, zwraca się do Trybunału Konstytucyjnego o zbadanie sprawy. Jeżeli badanie Trybunału Konstytucyjnego nie stwierdzi naruszenia tych wymogów, Prezydent Republiki niezwłocznie podpisuje Ustawę Zasadniczą lub zmianę Ustawy Zasadniczej i zarządza ich ogłoszenie w dzienniku urzędowym.

Obowiązek ten został na Prezydenta Węgier nałożony czwartą poprawką do Ustawy Zasadniczej uchwaloną 25 marca 2013 r. Należy jednak pamiętać, że zmiana ta została dokonana w celu ograniczenia roli Sądu Konstytucyjnego i pozbawienia go możliwości jakiegokolwiek merytorycznej kontroli konstytucyjności poprawek, co nieśmiało próbował czynić, i odnosiła się przede wszystkim do części „Fundamenty” (Chronowski 2020, 140, i przywołana tam literatura).

Analizowane zagadnienie bardzo specyficznie przedstawia się w Republice Słowackiej. Konstytucja w pierwotnym brzmieniu stanowiła bowiem w art. 87 ust. 2 oraz w art. 102 ust. 1 lit. n, że Prezydent w terminie 15 dni od uchwalenia ustawy konstytucyjnej i ustawy może zwrócić ją z uwagami Radzie Narodowej Republiki Słowackiej. W słowackiej literaturze przedmiotu prowadziło to niektórych autorów do wniosku, że jest to ukryta forma inicjatywy ustawodawczej Prezydenta (Palúš, Somorová 2009, 362). Wskazywano również, że uprawnienie to należy do klasycznych uprawnień głowy państwa (Orosz, Šimuničová 1998, 96). Należy też pamiętać,

że początkowo na podstawie art. 87 ust. 4 Konstytucji RS Prezydent miał obowiązek zawetowania ustawy zawsze wtedy, kiedy zażądał tego rząd, co było uważane za rozwiązanie niestandardowe. Prezydenckie weto było jedynie zawieszające, gdyż ustawa mogła być ponownie uchwalona zwykłą większością głosów. Konstrukcja prezydenckiego weta była bardzo krytykowana zarówno ze względu na liczenie czasu dla Prezydenta od momentu uchwalenia takiego aktu prawnego, a nie od momentu jego doręczenia, jak i na wymaganą większość głosów przy ponownym jej uchwaleniu (Orosz, Šimuničová 1998, 96–97)⁹. Zmiana nastąpiła na podstawie ustawy konstytucyjnej nr 9/1999 Z. z. z dnia 14 stycznia 1999 r. i obecnie Prezydent nie ma prawa wetowania ustaw konstytucyjnych (a w przypadku ustaw czas na zawetowanie liczony jest od momentu jej doręczenia Prezydentowi, ponowne zaś uchwalenie ustawy następuje większością głosów ponad połowy liczby posłów)¹⁰.

Prezydent Republiki Czeskiej nie może zawetować ustawy konstytucyjnej. Jest to wyraźnie ustanowione w art. 50 ust. 1 i w art. 62 lit. h Konstytucji RCz, a także mocno akcentowane w czeskiej literaturze przedmiotu (Klíma 2002, 357). Oznacza to, że nie może on tego uczynić nie tylko w sytuacji, gdy ma wątpliwości odnośnie do treści uchwalonej ustawy konstytucyjnej, ale również co do procedury jej przyjęcia. W czeskiej literaturze przedmiotu przypomina się jednak, że rządowy projekt konstytucji przewidywał możliwość zwrócenia jedynie ustaw konstytucyjnych; miało to być także jedynie weto zawieszające, gdyż nad taką ustawą konstytucyjną miały ponownie głosować osobno Izba Poselska i Senat, a ponadto dla jej uchwalenia wymagana byłaby większość 3/5 wszystkich członków każdej z izb. Brak prezydenckiego weta sprawia tym samym, że Parlament RCz jest jedynym organem rozstrzygającym o porządku konstytucyjnym państwa (Bahýľová, Filip, Molek i in. 2010, 733).

Prezydent RP, o czym była już mowa, ma na podpisanie ustawy o zmianie konstytucji 21 dni. Przywołany art. S Ustawy Zasadniczej Węgier nakłada na Prezydenta obowiązek podpisania ustawy zasadniczej lub zmiany ustawy zasadniczej w ciągu pięciu dni od jej otrzymania ze Zgromadzenia Krajowego. Konstytucje Republiki Czeskiej i Republiki Słowackiej nie określają terminu, w którym Prezydent ma podpisać ustawę zmieniającą treść konstytucji, a tym samym odbywa się to na takich samych zasadach jak w przypadku podpisywania ustaw. Prezydenci obu państw podpisują te ustawy jako ostatni, tj., odpowiednio, po przewodniczącym Izby Poselskiej w Czechach lub Rady Narodowej w Słowacji, a także po przewodniczącym rządzie.

⁹ W praktyce miały nawet miejsce przypadki, gdy Prezydentowi przekazywano ustawę do podpisu później niż po 15. dniach od jej uchwalenia (Orosz, Šimuničová 1998, 96).

¹⁰ Trzeba również pamiętać, że prawo weta przechodzi na rząd w przewidzianych przez Konstytucję przypadkach, kiedy zastępuje on Prezydenta.

7.

Pierwszą refleksją, jaka nasuwa się po przeanalizowaniu udziału prezydentów Czech, Polski, Słowacji i Węgier w procedurze zmiany konstytucji, jest duża oszczędność konstytucyjnej regulacji tego trybu. Uwaga ta odnosi się nawet do Polski, w której w tym celu wyodrębniony jest wprawdzie osobny rozdział w Konstytucji (Rozdział XII), zawiera on jednak tylko jeden artykuł (art. 235). Z jednym artykułem mamy do czynienia również w Ustawie Zasadniczej Węgier, w części „Fundamenty” (art. S), jest on jednak jeszcze węższy w treści niż regulacja polska. Regulacje czeska i słowacka nie zawierają nawet takiej regulacji, stąd postanowienia odnoszące się do całej procedury umieszczone są w konstytucjach tych państw w różnych miejscach. Taka wąska regulacja czyni koniecznym pomocnicze korzystanie z innych postanowień konstytucji, jak i stosownych regulaminów parlamentarnych, które przede wszystkim regulują procedurę uchwalania ustaw. Przy takim sięganiu do innych przepisów należy być jednak niezwykle ostrożnym, gdyż nie zawsze są one do pogodzenia z konstytucyjną regulacją trybu zmiany Konstytucji, co wyraźnie widać na przykładzie Konstytucji RP (Szymt 2022, 220–231).

Inicjatywa ustawodawcza odnośnie do zmiany konstytucji przysługuje tylko prezydentom Polski i Węgier, prezydenci Czech i Słowacji są natomiast tego prawa pozbawieni, co nawet dziwi ze względu na posiadanie takiego prawa przez Prezydenta Czechosłowacji na gruncie Konstytucji z 1960 r. i ustawy konstytucyjnej z 1968 r. Prezydenci wszystkich czterech państw nie mają prawa wnoszenia poprawek do procedowanych ustaw zmieniających konstytucje. Nie mają też prawa ich wetowania. Tylko Prezydentowi Polski przysługuje prawo zażądania przeprowadzenia referendum zatwierdzającego ustawę o zmianie konstytucji, tylko jednak w przypadku tzw. trybu kwalifikowanego, tzn. jeżeli nowelizacja dotyczy przepisów rozdziałów I, II lub XII. Tylko Prezydent Węgier ma prawo wystąpić do Sądu Konstytucyjnego o zbadanie konstytucyjności uchwalonej ustawy, ale jedynie odnośnie do procedury jej uchwalenia, a nie do treści przyjętej przez Zgromadzenie Krajowe. Prezydenci wszystkich państw podpisują zmiany konstytucji, lecz termin, w którym mają tego dokonać, jest bardzo zróżnicowany.

Dlatego należy, w moim przekonaniu, stwierdzić, że prezydenci wszystkich czterech państw nie odgrywają w procedurze zmiany konstytucji roli, jakiej można oczekiwać od głowy państwa, zwłaszcza gdy wybierana jest w bezpośrednich wyborach. Za pozbawieniem ich w tym zakresie większych uprawnień nie przemawia argumentacja, że są oni odseparowani od spraw politycznych, gdyż jest to słuszne wyłącznie w odniesieniu do kwestii bieżącej polityki, nie zaś fundamentu, jakim jest konstytucyjny system społeczny, polityczny i gospodarczy państwa.


BIBLIOGRAFIA

- Bahýľová, Lenka, Jan Filip, Pavel Molek, Milan Podhrázký, Radovan Suchánek, Vojtěch Šimíček, Ladislav Vyhnanek. 2010. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde Praha.
- Brodziński, Witold. 1996. „Republika Węgierska”. W *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą. Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry*. 167–200. Red. Witold Brodziński, Dariusz Górecki, Krzysztof Skotnicki, Tadeusz Szymczak. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Budziło, Krzysztof. 2008. „Zasady zmiany konstytucji Republiki Węgierskiej”. W *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*. 372–381. Red. Radosław Grabowski, Sabina Grabowska. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Chronowski, Nóra. 2020. „The Post-2010 ‘Democratic Rule of Law’ Practice of the Hungarian Constitutional Court Under a Rule by Law Governance”. *Hungarian Journal of Legal Studies* 61(2): 136–158. <https://doi.org/10.1556/2052.2020.00267>
- Ciapała, Jerzy. 1999. *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989–1997)*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Čič, Milan. i in. 1997. *Komentár k Ústave Slovenskej Republiky*. Martin: Matica slovenská.
- Dziemidok-Olszewska, Bożena. Marta Michalczuk-Wlizło. 2022. „Prawo inicjatywy ustawodawczej Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w perspektywie porównawczej”. W *Prawo. Państwo. Polityka. Monografia dedykowana Profesorowi Markowi Żmigrodzkiemu*. 91–102. Red. Marta Michalczuk-Wlizło, Małgorzata Podolak. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Filip, Jan. 2008. „Zasady zmiany Konstytucji Republiki Czeskiej”. W *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*. 93–102. Red. Radosław Grabowski, Sabina Grabowska. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Giba, Marián. 2012. „Potrebuje slovenská ústava zmenu?” W *Ústava Slovenskej republiky: 20 rokov v národnom a európskom pohľade*. 193–206. Red. Ladislav Orosz, Marta Breichová Lapčáková, Tomáš Majerčák. Bratislava: Lonnger.
- Giba, Marián. i in. 2019. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer.
- Grabowski, Radosław. 2013. *Zróźnicowanie trybu zmiany jako kryterium klasyfikacji konstytucji współczesnych państw europejskich*. Rzeszów: Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego.
- Grabowski, Radosław. 2014. „Dysfunkcjonalność stosowanej klasyfikacji konstytucji ze względu na tryb ich zmiany na przykładzie współczesnych państw europejskich”. *Gdańskie Studia Prawnicze* 31: 567–580.
- Jirásek, Jiří. 2018. „Změny Ústavy České republiky”. *Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica* 84: 63–73. <https://doi.org/10.18778/0208-6069.84.04>
- Klíma, Karel. 2002. *Ústavní právo*. Dobrá voda: Vydatelství Aleš Čeněk, s.r.o.
- Kruk, Maria. 2010. „Procedura zmiany konstytucji na tle zasad trybu ustawodawczego Republiki Czeskiej (podstawowe dane)”. W *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach Unii Europejskiej*. 13–37. Red. Katarzyna Kubuj, Jan Wawrzyniak. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Laskowska, Marzena. 2010. „Tryb zmiany konstytucji w Polsce (ze szczególnym uwzględnieniem nowych elementów proceduralnych i praktyki)”. W *Tryb zmiany konstytucji w wybranych państwach Unii Europejskiej*. 125–164. Red. Katarzyna Kubuj, Jan Wawrzyniak. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Orosz, Ladislav. Katarína Šimuničová. 1998. *Prezident w ústavnóm systéme Slovenskej republiky*. Bratislava: VEDA vydateľ'stvo Slovenskej akademie vied.
- Palúš, Igor. Ľudmila Somorová. 2008. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita P.J. Šafárika.
- Posluch, Marian. Ľubor Cibulka. 2006. *Štátne právo Slovenskej republiky*. Šamorín: Heuréka.

- Safian, Marek. Leszek Bosek. Red. 2016. *Konstytucja RP. T. 2. Komentarz do art. 87–243*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Skotnicki, Krzysztof. 2008. „Zasady zmiany konstytucji Republiki Słowackiej”. W *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*. 311–319. Red. Radosław Grabowski, Sabina Grabowska. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Sokolewicz, Wojciech. 2001. „Komentarz do art. 235”. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. T. 2*. Red. Leszek Garlicki. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Svák, Jan. L'ubor Cibulka. 2009. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva.
- Szmyt, Andrzej. 2008. „Zasady zmiany konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*. 257–274. Red. Radosław Grabowski, Sabina Grabowska. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szmyt, Andrzej. 2022. *Tryb zmiany polskich konstytucji*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Wawrzyniak, Jan. 2016. *Sejm a prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Zaleśny, Jacek. 1999. „Tryb zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W *Państwo – Demokracja – Samorząd. Księga jubileuszowa na sześćdziesięciopięciolate Profesora Eugeniusza Zielińskiego*. 142–152. Red. Tadeusz Mołdawa. Warszawa: „Elipsa”.

Akty prawne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm.; Dz.U. z 2001 r. Nr 28 poz. 319 ze zm.; Dz.U. z 2006 r. Nr 200 poz. 1471 ze zm.; Dz.U. z 2009 Nr 114 poz. 946).
- Konstytucja Republiki Czeskiej z dnia 16 grudnia 1992 r. (Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 347/1997 Sb., 300/2000 Sb., 448/2001 Sb., 395/2001 Sb., 515/2002 Sb., 319/2009 Sb., 71/2012 Sb. a 98/2013 Sb.).
- Konstytucja Republiki Słowackiej z dnia 1 września 1992 r. i ustawy konstytucyjne (Ústava Slovenskej Republiky z 1. septembra 1992 č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z., ústavného zákona č. 9/1999 Z. z., ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ústavného zákona č. 140/2004 Z. z., ústavného zákona č. 323/2004 Z. z., ústavného zákona č. 463/2005 Z. z., ústavného zákona č. 92/2006 Z. z., ústavného zákona č. 210/2006 Z. z., ústavného zákona č. 100/2010 Z. z., ústavného zákona č. 356/2011 Z. z., ústavného zákona č. 232/2012 Z. z., ústavného zákona č. 161/2014 Z. z., ústavného zákona č. 306/2014 Z. z., ústavného zákona č. 427/2015 Z. z., ústavného zákona č. 44/2017 Z. z., ústavného zákona č. 71/2017 Z. z., ústavného zákona č. 137/2017 Z. z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 40/2019 Z. z., ústavného zákona č. 99/2019 Z. z. a ústavného zákona č. 422/2020 Z. z.).
- Ustawa Zasadnicza Węgier z dnia 18 kwietnia 2011 r. (Magyar Közlöny z dnia 25 kwietnia 2011 r. Nr 43, s. 10656).
- Konstytucja Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej z dnia 11 lipca 1960 r.* 1967. W *Konstytucje europejskich państw socjalistycznych*. Red. Andrzej Burda. Wrocław–Warszawa–Kraków: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.
- Ustawa konstytucyjna nr 143 z 27 października 1968 r. o Federacji Czechosłowackiej.* 1973. W *Konstytucja Czechosłowackiej Republiki Socjalistycznej*, tłum. M. Kruk i W. Sokolewicz. Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk: Zakład Narodowy im. Ossolińskich.

*Jakub Stępień** <https://orcid.org/0000-0003-0106-6805>

**POMIĘDZY TRADYCJĄ A REGULACJĄ PRAWNĄ
– ANALIZA STOSUNKU PREZYDENTA FEDERACJI ROSYJSKIEJ
DO ROSYJSKIEGO KOŚCIOŁA PRAWOSŁAWNEGO
W LATACH 2012–2022**

Streszczenie. Relacje pomiędzy przedstawicielami organów władzy państwowej a wspólnotami religijnymi pozostają istotnym elementem współczesnej rzeczywistości społeczno-politycznej większości krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Próby wykorzystania społecznego autorytetu związków wyznaniowych w celu zdobycia bądź umocnienia swojej pozycji podejmowane są przez polityków w różnych postaciach i niejednorodnym zakresie. Podobna aktywność nierzadko odbiega od standardów wyznaczanych przez treść konstytucji tychże państw. Tego rodzaju zjawisko zauważalne jest także w przypadku działalności Prezydenta Władimira Putina względem Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego, która – pozostając silnie inspirowana tradycją uzależnienia Cerkwi od władzy politycznej państwa rosyjskiego – narusza przepisy Konstytucji i ustaw federalnych Federacji Rosyjskiej w zakresie relacji pomiędzy państwem i wspólnotami religijnymi.

Słowa kluczowe: Prezydent, Kościół, Cerkiew prawosławna, państwo, Federacja Rosyjska

**BETWEEN THE TRADITION AND LEGAL REGULATION
– THE ANALYSIS OF THE ATTITUDE OF THE PRESIDENT
OF THE RUSSIAN FEDERATION TOWARDS
THE RUSSIAN ORTHODOX CHURCH IN 2012–2022**

Abstract. Relations between representatives of state authorities and religious communities remain an important element of current political and social reality of most countries of Central and Eastern Europe. Attempts to use the social authority of religious organizations in order to gain or strengthen their position are undertaken by politicians in various forms and in a heterogeneous scope. Such activity often deviates from the standards set by the content of the constitutions of these countries. This type of phenomenon is also noticeable in the case of President Vladimir Putin's activities towards the Russian Orthodox Church, which – while remaining strongly inspired by the tradition of the Church's dependence on the political power of the Russian state – violates the

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Prawa i Administracji, Katedra Prawa Konstytucyjnego, jakub.stepien@wpia.uni.lodz.pl

provisions of the Constitution and Federal Laws of the Russian Federation in the field of relations between the state and religious communities.

