

JERZY CIAPAŁA

STATUS USTROJOWY PREZYDENTA JAKO GŁOWY PAŃSTWA

I. Zagadnienia pojęcia i istoty władzy organu państwa określanego jako głowa państwa były przedmiotem interesujących rozważań już w prawniczej literaturze okresu międzywojennego. W okresie Polski Ludowej uznano je za kontrowersyjne, a to z uwagi na doktrynalną krytykę instytucjonalnych rozwiązań państw tzw. demokracji burżuazyjnej i przyjęcie zasady supremacji parlamentu w systemie jednolitej władzy państwowej zakładającym przyznanie wielu funkcji i kompetencji prezydenta lub monarchy naczelnemu organowi typu prezydialnego. Nie udzielono odpowiedzi na pytanie, czy w krajach socjalistycznych, które nie recypowały w ogóle instytucji prezydenta, mieliśmy do czynienia z organem mogącym występować jako głowa państwa, czy też tylko z organem wykonującym niektóre tradycyjne funkcje właściwe niegdyś głowie państwa. Rozważania naukowe z zakresu prawa państwowego, a odnoszące się do Rady Państwa PRL, ograniczały się przede wszystkim do przedstawienia podstawowych funkcji i kompetencji typowych dla tradycyjnej głowy państwa, które przyznano temu organowi. Trudno było w nich też znaleźć głębszą analizę teoretyczną na temat instytucji głowy państwa. Należy również wskazać, że w niektórych pracach samo pojęcie "głowa państwa" traktowano jako synonim pojęcia "prezydent", co jest również dość powszechne w publicystyce. Jest to także określenie rzadko pojawiające się w tekstach konstytucji. Do nielicznych wyjątków należą konstytucje Włoch, Czech i Bułgarii, w których prezydent *expressis verbis* został nazwany głową państwa. W konsekwencji, i w projektach polskich konstytucji, poza jednym wyjątkiem, określenie to zostało pominięte.

¹ Zob. np. J. Rogowicz, *Istota władzy głowy państwa*, Warszawa 1932.

Zob. J. Stembrowicz, *Głowa państwa we współczesnych systemach państwowych*, "Państwo i Prawo" 1966 r., nr 9, a także artykuły polemiczne L. Gelberg, *Czy w państwach socjalistycznych*, "Państwo i Prawo" 1966, nr 9, ² także artykuły polemiczne: L. Gelberg, *Problem kolegiatnego prezydenta w państwach socjalistycznych*, "Państwo i Prawo" 1967, nr 4 - 5 i J. Stembrowicz, *Czy w państwach socjalistycznych jest kolegiatny prezydent (w odpowiedzi prof. L. Gelbergowi)*, "Państwo i Prawo" 1967, nr 10. Nadto na uwagę zasługuje praca K. Działochoy, *ewolucja prawna organów prezydialnych w państwach socjalistycznych*, "Acta Universitatis Wratislaviensis", nr 246 - prawo, Wrocław 1974.

Por. A. Burda, *Polskie prawo państwowe*, Warszawa 1978, s. 277; F. Siemieński, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1980, s. 273; Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1987, s. 416.

G. L. Seidler, *Władza ustawodawcza i wykonawcza w polskich konstrukcjach ustrojowych 1917 - 1947*, Kraków 1947.

Tym wyjątkiem był projekt autorstwa J. Lityńskiego. W pozostałych projektach spotykamy określenia: najwyższy przedstawiciel (reprezentant) państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, organ zapewniający ciągłość władzy państwowej, organ władzy wykonawczej. Zob. *Projekty konstytucyjne 1989 - 91* pod red. M. Kallasa, Warszawa 1989; *Projekty konstytucji - biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego*, Wyd. Sejmowe, Warszawa 1993.

Teoretyczna analiza głowy państwa nie może abstrahować od wieloaspektowego spojrzenia. Uwzględnienie aspektu historycznego, prawnomiędzynarodowego a także funkcjonalnego może mieć znaczenie, gdy chcemy oceniać trafność jednego z dwóch stwierdzeń. Według pierwszego, prezydent jest głową państwa, co z kolei implikuje zdanie, że głowa państwa jest po prostu innym określeniem, nazwą danego organu. Według drugiego, prezydent pełni tylko funkcję głowy państwa, co prowadzi do próby wskazania treści i znaczenia tej funkcji i kompetencji przy pomocy których można ją urzeczywistniać, a także do wniosku, że nie muszą one wypełniać w całości "oblicza normatywnego" organu państwa, jakim jest prezydent.

II. Odnosząc się do aspektu historycznego pojęcia głowy państwa (the head of state, chef de d'Etat, głowa gasudarstwa), koniecznie staje się nawiązanie do dawnej pozycji monarchy w państwie i do jej ewolucji następującej wraz z instytucjonalnym rozwojem państwa jako organizacji politycznej. Do istoty każdego państwa należało, zgodnie ze znanym określeniem G. Jellinka, istnienie, oprócz ludności i terytorium, odpowiednio legitymowanej władzy najwyższej. Sprawujący ją monarcha utożsamiany był początkowo z samym państwem (słynne *l'Etat c'est moi* Ludwika XIV) i z nim też wiązano pojęcie suwerenności. Była ona niepodzielna i stanowiła główną cechę państwa. Monarcha był nie tyle organem państwa, ile piastunem władzy najwyższej na danym terytorium, wyposażonym w prawo kierowania wszelkimi sprawami wspólnoty. Jego status stanowił refleks statusu głowy wspólnoty rodowej, plemiennej, narodowej.

Rozwój instytucjonalny państwa, jako struktury funkcjonującej poprzez system organów, rozwój parlamentaryzmu, upowszechnienie idei suwerenności narodu oraz pojawienie się konstytucji pisanych były czynnikami, które musiały doprowadzić zarówno do zmiany postrzegania pozycji monarchy, jak i do wykształcenia urzędu prezydenta w republice. W państwie XIX-wiecznym mieliśmy do czynienia ze znamienym zjawiskiem rozdzielania państwa od rządu. W systemie parlamentarnym znalazło ono wyraz w dualizmie władzy wykonawczej. Dualizm ten, pomimo iż nie znalazł początkowo odzwierciedlenia w postanowieniach konstytucji, doprowadził do sytuacji, w której władza była sprawowana coraz bardziej formalnie przez monarchę, a w republikach przez prezydenta nominalnie wyposażonego w pozostałości atrybutów władzy królewskiej. I właśnie nowa władza monarchy lub prezydenta stanowiła w istocie reminiscencję dawnej pozycji monarchy feudalnego, symbolizując państwo jako takie. Natomiast rząd był sprawowany przez urzędników królewskich, ministrów, którzy z czasem utworzyli odrębny organ kolegialny powiązany politycznie, funkcjonalnie i personalnie z parlamentem.

