

UNIWERSYTET W BIAŁYMSTOKU
WYDZIAŁ PRAWA

BIAŁOSTOCKIE STUDIA
PRAWNICZE

BIAŁOSTOCKIE STUDIA
PRAWNICZE



Zeszyt nr 20/B

Redaktor Naukowy Wydawnictwa Temida 2: Cezary Kosikowski

Przewodniczący Rady Naukowej Wydawnictwa Temida 2: Emil W. Pływaczewski

Rada Naukowa:

Członkowie z Uniwersytetu w Białymstoku: Stanisław Bożyk, Bogusław Cudowski, Adam Czarnota, Leonard Etel, Ewa M. Guzik-Makaruk, Adam Jamróz, Dariusz Kijowski, Cezary Kosikowski, Cezary Kulesza, Agnieszka Malarewicz-Jakubów, Maciej Perkowski, Stanisław Prutis, Eugeniusz Ruśkowski, Joanna Sieńczyło-Chlabicz, Ryszard Skarzyński, Halina Święczkowska, Mieczysława Zdanowicz

Członkowie z Polski: Marian Filar (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), Edward Gniewek (Uniwersytet Wrocławski), Lech Paprzycki (Sąd Najwyższy)

Członkowie Zagraniczni: Lidia Abramczyk (Państwowy Uniwersytet im. Janki Kupały w Grodnie, Białoruś), Vladimir Babčak (Uniwersytet w Koszycach, Słowacja), Renata Almeida da Costa (Uniwersytet La Salle, Brazylia), Chris Eskridge (Uniwersytet w Nebrasce, USA), José Luis Iriarte Ángel (Uniwersytet Navarra, Hiszpania), Marina Karasjewa (Uniwersytet w Woroneżu, Rosja), Aleksej S. Kartsov (Federalny Trybunał Konstytucyjny w Sankt Petersburgu, Rosja), Bernhard Kitous (Uniwersytet w Rennes, Francja), Jolanta Kren Kostkiewicz (Uniwersytet w Bernie, Szwajcaria), Martin Krygier (Uniwersytet w Nowej Południowej Walii, Australia), Anthony Minnaar (Uniwersytet Południowej Afryki, Republika Południowej Afryki), Antonello Miranda (Uniwersytet w Palermo, Włochy), Petr Mrkývka (Uniwersytet Masaryka, Czechy), Marcel Alexander Niggli (Uniwersytet we Fryburgu, Szwajcaria), Andrej A. Novikov (Państwowy Uniwersytet w Sankt Petersburgu, Rosja), Sławomir Redo (Uniwersytet Wiedeński, Austria), Jerzy Sarnecki (Uniwersytet w Sztokholmie, Szwecja), Rick Sarre (Uniwersytet w Południowej Australii, Australia), Kevin Saunders (Uniwersytet Stanowy Michigan, USA), Bernd Schünemann (Uniwersytet w Monachium, Niemcy), Sebastiano Tafaro (Uniwersytet w Bari, Włochy), Wiktor Trinczuk (Kijowski Państwowy Uniwersytet Ekonomii i Handlu, Ukraina), Keiichi Yamanaka (Uniwersytet Kansai, Japonia)

Redaktor Naukowy Białostockich Studiów Prawniczych: Teresa Mróz

Sekretarz Białostockich Studiów Prawniczych: Anna Budnik

© Copyright by Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Temida 2, Białystok 2016

Żadna część tej pracy nie może być powielana i rozpowszechniana w jakiegokolwiek formie i w jakikolwiek sposób (elektroniczny, mechaniczny), włącznie z fotokopiowaniem – bez pisemnej zgody wydawcy.

Wersja papierowa jest wersją pierwotną Białostockich Studiów Prawniczych.

ISSN 1689–7404

Redaktorzy językowi: Ewa Brajczewska (język polski), Richard Tykocki-Crow (język angielski)

Redaktor statystyczny: Ewa Glińska

Redaktorzy tematyczni tomu: Elżbieta Kuzelewska, Adam R. Bartnicki, Artur Olechno

Sekretarze tomu: Adam R. Bartnicki, Artur Olechno

Opracowanie graficzne i typograficzne: Jerzy Banasiuk, Anna Magnuszewska

Projekt okładki: Bogusława Guenther

Wydawca: Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku, Temida 2

Każdy zeszyt można nabyć w Wydawnictwie Temida 2, adres: ul. A. Mickiewicza 1, 15-213 Białystok, e-mail: temida2@uwb.edu.pl, tel. 85 745 71 68

Spis treści

POZYCJA USTROJOWA WŁADZY WYKONAWCZEJ WE WSPÓŁCZESNYM ŚWIECIE

ANETTA BRECKO, ALINA MIRUĆ
UNIwersytet w Białymstoku

Totalizujące praktyki we współczesnych demokracjach
(aspekty filozoficzne i teoretycznoprawne)13

MACIEJ PERKOWSKI
UNIwersytet w Białymstoku

Ustępująca ambiwalencja władzy wykonawczej, czyli współpraca
zagraniczna polskich regionów a polityka zagraniczna państwa.....31

ROBERT RADEK
UNIwersytet Śląski w Katowicach

Skuteczność legislacyjna gabinetów mniejszościowych (wybrane aspekty).....49

RYSZARD SKARZYŃSKI
UNIwersytet w Białymstoku

Od suwerenności do władzy politycznej.....65

BARTOSZ SZCZUROWSKI
UNIwersytet Jagielloński

Sposoby uregulowania kwestii zastępstwa głowy państwa w razie opróżnienia
urzędu lub przejściowej niemożności jego sprawowania we współczesnych
republikach. Rozwiązania „typowe” i „oryginalne”77

ROMAN ANDRZEJ TOKARCZYK
UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

Treści legitymizacji każdej władzy warunkiem akceptacji
jej pozycji ustrojowej i wpływów91

Spis treści

ANETA DAWIDOWICZ UNIwersYTET MARIi CURIE-SKŁODOWSKIEJ W LUBLINIE	
Pozycja ustrojowa władzy wykonawczej w świetle poglądów ideologów Stronnictwa Narodowego do 1939 roku	119
AGNIESZKA DUDZIŃSKA INSTYTUT STUDIÓW POLITYCZNYCH PAN	
„Maszynka do głosowania”. Legitymizowanie decyzji rządu jako główna funkcja parlamentu.....	129
MONIKA KOWALSKA UNIwersYTET MARIi CURIE-SKŁODOWSKIEJ W LUBLINIE	
Uwarunkowania prawne w zakresie zastępstwa Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej	139
MACIEJ PACH UNIwersYTET JAGIELLOŃSKI	
Prawotwórcze kompetencje władzy wykonawczej w zakresie prawa powszechnie obowiązującego w Konstytucji RP z 1997 r. – stan obecny i postulaty <i>de lege ferenda</i>	167
MARCIN MICHAŁ WISZOWATY UNIwersYTET GDAŃSKI	
Prezydencki lobbying. Regulacja prawna działalności lobbyingowej w odniesieniu do Prezydenta RP. Teoria i praktyka.....	183
IWONA WRÓŃSKA UNIwersYTET W BIAŁYMSTOKU	
Pozycja ustrojowa władzy wykonawczej w Polsce w aspekcie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka – wybrane zagadnienia.....	203
RAFAL TRZECIAKOWSKI UNIwersYTET SWPS W WARSZAWIE	
Delimitacja zadań i kompetencji Rady Ministrów i Prezydenta RP oraz ich współdziałanie w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego.....	215

Spis treści

MACIEJ ALEKSANDROWICZ UNIwersytet w Białymstoku	
Władza wykonawcza w Szwajcarii. Perspektywa historyczna i współczesność...	225
IZABELA KAPSA UNIwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy	
Pozycja ustrojowa premiera Wielkiej Brytanii w świetle jego kompetencji i praktyki politycznej	235
JUSTYNA MIECZNIKOWSKA UNIwersytet Warszawski	
The Europeanisation of the cooperation of the Federal Government and the parliament in the Republic of Austria – a political analysis.....	245
ANDRZEJ DUBICKI UNIwersytet Łódzki	
Ewolucja polityczna prezydentury w Rumunii.....	259
KRZYSZTOF PROKOP Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży	
Funkcje Prezydenta Republiki Litewskiej w świetle Konstytucji z 1992 r.	273
ADAM R. BARTNICKI UNIwersytet w Białymstoku	
Organizacja przestrzeni władzy przez Borysa Jelcyna i Władimira Putina – podobieństwa i różnice	283
JUSTYNA OŁĘDZKA UNIwersytet w Białymstoku	
Prezydent w systemie władzy wykonawczej Republiki Czechenii.....	295
GRZEGORZ KRYSZEŃ UNIwersytet w Białymstoku	
Konstytucyjny model prezydentury w Republice Białoruś	305
ARTUR OLECHNO UNIwersytet w Białymstoku	
Prawotwórcze formy działalności władzy wykonawczej na Ukrainie	325

Spis treści

ANDRZEJ POGLÓDEK UNIwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie Instytucja Prezydenta Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej.....	335
KRZYSZTOF FEDOROWICZ UNIwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu Pozycja ustrojowa prezydenta w systemie politycznym Armenii.....	349
JERZY SZUKALSKI WYŻSZA SZKOŁA STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH I KOMUNIKACJI SPOŁECZNEJ W CHELMIE Ewolucja pozycji ustrojowej Prezydenta Uzbekistanu w latach 1990-2015	363
MALGORZATA PODOLAK UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie Pozycja ustrojowa prezydenta w państwach byłej Jugosławii.....	383
KAROL BIENIEK UNIwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie Ewolucja ustrojowa pozycji władzy wykonawczej w Republice Turcji.....	395
STANISŁAW BOZYK UNIwersytet w Białymstoku Status ustrojowy władzy wykonawczej w Republice Argentyny	407
JOANNA SKŁADOWSKA UNIwersytet Jagielloński Pozycja ustrojowa Prezydenta Nikaragui w kontekście nowelizacji Konstytucji z 10 lutego 2014 r.	423
ANNA DOLIWA-KLEPACKA UNIwersytet w Białymstoku Współpraca organów władzy wykonawczej w Polsce z FRONTEX-em w zakresie zarządzania i ochrony granicy zewnętrznej strefy Schengen	433
TOMASZ DUBOWSKI UNIwersytet w Białymstoku Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa – na styku unijnej egzekutywy i działań zewnętrznych. Wybrane zagadnienia	445

Spis treści

ANDRZEJ JACKIEWICZ

UNIwersytet w Białymstoku

Uwagi na temat wpływu formy ustroju terytorialnego państwa
na kształt władzy wykonawczej.....455

JOANNA WORONA

UNIwersytet w Białymstoku

Prace naczelných organów administracji państwowej
a cyberbezpieczeństwo Polski.....465

WOJCIECH ZOŃ

UNIwersytet w Białymstoku

Kompetencje władzy wykonawczej wobec Europejskiego Ugrupowania
Współpracy Terytorialnej z perspektywy Polski475

POZYCJA USTROJOWA WŁADZY WYKONAWCZEJ
WE WSPÓŁCZESNYM ŚWIECIE

TOTALIZUJĄCE PRAKTYKI WE WSPÓŁCZESNYCH DEMOKRACJACH (ASPEKTY FILOZOFICZNE I TEORETYCZNOPRAWNE)

1. Wprowadzenie

Nowoczesne technologie stały się obecnie kluczem do postępu cywilizacyjnego. Ich narzędzia wykorzystywane są we wszystkich niemal sferach działalności ludzkiej. Nieuniknioną konsekwencją rozwoju technologicznego stają się – zwłaszcza w dziedzinie technologii informacyjnej i biotechnologii – liczne zagrożenia. Wiążą się one z potencjalnymi naruszeniami godności ludzkiej oraz ograniczeniami wolności i prywatności jednostek. Konkretnie wydarzenia z przełomu XX-XXI w. wskazują, że zasadne staje się ponowne rozpatrzenie pojęcia „totalitaryzm”, do tychczas przeciwstawianego demokracji. Okazuje się, że przeświadczenie o własnej wszechmocy i „monopolu na prawdę” odnośnie sposobów zapewnienia szczęścia obywatelom jest, niestety, cechą każdej władzy. Nie można nie zgodzić się z tezą Z. Baumana, że cywilizacja bez przymusu wydaje się właściwie nie do pomyślenia, a kontrola normatywna, związana nieuchronnie z ograniczeniem wolności indywidualnej stała się dziś faktem.¹ Współczesne rządy ograniczają krępującą ich poczynania demokratyczną kontrolę, uzasadniając swoje decyzje polityczne i gospodarcze potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa.² Jak trafnie zauważył K. Pomian, w „idealnych” wizjach świata, obecnych także u podstawy refleksji na temat państw demokratycznych, nadal pojawiają się więc „zatrute” ziarna, z których później, gdy są odpowiednio podlewane, a czasami i zmutowane (zwulgaryzowane), dojrzewa „totalitarny owoc”. Współczesne technologie niewątpliwie temu sprzyjają.³ Czy rację

1 Z. Bauman, Szanse etyki w zglobalizowanym świecie, Kraków 2007, s. 30.

2 *Ibidem*, s. 312.

3 K. Pomian, Totalitaryzm, (w:) *idem*, Oblicza dwudziestego wieku. Szkice historyczno-polityczne, Lublin 2002, s. 53-78.

ma zatem G. Agamben, który obawia się, że niebawem dojść może do upadku nowoczesnej demokracji i jej stopniowej konwergencji z państwami totalitarnymi?⁴ Problem ten stanowi *leitmotiv* rozważań czynionych w tym opracowaniu.

2. Czym jest totalitaryzm?

Przywykliśmy do uznawania za totalitaryzm jedynie takiego systemu opresji, w którym w relacjach społecznych dominuje strach. Tradycyjne totalitarne doktryny pierwszej połowy XX w. próbowały sterować ludźmi za pomocą lęków przed więzieniem, torturą i śmiercią. Totalitaryzm (od łac. *totalis*) odnoszony był do takich metod sprawowania władzy, które prowadziły do bezwzględnego podporządkowania jednostki. Państwa totalitarne uznawane za okrutne i represyjne, łatwo można było odróżnić od pozostałych, dzięki ogólnie przyjętym standardom praw człowieka.⁵ W dalszym ciągu uważa się, że metody totalitarne działania władzy prowadzą do całkowitej (zabsolutyzowanej) kontroli zewnętrznej. Kontrola ta możliwa jest dzięki stosowaniu punitywizmu. Uzasadnienie dla dyscyplinowania i karania wynika z absolutyzowania zbiorowości.⁶ Znakiem szczególnym doktryn totalitarnych jest pogarda dla wolności.

Pojęcie „totalitaryzm” klasycznie analizowane bywało w kategoriach przeciwieństwa do demokracji oraz liberalizmu. Jedną z najsłynniejszych prac, w której można odnaleźć definicję totalitaryzmu są *Korzenie totalitaryzmu (The Origins of Totalitarianism)* H. Arendt.⁷

Arendt wymienia trzy cechy systemów totalitarnych, które upodabniają je do totalitarnych ideologii. Należą do nich: 1) próba totalnego wyjaśniania nie tylko tego, co jest, ale także tego, co się staje, rodzi i przemija; 2) odporność na doświadczenie, które nie jest w stanie niczego skorygować i wzbogacić; 3) podporządkowanie „logiki doświadczenia” terrorowi „schematu pojęciowego”. Przekształcanie „zmyślnego świata” w rzeczywistość odbywa się dzięki polityce izolacji informacyjnej i ideologizacji całego życia. Umocnieniu totalitarnego porządku służą takie instytucje, jak: 1) administracja, która programuje działanie ruchu; 2) tajna policja, kontrolująca oddolne życie społeczne i uniemożliwiająca powstanie społeczeństwa obywatelskiego; 3) obozy koncentracyjne jako laboratoria dla przyszłego totalnego panowania nad światem. Kluczową cechą ideologii totalitarnej jest jej niepodatność na weryfikację i pogarda dla faktów.⁸

4 G. Agamben, Stan wyjątkowy. Homo sacer, Kraków 2008, s. 21.

5 Zob. K. Minoque, Co stanowi przeciwieństwo totalitaryzmu?, (w:) M. Kuniński (red.), Totalitaryzm a zachodnia tradycja, Kraków 2006.

6 W. Kaczyńska, W poszukiwaniu normatywnych i aksjologicznych podstaw etyki niesienia pomocy, (w:) W. Kaczyńska (red.), O etyce służb społecznych, Warszawa 2010, s. 316.

7 Zob. H. Arendt, Korzenie totalitaryzmu, Warszawa 2008.

8 K. Świrek, Trzy końce ideologii – najważniejsze dwudziestowieczne ujęcia problemu, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2013, nr 1/41, s. 44 i n.

Obok opracowania H. Arend, fundamentalnym dziełem na temat totalitaryzmu jest również książka C.J. Friedricha *The Unique Charakter of Totalitarian Society*. Friedrich wyróżnia w niej pięć zasadniczych cech ustroju totalitarnego. Są nimi: 1) ideologia, w którą wszyscy mają wierzyć (skoncentrowana na obrazie doskonałego stanu ludzkości); 2) rządy monopartii kierowanej przez jednego człowieka; 3) pełna kontrola obywateli za pomocą biurokracji państwowej oraz partyjnych struktur; 4) niemal doskonała kontrola nad środkami i kanałami komunikacji; 5) system fizycznej i psychologicznej terrorystycznej kontroli policyjnej. Po 1956 r. doszło – pod wpływem współpracy ze Z. Brzezińskim – nowe kryterium: 6) centralna kontrola i kierowanie całej ekonomii.⁹

Krytycy teorii totalitarnych zaczęli z czasem poddawać w wątpliwość jakość demokracji zachodnich, wskazując na te ich właściwości, które upodabniają je do „systemów zniewolonych”. Zauważono, że demokracje liberalne wykazują liczne podobieństwa do systemów totalitarnych. Z perspektywy prawoznawstwa, szczególnego znaczenia nabrała typologia prawa przedstawiona przez P. Selznicka i P. Nona, zgodnie z którą, obok modeli autonomicznych i responsywnych, można wyróżnić także model represyjny. W modelu tym prawo pełni rolę instrumentu sprawowania władzy. W pełni podporządkowane jest doraźnej polityce rządzących, sankcjonując oficjalną moralność. Uzasadnienie dla decyzji władczych, oparte zostaje na partykularnych korzyściach i interesach osób sprawujących władzę.¹⁰ Taki model prawa przejawia się dość często w praktyce działania władzy w państwach demokratycznych, zbliżając rzeczywiste rozwiązania do totalitarnej ideologii.

3. Tendencje totalitarne w literackich wizjach przeszłości a rzeczywistość społeczna

Wspomniani wyżej – H. Arend i C.J. Friedrich usiłowali uporać się z „demonami przeszłości”, poddając analizie realnie funkcjonujące reżimy totalitarne. Natomiast autorzy, tacy jak np. G. Orwell i A. Huxley, opracowali – mając na uwadze zastaną kondycję społeczeństwa – własne, prorocze wizje tego, co być może dopiero nastąpi. Stworzyli symboliczne obrazy przyszłej rzeczywistości i ostatecznego przeznaczenia świata, które wpłynęły na kształt dyskursu filozoficznego i prawniczego. Jak zauważa Z. Bauman, wizje te są w istocie bardzo podobne. Różne natomiast okazują się w nich drogi do tragicznej przyszłości oraz jej scenariusze: „obaj czuli głęboko, że tragedią ich świata jest uparte i niekontrolowane powiększanie się przepaści między coraz potężniejszymi i coraz bardziej odległymi kontrolerami, a coraz

9 Zob. C.J. Friedrich, Z.K. Brzeziński, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Cambridge 1965.

10 J. Srokosz, *Komunitariańska wizja prawa responsywnego a koncepcja państwa prawa*, (w:) M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak (red.), *Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, Białystok 2015, s. 142.

bardziej bezsilną i skrupulatnie kontrolowaną resztą.”¹¹ Niepokoiła ich perspektywa, w której ludzie pozbawieni zostają wpływu na własne życie; zaś ludzkie losy kreowane są przez zarządców, projektantów i nadzorców: „Nie potrafili wyobrazić sobie świata bez wież strażniczych i pulpity kontrolnych. Ich ówczesne lęki, podobnie jak nadzieje i marzenia, krążyły wokół Biur Naczelnego Dowództwa”.¹²

Nasuwa się nawiązanie do myśli M. Foucaulta, który posłużył się projektem Panopticonu, stworzonym pierwotnie przez J. Benthama. Foucault wykorzystał ów projekt jako metaforę nowoczesnej władzy. Pensjonariusze Panopticonu to osoby przywiązane do miejsca i pozbawione wszelkiej możliwości poruszania się; odgrozione od świata grubymi, mocno strzeżonymi murami. Swoboda oraz pragmatyzm cechujący nadzorców zapewniają im dominację.¹³

Wyobrażenie Panopticonu, zdaniem Z. Baumana, stanowi metaforę najważniejszych rysów unowocześnienia władzy i kontroli. Zniekształca nieco współczesne analizy socjologiczne, gdyż w nowoczesnych układach władzy szuka się starych – i w zasadzie niezmiennych technik panoptycznych – w nowej, usprawnionej wersji: „Często umyka naszej uwagi fakt, że większość naszej populacji, ani nie musi, ani nie ma okazji, by zaznać dawnych uroków placu musztry”.¹⁴ Pojawiają się nowe techniki totalizujące, jakże wyraziście w czasach niewyobrażalnego postępu technologicznego.

Szczególne możliwości nadzorowania i kontroli jednostek przez władzę pojawiają się wraz z nowymi narzędziami, jakie dają technologie informacyjne. Wiele racji tkwi w przemysłeniach J. Oleńskiego, który zauważa, że w społeczeństwach informacyjnych następuje „koncentracja globalnych systemów informacyjnych w rękach niewielkiej grupy dysponentów, przy zachowaniu wszelkich form instytucjonalnych demokratycznego państwa. Dlatego rzeczywisty model polityczny, społeczny i gospodarczy kraju można poprawnie określić poprzez analizę i ocenę realizowanego w praktyce modelu informacyjnego danego państwa. Powszechnie uznane instytucje demokratycznego państwa i praworządności w warunkach współczesnych technologii informacyjnych tracą swój rzeczywisty sens, stają się „atrapami i parawanem” dla praktyk nie mających nic wspólnego z demokracją, jeżeli nie są wsparte właściwym modelem informacyjnym państwa.”¹⁵

Techniki totalizujące typowe są również dla tzw. „biowładzy”, stanowiąc bogate instrumentarium „biopolityki”, która – zdaniem M. Foucaulta – narodziła się, gdy władza uświadomiła sobie, że ma do czynienia nie z poddanymi, nie z ludem, ale z populacją ze swoistymi dla niej zjawiskami: przyrostem naturalnym, zdrowiem, zachorowalnością, odżywianiem, warunkami mieszkaniowymi, etc. Człowie-

11 Z. Bauman, *Płynna nowoczesność*, Kraków 2006, s. 83.

12 *Ibidem*, s. 84.

13 *Ibidem*, s. 17-20.

14 Z. Bauman, *Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika*, Warszawa 2000, s. 61.

15 J. Oleński, *Model informacyjny państwa – implikacje dla polityki społecznej i ekonomicznej*, (w:) A.F. Bocian (red.), *Ekonomia-Polityka-Etyka*, Białystok 2003, s. 59.

kowi ofiarowana została techniczna i polityczna możliwość już nie tylko stwarzania i urządzania życia, ale także nieustannego kontrolowania go we wszystkich aspektach, istotnych dla przetrwania zbiorowości.¹⁶ G. Agamben – nawiązując do przemysłów Foucaulta – posłużył się obrazową, rzymską figurą *homo sacer*, człowieka wykluczonego ze społeczeństwa, którym może zostać każdy, o ile władza uzna, że dane życie nie jest warte ochrony prawnej i sprowadzi je do czysto biologicznego wymiaru. Agamben zauważył, że figura ta znajduje dziś swoje odzwierciedlenie w osobie muzułmanina – potencjalnego terrorysty. Krąg *homines sacri* jest zresztą otwarty. Mogą do niego trafić różne kategorie podmiotów, których funkcjonowanie zostanie uznane przez władzę za niepotrzebne, nieprzydatne lub – z jakichś względów – groźne. Cechą wspólną *homines sacri* jest to, że wszyscy oni pozostają w „stanie wykluczenia”, gdyż zostali uznani przez władzę za niegodnych ochrony prawnej. Są „nagim życiem” w sferach „stanu wyjątkowego”. Podlegają przemocy, a prawo staje się w ich przypadku jedynie „pustą formą”.¹⁷ Agamben stworzył współczesną metaforę „stanu wyjątkowego” i „obozu” (*camp/zone*) w nowoczesnej przestrzeni politycznej. Ukazał zacieranie się (zarówno w teorii, jak i w praktyce społecznej) tradycyjnych rozróżnień „prawa” i „bezprawia”. Zauważył, że współczesna władza działa w oparciu o reguły „stanu wyjątkowego”, który nakłada się na funkcjonujące w państwach demokratycznych systemy prawne. Odzwierciedleniem dalekiej konwergencji systemów politycznych współczesnych państw demokratycznych i systemów totalitarnych jest właśnie istnienie obozów, rozumianych jako miejsca szczególne; wyodrębnione i zamknięte sfery, w których – w ramach wprowadzonego stanu wyjątkowego – umieszcza się współczesnych *homines sacri*.¹⁸ I chociaż można nie zgadzać się z twierdzeniem Agambena, że stan wyjątkowy upowszechnił się we współczesnych demokracjach jako model władzy, trudno odmówić słuszności opinii, iż nowoczesność różni się od poprzedzających ją epok tym, że „nagie życie”, kiedyś usytuowane na obrzeżach egzystencji politycznej, dziś coraz bardziej wnika w przestrzeń polityczną.

