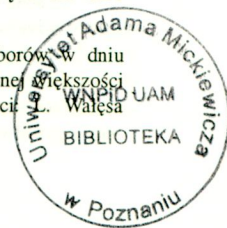


Pozycja ustrojowa prezydenta w Polsce i w Rosji

W Polsce tradycje funkcjonowania w systemie politycznym wybieralnej głowy państwa sięgają monarchii elekcyjnej. Wprawdzie wybory nie miały powszechnego charakteru, ale zasada dokonywania elekcji monarchy przez szlachtę była silnie zakorzeniona w polskiej kulturze politycznej. W okresie II Rzeczypospolitej podtrzymano dotychczasową tradycję i głowa państwa była wybierana w wyborach pośrednich przez zgromadzenie obu izb parlamentu. Po drugiej wojnie światowej urząd prezydenta przywrócono początkowo w postaci Prezydenta KRN, powołanego przez tymczasową władzę centralną państwa. Po wyborach parlamentarnych w 1947 r. Sejm Ustawodawczy wybrał na stanowisko Prezydenta RP Bolesława Bieruta. Konstytucja lipcowa z 1952 r. nie przewidywała urzędu prezydenta. Został on zastąpiony przez organ kolegialny – Radę Państwa, także wybieraną przez parlament. Urząd prezydenta przywrócono dopiero w 1989 r. w wyniku decyzji, które zapadły przy *okrągłym stole*. Prezydenta PRL wybrało Zgromadzenie Narodowe 19 lipca 1989 r. Został nim gen. Wojciech Jaruzelski. Pierwsze powszechne wybory prezydenckie w Polsce odbyły się pod koniec 1990 r.¹ Prezydentem RP został Lech Wałęsa. Wprawdzie prezydent był wybrany w wyborach bezpośrednich, ale jego pozycja ustrojowa wcale nie została przez to wzmocniona. Nadal mieliśmy do czynienia z prezydenturą słabą. L. Wałęsa, metodą faktów dokonanych, starał się zawłaszczyć dla swego urzędu jak najwięcej kompetencji. Trzeba przyznać, że w tej dziedzinie miał on spore sukcesy. Nie ma takich tendencji następca L. Wałęsy na stanowisku prezydenta Aleksander Kwaśniewski. Prezydent wprawdzie aktywnie uczestniczy w polityce, ale nie popada w ostre konflikty z innymi organami państwa. Pod rządami konstytucji z 1997 r. pozycja prezydenta uległa dalszemu osłabieniu. Stąd też A. Kwaśniewski wywiera jedynie niewielki wpływ na wydarzenia polityczne w kraju. Korzysta jednak skrzętnie z przysługujących mu uprawnień i stara się spełniać rolę arbitra w sytuacjach konfliktowych.

Instytucja Prezydenta w Rosji nie ma dłuższej tradycji. Nie występowała ona we wcześniejszych formach ustrojowych państwa. W czasach radzieckich obowiązywała zasada jednolitości władzy, która zakładała dominację legislatywy nad pozostałymi rodzajami władzy. System rad, polegający faktycznie na całkowitym zdominowaniu egzekutywy przez władzę ustawodawczą, nie przewidywał miejsca na jakikolwiek samodzielny organ władzy o charakterze wykonawczym. Stąd też pojawienie się pomysłu o utworzeniu urzędu prezydenta wzbudziło sporo kontrowersji wśród polityków. W ówczesnej Radzie Najwyższej ZSRR idea ta spotkała się ze stanowczym sprzeciwem zachowawczych członków parlamentu. Jednakże przybierające na sile

¹ W wyborach prezydenckich wzięło udział sześciu kandydatów. Pierwsza tura wyborów w dniu 25 listopada nie została rozstrzygnięta, ponieważ żaden z kandydatów nie uzyskał bezwzględnej większości głosów. Do drugiej tury wyborów, która odbyła się 9 grudnia, przeszli dwaj kandydaci: S. Tyimiński i L. Wałęsa.



procesy demokratyzacji systemu politycznego spowodowały, że większość deputowanych opowiedziała się za reformą systemu organów władzy w państwie. W 1990 roku doszło do utworzenia urzędu Prezydenta ZSRR.

W ślad za rozwiązaniem przyjętym przez władze centralne, podobny proces nastąpił w republikach związkowych. Ich samodzielność w tym okresie była już znaczna. Władze centralne nie były w stanie zahamować coraz bardziej gwałtownych procesów emancypacyjnych zachodzących w poszczególnych republikach. Jednym z przejawów ich usamodzielniania stało się uchwalenie własnych konstytucji i tworzenie samodzielnych, niezależnych organów władzy. Symbolem tej niezależności było utworzenie urzędu prezydenta.

W samej Rosji problem związany z powołaniem urzędu prezydenta był bardziej złożony. Nie wszyscy uważali, że Związek Radziecki ulega atomizacji i mieli nadzieję na utrzymanie jego integralności terytorialnej. Zjazd Deputowanych Ludowych Rosyjskiej Socjalistycznej Federacyjnej Republiki Radzieckiej początkowo wręcz wykluczył możliwość wyboru własnej głowy państwa. Dopiero na wniosek 1/3 deputowanych przeforsowano decyzję o przeprowadzeniu ogólnorosyjskiego referendum, które miało rozstrzygnąć o utworzeniu nowego organu państwa. Jego wynik zmusił parlament do zaakceptowania decyzji obywateli o powołaniu urzędu prezydenta. Dokonano stosownych zmian w konstytucji RSFR. Wprowadzono zasadę rozdziału władz, co pozwoliło na wyposażenie prezydenta w uprawnienia niezależne od parlamentu. Pierwsze powszechne wybory prezydenckie odbyły się 12 czerwca 1991 roku.