Keywords: President, church, Orthodox Church, state, Russian Federation

1. WPROWADZENIE

Zagadnienie obecności wspólnot religijnych w przestrzeni społecznej i politycznej państw Europy Środkowo-Wschodniej wydaje się pozostawać niezmiennie istotnym elementem debaty publicznej w tychże krajach. Zarówno sam kształt współczesnych regulacji konstytucyjnych, jak i rzeczywista praktyka kształtowania relacji wzajemnych pomiędzy państwem a Kościołami i związkami wyznaniowymi stanowią nie tylko przedmiot analizy przedstawicieli nauki przedmiotu, ale również pozostają bardzo ważnym czynnikiem w kształtowaniu programu ideologicznego i partii politycznych, i konkretnych polityków. Wykorzystywanie społecznego wpływu wspólnot religijnych pozostaje stałym elementem życia politycznego, szczególnie w tych krajach byłej strefy wpływów Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (ZSRR), w których wspólnoty religijne nadal mają określony autorytet.

Stosunek obecnego prezydenta Federacji Rosyjskiej (FR) Władimira Putina do Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego (dalej: RKP) stanowi przejaw tego rodzaju, dwuaspektowego mechanizmu kształtowania relacji pomiędzy przedstawicielem władzy politycznej a wspólnotą religijną. Specyfika współczesnego kształtu relacji rosyjskiego prezydenta z Cerkwią prawosławną – przejawiająca się m.in. w wykorzystywaniu instytucji cerkiewnych i elementów doktrynalnych w procesie wzmocnienia władzy świeckiej – wynika z silnie zakorzenionej w społeczeństwie rosyjskim tradycji powiązania wspólnoty politycznej z religijną.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest zbadanie charakteru tychże relacji na dwóch płaszczyznach: przez pryzmat konkretnej spuścizny historyczno-doktrynalnej stosunków pomiędzy „tronem i ołtarzem” oraz z punktu widzenia zgodności aktywności podejmowanych przez Putina w latach 2012–2022 ze współczesną regulacją prawną Federacji Rosyjskiej. Na wyjaśnienie przedmiotowego zagadnienia składa się ramowa analiza procesu kształtowania konkretnej postaci tradycji stosunków władzy politycznej z Cerkwią oraz zestawienie zakresu kompetencji głowy państwa i zasad relacji państwa z Kościołami i innymi związkami wyznaniowymi wynikających z treści obecnej Konstytucji FR z 1993 r., z przytoczonymi konkretnymi przykładami aktywności Putina odnoszących się do RKP, datowanych od 2012 r., który to rok – jak wskazuje się w literaturze przedmiotu – można uznać za pewnego rodzaju moment przełomowy w zmianie dynamiki tychże relacji.

2. RYS HISTORYCZNY KSZTAŁTOWANIA SIĘ OBECNEJ POSTACI STOSUNKÓW GŁOWY PAŃSTWA I RKP W FEDERACJI ROSYJSKIEJ

Współczesny całokształt relacji głowy państwa i RKP w Rosji pozostaje konsekwencją czterech niezwykle istotnych czynników, występujących na różnych etapach historii kształtowania się tychże relacji.

Pierwszym elementem tego katalogu jest przyjęcie chrztu w 988 r. przez Włodzimierza Rurykowicza, pogańskiego władcę Rusi Kijowskiej – wydarzenie będące elementem tradycji historycznej współczesnej Rosji – chrztu z rąk duchownych, przedstawicieli kształtującego się w tamtych czasach Kościoła wschodniego, ściśle zależnego od ośrodka decyzyjnego w Konstantynopolu (Banaszak 1989, 108–112)¹. Z genezą wyboru wschodniej wersji chrześcijaństwa przez tego monarchę wiążą się konkretne, półlegendarne podania, służące uwypukleniu zarówno sensowności, jak i pełnej niezależności w podjęciu ostatecznej decyzji Włodzimierza – rządzący Rusią Kijowską miał bowiem do czynienia nie tylko z duchownymi pochodzącymi z Bizancjum, ale również z przedstawicielami chrześcijaństwa zachodniego, religii mojżeszowej oraz islamu (Pełczyński 2016, 202–204).

Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, zarówno rozwój organizacji kościelnej, jak i rzeczywista chrystianizacja na terenach Rusi przebiegały stosunkowo szybko, skutkując od X do XII w. zakotwiczeniem chrześcijaństwa wschodniego w kulturze Rusinów oraz wzmocnieniem relacji pomiędzy monarchami panującymi na tych terenach z cesarstwem bizantyńskim (Byś 2001, 186–189; Swastek 1988, 81–110; Pełczyński 2016, 204–205; Mokry 2016, 29–43)². Warto dodać, że przejściu konkretnego systemu religijnego towarzyszyło także zaadaptowanie – charakterystycznego dla cesarstwa bizantyńskiego – systemu relacji pomiędzy wspólnotą kościelną a polityczną, opartego na tzw. symfonii wspólnot, tj. na takiego rodzaju współpracy, w której owe wspólnoty przenikały się wzajemnie, współdziałały dla obopólnej korzyści, a władca doczesny (polityczny) miał określony zakres kompetencji w stosunku do Kościoła (i duchowieństwa chrześcijańskiego), stanowiący faktyczny fundament jego władzy (Chryń 2003, 129–132; Antonov 2021, 553–555). W przypadku Rusi Kijowskiej proces kształtowania się relacji na zasadzie symfonii był związany z przekazywaniem ziemi Kościołowi przez władców doczesnych, co ułatwiało chrystianizację i umacnianie struktur chrześcijaństwa wschodniego, ale powodowało też, że przywódcy polityczni uzyskiwali wpływ na sprawy wewnętrzne wspólnoty kościelnej, m.in. w zakresie obsadzania biskupstw (Sieńko 2018, 299).

¹ Za początek schizmy wschodniej uznaje się w nauce przedmiotu wydarzenia z 1054 r., jednakże podział wspólnoty chrześcijańskiej na część wschodnią i zachodnią – z ośrodkami decyzyjnymi umiejscowionymi odpowiednio w Konstantynopolu (cesarz) i Rzymie (papież) – był procesem znacznie dłuższym.

² Przy jednocześnie wyraźnie zarysowanej odrębności od tegoż cesarstwa.

Drugim elementem mającym niebagatelne znaczenie dla współczesnego kształtu relacji pomiędzy prezydentem FR a RKP jest wykształcona po upadku cesarstwa bizantyńskiego koncepcja Moskwy jako tzw. Trzeciego Rzymu. Stolica Księstwa posiadającego od II połowy XIV w. na skutek okoliczności natury politycznej i kościelnej – obejmujących m.in. rozbięcie dzielnicowe Rusi Kijowskiej, podbój części terenów przez ościennych władców oraz faktyczne ogłoszenie autokefalii Kościoła moskiewskiego w związku z wyborem przez duchowieństwo tejże metropolii biskupa bez porozumienia z Patriarchatem Konstantynopola – najsilniejszą pozycję pośród dawnych dzielnic Rusi Kijowskiej, miała, zdaniem przedstawicieli tej koncepcji, pozostawać po upadku Bizancjum nowym centrum ówczesnego świata (Banaszak 1989, 290–291; Byś 2001, 190–191; Billington 2008, 53–54). Ta nadzwyczajna misja – będąca w późniejszych latach formą uzasadnienia imperialnych ambicji kolejnych carów rosyjskich – miała wynikać ze specjalnej łaski, jaką Bóg obdarzył Ruś ze stolicą w Moskwie, jedyne ziemie, na których przetrwała ortodoksja, „czyli prawidłowe sławienie Boga” (Pełczyński 2016, 205–206). Warto podkreślić, że owa doktryna stanowiła nie tylko podstawę kreowania polityki zagranicznej o charakterze ekspansywnym – w związku z istnieniem różnorako definiowanego, polityczno-religijnego zadania stojącego przed kolejnymi monarchami (skutkującego uzasadnieniem rozciągania wpływów władzy carów na kolejne terytoria) – ale pozostawała także fundamentem poglądu o prymacie Kościoła moskiewskiego w świecie prawosławnym (Strémooukhoff 1953, 84–101; Byś 2001, 190–191; Pełczyński 2016, 205–206).

Trzecim czynnikiem mającym wpływ na współczesny kształt stosunków FR i RKP jest radykalna zmiana dynamiki relacji pomiędzy wspólnotą kościelną a władzą carską wskutek reform cara Piotra I Wielkiego. Przypadające na ostatnie lata XVII w. i I połowę XVIII w. panowanie tego monarchy poprzedzał stopniowy proces przechodzenia systemu władzy politycznej ze stanowej w absolutną i ewolucja stosunków wewnątrz samej Cerkwi, a także pomiędzy Cerkwią a carem, obejmujące m.in. próby ujednoczenia obrządków rosyjskiego i greckiego (skutkujące licznymi rozłamami w ramach wspólnoty wiernych) oraz zdobycie wpływu na kreowanie konkretnej polityki zagranicznej, *de facto* uniemożliwiającej zbliżenie władców rosyjskich z przedstawicielami zachodnich monarchii (Byś 2001, 191–197).

Piotr I Wielki dokonał radykalnej reorganizacji obu aspektów funkcjonowania Kościoła Prawosławnego, doprowadzając do całkowitego podporządkowania wspólnoty kościelnej ośrodkowi władzy politycznej. W literaturze wskazuje się, że jego działaniom towarzyszyły elementy bizantyńskiej koncepcji symfonii wspólnoty państwowej i kościelnej – stale obecne w ideologii władzy cara po przyjęciu koncepcji Moskwy jako Trzeciego Rzymu – jednakże charakteryzowały się radykalnym zwiększeniem kompetencji władców politycznych względem duchowieństwa i Kościoła w stosunku do cesarstwa wschodniorzymskiego

(Sieńko 2018, 300–301; Chryń 2003, 132–134). Reformy skutkowały bowiem zniesieniem urzędu patriarchy moskiewskiego, podporządkowaniem wiernych tzw. Świętobliwemu Synodowi, którego członkowie składali przysięgę posłuszeństwa władcy i na czele którego stał urzędnik carski (Chojnicka 2010, 283–285; Pełczyński 2016, 210). Duchowni – pod groźbą kary – zostali bowiem zobowiązani do przekazywania informacji dotyczących możliwości naruszenia prawa uzyskanych podczas udzielania sakramentu spowiedzi; carskie akty prawne regulowały również materię z zakresu formacji i edukacji duchownych oraz kwestie majątkowe Cerkwi (Chojnicka 2010, 284–292; Byś 2001, 200–201). W konsekwencji RKP na niemal dwieście lat stał się elementem administracyjnego aparatu państwa, posiadającym co prawda wciąż istotny wpływ na różne aspekty życia społecznego, ale pozostającym pod formalnym i faktycznym zwierzchnictwem monarchy (Fagan 2014, 11–13; Pikus 1998, 250).

Ostatnim elementem mającym niebagatelne znaczenie dla współczesnego kształtu dychotomii relacji pomiędzy Cerkwią a władzą polityczną w Federacji Rosyjskiej jest okres ogromnych prześladowań Kościoła prawosławnego i stopniowego, ale sukcesywnego rugowania religii z życia społecznego, przypadający na okres od rewolucji październikowej do lat dziewięćdziesiątych XX w. W okres drastycznych przemian życia społeczno-religijnego w I połowie XX w. Cerkiew rosyjska wkraczała w okolicznościach konfliktu wewnętrznego oraz prób reorganizacji funkcjonowania w ramach zmieniającego się ustroju polityczno-gospodarczego (Byś 2001, 207–208; Szyszlak 2007, 225–226; Matwiejuk 2016, 19–46). Jednakże początkowa aktywność zmierzająca do swoistego uwspółcześnienia działalności RKP została przerwana po 1918 r., wskutek wprowadzenia konkretnych aktów prawodawczych przez władze bolszewickie (Pikus 1998, 250–253). Duchowni Kościoła prawosławnego byli bezwzględnie prześladowani, aresztowani, nierzadko torturowani, a mienie RKP zostało przejęte przez aparat władz politycznych (Pikus 1998, 253–259).

Działania wymierzone przeciwko Cerkwi były elementem realizacji ideologicznych założeń władz powstałego w 1922 r. ZSRR, miały doprowadzić do całkowitego usunięcia przejawów życia religijnego ze wszystkich dziedzin życia codziennego i powszechnego zeświecczenia społeczeństwa (Stępień 2020, 19–20). Pomimo zagwarantowania wolności religijnej w treści Konstytucji z 1935 r. i okresów swoistej odwilży w relacjach z Cerkwią (przypadającej m.in. na okres II wojny światowej) władze komunistyczne dążyły do maksymalnego ograniczenia wpływu samej religii i duchowieństwa na społeczeństwo poprzez uniemożliwienie nauczania jej w szkołach, wprowadzanie ograniczeń w zakresie możliwości dysponowania mieniem przez Kościół prawosławny, działania faktyczne zmierzające do zwiększenia podziałów w ramach wspólnoty religijnej oraz skutkujące uzależnieniem duchowieństwa od aparatu władzy (Matwiejuk 2016, 71–99; Nikiforow 2021, 71–82; Stępień 2020, 20; Chomik 2008, 115–124; Janz 1998, 38–39; Szoszyn 2018).

W konsekwencji upadek systemu władzy socjalistycznej i towarzyszący mu okres przemian prodemokratycznych zastał Cerkiew z konkretną, quasi-ideologiczną wizją prawosławia oraz *de facto* dziejowej roli Rosji, a jednocześnie wyraźnie osłabioną (strukturalnie i finansowo), z potencjalnym – choć ograniczonym – wpływem na społeczeństwo, z jednej strony, oraz niemal trzystuletnią praktyką funkcjonowania w uzależnieniu od władzy świeckiej, w tym również od autokratycznej władzy jednostki, skutkującym faktyczną, ścisłą współpracą z aparatem państwa, z drugiej (Baluk, Doroshko 2021, 123–128).

3. POZYCJA PREZYDENTA ORAZ RELACJE PAŃSTWA ZE WSPÓLNOTAMI RELIGIJNYMI W KONSTITUCYJNYM PORZĄDKU FEDERACJI ROSYJSKIEJ – WYBRANE ZAGADNIENIA

Skutkiem procesu przemian prodemokratycznych po upadku Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich było przyjęcie w referendum ogólnokrajowym 12 grudnia 1993 r. obecnie obowiązującej Konstytucji Federacji Rosyjskiej³. Dla przedmiotowego zagadnienia istotne znaczenie ma omówienie konkretnych regulacji dotyczących pozycji ustrojowej głowy państwa oraz określających katalog zasad relacji wspólnoty państwowej ze wspólnotami religijnymi.

W nauce przedmiotu wskazuje się, że zgodnie ze współczesną regulacją rosyjskiej ustawy zasadniczej konstytucyjny ustrój organów władzy można zaklasyfikować jako prezydencko-parlamentarny, w którym prezydent jest jednym z dwóch głównych ośrodków władzy (Dziemidok-Olszewska 2019, 35). Szczególną pozycję prezydenta w konstytucyjnym porządku współczesnej Rosji statuuje art. 80 ust. 1–4 Konstytucji z 1993 r., gwarantujący szeroki zakres kompetencji dotyczących m.in. kreowania i prowadzenia polityki wewnętrznej oraz zewnętrznej państwa (a także reprezentowania państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych) oraz określone uprawnienia względem innych organów władzy, a także stanowiący fundament umiejscowienia prezydenta poza tradycyjnym, doktrynalnym trójpodziałem władzy (Alkowska, Wilczewska-Furmanek 2019, 42–43). Zadaniem rosyjskiej głowy państwa – zgodnie z wykładnią treści art. 80 ust. 2 – jest pozostawanie gwarantem Konstytucji, praw i wolności człowieka i obywatela oraz realizowanie określonych we właściwych przepisach prawa kompetencji koordynacyjnych względem organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej w celu zapewnienia harmonijnego funkcjonowania i współdziałania tychże organów, co – w połączeniu z jej kompetencjami w zakresie egzekutywy

³ <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/rosja.html> (dostęp: 1.04.2023). Analiza procesu demokratyzacji rosyjskiego porządku konstytucyjnego przekracza swoim zakresem temat niniejszych rozważań, warto jednak podkreślić, że zagadnienie to stanowiło przedmiot badań przedstawicieli nauki prawa (Stelmach 2006, 76–85; Szydywar-Grabowska 2018, 115–128; Sokołowski 2016, 204–205).

oraz legislatywy – uniemożliwia zaklasyfikowanie jej w ramach trójpodziału władzy, przesądając o wyjątkowym, arbitralnym charakterze władzy prezydenta (Zaleśny 2017, 149–154; Sokołowski 2016, 210–211).

Szczególna pozycja ustrojowa rosyjskiej głowy państwa wyraża się również we wspomnianych kompetencjach z art. 80 ust. 3, które – w połączeniu z uprawnieniami wynikającymi z art. 83–91 Konstytucji – gwarantują jej status faktycznego kreatora polityki państwa zarówno wewnętrznej, jak i międzynarodowej (Dziemidok-Olszewska 2019, 39).

Niezwykle istotne dla rozważań prowadzonych w dalszej części niniejszego artykułu jest podkreślenie, że analizowany art. 80 ust. 2 i 3 wprowadza stosowne ograniczenie: realizowanie kompetencji koordynacyjnych oraz podejmowanie działań mających na celu ochronę niepodległości, suwerenności i integralności państwowej ma się odbywać zgodnie z regulacjami ustawy zasadniczej, a określanie podstawowych kierunków polityki państwa – zgodnie z treścią Konstytucji i ustaw federalnych. Warto odnotować, że zgodnie z literalną wykładnią treści art. 80 ust. 2 *ab initio* tego rodzaju normatywne ograniczenie nie dotyczy działań prezydenta w zakresie ochrony Konstytucji oraz zagwarantowania praw i wolności jednostki (Alkowska, Wilczewska-Furmanek 2019, 43).