4. O potrzebie redefinicji pojęcia „totalitaryzm”

W XXI w. totalitaryzm przejawia się w wielu demokratycznych społeczeństwach jako nowoczesna forma tyranii i despotyzmu, możliwa dzięki nowoczesnym technologiom, prowadząca do coraz to bardziej skutecznej kontroli nad społeczeństwem przez rządzących.

16 M. Foucault, Wola wiedzy, (w:) *idem*, Historia seksualności, Warszawa 1995, s. 122.

17 S. Oliwniak, Giorgio Agamben: biopolityka i „pusta” forma prawa, (w:) W. Staśkiewicz, T. Stawewski (red.), Dyskrecjonalność w prawie: materiały XVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa, Międzszyn k. Warszawy, 22-24 września 2008 r., Warszawa 2010, s. 540.

18 T. Lemke, Biopolityka, Warszawa 2010, s. 64.

Totalitaryzm nie musi obecnie przyjmować postaci znanej z praktyk nazizmu i komunizmu, czy wizji G. Orwella, opartych o powszechne terroryzowanie i inwigilację. Może to być także świat prorokowany przez A. Huxleya, w którym mechanizmem generującym trwałą atomizację społeczeństwa jest dostarczanie innych niż terror bodźców, doprowadzających w ostatecznym rezultacie do manipulacji, zniewolenia i deprawacji człowieka. Wystarczy przypomnieć amerykański film animowany z 2008 r. pt. *Wall-e*, wyreżyserowany przez A. Santona. W obrazie tym „obywatele przyszłości” mają fantastycznie zorganizowane, zautomatyzowane życie, niewymagające nawet ruszania się z wygodnych foteli. Doznają najrozmaitszych rozrywek. Ich egzystencja jest lekka, łatwa i przyjemna, głównie za sprawą postępu technologicznego, rzutującego nie tylko na sferę cielesności, ale także ducha. Jednak obraz „nieprzerwanej przyjemności” kojarzy się nieuchronnie z totalitarnymi praktykami, kiedy to odgórne sterowanie możliwe jest za pomocą „wyjałowienia świadomości”; podobnie jak ma to miejsce u Huxleya.

Totalitaryzm nie zawsze wiąże się więc ze stosowaniem przemocy fizycznej. Okazuje się, że „totalne zniewolenie” może być też skutkiem podstępного kuszenia, zwodniczych obietnic, programowania neurolingwistycznego, etc. Człowiekiem można sterować nie tylko za pomocą przymusu i związanego z nim „strachu przed karą”, ale także obiecując mu przyjemności.

W społeczeństwach zachodnich XXI w. zaczęła się pojawiać nowa forma totalitaryzmu. Skupia się ona na deprawacji ludzkiego umysłu: „Wystarczy ludowi zaoferować odpowiednią dawkę *panem et circenses* – chleba i igrzysk, a nie będzie kwestionował użycia siły i decyzji władców”.¹⁹ Praca nad „wyjaławianiem świadomości” odbywa się za pomocą skomplikowanej maszyny medialnej, która przedstawia świat w postaci „migawkowej”, dostosowanej do oczekiwań współczesnego odbiorcy, który – z założenia – nie powinien się przemęczać i przeciążać swojego umysłu. „Totalitarny umysł” staje się coraz powszechniejszy i coraz łatwiejszy do rozpoznania.²⁰

Okazuje się, że elementy totalizujące widoczne są również w tym, jak wyspecjalizowani technicy (fachowcy) organizują świat społeczny. Sposób ich działania wyznaczony jest przez „kategorię ryzyka”. Nowoczesność, co zauważył A. Giddens – wprowadziła „całkiem nieznane wcześniejszym epokom parametry ryzyka. Są wśród nich rodzaje ryzyka na wielką skalę, wynikające z globalnego wymiaru systemów nowoczesności.”²¹ To właśnie w związku z tym – zdaniem niemieckiego socjologa U. Becka – we współczesnych „społeczeństwach ryzyka” sfera rzeczy-

19 R. Buttiglione, Koncepcja demokracji na progu XXI w., Wykład wygłoszony na Uniwersytecie Jagiellońskim w Krakowie 14 stycznia 2005 r., <http://www.niedziela.pl/arttykul/75990/nd/Plus-Ratio-quam-Vis> (data dostępu: 8.10.2015 r.).

20 H. Hazlitt, Droga do totalitaryzmu, <https://www.miasik.net/archive/2015/01/wstep-do-libertarianizmu/> (data dostępu: 8.10.2015 r.).

21 A. Giddens, Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności, Warszawa 2002, s. 306.

wistego podejmowania decyzji znacznie się przemieściła. Nie jest nią już demokratyczna, publiczna debata polityczna, ale jej obszary zwane mianem „subpolityki”. Formy zaangażowania politycznego „zlewają się w jeden ambiwalentny obraz, który nie da się ująć w stare kategorie przejrzystości politycznej”.²² Obszar polityczności przeniósł się do sfery korporacjonizmu, gdzie podejmuje się rzeczywiste decyzje. Newralgicznym obszarem subpolityki stał się przemysł. Podmiotami kształtującymi jej przyszłość są koncerny, prywatyzowane instytuty badawcze, *lobby* zbrojeniowe i największe mocarstwa. Tradycyjna polityka demokratyczna charakteryzuje się długą drogą realizacji, która jest uwięzieniem debat, dyskusji, w wyniku których dokonywane są stosowne korekty.²³ W obrębie subpolityki mamy do czynienia ze specyficzną natychmiastowością, bez uprzedniej legitymizacji decyzji. Subpolityka toczy się poza wszelką debatą publiczną, poza demokratyczną kontrolą – w nieprzejrzystych obszarach korporacji i przemysłu.²⁴

Wydaje się, że najważniejsze tendencje totalizujące uwidaczniają się jednak poprzez ciągle zwiększanie władzy rządu. Wiąże się to z tworzeniem coraz większej ilości regulacji dotyczących każdej sfery gospodarki oraz ograniczaniem wolności jednostki. Wraz ze wzrostem kontroli rządu wolna wola jednostki, czyli indywidualna kontrola nad własnymi sprawami we wszystkich sferach, jest coraz bardziej ograniczana. Zakres wolności i prywatności ulega stałemu pomniejszeniu. Dochodzi do jurydyzacji świata; jego kolonizacji poprzez coraz większą liczbę coraz bardziej szczegółowych norm prawnych.²⁵ Obszary wolności kurczą się zatem.²⁶ Inżynieria społeczna, typowa dla totalitaryzmu, staje się zaś coraz bardziej powszechna. Przejawia się w drobiazgowej regulacji prywatnych obszarów życia społecznego; często bez uwzględnienia uwarunkowań kulturowych oraz przy pomijaniu faktów i „racji rozumu”.

Zbliżanie się demokracji do totalitaryzmu jest również widoczne w dążeniach do coraz większej koncentracji władzy na szczeblu centralnym oraz coraz większej koncentracji władzy w rękach władzy wykonawczej (kosztem władzy ustawodawczej i sędowniczej). Ponadto, wielu autorów podkreśla, że proces wyborczy w demokracjach staje się właściwie fikcją; reklamową grą, maską realnej dominacji. To także zbliża te ustroje do totalitarnych porządków.²⁷

Niewątpliwie, u podstawy wdrażanego przez rządzącą większość projektu leży ideologia, która nie zawsze oparta jest na racjonalnych przesłankach. Zauważyć należy, że współczesny totalitaryzm określany bywa coraz powszechniej jako pewna

22 U. Beck, A. Giddens, S. Lash, *Modernizacja refleksyjna. Polityka, tradycja i estetyka w porządku nowoczesności*, Warszawa 2009, s. 37.

23 P. Dybel, S. Wróbel, *Granice polityczności. Od polityki emancypacji do polityki życia*, Warszawa 2008, s. 65.

24 *Ibidem*, s. 69.

25 J. Habermas, *Tendencje jurydyzacji*, „Colloquia Communia” 1999, nr 1, s. 136.

26 M. Safjan, *Granice autonomii człowieka w prawie współczesnym*, (w:) E. Kamińska (red.), *Uniwersyteckie wykłady na koniec starego i początek nowego tysiąclecia*, Warszawa 2004, s. 214.

27 S. Wróbel, *Biopolityka indywidualna a biopolityka państwowa*, „Praktyka Teoretyczna” 2011, nr 2-3, s. 39-51.

forma „irracjonalizmu”.²⁸ To, co rozumne (*reason*) i to, co nierozumne (*unreason*) staje się podstawą do kontrastowych zestawień, istotnych przy klasyfikacji państw jako: „totalitarne”, „totalizujące” bądź „nietotalitarne”.²⁹ Okazuje się, że u źródeł funkcjonowania wielu krajów, określanych dotąd jako „demokratyczne”, zauważyć można wielkie pokłady irracjonalizmu. *Unereason* widoczny jest szczególnie tam, gdzie w danym społeczeństwie przeważa światopogląd religijny.

W tym miejscu przypomnieć należałoby słowa R. Kapuścińskiego, który już wiele lat temu zauważył, że światu grożą trzy plagi. Pierwsza to plaga nacjonalizmu. Druga to plaga rasizmu. Trzecia zaś – religijnego fundamentalizmu. U ich podstaw leży wspólny mianownik. Jest nim agresywna, wszechwładna, totalna irracjonalność. Do umysłu porażonego którąkolwiek z tych plag nie sposób dotrzeć. Jest on bowiem zamknięty, jednowymiarowy i monotematyczny. Obraca się wokół jednego wątku – wroga.³⁰ Mowa nienawiści i podsycanie strachu przed obcymi widoczne są w Internecie. Ksenofobia – jako „ustawienie domyślne” człowieka – wydaje się tam powszechna. Problemem, w dość monolitycznym do niedawna społeczeństwie polskim, okazuje się fakt istnienia wielości kultur, wyznań, ras. Różnorodność bywa traktowana jako swoista prowokacja, wskutek której następuje niejako „zawieszenie” empatii wobec bliźniego, który okazuje się „inny” niż my sami.

5. Panopticon w cyberprzestrzeni, czyli o skutkach rozwoju technologii informacyjnych

„Rewolucja informatyczna”, która rozpoczęła się w latach siedemdziesiątych XX w., zmieniła postrzeganie otaczającego nas świata. W ciągu ostatnich kilkunastu lat widoczny jest niezwykle dynamiczny rozwój technologii informacyjnych. W erze światłowodów i mikroprocesorów czas dostępu do informacji stał się cenniejszy niż pieniądze. Informacja i bazy danych zaczęły być narzędziem mocy i panowania. Czasy współczesne można więc określić mianem „ery informatyki”. Dzięki łączności satelitarnej możliwe jest dziś obserwowanie – w czasie rzeczywistym – zjawisk i wydarzeń w miejscach odległych o setki, a nawet tysiące kilometrów, zaś Internet stał się medium „totalnym”, które służy do masowej komunikacji na nieznaną dotąd skalę: „Środki techniczne, rozwijane konsekwentnie i bez przerwy, pozwoliły na przekazywanie informacji niezależnie od ich materialnych nośników, a także uwolniły ją od przedmiotów, których sama dotyczyła (...). Oddzielenie wędrowki samej informacji od ruchu jej nośników i przedmiotów pozwoliło z kolei zróżnicować ich prędkość. Informacja nabierała prędkości o wiele większej niż jej fizyczny nośnik i podróżowała szybciej, niż ulegała zmianie sytuacja, o której in-

28 Zob. K.R. Popper, *Spoleczeństwo otwarte i jego wrogowie*, Warszawa 1993; R. Legutko, *Spór o Platona*, (w:) *idem*, *Etyka absolutna i społeczeństwo otwarte*, Kraków 1994, s. 73-95.

29 K. Minoque, *Co stanowi...*, *op. cit.*

30 Zob. R. Kapuściński, *Imperium*, Warszawa 1993.

formowała. W końcu obsługiwana komputerowo sieć *www* położyła kres samemu pojęciu „podróż informacji” (a także odległości, na jaką ona wędruje), dostarczając danych, które teoretycznie i faktycznie dostępne są w tej samej chwili na całej planecie.”³¹ Rozwój technologii informacyjnych oddziałuje na funkcjonowanie współczesnych społeczeństw, zauważalne relacje i podziały. Czas i przestrzeń obciążone zostały udziałem w tworzeniu i rozpadzie całości społeczno-kulturowych i politycznych. Zaczęły odgrywać znaczącą rolę w zachowaniu ich stabilności.

Informatyka stała się obecnie kluczem do rozwoju współczesnych państw i to we wszystkich właściwie sferach ich działalności, poczynając od polityki, administracji, przemysłu, handlu, edukacji, kultury, a kończąc na codziennym życiu każdej jednostki. Nowe, skomputeryzowane społeczeństwa, charakteryzujące się przygotowaniem i zdolnością do użytkowania systemów informatycznych, wykorzystujące usługi telekomunikacji do przesyłania oraz zdalnego przetwarzania informacji, określane są mianem „społeczeństw informacyjnych” (ang. *information society*). Z powstawaniem tzw. „republik elektronicznych” związane są wielkie nadzieje. Powszeczną jest jednak także świadomość, że będą one generować wiele niespotykanych dotąd problemów i zagrożeń.³²

Technologie informacyjne umożliwiają składowanie i przetwarzanie ogromnej ilości informacji. Jeśli dotyczą one prywatnych osób, nieunikniona jest kwestia prywatności. Pojawia się pytanie, jak portale społecznościowe mają się do jej ochrony? Można spotkać opinię, że twórca portalu *Facebook.com*. M. Zuckerberg, „zarażając” swoim sposobem rozumienia prywatności pół miliarda użytkowników, praktycznie „zabił” prywatność, a przynajmniej zmienił jej rozumienie. Normą stało się uzewnętrznianie poglądów na wszelkie tematy. Użytkownicy tego portalu zrezygnowali właściwie ze swojej prywatności ujawniając milionom innych osób, firm i służbom specjalnym wiedzę o swoim wyglądzie, życiu, przekonaniach, upodobaniach, związkach emocjonalnych, stanie majątkowym, znajomościach, gustach, trybie życia, zdrowiu, etc. Sam Zuckerberg ogłosił, że prywatność przestała być normą społeczną.

Bazy danych budzą niepokój, który powoli zaczyna się przekształcać w problem wagi państwowej o charakterze globalnym. M. Poster porównał elektroniczną bazę danych do współczesnej wersji Panopticonu w cyberprzestrzeni. Zauważył, że nasze ciała są niejako „zawieszane” pomiędzy sieciami, informacyjnymi magistralami i bazami danych. Można powiedzieć, że zostały „informatycznie przywiązane” do miejsc przechowywania informacji. Miejsca te nie stanowią już schronienia, w którym można się ukryć przed obserwacją. Przechowywanie ogromnej ilości danych, przyrastającej z każdym użyciem karty kredytowej, doprowadza – według Postera – do powstania Superpanopticonu. Jednak ten nowy Panopticon jest odmienny

31 Z. Bauman, *Globalizacja...*, op. cit., s. 20-21.

32 L.K. Grossman, *Republika elektroniczna*, (w:) *Władza i społeczeństwo*. Antologia tekstów z zakresu socjologii i polityki, Warszawa 1998, s. 265-294.

od klasycznego. Nadzorowane w nim jednostki same dostarczają danych do przechowywania, stając się tym samym dobrowolnym czynnikiem w procesie kontroli.³³

Z. Bauman podkreśla, że większość podobieństw między Panopticonem M. Foucaulta a współczesnymi bazami danych okazuje się powierzchowna. Panopticon stworzono przede wszystkim w celu wpajania dyscypliny i narzucania więźniom jednolitego sposobu zachowania. Działalność władzy była tam skierowana przeciwko różnicy, wyborowi i różnorodności: „Baza danych nie stawia podobnych celów ani sobie, ani swym potencjalnym zastosowaniom.”³⁴ Pierwotnie bazy danych zawierały dane o uczciwych i godnych zaufania klientach towarzystw kredytowych i firm marketingowych. Uniemożliwiało to wtargnięcie nieuczciwego konsumenta do owej „przestrzeni pod nadzorem”. W klasycznym Panopticonie chodziło zaś o to, by nikt nie wymknął się spod kontroli. Ponadto, jak podkreśla M. Grozie, w tradycyjnej wersji Panopticonu wielu strażników obserwowało nielicznych więźniów, aby ewentualnie sankcjonować ich niesubordynację, albo zapobiec ucieczce z przestrzeni zamkniętej. W warunkach Superpanopticonu sytuacja ulega fundamentalnemu przekształceniu: nieliczni obserwują wielu, zaś przestrzeń jest otwarta.³⁵ Tym niemniej strategia działania w ramach tych dwóch Panopticonów wydaje się dość podobna. Zmierza do tego, by pozostawić jak najwięcej swobody i możliwości manewru dominującemu oraz surowo ograniczyć swobodę podejmowania decyzji przez tego, kto dominacji podlega.³⁶

W obu metaforach Panopticonu zauważalne jest manipulowanie informacją, polegające na jej wstrzymywaniu, zniekształcaniu i zatajaniu. Manipulacja taka zawsze odgrywała kluczową rolę w kontrolowaniu spraw ludzkich, czego przykładem jest cenzura stosowana w reżimach totalitarnych. Zdaniem L. Kołakowskiego: „Na większą lub mniejszą skalę wszystkie rządy okłamywały – wprost lub przez przemilczanie – swoich poddanych. Słusznie jednak można powiedzieć, że to nasze stulecie doświadczyło po raz pierwszy nowej cywilizacji, w której cały system władzy, to znaczy nadzór rządzących nad ludnością, opiera się na kontroli informacji. Ten, kto kontroluje wszystko, co wolno wiedzieć ludziom, jest bezsprzecznie panem. Nie musi się obawiać, że jego władza zostanie podkopana przez jakikolwiek zorganizowany ruch opozycyjny”.³⁷ Można skonstatować, że rodzaj mechanizmów, poprzez które informacja jest przekazywana i rozpowszechniana w społeczeństwie, w zasadniczy sposób określa funkcjonowanie tego społeczeństwa. Współczesne technologie informacyjne dają ogromne możliwości zarówno w zakresie inwigilacji, jak i nadzoru nad informacją.

33 M. Poster, *Database as discourse, or electronic interpellations*, (w:) P. Heels, S. Lash, P. Morris (red.), *Detraditionalization*, Oxford 1996, s. 291 i n.

34 Z. Bauman, *Globalizacja...*, *op. cit.*, s. 62.

35 T. Mathiensen, *The viewer society: Michel Foucault's „Panopticon” revisited*, „*Theoretical Criminology*” 1997, vol. 1, no. 2, s. 215-234.

36 M. Grozie, *The Bureaucratic Phenomenon*, cyt. za Z. Bauman, *Globalizacja*, *op. cit.*, s. 83.

37 L. Kołakowski, *Niepewność epoki demokracji*, Kraków 2014, s. 45.

Wskutek pojawienia się tzw. *big date*, czyli gigantycznych zbiorów danych zawierających wszelkie możliwe informacje dotyczące danej osoby, właściwie nie ma możliwości ogarnięcia tego, co się dzieje z naszymi danymi osobowymi. Staje się to tym bardziej niemożliwe, że rozpoczęła się era tzw. „Internetu rzeczy” (*Internet of things*). Na rynku pojawiają się naszpikowane nowoczesną technologią inteligentne domy, lodówki, samochody i ekspresy do kawy oraz różnego rodzaju osobiste urządzenia, komunikujące jednostkę ze światem (np. liczniki, przymocowane do ciała, wskazujące ile przebiegliśmy kilometrów, ile spaliliśmy przy tym kalorii i jakie było nasze tętno). Producenci oferują także np. „myślące” pieluszki oraz soczewki kontaktowe mierzące poziom cukru we krwi. U podstawy wszelkich tych urządzeń leży przekazywana firmom informacja. Należy pamiętać, że nad danymi, które przekazujemy do Internetu, tracimy na zawsze kontrolę. Nadzorujące państwo może korzystać z wiedzy o naszym profilu osobowym w celu jeszcze większego nadzoru.

Fakt, że firma lub rządy mają dane milionów ludzi prowadzi do radykalnych zmian w stosunkach władczych. W masowych programach inwigilacji, realizowanych przez amerykańskie i europejskie służby, nie chodzi tylko i wyłącznie o walkę z terroryzmem. Cyfrowe ślady generowane przez miliony użytkowników Internetu na całym świecie to doskonały materiał do politycznej analizy rzeczywistości i kontrolowania każdego, kogo państwo chce mieć pod kontrolą.³⁸

W Stanach Zjednoczonych powstają różnego rodzaju projekty mające na celu powszechną inwigilację, która ma być dokonywana w celu zagwarantowania bezpieczeństwa. Zauważyć tam można bardzo wyraźnie wręcz modelowe tworzenie się „społeczeństwa pod nadzorem”. Jego symbolem stała się nie tylko zmilitaryzowana policja, przeszukująca lotniska i ulice miast oraz kamery śledzące obywateli. Głównym komponentem takiego społeczeństwa jest coraz bardziej powszechny proces tzw. „społecznego sortowania” w oparciu o rozmaite kody przetwarzane przez komputery.

Agencja Bezpieczeństwa Narodowego (NSA) prowadzi „Program Idealnego Obywatela” (*Perfect Citizen*), który monitoruje prywatne sieci komputerowe. Za jej sprawą Internet przekształcony został właściwie w „totalny system szpiegowski”. Możliwe stało się przeszukiwanie zawartości praktycznie każdego *e-maila* – i to bez nakazu sądu – który przychodzi do, lub wychodzi z kraju, pod kątem podejrzanych informacji. FBI działa by wprowadzić monitorowanie w czasie rzeczywistym poczty *Gmail*, *Gogle Voice*, *Dropbox* oraz usług „w chmurze”. Rząd opracował dla *US Air Force* technologię nadzoru przeznaczoną do użycia przez służby porządkowe w celu monitorowania podejrzanych zachowań. Wykorzystane w niej zostały najnowsze osiągnięcia behawiometryki – technologii pozwalającej na odczytywanie myśli. Sensor buduje trójwymiarowy obraz twarzy obserwowanej osoby. Urządzenie może wychwycić unikalne ruchy mięśni i przetworzyć je w „behawiometryczny profil”.

38 K. Szymielewicz, Szpieg w pajęczynie, „Polityka”, 2.04-8.04.2014 r., s. 68-69.

The Cyber Intelligence Sparing and Protection Act (CISPA) to dokument, który daje służbom specjalnym swobodny dostęp do wszystkich elektronicznych danych bez zgody sądu. Poparły go firmy gromadzące informacje o internautach, w tym *Microsoft* czy *Facebook*, gdyż ustawa umożliwia im wolność korzystania z nich dla własnych potrzeb i ustanawia immunitet na procesy o naruszenie prywatności.

Także w większości państw europejskich wprowadzane są – w celu zagwarantowania bezpieczeństwa – specjalne programy inwigilujące obywateli. Przykładowo we Francji Sąd Najwyższy zatwierdził ostatnio kontrowersyjny projekt ustawy, który daje państwu duże uprawnienia. Służby krajowe uzyskały prawo do podsłuchiwanie cyfrowej i komórkowej komunikacji każdego obywatela, podejrzanego o współpracę z terrorystami. Agencje wywiadowcze mogą instalować w prywatnych domach ukryte kamery i urządzenia rejestrujące. Mogą również umieszczać w komputerach tzw. *keylogger* – urządzenie, które rejestruje teksty pisane na klawiaturze w czasie rzeczywistym. Dostawcy usług elektronicznych są zobowiązani do instalowania tzw. „czarnych skrzynek” – złożonych algorytmów alarmujących władze o podejrzanym zachowaniach w Internecie.

Unia Europejska finansuje różne projekty umożliwiające nadzór nad cyberprzestrzenią. Należy do nich chociażby projekt HUMABIO, który będzie wykorzystywać biodynamiczne wskaźniki i analizę behawioralną do celów monitorowania ludzi. Kolejnym takim projektem jest SAMURAY, skupiający się na wykrywaniu podejrzanych i anormalnych zachowań za pomocą sieci kamer i sensorów. Podobnie, jeśli chodzi o projekt INDECT, gwarantujący automatyczne wykrywanie nieprawidłowości zachowań i zagrożeń w pomieszczeniach zatłoczonych. Finansowany przez Unię Europejską jest także projekt ADAPTS, pozwalający na przewidywanie zmian w zachowaniu. Wspomnieć należy, że w Europie rozpoczęty został proces budowania tzw. „Europejskiego Kompleksu Industrialnego Bezpieczeństwa” (*NeoConOpticon the EU Security – Industrial Complex*). Fundamentalnym jego założeniem staje się wykorzystanie biometriki, w której to dziedzinie Europa jest światowym liderem. Już od 2005 r. w Unii Europejskiej obowiązują przepisy dotyczące obowiązkowego pobierania odcisków palców od posiadaczy paszportów. W ramach wspomnianego procesu finansowany jest też projekt 3DFACE, za pomocą którego możliwe jest rozpoznawanie twarzy w technologii 3D.