W aspekcie ustrojowym prezydent był głową władzy wykonawczej w Federacji Rosyjskiej. Jego pozycję ustrojową określiła ustawa *O Prezydencie RSFR* z 24 kwietnia 1991 r.² Była to bardzo enigmatyczna regulacja. Akt prawny zawierał zaledwie jedenaście artykułów, których zapisy i tak nie pokrywały się z praktyką polityczną. Zakres kompetencji przyznanych prezydentowi na mocy wspomnianej ustawy w niczym nie ograniczał uprawnień władzy ustawodawczej. W tym między innymi należy upatrywać powodów przychylności deputowanych dla utworzenia urzędu szefa państwa. W 1991 r. wyrażano nawet obawy, czy pozycja prezydenta nie jest zbyt słaba³. W odróżnieniu od Prezydenta ZSRR, który był głową państwa, pozycję ustrojową Prezydenta RSFR konstytucja określała jako osobę zajmującą wysokie stanowisko państwowe. Trzeba tu dodać, iż takiego samego sformułowania użyto w konstytucji w stosunku do osób zajmujących inne, kierownicze stanowiska w państwie. W praktyce bardzo szybko okazało się, że Borys Jelcyn potrafił zawłaszczyć dla swego urzędu coraz większe uprawnienia. Po upływie dwu i pół roku parlament nie był już w stanie kontrolować poczynań prezydenta.

Pozycja prezydenta w systemie organów państwa

Nowa polska Konstytucja przewiduje istnienie dualistycznej egzekutywy. Jak w większości państw na świecie nie zakłada ona realizacji, w czystej postaci, żadne-

² Została ona uchwalona przez Radę Najwyższą a po miesiącu zatwierdzona przez Zjazd Deputowanych Ludowych RSFR.

³ Prezydent, w oparciu o ustawę *O Prezydencie RSFR*, podlegał pełnej kontroli parlamentu. Pełnomocnictwa prezydenta były nadawane przez parlament. Z tego samego źródła pochodziły wszelkie środki finansowe na realizację przedsięwzięć podejmowanych przez organy władzy wykonawczej. Parlament zachowywał także możliwość wstrzymania wykonania wszelkich aktów prawnych prezydenta.

go z tradycyjnych modeli relacji pomiędzy głową państwa a rządem. Stanowi raczej mieszanekę rozwiązań przyjmowanych w systemie prezydenckim i gabinetowym, a nawet kanclerskim⁴.

Konstytucyjna zasada podziału i równowagi władz oznacza w praktyce, iż pozycje organów władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej nie tylko powinny się równoważyć ale również uzupełniać. Stąd w konstytucji znalazły się zapisy szczególnie regulujące zakresy kompetencji każdego z organów państwa. Pozycja ustrojowa prezydenta została określona w rozdziale piątym Konstytucji, zaraz po rozdziale dotyczącym Sejmu i Senatu. Kolejność regulacji konstytucyjnych dotyczących poszczególnych organów państwa nie jest przypadkowa. Tym razem oznacza, iż ustawodawca konstytucyjny w systemie organów państwa pierwszeństwo przyznaje władzy ustawodawczej. Dokładniejsza analiza zapisów konstytucyjnych tę zasadę potwierdza. Prezydent jest sytuowany jako samodzielny podmiot realizujący koncepcję równowagi władz, a nie tylko jako część dualistycznej egzekutywy. Posiada jednak wyraźnie określone kompetencje w zakresie samodzielnej realizacji władzy wykonawczej. Tak zarysowana pozycja prezydenta pozwala na bardziej precyzyjne określenie jego konstytucyjno-ustrojowej roli w systemie politycznym Polski. Jej integralną częścią jest wypełnianie przez Prezydenta funkcji głowy państwa.

Konstytucja określa Prezydenta Rzeczypospolitej jako najwyższego przedstawiciela państwa oraz gwaranta ciągłości władzy państwowej. Wynika z tego, iż pomimo bezpośredniości wyboru na ten urząd, prezydent nie jest organem przedstawicielskim, ponieważ nie posiada uprawnień do bezpośredniego reprezentowania Narodu.

Postanowienia konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. w zakresie dotyczącym pozycji ustrojowej i kompetencji prezydenta są bardziej precyzyjne niż regulacje zawarte w Małej Konstytucji z 17 października 1992 r. Nowy sposób uregulowania tych relacji miał zapobiec konfliktom pomiędzy prezydentem a parlamentem i rządem odnośnie zakresu kompetencji i wzajemnych zależności. Nowa konstytucja znacznie osłabiła pozycję prezydenta zarówno wobec parlamentu jak i rządu. W pierwszym przypadku np. zmniejszono większość potrzebną do odrzucenia weta prezydenta w stosunku do ustaw (z 2/3 do 3/5)⁵. W drugim ograniczono bezpośredni wpływ prezydenta na obsadzanie stanowisk w rządzie likwidując tzw. resorty prezydenckie⁶. Odebrano także kompetencje rady ministrów przysługujące dotychczas zwolowanej przez prezydenta Radzie Gabinetowej. Wprawdzie nadal Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem prezydenta, ale organ ten nie ma już uprawnień Rady Ministrów.

W celu realizacji swoich kompetencji prezydent może wydawać akty prawne. Większość z nich dla swej ważności wymaga jednak kontrasygnaty Prezesa Rady Ministrów. Wprawdzie zasada ta ogranicza samodzielność głowy państwa w zakresie stanowienia prawa, ale zdejmuje z prezydenta odpowiedzialność polityczną związaną z wydanymi aktami prawnymi. Konstytucja enumeratywnie wymienia prerogatywy

⁴ Por. B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 499.

⁵ Weto Prezydenta w stosunku do ustawy jest odrzucane przez Sejm większością 3/5 głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów.

⁶ W przypadku obsady szefów resortów Obrony Narodowej, Spraw Zagranicznych oraz Spraw Wewnętrznych premier musiał kandydatury na ministrów najpierw uzgodnić z prezydentem. Lech Wałęsa odmówił powołania na szefów tych resortów kandydatów, którzy nie zyskali jego uprzedniej akceptacji. Tym sposobem w rządzie SLD/PSL znaleźli się politycy lojalni wobec L. Wałęsy: Andrzej Milczanowski, Władysław Bartoszewski i Wojciech Okoński.

prezydenta, czyli akty prawne dla ważności których nie jest wymagana kontrasygnata. Należą do nich wszelkie kompetencje prezydenta dotyczące zarządzania wyborów, skrócenia kadencji Sejmu, promulgacji ustaw, powoływania i dokonywania zmian w składzie Rady Ministrów, cały szereg funkcji kreacyjnych itd. Zakres kompetencji głowy państwa wynikający z wymienionych w Konstytucji aktów urzędowych nie wymagających kontrasygnaty pozwala wyciągnąć wniosek, iż prezydent w wielu kwestiach może skutecznie realizować własne koncepcje polityczne niezależne od Rządu.