Przechodząc do rozważań dotyczących relacji państwa ze wspólnotami religijnymi, należy stwierdzić, że dla przedmiotowego zagadnienia szczególne znaczenie w tym kontekście ma treść konstytucyjnej zasady świeckości państwa. Konstytucja z 1993 r. – jako jedna z nielicznych współczesnych europejskich ustaw zasadniczych – wprowadza *expressis verbis* zasadę świeckości do konstytucyjnego porządku państwa. Zgodnie z treścią art. 14 ust. 1 tego aktu Federacja Rosyjska nie kieruje się żadną doktryną religijną, nie dopuszczając do możliwości ustanowienia religii panującej bądź obowiązującej (Borecki 2008, 63). Z kolei art. 14 ust. 2 przewiduje obowiązek separacji wspólnoty państwowej i religijnych związków wyznaniowych, gwarantując jednocześnie równość tychże wobec prawa (art. 14 ust. 2). W literaturze wskazuje się, że tego rodzaju regulacja skutkuje rezygnacją państwa z ingerowania w materię doktrynalno-organizacyjną związków, przy jednoczesnym uniemożliwieniu tymże podmiotom wpływania na wykonywanie władzy państwowej (Borecki 2008, 64, 67).

Kwestię separacji państwa i wspólnot religijnych doprecyzowują m.in. przepisy Ustawy federalnej „O wolności sumienia i o zjednoczeniach religijnych” z dnia 19 września 1997 r.⁴ (dalej: ustawa o wolności sumienia), wskazujące na niemożność powierzania zjednoczeniom religijnym (kategoria ustawowa wspólnot religijnych wypełniająca przesłanki z art. 6 ustawy o wolności sumienia) pełnienia funkcji organów oraz instytucji państwowych i samorządowych (art. 4 ust. 2), zakaz współdziałania tych zjednoczeń z partiami i ruchami politycznymi (art. 4 ust. 5), a także gwarantujące swobodę w kształtowaniu hierarchii

⁴ https://www.icnl.org/research/library/russia_russiafreedomofconsc (dostęp: 1.04.2023).

wewnętrznej i instytucjonalnej zjednoczeń, nieingerowanie w zgodną z prawem działalność tychże, świecki charakter kształcenia szkolnego (art. 4 ust. 2 i 5) oraz zakaz wprowadzania obrzędów religijnych do „działalności państwowej” (art. 4 ust. 4). Jednocześnie ustawa o wolności sumienia wprowadza dopuszczalność kształcenia religijnego (art. 5), działania organizacji religijnych (kategoria ustawowa wspólnot religijnych spełniających przesłanki z art. 8 ustawy o wolności sumienia) stosownie do ich wewnętrznych postanowień – pod warunkiem zgodności tychże z ustawodawstwem państwowym (art. 15), pozyskiwania i utrzymywania budynków oraz budowli kultowych (art. 16 ust. 1), posługi duszpasterskiej w jednostkach publicznych (art. 16 ust. 3–5), działalności literackiej, dobroczynnej, kulturalno-oświatowej (art. 17–19) oraz funkcjonowania w obrocie majątkowym i gospodarczym (art. 21–23).

Warto podkreślić, że – pomimo deklarowanych przepisami gwarancji świeckości państwa – we wstępie do ustawy o wolności sumienia zostało podkreślone uznanie szczególnej roli religii prawosławnej w historii oraz kształtowaniu i rozwijaniu duchowości i kultury Rosji, a także poszanowanie dla religii stanowiących część dziedzictwa historycznego narodów Rosji. W konsekwencji świeckość w rozumieniu przywołanych przepisów nie oznacza negatywnego stosunku państwa do wspólnot religijnych, przejawiającego się w ograniczeniu bądź uniemożliwieniu funkcjonowaniu tychże w przestrzeni publicznej i społecznej, ale wyraża się w odrzuceniu możliwości funkcjonowania wspólnoty państwowej z wykorzystaniem konkretnej doktryny religijnej (Borecki 2008, 67–69, 72–74).

W kontekście dalszych rozważań należy wskazać, że dla przedmiotowego zagadnienia znaczenie – poza przedstawionymi powyżej zasadami – ma również kwestia zagwarantowania na gruncie regulacji Konstytucji Federacji Rosyjskiej szczególnej ochrony praw i wolności jednostki (art. 2, art. 17–18), poszanowania różnorodności poglądów (art. 13), poszanowania równości praw i wolności jednostki (art. 19) oraz wolności sumienia i wyznania (art. 28) – skutkujące niemożnością wprowadzania regulacji prawnych prowadzących do uprzywilejowania bądź dyskryminacji jednostek (także ze względu na wyznanie bądź przekonania).

4. STOSUNEK PREZYDENTA FEDERACJI ROSYJSKIEJ DO ROSYJSKIEGO KOŚCIOŁA PRAWOSŁAWNEGO PO 2012 R.

Chociaż współdziałanie pomiędzy przedstawicielami władzy świeckiej i duchownymi Cerkwi prawosławnej widoczne było w przestrzeni publicznej już na przełomie XX i XXI w. oraz w pierwszej dekadzie XXI w. (Fagan 2014, 27–40; Blitt 2010, 1339–1368; Anderson, 2007, 185–201), w literaturze przedmiotu wskazuje się, że proces jawnego i jednoznacznego odejścia od systemu separacji wspólnot rozpoczął się właśnie wraz z wyborem na prezydenta FR Władimira Putina w 2012 r. (Chawryło 2015, 26; Jędraszczyk 2018, 191–193).

Rozważania w tym zakresie warto zacząć od podkreślenia, że zarówno na etapie kampanii wyborczej 2012 r., jak i po zwycięstwie w wyborach, obecny przywódca polityczny Rosji podczas kolejnych przemówień wielokrotnie odnosił się wprost do istotności religii prawosławnej dla formowania i stabilizowania tożsamości rosyjskiej, dla istotności katalogu konserwatywnych wartości, jaką niesie za sobą w funkcjonowaniu narodu, oraz potrzeby zaangażowania państwa w ochronę tychże wartości (Chawryło 2015, 27–28; Rogoża 2012). Warto zwrócić uwagę, że tego rodzaju działanie było podyktowane właściwym odczytaniem procesów obyczajowo-światopoglądowych, polegających na stopniowej, ale wyraźnej popularyzacji instytucji kościelnych w społeczeństwie – przy jednocześnie znikomym pogłębieniu faktycznego życia religijnego (Kot-Wojciechowska 2018, 218–220).

Konsekwencja w kreowaniu państwa – i siebie samego – na obrońcę wiary, rodziny i tradycyjnego stylu życia przez prezydenta Putina wynikała z faktu, że popularność RKP w społeczeństwie rosyjskim dotyczyła w głównej mierze konserwatywnego światopoglądu samych Rosjan oraz negatywnej oceny rozwoju zachodnich demokracji, w której na pierwszy plan wysuwała się krytyka degradacji wartości moralnych i etycznych (Chawryło 2015, 28–29).

Prowadzenie konkretnej polityki ideologiczno-światopoglądowej było konsekwentnie kontynuowane także po zwycięskich wyborach. Koncepcje ochrony tradycyjnych wartości i poszanowania oraz podkreślana doniosłości roli Kościoła prawosławnego zarówno w historii, jak i w bieżącym, codziennym życiu społeczeństwa rosyjskiego pozostawały wyraźnie aktualne w działalności obecnego prezydenta FR.

W tym kontekście istotne wydaje się wskazanie wypowiedzi prezydenta FR z 2013 r. Podczas obchodów czwartej rocznicy wyboru patriarchy Cyryla Putin oświadczył, że za wszystkimi rosyjskimi zwycięstwami i osiągnięciami kryje się patriotyzm, wiara oraz siła ducha, wskazując ponadto, iż w zakresie relacji państwa z Kościołem prawosławnym należy odejść od „wulgarnego i prymitywnego rozumienia sekularyzmu”, zapewniając jednocześnie świecki charakter państwa oraz nie dopuszczając do przesadnego uwikłania władzy politycznej w życie kościelne (Grove 2013). Przy tej samej okazji prezydent Rosji postulował zaangażowanie RKP oraz innych „tradycyjnych religii” w tak istotne sfery życia społecznego i politycznego, jak wspieranie rodziny i macierzyństwa, edukacja oraz wychowanie dzieci i młodzieży, a także „wzmacnianie patriotycznego ducha” w siłach zbrojnych FR, nie upatrując, jak się wydaje, w tego rodzaju działalności naruszeń konstytucyjnych standardów separacji wspólnoty państwowej i kościelnej (Grove 2013).

Szczególnemu stosunkowi do Kościoła prawosławnego towarzyszą – wyrażane w oficjalnych wypowiedziach – deklaracje dotyczące osobistego szacunku Putina do kościelnej ortodoksji, konserwatywnych wartości oraz niechęci wobec powszechnego na Zachodzie odejścia od tychże wartości i tradycyjnego modelu

rodziny czy też wobec społecznej degrengolady (Nadskakuła-Kaczmarczyk 2017, 41–42; Szostkiewicz 2014). Jako przykład takiego podejścia przywódcy Rosji może posłużyć treść orędzia do Zgromadzenia Federalnego z 2014 r., w trakcie którego prezydent wskazywał na negatywne skutki – także dla demokracji – odejścia od konserwatywnych norm moralnych, podkreślając *de facto*, że obrona tradycyjnych wartości, w tym również życia religijnego, będzie stanowiła element polityki państwa (Chawryło 2015, 27).

W omówionych przypadkach wypowiedziom towarzyszą konkretne działania o charakterze prawnym – prezydent Putin, w celu ochrony nieletnich oraz tradycyjnego modelu rodziny, podpisał ustawy wprowadzające zakaz propagowania związków jednopłciowych czy zmiany płci oraz „propagandy” środowisk LGBT w Federacji Rosyjskiej (Associated Press 2013; Kazimierczuk 2022). Regulacje tych aktów prawnych skutkują nie tylko ograniczeniem wolności słowa (wskutek zakazu określonych wypowiedzi czy umieszczania konkretnych wątków w dziełach kultury), ale ponadto dyskryminacją osób homoseksualnych oraz faktyczną preferencją na gruncie krajowego porządku prawnego osób charakteryzujących się konkretnym światopoglądem (Kottasova 2002).

Co więcej, zarówno wprowadzanie konkretnych regulacji ustawowych, jak i działania faktyczne przedstawicieli środowisk i instytucji powiązanych z prezydentem Putinem – obejmujące m.in. korzystne regulacje w zakresie nabywania ziemi, wprowadzenie odpowiedzialności karnej za naruszenie uczuć religijnych, szeroki dostęp do mediów państwowych czy systemu edukacji, umożliwienie posługi duszpasterskiej w instytucjach publicznych (m.in. szpitalach i zakładach karnych), wojsku oraz innych służbach mundurowych, połączony z finansowaniem licznych przedsięwzięć cerkiewnych ze środków publicznych – skutkuje uprzywilejowaniem Rosyjskiego Kościoła Państwowego względem innych wyznań (Matwiejuk 2016, 221–281; Chawryło 2015, 26–33; Lassin 2022). Uzasadnione wydaje się twierdzenie, że tego rodzaju działanie – będące naruszeniem wskazanych w poprzedniej części rozważań zasad relacji pomiędzy wspólnotą państwową a kościelną – stanowi formę swoistego wynagrodzenia Cerkwi prawosławnej za współpracę z władzą polityczną, podejmowaną na różnorodnych polach i zapewniającą poparcie dla przedstawicieli władzy, w tym również samego Putina (Tepe, Chekirova 2022, 11; Sikora 2022; Hopko 2022).

Za przykład tego ostatniego przejawu współdziałania przedstawicieli wspólnoty kościelnej i głowy państwa, naruszającego ustawowe regulacje, może posłużyć wypowiedź patriarchy Cyryla, który m.in. określił kilkunastoletnie, nieprzerwane sprawowanie władzy przez Putina jako „cud boski” oraz wzywał członków prawosławnej wspólnoty wiernych – zarówno świeckich, jak i duchownych – do modlitwy za jego zdrowie w dniu 70. urodzin prezydenta (Materski 2017, 244; Zygiel 2022). Uzasadnione w tym wypadku wydaje się twierdzenie, że takie działanie patriarchy można potraktować jako naruszenie konstytucyjnej zasady świeckości państwa, w związku z naruszeniem art. 4 ust. 5 ustawy o wolności

sumienia, w związku z wypowiedziami sugerującymi poparcie dla konkretnego przedstawiciela władzy politycznej.

W prowadzonych w niniejszym artykule rozważaniach warto zwrócić uwagę na to, że niezwykle istotnym aspektem działalności politycznej Putina pozostaje budowanie konkretnej narracji, stanowiącej swoistą syntezę wartości patriotycznych i religijnych oraz wskazanych powyżej koncepcji imperialnych. Jest to tzw. ideologia „rosyjskiego świata” (ros. *russkij mir*), uzasadniająca ekspansjonistyczną politykę Federacji Rosyjskiej, obejmującą nie tylko naruszanie suwerenności terytorialnej krajów byłego Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich w drodze agresji zbrojnej (Gruzja, Ukraina), ale również wpływanie na szeroko pojętą politykę wewnętrzną tychże państw (np. ścisłe uzależnienie Republiki Białorusi na płaszczyźnie handlowej, gospodarczej czy militarnej) w celu rozszerzenia rosyjskiej strefy wpływów w Europie Środkowo-Wschodniej (Baluk, Doroshko 2021, 123–124).

Jednym z najważniejszych elementów kreowania tego rodzaju polityki pozostaje religia prawosławna, pełniąca niezbędną rolę konsolidacyjną oraz identyfikacyjną. Na tego rodzaju konsekwencję przyjęcia prawosławia Putin zwrócił uwagę m.in. w wystąpieniu wygłoszonym w 2013 r. podczas spotkania z przedstawicielami RKP zorganizowanego w ramach obchodów 1025. rocznicy chrztu Rusi. Określił wówczas religię prawosławną jako „fundament duchowy” państwowości rosyjskiej, silnie łączący także Rosję z Białorusią oraz Ukrainą „więzami pokrewieństwa” (Materski 2017, 242).

Biorąc pod uwagę powyższe ustalenia oraz fakt, że wspomnianą wizję „rosyjskiego świata” można rozpatrywać w kategoriach nie tylko doktryny politycznej, ale również uniwersalnego modelu „jedności wszystkich narodów, który obejmuje terytorium kanoniczne Patriarchatu Moskiewskiego Rosyjskiej Cerkwi Prawosławnej” (Delong 2020, 52), pogląd rosyjskiej głowy państwa o ścisłym powiązaniu Rosji z innymi krajami obszaru postradzieckiego wynikającym ze zbieżności religii stanowi niezbędne uzasadnienie podejmowanych działań politycznych i wojskowych. Putin kreuje obraz Federacji Rosyjskiej (i – niejako w konsekwencji – siebie samego) jako instytucji dążącej do zjednoczenia Kościołów prawosławnych, bądź też jako obrońcy samej wiary lub wiernych, krzywdzonych – zdaniem strony rosyjskiej – ustawodawstwem wewnętrznym poszczególnych państw (Richters 2013, 96–128; Baluk, Doroshko 2021, 125; Tepe, Chekirova 2022, 14). Tego rodzaju wyjaśnienie pojawiało się w oficjalnych stanowiskach prezydenta Putina w latach 2013–2022 – i to zarówno w okresie poprzedzającym rozpoczęcie inwazji na terytorium Ukrainy, jak i po nim (Russia Monitor 2019; Terlikowski 2022).

Takiego rodzaju działanie prezydenta można uznać za naruszenie art. 14 Konstytucji z 1993 r., w związku z faktem kierowania się przy kształtowaniu określonej polityki państwa elementami doktrynalno-religijnymi konkretnego systemu wierzeń. Należy bowiem podkreślić, że idea „rosyjskiego świata” – jako swoista

forma kontynuacji zasady Trzeciego Rzymu – uzasadniająca dziejową, kulturowo-religijną rolę Rosji oraz jej dążenia do osiągnięcia pozycji hegemonicznej względem pozostałych państw regionu (także na drodze działalności zbrojnej) jest forsonowana również przez Cerkiew (Wawrzonek 2011, 179–181; Delong 2020, 54–55).

5. ZAKOŃCZENIE

Przeprowadzona analiza – chociaż niemająca charakteru wyczerpującego ze względu na określone ramy publikacji – pozwala na sformułowanie wniosku, że stosunek prezydenta FR do RKP można określić jako aktywność silnie inspirowaną tradycją relacji ośrodka władzy politycznej z Cerkwią prawosławną, zmierzającą do faktycznego podporządkowania wspólnoty religijnej określonym celom i dążeniom jednostki będącej najważniejszym organem władzy państwowej. Cerkiew pozostaje kolejnym narzędziem zdobywania i umacniania wpływów politycznych oraz poparcia społecznego, konsolidowania wokół urzędu prezydenta, a także podtrzymywania konkretnego obrazu samej osoby Putina. Oprócz użyteczności Cerkwi w sprawowaniu władzy przez Putina w wymiarze instytucjonalnym, należy wskazać na wykorzystywanie przez niego zarówno samej religii, jak i elementów doktrynalnych RKP w kreowaniu konkretnej polityki wewnętrznej oraz międzynarodowej. W tym wypadku realizowanie konstytucyjnych kompetencji rosyjskiego prezydenta – w zakresie tworzenia i prowadzenia polityki państwa – idzie w parze z naruszeniem omówionych powyżej konstytucyjnych zasad, w szczególności zasady określonej w art. 19 ust. 2 Konstytucji Federacji Rosyjskiej z 1993 r., gwarantującej równość praw człowieka i obywatela bez względu na m.in. stosunek do religii czy przekonań, oraz zasady świeckości państwa, wyrażonej w treści art. 14 Konstytucji FR.