Zjawisko rozdziału państwa od rządu nie znalazło jednolitego wyrazu instytucjonalnego, czego najlepszym potwierdzeniem są Szwajcaria i Stany

Zjednoczone. Geneza państwowości Szwajcarii była na tyle specyficzna, że - przy braku scentralizowanej monarchii feudalnej - otrzymaliśmy dość luźną federację, w której nie było prezydenta jako samodzielnego, wyodrębnionego organu. Szereg funkcji i kompetencji monarszych jest tam wykonywanych przez organ parlamentarny - Zgromadzenie Federalne (ratyfikacja umów międzynarodowych, prawo łaski, powoływanie rządu), a niektóre przez organ rządowy - Radę Federalną, która, zgodnie z konstytucją jest naczelną władzą wykonawczą i kierowniczą kraju. Prezydent nie jest głową państwa, jest jednym z ministrów czasowo przewodniczącym rządowi, ustępującym po roku urzędowania i nie mogącym ponownie piastować urzędu. Jednakże wzrost znaczenia funkcji zarządu państwem nie ominął i tego kraju, powodując istotne usamodzielnienie Rady Federalnej nie tylko w sensie fachowo-technokratycznym, ale i politycznym. Sprawił też, że w literaturze zaczęto określać system szwajcarski jako system zinstytucjonalizowanego współdziałania legislatywy i egzekutywy, które to określenie miało bardziej odpowiadać stanowi rzeczywistości niż pojęcie systemu rządów zgromadzenia .

Z kolei, w Stanach Zjednoczonych prezydent jest postrzegany jako republikański, elekcyjny monarcha, skupiający dotychczasowe prerogatywy królewskie oraz kierujący rządem. Funkcja kierownika egzekutywy mogła być równocześnie sprawowana i aprobowana w odbiorze społecznym dzięki politycznym uwarunkowaniom okresu początków państwowości oraz dzięki samej zasadzie elekcji. Prezydent republiki był i jest traktowany jako niezbędny z punktu widzenia integracji państwa, demokratyczny "substytut" króla, symbolizujący państwo, a zarazem kierujący stosunkowo ograniczoną strukturą administracji federalnej i dowodzący wojskiem . Owo połączenie funkcji monarszych i funkcji najwyższego urzędnika w państwie było w XIX wieku niełatwe do zrozumienia nawet dla wnikliwych obserwatorów ustroju politycznego Stanów Zjednoczonych . Współcześnie podstawową funkcją, jaką spełnia prezydent amerykański jest funkcja szefa władzy Wykonawczej (executive president), jednoosobowego kierownika rządu (running the government), a także funkcje naczelnego dowódcy sił zbrojnych (commander in chief). Niejako w cieniu pozostaje funkcja najwyższego Przedstawiciela państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych czego wyrazem jest choćby praktyka powierzania wiceprezydentowi szeregu obowiązków o wymiarze ceremonialno-protokolarnym. Pojęcie głowy państwa w takim rozumieniu, w jakim jest ono przypisywane monarchom lub prezydentom w demokracjach parlamentarnych, nie jest utrwalone w doktrynie amerykańskiej w odniesieniu do prezydenta Stanów Zjednoczonych¹⁰.

Przeobrażenia społeczne oraz rozwój instytucjonalny organizacji państwowej, sprawiające, że pojęcia państwa i rządu były już inaczej postrze-

P. Sarnecki, *Rząd a parlament w Konfederacji Szwajcarskiej* (rozpr. habilit. UJ nr 22), Kraków 1978,

Ch. A. Beard, *The presidents - American History*, New York 1962, s. 15.

A. De Tocqueville, *O demokracji w Ameryce*, Warszawa 1976, s. 90.

R. M. Pious, *American Politics and Government*, Washington 1986, ss. 8 i 319.

gane nie pozostały bez wpływu na poglądy doktryny i to nie tylko prawniczej. Dość wspomnieć, że zarówno I. Kant jak i G. Hegel wyraźnie odróżniali, spośród władz państwowych, władzę królewską od rządowej, przy czym znana heglowska wizja państwa zakładała, że stosunek władz do siebie ma być podobny do trójkąta zwróconego wierzchołkiem ku górze. Wierzchołkiem tym miała być władza monarchy, stanowiąca syntezę prerogatyw parlamentu i rządu .

W europejskiej nauce o państwie ukształtowały się także dwie całkiem odmienne koncepcje określania państwa i jego organów. Koncepcja niemiecka przyjmowała osobowość prawną państwa w prawie publicznym, odrębność jego struktury od społeczeństwa i opierała się na uznaniu, że tylko państwo jest podmiotem prawa, a jego organy działają wyłącznie w imieniu państwa. Koncepcja francuska przedstawiona przez Esmeina utożsamiała państwo z narodem, traktując je jako personifikację prawną narodu. Konsekwencją musiało być uznanie organu państwa za organ narodu, dysponujący podmiotowością prawną .

Powyższe uwagi można odnieść do wahań polskiego ustawodawcy konstytucyjnego co do sposobu określenia najwyższego organu stojącego na czele państwa. W niektórych projektach konstytucji sprzed 1921 r. był on określany jako Naczelnik państwa lub wręcz Zwierzchnik Rzeczypospolitej. W Konstytucji Marcowej był on organem Narodu w zakresie władzy wykonawczej, w Konstytucji Kwietniowej był zaś podmiotem, w którym skupiała się jednolita i niepodzielna władza państwowa. Ustawodawca konstytucyjny w 1992 r. okazał się natomiast dalece niekonsekwentny i nieprecyzyjny. Prezydent został bowiem uznany tylko za organ państwa, choć zarówno sposób elekcji, jak i treść roty przysięgi składanej Narodowi przemawiają za innym jego zakwalifikowaniem. W tym kontekście dziwić może fakt, że Sejm i Senat zostały uznane za organy Narodu, poprzez które Naród sprawuje władzę zwierzchnią (art. 2 ust. 2 przepisów konstytucyjnych utrzymanych w mocy) oraz za organy państwa w zakresie władzy ustawodawczej (art. 1 Małej Konstytucji).

III. Istota pojęcia i statusu głowy państwa nie może być rozpatrywana z pominięciem kwestii suwerenności i aspektu prawnomiędzynarodowego. W nauce prawa międzynarodowego wskazano, że niezbędne jest, aby każde państwo suwerenne było strukturą zorganizowaną i zdolną wyłonić organ najwyższy reprezentujący je na zewnątrz, nie podlegający innym organom i zdolny zapewnić utrzymanie stosunków z innymi państwami. Jest to też szczególnie istotne, jeżeli chcemy rozważać zagadnienie ciągłości państwa, istniejącego pomimo częstych zmian konstytucji, rządów lub wojen¹³. Z punktu widzenia prawnomiędzynarodowego suwerenność jest pojęciem niepodzielnym i jednolitym ukształtowanym, pierwotnie w dziedzinie prawa narodów. Oczywiście jest, że przymiot suwerenności, który przysługiwał monarche zostaje stopniowo przypisany państwu lub narodowi. Współczes-

H. Olszewski, *Historia doktryny...*, op. cit., s. 243.

12 J. Trzeciński *Pojęcie konstytucyjnego organu państwa socjalistycznego*, Warszawa-Wrocław 1974, s. 13 i n.
J. Makowski, *Podręcznik prawa międzynarodowego*, Warszawa 1948, s. 60.

ne konstytucje niektórych monarchii jak np. konstytucja Japonii zawierają jednoznaczne deklaracje wskazujące, że władza suwerenna spoczywa w narodzie. Konstytucja Japonii stanowi, że Cesarz jest symbolem Państwa i jedności narodu, wywodzącym swoje stanowisko z woli narodu, do którego należy władza suwerenna. Cesarz nie posiada władzy w zakresie kierowania państwem .