Z praktykami totalitarnymi kojarzą się niewątpliwie działania rządów USA i Japonii dotyczące propozycji międzynarodowej umowy ACTA (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement*).³⁹ Cel umowy, którym było ujednoczenie zasad ochrony własności intelektualnej poprzez zaostrenie prawa, wywołał obawy, że może to ograniczyć wolność internautów. Próba stworzenia procedur śledzenia i permanentnej, legalnej inwigilacji internautów – pod pretekstem ochrony wartości intelektualnych – wywołała opór. Kontrowersje wzbudziła zasada domniemania winy każdego in-

39 Zainicjowany został w 2006 r.

ternauty i przekładanie interesów korporacji ponad interesy obywateli. Niezadowolenie spowodował fakt, że rządy przygotowywały dokument tajnie, na wzór planów wojennych. Wykorzystały możliwości, jakie dają negocjacje międzynarodowe, nie podlegające kontroli obywatelskiej. Jedynym źródłem wiedzy o przygotowywanym dokumencie było *Wikileaks*.⁴⁰

Na koniec wspomnieć należy, że funkcjonujące systemy monitoringu wizyjnego (prywatnego i publicznego) również pozwalają na totalną inwigilację (przynajmniej w miastach). Inteligentne programy analizują dane, rozpoznają twarze, ruchy, dźwięki i wyciągają wnioski. Mogą do tego też użyć danych z Internetu, przewidując, kto jest niebezpieczny. Na samym tylko *Facebooku* zarejestrowanych jest 450 milionów „twarzy”. Szczegółowa analiza nagrań z monitoringu w Polsce możliwa staje się dzięki wspomnianemu wcześniej unijnemu projektowi badawczemu IN-DECT, realizowanemu przez kilka polskich uczelni (np. AGH w Krakowie, Politechnikę Poznańską i Politechnikę Gdańską).⁴¹ Program ten wykorzystuje monitoring wizyjny, monitoring Internetu i monitoring komputerów. Najogólniej, wychwytuje on zachowania nietypowe i przemoc. Ma zapobiegać zagrożeniom dzięki ich automatycznemu rozpoznawaniu. W Polsce monitorowanych jest wiele miejsc. Wciąż jednak nie dorównujemy np. Wielkiej Brytanii, w której są 4 miliony kamer, zaś przeciętny Londyńczyk filmowany bywa 300 razy dziennie. Należy podkreślić, że polskie prawo właściwie nie reguluje monitoringu, z wyjątkiem uprawnień straży miejskiej i policji drogowej oraz przepisów dotyczących imprez masowych i kasyn. Dostęp do każdej istniejącej bazy mogą uzyskać: sąd, prokuratura, policja i służby specjalne. Sytuacja jest zatem analogiczna do „bilingowania”, kiedy dane telekomunikacyjne mogą być pobrane nawet czysto prewencyjnie, a niekoniecznie w ramach prowadzonej sprawy karnej.⁴²

6. Represyjność współczesnych demokracji wobec „innych”

Od pewnego czasu można zaobserwować celowe wytwarzanie sytuacji permanentnego „stanu wyjątkowego”. Stało się to jedną z podstawowych praktyk współczesnych państw, w tym także państw demokratycznych. Demokratyczna władza obawia się „innych”; tych, którzy są przedstawicielami „mniejszościowych” kultur i religii, a także tych, którzy z jakichś innych względów oceniani są jako „nieprzystosowani” do życia w warunkach obywatelskiego społeczeństwa. Dotyczy to chociażby takich osób, które mogłyby być zagrożeniem dla bezpieczeństwa państwa (np. uchodźców i potencjalnych terrorystów). Obawy te uległy nasileniu, czy wręcz

40 M. Celiński, ACTA, czyli inwigilator, „Gazeta Wyborcza”, z dnia 24.01.2012 r., s. 17.

41 E. Siedlecka, Prywatności już nie będzie, „Gazeta Wyborcza”, z dnia 21-22.04.2012 r.

42 Rozmowa E. Siedleckiej z W. Wiewiórkowskim – Generalnym Inspektorem Ochrony Danych Osobowych, Wielkie Oko patrzy, „Gazeta Wyborcza”, z dnia 21-22.04.2012 r., s. 26-27.

zmitologizowaniu, po zamachach na *World Trade Center*. W podsycaniu lęków znaczącą rolę odegrały niewątpliwie współczesne media.

Można spotkać opinie, że represyjny stosunek współczesnych państw do „innego” jest w praktyce realizacją metaforycznej wizji „obozu”, stworzonej przez G. Agambena.⁴³ Przedstawiona przez niego metafora „państwa jako obozu” zaczyna się powoli ziszczać. Współczesny obóz nie musi jednak przypominać Auschwitz; chociaż często rzeczywiście przypomina, tak jak chociażby obozy dla terrorystów (np. słynne więzienie Guantanamo). Współczesny *camp/zona* to obecnie również „obóz uchodźców”, czy „obóz tymczasowy” (*Auffanglager*). Ostatnio niemiecki Minister Spraw Wewnętrznych określił takim mianem statki uchodźców. *Camp/zona* to również *jones d’attentes* na międzynarodowych lotniskach.

Współczesny obóz jest zatem miejscem, w którym następuje czasowe „zawieszenie” statusu obywatela danego państwa. Obywatel zostaje w nim poddany kontroli służb lotniskowych, emigracyjnych, specjalnych.⁴⁴ W ten sposób nowoczesny totalitaryzm prowadzi „wojnę domową”, w której istnieje fizyczna eliminacja nie tylko przeciwników politycznych, ale całych kategorii obywateli, których z jakichś przyczyn nie da się dopasować do określonego systemu prawnego.⁴⁵ Problem „zawieszenia” praw człowieka podejmowała – jeszcze przed Agambenem – wspomniana wcześniej H. Arendt, która zauważyła, że: „Żaden z paradoksów współczesnej polityki nie kryje w sobie tyle gorzkiej ironii, co rozbieżność między wysiłkami idealistów o szlachetnych intencjach uparcie domagających się uznania za «niezbywalne» tych praw człowieka, które są udziałem jedynie obywateli w krajach o najwyższym poziomie dobrobytu i cywilizacji, a sytuacją ludzi tych praw pozbawionych”.⁴⁶

Agamben porównał działania podejmowane przez administrację G. Busha po ataku terrorystycznym z 2001 r. do Holokaustu.⁴⁷ Wtórowali mu także obrońcy praw człowieka, np.: N. Chomsky, A. Roy i M. Moore. Wyrazili oni podejrzenie, że administracja amerykańska po zamachach z 11 września świadomie podsycala konflikt, gdyż pod pozorem wszechobecnego zagrożenia ze strony islamu łatwiej przyszło jej przeforsować represyjną politykę wewnętrzną i zagraniczną, której od dłuższego czasu domagali się przedstawiciele neokonserwatywnej myśli politycznej.⁴⁸

Wydaje się, że dobrym przykładem ukazującym represyjność współczesnych demokracji jest stosunek do uchodźców. Z aktów prawa pierwotnego Unii Europejskiej i Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw i Wolności Człowieka wynika, że zasada poszanowania praw człowieka jest podstawową zasadą europejskiego i unijnego porządku prawnego. Jednocześnie wiele państw odrzuciło plan Komisji

43 Zob. G. Agamben, *Homo sacer. Suwerenna władza i nagie życie*, Kraków 2008.

44 S. Oliwniak, *Giorgio Agamben...*, *op. cit.*, s. 109.

45 *Ibidem*, s. 107.

46 H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 1993, s. 335.

47 K. Prokop, „Stan wyjątkowy” Giorgio Agambena a konstytucjonalnoprawna instytucja stanu nadzwyczajnego, (w:) M. Andruszkiewicz, A. Breczko, S. Oliwniak (red.), *Filozoficzne i teoretyczne...*, *op. cit.*, s. 393.

48 M. Schmidt-Salomon, *Poza dobrem i złem*, Słupsk 2013, s. 245-246.

Europejskiej, która w maju 2015 r. ogłosiła decyzję o przyjęciu przez kraje Unii Europejskiej 40 tys. uchodźców. Najczęściej wymienianymi powodami sprzeciwu były rosnące obawy przed aktywizacją radykałów islamskich, którzy rekrutują kolejnych zwolenników wśród emigrantów. Wskazywano też na powody ekonomiczne i kulturowe. Prawa człowieka zostały więc „zawieszane od odwołania” w stosunku do tych, których władza uznała za obcych i niezasługujących na przyznanie im ochrony prawnej.⁴⁹ Ostatecznie władze unijne wprowadziły przymusowe rozdzielniki, co również może być oceniane jako przejaw totalizujących praktyk.

Narastający strach przed obcymi, islamistami, dżihadystami, uchodźcami z Afryki powoduje, że społeczeństwa demokratyczne domagają się prowadzenia polityki bezpieczeństwa kosztem praw człowieka. Opowiadają się za ochroną istnienia państwa narodowego, a nie urzeczywistnieniem społeczeństwa otwartego. Optują tym samym za demokracją ekskluzywną, a nie inkluzywną.⁵⁰

W epoce zagrożenia wojną nuklearną i wojną z terroryzmem, w obliczu światowej wojny domowej „stan wyjątkowy” jawi się coraz częściej jako paradygmat władzy, dominujący we współczesnej polityce.⁵¹ Zauważalna jest tendencja do stałego i coraz bardziej nasilonego zaostrzania przez państwa europejskie swojej polityki w tym zakresie.

7. Podsumowanie

Rozwój technologiczny skutkuje wieloma zagrożeniami dla funkcjonowania demokratycznych społeczeństw. Wiążą się one głównie z potencjalną możliwością naruszenia godności ludzkiej, prawa do prywatności i wolności człowieka. Władza w państwach demokratycznych – dzięki nowym instrumentom technologicznym – inwigiluje oraz nadzoruje także te obszary życia, które dotąd uznawane były za sferę prywatną. Zwiększająca się kontrola państwa skłania do tezy, że rozpoczął się proces stopniowej konwergencji ustrojów demokratycznych z państwami totalitarnymi, a praktyki totalizujące stają się wszechobecne w funkcjonowaniu współczesnych demokratycznych porządków.

BIBLIOGRAFIA

- Agamben Giorgio. 2008. *Homo sacer. Suwerenna władza i nagie życie*. Kraków: Wydawnictwo Prószyński i S-ka.
- Agamben Giorgio. 2009. *Stan wyjątkowy. Homo sacer*. Kraków: Wydawnictwo Ha!art.

49 S. Oliwniak, Giorgio Agamben o prawach człowieka we współczesnym demokratycznym państwie prawa, (w:) M. Andruszkiewicz, A. Brezko, S. Oliwniak (red.), *Filozoficzne i teoretyczne...*, *op. cit.*, s. 101-103.

50 *Ibidem*, s. 112.

51 S. Agamben, *Stan wyjątkowy. Homo sacer*, Kraków 2008, s. 9.

- Arendt Hannah. 2008. Korzenie totalitaryzmu. Warszawa: Wydawnictwo Świat Książki.
- Bauman Zygmunt. 2000. Globalizacja. I co z tego dla ludzi wynika. Warszawa: Wydawnictwo Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Bauman Zygmunt. 2006. Płynna nowoczesność. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Bauman Zygmunt. 2007. Szanse etyki w zglobalizowanym świecie. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Beck Ulrich, Anthony Giddens, Scott Lash. 2009. Modernizacja refleksyjna. Polityka, tradycja i estetyka w porządku nowoczesności. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Dybel Paweł, Szymon Wróbel. 2008. Granice polityczności. Od polityki emancypacji do polityki życia. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Foucault Michel. 1995. Wola wiedzy. W Historia seksualności, Warszawa: Czytelnik.
- Friedrich Carl J., Brzeziński Zbigniew K. 1965. Totalitarian Dictatorship and Autocracy. Cambridge.
- Giddens Anthony. 2002. Nowoczesność i tożsamość. „Ja” i społeczeństwo w epoce późnej nowoczesności. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Grossman Lawrence K. 1998. Republika elektroniczna. W Władza i społeczeństwo. Antologia tekstów z zakresu socjologii i polityki, s. 265-294. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Habermas Jürgen. 1999. „Tendencje jurydyzacji.” „Colloquia Communia” (1): 136.
- Kaczyńska Wanda. 2010. W poszukiwaniu normatywnych i aksjologicznych podstaw etyki niesienia pomocy. W O etyce służb społecznych, s. 316, Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW.
- Kapuściński Ryszard. 1993. Imperium. Warszawa: Wydawnictwo Czytelnik.
- Kołakowski Leszek. 2014. Niepewność epoki demokracji. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Legutko Ryszard. 1994. Spór o Platona. W Etyka absolutna i społeczeństwo otwarte, Kraków: Wydawnictwo Arcana.
- Lemke Thomas. 2010. Biopolityka. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Filozofii i Socjologii PAN.
- Mathiensen Thomas. 1997. „The viewer society: Michel Foucault’s „Panopticon” revisited.” Theoretical Criminology” vol. 1. (2): s. 215-234.
- Minoque Kenneth. 2006. Co stanowi przeciwieństwo totalitaryzmu? W Totalitaryzm a zachodnia tradycja. Kraków: Wydawnictwo Ośrodek Myśli Politycznej i Księgarnia Akademicka.
- Oleński Józef. 2003 Model informacyjny państwa – implikacje dla polityki społecznej i ekonomicznej. W Ekonomia-Polityka-Etyka, s. 59. Białystok: Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku.
- Oliwniak Sławomir. 2010. Giorgio Agamben: biopolityka i „pusta” forma prawa, W Dyskrecjonalność w prawie; materiały XVIII Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr Teorii i Filozofii Prawa, Międzyszyn k. Warszawy, 22-24 września 2008 r., s. 540. Warszawa: Wydawnictwo LexisNexis.
- Oliwniak Sławomir. 2015. Giorgio Agamben o prawach człowieka we współczesnym demokratycznym państwie prawa. W. Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa, s. 101-112. Białystok: Wydawnictwo Temida 2.
- Pomian Krzysztof. 2002. Totalitaryzm. W Oblicza dwudziestego wieku. Szkice historyczno-polityczne, s. 53-78 Lublin: Wydawnictwo UMCS.

- Popper Karl. R. 1993. Społeczeństwo otwarte i jego wrogowie. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Poster Mark. 1996. Database as discourse, or electronic interpellations. W *Detraditionalization*, s. 291 i n. Blackwell Publishers Ltd. Oxford.
- Prokop Krzysztof. „Stan wyjątkowy” Giorgio Agambena a konstytucjonalnoprawna instytucja stanu nadzwyczajnego. W *Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, s. 393. Białystok: Wydawnictwo Temida 2.
- Safjan Marek. 2004. Granice autonomii człowieka w prawie współczesnym. W *Uniwersyteckie wykłady na koniec starego i początek nowego tysiąclecia*, s. 214. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Srokosz Jacek. 2015. Komunitariańska wizja prawa responsywnego a koncepcja państwa prawa. W *Filozoficzne i teoretyczne zagadnienia demokratycznego państwa prawa*, s. 142. Białystok: Wydawnictwo Temida 2.
- Schmidt-Salomon Michael. 2013. Poza dobrem i złem. Słupsk: Wydawnictwo Dobra Literatura.
- Świrek Krzysztof. 2013. „Trzy końce ideologii – najważniejsze dwudziestowieczne ujęcia problemu.” *Nauka i Szkolnictwo Wyższe* 1(41): s. 44 i n.
- Wróbel Szymon. 2011. „Biopolityka indywidualna a biopolityka państwowa.” *Praktyka Teoretyczna* (2-3): s. 39-51.

TOTALIZING PRACTICES IN MODERN DEMOCRACIES
(PHILOSOPHICAL AND THEORETICAL-LAW ASPECTS)

In the present paper, we focus on diverse threats to the functioning of democratic societies, associated with technological progress. Information technologies can lead to the violation of human dignity and contribute to the transgression of human rights and freedoms. Authorities in democratic countries – thanks to new technological instruments – control and supervise areas of life that hitherto were considered private. This increasing state control leads us to the thesis that there is an incipient process of gradual convergence between democratic and totalitarian countries, and that totalizing practices become more and more pervasive in the functioning of modern democratic systems.

Keywords: security, privacy, authority, supervision, surveillance, information technologies

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, prywatność, autorytet, nadzór, inwigilacja, technologie informacyjne

USTĘPUJĄCA AMBIWALENCJA WŁADZY WYKONAWCZEJ, CZYLI WSPÓŁPRACA ZAGRANICZNA POLSKICH REGIONÓW A POLITYKA ZAGRANICZNA PAŃSTWA

W funkcjonowanie demokratycznej władzy wykonawczej wpisują się nieustanne dylematy. Dotyczą one szczególnie podejścia do podmiotów i procesów podlegających egzekutywie. Kwestie masowe są na ogół uregulowane, a prawo jest dlań wyznacznikiem i gwarancją zarazem. Kwestie niszowe, uregulowane powierzchownie lub wycinkowo, władza wykonawcza dostrzega wprost proporcjonalnie do ich aspiracji względem jej prerogatyw. Reaguje nań *ad hoc* (gdy pojawiają się incydentalnie), albo systemowo (gdy ich częstotliwość wzrasta) – kreując legislację (*law in action*). Przykładem może być tu podejście państwa do współpracy zagranicznej polskich regionów (województw). Kilka aspektów tego zagadnienia warto z pewnością przybliżyć.

1. Państwo a regiony w stosunkach międzynarodowych

W zależności od prawnego charakteru stosunków między centrum a regionami można wyróżnić państwa zdecentralizowane i scentralizowane. W państwach zdecentralizowanych organy regionalne tworzone są niezależnie od organów centralnych (np. Wielka Brytania). W krajach scentralizowanych podporządkowanie organów regionalnych przybiera postać wyznaczania przez organy centralne urzędników do kierowania sprawami w regionie (np. Finlandia). Klasyczną formą są tu państwa unitarne, w których – siłą rzeczy – status regionów jest stosunkowo najniższy. Rzadko też zdarza się, aby istnienie regionów było wpisane do konstytucji (tak jest np. w Holandii i Portugalii)¹. W państwie unitarnym suwerenność prawna przysługuje wyłącznie organom centralnym, a w państwie federalnym podzielona jest pomiędzy federację i jej członki (w Niemczech – landy, w Austrii – landy czy

1 K. Tomaszewski, *Regiony w procesie integracji europejskiej*, Warszawa 2007, s. 22-26 i 30. Por. przykładowo: A. Warleigh-Lack, M. Stegmann, 'Usages of Europe' and Europeanisation: Evidence from the Regionalisation of Sweden, "European Integration" 2012, t. 34, nr 4, s. 379-396.

kraje związkowe, w Szwajcarii – kantony, w USA – stany, w Kanadzie – prowincje, w Belgii – regiony). Z tego powodu samodzielność regionów federalnych jest dużo szersza niż regionów funkcjonujących w państwie unitarnym. W zakresie wydawania decyzji politycznych (tworzenia prawa) regiony federalne posiadają w zasadzie jednakowe jak państwo kompetencje, odpowiadające przyjętemu wzorcowi podziału. Charakterystyczną cechą omawianych regionów jest ich duża samodzielność, z której korzystają na mocy konstytucji federalnych². Ponadto, są wyposażone we własne parlamenty i rządy oraz dysponują szerokimi uprawnieniami – np.: landy niemieckie są upoważnione, za zgodą Rządu Federalnego, do dokonywania transferu praw zwierzchnich na rzecz instytucji transgranicznych w sąsiednich regionach (art. 24 ust. 1 ustawy zasadniczej Republiki Federalnej Niemiec), a landy austriackie – do zawierania umów z graniczącymi z Austrią państwami lub ich częściami składowymi (art. 16 ust. 1 Konstytucji Austrii)³.

Znaczną aktywność przejawiają też regiony w krajach zregionalizowanych. Jest to forma pośrednia między państwem federalnym a unitarnym o strukturze zdecentralizowanej, w których regiony są wyodrębnione w konstytucji, co stanowi gwarancję prawną ich istnienia, a ponadto mają one określone kompetencje w zakresie władzy wykonawczej, ale bez uprawnień w zakresie prawodawstwa i sądownictwa⁴. Jednostki wewnątrzpaństwowe korzystają z konstytucyjnie zagwarantowanej autonomii. Podział terytorialny opiera się najczęściej na uznaniu danego regionu ze względu na tradycje historyczne lub zamieszkującą go grupę etniczną albo językową (kraje zregionalizowane: Hiszpania i Włochy były wcześniej zarządzane w sposób całkowicie unitarny). Przyznanie autonomii jednostkom terytorialnym oznacza wzrost poziomu ochrony interesów mieszkańców. Bardziej działa tu jednak aspekt socjologiczny niż prawny. Właśnie w ramach europejskich państw zregionalizowanych uaktywniła się grupa jednostek terytorialnych, która przejawia zdecydowanie większą aktywność w dążeniach do emancypacji i umocnienia swojej pozycji geopolitycznej. Chodzi tu zwłaszcza o regiony hiszpańskie (zwłaszcza Katalonię), które charakteryzują się silnym poczuciem przynależności ich mieszkańców oraz długimi tradycjami historycznymi, przy jednocześnie głęboko zakorzenionej opozycyjności wobec rządu centralnego⁵.

W rozważaniach *status quo* i perspektyw międzynarodowej aktywności regionów, przyjmując za punkt wyjścia różnorodność rozwiązań konstytucyjnych, należy też wziąć pod uwagę podejście państw macierzystych (wobec regionów) do stosunków międzynarodowych.

2 K. Wlazlak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 30.

3 J. Szymański, *Podstawy prawne współpracy transgranicznej i regionalnej Polski ze wschodnimi sąsiadami*, Suwałki 2002, s. 25 (maszynopis udostępniony przez autora, w związku z brakiem egzemplarzy drukowanych), s. 25.

4 M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce*, Białystok 2013, s. 41.

5 K. Tomaszewski, *Regiony...*, *op. cit.*, s. 23-27.

Współczesne stosunki międzynarodowe są niewątpliwie skomplikowanym zbiorem procesów i zjawisk (te ostatnie – w odróżnieniu od procesów – człowiek obserwuje, analizuje i stara się zrozumieć, ale kontrolować nie potrafi). Dwudziestowieczne katastrofy wojenne i ich dramatyczne skutki zdeterminowały główne paradygmaty współczesnych stosunków międzynarodowych. Po pierwsze współpraca stała się zasadą. Należy ją realizować od relacji bilateralnych, poprzez regionalne, aż po globalizację, choćby pozostawała sztuką dla sztuki i sposobem podtrzymania relacji. W dziedzinach merytorycznych celem państw i innych podmiotów stała się wszechstronna progresja. Skoro więc współpraca winna być rozwojowa, to globalizacja doprasza do obrotu międzynarodowego tych, którzy tego chcą i powoduje, że powszechne staje się dążenie do ekspansji dotychczasowej aktywności ponad dotychczasowe ograniczenia. Różne typy aktorów krajowych wstępują na poziom międzynarodowy, bo stał się on dostępny, a przez to staje się on jeszcze dostępniejszy (progresja)⁶. Tradycyjna współpraca międzypaństwowa, typowa dla wcześniejszych okresów historycznych, uzupełniana jest nową siecią powiązań między społecznościami lokalnymi oraz regionalnymi w formie współpracy transgranicznej, partnerstwa gmin i miast oraz międzynarodowej współpracy regionów⁷. W tym kontekście powstaje pytanie: w jakiej pozycji sytuuje się społeczność regionalna i lokalna oraz ich struktury instytucjonalne?⁸

Podmiotowość społeczności regionalnej to możliwość swobodnego jej istnienia i działania w ramach społeczności państwowej, a także autentycznego stowienia o sobie we wszystkich płaszczyznach codziennej egzystencji. Oznacza to, że (...) chodzi ostatecznie o stworzenie takich struktur polityczno-społeczno-gospodarczych, które gwarantować będą faktyczną autonomię społeczności regionalnej, jako warunek realizacji podmiotowości, jak i płaszczyznę działania, dzięki której owa podmiotowość może być realizowana⁹. Idąc ścieżką teorii *multilevel governance* Komisja Europejska dąży do zaangażowania regionów we współpracę na szczeblu europejskim i wzmocnienia procesu „integracji oddolnej”. Taka postawa Komisji jest pozytywnie przyjmowana zarówno przez państwa, jak i regiony. Dla pierwszych wiąże się to z potwierdzeniem ich roli, jako zasadniczych podmiotów procesu integracji, a dla regionów oznacza podmiotową aktywizację na forum międzynarodowym¹⁰. Komisja Europejska (a właściwie cała Unia Europejska) opiera

6 M. Perkowski, Międzynarodowa współpraca..., *op. cit.*, s. 50.

7 K. Jóskowiak, Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość, Katowice 2008, s. 9. Por.: Zrównoważony rozwój terenów przygranicznych, B. Kościk, M. Stawińska (red.), Lublin 2010.

8 I. Popiuk-Rysińska, Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływania, (w:) Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, funkcjonowanie, E. Haliżak, I. Popiuk-Rysińska (red.), Warszawa 1994, s. 98. Por.: K. Jóskowiak, Samorząd terytorialny..., *op. cit.*, s. 14.

9 H. Skorowski, Regionalizm czynnikiem dynamizmu współczesnego państwa, tekst wygłoszony podczas Mazowieckiego Sejmiku Kultury, Warszawa 16 czerwca 2011 (maszynopis), s. 2-5.

10 M. Perkowski, Międzynarodowa współpraca..., *op. cit.*, s. 296. Por.: K. Tomaszewski, Regiony w procesie..., *op. cit.*, Warszawa 2007, s. 142.

politykę regionalną na zasadzie partnerstwa, polegającej na tym, że zarówno na etapie programowania, jak i realizacji, powinni uczestniczyć wszyscy zainteresowani partnerzy społeczni. Wymaga to współpracy pomiędzy Komisją Europejską a odpowiednimi władzami publicznymi danego państwa na szczeblu krajowym (państwo), regionalnym (województwa) i lokalnym (gminy, powiaty), a także współpracy z partnerami gospodarczymi i społecznymi. Zasada partnerstwa może być rozumiana: wertykalnie (współpraca Komisji Europejskiej z odpowiednimi władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, dzięki czemu pomoc trafia do odpowiednich obszarów) i horyzontalnie (konsultacje władz samorządowych i rządowych z partnerami społecznymi najbardziej zainteresowanymi planowanymi działaniami, dzięki czemu zwiększa się efektywność i celowość pomocy)¹¹.