Pozycję ustrojową Prezydenta Federacji Rosyjskiej określa rozdział 4 Konstytucji FR z 1993 r. Zakres uprawnień prezydenta plasuje tę instytucję na pozycji dominującej w zakresie realizacji władzy wykonawczej i jednocześnie akcentuje dużą jej niezależność od organów władzy ustawodawczej. Ogólnie można stwierdzić, iż pozycja ustrojowa Prezydenta Federacji Rosyjskiej należy do silnych.

Na podstawie zapisów konstytucyjnych kompetencje Prezydenta Rosji można podzielić na kilka podstawowych grup. Najważniejsze niewątpliwie dotyczą realizacji funkcji głowy państwa.

Wpływ na nadanie Prezydentowi statusu głowy państwa miały przyczyny natury obiektywnej. Wystąpiła pilna potrzeba personifikacji przedstawicielstwa państwowe go zarówno w aspekcie wewnętrznym jak i na arenie międzynarodowej. Przyczyny wewnętrzne leżały między innymi w mentalności społeczeństwa przyzwyczajonego do jednoosobowego kierownictwa państwowego i upatrującego w przywódcy siły i autorytetu państwa⁷. W zakresie stosunków międzynarodowych dominowała chęć stworzenia przeciwwagi dla politycznej pozycji Prezydenta Stanów Zjednoczonych. Wypełnianie tych funkcji było możliwe jedynie przy zastosowaniu formuły uprawnień głowy państwa a nie osoby piastującej stanowisko we władzach wykonawczych. Istotnym argumentem na rzecz przyjęcia powyższego rozwiązania była możliwość nadania prezydentowi dodatkowych uprawnień, których posiadać by nie mógł, gdyby pozostawał jedynie elementem władzy wykonawczej.

Sposób określenia pozycji ustrojowej Prezydenta Rosji zawarty w nowej konstytucji oznacza, że prezydent zajmuje osobne miejsce w systemie naczelnych organów władzy państwowej nie wchodząc w skład żadnej z nich. Taka pozycja nie daje jednak żadnych podstaw do traktowania go jako organu pozostającego ponad innymi rodzajami władzy, a tym bardziej jako w stosunku do nich nadrzędnego. Każdy z rodzajów władzy posiada własny zakres kompetencji i precyzyjnie określone miejsce w systemie organów państwa. Relacje pomiędzy poszczególnymi organami są określone w ustawie zasadniczej. System jest oparty na monteskiuszowskiej zasadzie podziału władz. Zawiera więc regulacje mające na celu zapobieżenie alienacji któregoś z jej rodzajów. Stwarza też sieć wzajemnych powiązań i ograniczeń, które mają w konsekwencji zapewnić równowagę pomiędzy poszczególnymi organami państwa.

Konstytucja zakłada system gwarancji mający nie dopuścić do przekształcenia się władzy prezydenckiej w system autorytarny. Do wspomnianych gwarancji zaliczyć należy między innymi powszechność i alternatywność wyborów prezydenta, cztero-

⁷ Także w okresie Związku Radzieckiego istniało faktycznie jednoosobowe kierownictwo państwowe. Taką rolę pełnił wtedy nie konstytucyjny organ państwowy lecz przywódca partii komunistycznej. W późniejszym okresie łączona była funkcja Sekretarza Generalnego KPZR oraz Przewodniczącego Rady Federacji.

letnią zaledwie kadencję z możliwością tylko jednej reelekcji⁸ oraz możliwość złożenia głowy państwa z urzędu w sytuacji, kiedy zajądą po temu konstytucyjnie określone przesłanki. Dodatkowym elementem kontroli nad działalnością legislacyjną prezydenta jest możliwość zaskarżenia aktów prawnych przez niego wydanych do Sądu Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej.

Do obowiązków prezydenta należy ochrona suwerenności Rosji, jej niezawisłości i jednolitości terytorialnej. Odpowiada on również za sprawne i kompatybilne funkcjonowanie wszystkich organów władzy państwowej.

Głowa państwa w Rosji posiada bardzo szerokie kompetencje do ustanawiania podstawowych kierunków wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa. Jest to bardzo istotna kompetencja prezydenta, ponieważ wyznacza mu szczególną rolę dysponenta wobec innych organów państwowych w zakresie kształtowania podstaw polityki wewnętrznej jak i zagranicznej państwa. W konsekwencji może to oznaczać praktyczne zdominowanie innych organów państwa przez prezydenta, szczególnie w sytuacji politycznego rozbitcia w Dumie Państwowej. Konstytucyjne ograniczenie tej prerogatywy dotyczy jedynie pozostawiania, w tej sferze działania głowy państwa, w zgodzie z konstytucją i ustawami federalnymi⁹.

Potwierdzeniem szczególnej pozycji prezydenta w systemie organów państwowych w Rosji jest miejsce, w którym umieszczono regulacje dotyczące tego organu w Konstytucji Federacji Rosyjskiej. Rozdział czwarty Konstytucji zatytułowany *Prezydent Federacji Rosyjskiej* rozpoczyna tę część Konstytucji, która reguluje funkcjonowanie naczelných organów państwa. Oznacza to, iż Prezydent jest najważniejszym z tych organów. Na uwagę zasługuje fakt, że w poprzedniej Konstytucji rozdział poświęcony prezydentowi znajdował się za częścią regulującą działalność władzy ustawodawczej. Prezydenta zaliczano wtedy do władzy wykonawczej. Zmiana jakiej dokonano w Konstytucji z 1993 r. oznacza, iż ustawodawca bezsprzecznie uznał wyjątkową pozycję Prezydenta Federacji Rosyjskiej w systemie organów państwa. Nie zaliczył go bowiem do żadnej z trzech władz: ustawodawczej, wykonawczej czy sądowniczej. Oznacza to nałożenie na Prezydenta FR zadania czuwania nad prawidłowym funkcjonowaniem systemu podziału władz polegającym na wzajemnej współpracy i wyraźnym podziale kompetencji.