W prawie międzynarodowym, opartym w poważnej mierze na zwyczajach, daje się zauważyć, że tylko jeden organ państwa tj. niegdysiejszy władca - suweren traktowany jest w stosunkach zewnętrznych jako organ pierwotny, który reprezentuje państwo na zewnątrz, a więc reprezentuje i inne organy państwowe. W ten sposób inne organy są niejako pochodne i działają w imieniu i z upoważnienia głowy (szefa) państwa. Głowie państwa, określanej także w dawnych podręcznikach prawa międzynarodowego jako zwierzchnik państwa przysługuje *ius repraesentationis omnimodale*, a więc jest uznawana za organ reprezentujący całe państwo i wszystkie jego organy. Głowa państwa może wyrażać wolę państwa albo samodzielnie, albo za pośrednictwem innych organów, które działają z jej upoważnienia. Każdy akt zewnętrzny głowy państwa jest na płaszczyźnie prawa międzynarodowego interpretowany jako wyraz woli całego państwa i jest to domniemanie bezwzględne . Co więcej, prawo międzynarodowe wyklucza badanie legalności i pozycji działań głowy państwa. Przyjmuje się nadto pogląd każący traktować zaprzeczenie lub kwestionowanie kompetencji głowy państwa w prawie międzynarodowym za delikt międzynarodowy . Można przyjąć okoliczność, iż w dawnych czasach głowa państwa uważana była za suwerena i faktycznie za podmiot prawa międzynarodowego wywarła wpływ na status prawnomiędzynarodowy organu państwa, który jako jedyny wśród organów konstytucyjnych spełnia szczególne funkcje. Wyrazem jej statusu jest przyjęcie zwyczaju zakazującego prowadzenia tak zwanej propagandy deflamacyjnej, wymierzonej przeciw przebywającemu na obcym terytorium szefowi państwa . Należy również podkreślić, że prawo międzynarodowe wprowadza trojaką gradację najwyższych organów państwa: 1) organy tworzące wolę państwa - jest to kwestia rozstrzygnięć konstytucyjnych; 2) organ wyrażający tę wolę na zewnątrz, któremu przysługuje ogólna kompetencja międzynarodowa - głowa (szef) państwa; 3) organy pomocnicze działające w imieniu i z upoważnienia szefa państwa .

Pomimo szczególnego statusu prawnomiędzynarodowego głowy państwa, od czasów I wojny światowej występuje tendencja do utrwalania zasady odpowiedzialności szefów państw za przestępstwa przeciw prawu Międzynarodowemu, szczególnie za przestępstwa wojenne. Dość wspomnieć, że traktat wersalski przewidywał postawienie w stan oskarżenia byłego cesarza Niemiec Wilhelma II "za najwyższą obrazę moralności międzynaro-

¹⁴ Por. Art. 1 i 4 Konstytucji Japonii, w: *Konstytucja Japonii* (tłum. Terju Suzuki, P. Wieczorek), Warszawa

J. Makowski, *Podręcznik...*, op. cit., s. 125.

Tamże.

A. Kłafkowski, *Prawo międzynarodowe publiczne*, Warszawa 1964, s. 108..

J. Makowski, *Podręcznik...*, op. cit., s. 126.

J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne i konsularne*, Warszawa 1993, s. 31.

dowej i świętej powagi traktatów" . Zasada ta znalazła potwierdzenie w procesie norymberskim przywódców III Rzeszy oraz w związku z wojną w Zatoce Perskiej w 1992 roku, kiedy to rozważano odpowiedzialność prezydenta Iraku.

IV. Aby przeanalizować zadania, które przypisywane są głowie państwa, można na wstępie odnieść się do poglądów, jakie w tej mierze prezentował w I połowie XIX wieku B. Constant. Francuskiemu myślicielowi zawdzięczamy bowiem koncepcję tzw. czwartej władzy - władzy neutralnej w państwie, którą miał sprawować monarcha w celu przeciwdziałania kryzysom państwowym i łagodzenia konfliktów powstającym między władzą ustawodawczą a wykonawczą. *Le pouvoir neutre* miała być nieuprawniona do uczestnictwa w grze politycznej i w procesie bieżącego rządzenia państwem ale winna służyć reprezentowaniu "czystej państwowości", stanowić rezerwę polityczną na wypadek zagrożenia porządku konstytucyjnego, sytuować jej piastuna ponad rozgrywkami politycznymi jako czynnik statystyczny, organ uosabiający majestat państwa i jedność narodową .

Koncepcja władzy neutralnej przyjmowała za naturalne i oczywiste to, że w każdym państwie istnieją sprzeczne interesy wśród elit władzy. Jednocześnie jej zwolennicy odrzucali tezę, w myśl której tylko monarcha sprawuje rzeczywistą władzę, jak i również zasadę, iż rozstrzygać powinna jednolita wola powszechna. Wskazywali na potrzebę istnienia władzy stojącej na czele państwa i czuwającej nad grą różnorodnych interesów. Taką rolę - zdaniem B. Constanta - miała głowa (szef) państwa stanowiąca w istocie czwartą władzę, obok tradycyjnie przyjmowanych tj. legislatywy, egzekutywy i sądownictwa. Miała ona oddziaływać moderująco i integrująco na aparat państwowy, spełniając funkcję ochronną. Aby to mogła czynić musiała być wyraźnie oddzielona od władzy wykonawczej .

W innych interpretacjach istotę władzy głowy państwa ujmowano nieco odmiennie, stosownie do przyjmowanej koncepcji neutralności. Dla niektórych władza neutralna to "władza", dla której zamknięta jest całkowicie możliwość ingerencji w proces tworzenia woli politycznej i określania w jakiegokolwiek formie kierunków polityki państwa. Zgodnie z takim podejściem, głowa państwa to organ wypełniający wyłącznie funkcje czysto reprezentacyjne i protokolarne oraz wyrażający decyzje podjęte przez inne organy. Inny jeszcze sposób postrzegania jej funkcji zakładał, że głowa państwa powinna zajmować pozycję gwaranta podstawowych wartości normatywnych i pozanormatywnych - obrońcy konstytucji i legalności rozumianej jako legalność wszelkiej działalności politycznej i zgodność działań organów państwa z literą prawa.

Według innej jeszcze interpretacji przyjmowano, że istota funkcji głowy państwa ma polegać na tym, iż stanowi ona apolityczną "instancją techniczną lub quasi-sądową". Znaczenie władzy neutralnej może wreszcie pole-

²⁰ Tamże.

²¹ W. Szyszowski, *Beniamin Constant - doktryna polityczna na tle epoki*, Toruń 1984, s. 87.