Państwo wobec tak złożonych i dynamicznych stosunków międzynarodowych nie może reagować tylko *ad hoc*, lecz musi wykształcić i realizować odpowiednią politykę. Pojęcie „polityka zagraniczna państwa” jest szerokie i ujmowane na wiele sposobów. Przykładową definicję proponuje Jacek Pietraś, według którego polityka zagraniczna państwa to proces formułowania i realizacji celów zewnątrzpaństwowych, odzwierciedlających interesy narodu i jego części składowych¹². Do tych ostatnich należą zapewne regiony i/lub społeczności regionalne. Skoro ich interes realizowany międzynarodowo ma być odzwierciedlony w polityce zagranicznej państwa, należy określić uczestników i ramy tego procesu.

2. Czy polskie województwa są europejskimi regionami?

Za region można uznać jednostkę przestrzeni wyodrębnioną z większego obszaru za pomocą specyficznych kryteriów i jednolitą lub spójną w zakresie tych kryteriów¹³. W art. 16 Konstytucji RP wskazano, że ogół mieszkańców jednostek zasadniczego podziału terytorialnego stanowi z mocy prawa wspólnotę samorządową¹⁴. W sposób czytelny odwołuje się do tego artykułu Ustawa o samorządzie województwa w art. 1 określa województwo jako regionalną wspólnotę samorządową tworzoną z mocy prawa przez mieszkańców województwa oraz odpowiednie terytorium¹⁵. Ich właściwością jest terytorium, rozumiane jako oznaczony obszar geograficzny wchodzący w skład Rzeczypospolitej Polskiej, zapewniający decentralizację

11 M. Perkowski, Międzynarodowa współpraca..., *op. cit.*, s. 296.

12 J.Z. Pietraś, Polityka zagraniczna państwa, (w:) Współczesne stosunki międzynarodowe, T. Łoś-Nowak (red.), Wrocław 1995, s. 52.

13 B. Dolnicki, Region samorządowy, (w:) Prawo międzynarodowe europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej, B. Mikołajczyk, J. Nowakowska-Małusecka (red.), Katowice 2009, s. 168-170. Por.: W. Żelazny, Region w Unii Europejskiej, „Przegląd Zachodni” 1997, nr I, s. 65; T. Parteka, Regiony i system terytorialny, (w:) Regiony, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2005, s. 63 i n.; Z. Chojnicki, T. Czyż: Region – regionalizacja – regionalizm, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1992, nr 2.

14 Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, tekst jedn. Dz.U. z 1998 r. Nr 91 poz. 576, ze zm.

15 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., tekst jedn. Dz.U. z 1997 r. Nr 78 poz. 483, ze zm.

władzy oraz zdolność do wykonywania ich zadań (art. 15 Konstytucji RP), a także możliwość zachowania więzi historycznych, społecznych i gospodarczych między mieszkańcami oraz świadomości wspólnoty¹⁶.

Jednostki samorządowe w Polsce, a do nich zalicza się województwa, są samodzielnymi podmiotami administracji, strukturami publicznymi samorządowymi, cechującymi się odrębnością własnych praw i obowiązków oraz określonym zakresem swobody funkcjonowania. Dzięki przyznanej podmiotowości prawnej¹⁷, jednostki samorządu terytorialnego mają zagwarantowaną samorządność, dzięki której mogą wykonywać zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność¹⁸, także w relacjach z naczelnymi organami państwowymi oraz organami administracji rządowej¹⁹. Ze względu na realizowane zadania publiczne można stwierdzić, że województwo samorządowe jest wspólnotą o charakterze regionalnym. Z punktu widzenia efektywności i racjonalności utworzenie regionów i powierzenie im realizacji zadań publicznych (w tym współpracy zagranicznej, w szczególności z innymi jednostkami samorządu terytorialnego odpowiadającymi polskiem województwom) było motywowane dbałością o ich wykonywanie na właściwym poziomie. Czy jednak polskie województwa są regionami w europejskim tego słowa znaczeniu?

Choć w praktyce pojawiły się wątpliwości, czy województwa samorządowe powstałe po reformie administracyjnej stanowią regiony, to jednak w doktrynie w sposób na ogół jednoznaczny opowiedziano się za takim stanowiskiem²⁰. Województwo samorządowe w sensie ustrojowym i terytorialnym uznawane jest za region. Stanowi ono wyodrębnioną, najwyższą jednostkę podziału terytorialnego państwa, zlokalizowane jest pomiędzy państwem a powiatami i gminami. Jego władze są niezależne od administracji rządowej. Ma osobowość prawną. Organy województwa samorządowego pochodzą z wyborów. Z mocy prawa otrzymało własne zadania i kompetencje oraz budżet z własnymi dochodami. Wątpliwości budzi jedynie warunek posiadania obszaru stosunkowo jednolitego pod względem gospodarczym, społecznym i kulturowym²¹.

16 M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca...*, *op. cit.*, s. 20.

17 Uzasadnienie do wyroku TK z dnia 29.10.2009 r. (K 32/08, OTK-A 2009, nr 9, poz. 139).

18 Por.: Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny*, (w:) *System prawa administracyjnego*, t. 6, Podmioty administrujące, R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), Warszawa 2011, s. 125; A. Doliwa, *Konstytucjonalizacja osobowości prawnej jako podstawa współpracy międzynarodowej gmin*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 211-212.

19 M. Karpiuk, *Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru*, Lublin 2008, s. 57.

20 *Ibidem*, s. 33. Por.: A. Gajda, *Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych*, Warszawa 2005, s. 131-135; J. Lemańska, *Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym*, Kraków 2006, s. 20; M. Słok, *Pojęcie regionu w prawie europejskim i polskim*, (w:) *Wdrażanie zobowiązań międzynarodowych Polski w związku z członkostwem w Unii Europejskiej*, cz. 2, *Ogólne zagadnienia wdrażania prawa UE i wybrane zagadnienia branżowe*, M. Żylicz (red.), Radom 2005, s. 25-27.

21 *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, M. Stahl (red.), Warszawa 2002, s. 222; Z. Leoński, *Samorząd terytorialny w RP*, Warszawa 1999, s. 130; H. Izdebski, *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2001, s. 118; Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne – część ogólna*, Warszawa 2002, s. 148; K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 11.

Wydaje się, że można uznać polskie województwa samorządowe za regiony europejskie²². Trzeba jednak zdawać sobie sprawę, że na razie modele regionów zaproponowane przez Radę Europy sytuują polskie regiony (samorządy województw) stosunkowo „nisko” w stosunku do innych regionów europejskich pod kątem uprawnień legislacyjnych, jak również ze względu na brak gwarancji konstytucyjnych²³. Bolesław Woś twierdzi nawet, że polskie regiony wydają się być ułomnymi podmiotami (brak samodzielności, zaplecza; nie jest w pełni realizowana w Polsce Europejska Karta Samorządu Terytorialnego)²⁴. Wydaje się, że problemem, ale i szansą dlań jest aktywność międzynarodowa, która stanowi „chleb powszedni” regionów europejskich²⁵. Jaki jest status prawny tej aktywności?

3. Współpraca zagraniczna polskich regionów w świetle prawa

Polskie województwa (podobnie jak inne europejskie regiony) upatrują swej szansy w stosunkach międzynarodowych, niewątpliwie w nich uczestnicząc, na różnych poziomach publicznych i międzysektorowych (różne konfiguracje)²⁶. Nawiązują i utrzymują współpracę z analogicznymi podmiotami zagranicznymi (niekiedy współpracę bliźniaczą – *twinning*), obejmującą: zawieranie porozumień, uczestnictwo w pracach organizacji międzynarodowych (lobbing, procesy decyzyjne, konsultacje, zarządzanie funduszami zagranicznymi z budżetów organizacji międzynarodowych), międzynarodowe zrzeszanie się, tworzenie przedstawicielstw, realizacja projektów międzynarodowych. Odbywa się to na warunkach określonych przez prawo wewnętrzne oraz umowy międzynarodowe. Mimo pewnego zakresu kontroli odpowiednich władz państwowych, władze terytorialne dysponują sporym zakresem swobody, co pozwala traktować je jako odrębnych od państw uczestników stosunków międzynarodowych²⁷. Wydaje się, że aktualnie nawet bierna ich postawa wystarcza, by wskutek skierowanych doń działań partnerów zza granicy doszło do ich umiędzynarodowienia²⁸.

22 Por.: A. Gajda, *Regiony w prawie wspólnotowym...*, *op. cit.*, s. 137-143.

23 J. Olbrycht, *Status regionów a programowanie na poziomie regionalnym*, ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS, Warszawa 2005, www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/.../npr0713_status_regionow.doc (data dostępu: 11.01.2016 r.), s. 12. Por.: Idem, *Status regionów a programowanie na poziomie regionalnym*, (w:) *Perspektywy rozwoju lokalnego i regionalnego w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej. Programowanie – Zarządzanie – Zmiany Społeczno-Ekonomiczne*, A. Barcik, R. Barcik (red.), Bielsko-Biała 2004, s. 11-27.

24 B. Woś, *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Wrocław 2005, s. 19.

25 M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca...*, *op. cit.*, s. 35.

26 *Powiązania zewnętrzne. Modernizacja Polski*, W. Morawski (red.), Warszawa 2012. Por.: M. Perkowski, *Status prawny polskich województw w stosunkach międzynarodowych. Uwagi na tle rozwoju prawa międzynarodowego*, (w:) *Prawo międzynarodowe – teraźniejszość, perspektywy, dylematy*. Księga Jubileuszowa Profesora Zdzisława Galickiego, E. Mikos-Skuz, K. Myszon-Kostrzewa, J. Poczobut (red.), Warszawa 2013.

27 K. Jóskowiak, *Samorząd terytorialny...*, *op. cit.*, s. 12.

28 M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca...*, *op. cit.*, s. 50.

Jak wskazano na wstępie – aktywność międzynarodowa regionów europejskich zależy głównie od systemu konstytucyjnego państwa ich przynależności²⁹. Konstytucja RP określa, że jednostki samorządu terytorialnego mają prawo zrzeszania się, w tym przystępowania do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych oraz współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw³⁰. Jak każda niemal współpraca w stosunkach międzynarodowych, także i współpraca zagraniczna regionów obramowana jest prawem międzynarodowym. Dla międzynarodowej współpracy polskich regionów znaczące są głównie wiążące Polskę dokumenty powstałe pod auspicjami Rady Europy. Polski standard zagranicznej współpracy samorządowej w znacznym stopniu powstawał pod wpływem treści merytorycznej Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego³¹. Mimo że Europejska Karta Samorządu Lokalnego jest unormowaniem ogólnym, w którym tylko nieliczne postanowienia wprost odnoszą się do współpracy międzynarodowej samorządu terytorialnego, to jednak przestrzeganie jej postanowień wydatnie sprzyja współpracy międzynarodowej polskich województw, tworząc dlań grunt prawny i przewidywalne, stabilne, a nade wszystko ujednolicone (przynajmniej w Europie) standardy³². Z kolei ukierunkowana wprost na współpracę międzynarodową samorządu terytorialnego w Europie jest Europejska Konwencja Ramowa o Współpracy Transgranicznej Między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi³³, czyli Konwencja Madrycka Rady Europy, przyjęta 21 maja 1980 roku. W preambule państwa członkowskie Rady Europy, które podpisały konwencję wskazują na determinację, by w jak najszerszym stopniu wspierać współpracę transgraniczną i w ten sposób przyczynić się do postępu gospodarczego i społecznego obszarów przygranicznych oraz do umocnienia poczucia wspólnoty, które jednoczy narody Europy. Konsekwentnie potwierdzają to przyjęte zobowiązania³⁴. Cezary Mik słusznie zwraca uwagę, że istnieją również regulacje pozarządowe, jak np. Europejska karta regionów granicznych i transgranicznych uchwalona w 1981 roku przez Stowarzyszenie Europejskich Regionów Przygranicznych, bądź transgraniczne, ale niewiążące Polski, jak np. Europejska Karta Samorządu Regionalnego (EKSR) uchwalona w 1997 roku przez Kongres Władz Regionalnych i Lokalnych Rady Europy (IV sesja 3-5 czerwca 1997 roku w Strasburgu)³⁵ w formie rekomendowanego dokumentu

29 *Ibidem*, s. 39. Por.: T. Parteka, *Regiony...*, *op. cit.*, 66-67.

30 Art. 172 ust. 1 i 2 Konstytucji RP, *op. cit.*

31 Europejska Karta Samorządu Terytorialnego, sporządzona w Strasburgu 15 października 1985 roku, Dz.U. z 1994 r., Nr 124, poz. 607.

32 M. Perkowski, Główne podstawy prawnomiędzynarodowe aktywności zagranicznej samorządu terytorialnego w Europie, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 15.

33 Konwencja Rady Europy nr 106, Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 287-288. Konwencja dotyczy także działań innych (niż samorząd terytorialny) instytucji realizujących zadania lokalne i regionalne. Regulowana nią współpraca transgraniczna jest pojęciem szerszym niż współpraca zagraniczna województw i innych jednostek samorządu terytorialnego.

34 M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca...*, *op. cit.*, s. 62.

35 C. Mik, *Opinia w sprawie prawnych aspektów aktywności międzynarodowej województw, zawieranych przez nie umów i porozumień oraz kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych*, BAS-WA-

ramowego. Bardziej szczegółowe ramy formalne współpracy transgranicznej na granicach Polski określają traktaty międzypaństwowe, w których jedną z zasad jest nawiązywanie i rozwój różnych form współpracy transgranicznej. Na ich podstawie zostały zawarte stosowne umowy i porozumienia dające podstawy prawne współpracy polskich władz regionalnych i lokalnych z ich partnerami w państwach sąsiedzkich³⁶. Z perspektywy Polski należy brać pod uwagę prawo Unii Europejskiej, które stanowi odrębny porządek prawny³⁷. Z tego też względu nie można traktować prawa unijnego w ramach prawa międzynarodowego publicznego, choć z perspektywy praktyki samorządowej może tak wyglądać. W doktrynie panuje pogląd, że prawo Unii Europejskiej upodmiotawia³⁸ samorządy regionów w stosunkach europejskich.

Powracając do prawa krajowego – zgodnie z art. 2. ust. 1. Ustawy o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, jednostki samorządu terytorialnego mogą przystępować do zrzeszeń i uczestniczyć w nich w granicach swoich zadań i kompetencji, działając zgodnie z polskim prawem wewnętrznym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami³⁹. Prowadzenie takiej działalności musi być zgodne z prawem krajowym, polityką zagraniczną państwa i jego międzynarodowymi zobowiązaniami, w granicach zadań i kompetencji województwa, dlatego też priorytety współpracy zagranicznej województwa, projekty umów o współpracy zagranicznej oraz umowy o przystąpieniu do międzynarodowych zrzeszeń regionalnych, na podstawie których województwa mogą prowadzić współpracę z zagranicznymi regionami, muszą zostać zaakceptowane przez Ministra Spraw Zagranicznych. Pozwala to na prowadzenie polityki zagranicznej państwa jedynie przez rząd⁴⁰. Oprócz wspomnianej wcześniej uchwały zarządu województwa, do aktów kreowanych z poziomu województwa można zaliczyć porozumienia, konwencje itd. Odgrywają ważną rolę, ale w Polsce nie mogą obowiązywać bez potwierdzenia ich przez stronę rządową. Ponadto należy wspomnieć o dokumentach strategicznych – teoretycznie nie wiążą się one ze strategią rozwoju województwa, co stanowi problem – przecież stanowią one punkt wyjścia dla regionalnych programów operacyjnych, kolejnych uchwał, czy wniosków o przystąpienie do zrzeszeń. Pomocniczą rolę pełni orzecznictwo. Dobrym przykładem jest orzecznictwo Trybu-

PEiM-371/13, Warszawa 2013, s. 10. Por.: A. Malinowska, Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 7-8, s. 138-139.

36 M. Perkowski, Międzynarodowa współpraca..., *op. cit.*, s. 67.

37 Por.: Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 5 lutego 1963 r. w sprawie 26/62 - NV Algemene Transport – en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration; Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 1964 r. w sprawie 6/64 – Flaminio Costa v. E.N.E.L.

38 Por.: C. Mik, Status władz regionalnych i lokalnych państw członkowskich Unii Europejskiej w świetle prawa wspólnotowego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, z. 2, s. 239 i n.

39 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. o zasadach przystępowania jednostek samorządu terytorialnego do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych, Dz.U. z 2000 r. Nr 91, poz. 1009 ze zm.

40 M. Perkowski, Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 107.

nału Konstytucyjnego RP, który uformował uprawnienie do nieskrępowanego tworzenia wspólnoty samorządowej, wskazując, że nie tylko społecznościom lokalnym, jako zbiorowości przepis prawa nadaje podmiotowość w sensie polityczno-socjologicznym (niezależnie od istniejących struktur organizacyjnych), ale daje również mieszkańcom prawo do niezakłóconego pozostawania w istniejących strukturach terytorialno-politycznych, jeśli tylko godzą się na nią, bo respektują wykształcone, zwykle w dłuższym okresie, więzi łączące mieszkańców⁴¹.

Andrzej Szmyt podkreśla, że jeśli w sprawie współpracy rządu z samorządem terytorialnym w sferze aktywności międzynarodowej tegoż samorządu pojawiłyby się trudności lub niejasności, to najlepszym forum ich rozwiązywania – na etapie wstępnym – mogłaby być Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego⁴², przewidziana ustawą z dnia 6 maja 2005 r. o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej⁴³. Ten ostatni organ międzynarodowy od dawna będąc forum dyskusji i pośredniego oddziaływania przedstawicieli samorządu regionalnego (obok samorządowców innych szczebli), zyskawszy zdolność sądową przed unijnymi organami wymiaru sprawiedliwości – stał się potencjalnym „advokatem” regionów europejskich w ich dążeniach emancypacyjnych. Wydaje się, że dla relacji polityki zagranicznej państwa i współpracy zagranicznej regionów istotniejsze znaczenie może mieć ustalenie sposobu rozpatrywania sporów, jakie mogą pojawić się między współpracującymi międzynarodowo regionami. Każda współpraca, nawet bardzo udana, determinuje ryzyko konfliktu. Co więcej, im bardziej udana (np. finansowo) jest współpraca, tym większe staje się potencjalne ryzyko. W doktrynie dostrzega się w związku z aktywnością międzynarodową regionów potencjalne pola sporów kompetencyjnych i konfliktów pomiędzy aspiracjami samorządów wojewódzkich, sferą konstytucyjnej i ustawowej samodzielności, sferą autonomii płynącej z osobowości prawnej (swoboda kontraktowa – wolność zawierania porozumień i umów, decydowanie o partnerach, treści i formie porozumień i umów) a dążeniami centrum państwowego zmierzającego do zapewnienia koordynacji działalności samorządów regionalnych w transgranicznej i międzynarodowej współpracy międzyregionalnej⁴⁴.

41 Uzasadnienie wyroku TK z dnia 26.02.2003 r., K 30/02, Legalis.

42 A. Szmyt, Opinia prawna w sprawie współpracy rządu z samorządem terytorialnym w sferze aktywności międzynarodowej samorządu, Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu z dnia 28 stycznia 2016 r., BAS-WAUIP-53/16, s. 12-13. Autor podkreśla w opinii, że Komisja Wspólna stanowi (art. 2 teże ustawy) forum wypracowywania wspólnego stanowiska Rządu i samorządu terytorialnego; rozpatruje ona problemy związane z funkcjonowaniem samorządu terytorialnego i z polityką państwa wobec samorządu terytorialnego, a także sprawy dotyczące samorządu terytorialnego znajdujące się w zakresie działania Unii Europejskiej i organizacji międzynarodowych, do których Polska należy.

43 Dz.U. z 2005 r. Nr 90, poz. 759.

44 J. Boć, S. Malarski, Polskie regiony w procesie integracji europejskiej, (w:) Prawne problemy regionalizacji w Europie, K. Nowacki, R. Russano (red.), Wrocław 2008, s. 100. Por.: M. Perkowski, Arbitraż a międzynarodowa współpraca regionów. Uwagi *de lege lata* i *de lege ferenda*, (w:) Arbitraż w prawie międzynarodowym, C. Mik (red.), Warszawa 2014, s. 266.

Ministerstwo Spraw Zagranicznych, w kwestii rozwiązywania ewentualnych sporów, które mogą wynikać ze współpracy międzyregionalnej regionów podkreśla, że co do zasady strony same w dowolnym momencie określają sposób i tryb ich rozwiązywania zgodnie ze swoją wolą, w tym np. poprzez wybór organu rozstrzygającego. Jeśli strony tego nie określą, zastosowanie mają przepisy ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. – Prawo prywatne międzynarodowe⁴⁵ oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 593/2008 z dnia 17 czerwca 2008 r. w sprawie prawa właściwego dla zobowiązań umownych (Rzym I)⁴⁶, które określają sposób ustalania prawa właściwego dla zobowiązań umownych⁴⁷. Tym samym państwo zdaje się postrzegać międzynarodową współpracę regionów, jako obszar właściwości prawa prywatnego. Tymczasem – poza tym, że prowadzą ją podmioty prawa publicznego, to w dodatku skupiają się w jej ramach na zagadnieniach publicznych. Zawierane porozumienia na ogół kształtowane są na wzór umów międzypaństwowych i w zbliżonym duchu, tworząc ramy przyszłej współpracy, czasem wyznaczając jej obszary i niemal każdorazowo – przewidując wzajemne negocjacje, jako mechanizm rozwiązywania ewentualnych sporów. Co ciekawe, Załącznik 1 do Konwencji madryckiej – Wzory i zarysy porozumień, statutów oraz umów w dziedzinie współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi sugeruje prawne możliwości zastosowania arbitrażu do rozwiązywania sporów wynikłych na skutek międzynarodowej współpracy regionów⁴⁸. Po pierwsze – Wzór porozumienia międzypaństwowego o wspieraniu współpracy transgranicznej w art. 6 wskazuje, że strony dołożą starań na rzecz doprowadzenia, w ramach postępowania rozjemczego bądź też w inny sposób, do rozwiązania kwestii spornych o znaczeniu lokalnym, gdy rozwiązanie tych spraw stanowi przesłankę dla pomyślnej realizacji współpracy transgranicznej. Ponadto – Wzór porozumienia międzypaństwowego o umownej współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi w art. 5 wskazuje, że w przypadku sporu właściwy sąd jest określony przez prawo, które ma być zastosowane. Umowy o współpracy transgranicznej mogą jednak zawierać klauzule arbitrażowe. Użytkownik i strona trzecia zachowują istniejące środki prawne wobec

45 Dz.U. z 2011 r. Nr 80, poz. 432, ze zm. Por.: K. Kentnowska, *Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym*, (w:) *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, B. Dolnicki (red.), Warszawa 2012, s. 169.

46 Dz.Urz. UE L 177 z 04.07.2008 r., s. 6.

47 Odpowiedź MSZ na interpelację Posła na Sejm RP Damiana Raczkowskiego z dnia 22 lutego 2013 roku w sprawie aktywności międzynarodowej województw i zawieranych przez nie umów oraz porozumień, sygn. SPS-023-14604/13, udostępniona autorowi i w jego zasobach.

48 Europejska konwencja ramowa o współpracy transgranicznej między wspólnotami i władzami terytorialnymi, sporządzona w Madrycie w dniu 21 maja 1980 r., Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287. W Załącznikach przewidziano (do wyboru) modelowy asortyment założeń konstrukcyjnych porozumień, umów i statutów odpowiadających różnym stopniom rozwoju i formom współpracy transgranicznej. W zależności od celu oraz stanu wewnętrznych przepisów prawnych owe wzory i zarysy mogą być zastosowane bezpośrednio bądź też będą wymagały zawarcia porozumień międzypaństwowych o ich zastosowaniu. Należy wyraźnie zaznaczyć, iż wzory te mają charakter schematyczny, ponieważ nie sposób uwzględnić wszystkich problemów, które mogą wystąpić w poszczególnych przypadkach. Por.: A. Mikołajczyk, *Prawne formy współpracy transgranicznej*, (w:) *Regiony*, Z. Brodecki (red.), Warszawa 2005, s. 296-297 oraz 306.

władz lokalnych państwa, do którego przynależą, przy czym władze te mają obowiązek podjęcia działań wobec partnera nie wywiązującego się z umowy. Władze nadrzędne podejmują wszelkie leżące w ich mocy działania w celu zapewnienia natchmianowego wykonania postanowień sądowych, bez względu na to, w którym z państw znajduje się siedziba sądu, który przyjął dane postanowienie. Z kolei Wzór porozumienia międzypaństwowego o organach współpracy transgranicznej między władzami lokalnymi w art. 9 wskazuje, że jeśli dojdzie do ugody, to spory między stowarzyszeniem lub związkiem i członkami oraz spory między dwoma lub większą liczbą członków, dotyczące sposobu działania stowarzyszenia lub związku, rozpatrywane są przez władze administracyjne i sądy państwa, na którego terytorium znajduje się siedziba stowarzyszenia lub związku. Natomiast wszelkie inne spory rozpatrywane są przez władze administracyjne i sądy stosownie do zwykłych przepisów obowiązujących na terytorium państw-sygnatariuszy, jeśli uczestnicy nie uzgodnią przekazania rozstrzygnięcia sporów jednej z wyznaczonych przez nie instytucji arbitrażowych. Oczywiście państwa-sygnatariusze poczynią stosowne kroki w celu zapewnienia wykonywania na ich terytorium decyzji i wyroków wynikających z powyższych postanowień⁴⁹.