Podstawowe kompetencje prezydenta

Zgodnie z zapisami zawartymi w Konstytucji kompetencje Prezydenta RP można ująć w trzy grupy realizowanych przez niego funkcji:

- reprezentowanie państwa w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych oraz gwarantowanie ciągłości władzy państwowej,
- czuwanie nad przestrzeganiem Konstytucji,

⁸ Nie ma prawnej możliwości przedłużenia kadencji Prezydenta FR na przykład na skutek odwołania wyznaczenia terminu nowych wyborów prezydenckich. Żaden organ państwa nie posiada w tym zakresie takich możliwości.

⁹ Konstytucjonaliści rosyjscy podkreślają jednak, iż ta kompetencja prezydenta podlega osądowi społecznemu. Takie stanowisko potwierdzać ma fakt, iż kandydat na prezydenta w wyborach powszechnych musi przedstawić swój program dotyczący również tych kwestii. Oddanie głosu na danego kandydata oznacza więc pośrednio również akceptację dla realizacji jego programu politycznego. Por., E. I. Kozłowa, O. E. Kutafin, *Konstitucionnoie prawo Rossii*, Moskwa 1996, s. 327.

– stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium.

Prezydent jako najwyższy przedstawiciel państwa posiada cały szereg kompetencji w zakresie stosunków międzynarodowych. Przysługuje mu prawo ratyfikacji i wypowiedzenia umów międzynarodowych. Decyzje prezydenta w tym zakresie dla swej ważności wymagają powiadomienia Sejmu i Senatu. Należy zaznaczyć, iż w stosunku do ratyfikacji niektórych umów międzynarodowych wymagana jest zgoda Sejmu i Senatu wyrażona w ustawie¹⁰.

Kompetencje prezydenta w zakresie obronności państwa obejmują zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi oraz związane z tym szczegółowe uprawnienia dotyczące np. wprowadzenia na wniosek Rady Ministrów stanu wojennego lub wyjątkowego. W tym samym trybie prezydent zarządza powszechną lub częściową mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony państwa.

Uprawnienia głowy państwa dotyczące postępowania w sytuacjach związanych ze stanami szczególnego zagrożenia bezpieczeństwa państwa przewidują możliwość podjęcia przez prezydenta decyzji o ograniczeniu konstytucyjnych praw i swobód obywatelskich¹¹. Z tych samych powodów prezydent może zdecydować o odstąpieniu od konstytucyjnych zasad sprawowania władzy w czasie pokoju na rzecz procedur szczególnych nazywanych dyktaturą konstytucyjną. Jednakże zakres kompetencji głowy państwa również w tych warunkach jest bardzo ograniczony, a wydawane akty prawne podlegają kontroli Sejmu.

Prezydent jest zwierzchnikiem Sił Zbrojnych. Konstytucja przewiduje model tzw. zwierzchnictwa biernego, sprawowanego za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Do wyłącznych kompetencji prezydenta w tym zakresie należy mianowanie i odwoływanie Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych. Na czas wojny, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, mianuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych. Przysługująca prezydentowi kompetencja do nadawania stopni wojskowych wymaga z kolei inicjatywy Ministra Obrony Narodowej.

Z powyższych zasad wyraźnie wynika, iż zwierzchnictwo prezydenta nad armią jest poważnie ograniczone. Dla większości decyzji prezydenta jest wymagana w tym zakresie zgoda Ministra Obrony Narodowej. Nie dysponuje on formalnie kompetencjami do sprawowania skutecznego zwierzchnictwa nad wojskiem. Pozostają więc prezydentowi głównie działania mające wymiar polityczny a nie formalny. Jednakże prawnych możliwości wpływania przez głowę państwa na Siły Zbrojne nie można nie doceniać.

Prezydent jest głównym elementem dualistycznej egzekutywy, który stanowi przeciwwagę dla legislatywy. Rada Ministrów jest wyraźnie ukonstytuowana jako egzekutywa Sejmu, stąd też jej kompetencje są ograniczone do wykonywania ustaw. Istnieje zasada pełnej odpowiedzialności rządu przed Sejmem. W tej sytuacji tylko

¹⁰ Wymóg ten odnosi się do umów międzynarodowych, które dotyczą: pokoju, sojuszy, układów politycznych i wojskowych, wolności, praw lub obowiązków obywatelskich, członkostwa Polski w organizacjach międzynarodowych, znacznego obciążenia państwa pod względem finansowym, spraw uregulowanych w ustawie, lub w których Konstytucja wymaga ustawy. Jeszcze bardziej skomplikowany jest tryb ratyfikacyjny umowy międzynarodowej polegającej na przekazaniu przez Rzeczpospolitą organizacji międzynarodowej lub organów międzynarodowemu kompetencji organów władzy państwowej w niektórych sprawach. Umowy takie wymagają zgody uchwalonej większością 2/3 Sejmu i większością 2/3 Senatu.