Jednocześnie, opierając się na przedstawionych powyżej przykładach praktycznego wymiaru budowania relacji wzajemnych pomiędzy władzą państwową a wspólnotą kościelną, można zasadnie wysunąć twierdzenie, że intencją przywódcy Federacji Rosyjskiej jest nie tyle prawne podporządkowanie państwu Cerkwi (na wzór działalności Piotra I Wielkiego) czy ingerowanie w założenia doktrynalne lub działalność duszpasterską, ile uzależnienie RKP od władzy państwowej w drodze zarówno działań faktycznych, jak i nowelizacji obowiązującego prawa.

Skutkiem takiego rodzaju podejścia jest uprzywilejowanie pozycji Cerkwi prawosławnej na terytorium Federacji Rosyjskiej – również na płaszczyźnie regulacji prawnej (m.in. wskutek zagwarantowania ułatwień w zakresie nabywania nieruchomości i dysponowania nimi) – co jest wprost naruszeniem art. 19 ust. 2 Konstytucji z 1993 r. (Chawryło 2015, 32–37). Z kolei wypowiedzi gloryfikujące prawosławie jako element spajający ludność państw można potraktować jako naruszenie art. 14 Konstytucji w związku z naruszeniem art. 4 ust. 4 ustawy

o wolności sumienia, wprowadzającej zakaz wykorzystywania „swojego statusu” przez osoby zajmujące stanowiska w organach władzy państwowej w celu kształtowania konkretnego stosunku do religii.

Uzasadnione wydaje się ponadto twierdzenie, że omówione działania Władimira Putina wobec RKP można uznać za naruszenie regulacji art. 80 ust. 2 i 3 Konstytucji FR, wprowadzających obowiązek podejmowania konkretnych aktywności, m.in. w zakresie kreowania polityki państwa, w granicach wyznaczonych przez przepisy Konstytucji oraz ustaw federalnych Federacji Rosyjskiej.

BIBLIOGRAFIA

- Alkowska, Aleksandra. Ewelina Wilczewska-Furmanek. 2019. „Zakres uprawnień Prezydenta Federacji Rosyjskiej”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 3(49): 41–62. <https://doi.org/10.15804/ppk.2019.03.02>
- Anderson, John. 2007. „Putin and the Russian Orthodox Church: Asymmetric Symphonia?” *Journal of International Affairs* 61(1): 185–201.
- Antonov, Mikhail. 2020. „The Varieties of Symphonia and the State–Church Relations in Russia”. *Oxford Journal of Law and Religion* 9(3): 552–570. <https://doi.org/10.1093/ojlr/rwaa035>
- Baluk, Walenty. Mykola Doroshko. 2021. „The Role of the Russian Orthodox Church in the Context of the Russian-Ukrainian Armed Conflict”. *Studia z Dziejów Rosji i Europy Środkowo-Wschodniej* 56(3): 121–140. <https://doi.org/10.12775/SDR.2021.EN6.06>
- Banaszak, Marian. 1989. *Historia Kościoła katolickiego 2. Średniowiecze*. Warszawa: Akademia Teologii Katolickiej.
- Billington, James Hadley. 2008. *Ikona i topór. Historia kultury rosyjskiej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Blitt, Robert Charles. 2010. „One New President, One New Patriarch, and a Generous Disregard for the Constitution”. *Vanderbilt Journal of Transnational Law* 43(5): 1337–1368.
- Borecki, Paweł. 2008. „Państwo laickie. Współczesna rzeczywistość ustrojowa i perspektywa na przyszłość”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 2: 61–79.
- Byś, Jelena. 2001. „Stosunek państwa do kościołów w Rosji od chrztu Rusi do rewolucji październikowej: (od X w. do 1917 r.)”. *Prawo kanoniczne. Kwartalnik prawnohistoryczny* 44(1–2): 185–211. <https://doi.org/10.21697/pk.2001.44.1-2.10>
- Chawryło, Katarzyna. 2015. *Sojusz ołtarza z tronem. Rosyjski Kościół Prawosławny a władza w Rosji*. Warszawa: Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia.
- Chojnicka, Krystyna. 2010. „Cerkiew prawosławna w reformach Piotra Wielkiego”. *Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa* 3: 283–298.
- Chomik, Piotr. 2008. „Prawosławni święci męczennicy XX wieku – ofiary zbrodniczego systemu”. W *Dziedzictwo komunizmu w Europie Środkowo-Wschodniej*. 115–125. Red. Joanna Sadowska. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Chryń, Alicja. 2003. „Zasada symfonii: relacja Kościoła i państwa w prawosławiu”. *Studia Warmińskie* 40: 129–140.
- Delong, Marek. 2020. „‘Ruski mir’ jako narzędzie rosyjskiej ekspansji geopolitycznej na terytorium Ukrainy”. *Przegląd Geopolityczny* 33: 50–64.
- Dziemidok-Olszewska, Bożena. 2019. „Pozycja ustrojowa prezydentów Polski i Rosji”. *Wschód Europy. Studia humanistyczno-ekonomiczne* 5(1): 33–50. <http://doi.org/10.17951/we.2019.5.1.33-50>

- Fagan, Geraldine. 2014. *Believing in Russia: Religious Policy After Communism*. Abingdon-on-Thames: Routledge.
- Janz, Denis R. 1998. *World Christianity and Marxism*. New York: Oxford University Press.
- Jędraszczyk, Katarzyna. 2018. „Cerkiew prawosławna na Ukrainie i w Rosji po 2013 r. wobec wyzwań politycznych, konfliktu rosyjsko-ukraińskiego oraz pytań o granice suwerenności”. *Przegląd Zachodni* 1: 191–209.
- Kot-Wojciechowska, Joanna. 2018. „Polityka Władimira Putina a kwestia rosyjskiej tożsamości narodowej”. *Historia a Teoria* 1(7): 213–223. <https://doi.org/10.14746/ht.2018.7.1.14>
- Materski, Wojciech. 2017. *Od cara do „cara”*. *Studium rosyjskiej polityki historycznej*. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
- Matwiejuk, Jarosław. 2016. *Konstytucyjno-ustawowa pozycja związków wyznaniowych w Federacji Rosyjskiej*. Białystok: Wydawnictwo Temida 2.
- Mokry, Włodzimierz. 2016. „Europejski wymiar chrztu św. Włodzimierza”. W *Dziedzictwo Świętego Włodzimierza*. 29–43. Red. Tadeusz Stegner. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Nadskakuła-Kaczmarczyk, Olga. 2017. „‘Zdrajcy narodu’ – elementy gnozy politycznej w procesie demaskacji wroga wewnętrznego w Rosji”. W *Europa swoich, Europa obcych. Stereotypy zderzenia kultur i dyskursy tożsamościowe*. 37–52. Red. Magdalena Żakowska, Agata Dąbrowska, Jakub Parnes. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. <https://doi.org/10.18778/8088-635-3.02>
- Nikiforow, Karen. 2021. „Cerkiew prawosławna i władze radzieckie w obwodzie donieckim w latach 1965–1985”. *Teka Komisji Polsko-Ukraińskich Związków Kulturowych* 6(16): 71–82. <https://doi.org/10.31743/tkpuzk.13408>
- Pełczyński, Grzegorz. 2016. „Kilka uwag na temat specyfiki religijnej Rosji”. *Studia Historica Gedanensia* 7: 201–216. <https://doi.org/10.4467/23916001HG.16.010.6395>
- Pikus, Tadeusz. 1998. „Rosyjski Kościół Prawosławny i Rewolucja Październikowa”. *Warszawskie Studia Teologiczne* 10: 249–269.
- Richters, Katja. 2013. *The Post-Soviet Russian Orthodox Church. Politics, Culture and Greater Russia*. Abingdon-on-Thames: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203115732>
- Sieńko, Natalia. 2018. „The Authority vs. the Orthodox Church – Historical and Contemporary Role of the Russian Orthodox Church as an Actor in the Political System”. *Facta Simonidis* 11: 297–312.
- Sokołowski, Adam. 2016. „Analiza porównawcza wybranych uprawnień prezydentów Polski, Niemiec i Rosji w kontekście bezpieczeństwa”. *Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość* 12: 201–217.
- Stelmach, Andrzej. 2006. „Demokratyzacja Rosji. Aspekt teoretyczny”. W *Demokracja: między ideałem a praktyką, teorią a empirią*. 76–85. Red. Krzysztof Brzechczyn, Jerzy Silski. Poznań: Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa.
- Stępień, Jakub. 2020. „Współczesne modele separacji państwa i Kościoła”. W *Prawo, religia, wyznanie. Na styku normatywizmu i moralności*. 12–32. Red. Patrycja Staniszevska-Pobikrowska. Warszawa: Wydawnictwo Think&Made.
- Strémooukhoff, Dimitri. 1953. „Moscow the Third Rome: Sources of the Doctrine”. *Speculum* 28(1): 84–101. <https://doi.org/10.2307/2847182>
- Swastek, Józef. 1988. „Chryścianizacja Rusi Kijowskiej do czasów księcia Włodzimierza Wielkiego (+1015)”. *Studia Theologica Varsaviensia* 26/2: 81–110.
- Szydywar-Grabowska, Karolina. 2018. „Reżim polityczny Rosji w ujęciu współczesnych teorii politologicznych”. *Colloquium Edukacja – Polityka – Historia. Kwartalnik* 3: 115–128.
- Szyszlak, Tomasz J. 2007. „Wolność religijna w konstytucjach i ustawach państw postradzieckich”. *Studia z Prawa Wyznaniowego* 10: 225–260.


- Tepe, Sultan. Ajar Chekirova. 2022. „Faith in Nations: The Populist Discourse of Erdogan, Modi, and Putin”. *Religions* 13(445): 1–21. <https://doi.org/10.3390/rel13050445>
- Wawrzonek, Michał. 2011. „Koncepcja ‘ruskiego miru’ i jej recepcja na współczesnej Ukrainie”. W *Rozpad ZSRR i jego konsekwencje dla Europy i świata. Cz. 2: Wspólnota Niepodległych Państw*. 175–194. Red. Mieczysław Smoleń, Michał Lubinia. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Zaleśny, Jacek. 2017. „O władzy wykonawczej w Federacji Rosyjskiej”. *Ius Novum* 1: 147–165.

Netografia

- Associated Press. 2013. „Russia Passes Anti-gay-law”. <https://www.theguardian.com/world/2013/jun/30/russia-passes-anti-gay-law> (dostęp: 1.04.2023).
- Grove, Thomas. 2013. „Church Should Have More Control over Russian Life: Putin”. <https://www.reuters.com/article/uk-russia-putin-church/church-should-have-more-control-over-russian-life-putin-idUKBRE91016K20130201> (dostęp: 1.04.2023).
- Hopko, Hanna. 2022. „Cyryl – sługa Putina”. <https://www.rp.pl/publicystyka/art36136411-hanna-hopko-cyryl-sluga-putina> (dostęp: 1.04.2023).
- Kazimierzczuk, Agnieszka. 2022. „Putin podpisał ustawę zakazującą ‘propagowania LGBT, zmiany płci i pedofilii’”. <https://www.rp.pl/polityka/art37554791-putin-podpisał-ustawę-zakazującą-propagowania-lgbt-zmiany-płci-i-pedofilii> (dostęp: 1.04.2023).
- Kottasova, Ivana. 2022. „Putin Signs Expanded Anti-LGBTQ Laws in Russia, in Latest Crackdown on Rights”. <https://edition.cnn.com/2022/12/05/europe/russia-lgbtq-propaganda-law-signed-by-putin-intl/index.html> (dostęp: 1.04.2023).
- Lassin, Jacob. 2022. „The Russian Orthodox Church’s Empire of Media”. <https://canopyforum.org/2022/03/28/the-russian-orthodox-churchs-empire-of-media/> (dostęp: 1.04.2023).
- Rogoża, Jadwiga. „Stary Putin na nowe czasy – program wyborczy rosyjskiego premiera”. <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2012-02-22/stary-putin-na-nowe-czasy-program-wyborczy-rosyjskiego-premiera> (dostęp: 1.04.2023).
- Russia Monitor. 2019. „Krucjata Putina. Nowa broń przeciwko Ukrainie”. <https://warsawinstitute.org/pl/kruczata-putina-nowa-bron-przeciwko-ukrainie/> (dostęp: 1.04.2023).
- Sikora, Piotr. 2022. „Rosyjska Cerkiew w służbie Putina”. <https://www.tygodnikpowszechny.pl/rosyjska-cerkiew-w-sluzbie-putina-171337> (dostęp: 1.04.2023).
- Szostkiewicz, Adam. 2014. „Religijna aktywność prezydenta Rosji”. <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1578063,1,religijna-aktywnosc-prezydenta-rosji.read> (dostęp: 1.04.2023).
- Szoszyn, Ruslan. 2018. „Filaret: każdy biskup w ZSRR współpracował z KGB”. <https://www.rp.pl/swiat/art1571651-filaret-kazdy-biskup-w-zsrr-wspolpracowal-z-kgb> (dostęp: 1.04.2023).
- Terlikowski, Tomasz. 2022. „Putin wykorzystuje prawosławie jako narzędzie usprawiedliwienia agresji na Ukrainę”. <https://wicz.pl/2022/02/22/putin-wykorzystuje-prawoslawie/> (dostęp: 1.04.2023).
- Zygiel, Adam. 2022. „Patriarcha Cyryl wezwał do modlitwy o zdrowie Władimira Putina”. https://www.rmf24.pl/raporty/raport-wojna-z-rosja/news-patriarcha-cyryl-wezwal-do-modlitwy-o-zdrowie-wladimira-puti,nId,6332782#crp_state=1 (dostęp: 1.04.2023).

Akty prawne

- Konstytucja Federacji Rosyjskiej przyjęta w ogólnonarodowym referendum w dniu 12 grudnia 1993 r. <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/rosja.html> (dostęp: 1.04.2023).
- Ustawa federalna Federacji Rosyjskiej „O wolności sumienia i o zjednoczeniach religijnych” z dnia 19 września 1997 r. https://www.icnl.org/research/library/russia_russiafreedomofconsc/ (dostęp: 1.04.2023).

*Andrzej Szmyt** <https://orcid.org/0000-0003-3101-4838>

WYBORY PREZYDENCKIE ZARZĄDZONE NA DZIEŃ 10 MAJA 2020 R. W ŚWIETLE PROJEKTU UCHWAŁY SEJMU RP O POWOŁANIU KOMISJI ŚLEDTCZEJ

Streszczenie. Opracowanie jest poświęcone analizie poselskiego projektu uchwały Sejmu RP o powołaniu komisji śledczej w sprawie wyborów na Prezydenta RP, zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Wybory w tym terminie nie odbyły się. W toku przygotowań do wyborów nastąpiły istotne naruszenia prawa przez organy rządowe. Powstały też wielomilionowe straty. Posłowie opozycji wnieśli projekt uchwały o powołaniu w tej sprawie sejmowej komisji śledczej.

Słowa kluczowe: Prezydent, wybory, komisja śledcza

PRESIDENTIAL ELECTIONS ORDERED FOR 10 MAY 2020 IN THE LIGHT OF THE DRAFT RESOLUTION OF THE SEJM OF REPUBLIC OF POLAND ON THE APPOINTMENT OF A COMMISSION OF INQUIRY

Abstract. The study is devoted to the analysis of the draft resolution of the Sejm of Republic of Poland on the appointment of a commission of inquiry on the elections for President of the Republic of Poland ordered for 10 May 2020. The elections did not take place on this date. There were significant violations of the law by government bodies in the run-up elections. There were also multimillion loses. Therefore, opposition MPs have submitted a draft resolution to set up a Sejm committee of inquiry to revise the matter.

Keywords: President, elections, commission of inquiry

1. W dniu 28 maja 2021 r. grupa posłów Lewicy wniosła do Sejmu RP projekt uchwały „w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r.

* Uniwersytet Gdański, professor emeritus, aszmyt50@wp.pl

z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego”¹. Jako przedstawiciel wnioskodawców wskazany został poseł Tomasz Trela. Mimo upływu długiego już czasu, w dniu 12.07.2023 r. projekt w wykazie sejmowym figuruje nadal bez nadanego numeru druku sejmowego. Jedyna adnotacja o stanie „aktualnym” wskazuje, że w dniu 2 czerwca 2021 r. projekt został skierowany do opinii prawnej Biura Analiz Sejmowych oraz Biura Legislacyjnego Kancelarii Sejmu, a w dniu 7 lipca 2021 r. zwrócono się do przedstawiciela wnioskodawców o odniesienie się do opinii BAS i BL. Taki opis stanu pozwala zakładać, że pod wniesionym projektem podpisała się wymagana liczba co najmniej 46 posłów.

W projekcie uchwały jako jego podstawę wnioskodawcy wskazali art. 111 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.², art. 1 i 2 Ustawy z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej³ oraz art. 136a regulaminu sejmowego⁴. Do wniesionego projektu uchwały posłowie-wnioskodawcy dołączyli pięciostronicowe Uzasadnienie; zgodnie z art. 136a ust. 2 regulaminu Sejmu winno ono wskazywać potrzebę i cel powołania komisji śledczej. Jak już wspomnieliśmy, wniesiony projekt – zgodnie z decyzją Prezydium Sejmu – Szef Kancelarii Sejmu skierował w celu sporządzenia opinii. Ponieważ decyzja Sejmu RP o potrzebie lub braku potrzeby powołania proponowanej komisji śledczej jest ściśle uznaniowa i o politycznym charakterze, przeto opinie mają mieć w założeniu tylko charakter prawniczy i nie dotyczą w praktyce politycznego wymiaru sprawy.