Ponadto odniesienie do arbitrażu zawiera Zarys umowy (prawa prywatnego) o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych, którym mogłyby się posługiwać władze lokalne przy sprzedaży, najmie, na rynku pracy, przy dostawach towarów i świadczeń, przy odstąpieniu praw użytkownika itd. Stosowanie przez władze lokalne umów prawa prywatnego jest dopuszczane w mniejszym lub większym zakresie przez wewnątrzpaństwowe przepisy prawne i praktykę, a granica między umowami prawa prywatnego i umowami prawa publicznego jest trudna do przeprowadzenia. Pomimo tego dopuszcza się możliwość stosowania tego typu umów, gdy dotyczą one zgodnie z wiodącą w każdym z państw wykładnią spraw o charakterze komercyjnym lub gospodarczym, które mogłyby być również przedmiotem umów zawartych przez osoby fizyczne lub prawne prawa prywatnego. W przypadku każdego przedsięwzięcia, w którym uczestniczyłyby władze lokalne wykonujące uprawnienia pozostające w wyłącznej kompetencji państw, powinny zostać uwzględnione, oprócz niżej przedstawionych postanowień, także przepisy dodatkowe, zawarte w umowie wzorcowej prawa publicznego. Artykuł 7 przewiduje w razie konieczności postępowanie koncyliacyjne oraz określa tryb postępowania arbitrażowego. W razie potrzeby zastosowania postępowania arbitrażowego, komisja arbitrażowa posiadać będzie następujący skład:

- każda ze stron reprezentująca przeciwne interesy mianuje (alternatywa: prezesi właściwych dla każdej ze stron sądów administracyjnych mianują) jednego członka komisji arbitrażowej, a Strony mianują wspólnie jednego lub

49 M. Perkowski, Arbitraż a międzynarodowa współpraca regionów..., *op. cit.*, s. 267-268.

- dwóch członków niezależnych, tak aby osiągnąć nieparzystą liczbę członków komisji;
- w przypadku, gdy komisja arbitrażowa składa się z parzystej liczby członków i przy równowadze głosów, decyduje głos niezależnego członka komisji.

Analogiczne rozwiązanie odnieść można do Zarysu umowy (prawa publicznego) o zagwarantowaniu dostaw i świadczeń między władzami lokalnymi na obszarach przygranicznych, który wskazuje, że poza wymienionymi w nim szczególnymi uwarunkowaniami obowiązują postanowienia przewidziane w przedstawionym wyżej zarysie umowy prawa prywatnego. Adam Mikołajczyk podkreśla, że opinie będące rezultatem postępowania arbitrażowego mają charakter niewiążący (a przede wszystkim – nieegzekwowalny za pomocą sankcji prawnych) i pozostają bez mocy prawnej dla stron⁵⁰.

Trzeba dodać, że w przypadku konfliktów występujących pomiędzy współpracującymi regionami różnych państw, głównie w sprawach zawartych porozumień o współpracy regionalnej, zastosowanie mają także regulacje prawne Konwencji o koncyliacji i arbitrażu w ramach KBWE z 1992 roku⁵¹. Konwencja wskazuje sieć instytucji wspomagających rozwiązywanie sporów, tj. Trybunał Arbitrażowy, Sąd Koncyliacyjny i Arbitrażowy oraz przede wszystkim komisje pojednawcze powoływane w przypadku każdego konfliktu⁵².

Analizując praktykę ustalono, że Komisja Europejska⁵³, Ministerstwo Spraw Zagranicznych ani urzędy marszałkowskie oficjalnie nie dysponują informacjami o zaistniałych sporach, w związku z prowadzoną przez regiony współpracą międzyregionalną, ani nie uczestniczy w procesie ich rozwiązywania⁵⁴. Wskazują też, że na obecnym etapie nie widzą potrzeby tworzenia dodatkowych rozwiązań

50 A. Mikołajczyk, *Prawne formy współpracy transgranicznej...*, *op. cit.*, s. 294-296. Por.: E. Kowalczyk, *Mediacja i arbitraż jako przykład interwencji strony trzeciej w negocjacjach gospodarczych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1999, nr 2, s. 186 i 188. Por. M. Perkowski, *Arbitraż a międzynarodowa współpraca regionów...*, *op. cit.*, s. 268.

51 Konwencja o koncyliacji i arbitrażu w ramach KBWE, sporządzona w Sztokholmie dnia 15 grudnia 1992 r., Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1138.

52 Por. M. Perkowski, *Arbitraż a międzynarodowa współpraca regionów...*, *op. cit.*, s. 269.

53 Odpowiedź udzielona przez komisarza Johannaesa Hahna w imieniu Komisji na zapytanie posła do Parlamentu Europejskiego Krzysztofa Liska, Bruksela 11.10.2013, E-009568/2013, udostępniona autorowi i w jego zasobach.

54 Uczestnicy badania ankietowego zostali poproszeni o potwierdzenie bądź zaprzeczenie formalnej możliwości stawiania, jako strona przed sądami międzynarodowymi, lub trybu uzyskiwania w ramach procesu odpowiedzi na pytania prawne. Wyniki wskazują, iż prawie połowa (aż 6 ankietowanych województw) nie była w stanie odpowiedzieć na pytanie. Pozostała liczba respondentów potwierdziła zdolność sądową województw (3 pozytywne wskazania), w tym zdolność szczególną – różniącą się od zdolności państwowej, jednak charakterystyczną dla krajowych osób prawnych (2 wskazania). Kategorię „inne” wybrało 3 uczestników badania zwracając uwagę na kompetencje określone ustawą o samorządzie województw. Paradoksalnie – zapytani o obszary sporne we współpracy międzynarodowej – respondenci wskazali, że zasadniczo nie są stroną sporów międzynarodowych, jednakże wskazali na określone potencjały. Największą liczbę konfliktów ankietowani wskazali w obszarze ochrony zdrowia. Wskazania środka tabeli należą do obszaru rozwoju regionalnego. Za najmniej konfliktogenne respondenci uznali przedsięwzięcia z zakresu sportu, turystyki i ochrony środowiska (to ostatnie zastanawia). Ankietowani wskazali, że np. planów zagospodarowania przestrzennego (regiony przygraniczne). Badania własne z l. 2012-2013, opisane wraz z wnioskami w: M. Perkowski, *Międzynarodowa współpraca województw...*, *op. cit.*, s. 181-255.

prawnych w tym zakresie. To ciekawy pogląd, zwłaszcza w obliczu nieustannych zmian, z których część jest widoczna. Przykładowo, w związku z pojawianiem się europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, w przypadkach sporów, których stroną jest EUWT, aktualnie zastosowanie znajdują regulacje prawa unijnego w zakresie jurysdykcji, a w sytuacjach nieprzewidzianych takim prawodawstwem unijnym – sądami właściwymi do rozwiązywania sporów są sądy państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba statutowa EUWT. Tu warto przypomnieć zasadę traktowania krajowego, zgodnie z którą władze państwa traktować powinny związki i stowarzyszenia transgraniczne w sposób analogiczny (z uwzględnieniem jedynie niezbędnych modyfikacji) jak własne – jednolicie krajowe formy i struktury współpracy ponadgminnej (związki komunalne czy międzygminne, stowarzyszenia gmin). Adam Mikołajczyk zwraca uwagę, że stowarzyszenie lub związek – z tytułu zadań publicznych, których wykonywanie przejął od swoich członków – odpowiada także wobec użytkowników i osób trzecich. Podobnie jak ma to miejsce w przypadku innych form współpracy, procedury rozstrzygania sporów powstałych na tle regionalnego porozumienia o utworzeniu wspólnych organów transgranicznych przewidywać mogą różne rodzaje postępowań polubownych, łącznie z wyznaczeniem właściwych instytucji arbitrażowych⁵⁵. To zależy jednak od państwa... Tak oto – jakbyśmy nie rozważali współpracy międzynarodowej regionów – zależy ona od polityki zagranicznej państwa, której treść wypełnia z kolei (m.in.) ta pierwsza.

4. Wnioski końcowe

Wydaje się, że tytułowa zależność (polska polityka zagraniczna a współpraca międzynarodowa regionów) nie wpisuje się wprost ani w poglądy monistyczne (gr. *monos* – jeden) przyjmujące lub głoszące jednorodność rozpatrywanej dziedziny, ani też w poglądy dualistyczne (łac. *dualis* – podwójny) dopatrujące się jej dwoistości. Przyczyny doktrynalnego rozróżnienia między monistami i dualistami tkwią w odmiennych zapatrywaniach na naturę regionów i pozycję prawną państw⁵⁶. Aktualnie można mówić o sytuacji hybrydalnej, bliższej dualizmowi, choć monizm byłby tu za wszech miar pożądanym. W polityce zagranicznej państwa zbyt mało miejsca poświęca się współpracy międzynarodowej regionów, a szkoda. Trudno oczekiwać, że regiony bez polityki w zakresie współpracy międzynarodowej będą ją realizowały systematycznie, perspektywicznie i podmiotowo. Niezrozumiałe jest, dlaczego państwo – zawłaszczając całość polityki zagranicznej, wskazując województwom zasadność współpracy międzynarodowej – samo w swej polityce zagranicznej nie

55 A. Mikołajczyk, Prawne formy współpracy transgranicznej..., *op. cit.*, s. 308. Por. M. Perkowski, Arbitraż a międzynarodowa współpraca regionów..., *op. cit.*, s. 269-270.

56 Por.: Prawo międzynarodowe publiczne. Materiały do studiów, B. Wierzbicki (red.), Białystok 2008, s. 79.

kładzie dostatecznego nacisku na aktywność regionów na forum międzynarodowym oraz nie uszczegóławia i nie konkretyzuje swej praktyki pod kątem regionów⁵⁷.

Według Michała Kuleszy mimo upływu kilkunastu już lat współpracy międzynarodowej województw, wciąż mają one kłopoty w relacjach z MSZ. Nie ma żadnych stałych mechanizmów współpracy MSZ z samorządami regionalnymi, nie ma stałego sekretariatu dla tych spraw, a polskie ambasady nie mają poczucia, że współpraca zagraniczna samorządów wymaga wsparcia z ich strony. Praktyczny zakres współpracy zagranicznej polskich samorządów jest bardzo rozległy i bardzo istotny, nie tylko dla każdego z polskich regionów, lecz także dla skuteczności polskiej polityki zagranicznej w ogólności – twierdzi Michał Kulesza, dodając, że szkoda to marnować i konieczna jest większa aktywność i koncentracja MSZ na omawianym problemie⁵⁸.

Aktualne priorytety polskiej polityki zagranicznej uwzględniają umiędzynarodowienie regionów, wskazując, że dla ułatwienia ich działań w zakresie współpracy międzynarodowej należy pogłębić i rozszerzyć zakres dokumentów centralnych, w których tematyka może dotyczyć współpracy międzyregionalnej, a także opracować dokumenty zajmujące się analizą działań polskich regionów w dziedzinie współpracy międzyregionalnej (międzynarodowej i krajowej) oraz transgranicznej. Dostrzegalne też jest niezbyt efektywne wykorzystywanie procedury konsultowania dokumentów tworzonych przez regiony w dziedzinie współpracy międzynarodowej z resortami centralnymi⁵⁹. W praktyce nie funkcjonuje należyty mechanizm zarządzania danymi o współpracy zagranicznej regionów. Zasadna jest także bieżąca aktualizacja poszczególnych priorytetów współpracy zagranicznej województwa, które tworzono ponad 10 lat temu, niezbyt dużą wagę przykładając do ich jakości (przy równoczesnym braku określonego wzorca)⁶⁰. Wydaje się, że optymalny byłby model, gdzie przygotowania polityki zagranicznej państwa byłyby poprzedzone przygotowaniem polityki zagranicznej regionów (oddolnie, ale w określonych normach i praktykach), które następnie byłyby wspólnie (w układzie rząd – regiony) dyskutowane, weryfikowane i przełożyłyby się na fragment polityki zagranicznej państwa w odniesieniu do regionu. Wówczas dylematy jak np. w sytuacji, gdy województwo podlaskie chciałoby „ocieplenia relacji” z Białorusią, a MSZ priorytetowo

57 Relacje państwa i regionu wobec terytorium można przyrównać do relacji właściciela i użytkownika nieruchomości, na której ten ostatni (odpłatnie) prowadzi działalność zarobkową, podnosząc tym samym jej wartość. Jeśli owa działalność funkcjonuje dobrze – właściciel nieruchomości na tym korzysta, w dodatku progresywnie. Jeśli zaś funkcjonuje źle – właściciel traci (nawet jeśli nie od razu, to ostatecznie, ale traci). Zdrowy rozsadek podpowiada tu, co najmniej, koegzystencję, a optymalnie – kooperację, w kierunku jednoczesnej optymalizacji korzyści obu stron.

58 M. Kulesza, *Opinia*, (w:) M. Bonikowska, G. Lipski, K. Żurek, *Polska polityka zagraniczna. Perspektywa samorządów i obywateli. Władze samorządowe, uczelnie, organizacje pozarządowe i think tanki o swojej roli w polityce zagranicznej państwa oraz o potrzebie współpracy z instytucjami centralnymi. Decentralizacja debaty oraz zadań w polskiej polityce zagranicznej. Kwestie do debaty*, Warszawa 2012.

59 Por.: *Priorytety polskiej polityki zagranicznej 2012-2016*, Warszawa 2012.

60 Por.: M. Kołodziejski, K. Szmigiel, *Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007-2013* (ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej w MGIP), Warszawa 2004.

traktuje batalię polityczną o demokrację i prawa człowieka, byłyby przekształcane w racjonalny kompromis pozwalający utrzymać priorytety polityki zagranicznej państwa przy uwzględnieniu społeczno-gospodarczych potrzeb regionu. „Ambiwalencję” warto zastąpić tu „empatycznym zdecydowaniem”...

BIBLIOGRAFIA

- Boć Jan, Stanisław Malarski. 2008. Polskie regiony w procesie integracji europejskiej. W: Prawne problemy regionalizacji w Europie. Konrad Nowacki, Robert Russano (red.), 79-114. Wrocław: Kolonia Limited.
- Chojnicki Zbyszko, Teresa. Czyż. 1992. „Region – regionalizacja – regionalizm”. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 2 (54): 1-18.
- Cieślak Zbigniew, Irena Lipowicz, Zygmunt Niewiadomski. 2002. Prawo administracyjne – część ogólna, Warszawa: LexisNexis.
- Doliwa Adam. 2012. „Konstytucjonalizacja osobowości prawnej jako podstawa współpracy międzynarodowej gmin”. Białostockie Studia Prawnicze (12): 209-218.
- Dolnicki Bogdan. Region samorządowy. 2009. W: Prawo międzynarodowe europejskie i krajowe – granice i wspólne obszary. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Genowefie Grabowskiej, 166-189. Barbara Mikołajczyk, Joanna Nowakowska-Małusecka (red.). Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Gajda Anastazja. 2005. Regiony w prawie wspólnotowym. Prawne problemy udziału regionów polskich w procesach integracyjnych. Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza.
- Gryz Jarosław. 2004. Proces instytucjonalizacji stosunków transatlantyckich. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Izdebski Hubert. 2001. Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności. Warszawa: LexisNexis.
- Jóskowiak Kazimierz. 2008. Samorząd terytorialny w procesie integracji europejskiej Polskie doświadczenia i wnioski na przyszłość. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Karolina Kentnowska. 2012. Rozwój form współpracy samorządów na poziomie międzynarodowym. W: Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego, 234-251. Dolnicki Bogdan (red.). Warszawa: Wolters Kluwer business, 2012.
- Karpiuk Mirosław. 2008. Samorząd terytorialny a państwo. Prawne instrumenty nadzoru Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Kołodziejcki Marek, Katarzyna Szmigiel. 2004. Międzynarodowa współpraca transgraniczna i międzyregionalna w kontekście polityki regionalnej państwa na lata 2007-2013 (ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Polityki Regionalnej w MGiP). Warszawa: Centrum Rozwoju Lokalnego.
- Kościk Bogdan, Sławińska Magdalena (red.). 2010. Zrównoważony rozwój terenów przygranicznych. Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Kowalczyk Elżbieta. 1999. „Mediacja i arbitraż jako przykład interwencji strony trzeciej w negocjacjach gospodarczych”. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny (2): 185-198.

- Kukułka Józef. 2000. Teoria stosunków międzynarodowych. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kulesza Michał. 2012. Opinia. W: Małgorzata Bonikowska, Grzegorz Lipski, Kazimierz Żurek. Polska polityka zagraniczna. Perspektywa samorządów i obywateli. Władze samorządowe, uczelnie, organizacje pozarządowe i think tanki o swojej roli w polityce zagranicznej państwa oraz o potrzebie współpracy z instytucjami centralnymi. Decentralizacja debaty oraz zadań w polskiej polityce zagranicznej. Kwestie do debaty, 13. Warszawa: Ośrodek Analityczny THINTANK.
- Lemańska Joanna. 2006. Koncepcja samorządu województwa na tle porównawczym. Kraków: Uniwersytet Jagielloński.
- Leoński Zbigniew. 1999. Samorząd terytorialny w RP, Warszawa: C.H. Beck.
- Malinowska Agnieszka. 2012. „Współpraca zagraniczna samorządu województwa – zagadnienia wybrane”. Przegląd Prawa Publicznego (7-8): 134-149.
- Mik Cezary. 2006. „Status władz regionalnych i lokalnych państw członkowskich Unii Europejskiej w świetle prawa wspólnotowego”. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny (2): 221-252.
- Mik Cezary. 2013. Opinia w sprawie prawnych aspektów aktywności międzynarodowej województw, zawieranych przez nie umów i porozumień oraz kompetencji Ministra Spraw Zagranicznych i Ministra Spraw Wewnętrznych. BAS-WAPEiM-371/13. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu.
- Mikołajczyk Adam. 2005. Prawne formy współpracy transgranicznej. W: Regiony. Zdzisław Brodecki (red.), 291-317. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Morawski Witold (red.). 2012. Powiązania zewnętrzne. Modernizacja Polski. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer SA.
- Niewiadomski Zygmunt. 2011. Samorząd terytorialny. W: System prawa administracyjnego, t. 6, Podmioty administrujące. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), 97-226. Warszawa: C.H. Beck.
- Olbrycht Jan. 2004. Status regionów a programowanie na poziomie regionalnym. W: Perspektywy rozwoju lokalnego i regionalnego w warunkach akcesji Polski do Unii Europejskiej. Programowanie – Zarządzanie – Zmiany Społeczno-Ekonomiczne. Anna Barcik, Ryszard Barcik (red.), 11-27. Bielsko-Biała: Wydawnictwo Akademii Techniczno-Humanistycznej.
- Olbrycht Jan. 2005. Status regionów a programowanie na poziomie regionalnym (ekspertyza wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS). Warszawa: www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/.../npr0713_status_regionow.doc.
- Parteka Tomasz. 2005. Regiony i system terytorialny. W: Regiony. Zdzisław Brodecki (red.), 63-65. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis.
- Perkowski Maciej. 2012. „Główne podstawy prawnomiędzynarodowe aktywności zagranicznej samorządu terytorialnego w Europie”. Białostockie Studia Prawnicze (12): 13-22.
- Perkowski Maciej. 2012. „Polskie województwa w stosunkach międzynarodowych”. Białostockie Studia Prawnicze (12): 105-112.
- Perkowski Maciej. 2013. Międzynarodowa współpraca województw w prawie i praktyce. Białystok: Wydawnictwo Temida2.

- Perkowski Maciej. 2013. Status prawny polskich województw w stosunkach międzynarodowych. Uwagi na tle rozwoju prawa międzynarodowego. W: Prawo międzynarodowe – teraźniejszość, perspektywy, dylematy. Księga Jubileuszowa Profesora Zdzisława Galickiego. Elżbieta Mikos-Skuza, Katarzyna Myszone-Kostrzewa, Jerzy Poczobut (red.), 83-94. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer.
- Perkowski Maciej. 2014. Arbitraż a międzynarodowa współpraca regionów. Uwagi de lege lata i de lege ferenda. W: Arbitraż w prawie międzynarodowym, Cezary Mik (red.), 257-270. Warszawa: C. H. Beck.
- Pietraś Jacek Z. 1986. Podstawy teorii stosunków międzynarodowych. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Pietraś Jacek Z. 1995. Polityka zagraniczna państwa. W: Współczesne stosunki międzynarodowe. Teresa Łoś-Nowak (red.), 11-38. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Popiuk-Rysińska Irena. 1994. Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływanie. W: Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, funkcjonowanie. Edward Haliżak, Irena Popiuk-Rysińska (red.), 88-118. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Skorowski Henryk. 16 czerwca 2011. Regionalizm czynnikiem dynamizmu współczesnego państwa. Warszawa: tekst ogłoszony podczas Mazowieckiego Sejmiku Kultury (maszynopis).
- Słok Magdalena. 2005. Pojęcie regionu w prawie europejskim i polskim, [w:] Wdrażanie zobowiązań międzynarodowych Polski w związku z członkostwem w Unii Europejskiej, cz. 2, Ogólne zagadnienia wdrażania prawa UE i wybrane zagadnienia branżowe. Marek Żylicz (red.). Radom: Wyższa Szkoła Handlowa.
- Stahl Małgorzata (red.). 2002. Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer business.
- Szmyt Andrzej. 28 stycznia 2016 r. Opinia prawna w sprawie współpracy rządu z samorządem terytorialnym w sferze aktywności międzynarodowej samorządu. BAS-WAUip-53/16. Warszawa: Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu.
- Szymański Janusz. 2002. Podstawy prawne współpracy transgranicznej i regionalnej Polski ze wschodnimi sąsiadami. Suwałki: maszynopis udostępniony przez autora, w związku z brakiem egzemplarzy drukowanych.
- Tomaszewski Krzysztof. 2007. Regiony w procesie integracji europejskiej, Warszawa: Wilga.
- Warleigh-Lack Alex., Malin Stegmann Stegmann. 2012. “‘Usages of Europe’ and Europeanisation: Evidence from the Regionalisation of Sweden”. *European Integration* 34 (4): 379-396.
- Wierzbicki Bogdan (red.). 2008. Prawo międzynarodowe publiczne. Materiały do studiów. Białystok: Wydawnictwo Temida2.
- Włazlak Katarzyna. 2010. Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej. Warszawa: Wydawnictwo Wolters Kluwer SA.
- Woś Bolesław. 2005. Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce. Wrocław: Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej.
- Żelazny Walter. 1997. „Region w Unii Europejskiej”. *Przegląd Zachodni* (1): 61-78.

THE DEPARTING AMBIVALENCE OF THE EXECUTIVE POWER, OR FOREIGN COOPERATION OF POLISH REGIONS VS THE STATE'S FOREIGN POLICY

Foreign activity of European regions depends on their national (constitutional) status. In unitary states, the status is relatively the weakest, rarely explicitly recognized in Constitutions (e.g. in the Netherlands and Portugal), and legal sovereignty belongs exclusively to central authorities. Whereas in federal states, under federal Constitutions it is divided between the federation and its members, which significantly increases independence of the latter, also in the international sphere. Not so broad but still significant activity is demonstrated by regions in regionalised countries, which represent an intermediate form between a federal state and a unitary state with a decentralized structure, where regions are delineated by the Constitution (being a legal guarantee of their existence) and, in addition, have a specific competence in the field of executive power, but without legislative and judicial powers. Such intrastate units benefit from constitutionally guaranteed autonomy, as a territorial division is based mostly on recognition of regions due to their historical traditions or and indwelling ethnic or language group. Given that regionalised countries, such as Spain and Italy, were previously managed as completely unitary ones, the idea that states which are today unitary may become a subject to regionalization in future appears. Certainly, it is not a desired state from the point of view of unitary executive authorities. Therefore, it most probably provokes ambivalence in the approach of regions to foreign activity, in the sense that “it is not proper to prohibit it, encouraging it causes little fear, so it has to be tolerated”. Is it relevant for the relation between foreign cooperation of Polish regions and the state’s foreign policy? In a nutshell: “for now, it is”. However, “constant rubbing wears away the stone” and external conditions (examples and financial incentives), as well as regional initiatives, transfer foreign cooperation from the realm of “event” into the realm of “professional activity”.

Keywords: regions, voivodships, regions and international cooperation, state foreign policy, internationalization of regions, international law of local self-government

Słowa kluczowe: regiony, województwa, regiony i współpraca międzynarodowa, polityka zagraniczna kraju, umiędzynarodowienie regionów, międzynarodowe prawo samorządu terytorialnego

SKUTECZNOŚĆ LEGISLACYJNA GABINETÓW MNIJSZOŚCIOWYCH (WYBRANE ASPEKTY)

We współczesnych reżimach demokratycznych rząd jest tym ciałem, które zajmuje główne miejsce w systemie organów władzy publicznej, jest naczelnym organem administracji i jednocześnie zasadniczym organem władzy wykonawczej. To rząd podejmuje wysiłki zamierzające do wypracowania głównych założeń polityki oraz zapewnia ich realizację przy pomocy wszystkich posiadanych instrumentów. Rząd, na którym spoczywa główna odpowiedzialność za realizację potrzeb społecznych, nakreśla perspektywy rozwoju kraju. W związku z tym legitymacja gabinetu uzyskana od suwerena poprzez stworzenie odpowiedniej większości parlamentarnej jest kluczowa w zakresie planowania polityki państwa. To w parlamentarnej konstelacji partyjnej ukryta jest siła zaufania do działań rządu i jego pomysłów legislacyjnych mających na celu wdrażanie planowanych celów politycznych. Przedmiotem rozważań w niniejszym artykule jest przeanalizowanie wybranych aspektów w zakresie skuteczności legislacyjnej gabinetów mniejszościowych¹.

Autor stawia hipotezę, że funkcjonowanie rządów bez wyraźnego większościowego zaplecza politycznego w parlamencie utrudnia lub wręcz całkowicie uniemożliwia uchwalanie ustaw o dużym wpływie społecznym. W związku z tym można zauważyć zależność skuteczności legislacji od posiadanego przez rząd zaplecza politycznego. Jeśli wzrasta siła zaplecza politycznego rządu, jego skuteczność legislacyjna rośnie, zaś w sytuacji utraty większości gabinetowej owa skuteczność również maleje. Stopień tej zależności nie jest jednakowy wszędzie i w dużym stopniu zależy od specyfiki systemu rządów.