¹¹ Konstytucja w art. 233 wymienia wolności i prawa człowieka i obywatela, które nawet w stanach nadzwyczajnych nie podlegają ograniczeniu.

prezydent spełnia w systemie politycznym rolę przeciwwagi dla parlamentu. Głowa państwa posiada uprawnienia pozwalające jej skutecznie oddziaływać na tryb funkcjonowania i stanowiące przez parlament decyzje. Wpływ prezydenta na tok prac Sejmu dotyczy przede wszystkim procesu legislacyjnego. Prezydent posiada prawo inicjatywy ustawodawczej oraz promulguje ustawy. Przed podpisaniem ustawy może skierować ją do Trybunału Konstytucyjnego z prośbą o zbadanie jej konstytucyjności. Może także odmówić podpisania ustawy lub uwarunkować jej promulgację dokonaniem poprawek w tekście. W obydwu tych sytuacjach decyzja prezydenta nie jest ostateczna i może być odrzucona przez Sejm większością 3/5 głosów. W sytuacji, kiedy większość parlamentarna wynosi niewiele ponad 50% to uprawnienie prezydenta okazuje się bardzo ważnym instrumentem oddziaływania na proces legislacyjny i pozwala mu skutecznie kształtować prawo i wpływać na decyzje polityczne. Prezydent dysponuje kompetencją do skrócenia kadencji Sejmu. Może z tego uprawnienia skorzystać w sytuacji kiedy Sejm w ciągu czterech miesięcy od otrzymania od Rady Ministrów projektu ustawy budżetowej nie zdoła jej uchwalić. Już nie w trybie fakultatywnym ale obligatoryjnym prezydent zarządza skrócenie kadencji Sejmu, gdy izba nie uchwali zwykłą większością głosów wotum zaufania dla Rady Ministrów powołanej przez prezydenta w tzw. trzecim trybie¹².

Konstytucja przewiduje również możliwość odwołania prezydenta przez parlament. Dzieje się to w dwóch przypadkach. Prezydent za naruszenie konstytucji, ustawy lub popełnienie przestępstwa może być na wniosek 140 członków Zgromadzenia Narodowego większością 2/3 głosów ustawowej liczby członków tego gremium postawiony w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu. Zgromadzenie Narodowe może, także większością 2/3 głosów ustawowej liczby swoich członków, uznać prezydenta za niezdolnego do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia. W obydwu wymienionych przypadkach obowiązki prezydenta czasowo przejmuje Marszałek Sejmu.

Jak już wspomniano wcześniej, pozycja ustrojowa a tym samym również kompetencje głowy państwa w Rosji są znacznie szersze niż w Polsce.

Konstytucja przyznaje Prezydentowi FR szeroki wachlarz uprawnień. Zapewnia jednocześnie gwarancje dla ich skutecznej realizacji. Można wyróżnić kilka grup kompetencji Prezydenta Rosji stanowiących jednocześnie jego podstawowe funkcje ustrojowe. Należą do nich między innymi: funkcja głowy państwa, kreacyjna, zapewnienia wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa oraz kształtowania polityki państwa.

Kompetencje kreacyjne głowy państwa można podzielić na kilka podstawowych grup. Pierwszą z nich stanowią uprawnienia w zakresie kreowania organów państwowych. Ta funkcja prezydenta znajduje swoje umocowanie w powszechnym i bezpo-

¹² Prezydent Rzeczypospolitej desygnuje Prezesa Rady Ministrów, który proponuje skład Rady Ministrów. Prezydent powołuje Prezesa Rady Ministrów wraz z pozostałymi członkami rządu w ciągu 14 dni od dnia pierwszego posiedzenia Sejmu lub przyjęcia dymisji poprzedniej Rady Ministrów i odbiera przysięgę od członków nowo powołanej Rady Ministrów. Prezes Rady Ministrów zwraca się z wnioskiem do Sejmu o wotum zaufania dla Rady Ministrów. Sejm udziela wotum zaufania bezwzględną większością głosów. Gdyby takiej decyzji nie podjął, to w ciągu 14 dni wybiera nowego Premiera i wskazany przez niego rząd bezwzględną większością głosów. Gdyby i ta próba się nie powiodła to inicjatywa wraca do prezydenta, który desygnuje premiera i na jego wniosek powołuje skład Rady Ministrów. Tym razem Sejm udziela wotum zaufania rządowi zwykłą większością głosów. W razie nieudzielenia Radzie Ministrów wotum zaufania w tym trybie, prezydent skracca kadencję Sejmu, co jest równoznaczne ze skróceniem także kadencji Senatu.

średnim jego wyborze przez ogół obywateli. Daje to prezydentowi legitymację do doborania sobie współpracowników oraz wpływania na obsadę tych organów państwa, które uczestniczą w realizacji jego programu politycznego. Doktryna uznaje jednak zasadę, że w podjęciu decyzji o personalnej obsadzie organu państwowego nie może uczestniczyć tylko jeden podmiot. Decyzja taka powinna być wynikiem uzgodnień pomiędzy wszystkimi uprawnionymi do tego organami. Stąd też w obsadzie najważniejszych organów państwa uczestniczy zarówno prezydent jak i parlament. Odbywa się to dwoma drogami: albo parlament wskazuje kandydatów a prezydent ich zatwierdza, lub prezydent desygnuje kandydatów a parlament ich aprobuje.

Najpełniejsze pełnomocnictwa prezydenta występują w procedurze powoływania Prezesa Rady Ministrów. Czyni to wprawdzie za zgodą Dumy Państwowej, ale inicjatywa należy wyłącznie do niego¹³. Duma nie ma natomiast żadnego udziału w powoływaniu rządu. W tych sprawach inicjatywa należy do premiera a decyzja wyłącznie do prezydenta. To głowa państwa powołuje i odwołuje wicepremierów i ministrów. Także wyłączną kompetencją prezydenta jest podejmowanie decyzji o zdymisjonowaniu Rządu. Powyższe zasady oznaczają w praktyce pełne uzależnienie Rady Ministrów od prezydenta, co sprawia, że jest on faktycznym zwierzchnikiem władzy wykonawczej w państwie.

Prezydent przedstawia Radzie Federacji kandydatów na stanowiska sędziów Trybunału Konstytucyjnego Federacji Rosyjskiej, Sądu Najwyższego Federacji Rosyjskiej, Naczelnego Sądu Arbitrażowego Federacji Rosyjskiej jak również kandydata na stanowisko Prokuratora Generalnego Federacji Rosyjskiej. W tym ostatnim przypadku konstytucja przyznaje również prezydentowi prawo przedkładania Radzie Federacji wniosku o odwołanie Prokuratora Generalnego FR. Do samodzielnej natomiast kompetencji prezydenta należy powoływanie sędziów innych sądów federalnych.

Na tej samej zasadzie, co powoływanie i odwoływanie Prokuratora Generalnego, odbywa się obsada stanowiska Prezesa Banku Centralnego Federacji Rosyjskiej.