2. Jak wyżej wspomniano, posłowie-wnioskodawcy załączyli Uzasadnienie, odnoszące się także do „faktycznych” motywów propozycji. W Uzasadnieniu stwierdzono, że po czynnościach przeprowadzonych przez Najwyższą Izbę Kontroli oraz skierowanych w wyniku kontroli zawiadomień do Prokuratury i członków Rady Ministrów, Sejm powinien – w ocenie projektodawców – „wykorzystać swoje uprawnienia kontrolne w celu dokładnego zbadania nieprawidłowości i zaniechań w tym zakresie”. Projektodawcy bardzo obszernie odwołali się do konkretnych ustaleń NIK, wskazując, że:

Decyzje z 16 kwietnia 2020 r. – polecające Poczcie Polskiej S.A. i Polskiej Wytwórni Papierów Wartościowych S.A. podjęcie realizacji działań, których istota zmierzała do przygotowania i przeprowadzenia wyborów Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w 2020 r., w trybie korespondencyjnym – zostały sporządzone w oparciu o projekty przygotowane w Ministerstwie Aktywów Państwowych i będące przedmiotem prac w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, a następnie przedstawione do podpisu Prezesa Rady Ministrów przez Szefa KPRM, mimo że:

¹ Sygn. EW-021–203/21. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWE UCH&NrKadencji=9&Kol=D&Typ=UCH> (dostęp: 12.07.2023). Przedmiotowe wybory wyznaczone zostały na dzień 10 maja 2020 r. postanowieniem Marszałek Sejmu RP z dnia 5 lutego 2020 r. (Dz.U. poz. 184); w terminie wyznaczonym wybory prezydenckie nie odbyły się.

² Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483 ze zm., dalej: Konstytucja RP.

³ T.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1024, dalej: ustawa o sejmowej komisji śledczej.

⁴ T.j. M.P. z 2021 r. poz. 483.

- w świetle obowiązujących (w dniu ich wydania) przepisów Kodeksu wyborczego, czynności organizacyjne celem przeprowadzenia wyborów Prezydenta RP były zastrzeżone do kompetencji PKW, urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych;
- opinie Departamentu Prawnego KPRM oraz PG RP wyrażały istotne wątpliwości co do podstawy prawnej do wydania tych decyzji;
- w KPRM nie posiadano analizy/oszacowania kosztów realizacji przez PP S.A. oraz przez PWPW S.A. poleceń wskazanych odpowiednio w decyzji BPRM.4820.2.3.2020 i decyzji BPRM.4820.2.4.2020, choć ich wykonanie łączyło się z poniesieniem wydatków z budżetu państwa.

Posłowie-wnioskodawcy w Uzasadnieniu wskazali również, przywołując ustalenia NIK, że:

Decyzje z 16 kwietnia 2020 r. zostały wydane w oparciu o art. 22 ust. 2 w związku z ust. 2a i 3 ustawy antycovidowej oraz w związku z art. 104 Kpa. Przepisy te stanowiły formalną podstawę do wydania przedmiotowych decyzji, jednak we wskazanej dacie nie istniała żadna norma rangi ustawowej, która upoważniała do wydania poleceń o wskazanej w nich treści, *de facto* wyłączających stosowanie norm Kodeksu wyborczego. Zgodnie z konstytucyjną zasadą praworządności i hierarchią źródeł prawa, wyłączenie ustawowych kompetencji zastrzeżonych dla określonych organów (w przypadku organów wyborczych PKW, urzędników wyborczych oraz komisji wyborczych) mogło bowiem nastąpić wyłącznie na mocy ustawy, nie zaś decyzją administracyjną. Przepisy ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów, umożliwiające przeprowadzenie wyborów Prezydenta RP w trybie korespondencyjnym weszły w życie z dniem 9 maja 2020 r. Tak więc w okresie od 16 kwietnia 2020 r. do 9 maja 2020 r. brak było podstawy prawnej do wydania decyzji polecających przeprowadzenie powszechnych wyborów w trybie korespondencyjnym.

Wnioskodawcy podnieśli dalej, że po wydaniu decyzji z 16 kwietnia 2020 r.:

w KPRM nie monitorowano realizacji tych decyzji, co w ocenie NIK było działaniem nierzetelnym. Tymczasem ustalenia kontroli wykazały, że Minister Spraw Wewnętrznych oraz Minister Aktywów Państwowych nie wywiązali się z poleceń wskazanych odpowiednio w decyzji BPRM.4820.2.4.2020 i decyzji BPRM.4820.2.3.2020. Wbrew wyraźnym obowiązkom wskazanym w tych decyzjach: Minister SWiA nie zawarł z PWPW S.A. umowy na wydrukowanie odpowiedniej liczby pakietów wyborczych, niezbędnych do przeprowadzenia głosowania korespondencyjnego w wyborach Prezydenta RP. (...) Minister AP nie zawarł zaś z PP S.A. umowy określającej niezbędne czynności zmierzające do przygotowania i przeprowadzania wyborów Prezydenta RP w 2020 r., w trybie korespondencyjnym (w szczególności w zakresie przygotowania struktury organizacyjnej, zapewnienia niezbędnej infrastruktury oraz pozyskania koniecznych zasobów materiałowych, kadrowych).

Wnioskodawcy zauważyli ponadto, że – przywołując NIK:

w trakcie konsultacji prowadzonych w związku z przygotowaniem projektów sześciu rozporządzeń wykonawczych do ustawy o szczególnych zasadach przeprowadzania wyborów MAP faktycznie zaakceptowało opracowane – we współpracy z PWPW S.A. – wzory dokumentów stanowiących pakiet wyborczy, mimo że proces legislacyjny dotyczący rozporządzenia, które miało określić ich wygląd, nie został jeszcze zakończony. Zdaniem NIK, akceptacja do druku projektów kart wyborczych w konsultacji z PWPW S.A. nie miała podstawy prawnej i była działaniem nierzetelnym, gdyż nie uwzględniała m.in. ryzyka zmiany ich kształtu w trakcie

trwającego procesu legislacyjnego, co spowodowałoby niemożność wykorzystania już wydrukowanych pakietów wyborczych i konieczność druku nowych.

Odwołując się nadal do ustaleń NIK, posłowie-wnioskodawcy wskazali *in fine* Uzasadnienia co do meritum, że „działania podjęte przez kontrolowane podmioty (organy państwa oraz Spółki), bazując na prawnie wadliwych decyzjach z 16 kwietnia 2020 r., skutkowały niegospodarnym wydatkowaniem ze Skarbu Państwa kwoty 56 450 406,16 zł oraz powstaniem szkody finansowej w PP S.A. i PWPW S.A.” Do swego Uzasadnienia projektu uchwały wnioskodawcy dołączyli – zgodnie z oświadczeniem – pełną informację pokontrolną NIK pt. „Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego”⁵. Podkreślili, że przedstawione wydarzenia uzasadniają przedłożenie projektu uchwały o powołaniu komisji śledczej.

3. Poza przesłankami co do „faktów” projekt uchwały musi spełniać także przesłanki normatywne, wynikające z Konstytucji RP i ustawy o sejmowej komisji śledczej, skonkretyzowane w orzecznictwie i rozwijane w praktyce parlamentarnej. W interesującym nas zakresie Konstytucja RP przewiduje w art. 111 ust. 1 i 2, że Sejm może powołać komisję śledczą „do zbadania określonej sprawy”, a tryb działania komisji określa ustawa; w tym zakresie obowiązuje dziś ustawa o sejmowej komisji śledczej, odsyłająca też do regulaminu Sejmu. Istotne znaczenie dla problematyki komisji śledczych ma również bogate orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (TK)⁶ i praktyka sejmowa. Ponieważ na ich tle należy oceniać konkretny projekt uchwały o powołaniu komisji śledczej, celowe jest zreasumowanie normatywnego wzorca.

Jak wspomnieliśmy, bezpośrednio z art. 111 Konstytucji RP wynika dopuszczalność powołania komisji śledczej do „zbadania określonej sprawy”, a treść tę powtarza art. 1 ust. 1 ustawy o sejmowej komisji śledczej; każde z trzech słów tego fragmentu przepisu ma swe normatywne znaczenie. Reasumując w tym zakresie orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, należy stwierdzić, że „sprawa” powinna:

- 1) dotyczyć działalności organów i instytucji publicznych poddanych konstytucyjnie i ustawowo kontroli sejmowej (zob. art. 95 ust. 2 Konstytucji RP),
- 2) odnosić się do pewnych faktów lub twierdzeń dotyczących danej okoliczności,
- 3) istnieć „obiektywnie”,

⁵ Wydawnictwo Departamentu Administracji Publicznej NIK, Nr ewid. 79/2021/D/20/502/KAP (KAP.430.015.2021), zatw. przez Prezesa NIK w dniu 23 kwietnia 2021 r.

⁶ W szczególności wyrok TK z dnia 26 listopada 2008 r., U 1/08, OTK-A 2008, nr 9, poz. 160; wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 8/98, OTK 1999, nr 3, poz. 41; wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 109.

4) być „określona”, tzn. stanowić zbiór okoliczności wyodrębnionych, a także sprecyzowany i zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych do stawienia się przed komisją lub przedstawienia żądanych materiałów i informacji,

5) być określona przez cel, który ma zostać zrealizowany w trakcie śledztwa sejmowego (tak w sprawie U 1/08).

Wymóg „obiektywnego” istnienia sprawy mającej podlegać zbadaniu przez Trybunał Konstytucyjny postrzegał (jak w sprawie U 4/06) jako przesłankę (fakty, twierdzenia), która musi się uzewnętrznić już na etapie poprzedzającym uchwałę sejmową; bez „wcześniejszej” identyfikacji i indywidualizacji problemu prawnego nie ma potrzeby śledztwa sejmowego, a nieskonkretyzowane podstawy (np. tylko „przekonania” społeczne) nie są podstawą dla jego uruchomienia.

Trybunał Konstytucyjny w swej linii orzeczniczej długo podkreślał konieczność wyraźnego określenia nie tylko zakresu działania komisji śledczej, ale też jednoznacznie wyraźnego określenia „sprawy” mającej podlegać zbadaniu: chodzi tu o wymóg takiego sposobu sformułowania zakresu podmiotowego, który jednocześnie precyzyjnie wyznaczałby „granice” sprawy powierzonej komisji śledczej (zob. U 4/06). Jednakże od sprawy U 1/08 Trybunał zmodyfikował swoje stanowisko, zwłaszcza co do sposobu rozumienia „określonej” sprawy, widocznie rozluźniając związek między wskazanymi pojęciami. Oznacza to liberalizację rygoryzmu wymogów, a „określona” sprawa może oznaczać więc „zbiór” okoliczności stanowiących przedmiot zainteresowania Sejmu. W każdym jednak razie „identyfikacja” podmiotów oraz przedmiotu, którymi ma się zajmować komisja, jest warunkiem koniecznym precyzyjnego ustalenia problemów, które komisja ma podjąć (U 4/06, U 1/08). Kluczem jest tu jasne ustalenie granic sprawy, wynikających z zakresu działania komisji.

W świetle takich standardów należy postrzegać każdy projekt uchwały o powołaniu komisji śledczej. Biorąc czysto deklaratywnie – w świetle Uzasadnienia projektu – wnioskodawcy byli świadomi warunków wynikających ze standardów przyjmowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a osobą kwestią jest, czy udało im się w pełni powyższe warunki spełnić.

4. Projekt uchwały z dnia 28 maja 2021 r. ukształtowany jest w sposób dość typowy dla tego rodzaju aktów. Zgodnie z przyjmowaną praktyką, na strukturę techniczno-legislacyjną uchwały o powołaniu komisji śledczej składają się – w części artykułowanej aktu – cztery jednostki redakcyjne: art. 1 – powołujący („kreujący”) komisję śledczą o określonej nazwie, art. 2 – wyznaczający „zakres działania” komisji, art. 3 – określający liczbę członków komisji i art. 4 – regulujący termin wejścia w życie uchwały (tradycyjnie – z dniem podjęcia uchwały). Część artykułowana projektu uchwały poprzedzona jest tytułem aktu oraz przytoczeniem podstaw prawnych uchwały.

Poniekąd też „tradycyjnie” – w praktyce sejmowej – wnioskodawcy nie zamieszczają w projekcie przepisu, który określałby termin złożenia sprawozdania. Dodajmy, że taki przepis nie jest obligatoryjny, ale ustawa o komisji śledczej (art. 2 ust. 3) go dopuszcza. Wymiar czasowy jest istotny o tyle, że Trybunał Konstytucyjny (U 4/06, U 1/08) podkreślił, iż powierzenie komisji określonej sprawy musi zakładać rzeczywistą możliwość realizacji jej zbadania w czasie pozostającym do dyspozycji; gdy uchwała nie określa wspomnianego terminu, komisja „ma czas” aż do końca kadencji, przy czym Sejm zawsze ma możliwość zmiany swej uchwały w zakresie terminu prac komisji – zarówno wtedy, gdy Sejm pierwotnie terminu nie określa, jak i wtedy, gdy chodzi o skrócenie lub wydłużenie wcześniej określonego terminu. Omawiany projekt nie zakłada zakreślenia komisji śledczej konkretnego terminu zakończenia prac. Wypada jednak przypomnieć, że art. 20 ustawy o komisji śledczej częściowo – w wąskim jednak zakresie – dopuszcza przełamanie zasady dyskontynuacji prac, co jest istotne, gdy proponowany do zbadania zakres sprawy jest dość rozbudowany.

Wniesiony projekt z dnia 28 maja 2021 r. ma swą indywidualną strukturę i treść. W odniesieniu do tytułu uchwały wnioskodawcy przyjęli, że jest ona „w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występujących zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego”. W związku z art. 1 projektu wydaje się, że proponowany tytuł uchwały zawiera w sobie jednocześnie nazwę konkretnie powoływanej komisji. W nawiązaniu do tytułu projektu uchwały i proponowanej nazwy powoływanej komisji śledczej należy przypomnieć stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (U 4/06 i U 1/08), zgodnie z którym przyjmowane każdorazowo ich brzmienie nie może służyć bezpośrednio do „rekonstrukcji sprawy”, którą komisja ma zbadać, ale może ono jedynie co najwyżej stanowić wskazówkę interpretacyjną dla tych artykułowanych przepisów uchwały sejmowej, które wprost regulują „zakres działania” komisji. Proces interpretacji w żadnym jednak razie nie może prowadzić do ustalenia istotnie zmienionego (zwłaszcza poszerzonego) zakresu działania komisji. Tak więc tytuł uchwały ma znaczenie głównie identyfikacyjne, dopiero zaś art. 1 uchwały komisję kreuje i nadaje jej określoną nazwę. Te aspekty uwypuklają istotne znaczenie właściwej regulacji treści z dalszych przepisów projektu, czyli znaczenie samoistne „wyznaczenia” zakresu działania komisji śledczej, z którymi tytuł uchwały i nazwa komisji pozostają jedynie w funkcjonalnym związku.

Przepisy art. 1 projektu wymagają dwóch uwag. Projekt stanowi tu, że:

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej powołuje Komisję Śledczą w celu zbadania (...) zwaną dalej „Komisją”. Po pierwsze – określenie „powołuje” wyraźnie nadaje temu przepisowi charakter kreacyjny („tworzący” komisję śledczą). Po drugie – strona redakcyjna przepisu wskazuje, że jego pierwsza część (do słów „zwaną dalej Komisją”) wyznacza nazwę tej konkretnej

komisji w tytule uchwały. Przyjęta w art. 1 konstrukcja odpowiada wskazanym w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego założeniom, dotyczącym sposobu formułowania przepisu „kreującego” sejmową komisję śledczą.

W art. 2 projektu wnioskodawcy sformułowali zakres działania proponowanej komisji śledczej. Zgodnie z brzmieniem przepisu: „Do zakresu działania Komisji należy zbadanie i ocena prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego, w szczególności w odniesieniu do działań, zaniedbań i zaniechań następujących organów i instytucji publicznych: 1) Prezesa Rady Ministrów; 2) Członków Rady Ministrów, w tym w szczególności: a) ministra właściwego do spraw aktywów państwowych, b) ministra właściwego do spraw administracji i spraw wewnętrznych oraz podległych im funkcjonariuszy publicznych.

Brzmienie zaproponowanego przepisu nie nastrocza trudności interpretacyjnych, choć co do meritum rodzi jedno – ale zasadnicze – zastrzeżenie; do jego analizy wrócimy osobno.

Treść art. 3 projektu nie budzi wątpliwości natury formalnej, zakładając powołanie Komisji w składzie 9 osób. Zgodnie bowiem z art. 2 ustawy o sejmowej komisji śledczej w skład komisji może wchodzić do 11 członków. Co jednak ważne, przepis art. 2 ust. 2 tej ustawy zastrzega, że „skład komisji powinien odzwierciedlać reprezentację w Sejmie klubów i kół poselskich mających swoich przedstawicieli w Konwencji Seniorów, odpowiednio do jej liczebności”. To, jaki konkretnie skład liczbowy Komisji odpowiadałby powyższemu nakazowi ustawowemu w jak najpełniejszym stopniu, wymaga każdorazowo obliczeń matematycznych, u których podstaw faktycznych musi leżeć układ polityczny sceny sejmowej w danym momencie powoływania Komisji⁷. Jako wartość przeciwna do reprezentatywności komisji jawi się tu kwestia organizacyjnej sprawności takiego organu, co było przesłanką ustawowego uregulowania górnego pułapu liczebności komisji śledczej. Ponadto należy pamiętać, że osobną uchwałą Sejm decyduje o obsadzie personalnej komisji.

Treść art. 4 projektu przewiduje, że „uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia”, co nie budzi zastrzeżeń natury formalnej. Odpowiada to standardom w odniesieniu do uchwał sejmowych, zwłaszcza dotyczących powoływania komisji śledczych. Należy przy tym jednak pamiętać, że ewentualne uwarunkowania temporalne Sejm może uwzględniać, decydując *de facto* o dacie wyboru składu personalnego komisji śledczej.