1 Gabinety mniejszościowe są nietypową formą funkcjonowania egzekutywy w systemach parlamentarno-gabinetowych. Jako odstępstwo od normy nie są traktowane jako pożądana forma działania władzy wykonawczej. W konsekwencji badania nad tym zjawiskiem nie są zaawansowane i nadal pomimo pojawiania się różnych opracowań na gruncie krajowym i międzynarodowym można odnotować ich deficyt. Wśród opracowań poświęconych tej tematyce wymienić można m.in.: K. Strøm, *Minority Government and Majority Rule*, Cambridge 1990; P. Zakrzewski, *Rząd mniejszościowy – zagadnienia definicyjne i przegląd stanowisk teoretycznych*, (w:) J. Błuszkowski, J. Zaleśny (red.), *Wielowymiarowość systemów politycznych. Teoretyczne założenia i praktyczne uwarunkowania*, Warszawa 2009; R. Mróz, *Rząd mniejszościowy*, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 1; *Rządy mniejszościowe w wybranych państwach świata. Studium prawno-politologiczne*, R. Radek (red.), Katowice 2014; P. Zakrzewski, *Rządy mniejszościowe w III Rzeczypospolitej*, Warszawa 2015.

System rządów wpływa również na pozycję ustrojową rządu. Jego pozycja jest inna w systemie parlamentarnym, jeszcze inna w prezydenckim, a jeszcze inna w mieszanym, czy komitetowym. Warto podkreślić, że w systemach parlamentarno-gabinetowych rząd wyłaniany jest przez większość parlamentarną, która ma szansę się ukształtować dzięki temu, że uzyskuje poparcie wyborców dla prezentowanego programu wyborczego. W związku z tym podczas kampanii wyborczej podejmowane są wielotorowe działania, które w zamyśle strategów partyjnych mają doprowadzić do uzyskania tak dużego poparcia wyborców, aby możliwe było samodzielne formowanie rządu przez zwycięską partię polityczną. Takie warunki są najbardziej korzystne z punktu widzenia realizacji celów politycznych i głoszonego w trakcie kampanii programu wyborczego, gdyż samodzielne objęcie steru rządów pozwala swobodnie i bez konieczności budowania kompromisowych rozwiązań realizować te przyjęte założenia normatywno-polityczne. Przywódca polityczny stojący na czele większości parlamentarnej tworzy rząd i rozpoczyna realizację programu wyborczego poprzez stosowne tworzenie programu prac legislacyjnych. Aby ów program był efektywnie realizowany większość parlamentarna musi zapewnić warunki jego realizacji i dlatego utworzony rząd powinien kontrolować prace legislacyjne parlamentu. Taka właśnie jest logika systemu parlamentarno-gabinetowego, w którym kategoria skuteczności jest przede wszystkim oceniana przez wyborców². W klasycznych systemach parlamentarno-gabinetowych, np. w Wielkiej Brytanii, czy Kanadzie, to premier ostatecznie decyduje tak o tempie i kolejności podejmowanych inicjatyw ustawodawczych, jak i porządku prac parlamentarnych, wyznaczając cele strategiczne. Poza uwarunkowaniami typowo konstytucyjnymi w konstelacji parlament – rząd – głowa państwa istotną rolę odgrywają także czynniki behawioralne, tradycja ustrojowa, czy też stopień i trwałość ukształtowania się systemu partyjnego. Władza wykonawcza w formie rządu, będąc wyposażona w zaplecze urzędniczo-ekspertkie jest predestynowana do inicjowania procesu ustawodawczego. Niemniej jednak potrzeba jest również zbudowania równowagi pomiędzy demokratycznie wybranym parlamentem a skutecznie działającą egzekutywą, tak by żadna ze stron nie zdobyła nadmiernej władzy, a z drugiej by mogła jednak efektywnie ją sprawować i realizować cele polityczne zaakceptowane przez wyborców³.

Obecnie obowiązująca Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku w artyku-
le 10 wyraża ustrojową zasadę podziału i równowagi władzy ustawodawczej
(Sejm i Senat), wykonawczej (Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Mini-
strów) i sędowniczej (sądy i trybunały), choć co należy podkreślić ów podział nie ma
charakteru bardzo ścisłego i dokładnego oraz nie zawsze oznacza równorzędność.
Ustrojodawcy zależało bardziej na takiej interpretacji, aby nie pojawiło się w sys-
temie uzależnienie jednej z władz od drugiej, na przykład uzależnienie legislatywy

2 J. Jaskiernia, *Zasada demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym*, Warszawa 1999, s. 135.

3 M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012, s. 10.

od monopolu w zakresie inicjatywy ustawodawczej egzekutywy. W związku z tym zasada podziału władz nie ma jedynie charakteru organizacyjnego, lecz także oznacza, że każdej z władz powinny być przyporządkowane kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, oraz że każda z nich powinna zachować pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty. W literaturze przedmiotu dość powszechny jest pogląd, że podział władz ma charakter dwuwymiarowy – funkcjonalny i strukturalny⁴. Podział funkcjonalny oznacza, że działalność władzy państwowej sprowadza się do stanowienia i wykonywania prawa oraz do orzekania, zaś podział strukturalny sprowadza się do takiego uporządkowania organów władzy, aby mogły one pełnić różne funkcje. Natomiast równowaga podzielonych władz najczęściej jest interpretowana jako powściągnięcie jednej władzy przed drugą zgodnie z systemem „hamulców i równowagi”, co w szczególności obejmuje kontrolę rządu przez parlament w imieniu suwerena. Z drugiej strony współpraca pomiędzy władzami staje się obowiązkiem wynikającym z pragmatyki rządzenia w państwie demokratycznym⁵. Podzielnie władzy publicznej z jednoczesnym stworzeniem konieczności komunikacji implikuje wzajemną kontrolę i zdecydowanie utrudnia podejmowanie bardzo ekspansywnych działań godzących w podstawowe prawa obywatela w państwie⁶. Istotą zasady podziału władz kreującej odrębność każdej z nich jest stworzenie autonomii wewnętrznej, dotyczącej wewnętrznej organizacji w tworzeniu zaplecza eksperckiego, czy określaniu zasad funkcjonowania. Podział władzy w odniesieniu do relacji między egzekutywą a legislatywą odnosi się do koncepcji „istoty władzy”, jako przypisania naturalnych kompetencji każdej z władz. Dlatego dopuszczalne jest uzależnienie władzy wykonawczej od ustawodawczej, przy czym granice asymetryczności tych stosunków uwarunkowane są „istotą danej władzy”⁷.

Podczas prac nad Konstytucją RP z 1997 roku posiłkując się różnymi modelami, m.in. parlamentarno-gabinetowym, parlamentarno-prezydenckim i prezydenckim przy normowaniu pozycji ustrojowej Prezesa Rady Ministrów i relacji izby niższej z Radą Ministrów, wykorzystano niektóre wzorce systemu kanclerskiego. Wzmocnienie rządu traktowane jako wyraźna racjonalizacja jego relacji z parlamentem skutkowało wzmocnieniem pozycji premiera, choć ostatecznie nie doprowadziło do wytworzenia się systemu rządów premierowskich. Zasadniczym celem takich rozwiązań było zagwarantowanie stabilności rządów z jednoczesnym zapewnieniem sprawności działania parlamentu sprawującego przeciw kontrolę polityczną nad rządem. Niebagatelny wpływ na ostateczny kształt systemu rządów miała również praktyka okresu transformacji ustrojowej, w tym zwłaszcza doświadczenia sys-

4 R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 104 i n.

5 M. Mistygacz, *Rząd w procesie...*, *op. cit.*, s. 38.

6 Na ten temat zobacz szereg opracowań Ryszarda Małajnego, m.in. R. Małajny, *Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 1, s. 81 i n.; R. Małajny, *Trzy teorie podzielonej władzy*, Warszawa 2001, s. 204 i n.

7 M. Mistygacz, *Rząd w procesie...*, *op. cit.*, s. 40.

temu rządów prezydencko-parlamentarnych. Eklektyczny charakter tego systemu, polegający na integrowaniu rozwiązań systemów: parlamentarno-gabinetowego, parlamentarno-prezydenckiego i kanclerskiego miał w założeniach doprowadzić do zrjonalizowania systemu i uniknięcia typowych wad czystego systemu parlamentarnego⁸. W parlamentarnym systemie rządów, w którym mamy do czynienia z osłabioną pozycją egzekutywy (rządu i głowy państwa) oraz słabymi partiami politycznymi, najczęstszym efektem finalnym takiej sytuacji jest ostateczne osłabienie samego parlamentu wskutek permanentnych kryzysów politycznych. Aby zneutralizować te zagrożenia, pojawiły się koncepcje racjonalizujące system parlamentarny, które miały usprawnić system rządów poprzez wprowadzenie rozwiązań funkcjonalnych dla poprawnych relacji egzekutywa-legislatywa. Przesunięto w związku z tym akcent z demokratyczności jako takiej na rzecz stabilności systemu rządów, głównie poprzez zapobieganie supremacji jakiegokolwiek z władz. Zatem jak podkreśla Jarosław Szymanek celem racjonalizacji jest w istocie odbudowanie zachwianych proporcji pomiędzy poszczególnymi elementami systemu rządów, a następnie jurydykacja reguł funkcjonowania tego systemu⁹.

Racjonalizacja systemu rządów parlamentarnych dokonała się zasadniczo w czterech obszarach, dotyczących: ukonstytuowania ustrojowego statusu szefa rządu, egzekwowania politycznej odpowiedzialności gabinetu, określenia stosunków panujących wewnątrz dualnej egzekutywy oraz usprawnienia procesu ustawodawczego. Z uwagi na przedmiot rozważań w niniejszym opracowaniu interesujące wydają się dwie kwestie spośród wymienionych. Pierwszą stanowi aktywny udział rządu w procesie ustawodawczym, niekiedy przyjmujący postać dominacji egzekutywy nad legislatywą w zakresie wpływu na ostateczny kształt uchwalonego aktu prawnego. Natomiast drugą jest kontrola parlamentu nad działaniami legislacyjnymi rządu, realizowana za pomocą mechanizmów politycznej odpowiedzialności gabinetu przed parlamentem, a tak *de facto* przed istniejącą większością parlamentarną. Te podstawowe zasady ogólnych systemowych relacji pomiędzy legislatywą a egzekutywą w procesie legislacyjnym w poszczególnych ustrojach podlegają modyfikacjom zarówno z uwagi na praktykę polityczną (tak stało się w Wielkiej Brytanii), jak i na świadomy wybór określonego modelu stosunków parlamentu z rządem dokonanego przez ustrojodawcę (charakterystyczne dla V Republiki Francuskiej i Republiki Federalnej Niemiec)¹⁰.

W kontekście polskich obecnych rozwiązań ustrojowych oraz praktyki politycznej można stwierdzić, że polska ustawa zasadnicza w jej aktualnym kształcie tylko połowicznie wpisuje się w formułę zrjonalizowanego systemu rządów parlamentarnych. Poza wszelką wątpliwością odnosi się to do sfery mechanizmów egzekwo-

8 Nie wszyscy badacze zgadzają się z tą opinią i można także spotkać się z całkowicie odmiennym stanowiskiem.

9 J. Szymanek, Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 42.

10 S. Patyra, Wpływ Rady Ministrów na proces ustawodawczy w kontekście racjonalizacji systemu rządów, (w:) M. Paździor, B. Szmulik (red.), Wybrane aspekty parlamentaryzmu zrjonalizowanego, Lublin 2011, s. 119-120.

wania odpowiedzialności politycznej przed parlamentem oraz prawnoustrojowego statusu premiera jako rzeczywistego szefa rządu wyposażonego w realne instrumenty kierowania i koordynowania podległego mu zespołu ministrów. W odniesieniu do politycznej odpowiedzialności rządu najbardziej spektakularnym przejawem racjonalizacji jest redukcja procedur prowadzących do obalenia rządu przez Sejm i przyjęcie zasady konstruktywnego wotum nieufności jako jedynej skutecznej w tym zakresie formuły. Co więcej, formuła ta prowadzi nawet do utrzymywania się gabinetu nie mającego poparcia większości w parlamencie, przez co skuteczność procesu legislacyjnego staje pod dużym znakiem zapytania. Zdecydowanie słabiej natomiast przedstawia się regulacja konstytucyjna w dwóch pozostałych obszarach racjonalizacji systemu, tzn. w sferze kształtowania wzajemnych relacji w ramach dualnej egzekutywy oraz w płaszczyźnie normatywnego modelu procesu ustawodawczego i roli, jaką w tym procesie odgrywa rząd¹¹. Polski model relacji między egzekutywą a legislatywą w procesie ustawodawczym określany jako model mieszany nie jest, jak często się podkreśla, modelem spójnym ustrojowo. Jego cechą charakterystyczną jest wysoka pozycja parlamentu i w konsekwencji ustawy (rozwiązanie właściwe dla modelu amerykańskiego¹²), a także znacząca rola projektów rządowych (typowe rozwiązanie dla modelu westminsterskiego¹³). Polski model działalności rządu w sferze legislacyjnej charakterystyczny jest dla państw Europy kontynentalnej i wyróżnia się następującymi właściwościami:

- zasadnicza regulacja procesu legislacyjnego zawarta jest w Konstytucji i regulaminach izb parlamentu,
- istnienie materii właściwej tylko dla ustaw,
- prymat w stosunku do aktów wykonawczych wydawanych przez organy władzy wykonawczej,
- większość ustaw jest uchwalana z inicjatywy rządu,
- obowiązuje zasada kilku czytań projektu ustawy,
- zasadnicza część pracy nad projektami odbywa się na posiedzeniach parlamentarnych,
- istnienie dyscypliny partyjnej¹⁴.

11 *Ibidem*, s. 120-121, M. Mistygacz, Rola rządu w procesie ustawodawczym (w systemie parlamentarnym), (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka, Warszawa 2012, s. 284.

12 W modelu amerykańskim organ egzekutywy nie dysponuje formalnymi środkami oddziaływania na proces ustawodawczy, bowiem nie ma prawa inicjatywy ustawodawczej, czy wnoszenia poprawek, a jedynym środkiem wpływu jest teoretycznie zawieszające „weto” ustawodawcze, *de facto* stanowiące jedyny skuteczne narzędzie kontroli ustawodawstwa.

13 W modelu westminsterskim to rząd całkowicie kieruje procesem ustawodawczym, co wynika ze specyfiki układu władzy. To kierownictwo partii zwycięskiej umożliwia uchwalenie wszystkich zaproponowanych przez rząd rozwiązań, a blokowanie tych, które są autorstwa opozycji.

14 H. Rot, Wartości demokratyczne i racjonalistyczne studium ustanawiania aktów prawotwórczych, (w:) H. Rot (red.), Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje), Wrocław 1994, s. 128.

Pożądaną w systemie rządów parlamentarnych współdziałanie trzech najistotniejszych segmentów władzy politycznej parlamentu, rządu i prezydenta stanowi istotny element stabilizujący i wzmacniający skuteczność polityczną. Właśnie w normatywnym modelu postępowania ustawodawczego, jak w soczewce, skupia się cała demokratyczna aksjologia tego systemu, co odpowiednio dotyczy także zakresu partycypacji rządu w tym procesie. Pozycję ustrojową Rady Ministrów, jako głównego piastuna władzy wykonawczej, charakteryzują przyznane konstytucyjnie kompetencje, określone funkcje i wyznaczone na ich podstawie zadania. Rządowi została przyznana funkcja rządzenia, czyli prowadzenia wewnętrznej i zewnętrznej polityki państwa w sposób permanentny. To Rada Ministrów decyduje o stanowiskach w zasadniczych obszarach polityki krajowej i międzynarodowej ustalając ogólny, strategiczny kierunek polityki państwa, jak i plany taktyczne i operacyjne¹⁵. Stanowi to, że bezpośrednio odniesienie zarówno do zasady podziału, jak i równowagi władz, określa też funkcjonalne rozróżnienie pomiędzy rządem i prezydentem. Rada Ministrów jako organ pośrednio przedstawicielski, który najczęściej jest konstruowany w następstwie wyborów parlamentarnych w oparciu o regułę większości, prowadząc politykę państwa, urealnia decyzje suwerena, który nie tylko legitymizuje w głosowaniu określone formacje polityczne, ale także opowiada się za realizacją forsowanej przez nie wizji programowej. Rozliczenie tej wizji oraz ocena społecznych i politycznych skutków jej realizacji pozostaje w gestii Sejmu, przed którym rząd ponosi bezpośrednią odpowiedzialność polityczną, a także w gestii samych wyborców, którzy mogą rozliczyć Radę Ministrów cyklicznie podczas kolejnych elekcji¹⁶.

Udział rządu w postępowaniu ustawodawczym ma nie tylko wymiar praktyczny, przekładający się na ocenę skuteczności rządzenia, ale również jest doniosły z punktu widzenia zasady legalizmu oraz innych komponentów demokratycznego państwa prawnego. W państwie, które chce być traktowane nie tylko poważnie, ale również postrzegane jako hołdujące zasadzie państwa prawnego, program polityczny może być jedynie realizowany poprzez ustawy, zwłaszcza tam gdzie nie istnieje rządowe ustawodawstwo delegowane. Zgodnie bowiem z imperatywem współdziałania legislatury i egzekutywy w tym systemie, ustawa powinna być zatem wspólnym dziełem rządu i parlamentu, w ten oto sposób, że rząd przygotowuje projekty, natomiast parlament je uchwała, tym samym umożliwiając realizację kluczowej dla rządu funkcji rządzenia. Oprócz tego dodatkowym czynnikiem podnoszącym rangę roli legislacyjnej rządu jest aspekt prawodawczy na szczeblu Unii Europejskiej, co znajduje wyraz w konstrukcji unijnego procesu decyzyjnego. Najbardziej charakterystyczną cechą unijnego procesu legislacyjnego jest konwersja ustrojowych ról legislatury i egzekutywy względem klasycznego podziału władzy.

15 Zob. art. 146 ust. 1 i 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.). O zadaniach, kompetencjach i funkcjach Rady Ministrów szerzej w m.in.: M. Mistygacz, Rząd w procesie..., *op. cit.*, s. 52 i n.

16 S. Patyra, Wpływ Rady Ministrów na proces..., *op. cit.*, s. 121.

To egzekutywa właściwie tworzy prawo unijne z udziałem parlamentu, zaś parlamenty państw członkowskich ewentualnie je wykonują, gdy przybiera ona postać dyrektyw i kontrolując przedstawicieli rządu w unijnych strukturach decyzyjnych, jednocześnie kontrolują ów proces legislacyjny w interesie narodowego suwerena¹⁷.

Aktualnie obowiązujące polskie rozwiązania konstytucyjne dedykują Radzie Ministrów tylko kilka instrumentów normatywnych, dzięki którym jest ona w stanie wpływać na proces ustawodawczy. Do instrumentów tych należy w pierwszym rzędzie prawo inicjatywy ustawodawczej¹⁸, które powszechnie uznawane jest za nieredukowalną zasadę w systemie parlamentarno-gabinetowym, a dotychczasowe doświadczenia polskiego konstytucjonalizmu wskazują, że rząd zawsze był podmiotem wyposażonym w to prawo.

W Polsce inicjatywy ustawodawcze rządu są, co do zasady, równouprawnione z inicjatywami pozostałych podmiotów, choć pojawiały się w okresie uchwalania obecnie obowiązującej konstytucji propozycje nadania priorytetu projektom rządowym¹⁹. Dotychczasowe doświadczenia pokazują, że Rada Ministrów jest najaktywniejszym podmiotem z grona pięciu wyposażonych przez Konstytucję w to prawo. Wszystkie projekty ustaw wnoszone przez rząd obwarowane są szczególnymi wymogami formalnymi, wśród których wymienić można m.in.: obowiązek konsultacji, obowiązek sporządzenia skutków społeczno-ekonomicznych związanych z wejściem w życie aktu, sporządzenie projektu aktów wykonawczych²⁰. Projekty ustaw wnoszone przez pozostałe uprawnione podmioty, a dotyczące tego samego przedmiotu projektowanej regulacji traktowane są identycznie jak propozycje rządowe.

W przypadku rządu niezwykle istotna jest aktywność drugiego członu władzy wykonawczej, a mianowicie prezydenta. Uprawnienie osobiste głowy państwa w zakresie inicjatywy ustawodawczej może bowiem sprzyjać destabilizacji i rywalizacji w łonie dualnej egzekutywy, co niestety przekładać się może na jakość rządzenia. Abstrahując od intencji tak rządu, jak i samego prezydenta, może się okazać, że obie strony będą wzajemnie ze sobą konkurowały, a nawet celowo przeszkadzały w realizacji postawionych celów politycznych. Nabierać to może szczególnego znaczenia w dwóch sytuacjach. Pierwszą z nich jest sytuacja koabitacji, a drugą pojawienie się gabinetu mniejszościowego. W obu przypadkach, a zwłaszcza w drugim z wymienionych, rola prezydenta w systemie politycznym i jego oddziaływanie na proces legislacyjny może znacząco wzrosnąć. Po części wynikać to może z faktu, iż część elit politycznych w zdestabilizowanym parlamencie²¹ będzie dążyła do przypodobania

17 *Ibidem*, s. 122.

18 Zob. art. 118 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

19 O propozycji Stanisława Gebethnera odrzuconej przez Komisję Konstytucyjną zob. szerzej w pracy R. Chruściak, Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów, Warszawa 2002, s. 177.

20 Zob. szerzej M. Mistrygacz, Rząd w procesie..., *op. cit.*, s. 117-118.

21 Zdestabilizowany parlament rozumiany przeze mnie jest jako izba, w której rozpadła się koalicja rządowa lub partia, która posiadała większość utraciła ją z różnych względów. Postępowanie polityków w takim parlamencie bardzo często nacechowane jest poszukiwaniem nowego ośrodka politycznego, dzięki któremu będzie możliwe

się alternatywnemu ośrodkowi politycznemu, realizując swoje partykularne interesy. Do tej pory inicjatywy ustawodawcze głowy państwa nie stanowiły jakiegś istotnej konkurencji dla rządu, co w pewnym sensie realizowało pożądaną przez ustrojodawców postulat, aby prezydent powściągliwie korzystał z prawa inicjatywy ustawodawczej. Potwierdzają to statystyki, z których wynika, że na tle działalności Rady Ministrów aktywność głowy państwa była w zasadzie symboliczna. Zestawienie liczbowe znajduje się w tabeli 1.

Tabela 1. Liczba zgłoszonych projektów ustaw w poszczególnych kadencjach

Kadencje Sejmu	Liczba zgłoszonych projektów ustaw (inicjatywy ustawodawcze)		
	Rada Ministrów	Prezydent	% udział projektów rządowych wśród projektów egzekutywy
III (lata 1997-2001)	553	16	97,2
IV (lata 2001-2005)	808	21	97,5
V (lata 2005-2007)	377	23	94,3
VI (lata 2007-2011)	632	24	96,3
Średnia	593	21	96,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Mistygacz, *Rola rządu w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012, s. 285.

Żaden z aktów obowiązującego w Polsce prawa co do zasady nie różnicuje zakresu przedmiotowego inicjatywy ustawodawczej przynależącej uprawnionym podmiotom. Wyjątek od tej zasady stanowi przyznanie Radzie Ministrów w Konstytucji *expressis verbis* wyłącznego prawa do inicjowania procesu ustawodawczego w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o prowizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych (art. 221 Konstytucji RP). Wyróżnić można jeszcze dwie dodatkowe ścieżki prowadzące do wyłączności inicjatywy ustawodawczej dla rządu. Są nimi projekty ustaw w przedmiocie relacji państwo-kościół i związki wyznaniowe (tzw. ustawy wyznaniowe) oraz ustawy wyrażające zgodę na ratyfikację umów międzynarodowych²². Poza przyznanymi wyłącznymi kompetencjami zgłaszania projektów ustaw Rada Ministrów posiada również jedno ograniczenie w zakresie zgłaszania inicjatyw. Tym wyłączeniem jest niewyposażenie rządu w prawo wniesienia projektu ustawy o zmianie Konstytucji, choć należy podkreślić, że jest to realizacja tzw. funkcji ustrojowej, która posiada dość specyficzne cechy i jako taka rzadko przynależy do obszaru polityki rządowej.

ponowne uzyskanie mandatu parlamentarnego. Często ośrodek prezydencki może być traktowany jako alternatywa polityczna, tak w sposób bezpośredni, jak i pośredni jako inicjator nowego projektu politycznego.

22 M. Mistygacz, *Rola rządu w procesie...*, *op. cit.*, s. 285-286.

Rada Ministrów nie posiada także formalnych możliwości oddziaływania na porządek obrad Sejmu, nie może w związku z tym narzucić pierwszeństwa wskazanemu projektowi ustawy w debacie lub też wystąpić z wnioskiem o włączenie pewnej określonej sprawy do porządku obrad izby na zasadzie priorytetowej przy spełnieniu określonych warunków²³. Jedynym narzędziem staje się w tym momencie wpływanie pozainstytucjonalne o charakterze pośrednim sprowadzające się do tego, że po pierwsze Marszałek Sejmu – najczęściej rekrutowany spośród polityków sprawujących władzę – może modyfikować znacząco organizację prac legislacyjnych w izbie niższej, a po drugie posiadane zaplecze polityczne jest w stanie przeforsować decyzje rządowe albo zablokować inne niepożądane projekty. Takie uwarunkowania w kontekście posiadania lub też nie przez dany gabinet rządowy zaplecza większościowego w parlamencie są, jak widać, kluczowe z perspektywy skuteczności oddziaływania na proces legislacyjny. Problem ten uwypuklony jest również w sytuacji wnoszenia gotowego projektu ustawy przez Radę Ministrów, które obwarowane jest szczególnymi wymogami formalnymi, np. koniecznością przeprowadzenia konsultacji, a następnie ujęcia ich wyników w uzasadnieniu projektu wraz z informacją o przedstawionych wariantach i opiniach, co praktycznie bardzo często przedłuża fazę opracowania projektu w strukturach rządowych. W świetle art. 34 ust. 3 Regulaminu Sejmu²⁴ wnioski te nie dotyczą sejmowych inicjatorów postępowania ustawodawczego, w postaci grupy posłów, bądź komisji sejmowej, co wykonywanie inicjatywy polskiej czyni łatwiejszym niż rządowej, inspirując tym samym strategię „posługiwanie się” posłami wspierającymi rząd, gdy chodzi o sygnowanie konkretnych projektów przygotowywanych przez rządowe służby legislacyjne. Zjawisko zastępowania Rady Ministrów inicjatywą poselską po to tylko, aby uniknąć konieczności wstępnego konsultowania projektu, jest zjawiskiem negatywnie świadczącym o poziomie racjonalności procedury ustawodawczej, a także zamazującym faktyczny obraz procesu legislacyjnego, który dla opinii publicznej staje się nieczytelny, gdyż w wymiarze polityczno-programowym nie wyjaśnia tak naprawdę rzeczywistych działań rządu i popierających go w Sejmie polityków²⁵.