Prezydent tworzy własną administrację. Powołuje i odwołuje również swoich pełnomocnych przedstawicieli. Decyzje w tych sprawach nie podlegają kontroli ze strony innych organów państwa.

Kolejna grupa kompetencji prezydenta jest związana z funkcjonowaniem władzy ustawodawczej. W artykule 84 Konstytucji nakłada się na prezydenta zadania związane z zarządzaniem wyborów do Dumy oraz przewiduje możliwość jej rozwiązania, gdy zaistnieją okoliczności przewidziane w Konstytucji.

W zakresie realizacji funkcji ustawodawczej prezydent ma kompetencje do wnoszenia projektów ustaw do Dumy Państwowej oraz podpisuje i ogłasza ustawy federalne uchwalone przez parlament. W tej ostatniej kwestii przysługuje głowie państwa prawo weta zawieszającego. Prezydent może zwrócić się do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie konstytucyjności ustawy. Tym samym od orzeczenia Trybunału uzależnia promulgację aktu prawnego.

Prezydent jest także jednym z podmiotów uprawnionych ustawowo do występowania z wnioskiem w sprawie zmiany tekstu konstytucji.

W tej samej grupie kompetencji należy wymienić prawo prezydenta do zarządzania referendum oraz zwracania się do Zgromadzenia Federalnego z dorocznym orę-

¹³ Po trzykrotnym odrzuceniu przez Dumę Państwową kandydata na premiera zgłoszonego przez prezydenta głowa państwa może rozwiązać parlament.

dziem o stanie państwa i podstawowych kierunkach wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa.

Szczególne kompetencje posiada prezydent w stosunku do władzy wykonawczej. Wprawdzie nie stoi on już na jej czele, ale spełnia wobec niej wyraźnie nadrzędną rolę¹⁴. Specyfika sfer działalności prezydenta i rządu jest tego rodzaju, że ich kompetencje, zadania oraz obszary aktywności wzajemnie się przenikają. Niemniej jednak wyraźnie dominującą pozycją we wszelkich wzajemnych relacjach Konstytucja obdarza prezydenta. Wywiera on duży wpływ na bieżące funkcjonowanie władzy wykonawczej. W określonych sytuacjach może wstrzymać wykonanie lub wręcz zakwestionować akt prawny wydany przez Radę Ministrów. Może także przewodniczyć posiedzeniom rządu lub udzielać instrukcji jego członkom. Prezydent B. Jelcyn bardzo często korzystał z tej ostatniej możliwości, a nawet uczynił z niej rodzaj publicznego spektaklu obrazującego jego polityczną aktywność w bezpośrednim kierowaniu państwem.

O podległości rządu wobec prezydenta świadczy również przepis stanowiący, iż wobec nowo wybranego Prezydenta FR rząd jest zobowiązany natychmiast złożyć dymisję.

Konstytucyjną kompetencją prezydenta jest także prawo do zawieszania obowiązywania aktów prawnych wydawanych przez organy władzy wykonawczej podmiotów Federacji Rosyjskiej w przypadku, gdy akty te są sprzeczne z Konstytucją lub ustawami federalnymi czy też międzynarodowymi zobowiązaniami Federacji Rosyjskiej lub naruszają prawa i wolności człowieka i obywatela. Decyzja prezydenta obowiązuje aż do chwili, kiedy sprawę rozstrzygnie sąd.

Kolejną ważną grupę uprawnień prezydenta stanowią jego kompetencje dotyczące kształtowania polityki zagranicznej i obronności państwa. Kieruje on polityką zagraniczną Federacji Rosyjskiej. Prowadzi w imieniu państwa rokowania i podpisuje porozumienia międzynarodowe. Po konsultacjach z odpowiednimi komisjami lub komitetami izb Zgromadzenia Federalnego powołuje i odwołuje przedstawicieli dyplomatycznych Rosji w obcych państwach lub organizacjach międzynarodowych. Przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych, a także podpisuje listy ratyfikacyjne.

Prezydentowi przysługują szczególne uprawnienia w zakresie obronności kraju. Jest on konstytucyjnie Najwyższym Zwierzchnikiem Sił Zbrojnych. Zatwierdza doktrynę wojenną Federacji Rosyjskiej. Powołuje i odwołuje najwyższe dowództwo Sił Zbrojnych Federacji Rosyjskiej. Do jego kompetencji należy również możliwość wprowadzenia stanu wojennego lub stanu wyjątkowego¹⁵.

Do zadań Prezydenta FR jako głowy państwa należą tradycyjnie przypisane temu urzędowi kompetencje. Zaliczyć do nich można między innymi rozstrzyganie kwestii dotyczących obywatelstwa, udzielanie azylu politycznego, nadawanie odznaczeń, tytułów honorowych i wyższych stopni wojskowych oraz wyższych tytułów specjalnych. Prezydent może również skorzystać z prawa łaski.

W celu wykonywania swoich uprawnień prezydent stanowi powszechnie obowiązujące akty prawa. Są to dekrety oraz rozporządzenia.

¹⁴ Według tekstu poprzedniej Konstytucji prezydent *kierował działalnością Rady Ministrów*.

¹⁵ Tryb oraz warunki w jakich Prezydent FR może podjąć decyzję o wprowadzeniu stanu wojennego lub wyjątkowego regulują specjalne ustawy.

Konstytucja gwarantuje Prezydentowi FR nietykalność osobistą. Ponieważ ustawodawca nie sprecyzował dokładniej tej zasady, należy ją rozumieć w najszerszym z możliwych ujęć, czyli jako immunitet zupełny i niczym nie ograniczony. Niemniej jednak Konstytucja przewiduje pewne procedury, których wszczęcie może doprowadzić nawet do złożenia prezydenta z urzędu.

Zgodnie z zapisem Konstytucji prezydent zaprzestaje pełnienia swoich obowiązków przedterminowo w przypadku swego ustąpienia, trwałej, spowodowanej stanem zdrowia niezdolności do wykonywania obowiązków lub złożenia z urzędu. W każdym przypadku, gdy prezydent nie jest w stanie pełnić swoich obowiązków, czasowo pełni je Premier Rządu Federacji Rosyjskiej. Jego kompetencje są jednak znacznie ograniczone w stosunku do przysługujących prezydentowi.