5. Wracając, zgodnie z zapowiedzią, do brzmienia art. 2 projektu uchwały o powołaniu komisji śledczej, należy szczególnie podkreślić, że działalność takiej komisji musi być zgodna z konstytucyjnymi zasadami wyznaczającymi

⁷ Osobną kwestią do interpretacji jest to, czy dana „relacja” musi być utrzymana w całym toku funkcjonowania komisji, szerzej zob. Odrowąż-Sypniewski, Stębelski 2008, 9 i n.

granice kontroli parlamentarnej. Zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego (K 8/99) komisje śledcze – jako forma kontroli parlamentarnej – mogą badać wyłącznie działalność podmiotów wyraźnie (przez Konstytucję oraz ustawy) objętych kontrolą Sejmu. Poza zakresem działania komisji pozostaje natomiast działalność wszelkich podmiotów nieobjętych zakresem kontroli sejmowej, a w szczególności podmiotów prywatnych, które nie wykonują żadnych zadań z zakresu administracji publicznej ani nie korzystają z pomocy państwa. W przywołanym wyroku Trybunał Konstytucyjny związał zakres kontroli komisji śledczej z brzmieniem art. 95 ust. 2 Konstytucji RP. W wyroku U 4/06 Trybunał wprost i wyraźnie podkreślił znaczenie okoliczności, by kontrolowany organ należał do „systemu organizacyjnego” Rady Ministrów. Gdyby nawet organ wykonywał zadania z zakresu administracji publicznej, ale w ramach publicznej administracji pozarządowej, to nie mógłby podlegać kontroli sejmowej, o której mowa w art. 95 ust. 2 Konstytucji RP (Czarny 2006, 116–125; Odrowąż-Sypniewski 2006, 110 i n.).

Zupełnie zasadnicze znaczenie ma więc nawiązanie do art. 95 ust. 2 Konstytucji RP, czyli do dopuszczalnych granic podmiotowych kontroli sejmowej, w tym za pośrednictwem komisji sejmowej. Na tym tle szczególnie istotnym zarzutem wobec przedłożonego projektu uchwały jest właśnie przekroczenie granic podmiotowych takiego zakresu, zwłaszcza z uwzględnieniem trwałej linii orzeczniczej w tej materii ze strony Trybunału Konstytucyjnego. W świetle tego stanowiska działalność komisji śledczej musi być zgodna z normami i zasadami konstytucyjnymi, które wyznaczają granice kontroli ze strony Sejmu, zawartymi w art. 95 ust. 2 ustawy zasadniczej. Konstytucyjny przepis stanowi tu, że Sejm sprawuje kontrolę nad działalnością Rady Ministrów w zakresie określonym przepisami Konstytucji RP i ustaw. Innymi słowy, „sprawą” badaną przez komisję śledczą mogą być działania i zaniechania organów tworzących system organizacyjny podległy Radzie Ministrów, co do zasady zaś – poza zakresem działania komisji śledczej pozostają podmioty „prywatne”. Działalność „osób prywatnych” komisja śledcza może badać – zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego – jedynie w takim zakresie, w jakim wykonują one zadania z zakresu administracji publicznej lub korzystają z pomocy państwa. Z punktu widzenia „dopuszczalnego” podmiotowo zakresu kontroli sejmowej projekt wniesionej uchwały co do zasady nie budzi więc wątpliwości tylko w zakresie, w jakim kontrolą komisji śledczej mają być objęte – wymienione w nim – organy tworzące rządowy system administracji publicznej.

W przywołanym brzmieniu art. 2 projektu uchwały zwracają uwagę – dla celów interpretacyjnych – takie zawarte w nim pojęcia i zwroty, jak „organy i instytucje publiczne” (związane z przygotowaniem wyborów) oraz dwukrotnie użyte „w szczególności”. Przywołane już wcześniej brzmienie dosłowne projektowanego przepisu jednoznacznie wskazuje, że zakres działania komisji śledczej będzie wykraczał poza rządowy system organizacyjny. Przepis sformułowano

tak, że jest on otwarty także na inne organy i instytucje publiczne spoza systemu podległego Radzie Ministrów. Poprzez pierwsze użycie określenia „w szczególności” wymienieni w przepisie Prezes Rady Ministrów oraz członkowie Rady Ministrów stają się jedynie przykładowo wymienionymi podmiotami z kręgu szerszego – organów i instytucji publicznych. Użytym w przepisie kryterium kwalifikującym staje się nie system rządowy, ale związek jakichkolwiek podmiotów z przygotowaniem wyborów. Tak zakreślone granice nie odpowiadają konstytucyjnym standardom, wyeksplikowanym przez Trybunał Konstytucyjny. Drugie natomiast – w tym przepisie – użycie określenia „w szczególności” nie budzi analogicznych zastrzeżeń, jako że tu egzemplifikacja w postaci wymienionych ministrów (do spraw aktywów państwowych oraz do spraw administracji i spraw wewnętrznych) mieści się w kręgu członków Rady Ministrów. Kontynuując kwestionowany wątek, można więc zasygnalizować, że proponowany w projekcie uchwały zakres działania komisji śledczej obejmowałby np. Państwową Komisję Wyborczą i Krajowe Biuro Wyborcze, czyli podmioty związane z przygotowaniem wyborów prezydenckich, ale nienależące do rządowego systemu organizacyjnego i tym samym niepoddane ustawowo kontroli sejmowej, o jakiej mowa w art. 95 ust. 2 Konstytucji RP. Nie ulega jednak wątpliwości, że podniesiona niezgodność jest łatwa do usunięcia w toku ewentualnych prac sejmowych nad projektem, co spowoduje w efekcie ograniczenie zakresu działania komisji do organów podległych Radzie Ministrów.

Jako zwieńczenie powyższych uwag dodajmy, że konieczność określenia w uchwale sejmowej granic sprawy badanej przez komisję śledczą wiąże się z jednoznacznym brzmieniem art. 111 ust. 1 Konstytucji RP, w którym ustrojodawca przesądził, iż przedmiotem badań komisji śledczej ma być określona sprawa. Trybunał Konstytucyjny wskazał zaś na rozumienie określoności sprawy jako zbioru okoliczności stanowiących przedmiot zainteresowania Sejmu, ale oznaczony w uchwale o powołaniu komisji śledczej. Chodzi więc o to, by przedmiot działania komisji był wyodrębniony, sprecyzowany i zrozumiały dla wszystkich potencjalnych podmiotów zobowiązanych w określonej formie uczestniczyć w postępowaniu przed komisją śledczą. Tylko wówczas bowiem komisja może należycie ustalić stan rzeczy w danej sprawie, to zaś stanowi warunek poprawnego zrealizowania zadania postawionego przed komisją. W konkretnym przypadku analizowanego projektu uchwały można przyjąć, że działania związane z przygotowaniem wyborów prezydenckich w 2020 r. tworzą zamknięty, łatwy do wyodrębnienia zbiór czynności prawnych, co pozwala uznać, że wymóg określoności sprawy badanej w śledztwie sejmowej został spełniony.

6. Jak wcześniej wspominaliśmy, regulamin sejmowy w art. 136a pkt 1 wymaga, by Uzasadnienie projektu uchwały w sprawie powołania komisji śledczej wskazywało potrzebę i cel powołania komisji. Również Trybunał Konstytucyjny (U 4/06) stwierdził, że:

podjęcie jakichkolwiek działań śledczych poprzedzone musi być ustaleniem celu, którego realizacji działania te mają służyć. Identyfikacja podmiotów oraz przedmiotu, którymi ma się zajmować komisja śledcza, jest warunkiem *sine qua non* precyzyjnego ustalenia problemów, które komisja ma rozwiązać, bądź podjąć dla stwierdzenia potrzeby ich rozwiązania.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego (U 1/08) dopuszczalne jest określenie w uchwale – w odrębnych jednostkach – „celu” działania komisji oraz jej „zakresu działania”. Nakaz wskazania celu działania komisji nie jest tożsamy z obowiązkiem wyodrębnienia – w strukturze wewnętrznej uchwały – jednostki redakcyjnej, która określałaby samodzielnie cel działania komisji. Można tu zauważyć, że w dominującej praktyce sejmowej posłowie-wnioskodawcy nie przedstawiają celu działalności planowanej komisji w formie osobnego przepisu, usytuowanego w projekcie obok przepisu o zakresie działania komisji. Taką też formę ma analizowany projekt z dnia 28 maja 2021 r. Projekt spełnia jednak wymóg określenia celu działania komisji śledczej, ponieważ i w tytule uchwały, i w jej art. 1 posłowie-wnioskodawcy wyeksplikowali cel działania komisji („do zbadania...”) jako „zbadania prawidłowości i legalności działań oraz występowania zaniedbań i zaniechań organów i instytucji publicznych w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na 10 maja 2020 r.”.

7. Wniesiony projekt uchwały wymaga oceny spełnienia dalszych kryteriów, sformułowanych jako wymogi normatywne w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, mianowicie pewności i obiektywności istnienia sprawy mającej podlegać zbadaniu przez komisję śledczą. Jak stwierdził Trybunał w wyroku U 1/08, konieczne jest spełnienie wymogu, by sprawa „odnosiła się do pewnych faktów lub twierdzeń dotyczących danych okoliczności”. Projekt uchwały powinien więc formułować stwierdzenie, które winno być zweryfikowane w toku śledztwa. W analizowanym projekcie uchwały jako swoisty zarzut (hipoteza) występuje wyrażone założenie (przyzupuszczenie), że organy i instytucje publiczne odpowiadające za przygotowanie wyborów powszechnych na Prezydenta RP – zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. – z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego dopuściły się działań nieprawidłowych i nielegalnych, w tym zaniedbań i zaniechań. Skoro taką hipotezę badawczą dla śledztwa sejmowego daje się jasno zrekonstruować na podstawie treści proponowanej uchwały, zasadna będzie ocena, że w omawianym wypadku projekt spełnia konieczny wymóg pewności sprawy.

Jak wcześniej sygnalizowaliśmy, Trybunał Konstytucyjny (U 4/06) postrzega wymóg „obiektywnego” istnienia sprawy – mającej podlegać zbadaniu – jako przesłankę (fakty, twierdzenia dotyczące danych okoliczności), która musi się uewnętrznić już na etapie poprzedzającym uchwałę sejmową o powołaniu komisji śledczej. Zdaniem TK bez wcześniejszej identyfikacji (indywidualizacji) problemu nie ma potrzeby śledztwa sejmowego. Istnienie sprawy wymagającej zbadania – jako przesłanka utworzenia komisji śledczej – musi więc być „zobiektywizowane; nieskonkretyzowane podstawy (np. tylko «przekonania» społeczne) nie są podstawą dla uruchomienia tak szczególnej formy (trybu kontrolno-śledczego). Jeśli nie ma tak rozumianej identyfikacji i indywidualizacji problemu prawnego, to nie istnieje sprawa w rozumieniu art. 111 Konstytucji” (U 4/06).

W omawianym przypadku śledztwo sejmowe ma objąć zbadanie prawidłowości i legalności działania organów i instytucji publicznych odpowiedzialnych za przygotowanie wyborów prezydenckich zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. Posłowie-wnioskodawcy u podstaw swojej argumentacji mają nie pogłoski, ale ustalenia Najwyższej Izby Kontroli, zawarte w załączonej do Uzasadnienia informacji o wynikach kontroli – w dokumencie pt. „Działania wybranych podmiotów w związku z przygotowaniem wyborów powszechnych na Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej zarządzonych na dzień 10 maja 2020 r. z wykorzystaniem głosowania korespondencyjnego”, jak również pogląd wyrażony przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku dotyczącym sprawy o sygnaturze akt VII SA/Wa 992/20, w którym to wyroku Sąd stwierdził rażące naruszenie przez Prezesa Rady Ministrów wskazanych w wyroku przepisów Konstytucji RP, Kodeksu wyborczego, Kodeksu postępowania administracyjnego, ustawy o Radzie Ministrów i ustawy z 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych. Wymóg obiektywizacji sprawy, w podanym wyżej rozumieniu, został więc również spełniony.

W konkluzji powyższych uwag można stwierdzić, że jedyny poważny zarzut, jaki można postawić wniesionemu projektowi uchwały z dnia 28 maja 2021 r. w sprawie powołania przedmiotowej Komisji Śledczej, dotyczy art. 2 projektu w odniesieniu do zakresu działania Komisji wykraczającego poza dopuszczalne konstytucyjne granice podmiotowe kontroli sejmowej, wyznaczone przez art. 111 ust. 1 w zw. z art. 95 ust. 2 Konstytucji RP⁸.

⁸ Problematyka sejmowych komisji śledczych ma bogatą literaturę przedmiotu, co skłania do odesłania – w tym zakresie – jedynie do opracowań własnego autorstwa, zob. Szmyt (2004, 241–259; 2008a, 47–61; 2008b, 128–215; 2008c, 179–184; 2009, 63–71; 2014, 322–328; 2015, 175–188; 2016a, 88–92; 2016b, 590–609; 2018a, 771–782; 2018b, 829–834; 2018c, 487–502).

BIBLIOGRAFIA

- Czarny, Piotr. 2006. „Glosa do wyroku TK z dnia 22 września 2006 r. (sygn. akt U 4/06)”. *Przegląd Sejmowy* 4: 116–125.
- Odrowąż-Sypniewski, Wojciech. 2006. „Komisja śledcza jako forma kontroli sejmowej w świetle ustaleń Trybunału Konstytucyjnego”. *Przegląd Sejmowy* 3: 95–125.
- Odrowąż-Sypniewski, Wojciech. Marcin Stębel. 2008. „Kwestia ustalenia składu sejmowej komisji śledczej oraz aktualnego parytetu przysługującego poszczególnym klubom parlamentarnym”. *Zeszyty Prawnicze BAS* 1: 9–25.
- Szmyt, Andrzej. 2004. „Z problematyki sejmowej komisji śledczej”. W *Miscellanea konstytucyjnoprawne*. 241–259. Red. Andrzej Szmyt. Sopot: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Szmyt, Andrzej. 2008a. „Z bieżących doświadczeń powoływania i funkcjonowania sejmowych komisji śledczych”. W *Zagadnienia prawa karnego*. 47–61. Red. Jarosław Warylewski. Sopot: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Szmyt, Andrzej. 2008b. *Elementy praktyki sejmowej pod rządami Konstytucji RP (1997–2007)*. Gdańsk: Wydawnictwo Gdańskiej Wyższej Szkoły Administracji.
- Szmyt, Andrzej. 2008c. „W sprawie projektu uchwały o powołaniu komisji śledczej do zbadania zarzutu nielegalnego wywierania wpływu na funkcjonariuszy państwowych”. *Przegląd Sejmowy* 3: 179–184.
- Szmyt, Andrzej. 2009. „Opinia prawna o projektach uchwał Sejmu w sprawie powołania komisji śledczej”. *Zeszyty Prawnicze BAS* 3–4: 63–71.
- Szmyt, Andrzej. 2014. „O poselskim projekcie uchwały Sejmu w sprawie powołania komisji śledczej”. W *Konstytucja. Rząd. Parlament*. 322–328. Red. Piotr Radziejewicz, Jan Wawrzyniak. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Szmyt, Andrzej. 2015. „O poselskim projekcie uchwały Sejmu z dnia 10 stycznia 2014 r. w sprawie powołania komisji śledczej (tzw. kazus Macierewicza)”. W *Ewolucja władzy wykonawczej w krajach Europy Środkowej i Wschodniej w okresie transformacji ustrojowej 1989–2014*. 175–188. Red. Mariusz Paździor, Bogumił Szmulik. Lublin: Innovatio Press Wydawnictwo Naukowe Wyższej Szkoły Ekonomii i Innowacji.
- Szmyt, Andrzej. 2016a. „Komisja śledcza”. W *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*. 88–92. Red. Andrzej Szmyt. Warszawa: C.H. Beck.
- Szmyt, Andrzej. 2016b. „Komisja śledcza. Komentarz (do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 22 września 2006 r., U 4/06)”. W *Na straży państwa prawa. Trzydzieści lat orzecnictwa Trybunału Konstytucyjnego*. 590–609. Red. Leszek Garlicki, Marta Derlatka, Marcin Wiącek. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szmyt, Andrzej. 2018a. „Jeszcze w sprawie prób powołania komisji śledczej w związku z działalnością Spółdzielczych Kas Oszczędnościowo-Kredytowych (uwagi na tle projektu uchwały z dnia 13 czerwca 2017 r.)”. W *Potentia non est nisi da bonum. Księga Jubileuszowa dedykowana Profesorowi Zbigniewowi Witkowskiemu*. Red. Maciej Serwaniec, Agnieszka Bień-Kacała, Aleksandra Kustra-Rogatka. 771–782. Toruń: Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”.
- Szmyt, Andrzej. 2018b. „O poselskim projekcie uchwały Sejmu w sprawie powołania Komisji Śledczej do zbadania działań podejmowanych przez organy administracji rządowej, dotyczących procesu zakupu wielozadaniowego śmigłowca dla Sił Zbrojnych RP”. W *Z historii ustroju i konstytucjonalizmu Polski*. 829–834. Red. Dariusz Makiła. Warszawa: Wydawnictwo Akademii Ekonomiczno-Humanistycznej.
- Szmyt, Andrzej. 2018c. „Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo-Kredytowe jako sprawa dla sejmowej komisji śledczej w świetle dwóch poselskich projektów uchwał z 2016 r.” W *Współczesne problemy prawa prywatnego*. 487–502. Red. Ewa Bagińska. Sopot: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.

Akty prawne

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

Ustawa z dnia 21 stycznia 1999 r. o sejmowej komisji śledczej (t.j. Dz.U. z 2016 r. poz. 1024).

Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. M.P. z 2021 r. poz. 483).

Orzecnictwo

Wyrok TK z dnia 14 kwietnia 1999 r., K 8/98, OTK 1999, nr 3, poz. 41.

Wyrok TK z dnia 22 września 2006 r., U 4/06, OTK-A 2006, nr 8, poz. 109.

Wyrok TK z dnia 26 listopada 2008 r., U 1/08, OTK-A 2008, nr 9, poz. 160.