Analizując konkurencyjność projektów rządowych z projektami pochodzącymi od innych podmiotów parlamentarnych można zauważyć rosnącą w Polsce aktywność inicjatywną parlamentarzystów, co niestety przy założeniu przyznania Radzie Ministrów priorytetowej roli w zakresie funkcji rządzenia zaburza mechanizm systemowy, gdyż spora część propozycji poselskich *de facto* odnosi się do spraw bezpośrednio związanych z bieżącym kształtowaniem polityki wewnętrznej i zewnętrznej państwa. Tymczasem proporcje powinny być tu odwrócone i projekty parlamentarne winny jedynie uzupełniać inicjatywną działalność rządu, najczęściej będąc emanacją

23 Rada Ministrów w Polsce może co prawda wnioskować o nadanie trybu pilności pewnym projektom, ale jest w tym względzie nieograniczona przedmiotowo.

24 Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm> (data dostępu: 10.05.2015 r.).

25 S. Patyra, Wpływ Rady Ministrów na proces..., *op. cit.*, s. 123.

projektów opozycji parlamentarnej, która w demokracji również ma do odegrania istotną rolę, z jednej strony recenzenta poczynań rządu, a z drugiej pomysłodawcy alternatywnych rozwiązań w zakresie rządzenia.

W trakcie prac nad złożonym już projektem²⁶ Rada Ministrów ma możliwość oddziaływania na proces legislacyjny poprzez mechanizm wnoszenia poprawek do projektu ustawy w toku rozpatrywania go przez Sejm (art. 119 ust. 2 Konstytucji RP). Nie jest to jednak nic szczególnego, gdyż podobne uprawnienia posiadają inne podmioty zaangażowane w proces ustawodawczy i to zarówno jeśli chodzi o moment wniesienia, jak i zakres treściowy zmian. O wiele istotniejsze z punktu widzenia skuteczności promowania własnych projektów przez Radę Ministrów jest ingerowanie posłów w treść uchwalanej ustawy w poszczególnych fazach postępowania, a zwłaszcza w trakcie pierwszego i drugiego czytania sejmowego²⁷. W tej sytuacji zgłaszane poprawki posłów do projektów rządowych mogą stać się z jednej strony prawnym instrumentem dialogu między opozycją a rządem lub też narzędziem parlamentarnej obstrukcji, a z drugiej skutecznym środkiem wspierania programu legislacyjnego przez tych parlamentarzystów, którzy stanowią zaplecze polityczne Rady Ministrów.

Kolejnym uprawnieniem oddziaływania rządu na proces ustawodawczy, swego rodzaju „zaworem bezpieczeństwa”, jest prawo wycofania projektu ustawy do czasu zakończenia drugiego czytania (art. 119 ust. 4 Konstytucji RP). To negatywne narzędzie, znajdujące się w dyspozycji wnioskodawcy, ma na celu zapewnienie możliwości wycofania projektu, który w wyniku dotychczasowego procedowania uległ tak daleko idącym przekształceniom, iż stał się dla jego inicjatora całkowicie lub częściowo nie do zaakceptowania. Wycofanie projektu przez Radę Ministrów może być spowodowane krytycznym stanowiskiem posłów wobec przedmiotowej zawartości projektu lub też diametralną zmianą stanowiska wnioskodawcy do złożonego przez niego projektu. Prawo wycofania przez wnioskodawcę projektu ustawy ma zastosowanie do Rady Ministrów zwłaszcza wówczas, kiedy zmienia się konfiguracja większości parlamentarnej legitymizującej rząd, co jednak nie chroni go w jakiś szczególny sposób²⁸.

W literaturze przedmiotu powszechny jest również pogląd, że w sejmowym postępowaniu ustawodawczym pozycję przetargową rządu można wzmocnić poprzez formułę, według której akceptacja rządowego projektu ustawy oznacza jednocześnie postawienie kwestii zaufania dla gabinetu. Taki nacisk wywierany na legislatywę przez egzekutywę mógłby być korzystny, zwłaszcza jeśli uwzględni się dość skomplikowaną sytuację gabinetów mniejszościowych. Dotychczasowa praktyka m.in. rządów Jerzego Buzka, Leszka Millera, Marka Belki, czy Jarosława Kaczyńskiego pokazuje, z jednej, strony ogromne trudności w uchwalaniu koniecznych ustaw o du-

26 Nie ma tu znaczenia kto jest inicjatorem tego projektu.

27 Zob. szerzej na ten temat S. Patyra, Wpływ Rady Ministrów na proces..., *op. cit.*, s. 126-127.

28 M. Mistygacz, Rola rządu w procesie..., *op. cit.*, s. 287-288.

żym rezonansie społecznym, a z drugiej problem przy próbie konstruowania alternatywnego gabinetu w miejsce słabego i nieskutecznego rządu²⁹.

Analizując pozycję rządu i jego skuteczność legislacyjną nie można zapominać o relacjach z prezydentem wyposażonym w dość samodzielne i nieskrępowane prawo do odmowy podpisania ustawy. Wydaje się, że ta możliwość stosowania tzw. weta ustawodawczego w formule prezydenckiej prerogatywy jest traktowana jako główny instrument arbitrażu politycznego głowy państwa daleko wykraczający poza ramy klasycznego modelu parlamentarno-gabinetowego³⁰. Krytyczna ocena dzisiejszego kształtu prezydenckiego weta ustawodawczego, jako głównie instrumentu korygowania polityki prowadzonej przez rząd, powoduje pojawianie się propozycji mających na celu modyfikację rozwiązań normatywnych w tym kierunku, aby stało się ono środkiem służącym zapewnieniu równowagi między legislacją a egzekutywą³¹.

Kluczowym wyznacznikiem faktycznej pozycji Rady Ministrów jako podmiotu uczestniczącego w legislacji jest ilościowy udział rządowych projektów ustaw na tle projektów ustaw w ogóle. W tabeli 2. przedstawiono zestawienie statystyczne tych projektów w świetle obowiązujących po 1997 roku rozwiązań konstytucyjnych. Dla całego okresu III RP widoczny jest wzrost i znaczenie projektów rządowych.

Tabela 2. Rządowe projekty ustaw na tle projektów innych podmiotów

Kadencje Sejmu	Liczba zgłoszonych projektów ustaw (inicjatywy ustawodawcze)						
	Rada Ministrów	Posłowie	Komisje sejmowe	Senat	Prezydent	Obywatele	Razem
III (lata 1997-2001)	553 (48%)	469 (41%)	82 (7%)	27 (2%)	16 (1%)	5 (1%)	1152
IV (lata 2001-2005)	808 (64%)	358 (28%)	40 (3%)	25 (2%)	21 (2%)	13 (1%)	1265
V (lata 2005-2007)	377 (53%)	273 (39%)	11 (2%)	16 (2%)	23(3%)	8 (1%)	708
VI (lata 2007-2011)	674 (45%)	493 (33%)	183 (12%)	114 (7%)	28 (2%)	19 (1%)	1511
VII (lata 2011-2015)	404 (35%)	566 (50%)	34 (3%)	94 (8%)	21 (2%)	24 (2%)	1143
Średnia	2816 (49%)	2159 (37%)	350 (6%)	276 (5%)	109 (2%)	69 (1%)	5779 (100%)

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Mistygacz, Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce, Warszawa 2012, s. 197-208; A. Dudzińska, System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego, Warszawa 2015, s. 71.

29 M. Mistygacz, Rząd w procesie..., *op. cit.*, s. 360, S. Patyra, Wpływ Rady Ministrów na proces..., *op. cit.*, s. 134-135.

30 R. Mojak, Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych, Lublin 1995, s. 217.

31 Koncepcja prezydenta jako „rzecznika egzekutywy” czyni zasadnym występujący w literaturze przedmiotu postulat powiązania kompetencji prezydenta – na wzór francuski – z kontrasygnatą premiera lub też zgodnie z modelem niemieckim objęcie kontrasygnatą premiera aktu promulgacji ustawy. Zob. szerzej S. Patyra, Wpływ Rady Ministrów na proces..., *op. cit.*, s. 136-138.

Zestawienie z kolei tabeli 3. i tabeli 4. pozwala zauważyć zależność pomiędzy skutecznością legislacyjną³² projektów rządowych w ogóle a skutecznością projektów rządowych zgłaszanych w sytuacji braku większości parlamentarnej (tzw. rządów mniejszościowych).

Tabela 3. Gabinetów mniejszościowe w Polsce w latach 1991-2015

Premier	Zaplecze partyjne w parlamencie	Okres funkcjonowania	Trwałość w miesiącach	Status	Podział Lewica-Prawica
Jan Olszewski (PC)	PC, ZChN, PL, NSZZ „S”	05.12.1991 – 05.06.1992	6	koalicja mniejszościowa	Prawicowy
Hanna Suchocka (UD)	UD, ZChN, KLD, PL, PChD, SLCh, PPG	05.06.1992 – 25.05.1993	10,5	koalicja mniejszościowa	Prawicowy
Jerzy Buzek (AWS)	AWS	07.06.2000 – 19.10.2001	16,5	jednopartyjny mniejszościowy	Prawicowy
Leszek Miller (SLD)	SLD	04.03.2003 – 04.05.2004	14	jednopartyjny mniejszościowy	Lewicowy
Marek Belka (bezp.)	SLD	05.05.2004 – 31.10.2005	18	jednopartyjny mniejszościowy	Lewicowy
Kazimierz Marcinkiewicz (PiS)	PiS	31.10.2005 – 26.04.2006	5,5	jednopartyjny mniejszościowy	Prawicowy
Jarosław Kaczyński (PiS)	PiS, LPR	21.09.2006 – 15.10.2006	1	koalicja mniejszościowa	Prawicowy
Jarosław Kaczyński (PiS)	PiS	11.08.2007 – 16.11.2007	4,5	jednopartyjny mniejszościowy	Prawicowy

Źródło: opracowanie własne na podstawie A. Antoszewski, *System polityczny RP, Warszawa 2012, s. 205*; *Rządy koalicyjne w III RP, M. Chmaj (red.), Olsztyn 2006, passim*; M. Migalski, W. Wojtasik, M. Mazur, *Polski system partyjny, Warszawa 2006, passim*.

Tabela 4. Skuteczność legislacyjna rządu w świetle skuteczności innych podmiotów

Kadencje Sejmu	Skuteczność legislacyjna w %						
	Rada Ministrów	Posłowie	Komisje sejmowe	Senat	Prezydent	Obywatele	Średnia
III (lata 1997-2001)	81	41	78	41	31	40	52
IV (lata 2001-2005)	91	51	82	64	71	38	66,17
V (lata 2005-2007)	77	44	27	19	74	12	42,17
VI (lata 2007-2011)	96	41	69	78	54	11	58,17

32 Przyjmuje się, że skuteczność legislacyjna może być rozpatrywana jako relacja pomiędzy uchwalonymi z inicjatywy rządu ustawami a przedłożonymi przez wnioskodawcę (rząd) projektami.

Skuteczność legislacyjna gabinetów mniejszościowych (wybrane aspekty)

VII (2011-2015)	89	31	65	61	48	8	50,33
Średnia	86,8	41,6	64,2	52,6	55,6	21,8	-

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Mistygacz, Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce, Warszawa 2012, s. 292-294; A. Dudzińska, System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego, Warszawa 2015, s. 71.

W świetle tych danych widać korelację polegającą na tym, że w kadencjach parlamentu III, IV i V, w których funkcjonowały rządy mniejszościowe, skuteczność legislacji rządu była mniejsza niż w kadencji VI, w której funkcjonował koalicyjny rząd większościowy. Co prawda, w kadencji IV odsetek powodzenia w uchwaleniu projektów rządowych był na przyzwoitym wysokim poziomie, pomimo istnienia rządu bez poparcia większości, jednakże ten stan był uwarunkowany specyficzną sytuacją polityczną, wynikającą z procesu akcesji Polski do Unii Europejskiej. W tym okresie intensyfikowano prace legislacyjne mające na celu dostosowanie prawa polskiego do unijnego i prym w zakresie tworzenia propozycji i modyfikacji rozwiązań normatywnych wiódł rząd jako najlepiej poinformowany i przygotowany merytorycznie uczestnik procesu.

Zauważyć również należy, że rządy mniejszościowe nie były w stanie przeformować żadnych istotnych projektów ustaw i potwierdziła się teza o administracyjnym charakterze tego typu gabinetów bez strategicznej wizji rządzenia. W okresach, kiedy funkcjonował rząd mniejszościowy, nie można odnotować żadnych ważnych ustaw, czy projektów, które w zasadniczy sposób przemodelowałyby dotychczasowe rozwiązania, a liczba uchwalanych z inicjatywy gabinetów projektów malała szczególnie w tym czasie, obniżając tym samym średnią wyliczaną dla całej kadencji parlamentu. Po części przyczyną tego stanu rzeczy jest również niepodejmowanie przez rząd mniejszościowy tego typu inicjatyw, które często w założeniach są kontrowersyjne i dla ich powodzenia wymagane jest poparcie większości w izbie niższej. Nie ma tu znaczenia rozwiązanie normatywne, które jest takie samo jak w przypadku rządu dysponującego zapleczem większościowym czy tylko mniejszościowym.

Ilustracją tego typu zjawisk są porażki legislacyjne na przykład rządu Marka Belki. W niektórych przypadkach, zwykle związanych z wprowadzeniem rozwiązań społecznie kosztownych, brak skuteczności rządowych inicjatyw był następstwem ograniczonego zdyscyplinowania posłów z klubów parlamentarnych formalnie ten gabinet popierających. Na przykład w czasie głosowań w Sejmie w dniu 19 listopada 2004 roku sprawozdanie komisji, w którym wnioskowano o odrzucenie rządowego projektu zmian dotyczących emerytur i rent zostało przyjęte przy 419 głosujących, 209 głosami za przy 207 przeciw, co było możliwe m.in. dlatego, że aż 12 posłów z SLD nie głosowało, a 1 się wstrzymał. Wśród innych prestiżowych głosowań, w których rząd poniósł klęskę wymienić można głosownia m.in.: nad wnioskiem o odrzucenie informacji rządu o realizacji umowy offsetowej między Skarbem Pań-

stwa a firmą Lockheed Martin z USA; nad Narodowym Planem Rozwoju na lata 2007-2013; nad założeniami i realizacją procesu konsolidacji przemysłu naftowego w Polsce; nad ustawą o podatku ekologicznym³³. Podobne tendencje obserwowano w czasie rządów mniejszościowych Jerzego Buzka, Leszka Millera, czy Kazimierza Marcinkiewicza, choć w poszczególnych przypadkach inne było zarządzanie zapleczem politycznym i inna czasami jego konsolidacja.

Podsumowując można na podstawie polskich doświadczeń potwierdzić założoną we wstępie hipotezę o tym, że funkcjonowanie gabinetów mniejszościowych nie sprzyja skuteczności legislacyjnej rządów bez stabilnego oparcia w parlamencie. Wpływ na to ma nie tylko brak większości do przegłosowywania ustaw, ale także inne czynniki wewnętrzne, które ostatecznie mogą doprowadzić tak do upadku rządu, jak i w ogóle skrócenia kadencji, co powoduje zastosowanie zasady dyskontynuacji prac parlamentarnych. Odrębną kwestią wymagającą dalszych badań jest faktyczne ustalenie autorstwa projektów, co w sytuacji skomplikowanej materii ustawodawczej oraz w kontekście działań politycznych nie jest przedsięwzięciem łatwym i ostatecznie możliwym do rozgraniczenia.

BIBLIOGRAFIA

- Chruściak Ryszard. 2002. Sejm i Senat w Konstytucji RP z 1997 r. Powstawanie przepisów. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Dudzińska Agnieszka. 2015. System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR.
- Jaskiernia Jerzy. 1999. Zasada demokratycznego państwa prawnego w sejmowym postępowaniu ustawodawczym. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz 483 ze zm.).
- Małajny Ryszard. 2009. „Idea rozdziału władzy państwowej i jej interpretacje”. *Przegląd Sejmowy*. (1): 81-106.
- Małajny Ryszard. 2001. *Trzy teorie podzielonej władzy*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Mistyga Michał. 2012. Rola rządu w procesie ustawodawczym (w systemie parlamentarnym). W *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*, 282-295. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Mistyga Michał. 2012. *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Mojak Ryszard. 1995. *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Mojak Ryszard. 2007. *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

33 G. Rydlewski, *Rząd Marka Belki (2 V 2004 – 31 X 2005)*, (w:) M. Chmaj (red.), *Rządy koalicyjne w III RP*, Olsztyn 2006, s. 270-271.

- Mróz Remigiusz. 2013. „Rząd mniejszościowy”. *Przegląd Sejmowy*. (1): 35-46.
- Patyra Sławomir. 2011. Wpływ Rady Ministrów na proces ustawodawczy w kontekście racjonalizacji systemu rządów. W *Wybrane aspekty parlamentaryzmu zrjonalizowanego*, 117-139. Lublin: Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie.
- Rot Henryk. 1994. Wartości demokratyczne i racjonalistyczne studium ustanawiania aktów prawotwórczych. W *Demokratyczne państwo prawne (aksjologia, struktura, funkcje)*, 128-142. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Rydlewski Grzegorz. 2006. Rząd Marka Belki (2 V 2004 – 31 X 2005). W *Rządy koalicyjne w III RP*, 257-275. Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego.
- Rządy mniejszościowe w wybranych państwach świata. Studium prawnopolitologiczne. 2014. (red.) Robert Radek. Katowice: Instytut Nauk Politycznych i Dziennikarstwa.
- Strøm Kaare. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: University Press.
- Szymanek Jarosław. 2007. „Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów”. *Przegląd Sejmowy* (1): 35-64.
- Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej <http://www.sejm.gov.pl/prawo/regulamin/kon7.htm>
- Zakrzewski Piotr. 2009. Rząd mniejszościowy – zagadnienia definicyjne i przegląd stanowisk teoretycznych, 92-102. W *Wielowymiarowość systemów politycznych. Teoretyczne założenia i praktyczne uwarunkowania*. Warszawa Dom Wydawniczy Elipsa.
- Zakrzewski Piotr. 2015. *Rządy mniejszościowe w III Rzeczypospolitej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

**EFFECTIVENESS OF MINORITY GOVERNMENT LEGISLATION
(SELECTED ASPECTS)**

Contemporary states are facing major dilemmas of governance. One of them is the effectiveness of governance, which can be judged by the effectiveness of the legislation. Today, governments are making efforts to develop major policy guidelines and ensuring their implementation using all available instruments. The main aim of this article is to analyze certain aspects of the government's involvement in the legislative process and the effectiveness of minority government legislation. The author analyzes the impact of governmental regime on the position of the cabinet in Poland, explains the mechanisms of normative and political influence on the formation of the law and hypothesizes that the functioning of government without a clear majority in parliament makes it difficult, or even impossible to adopt laws bearing great social and political impact on the state. It is noticed that the governmental political base is really crucial when we think about the effectiveness of legislation at all. The assumptions are indirectly confirmed by data on the effectiveness of the legislation of governments in selected years.

Keywords: minority government, legislation, majority

Słowa kluczowe: rząd mniejszościowy, legislacja, większość

OD SUWERENNOŚCI DO WŁADZY POLITYCZNEJ

1. Suwerenność jako zjawisko polityczne

Suwerenność, jak państwo, jest zjawiskiem politycznym *par excellence*, nawet jeśli nie mówi się o „suwerenności politycznej”. Nie istnieje inna suwerenność, na przykład ekonomiczna czy kulturowa z racji szczególnego statusu podmiotu zdolnego zdobyć i utrzymać suwerenność. Nawet jeśli czasem błędnie wspomina się o takich formach suwerenności¹.

Suwerenność zawsze jest atrybutem państwa, czyli efektem mobilizacji politycznej zjednoczenia ludzi. Jednak nie każdej mobilizacji, tylko takiej, która prowadzi do opanowania części wielkiej przestrzeni i przekształcenia jej w terytorium. Jest to mobilizacja zupełnie inna niż mobilizacja zarówno wyborcza, jak i ukierunkowana na incydentalną walkę fizyczną, zemstę czy wykazanie własnej umiejętności uczestnictwa w rywalizacji sportowej.

Innymi słowy suwerenność to, jak wcześniej pokazałem w innej publikacji, wyłącznie atrybut podmiotu zdolnego w warunkach anarchii stworzyć i utrzymać monarchię stanowiącą część składową poliarchii², rozumianej jako system regulacji stosunków i utrzymania hierarchii zjednoczeń ludzi zdolnych działać z powołania i posługiwać się każdym środkiem w celu nie tylko przetrwania, ale także ustanowienie porządku zgodnego z jego wyznawaną wizją – jak się wierzy – ładu oczekiwanego przez boga, przynależnego rasie, klasie lub na przykład narodowi.

Nie istnieje suweren taki, jakim prezentowała go myśl polityczna epoki dynastycznej³. Każda z suwerennych potęg politycznych podlega uwarunkowaniom śro-

1 D. Elkins, *Beyond Sovereignty. Territory and Political Economy in the Twenty-first Century*, Toronto 1995; A. Bógdał-Brzezińska, *Międzynarodowe struktury wiedzy i innowacji – mechanizmy zmiany, aktualne trendy i uczestnicy*, (w:) E. Haliżak (red.), *Geoekonomia*, Warszawa 2012, s. 163-184.

2 R. Skarżyński, *Anarchia i policentryzm. Elementy teorii stosunków międzynarodowych*, Białystok 2006, s. 259-368.

3 J. Bodin, *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*, Warszawa 1958, s. 88 i 91; E. de Vattel, *Prawo narodów, czyli zasady prawa naturalnego zastosowane do postępowania w sprawach narodów i monarchów*, Warszawa 1958, t. II, s. 64-70.

dowiskowym, a o jej losie ostatecznie rozstrzyga instytucja układu sił. Dostępna nam wiedza historyczna⁴ dowodzi, że nikt nie ujdzie jej wyrokowi, nawet jeśli doszedł do pozycji pozwalającej określać się jako imperium.

2. Rozumienie pojęcia suwerenność

Pojęcie suwerenność, rozumiane zgodnie ze stanem współczesnej wiedzy z zakresu nauk społecznych, zakłada obecność potęgi, czyli zespołu sił w działaniu, generowanych przez specyficzny podmiot złożony z ludzi zdolnych kreować lub przekształcać dostępną im rzeczywistość. Z istnieniem potęgi zawsze łączy się chęć rozwoju, ekspansji i panowania, a tym samym gotowości do rywalizacji, nawet walki, którą prowadzi się w starciu z inną potęgą lub kilkoma.

Dlatego obecność potęgi dysponującej atrybutem suwerenności możliwa jest tylko w wyniku występowania innych tego typu podmiotów, wchodzących we wzajemne interakcje i wspólnie tworzących układ sił. Faktycznie zaś instytucję układu sił, czyli mechanizm regulujący ich wzajemne relacje, przede wszystkim zaś status każdej z nich, gdy najczęściej planują one uzyskanie przewagi, hegemonię lub nawet dominację.

Terytorialne potęgi polityczne powstają i upadają, a instytucja układu sił określająca ich położenie funkcjonuje nieprzerwanie i przesądza o tym, która z nich przetrwa, która zaś stanie się łupem rywali⁵. W obrębie tych terytorialnych potęg politycznych kształtuje się władza polityczna, zwykle nazywana władzą państwową, na różne sposoby, zależnie od wykształconych w czasie mechanizmów rekrutacji elity w sieciach stosunków społecznych.

W praktyce, w świecie przyrody i stosunków społecznych, gdzie występuje wiele zależnych od siebie zjawisk, w tym ośrodków generujących energię, działają złożone zespoły sił, a ich występowanie pociąga za sobą nierzadko szerokie zmiany. Trudno przyjąć, że nikt owych sił ostatecznie nie kontroluje z zewnątrz, a człowiek jest wystawiony na konieczność walki w warunkach działania wielkich żywiołów, w niej, pozbawiony opieki boskiej, zdany jest na siły swoje i sojuszników. Musi działać nie w warunkach równowagi sił, ale zmiennych układów sił. Do takich wniosków prowadzi elementarna analiza historii ludzkich społeczeństw⁶, trudna jednak do przyjęcia przez marzycieli poszukujących stabilności i bezpieczeństwa. Tym bar-

4 Tak znakomicie zebrana między innymi w książkach S. Eisenstadt, *The Political System of Empires*. New York 1963; B. de Jouvenel, *On Power. Its Nature and the History of Its Growth*, Boston 1962; I. Wallerstein, *Geopolitics and Geoculture. Essays on the Changing World System*, Cambridge 1992; F. Braudel, *Morze Śródziemne i świat śródziemnomorski w epoce Filipa II*. T. I-II, Warszawa 2004.

5 Jak pokazał to ponownie na bogatym materiale historycznym L. Benton, *A Search for Sovereignty. Law and Geography in European Empires 1400-1900*, Cambridge 2009, s. 40-161.