Prezydent może być złożony z urzędu przez Radę Federacji jedynie na podstawie wysuniętego przez Dumę Państwową oskarżenia o zdradę stanu lub popełnienie innego ciężkiego przestępstwa, potwierdzonego orzeczeniem Sądu Najwyższego. Wymagane jest jeszcze dodatkowo orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego o spełnieniu przewidzianych prawem wymogów odnośnie procedury wysunięcia oskarżenia¹⁶.

Podsumowanie

Reaktywowany w Polsce w roku 1989 urząd prezydenta był wynikiem kontraktu politycznego zawartego przy „okrągłym stole”. Kompetencje Prezydenta PRL były bardzo ograniczone. Wypełniał on funkcje właściwe dla głowy państwa. Uzasadnieniem dla skromnych raczej uprawnień prezydenta była pośrednia forma jego wyboru. Prezydenta wybierało Zgromadzenie Narodowe tworzone przez wspólne posiedzenie Sejmu i Senatu. W. Jaruzelski został na to stanowisko wybrany dopiero w czwartej turze głosowania i to przy minimalnej tylko większości głosów. Bardzo szybko z jeszcze większą jaskrawością uwidocznił się fakt, że nie dysponował on żadną większością w Sejmie. Realizował w związku z powyższym model prezydentury biernej. Stworzyło to bardzo przychylne przesłanki do przeforsowania pomysłu na wybór Prezydenta RP w wyborach powszechnych. Tą decyzją załatwiono jednocześnie kilka spraw. Po pierwsze usunięto w sposób naturalny W. Jaruzelskiego nie tylko ze stanowiska ale również z czynnego życia politycznego. Stworzono tym samym warunki do zajęcia eksponowanego miejsca w państwie dla L. Wałęsy – symbolu przeobrażeń ustrojowych. Wybór prezydenta w powszechnych i bezpośrednich wyborach dawał prawo do takiego określenia jego kompetencji, iż mógł sprawować on realną władzę w państwie. O ile panowała zgodność w nowej elicie politycznej co do konieczności przeprowadzenia powszechnych wyborów prezydenckich, to nie było tej jednomyślności jeżeli chodzi o zakres kompetencji głowy państwa. Przy rozstrzyganiu tych ostatnich kwestii nie bez znaczenia były sprawy personalne. Oczywistym kandydatem na prezydenta był L. Wałęsa. Niektórzy obawiali się przekazania temu politykowi zbyt szerokich kompetencji. Ta ostatnia sprawa, jak się wydaje, była jednym z zasadniczych powodów ograniczenia uprawnień głowy pań-

¹⁶ Uchwała Dumy Państwowej jak i uchwała Rady Federacji o złożeniu Prezydenta FR z urzędu winny być podjęte większością 2/3 głosów ogólnej liczby członków w każdej z izb, z inicjatywy co najmniej 1/3 deputowanych Dumy, i w sytuacji, gdy specjalna komisja powołana przez Dumę wydała stosowne orzeczenie. Rada Federacji musi podjąć decyzję o złożeniu prezydenta z urzędu najpóźniej w ciągu trzech miesięcy od chwili wysunięcia przez Dumę oskarżenia przeciwko niemu.

stwa. W efekcie zachowano dotychczasowy model prezydentury, dokonując jedynie zmiany sposobu obsadzania urzędu. Również tzw. Mała Konstytucja z 1992 r. nie przyniosła w tej kwestii żadnych zasadniczych zmian, choć jednak nieco pozycję prezydenta wzmocniła. Doświadczenia polityczne związane ze sprawowaniem urzędu przez L. Wałęsę były na tyle niedobre, że również w uchwalonej w 1997 r. Konstytucji uprawnień prezydenta nie poszerzono. A co więcej, nawet je ograniczono.

O ile L. Wałęsa realizował koncepcję prezydentury bardzo aktywnej, to A. Kwaśniewski bardzo powściągliwie korzysta ze swoich uprawnień. Bierny model prezydentury jest postrzegany przez obywateli jako zdecydowanie lepsza forma realizacji ustrojowej roli głowy państwa niż jej bardziej agresywna forma¹⁷. Sposób sprawowania urzędu przez A. Kwaśniewskiego cieszy się bardzo dużym poparciem społecznym. Najwyraźniej społeczeństwo oczekuje od polityków umiaru i rozsądku w działaniu. Opowiada się za współpracą różnych sił politycznych a nie za ich konfrontacją.

Porównując pozycję ustrojową prezydenta w Polsce i w Rosji nie ma najmniejszej wątpliwości, iż głowa państwa w Rosji ma znacznie silniejsze umocowanie konstytucyjne niż w Polsce. Jest to konsekwencją przyjęcia nie tylko różnych rozwiązań ustrojowych, ale także wynika z tradycji i doświadczeń historycznych. Przywiązanie Rosjan do tradycyjnie silnej jednoosobowej władzy spowodowało wyposażenie urzędu prezydenta w szerokie pełnomocnictwa. Trzeba tu także zwrócić uwagę na sam moment tworzenia tego urzędu. Powstał on w sytuacji, kiedy Rosja wybijała się na niezależność w ramach Związku Radzieckiego. W tej sytuacji głowa państwa stanowiła nie tyle gwaranta tej niepodległości, co pozwalała na zaakcentowanie odrębności państwowej. Istniało wyraźne przyzwolenie społeczne dla wyposażenia prezydenta w szerokie pełnomocnictwa. Wydawało się bowiem, iż tylko silna jednoosobowa władza jest w stanie sprostać realizacji zakrojonych na szeroką skalę reform politycznych. Duże znaczenie miała też osobowość prezydenta. Borys Jelcyń powszechnie uważany był za inicjatora reform społecznych i przeciwnika starego układu politycznego. Sam wprawdzie się z niego wywodził, ale w odpowiednim momencie i w bardzo spektakularny sposób się z niego wycofał. Zyskał miano nie tylko reformatora ale również zdecydowanego przeciwnika poprzedniego systemu. Opowiadał się za demokracją, przeobrażeniami ustrojowymi i reformą gospodarki. Na tych hasłach zbił kapitał polityczny. Umocnieniu osobistej pozycji B. Jelcyna bardzo pomogło jego zdecydowanie w trakcie tzw. puczu Janajewa. Wystąpił wtedy w roli obrońcy demokracji i męża opatrnościowego. To znacznie umocniło nie tylko jego osobiste wpływy, ale przysporzyło zwolenników silnej prezydentury. W tym czasie tak naprawdę ta silna władza prezydencka już istniała. Potrzebowała jedynie formalnego potwierdzenia w postaci regulacji konstytucyjnych, które by ją legitymizowały. B. Jelcyń potrafił z całą bezwzględnością egzekwować swoje uprawnienia a nawet znacznie je przekraczać. Wykorzystywał każdą okazję dla poszerzania swojej władzy. Nie zawahał się użyć siły, kiedy to było potrzebne dla realizacji jego koncepcji sprawowania władzy. Przy użyciu armii, w brutalny sposób, zdławił opór Dumi i ostrzelał z czołgów gmach parlamentu¹⁸. Udowodnił tym