²² Tamże.

gać na tym, że jest ona aktywnym moderatorem, regulatorem i mediatorem wobec organów państwowych i sił politycznych. W takim przypadku jej podstawowym zadaniem jest prowadzenie stałej mediacji w procesach politycznych, a nie spełnianie li tylko roli "siły rezerwowej". Tytułem przykładu można przytoczyć bardzo znamienne dla określenia pozycji głowy państwa w nowoczesnej monarchii postanowienie konstytucji Hiszpanii: "Król jest Szefem Państwa, symbolem jego jedności i trwałości, sprawuje arbitraż i moderuje normalne funkcjonowanie instytucji, urzeczywistnia najwyższą reprezentację Państwa Hiszpańskiego w stosunkach międzynarodowych, szczególnie z narodami związanymi nim historyczną wspólnotą oraz wykonuje funkcje, które wyraźnie przyznaje mu konstytucja i ustawy"²⁴.

V. Zgodnie z postanowieniami polskiej konstytucji w brzmieniu ustalonym nowelą kwietniową z 1989 r. (art. 32 ust. 1) oraz Małą Konstytucją z 1992 r. (art. 28 ust. 1) prezydent jest najwyższym przedstawicielem Państwa Polskiego w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych. Takiego określenia nie spotkaliśmy ani w Konstytucji Marcowej, ani w Konstytucji Kwiecniowej. Postanowienie każące traktować prezydenta jako najwyższego przedstawiciela państwa wskazuje, że właśnie ten organ ma do spełnienia szczególnie doniosłą rolę symboliczną, jest to jakby "żywy" symbol państwa, uosabiający majestat Rzeczypospolitej i dlatego też spełniający nieporównywalną do funkcji innych organów rolę polityczną i psychologiczną. Funkcja ta jest w pewnej mierze podobna do tej, jaką pełnią symbole "martwe", a więc godło, hymn, flaga państwowa. Przyjmuje się, że prezydent jest uznawany za upoważnionego do dokonywania aktów najwyższej reprezentacji państwa, do czynności, poprzez które obecne jest niejako samo Państwo Polskie. Dotyczy to sytuacji, gdy występuje w oficjalnym charakterze w stosunkach wewnętrznych, kiedy odbywa podróże po kraju, bierze udział w uroczystościach państwowych, wygłasza przemówienia i dokonuje czynności o szczególnej wymowie.

Analogicznie w stosunkach międzynarodowych, przysługuje prezydentowi ogólna kompetencja międzynarodowa i zgodnie z przyjętą praktyką jest on upoważniony do przeprowadzania bezpośrednich spotkań na szczycie, czyli do prowadzenia tzw. osobistej dyplomacji. Prezydent jako głowa państwa korzysta także z nadzwyczajnych atrybutów na forum międzynarodowym, co wynika m.in. z postanowień Konwencji o misjach specjalnych, które to misje są najstarszą formą stosunków dyplomatycznych. Konwencja ta reguluje szczególny status misji specjalnych monarchów, książąt należących do rodziny królewskiej, prezydentów oraz tzw. kolegialnych głów państw. Status ten wyraża się nade wszystko w szczególnych względach kurtuazji i obejmuje całkowitą nietykalność osobistą, nietykalność

²³ O koncepcjach neutralności głowy państwa pisał m.in. Z. Witkowski, *Prezydent Republiki w systemie Ustrojowym współczesnych Włoch*, Toruń 1991, s. 40 i n.; zob. także K. Grzybowski, *Moderator imperii*, czasopismo Prawniczo-Historyczne 1963, t. 15, z. 2, s. 114 i n.

Por. Art. 56 Konstytucji Hiszpanii w: *Konstytucja Hiszpanii z 27grudnia 1978 r.* (tłum. i wstęp J. Mołdawny), Warszawa 1990, s. 52.

mienia i pomieszczeń oraz pełne wyłączenie spod jurysdykcji państwa przyjmującego. Jest więc refleksem zupełnie wyjątkowej pozycji głowy państwa jako naczelnego organu reprezentującego na zewnątrz państwo jako całość .

Uwagi odnoszące się do pozycji prezydenta jako najwyższego przedstawiciela państwa wymagają rozważenia jeszcze innej kwestii, a mianowicie wskazania, czy status głowy państwa daje prawo do podejmowania samodzielnych rozstrzygnięć w sprawach o wymiarze symbolicznym, czy prawo do składania oświadczeń woli o najwyższej doniosłości w imieniu państwa oznacza również prawo do formułowania treści takich oświadczeń.

Jest faktem, że Prezydent RP z własnej inicjatywy, samodzielnie podejmował szereg decyzji np. o sprowadzeniu prochów gen. W. Sikorskiego, o organizacji obchodów 50 rocznicy Powstania Warszawskiego, o organizacji obchodów 50 rocznicy zakończeniu II wojny światowej, które to decyzje miały nie tylko znaczenie symboliczne i wymiar historyczny, ale i nie mogły pozostawiać wątpliwości, co do ich politycznej wymowy i reperkusji. Szczególną wymowę miało stwierdzenie prezydenta wypowiedziane na uroczystym posiedzeniu Sejmu i Senatu o podjęciu przez niego decyzji, iż państwo polskie nie będzie reprezentowane na uroczystościach z okazji zakończenia wojny organizowanych za granicą. Powołanie się na status najwyższego przedstawiciela państwa miało stanowić uzasadnienie dla podjęcia konkretnych rozstrzygnięć o wymiarze politycznym. Stanowisku prezydenta towarzyszyło oświadczenie przedstawiciela Kancelarii Prezydenta, z którego wynikało, że tylko prezydent i minister spraw zagranicznych mogą reprezentować rząd i wypowiadał się w jego imieniu w trakcie uroczystości w Moskwie.

Można wskazać, że zarówno prezydent, jak i rząd mogli powoływać się na odpowiednie postanowienia konstytucyjne. W przypadku prezydenta był nim wspomniany przepis art. 28 Małej Konstytucji, a także przepis stanowiący o tzw. ogólnym kierownictwie prezydenta w stosunkach międzynarodowych (art. 32 ust. 1). Natomiast rząd mógłby powołać się na postanowienie art. 51, zgodnie z którym to Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej.

Wydaje się, że istotnym utrudnieniem był brak precyzji i konsekwencji ustawodawcy konstytucyjnego oraz brak umiejętności lub chęci politycznych interpretatorów konstytucji w odróżnieniu pojęć typu: funkcja, kompetencja, zadanie. Wyżej wymienione postanowienia konstytucji określają bowiem funkcje ustrojowo-polityczne obu organów państwowych. Wątpliwe jest więc, czy mogą stanowić podstawę prawną do podejmowania rozstrzygnięć. I tak, sam fakt zajmowania stanowiska najwyższego przedstawiciela państwa nie oznacza *implicitie* kompetencji do podejmowania konkretnych decyzji. Oznacza on, że oświadczenia składane przez prezydenta mają najwyższą doniosłość i są uważane za oficjalną wykładnię linii polityki państwa, ale nie może jeszcze stanowić podstawy do stwierdzenia, że prezydent dysponuje dostateczną legitymacją do formułowania treści tych oświadczeń,

a więc do samodzielnego kształtowania aktów woli politycznej państwa. Podobnie, samo postanowienie o prowadzeniu przez rząd polityki wewnętrznej i zagranicznej nie może bezpośrednio prowadzić do wniosku, że rząd jest zarówno wykonawcą polityki, jak i jej samodzielnym kreatorem.