<https://doi.org/10.18778/0208-6069.104.15>



*Zbigniew Witkowski**

 <https://orcid.org/0000-0003-3220-2697>

*Katarzyna Jachimowicz***

 <https://orcid.org/0000-0002-0685-1661>

ZASTĘPSTWO PREZYDENTA REPUBLIKI WŁOSKIEJ W SPRAWOWANIU URZĘDU W ŚWIETLE REGULACJI KONSTYTUCYJNEJ I PRAKTYKI USTROJOWEJ

Streszczenie. Autorzy analizują problem zastępstwa Prezydenta Republiki Włoskiej. Kwestia ta została bardzo lakonicznie uregulowana w przepisach Konstytucji Włoch, co spowodowało powstanie istotnych wątpliwości interpretacyjnych. Wiele problemów stworzyło przede wszystkim doprecyzowanie pojęcia „trwałej przeszkody”, o której mowa w konstytucyjnych przepisach, a także określenie procedury zadeklarowania jej zaistnienia. Niejasna jest również pozycja ustrojowa oraz zakres uprawnień Przewodniczącego Senatu sprawującego funkcję zastępcy głowy państwa. Autorzy stoją jednak na stanowisku, że doktryna włoskiego prawa konstytucyjnego i praktyka ustrojowa całkiem dobrze i wyczerpująco z tymi problemami sobie poradziły.

Słowa kluczowe: Republika Włoska, Prezydent Republiki Włoskiej, zastępstwo głowy państwa

THE SUBSTITUTION OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF ITALY IN THE LIGHT OF CONSTITUTIONAL REGULATIONS AND POLITICAL PRACTICE

Abstract. The authors analyse the problem of the nature of the substitution of the President of the Republic of Italy. This issue is loosely regulated in the Italian Constitution and for this reason there are some practical doubts in interpretation. President's permanent incapacity is not specifically defined by the constitutional provisions and that is why in some cases it is difficult to duly ascertain and declare the permanent incapacity. Should the President be unable to perform his duties, they shall be carried out by the Speaker of the Senate, however powers and duties of the Speaker are not

* Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Katedra Prawa Konstytucyjnego, zbywit@umk.pl

** Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Katedra Prawa Konstytucyjnego, kjachimowicz@umk.pl



defined. The authors argue that the Italian doctrine of constitutional law has significantly improved regulatory framework and the legal practice.

Keywords: Republic of Italy, President of Italy, substitution of the Head of State

1. UWAGI WPROWADZAJĄCE

Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 27 grudnia 1947 r.¹ jest najważniejszym aktem prawnym normującym wybór Prezydenta Republiki Włoskiej oraz instytucję jego zastępstwa (*supplenza*), do której dochodzi w każdym przypadku, gdy głowa państwa nie może pełnić swoich funkcji. Przepisy Konstytucji RW w artykułach 83–86 regulują najbardziej podstawowe kwestie dotyczące wymienionych zagadnień, tj. sposób wyboru (art. 83) i kadencję Prezydenta (art. 85) oraz warunki wybieralności na ten urząd (art. 84), natomiast art. 86 określa przesłanki przejmowania obowiązków głowy państwa w sytuacji niemożności ich wykonywania przez osobę wybraną na urząd Prezydenta. We Włoszech nie przyjęto osobnych aktów normatywnych, których celem byłoby rozwinięcie wspomnianych przepisów konstytucyjnych, stąd ich rozumienie uformowało się dopiero w praktyce politycznej, która kształtowała się od 1948 r. do dziś.

Wspomniany już przepis art. 86 Konstytucji RW normuje kwestię zastępstwa Prezydenta, stanowiąc:

Funkcje Prezydenta Republiki, w każdym wypadku, gdy Prezydent nie może ich wypełniać, są wykonywane przez Przewodniczącego Senatu.

W wypadku trwałej przeszkody, śmierci lub zrzeczenia się urzędu przez Prezydenta Republiki, Przewodniczący Izby Deputowanych zarządza wybór nowego Prezydenta Republiki w ciągu piętnastu dni. Termin dłuższy przewiduje się, jeżeli izby są rozwiązane albo brakuje mniej niż trzy miesiące do końca ich kadencji.

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, że postanowienie o powierzeniu Przewodniczącemu Senatowi kompetencji zastępstwa Prezydenta jest konsekwencją przyjętej we Włoszech zasady dwuizbowości doskonałej (tzw. *bicameralismo perfetto*), tj. jednakowych uprawnień Izby Deputowanych i Senatu (Witkowski 1991, 62). W ten sposób zrównawżono bowiem ustanowione w Konstytucji RW obowiązki Przewodniczącego Izby Deputowanych, polegające na zarządzaniu wyborów prezydenckich i zwołaniu organu dokonującego wyboru nowego Prezydenta. Tym organem jest parlament na wspólnym posiedzeniu obu jego izb wraz z przedstawicielami regionów.

Jednocześnie warto zauważyć, że takie rozwiązanie – w postaci przyznania przewodniczącemu izby parlamentarnej kompetencji polegającej na zastępowaniu prezydenta republiki – jest najczęściej stosowanym sposobem zastępstwa głowy państwa w systemach parlamentarnych (Patyra 2013, 33).

¹ *Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r.*, tłum. i wstęp Z. Witkowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, dalej: Konstytucja RW.

2. PRZESŁANKI I PROCEDURA POWIERZENIA PRZEWODNICZĄCEMU SENATU OBOWIĄZKÓW PREZYDENTA REPUBLIKI

Supplenza in sede vacante. Przyczyny powierzenia wykonywania obowiązków głowy państwa Przewodniczącemu Senatowi mogą dotyczyć przypadków wygaśnięcia mandatu Prezydenta przed upływem jego siedmioletniej kadencji, co może nastąpić wskutek zaistnienia wielu różnych zdarzeń. Są nimi: 1) zrzeczenie się urzędu (w prawie włoskim określane dosłownie jako „dobrowolne złożenie dymisji” – *dimissioni volontarie*); 2) śmierć; 3) utrata prawa wybieralności lub, wbrew dyspozycji art. 84 ust. 2 Konstytucji RW, objęcie przez urzędującego Prezydenta jakiegokolwiek innego stanowiska lub urzędu (*incompatibilitas*); 4) złożenie z urzędu w następstwie wydania przez Sąd Konstytucyjny orzeczenia o popełnieniu zdrady stanu albo zamachu na Konstytucję przez Prezydenta; 5) zaistnienie trwałej przeszkody (*impedimento permanente*), która została wspomniana w przepisie art. 86 ust. 2 Konstytucji RW (Caretto, De Siervo 2017, 229), ale nigdzie nie wyjaśniono jej charakteru. W Konstytucji RW nie tylko nie określono natury trwałej przeszkody, ale również nie został wskazany tryb, w jakim miałyby dojść do ustalenia, że taka przeszkoda zaistniała.

Co do natury trwałej przeszkody uznaje się, że musi ona powodować fizyczną lub psychiczną niemożność wykonywania funkcji Prezydenta przez bliżej nieokreślony czas (tzn. którego nie można z góry ustalić) lub też przez czas szczególnie długi, tj. taki, który jest na pewno dłuższy niż czas pozostały do upływu kadencji. W doktrynie włoskiej wskazuje się w tym zakresie, że za trwałe przeszkody należy uznać sytuacje trwałej niezdolności sprawowania urzędu przez Prezydenta, spowodowane przede wszystkim długotrwałym stanem poważnej choroby (*prolungato stato di grave malattia*). Hipotetycznie taką sytuacją mogłoby być również zastosowanie wobec urzędującego Prezydenta środków powodujących utratę wolności (*sottoposizione a misure detentive*), co stanowiłoby fizyczną przeszkodę w piastowaniu urzędu (Caretto, De Siervo 2017, 229).

W literaturze włoskiej uznano, że zarówno śmierć, jak i zrzeczenie się urzędu należą do tzw. przeszkód nieodwracalnych (*impedimenti definitivi*) (Esposito 1978, 294) w sprawowaniu urzędu głowy państwa i odróżniono je od przeszkody trwałej, o której jest mowa w art. 86 ust. 2 Konstytucji RW (Martines 2010, 443). W przypadku zaistnienia przeszkody nieodwracalnej, która ma charakter ostateczny, definitywny (Martines 2010, 443), nie zachodzi potrzeba dokonywania żadnych czynności technicznych weryfikujących jej rzeczywiste wystąpienie, wystarczy samo stwierdzenie, że taka przeszkoda wystąpiła. Można zatem uznać, że w przypadku zaistnienia przeszkody nieodwracalnej, tj. w razie zrzeczenia się urzędu lub śmierci, należy natychmiast zarządzić nowe wybory prezydenckie, natomiast w razie wystąpienia innych przeszkód należy najpierw dokonać oceny, czy taka przeszkoda będzie na tyle trwała, że nie pozwoli głowie państwa na powrót

do pełnienia jej funkcji i, ewentualnie, dopiero na tym etapie będzie można zarządzić wybory prezydenckie. Gdy bowiem jest realna szansa, że niemożność pełnienia obowiązków ma charakter tymczasowy, nowe wybory nie są zarządzane i wówczas korzysta się z instytucji zastępstwa Prezydenta, powierzając Przewodniczącemu Senatu pełnienie obowiązków głowy państwa.

Supplenza in sede plena. Oprócz wyżej wymienionych przeszkód nieodwracalnych lub trwałych doktryna prawa konstytucyjnego wyodrębniła jeszcze jeden rodzaj przeszkody – przeszkodę przejściową (*impedimento temporaneo*), do której zaistnienia dochodzi w trakcie piastowania urzędu Prezydenta i która wprawdzie nie powoduje wygaśnięcia mandatu, ale wymaga ustanowienia zastępstwa głowy państwa na czas jej trwania.

Do zaistnienia tego rodzaju przeszkody dochodzi w sytuacji przejściowej niemożności sprawowania urzędu, spowodowanej na przykład – przewidywanym przez Prezydenta – krótkotrwałym pogorszeniem się jego stanu zdrowia albo koniecznością odbycia podróży zagranicznej. W takich sytuacjach to Prezydent dokonuje oceny możliwości wykonywania swoich funkcji i sam podejmuje decyzję o tymczasowym ich powierzeniu Przewodniczącemu Senatu (Caretta, De Siervo 2017, 229). Jeśli chodzi o podróże zagraniczne włoskich Prezydentów, to fundamentalne znaczenie dla dalszej praktyki konstytucyjnej miały decyzje podjęte w odniesieniu do tej kwestii przez Sandra Pertiniego, który piastował urząd w latach 1978–1985. Prezydent Pertini bowiem, przy okazji odbywania każdej podróży trwającej dłużej niż tydzień, decydował o powierzeniu zastępstwa w wykonywaniu swoich obowiązków, co wkrótce stało się stałą praktyką konstytucyjną. W takim przypadku powierzenie zastępstwa następuje na mocy dekretu Prezydenta Republiki, kontrasygnowanego przez Prezesa Rady Ministrów, a skierowanego do Przewodniczącego Senatu. Akt ten jest podawany do publicznej wiadomości poprzez opublikowanie go w Dzienniku Urzędowym „Gazzetta Ufficiale” (Chinni 2015, 4–5).

Za przeszkodę przejściową uznaje się także postanowienie Sądu Konstytucyjnego o tymczasowym zawieszeniu Prezydenta w sprawowaniu jego funkcji. Postanowienie to może wydać Sąd Konstytucyjny na mocy art. 12 ust. 4 ustawy konstytucyjnej nr 1 z 1953 r.², w razie podjęcia przez parlament na wspólnym posiedzeniu uchwały o postawieniu Prezydenta w stan oskarżenia za przestępstwa zdrady stanu albo zamachu na Konstytucję (Chinni 2015, 4–5).

Rozróżnienie przeszkód na trwałe i przejściowe miało szczególne znaczenie w przypadku określenia momentu zakończenia kadencji czwartego prezydenta

² Legge costituzionale 1° marzo 1953, n. 1. Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale (GU n. 62 del 14–03–1953, con successive modifiche). <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge.costituzionale:1953-03-11;1!vig=> (dostęp: 9.01.2023) [Ustawa konstytucyjna nr 1 z dnia 1 marca 1953 r. ustanawiająca przepisy uzupełniające unormowania konstytucyjne w sprawie Sądu Konstytucyjnego, opublikowana w Dz.U. nr 62 z dnia 14 marca 1953 r., z późn. zm.].

Włoch, Antonia Segniego, urzędującego w latach 1962–1964. W 1964 r. Segni doznał udaru mózgu, a jego niedyspozycja została uznana za przeszkodę przejściową, co zostało potwierdzone aktem podpisanym przez przewodniczących obu izb parlamentarnych oraz Prezesa Rady Ministrów (Mezzetti 2017, 325). W dniu 10 sierpnia 1964 r. funkcję zastępcy głowy państwa powierzono Przewodniczącemu Senatu Cesaremu Merzagorze, który pełnił ją aż do 29 grudnia. Choć chodziło o długotrwałą, poważną chorobę prezydenta, to nie doszło do orzeczenia o zaistnieniu trwałej przeszkody, a sprawę rozwiązano złożeniem przez Prezydenta Segniego w dniu 6 grudnia 1964 r., formalnie dobrowolnej, dymisji, czyli zrzeczeniem się urzędu, po czym zarządzane zostały wybory prezydenckie. Zrzeczenie się urzędu nie było więc w tym przypadku typową dymisją, tylko stanowiło środek służący rozwiązaniu dość delikatnego problemu – uniknięcia konieczności potwierdzenia trwałego charakteru przeszkody, na którą w swoim oświadczeniu o złożonej dymisji powołał się prezydent Antonio Segni (Esposito 1978, 294).

Jak wspomniano, w Konstytucji RW nie określono, w jaki sposób należy dokonać stwierdzenia zaistnienia trwałej przeszkody. Jej tekst nie mówi bowiem, na kim spoczywa obowiązek potwierdzenia albo zadeklarowania wystąpienia trwałej przeszkody w przypadku, kiedy Prezydent Republiki nie jest w stanie takiego oświadczenia złożyć samodzielnie. W doktrynie do dziś nie ma jednolitego stanowiska w tej sprawie: niektórzy twierdzą, że kompetencje w tym zakresie ma rząd, tj. że stosowne oświadczenie powinna wydać Rada Ministrów, choć za zgodą Przewodniczącego Senatu; inni zaś, że Przewodniczący Izby Deputowanych; a są i tacy, którzy kompetencje w tym zakresie przyznaliby jeszcze innym organom, takim jak Sąd Konstytucyjny, albo nawet parlament obradujący na wspólnym posiedzeniu obu jego izb. Próby, choć nieudanej, prawnego unormowania analizowanego zagadnienia podjęła się trzecia w historii włoskiego parlamentaryzmu dwuizbowa komisja parlamentarna do spraw opracowania reform ustrojowych (*Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*), tzw. *Commissione D'Alema*, obradująca w latach 1997–1998 podczas XIII kadencji Parlamentu Republiki Włoskiej. Zaproponowała ona dodanie ustępu trzeciego do art. 86 Konstytucji RW w następującym brzmieniu: „O zaistnieniu trwałej przeszkody w sprawowaniu urzędu Prezydenta Republiki rozstrzygają wspólnie i jednomyślnie: Przewodniczący Senatu Republiki, Przewodniczący Izby Deputowanych oraz Prezes Sądu Konstytucyjnego”³. Projekt zmiany Konstytucji RW nie został jednak uchwalony.

³ Przekład z języka włoskiego na polski dokonany został samodzielnie przez autorów niniejszego artykułu. Dyspozycja w oryginalnym brzmieniu wyglądała następująco: „L'impedimento permanente del Presidente della Repubblica è dichiarato all'unanimità da un collegio composto dal Presidente del Senato della Repubblica, dal Presidente della Camera dei deputati e dal Presidente della Corte costituzionale”; szerzej zob. *Art. 69 (Disposizioni per il caso di morte o impedimento del Presidente della Repubblica)*. <http://leg13.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/dspro069.html> (dostęp: 9.01.2023).

Wobec wskazanych wątpliwości nie pozostaje nic innego jak odwołanie się do jedynego jak dotąd przypadku zaistnienia przeszkody trwałej, czyli choroby prezydenta Antonia Segniego – przyjęte wówczas ustalenia z pewnością będą miały istotne znaczenie dla dalszej praktyki. Jeśli zaś chodzi o te ustalenia, to należy wskazać, że całą procedurę rozpoczął Sekretariat Generalny Prezydenta Republiki Włoskiej, dostarczając zaświadczenie lekarskie potwierdzające chorobę (*bollettino medico*) Przewodniczącemu Rady Ministrów oraz przewodniczącym obu izb parlamentu. Rada Ministrów wydała akt potwierdzający wystąpienie przeszkody tymczasowej, informując o tym Przewodniczącego Senatu, który zwołał Przewodniczącego Izby Deputowanych i Prezesa Rady Ministrów. Wspólnie podjęli oni rozstrzygnięcie, że doszło do zaistnienia sytuacji faktycznej, o której mowa w art. 86 Konstytucji RW, i w związku z tym powierzono Przewodniczącemu Senatu funkcję zastępcy głowy państwa. Ponieważ jednak przeszkoda uznana za przejściową zaczynała się coraz bardziej przedłużać – upłynęły już cztery miesiące od jej stwierdzenia – to ostatecznie podjęto nawet pewne inicjatywy w parlamencie w celu definitywnego rozstrzygnięcia tej sprawy poprzez możliwe wydanie orzeczenia o zaistnieniu trwałej przeszkody. Do tego ostatecznie nie doszło, ponieważ, jak już wcześniej wspomniano, sam prezydent ostatecznie ustąpił z urzędu (Martines 2010, 443).

Jeśli zaś chodzi o przypadki zrzeczenia się urzędu przez innych prezydentów Republiki Włoskiej, to warto zauważyć, że nie miały jednolitego charakteru. Szczególny przypadek stanowiła „dymisja” szóstego prezydenta, Giovanniego Leonego, złożona w dniu 17 lipca 1978 r., na sześć miesięcy przed upływem kadencji głowy państwa. Kilka miesięcy po zabójstwie premiera Aldo Moro rozpoczęła się kampania, która miała spowodować „śmierć cywilną” prezydenta Leonego, pełna oszczerstw i kłamstw sugerujących serię różnych przewinień, których miał się on dopuścić⁴. Do oskarżeń medialnych dołączyli też politycy, zwłaszcza komuniści włoscy. Wbrew namowom wiernych przyjaciół, a zarazem wybitnych prawników (do których należeli m.in. Francesco De Martino i Giuseppe Branca, autor komentarza do Konstytucji RW), prezydent Leone zrzekł się urzędu. W podniosłym orędiu telewizyjnym, mającym charakter pożegnania z narodem, Giovanni Leone, odwołując się do wątku prawidłowego funkcjonowania instytucji państwowych, wskazał, że to ich interes musi przeważać nad interesem osobistym.