¹⁷ Potwierdzenie tej tezy można znaleźć w publikowanych wynikach badań opinii publicznej, w których poparcie społeczne dla obecnego prezydenta znacznie przekracza 50%, co w Polsce jest zjawiskiem niezmiernie rzadkim.

¹⁸ Po trwającym 11 dni oblężeniu siedziby Dumi Państwowej 4 października 1993 r. wojska wiernie prezydentowi zdobyły gmach Parlamentu. Zginęło ponad 150 osób.

samym, iż nie zawaha się przed użyciem najbardziej nawet drastycznych środków, aby poszerzyć swoje wpływy.

Konstytucja Federacji Rosyjskiej daje prezydentowi bardzo szerokie kompetencje. Tendencja do ich poszerzania jest cechą charakterystyczną dla ludzi ambitnych i żądnych władzy. B. Jelcyn wielokrotnie potwierdzał tę zasadę. W mistrzowski sposób wykorzystywał brak zdecydowania czy jedności swoich przeciwników politycznych. Potrafił w sposób bezwzględny egzekwować swoje racje. W równie instrumentalny sposób traktował swoich współpracowników. Szczególnie widoczne było to w odniesieniu do mianowanych przez niego szefów rządu. Ponieważ ta kompetencja prezydenta podlega weryfikacji przez Dumę, niekiedy musiał się liczyć z jej oporem. Konstytucja jednak przewiduje możliwość rozwiązania przez prezydenta parlamentu, jeżeli Duma po raz trzeci z rzędu odrzuci kandydata na premiera zgłoszonego przez prezydenta. Bywało tak, że B. Jelcyn zgłaszał po kilkakroć tę samą osobę. Duma zawsze ustępowała.

O bardzo silnej pozycji prezydenta w Rosji stanowi Konstytucja. Tak naprawdę jednak wiele zależy od osobowości prezydenta oraz aktualnego układu sił politycznych. Dokąd Duma pozostaje silnie zatomizowana, pierwsze skrzypce w polityce Rosji będzie odgrywał prezydent. Nawet, gdy następcą B. Jelcyna nie będzie miał tak silnej osobowości politycznej, to jeszcze przez długi okres, siłą inercji i przyzwyczajenia, prezydent będzie spełniał w systemie politycznym Rosji rolę dominującą. Tylko wewnętrzne koteryjne układy mogą jego pozycję osłabić. Podstawowe funkcje ustrojowe oraz dotyczące realnego wpływu na politykę państwa pozostają zagwarantowane konstytucyjnie. Stosowana praktyka tak naprawdę jedynie gwarantuje prawne brutalnie egzekwuje.

Analizując obecną pozycję ustrojową prezydenta w Polsce i w Rosji trzeba wyraźnie podkreślić, iż są to nie tylko dwa różne modele ustrojowe, ale także dwie odmienne wizje realizacji funkcji politycznych przez osoby urzędy te sprawujące. Można zaryzykować twierdzenie, że L. Wałęsa w okresie swej prezydentury podejmował wysiłki na rzecz stworzenia modelu zbliżonego do wersji rosyjskiej. Metodą faktów dokonanych próbował zawłaszczyć dla swego urzędu coraz to nowe kompetencje. W Polsce jednak, w przeciwieństwie do Rosji, tradycja demokratyczna jest bardziej zakorzeniona. Polacy również bardziej niż Rosjanie obawiają się dyktatury i bardzo ostro reagują na każdą próbę ograniczenia instytucji demokratycznych na rzecz systemu autokratycznego. Stąd też tak duży opór ugrupowań politycznych, o różnej przecież proveniencji ideowej, przeciwko poszerzaniu uprawnień jednoosobowego organu władzy wykonawczej.

Summary

Positioning of the President in the Political Systems of Poland and Russia

When comparing the positioning of the president in the political systems of Poland and Russia it has to be ascertained that the Russian head of the state has a considerably stronger constitutional foundations than the Polish one. This follows from the adoption of different political solution as well as from tradition and historic experience. Russian attachment to a strong, single-person authority resulted in providing the president with a wide scope of

powers. It seemed that only such an authority was capable of meeting the demands of profound political reforms in Russia. The personality of Boris Yeltsin also significantly contributed to the strong positioning of a president. He was commonly considered to have initiated social reforms and opposed the old political relations.

The constitution of the Russian Federation provides the president with a very wide scope of powers. The tendency to yet extend this scope characterizes ambitious people who are hungry for power. B. Yeltsin confirmed this principle on numerous occasions.

When comparing the positioning of the president in the political systems of Poland and Russia it has to be clearly emphasized that these are two different political models as well as two different visions of political functions performed by presidents. One may risk a claim that L. Walesa in his tenure made attempts at developing a model that would approach the Russian version. He was trying to take over the new powers for his office by means of practical deeds. The current president is clearly in favor of a passive presidency. He tries to function as a mediator and coordinator of the state policy, in particular with respect to international relations.