Pomocne może być powołanie się na konkretne przepisy formułujące normy kompetencyjne, które mogą być podstawą do podejmowania wiążących prawnie rozstrzygnięć. O ile trudno jest uznać za takie przepisy art. 32 ust. 1 i art. 34 Małej Konstytucji, mówiących w sposób mało precyzyjny o tzw. ogólnym kierownictwie prezydenta, o tyle inną wymowę wydaje się mieć przepis art. 52, którego znaczenie polega na tym, że formułuje on ogólne domniemanie właściwości Rady Ministrów w podejmowaniu decyzji we wszystkich sprawach polityki państwa, których ustawa konstytucyjna lub inna ustawa nie zastrzegły w sposób jednoznaczny dla innego organu. Powyższe rozumowanie może być zakwestionowane gdy przyjmiemy amerykańską koncepcję *implied powers* lub założenie ogólnej kompetencji prezydenta do podejmowania decyzji w niektórych sferach polityki państwa. Nie wydaje się jednak, aby taki sposób interpretacji mógł znaleźć większe uznanie polskiej doktryny prawniczej .

VI. Pamiętając, że do istotnych funkcji króla jako głowy państwa B. Constant zaliczał naczelne dowództwo nad siłami zbrojnymi oraz decydowanie o wojnie i pokoju , należy wskazać, że stanowi to czytelną reminiscencję faktycznego dowództwa nad wojskiem sprawowanego przez dawnych monarchów. Współcześnie jednak nominalnemu zwierzchnictwu króla albo prezydenta nad siłami zbrojnymi nie towarzyszą jednak w zasadzie uprawnienia do faktycznego dowodzenia, a co najwyżej przewodnictwo naczelnemu organowi zajmującemu się sprawami obrony. Uwaga ta dotyczy w szczególności państw o systemie parlamentarno-gabinetowym, w których dysponowanie siłami zbrojnymi należy do rządu. Odmienne funkcja ta pojmowana jest w państwach, w których głowa państwa zajmuje stosunkowo silną pozycję. I tak np. Konstytucja Finlandii stanowi, że prezydent jest wodzem naczelnym sił zbrojnych, jednakże w razie wybuchu wojny Wolno mu powierzyć naczelne dowództwo innej osobie . We Francji wprawdzie, według sformułowania konstytucji, to Rada Ministrów dysponuje i administruje siłami zbrojnymi, jednak tylko prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych jest powszechnie uważany za szefa armii, przewodniczy radom i komitetom obrony narodowej ustalającym kierunki rozwoju sił zbrojnych. Faktyczna możliwość dysponowania siłami zbrojnymi wzrasta gdy prezydent zdecyduje się, na podstawie art. 16 konstytucji, podjąć nadzwyczajne środki na wypadek zagrożenia państwa. Ponadto wyłącznie Prezydent jest uprawniony do podjęcia decyzji w sprawie użycia broni

Zob. W. Sokolewicz, *Rzeczpospolita Polska - demokratyczne państwo prawne (uwagi na tle ustawy z 29 grudnia 1989 r. o zmianie konstytucji)*, Studia Konstytucyjne t. 7, Warszawa 1990, s. 37; A. Podbielski, *dpowiedzialność prezydenta w systemie konstytucyjnym Stanów Zjednoczonych*, Acta Universitatis Wratislaviensis, nr 284 - prawo, Wrocław 1975, s. 33.

W. Szyszkowski, *Benjamin Constant...*, op. cit., s. 96.

Por. Art. 30 Konstytucji Finlandii, Włoch, Republiki Federalnej Niemiec, Francji pod red. A. Burdy i M. Rybickiego, Warszawa 1971, s. 46.

nuklearnej²⁹. Pełne dowództwo nad siłami zbrojnymi, wraz z prawem wydawania rozkazów, przysługuje natomiast prezydentowi Stanów Zjednoczonych. Praktyka konstytucyjna pokazała również, że choć zgodnie z konstytucją tylko Kongres może wypowiedzieć wojnę to możliwość dysponowania przez prezydenta wojskiem sprawia, iż może on faktycznie prowadzić niewypowiedziane wojny, decydując o interwencji na obszarach zagrożenia interesów amerykańskich.

Na podstawie postanowień konstytucji z 1989 r. (art. 32 f pkt. 4) oraz z 1992 r. (art. 35 ust. 1) prezydent pełni funkcje zwierzchnika Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. Można przyjąć, że jest to funkcja ściśle związana z jego statusem ustrojowym państwa. Jak bowiem zauważył T. Szymczak, w spotykanej w zdecydowanej większości konstytucji normie oddającej prezydentowi zwierzchnictwo sił zbrojnych państwa trudno dopatrzeć się, nawet w intencjach ustrojodawcy, wiary w potrzebę stawiania osobie sprawującej ten urząd wymogu znajomości sztuki wojennej i spraw wojskowych. Funkcji głowy państwa nie musi odpowiadać możliwość sprawowania tzw. ogólnego kierownictwa w zakresie bezpieczeństwa państwa. Nieco inaczej sprawę ujmuje Z. Witkowski, który przyjmuje, że funkcja zwierzchnika sił zbrojnych jest jednym z następstw przyznania prezydentowi ogólnego kierownictwa w dziedzinie bezpieczeństwa państwa. Pogląd ten wydaje się jednak dyskusyjny

Przyjęte w Polsce regulacje konstytucyjne i ustawowe, m.in. i przepis art. 31 Małej Konstytucji stanowiący, że prezydent nie może zajmować żadnego innego urzędu, nie pozwalają identyfikować funkcji zwierzchnika Sił Zbrojnych ze stanowiskiem Naczelnego Wodza (dowódcy sił zbrojnych). Sprawa ta nie była do końca jasna przed uchwaleniem Małej Konstytucji, w okresie prezydentury Wojciecha Jaruzelskiego. W doktrynie nieodosobnione były oceny, że stan prawny nie wykluczał pełnienia stanowiska Naczelnego Dowódcy przez Wojciecha Jaruzelskiego, który pozostawał najwyższym stopniem wojskowym. Zgodnie bowiem z art. 26 ust. 2 konstytucji w brzmieniu ustalonym nowelą kwietniową z 1989 r., uprawnienie do mianowania na okres wojny Naczelnego Dowódcy przysługiwało Sejmowi, a gdy Sejm nie obradował - samemu prezydentowi. Konsekwencją takiego stanu rzeczy był postulat wprowadzenia wyraźnego zakazu łączenia urzędu prezydenta z funkcją Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych³².