Także ósmy prezydent Włoch, Francesco Cossiga, w 1992 r. ustąpił na dwa miesiące przed końcem swojej kadencji. Wskazując motywy rezygnacji, powołał się na wynik wyborów parlamentarnych, w których bardzo słabe wyniki osiągnęły historyczne ugrupowania tworzące koalicję pięciu partii zwaną

⁴ Wśród głównych zarzutów pod adresem urzędującego prezydenta pojawiały się oskarżenia o udział w skandalu, znanym jak afera Lockheed. Sprawa ta dotyczyła korupcji w sprawie zakupu samolotów dla wojsk obronnych, a główną areną kampanii przeciwko prezydentowi stały się łamy tygodnika „L'Espresso” oraz osobna publikacja dziennikarki Camilli Cederny (szerzej zob. Rizzo 2013, 147).

„Pentapartito”, do której należał i którą wspierał sam Cossiga. Najprawdopodobniej prezydent uznał, że ze względu na porażkę wyborczą swojego zaplecza politycznego utracił legitymację do dalszego sprawowania mandatu. Dymisja Cossigi została odczytana jako swego rodzaju manifest wyrażający niezadowolone, a nawet rozgoryczone prezydenta, miała więc wymiar symboliczny. Dla niektórych oznaczała koniec tzw. I Republiki. 25 kwietnia 1992 r. o godzinie 18.38 ustępujący prezydent Cossiga zwrócił się do „obywaterek i obywateli tego cudownego kraju” w przemówieniu, które przez 45 minut transmitowała telewizja włoska. W ten sposób oznajmił swoją rezygnację z piastowania urzędu. Oznajmiając obywatelom swoją decyzję, jednocześnie surowo skrytykował większość w parlamencie za wybranie na stanowisko przewodniczącego Senatu Giovanniego Spadolinię, a także za wybór Oscara Luigiego Scalfara na przewodniczącego Izby Deputowanych. Żadna inna dymisja włoskiego prezydenta nie przybrała tak osobistego tonu.

Zupełnie odmienny charakter przybrało zrzeczenie się urzędu przez prezydenta Pertiniego, który zapoczątkował zwyczaj składania tzw. dymisji „grzecznościowej” czy „kurtuazyjnej”, polegającej na zrzeczeniu się pełnienia funkcji głowy państwa natychmiast po wyborze swojego następcy, w celu umożliwienia mu jak najszybszego rozpoczęcia urzędowania. Jego wzorem poszli też późniejsi prezydenci, np. Oscar Luigi Scalfaro czy Carlo Azeglio Ciampi.

Warto też zwrócić uwagę na szczególny charakter obu dymisji prezydenta Giorgia Napolitana, który skrócił zarówno swoją pierwszą, jak i drugą kadencję. Koniec jego pierwszej kadencji przypadał na 15 maja 2013 r., zanim to jednak nastąpiło, Napolitano został wybrany w dniu 20 kwietnia 2013 r. na urząd Prezydenta po raz drugi. Aby móc złożyć przysięgę przed objęciem urzędu, co warunkowało rozpoczęcie drugiej kadencji, musiał najpierw złożyć dymisję. Obie te czynności: zrzeczenie się urzędu oraz złożenie przysięgi odbyły się w jednym dniu, 22 kwietnia (Chinni 2015, 4). Oświadczenie prezydenta Napolitana o złożeniu dymisji⁵ znacznie różniło się w swej formie od oświadczeń składanych przez jego poprzedników. Zabrakło w nim bowiem dwóch sformułowań stosowanych we wszystkich uprzednich przypadkach zrzeczenia się urzędu, dotyczących: 1) powierzenia wykonywania funkcji Prezydenta Przewodniczącemu Senatowi (zgodnie z art. 86 Konstytucji RW) oraz 2) przyjęcia przez rząd do wiadomości sytuacji powstałej po złożeniu dymisji przez Prezydenta Republiki. Z wyżej przedstawionych powodów żadna ze wspomnianych formuł nie znalazła się również w akcie złożenia dymisji przez prezydenta Ciampiego (Chinni 2015, 5).

⁵ Treść oświadczenia o złożeniu dymisji przez Prezydenta Republiki Włoskiej zwyczajowo podawana jest do wiadomości publicznej poprzez jej publikację w Dzienniku Urzędowym „Gazzetta Ufficiale”. Akt zrzeczenia się urzędu wydany przez prezydenta Napolitana zob. https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2013-04-22&atto.codiceRedazionale=13A03736&elenco30giorni=false (dostęp: 6.01.2023).

Podsumowując rozważania na temat zrzeczenia się urzędu przez Prezydenta Republiki Włoskiej, należałoby jeszcze zwrócić uwagę na kwestię żywo dyskutowanego w doktrynie obowiązku dokonania kontrasygnaty aktu dymisji. Zdaniem wybitnego konstytucjonalisty Carla Esposito, który już w latach sześćdziesiątych XX w. zdołał narzucić swój pogląd o konieczności kontrasygnowania każdego aktu głowy państwa, dymisja Prezydenta, choć nie należy do aktów urzędowych w sensie obiektywnym, powinna być kontrasygnowana. Późniejsza doktryna uznała jednak, że akty Prezydenta, takie jak zrzeczenie się urzędu oraz złożenie oświadczenia o wystąpieniu trwałej przeszkody w pełnieniu obowiązków (*dichiarazione di impedimento permanente*), stanowią osobną grupę tzw. aktów osobistych Prezydenta (*atti personalissimi*), do których należą także wszelkie ustne oświadczenia czy wypowiedzi prezydenta (*atti orali*). Jest przecież nie do pomyślenia, aby głowa państwa mogła zostać zmuszona do dalszego pełnienia powierzonych jej obowiązków w razie uznania, że z jakichkolwiek powodów nie jest fizycznie lub psychicznie władna dalej piastować urzędu. Stąd właśnie w doktrynie włoskiej ugruntowało się przekonanie, że kontrasygnata ministerialna przyjmuje funkcję jedynie notyfikacyjną: dla rządu stanowi rzeczywisty prawny obowiązek, którego spełnienia mógłby odmówić tylko w przypadku, gdyby dymisja Prezydenta była wynikiem zastosowania wobec niego fizycznego lub moralnego przymusu. W praktyce na żadnym akcie zrzeczenia się urzędu wydanym przez prezydentów: Segniego, Leonego, Pertiniego, Cossigę i Napolitana nie widniała kontrasygnata. Akt dymisji przyjmował bowiem każdorazowo Sekretarz Generalny Kancelarii Prezydenta (*Segretario generale del Quirinale*), który uczestniczył w jego podpisywaniu i informował o nim przewodniczących obu izb parlamentu oraz Przewodniczącego Rady Ministrów.

3. STATUS PRAWNY ZASTĘPCY PREZYDENTA REPUBLIKI ORAZ ZAKRES JEGO UPRAWNIEŃ

We włoskim porządku prawnym nie przewidziano możliwości, by Przewodniczący Senatu odmówił przyjęcia funkcji zastępcy Prezydenta. Nie ma przy tym znaczenia, czy do zastępstwa dochodzi na podstawie prezydenckiego zawiadomienia, czyli w przypadku zaistnienia przeszkody przejściowej, czy też podstawą zastępstwa jest oświadczenie rządu w razie stwierdzenia przeszkody trwałej. Ewentualna odmowa wykonywania funkcji Prezydenta powodowałaby konieczność złożenia rezygnacji z funkcji Przewodniczącego Senatu – taka osoba jednak nadal pozostałaby senatorem (Salmoni 2022).

Inaczej niż w przypadku polskiego Marszałka Sejmu zastępującego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, włoski Przewodniczący Senatu przez cały okres wykonywania zastępstwa Prezydenta Republiki Włoskiej nie może wykonywać swoich funkcji senackich. Jak podaje dosłownie literatura włoska: „jest zawieszony” (*sospeso*) w sprawowaniu funkcji przewodniczącego izby parlamentarnej

(Salmoni 2022). W tym czasie może bowiem wykonywać jedynie obowiązki związane z urzędem głowy państwa, a do pełnienia swoich własnych obowiązków powraca dopiero po zakończeniu zastępstwa, podczas gdy jego kompetencje są wykonywane przez któregoś z wiceprzewodniczących Senatu. Nie nabędzie jednak z tego tytułu – przysługującego ustępującym Prezydentom Republiki na mocy art. 59 ust. 1 Konstytucji RW – prawa do objęcia funkcji senatora dożywotniego (*senatore a vita*) (Salmoni 2022).

Ze względu na przejściowy charakter zastępstwa nie przewidziano obowiązku złożenia przysięgi przed parlamentem na wspólnym posiedzeniu obu jego izb (Salmoni 2022). Doktryna zgodna jest co do tego, że zastępcy Prezydenta przysługują te same kompetencje co Prezydentowi i wobec tego wchodzi on w tymczasowe wykonywanie urzędu prezydenckiego bez jakiegokolwiek aktu inwestytury, a nawet bez dopełnienia obowiązku jakiejkolwiek przysięgi (Mezzetti 2017, 325).

Dużym zainteresowaniem doktryny włoskiej cieszy się kwestia zakresu uprawnień osoby przejmującej tymczasowe wykonywanie obowiązków głowy państwa. W odniesieniu do tej kwestii ugruntowały się co najmniej dwa przeciwstawne poglądy. Zgodnie z pierwszym tymczasowość zastępstwa sprawia, że osoba je pełniąca może wykonywać jedynie część uprawnień prezydenta, określanych jako „ściśle niezbędne” (*funzioni strettamente necessarie*) lub jako „zwykłego urzędowania” czy „bieżącego administrowania” (*funzioni di ordinaria amministrazione*). Rzecznikiem takiego poglądu jest m.in. prof. Luca Mezzetti, według którego właśnie z powodów poprawności konstytucyjnej (*correttezza costituzionale*) osoba zastępująca Prezydenta winna powstrzymać się od podejmowania działań mogących wpływać na równowagę pomiędzy organami konstytucyjnymi, np. w zakresie formowania rządu czy rozwiązania parlamentu (Mezzetti 2017, 325).

Natomiast zgodnie z przeciwstawnym poglądem na osobę przejmującą tymczasowe wykonywanie obowiązków głowy państwa przechodzi pełen zakres prezydenckich uprawnień, w tym także te o dużym znaczeniu politycznym, jak nominacja Przewodniczącego Rady Ministrów, lub nawet rozwiązanie izb parlamentu. Uzasadnieniem dla takiego stanowiska jest przede wszystkim brak wskazania jakichkolwiek ograniczeń w tym zakresie przez tekst Konstytucji RW (Salmoni 2022; por. też w polskiej literaturze uwagi na ten temat: Witkowski 2004, 219). Są ponadto i tacy, którzy opowiadają się za pierwszym stanowiskiem, ale wskazują jednocześnie, że w trakcie pełnienia zastępstwa mogą zaistnieć takie okoliczności, które zmuszą zastępcę do podjęcia pilnych decyzji o znaczeniu politycznym, i jako przykład podają sytuację poważnego kryzysu rządowego – w razie jej zaistnienia Przewodniczący Senatu mógłby dokonać nominacji nowego premiera.

Jak widać z przeprowadzonej analizy, lakoniczność rozwiązania konstytucyjnego z art. 86 Konstytucji RW pozostawiła otwarte liczne kwestie wcale nie o drugoplanowym charakterze. Szczęśliwie doktryna włoskiego prawa konstytucyjnego i praktyka ustrojowa całkiem dobrze i wyczerpująco z tymi problemami sobie poradziły, a bogata literatura ustalenie to zdaje się potwierdzać.

BIBLIOGRAFIA

- Caretti, Paolo. Ugo De Siervo. 2017. *Diritto costituzionale e pubblico*. Torino: Giappichelli Editore.
- Chinni, Daniele. 2015. „Prassi costituzionali e utilizzo dei siti internet istituzionali nell'avvicendamento al Quirinale. Dalle dimissioni del Presidente Napolitano al giuramento del Presidente Mattarella”. *Osservatorio Costituzionale* 1. https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/Chinni%201%20.2015_.pdf (dostęp: 9.01.2023).
- Esposito, Rubens. 1978. „Note sul carattere (auto)sanzionatorio delle dimissioni del Presidente della Repubblica”. *Il Foro Italiano* 101: 249–253.
- Martines, Temistocle. 2010. *Diritto costituzionale*. Milano: Giuffrè Editore.
- Mezzetti, Luca. 2017. *Diritto costituzionale. Manuale breve*. Milano: Giuffrè Editore.
- Patyra, Sławomir. 2013. „Przesłanki i tryb przejmowania obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w ramach tzw. władzy rezerwowej”. *Studia Iuridica Lublinensia* 20: 33–45.
- Rizzo, Tito Lucrezio. 2013. *Parla il Capo dello Stato: sessanta anni di vita repubblicana attraverso il Quirinale 1946–2006*. Roma: Gangemi Editore.
- Salmoni, Fiammetta. 2022. „Commento all'art. 86 della Costituzione”. *La Magistratura*, 27.07.2022. <https://lamagistratura.it/commentario/lart-86-della-costituzione/> (dostęp: 9.01.2023).
- Witkowski, Zbigniew. 1991. *Prezydent Republiki w systemie ustrojowym współczesnych Włoch*. Toruń: Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Witkowski, Zbigniew. 2004. *Ustrój konstytucyjny współczesnych Włoch w aktualnej fazie jego przemian 1989–2004*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.

Akty prawne

- Konstytucja Republiki Włoskiej z 27 grudnia 1947 r.*, tłum. i wstęp Zbigniew Witkowski, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- Art. 69 (Disposizioni per il caso di morte o impedimento del Presidente della Repubblica)*. <http://leg13.camera.it/parlam/bicam/rifcost/dossier/dspro069.html> (dostęp: 9.01.2023).

SPIS TREŚCI

<i>Krzysztof Skotnicki</i> , Słowo wstępne.....	7
<i>Stanisław Bożyk</i> , Konstytucyjny status Prezydenta Republiki Armenii.....	9
– Constitutional status of the President of the Republic of Armenia.....	9
<i>Aldona Domańska</i> , Instytucja impeachmentu w ukraińskim porządku prawnym.....	23
– The institution of impeachment in the Ukrainian legal order.....	23
<i>Dariusz Górecki</i> , Wybory parlamentarne w Polsce w 1935 i 1938 roku.....	39
– Parliamentary elections in Poland in 1935 and 1938.....	39
<i>Marian Grzybowski</i> , Oddziaływanie prezydenta na tworzenie i profil rządów w warunkach labilnej wielopartyjności: od nacisku do perswazji – uwagi o stuleciu doświadczeń w Finlandii.....	53
– The impact of the president on the formation and profile of governments in conditions of labile multi-partyism: from pressure to persuasion – comments on a century of experience in Finland.....	53
<i>Jerzy Jaskiernia</i> , Model odpowiedzialności prawnokonstytucyjnej Prezydenta Stanów Zjednoczonych w świetle najnowszych doświadczeń zastosowania procedury impeachmentu.....	77
– Model of legal and constitutional responsibility of the President of the United States in the light of recent experience of the application of the impeachment procedure.....	77
<i>Ryszard Paweł Krawczyk</i> , Interes prawny wspólnoty samorządowej oraz jego ochrona na gruncie polskiego prawa.....	95
– The legal interest of the self-government community and its protection under Polish law.....	95
<i>Anna Michalak</i> , Adaptacja prezydenckiego systemu rządów w państwach Azji Południowo-Wschodniej na tle literatury anglojęzycznej.....	119
– The adaptation of the presidential system of government in the countries of South-Eastern Asia on the background of English literature.....	119
<i>Ryszard Piotrowski</i> , Przekazanie ustawy Sejmowi przez Prezydenta RP do ponownego rozpatrzenia a dyskontynuacja prac parlamentarnych.....	129
– Presidential referral of a bill to the Sejm for reconsideration vs discontinuation of parliamentary proceedings.....	129
<i>Anna Rakowska</i> , Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej jako strażnik konstytucji.....	141
– The President of the Republic of Poland as the guardian of the constitution.....	141
<i>Konrad Skłodowski</i> , Tryb powoływania rządu w Chorwacji. Uwagi na tle kryzysu rządowego w 2015 r.....	153
– The procedure for appointing a government in Croatia. Remarks on the background of the government crisis of 2015.....	153
<i>Krzysztof Skotnicki</i> , Udział prezydenta w procedurze zmiany konstytucji w państwach Grupy Wyszehradzkiej.....	163
– Participation of the president in the procedure of amending the constitution in the countries of the Visegrad Group.....	163

<i>Jakub Stępień</i> , Pomiedzy tradycją a regulacją prawną – analiza stosunku Prezydenta Federacji Rosyjskiej do Rosyjskiego Kościoła Prawosławnego w latach 2012–2022 ...	177
– Between the tradition and legal regulation – the analysis of the attitude of the President of the Russian Federation Towards the Russian Orthodox Church in 2012–2022	177
<i>Andrzej Szmyt</i> , Wybory prezydenckie zarządzane na dzień 10 maja 2020 r. w świetle projektu uchwały Sejmu RP o powołaniu komisji śledczej	193
– Presidential elections ordered for 10 May 2020 in the light of the draft resolution of the Sejm of Republic of Poland on the appointment of a commission of inquiry.....	193
<i>Zbigniew Witkowski, Katarzyna Jachimowicz</i> , Zastępstwo Prezydenta Republiki Włoskiej w sprawowaniu urzędu w świetle regulacji konstytucyjnej i praktyki ustrojowej	207
– The substitution of the President of the Republic of Italy in the light of constitutional regulations and political practice.....	207