Postanowienia Małej Konstytucji w pewnym stopniu nawiązują do odpowiednich regulacji konstytucyjnych z 1921 i 1935 r. Celem porównania można przypomnieć, że Konstytucja Marcowa w art. 46 stanowiła, że prezydent jako najwyższy zwierzchnik sił zbrojnych nie może sprawować naczelnego dowództwa w czasie wojny (art. 46). Natomiast w świetle Kon-

Por. Art. 15 i 16 Konstytucji Francji, tamże, s. 349; zob. także W. Skrzydło, *Ustrój polityczny Francji*, Warszawa 1992, s. 156.

²⁹T. Szymczak, *Prezydent RP w noweli kwietniowej i w praktyce*, Studia Konstytucyjne t. 8, Warszawa 1990, str. 164

³¹J. Glas ter. W. Szyszkowski, Z. Witkowski, *Prawo konstytucyjne - zarys instytucji w okresie transformacji ustrojowej*, Toruń 1994, s. 113.

³²L. Koziół, Z. Witkowski, *Zagadnienia obronności i ochrony porządku publicznego w przyszłej konstytucji*, Prace Komisji Konstytucyjnej Senatu, z. 4, Warszawa 1991, s. 110 - 112.

stytucji Kwietniowej prezydent jako zwierzchnik sił zbrojnych mógł postanawiać o ich użyciu do obrony państwa, wydawać dekrety w zakresie sprawowanego zwierzchnictwa, jednakże w razie mianowania odpowiedzialnego przed nim Naczelnego Wodza, prawo dysponowania wojskiem przechodziło na Naczelnego Wodza (art. 63).

Powyższe uwagi prowadzić mogą do konkluzji, że prezydent jako głowa państwa pełni jakby ideowe dowództwo, dowództwo o charakterze pośrednim. Nie można jednak z nim łączyć prawa do faktycznego dysponowania siłami zbrojnymi i podejmowania rozstrzygnięć natury politycznej. Przyjęcie odmiennego założenia nie znajduje dostatecznego uzasadnienia zarówno na płaszczyźnie prawnej jak i uzasadnienia opartego na tradycji praktyki ustrojowej.

VII. Niezależnie od określenia funkcji ustrojowych przypisywanych organowi nazywanemu głową państwa, należy podjąć próbę wskazania tradycyjnych, wykonywanych przezeń kompetencji. Wyliczenie takie należałoby rozpocząć od nawiązania do klasyfikacji kompetencji głowy państwa dokonanej przez B. Constanta. B. Constant zaliczył do nich: 1) mianowanie i usuwanie piastunów władzy wykonawczej; 2) sankcjonowanie ustaw; 3) prawo rozwiązania zgromadzenia; 4) prawo zwoływania sesji zgromadzenia; 5) prawo mianowania sędziów; 6) prawo łaski; 7) prawo decydowania o wojnie i pokoju .

Gdyby zaś odwołać się do literatury prawniczej okresu PRL do kompetencji Rady Państwa wynikających z charakteru tego organu jako głowy Państwa zaliczano: 1) mianowanie i odwoływanie przedstawicieli dyplomatycznych Polski w innych państwach; 2) przyjmowanie przedstawicieli Państw obcych akredytowanych w Polsce; 3) ratyfikacje i wypowiedanie umów międzynarodowych; 4) obsadzanie niektórych stanowisk cywilnych i wojskowych; 5) nadawanie orderów, odznaczeń i tytułów honorowych; 6) stosowanie prawa łaski³⁴.

Nadto, niektórzy autorzy do tych kompetencji dodawali również rozstrzyganie w sprawach obywatelstwa, wprowadzanie stanu wojennego, zarządzanie częściowej lub powszechnej mobilizacji . Za niesporne należy uznać traktowanie przez doktrynę minionego okresu powyższych kompetencji Rady Państwa jako przede wszystkim refleksu jej statusu najwyższego reprezentanta państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, co nie mogło wyczerpywać jej pełnej charakterystyki prawno-politycznej jako organu władzy państwowej.

Nawiązując do przedstawionych prób klasyfikacji kompetencji właściwych organowi określanemu jako głowa państwa, należałoby odnieść się do konstytucyjnych i ustawowych kompetencji Prezydenta RP. Z punktu widzenia celu niniejszych rozważań, nie jest istotne wskazanie czy konkretne działanie prezydenta, będące wyrazem czynienia użytku z kompetencji

³³W. Szyszkowski, *Beniamin Constant...*, op. cit., s. 97.

³⁴A. Burda, *Polskie prawo państwowe...*, op. cit., s. 284.

³⁵Z. Jarosz, S. Zawadzki, *Prawo konstytucyjne...*, op. cit., s. 418.

będzie wymagać dla swej skuteczności kontrasygnaty ze strony rządu, czy też kontrasygnata okaże się zbyteczna.

Gdy weźmiemy pod uwagę pozycję prezydenta jako najwyższego przedstawiciela w stosunkach międzynarodowych, do najbardziej doniosłych kompetencji należy zaliczyć prawo ratyfikowania i wypowiedzania umów międzynarodowych. Z jej wykonywaniem skorelowany jest obowiązek zawiadamiania o ratyfikacji Sejmu i Senatowi oraz uzyskania zgody izb na ratyfikację niektórych umów. Należy też pamiętać, że ustawodawca konstytucyjny nie używa określenia "zawieranie umów", rezerwując je dla Rady Ministrów (por. art. 32 g ust. 1 noweli kwietniowej oraz art. 33 ust. 1 konstytucji z 1992 r.). Wśród uprawnień związanych z najwyższą reprezentacją na czoło wysunąć należy też kompetencje, których wykonywanie wymaga, ze względu na naturę i charakter czynności dyplomatycznych, doświadczenia, dyskrecji i kunsztu politycznego. Chodzi tu mianowicie o prawo czynnej i biernej legacji, tj. powoływania i odwoływania pełnomocnych przedstawicieli Polski w innych państwach oraz przyjmowania listów uwierzytelniających i odwołujących akredytowanych przy głowie państwa przedstawicieli dyplomatycznych państw obcych. Wykonywanie powyższych uprawnień wymaga szczególnych umiejętności, jeżeli zważymy, że z zachowaniem i wypowiedziami polityka związany jest autorytet i prestiż państwa. Kompetencje w sferze stosunków z zagranicą są najbardziej znamienne dla statusu głowy państwa, dlatego też przywiązuje się duże znaczenie do sposobu i stylu wykonywania, akcentując nie tylko normatywny, ale i polityczno-psychologiczny ich wymiar. Wskazać można również, że w wyłącznej dyspozycji Prezydenta RP pozostaje pieczęć państwowa najwyższej rangi, która jest wyciskana na dokumentach podpisanych przez prezydenta, m.in. na listach uwierzytelniających i odwołujących ambasadorów.

Do kompetencji prezydenta ściśle związanych ze stanowiskiem najwyższego przedstawiciela państwa należą niewątpliwie: prawo łaski, prawo odwoływania członków rządu i odbierania od nich przysięgi, prawo podpisywania ustaw, prawo rozwiązywania izb parlamentarnych. Do powyższych uprawnień zaliczyć należy również prawo prezydenta do nadawania orderów i odznaczeń państwowych, jego przewodnictwo kapitułom Orderu Orła Białego i Orderu Odrodzenia Polski, Prezydent z tytułu piastowania urzędu staje się kawalerem tych orderów. Nadto, można wskazać kompetencje do określania warunków umieszczania godła, flagi i wykonywania hymnu narodowego oraz kompetencję do ustalania zasad obchodzenia świąt i rocznic państwowych, uroczystości o zasięgu ogólnokrajowym i lokalnym. Za dyskusyjne można zaś uznać zaliczenie do tradycyjnych kompetencji głowy państwa prawa do nadawania tytułów naukowych⁴⁰, prawa do nadawania

³⁶W. Komarnicki, *Polskie prawo polityczne (geneza i system)*, Wilno 1922, s. 280.

³⁷J. Sutor, *Prawo dyplomatyczne* op. cit., s. 32.

³⁸Por. Art. 44 Małej Konstytucji oraz art. 2, 23, 25 ustawy z dnia 16 października 1992 r. *O orderach i odznaczeniach* - Dz.U. 1992, Nr 90, poz. 450.

³⁹Por. Art. 11 i 17 ustawy z dnia 31 stycznia 1980 r. *O godle, barwach i hymnie Rzeczypospolitej Polskiej* - Dz.U. 1980, Nr 7, poz. 18, z 1990 r; Nr 10, poz. 60 i Nr 34 poz. 199.

⁴⁰Por. Art. 24 ustawy z dnia 12 września 1990 o tytule naukowym i stopniach naukowych - Dz.U. 1990, Nr 65, poz. 368.

obiektom statusu zabytków⁴¹, czy też, w kontekście regulacji przyjmowanych w innych państwach, prawo do nadawania i zwalniania z obywatelstwa⁴².

Z kolei pozycja zwierzchnika Sił Zbrojnych RP implikuje kompetencje w zakresie mianowania i zwalniania Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego, jego zastępców, a także dowódców rodzajów sił zbrojnych oraz dowódców okręgów wojskowych. Prezydent dokonuje także nominacji na stopnie oficerskie generałów i admirałów oraz nominacji na pierwszy stopień oficerski. Zwierzchnik Sił Zbrojnych RP może uchylić orzeczenie wojskowego sądu honorowego o pozbawieniu oficera stopnia oficerskiego, na który dokonywał mianowania. Czytelną reminiscencją dawnych uprawnień monarszych jest kompetencja do nadawania sztandaru jednostce wojskowej⁴⁵.

Należy przyjąć, że samo przekazanie Prezydentowi RP funkcji zwierzchnika Sił Zbrojnych jest wyrazem symbolicznego skupienia władzy wojskowej w organie, z którym związana jest godność najwyższego przedstawiciela państwa i który "dziedziczy" prerogatywy wojskowe monarchy. Rozwiązania ustrojowe i praktyka większości państw, zwłaszcza przyjmujących system parlametarno-gabinetowy wskazują, że nie jest i nie może to być władza faktyczna. Status głowy państwa nie oznacza sam przez się możliwości wywierania realnego wpływu na sprawy wojskowe i szeroko rozumianego bezpieczeństwa państwa.

Wątpliwości pojawiają się, gdy chcemy rozstrzygnąć, na ile ze statusu głowy państwa i jej zwierzchnictwa nad wojskiem wynikają kompetencje prezydenta do wprowadzania stanów nadzwyczajnych, a na ile są one konsekwencją przyznania prezydentowi funkcji organu, który ma specjalną rolę do odegrania w sferze wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa.

Za trafną należy uznać odpowiedź zakładającą, że kompetencje prezydenta w zakresie wprowadzania stanów nadzwyczajnych wynikają z obu tych okoliczności. Trzeba bowiem przypomnieć, że XIX-wieczne konstytucje oktrojowane, wzorem francuskiej Karty z 1814 r., przyznawały monarsze prawo podejmowania wszelkich koniecznych środków ograniczających lub znoszących publiczne prawa obywateli w interesie bezpieczeństwa państwa. Nie podjęły tego konstytucje republikańskie aż do francuskiej konstytucji z 1958 r. Jednakowoż szczególne uprawnienia prezydenta Francji w zakresie bezpieczeństwa państwa, w istocie jego osobiste prerogatywy, są przede wszystkim następstwem roli, jaką konstytucja V Republiki wyznacza prezydentowi w zakresie czuwania nad jej przestrzeganiem, czuwania

⁴¹ Por. Art. 6 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i muzeach - Dz.U. 1962, Nr 10, Poz. 48; z 1983 Nr 38, poz. 173; z 1989 Nr 35, poz. 192 i z 1990 Nr 56, poz. 322.

⁴² Por. art. 42 Małej Konstytucji oraz art. 16 ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. O obywatelstwie polskim - Dz.U. 1962 Nr 10, poz. 49.

Por. Art. 35 Małej Konstytucji oraz art. 5 i 76 ustawy o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej - (tj.) Dz.U. 1992 r. Nr 4, poz. 16, Nr 40, poz. 147, Nr 54, poz. 254 i z 1994 Nr 43, poz. 165.

⁴⁴ Por. Art. 34 ustawy z dnia 21 maja 1963 r. O dyscyplinie wojskowej oraz o odpowiedzialności żołnierzy za Przewinięcia dyscyplinarne i za naruszenie honoru i godności żołnierskiej - (tj.) Dz.U. 1992, Nr 5, poz. 17.

⁴⁵ Por. art. 10 ustawy z dn. 19 lutego 1993 r. O znakach Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej - Dz.U. 1993, Nr 34, poz. 154.

nad integralnością i bezpieczeństwem państwa oraz nad prawidłowym funkcjonowaniem władz publicznych. W mniejszym stopniu są konsekwencją statusu ustrojowego prezydenta jako głowy państwa. Nadto, należy pamiętać, iż w niektórych państwach (np. w Niemczech, Szwecji, Hiszpanii) prawo decydowania o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego przysługuje rządowi za aprobatą lub wiedzą parlamentu i, niekiedy, przy współudziale odpowiedniego gremium wybranego przez organ przedstawicielski .

Biorąc pod uwagę dokonaną próbę przeglądu kompetencji przyznanych prezydentowi jako głowie państwa, możemy dojść do wniosku, że stanowią one bardzo liczną grupę uprawnień, lecz z pewnością nie obejmują w pełni zakresu prawnych środków działania określonego na przykładzie Polski, w aktach konstytucyjnych oraz w 50 ustawach . Istota tych kompetencji sprowadza się do umożliwienia prezydentowi spełniania funkcji najwyższego reprezentanta państwa, odgrywania roli symbolu jedności państwa, wypełniania zadań organu wyrażającego pewien ogólnonarodowy konsens.

Należy zwrócić uwagę na okoliczność, że niezależnie od tradycyjnych kompetencji głowy państwa, prezydentowi mogą przysługiwać i inne kompetencje, które sprawiają, iż może on odgrywać rolę organu władczo-politycznego, organu współkształtującego politykę państwa, czy też nawet organu podejmującego zasadnicze rozstrzygnięcia o jej kierunkach i aktywnie uczestniczącego w jej realizacji. Takiej optyce postrzegania urzędu prezydenta mogą sprzyjać przyznane środki prawne, jak prawo inicjatywy ustawodawczej i weta ustawodawczego, prawo kwestionowania ustaw przed Trybunałem Konstytucyjnym, prawo inicjowania postępowania w przedmiocie odpowiedzialności konstytucyjnej, możliwość inicjowania kontroli NIK. Istotny wpływ na obsadę ważnych stanowisk państwowych np. Prezesa Narodowego Banku Polskiego, Szefa Sztabu Generalnego Wojska Polskiego. Z pewnością aktywne działania podejmowane w ramach wielu z tych kompetencji będą wpływać na postrzeganie prezydenta jako organu uczestniczącego w procesie rządzenia państwem i współodpowiedzialnego za prowadzoną politykę i jej rezultaty bardziej niż jako organu stojącego na czele państwa i reprezentującego "czystą państwowość".

VIII. Termin "głowa państwa" jest bardzo często stosowany w języku dyplomatycznym, a także w publicystyce w nieco innym, zazwyczaj nie do końca sprecyzowanym, znaczeniu. Jest też interpretowany raczej intuicyjnie.

Można też przyjąć, że w mniejszym stopniu jest pojęciem *par excellence* prawnym, mającym swoje w pełni utrwalone miejsce i znaczenie w prawie konstytucyjnym. Dlatego również stosunkowo rzadko występuje w tekstach konstytucji państw obcych i nie spotykamy go w projektach konstytucji polskiej przedłożonych Zgromadzeniu Narodowemu. W tekstach aktów konstytucyjnych przyjmuje się określenie "najwyższy przedstawiciel", "najwyższy reprezentant państwa", "organ stojący na czele państwa".

⁴⁶ J. Stembrowicz, *Z problematyki stanu nadzwyczajnego w państwach burżuazyjno-demokratycznych*, "Studia Nauk Politycznych" 1983, nr 3, ss. 7, 19, 29.

⁴⁷ Zob. Wykaz kompetencji Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej - materiał powielony Biura Prawnego Kancelarii Prezydenta RP wg stanu na dzień 1 listopada 1994 r.

Odnoszenie popularnego terminu "głowa państwa" do prezydenta, czy wręcz zamienne używanie obu tych określeń jest właściwe, najbardziej uprawnione w przypadku państw o systemie rządów parlamentarno-gabinetowych. W państwach tych instytucja głowy państwa ukształtowała się w sposób najbardziej znamieny, przede wszystkim w procesie rozwoju systemu parlamentarnego i w konsekwencji ewolucyjnego ograniczania pozycji monarchy na rzecz parlamentu i rządu. Republikańskim następcą monarchy stał się prezydent "reprezentujący". Istota, zasadnicza treść jego funkcji ustrojowych polega na reprezentowaniu państwa jako całości i na wyrażaniu ogólnonarodowego konsensu. Jego relacje z rządem determinuje wymóg kontrasygnaty rządowej dla ważności niemalże wszystkich aktów prawnych prezydenta.

Przykłady - z jednej strony Austrii i Irlandii przyjmujących elekcję prezydenta w wyborach powszechnych, z drugiej strony Niemiec, Czech lub Węgier, w których to państwach prezydent wybierany jest przez ciała przedstawicielskie - wskazywać też mogą na okoliczność, że sposób wyboru, aczkolwiek odgrywający bardzo istotną rolę dla legitymizacji władzy, nie musi przesądzać o statusie ustrojowym i o rzeczywistej pozycji politycznej prezydenta. Taki status ustrojowy nie wyklucza wprawdzie uprawnień prezydenta w zakresie arbitrażu i ograniczonego wpływu na proces rządzenia w sytuacjach szczególnych, jednak nie przez pryzmat sprawowania faktycznej władzy i prowadzenia bieżącej polityki państwa jest on postrzegany. Organ ten, nade wszystko, symbolizuje państwo i odgrywa ważną rolę w procesie relatywizowania konfliktów i budowania zgody społecznej. Jest czynnikiem bardziej statycznym niż dynamicznym, wyraża ciągłość władzy państwowej oraz wspólnotę interesów i losu jego obywateli. Państwa demokracji parlamentarnej przyjmują koncepcję prezydenta - głowy państwa, organu formalnie najwyższego, który nie jest podporządkowany parlamentowi i nie jest, w przeciwieństwie do rządu, powiązany z nim funkcjonalnie i politycznie. Inne systemy ustrojowe np. prezydencki, tzw. półprezydencki, czy też system rządów zgromadzenia nie znają takiego organu, którego zasadniczą funkcją byłaby reprezentacja państwa, utożsamianie ciągłości władzy. W odniesieniu do tych państw zasadne może być stwierdzenie, że jednemu z najwyższych organów ustrojodawca powierza pełnienie tradycyjnych funkcji i kompetencji głowy państwa, które jednakowoż nie determinują charakteru tego organu, pozostającego przede wszystkim organem władczo-politycznym i tak postrzeganego przez naród-suwerena. Nie można przy tym bagatelizować doniosłego znaczenia tradycji i praktyki instytucjonalnej oraz osobowości i autorytetu piastuna tego urzędu, zdolnego integrować państwo i społeczeństwo.

Jak się wydaje, powyższe okoliczności będą miały znaczenie przy formułowaniu ocen społecznych ujawniających, na ile Prezydent RP jest traktowany przede wszystkim jako głowa kojarzonych z określoną opcją i środowiskiem politycznym.

THE SYSTEM - THE STATE OF PRESIDENT AS THE HEAD OF STATE

S u m m a r y

The subject of this article are some remarks on the constitutional position of the president as a head of state. It is usually said that a president is just a head of state. Actually, in common sense, a president and a head of state are synonyms. It should be indicated that neither historical reflection nor any theoretical argumentation concerning in particular his position as a head of state influenced by the regulations of international law were presented. But first of all range of his functions and competences itself shows that the thesis which is based on the assertion that a president is head of state is a kind of simplification.

The main purpose of this article was to recollect that a head of state is just one of his functions. It may determine his constitutional status particularly in many countries where the system can be designated as a parliamentary - and - cabinet government and where the most important office of the political influence is occupied by the prime minister or by the chancellor. President is not regarded to be responsible for the current policy. His main role is to personify the state as it is, to unite the citizens beyond their political options and to maintain the feeling of a psychological need of the formal authority and the real prestige. Of course, a combination of strong pressures in domestic and foreign policy have resulted in a steady expansion of the executive branch of government and have caused executive powers to be concentrated in the collective government. Formally, a president is classified as a member of the executive branch but in fact the described function simply originates from the former position and from the authority of monarchy. The legal competences resulting from this function are of special kind and they do not let govern or exercise a role of the political authority.

Moreover, some remarks on the constitutional position of Polish President were presented to emphasize a lot of oversights and imperfections of the way of constitutional regulations.