6 Do której materiałów dostarczają niezliczone badania reprezentantów różnych nauk społecznych. Np. M. Bloch, *Spółczesność feudalna*, Warszawa 1981; P. Kennedy, *Mocarstwa świata. Narodziny – rozkwit – upadek. Przemiany gospodarcze i konflikty zbrojne w latach 1500-2000*, Warszawa 1994.

dziej, kiedy oni działają w imieniu władzy politycznej, przekonani o jedności świata społecznego.

Poza siłami natury nie istnieje potęga w przestrzeni dostępnej naszemu gatunkowi, która nie miałaby charakteru społecznego, a więc nie byłaby efektem grupowania się ludzkich zbiorowości. Oznacza to, że funkcjonowanie społeczeństw skupiających osobniki naszego rodzaju należy wyjaśniać w kontekście rzeczywistych sił, mających określone, dające się zlokalizować pochodzenie i działających zgodnie z mechanizmami przesądzającymi o ich poczynaniach. Abstrakcyjne pojęcia czy koncepcje, nie znajdujące odniesienia przyrodniczego i społecznego, nie mogą być stosowane, ponieważ nic nie mówią o rzeczywistości. One są wyłącznie doktrynami, a nie teoriami.

Potęgi mają charakter społeczny, gdyż wyłaniają się w wyniku skupiania i integrowania zbiorowości ludzkich, a one wymagają zaopatrzenia w odpowiednie zasoby, aby mogły funkcjonować, reprodukować się i działać w wielkiej przestrzeni. Wszystko to dzieje się zawsze w warunkach konkretnej niszy ekologicznej, czyli wydzielonego środowiska przyrodniczego. Z niego życie zorganizowane społecznie czerpie niezbędne mu zasoby i przetwarza je na energię.

Wszystkie potęgi, także suwerenne, aspirujące do władania wielką przestrzenią, tylko w ten sposób generują specyficzne dla siebie siły i przejawiają konkretne zdolności przekształcania świata. Z jednym wyjątkiem: doktryny, która mobilizuje umysły członków zbiorowości do wspólnego działania w poczuciu prawowitego pochodzenia, związanych z nim uprawnień, a także energii moralnej. Ona pozwala aspirować do wszystkiego, co zewnętrzne, obracać to we własny środek, a nawet niszczyć w aktach ideologicznego upojenia.

Jedną z takich doktryn jest tradycyjna doktryna suwerenności, która za pomocą apriorycznych twierdzeń tworzy w ludzkiej świadomości poczucie wielkości, stabilności, a nawet prawo panowania nad światem, czy to z ramienia boga, rasy, klasy, czy narodu. Taka wykładnia „prawdy” nie mówi nam jednak niczego istotnego o rzeczywistym funkcjonowaniu suwerennej potęgi, nie działającej w imieniu ośrodka wyższego, ale na własne ryzyko w sieciach stosunków społecznych, towarzyszących im układach sił i niszy przyrodniczej.

Doktryna jest jednak ważna dla funkcjonowania potęgi, zwłaszcza fundamentalna dla potęgi mającej ambicje operowania w wielkiej przestrzeni. Aktywność potęgi wymaga zjednoczenia ludzi w całość społeczną dysponującą siłą moralną, która może się wykazać nieprzypadkowym pochodzeniem i uprawnieniami do działania. Także działania polegającego na korzystaniu z ofiary własnych członków, jak i specyficznego traktowania wrogów, których się eksploatuje, a nawet zabija nie w aktach zbrodni, tylko uzasadnionego, koniecznego postępowania. Prawo do tego daje doktryna, ponieważ ona czyni podmiot polityczny nieprzypadkowym, dowodząc jego praw, pochodzących od boga, rasy, klasy czy narodu. Tylko w ten sposób istnieje

podmiot przygotowany do posługiwania się wszystkimi środkami, także ludźmi gotowymi ofiarować mu swoje życie.

Doktryna suwerenności powinna być badana nie jako teoria naukowa, ale jako jeden ze środków potęgi, która walczy o porządek dostępnego jej świata.

3. Suwerenność, terytorium i władza polityczna

Zjednoczenie ludzi uzyskuje i zachowuje suwerenność generując wymaganą potęgę w układach sił rozstrzygających o zależnościach kształtujących się w wielkiej przestrzeni, gdzie zostaje określone władanie konkretnymi terytoriami i wyznacza się pomiędzy nimi granice.

Suwerenność jest zawsze związana z terytorium. Jest ona atrybutem potęgi politycznej, ponieważ wyłania się w układach sił grupujących podmioty z powołania walczące o porządek świata każdym środkiem i w nich jest realizowana. Jednak nie każdej potęgi politycznej, ale wyłącznie dysponującej terytorium, na którym panuje.

Suwerenność nie jest atrybutem rodu dynastycznego czy partii politycznej. Ona jest atrybutem państwa, którym włada na przykład dynastia lub partia. Chociaż jest możliwa tylko w efekcie użycia środków materialnych, jej fundamentem jest wizja, stanowiąca wytwór ludzkiego umysłu i pozwalająca odróżnić to, co uzasadnione od tego, co przypadkowe, to, co prawomocne od tego, co nielegalne.

Ośrodek postrzegany jako suwerenny, niezależnie czy będzie to dynastia przewodzący wielkiemu rodowi, grupującemu na określonym terytorium wokół siebie zbiorowości ludzkie, czy rząd nowoczesnego, demokratycznego państwa, jednoznacznie określonego granicami, musi dysponować wizją uzasadniającą jego pozycję i przypisane jej uprawnienia. One nie mogą być pojmowane jako przypadkowe, lecz muszą być odbierane przez ludzi jako konieczne, nieuchronne, niepodważalne, ostateczne i wieczne.

Układ sił powstaje w wyniku zderzenia sił generowanych przez tworzące go podmioty społeczne, podmioty z nimi związane, a także siły przyrody, które pochodzą spoza niego, lecz oddziałują na uczestników.

Suwerenność jest skutkiem wyłonienia potęg posiadających zdolności do przekształcania rzeczywistości w układach sił poliarchii, czyli w systemie, który tworzą owe potęgi w środowisku. W tym środowisku realizują one własne ambicje i ono nie jest wobec nich neutralne, ale oddziałuje na podmioty polityczne, zwiększa lub obniża szanse przetrwania i realizacji ich zamierzeń, już tylko dlatego, że rozmaite zjednoczenia ludzi obdarza zróżnicowanym dostępem do zasobów nadających się do przetwarzania na energię.

Układ sił suwerennych potęg wielkiej przestrzeni kształtuje się i funkcjonuje w środowisku, lecz ostatecznie „spoczywa” na jego uczestnikach. Sam nie tylko nie jest porządkiem, ale nawet nie potrzebuje uzasadnienia czy jakiegokolwiek podbu-

dowy normatywnej. Do jego powstania konieczne są wyłącznie istniejące na własne ryzyko podmioty dysponujące statusem politycznym, oddzielnymi terytoriami i zdolne wchodzić we wzajemne stosunki.

Taki układ sił jest czymś odrębnym i odmiennym od porządku, także wtedy, gdy w dowolnej przestrzeni obie te instytucje istnieją równocześnie. Powstaje on przeciwz żywiolowo, samorzutnie i nie występują uniwersalne wzorce, wedle których mógłby się kształtować. Nikt nie jest w stanie ani go samodzielnie powołać, ani znieść, może co najwyżej przyczynić się do jego przeobrażenia albo upadku, nie tylko przez rozwój własnej potęgi, ale również drogą samounicestwienia⁷.

Układ sił kształtuje się jako wypadkowa zdolności przeobrażania rzeczywistości przez jednych i słabości w tej dziedzinie innych. Nowe konfiguracje w jego ramach powstają nie tylko przez wyodrębnianie się niezwykłych, wyróżniających się swoimi rozmiarami, skoncentrowanych potęg, ale także przez osłabienie i rozpad dotychczas istniejących. Dlatego taki układ nie zmierza i nie może zmierzać do równowagi. Cechuje go zmienność, która powoduje, że los każdego z jego uczestników jest niepewny. Ostatecznym wyznacznikiem aktualnego stanu układu sił są ambicje największych potęg, które dążą do potwierdzenia przewagi, a następnie uzyskania hegemonii lub nawet do dominacji.

Układ sił utrzymuje zgrupowane za swoim pośrednictwem podmioty w systemie wzajemnych zależności, regulując ich zachowania i stosunki zachodzące pomiędzy nimi. Jest ważną instytucją nadającą tym podmiotom kształt i kierunek działania, a przede wszystkim określa ich miejsce w hierarchii. Tym samym układ sił wyznacza status każdego jego uczestnika, rozstrzyga o tym, kto dominuje, kto przewodzi, kto jest neutralny, albo komu przypadła rola satelity.

Układ sił tworzony przez podmioty polityczne może rozciągać się w wielkiej przestrzeni i funkcjonować w długim czasie, czyli obejmuje zbiór terytoriów i funkcjonuje w okresie życia kolejnych pokoleń ludzi. Zależy to tylko od zwartości jego uczestników i osiąganego przez nich wielkości, co natychmiast ujawnia się w środkach pozostających w ich dyspozycji.

Szczególne pozycje podmiotów politycznych nie jest dziełem przypadku, ale skutkiem konieczności. W wielkiej przestrzeni i długim czasie dominująca rola musi przyspaść układowi sił grupującemu podmioty zdolne posługiwać się wszystkimi dostępnymi siłami, także moralnymi, ponieważ dzięki nim możliwe jest działanie środkami prawdziwie ostatecznymi, wynikającymi z masowego użycia ludzkiego życia jako narzędzia do walki. Tak działa selekcja. Ona promuje te zjednoczenia ludzi, które nie tylko kumulują coraz większe zasoby, ale także rozwijają zdolność ich skoordynowanego wykorzystania do oddziaływania na swoje otoczenie.

Ostatecznie promowane są te podmioty, które dysponują specyficznymi siłami: zgodnymi z wymaganiami układów sił wielkiej przestrzeni. Każdy układ sił żąda

7 Np. takiego, jakiego dokonała Rosja przed rewolucją 1917 r. lub Niemcy w latach 1914-1945.

od jego uczestników dostosowania do własnych wymagań. Określa on cechy, jakie jego uczestnicy powinni przejawiać, aby z niego nie wypaść, co prowadzi do przejęcia ich środków przez zdolnych w nim się utrzymać. Pokornych, uważnych, giętkich promuje, pozwala im się rozwinąć, dumnych, lekceważących zagrożenia, sztywnych – karze, wymuszając zmiany. Całkowicie niepokornych, nieposłusznym, niepoprawnym, rozrzutnym i dumnym skazuje na likwidację. Tym bardziej kiedy utracili kontrolę nad zasobami, pozbyli się ich czy je roztrwonili.

Ponieważ ostatecznym układem sił w ramach gatunku ludzkiego jest układ sił politycznych, nie moralność, ale siła moralna odgrywa ogromną rolę. Tylko dlatego, że każdy podmiot polityczny działa w poczuciu nadzwyczajnego powołania do realizowanego przez siebie dzieła, czyli zjednoczeni w nim ludzie wierzą, że działają z woli boga, rasy, narodu, wspólnoty narodów, praw człowieka czy innego odniesienia, takiego jednak, które czyni jego misję najwyższą, ostateczną i daje prawo do panowania nad światem.

Układ sił nie zna uczuć, emocji i dlatego jest bezwzględny i obiektywny sędzią. Od jego wyroków nie ma odwołania, ponieważ nie istnieje instancja zdolna je rozpatrzyć. Układ sił potęg politycznych tworzy w obrębie gatunku ludzkiego trybunał ostateczny, ostateczny w dosłownym znaczeniu, ponieważ mamy do czynienia z układem sił podmiotów zdolnych z powołania uderzyć każdym środkiem.

Układ sił poliarchii pełni wiele funkcji, szczególnie jeśli działa w wielkiej przestrzeni i długim czasie. On jest sędzią suwerennych potęg w tym sensie, że ostatecznie rozstrzyga o ich pozycji w hierarchii, a także o tym, która z nich istnieje dalej, która zaś zostaje obrócona w niebyt.

Faktycznie jednak układ sił poliarchii działa subtelnie, nierzadko w sposób wyspecjalizowany i jest przewidywalny dla tych, którzy rozumieją zasady jego funkcjonowania. Najważniejsze funkcje tej instytucji ujawniają się w czynnościach specyficznych dla promotora, egzekutora i selekcionera. Przez nie on kształtuje podmioty w nim uczestniczące, określa ich pozycję w hierarchii i realizuje swoje najwyższe powołanie: sędziego, zdolnego decydować o tym, które ze społecznych zjednoczeń zginą, którym zaś dane będzie przetrwać i realizować własne zadania, związane z pozyskiwaniem zasobów, przetwarzaniem ich na energię, generowaniem sił do walki i budowaniem własnego, partykularnego porządku.

Wszelkie życie istnieje bowiem tak, że porządek nie tylko w postaci prostych zależności opartych na regulacji relacji społecznych, tym bardziej zaś porządek normatywny, przychodzi mu z trudem. Nic tutaj nie jest dane, ale musi być wytworzone, potem zaś podlega selekcji i tylko byty zdolne wypełniać ważne funkcje wykazują się zdolnością reprodukcji w czasie.

Układ sił w stosunkach międzynarodowych w dosłownym znaczeniu przesądza o zachowaniach jego uczestników, w zależności od wielkości ich potęgi i sposobu jej używania. Reguły i normy mają tu drugorzędne znaczenie. Zwykle są traktowane jako środki do celu. Każdy podmiot próbuje rywalom narzucić własne zasady i sys-

tem prawa i, jeśli tylko jest dostatecznie potężny, może przyjmować, odrzucać czy kształtować reguły i normy zgodnie z własną wolą. W tym wyraża się pełnia jego suwerenności, która w takim zakresie na przykład nie przysługuje satelitom mocarstw, podmiotom z samej swej natury zależnym.

Uczestnicy wchodzący w ramach układu sił we wzajemne kontakty zbierają doświadczenia, a one pokazują co jest korzystne, co zaś niebezpieczne i może przynieść szkody. Określa, czego strony mogą się wzajemnie od siebie spodziewać i do jakich świadczeń sami są wobec nich zobowiązani. Uświadamia, kiedy lepiej ustąpić silniejszemu, kiedy zaś walka z nim jest nieuchronna. Dlatego mniejsi na co dzień nie przeciwstawiają się większym, tworzone są reguły, a nawet są przyjmowane normy i wyniszczające zmagania zostają ograniczone.

Każdy podmiot polityczny niesie swoją kulturę, własne wyznanie, wizję, pewniki i system prawa, który stara się narzucić innym, jeśli tylko dysponuje do tego odpowiednimi środkami. Zawsze może wyłonić się podmiot, który poczuje się zdolny przekreślić ustalone zasady i system prawa, a nawet wiarę i rzucić wyzwanie do walki przy użyciu nowej wizji. Zwłaszcza jeśli daje mu ona przewagę, ponieważ uczuciowo jednoczy ludzi.

W układzie sił nikt nie jest do końca przegrany, jeśli tylko istnieje. Nawet uczestnicy zepchnięci na margines i zmuszeni do posłuszeństwa, dysponują przecież nadal pewnymi zasobami, których znaczenie w kolejnych konfiguracjach stosunków może wzrosnąć i zrodzić nowe napięcia, motywując do walki. Takie całości stosunków społecznych pojawiały się wielokrotnie w dziejach gatunku ludzkiego, zwłaszcza kiedy dochodziło do destabilizacji stosunków społecznych. Wyposażone w nową wiarę, jak wcześni chrześcijanie, prawosławni, katolicy, protestanci, muzulmanie, ale także liberałowie, bolszewicy, komuniści, faszyci, zmieniali świat i rządzący nim układ sił największych potęg.

Najbardziej żarłocznymi spośród potęg politycznych tworzących układy sił poliarchii, były szybko powstające, dynamiczne imperia i mocarstwa. Czasem kształtowały się z zupełnie małych całości, jak starożytna Macedonia, plemiona żyjące na mongolskim stepie czy niewielki brandenburski elektorat, zdolny przekształcić się w Królestwo Pruskie, a potem w II Rzeszę Niemiecką. Dlatego ujęcie instytucji układu sił w znaczeniu aksjologicznym czy normatywnym jest niewystarczające do zrozumienia funkcjonowania potęgi politycznej w stosunkach społecznych, w szczególności zaś w stosunkach międzynarodowych współczesnej poliarchii.

Układ sił terytorialnych podmiotów politycznych jest jedyną rzeczywistą instytucją wielkiej przestrzeni, regulującą funkcjonowanie gatunku ludzkiego, która, chociaż jest tworzona przez byty o statusie potęg zdolnych wykorzystywać wszelkie środki, nie podlega kontroli z ich strony w całości. Terytorialne podmioty polityczne mogą tylko na nią wpływać zależnie od sił pozostających w dyspozycji każdego z nich, uruchamianych nie dowolnie, ale w systemie wzajemnych zależności.

Wprawdzie imperia próbują upowszechnić wrażenie, że one kontrolują każdą z obecnych siły, ale nie ma to nic wspólnego z rzeczywistością. Często do zdobycia wysokich pozycji wykorzystuje się sojusze, a takie układy są przecież wyrazem zależności. Wprawdzie imperia u szczytu potęgi nie mają sojuszników, jednak nawet one podlegają wielu determinantom, chociażby związanym z określaniem możliwych do osiągnięcia celów, rozsądnym gospodarowaniem zasobami czy posługiwaniem się przemocą. Gdy wojna wydaje się najłatwiejszym do zastosowania środkiem podczas realizacji interesów, trwonienie zasobów przychodzi bardzo łatwo. Dlatego nawet imperia są uwikłane w zależności i podlegają bezwzględnej ocenie przez układ sił, który narzuca ramy ich działaniom i w końcu doprowadza do upadku każdy terytorialny podmiot polityczny.

Układ sił, ostatecznie jako całkowicie samodzielny sędzia, sam nadzoruje swoich uczestników, czyni to stale i bez ograniczeń, wyłącznie przy ingerencji sił środowiska przyrodniczego. Czasem, zwłaszcza kiedy w tym układzie wyłaniają się specyficzne zależności i sojusze, promuje nieliczne potęgi, by potem skazać je na zagładę. Im te są większe, tym bardziej bywa wobec nich bezwzględny.

4. Władza polityczna i porządek

Układ sił poliarchii utrzymuje terytorialne całości społeczne w czasie i reguluje ich pozycję w przestrzeni, w hierarchii politycznej, która zdaje się przypominać porządek ostateczny, ale, o dziwo, występujący tylko w danym momencie. Potem porządek ten szybko się załamuje, by dać miejsce kolejnemu łaadowi, który okazuje się także zmiennym układem. Warto bliżej zastanowić się czym jest to, co wielu jawi się jako porządek, ponieważ z pewnością nie jest tym, co obecnie rozumie się przez porządek międzynarodowy czy wspólnotę narodów. Nie istnieje przecież ani jako efekt porozumienia stron, ani zastosowania norm do regulacji chaosu.

Nie zrozumiemy działania poliarchii, jeśli nie wyjaśnimy różnic pomiędzy porządkiem panującym wewnątrz monarchii, na ich terytorium i tym, co pozostaje na zewnątrz nich. Co wykazuje cechy anarchii, nawet jeśli okresowo relacje monarchii charakteryzuje daleko idące ułożenie. Gdy zamieszkujący je ludzie wierzą w stabilizację stosunków państw i nawet mówią o równowadze układu sił.

System polityczny grupujący państwa charakteryzuje nieobecność ośrodka zdolnego do stanowienia prawa i jego egzekucji, jak ma to miejsce w obrębie porządku terytorialnego zjednoczenia politycznego.

To, co często widzi się jako porządek i na przykład współcześnie nazywa „porządkiem międzynarodowym” albo „wspólnotą państw”, oznacza tu wyłącznie strukturę wzajemnych zależności terytorialnych podmiotów politycznych, czyli

państw, przy oddziaływaniu innych podmiotów⁸ i środowiska naturalnego. Ta struktura narzuca jej uczestnikom pewne zachowania, zabrania innych i bardziej powinna się kojarzyć z mechanizmem utrzymywania swoistej karności w kręgu niesfornych podmiotów, wyrażających ogromne ambicje, artykułujących niespotykane gdzie indziej interesy i gotowych rzucać do walki wielkie środki.

Normy są pisane, a raczej wyznaczane, w zależności od woli potęg dominujących w układzie sił poliarchii. Znajdują swoje odzwierciedlenie nie w jednolitym akcie konstytucyjnym, ale w traktach międzynarodowych, negocjowanych przede wszystkim po zakończeniu wielkich konfrontacji militarnych⁹, gdy ludzie są poruszeni ogromem zbrodni i strat, a przede wszystkim kiedy doszło do załamania części starych potęg i na ich miejsce wyrosły nowe.

Taki, nie porządek, ale system utrzymania karności, zostaje zawsze określony przez stosunek sił. Wartości i wizje pełnią w nim zupełnie inną funkcję, aniżeli w przypadku państwa. One są tylko specyficznymi środkami, jednymi z wielu, za pomocą których oddziałuje się na rzeczywistość, aby mobilizować ludzi do świadczeń materialnych na rzecz państwa, ofiarowania życia w walce czy też narzucania własnych interesów rywalom, czyli obcym, którzy konkurują o zasoby środowiska i wiedzę technologiczną.

Porządek istnieje tylko w obrębie granic monarchii (obecnie rozumianej jako państwo), gdzie przewyciężono anarchię doprowadzając do wyłonienia ośrodka dysponującego monopolem legalnej przemocy, czyli władzy politycznej, nazywanej najczęściej władzą państwową. Takie terytorialne zjednoczenia ludzi w efekcie wchodzenia we wzajemne stosunki tworzą system relacji regulowany generowanymi przez nich siłami. Ten układ sił przesądza o kształcie i losach poliarchii, czyli systemie monarchii funkcjonujących w warunkach anarchii, gdy relacje pomiędzy podmiotami określa bieżąca konfrontacja sił.

Podstawową cechą układu sił jest naturalna nierównowaga, ujawniająca się zróżnicowaniem sił podmiotów w nim zgrupowanych, ich słabnięciem, wzrostem, uzyskiwaniem przewagi, a także jej utratą. Zwykle jednak nie taka nierównowaga, która prowadzi do jego szybkiego zniszczenia, ale wymusza mniej lub bardziej powolne zmiany w długim czasie, czyli w okresie życia kolejnych pokoleń ludzi. Tempo tych zmian bywa różne. Potrafią się one rozciągać na setki lat i zawsze są związane ze zdolnościami reprodukcji i przeobrażeń podmiotów społecznych generujących siły i utrzymujących w ten sposób ich specyficzny układ w przestrzeni poliarchii.

8 Szczególnie gospodarczych, przestępczych i zajmujących się kreowaniem, a potem upowszechnianiem symboli. Z ich dokonań podmioty polityczne mogą czerpać, wykorzystując je jako środek własnej polityki. Równocześnie najbardziej wpływowo spośród nich modyfikują decyzje i działania rządów państw i kierownictw partii politycznych.

9 Obecnie, po wystąpieniu Edwarda Snowden, konfrontacje nabierają innego charakteru. Ich efektem będą jednak nowe regulacje prawne.

Przykładem takiego układu sił może być europejski układ dynastyczny, funkcjonujący od późnego średniowiecza po XX w., kiedy to ludzie grupowali się wokół władców zdolnych przekazywać swe uprawnienia przez pokolenia swoim potomkom, symbolizującym boski porządek świata¹⁰. Faktycznie zaś skupionych wokół rodów, które reprodukowały się przez stulecia i tym samym podtrzymywały nie tylko instytucję władzy, ale także konkretne układy sił społecznych. Na terytoriach objętych ich uprawnieniami suwerennymi, jak i pomiędzy nimi, w wielkiej przestrzeni poliarchii.

Ten układ sił zmieniał się, ponieważ pojawiały się nowe polityczne potęgi terytorialne¹¹, a wiele z istniejących słabło. Był on jednak homogeniczny aż do momentu, gdy pojawiły się wyzwania stawiane przez podmioty wyznające ideały demokratyczne.

Suwerenność oznaczała tu nie jakkolwiek niezależność, ale była skutkiem zdolności utrzymania się w konkretnym układzie sił. Z niego nie można było wystąpić, nie sposób też było istnieć obok niego. Trzeba było w nim walczyć o przetrwanie i prawo reprodukcji, a uzyskiwało się to niepoddając się woli rywali i zapewniając sobie dostęp do zasobów, technologii i utrzymując zdolność przetwarzania energii w koniecznym zakresie.

Układ sił cechuje nierównowaga, która ujawnia się w zmienności samego układu sił, jak i całej poliarchii, w sensie jej sieci stosunków społecznych i charakterystycznych dla niej struktur społecznych. W układach sił wielkiej przestrzeni, tym bardziej z racji liczby i zróżnicowania podmiotów działających na siebie, nie sposób mówić nawet tylko o stanach zbliżonych do równowagi sił. Nawet w sensie braku przewagi pozwalającej jednym państwom ingerować w sprawy innych państw. Takie zjawisko zawsze ma miejsce w efekcie zróżnicowania generowanych przez nie sił.

Układ sił jakiegokolwiek poliarchii, czy regionalnej czy globalnej, cały czas się przeobraża i nie ma sposobu zapanowania nad nim nie tylko do końca, ale w znacznej części, nawet jeśli pojawiają się plany dominacji charakterystyczne na przykład dla imperiów, gdy chcą one panować nad całym znanym sobie światem. Także wówczas, jeśli jedno z nich osiąga jakiś wyjątkowy stan, ujawniający się w niespotykanym dotychczas poziomie dominacji, to jest on przejściowy. Wcześniej czy później ujawniają się siły zmieniające jego nadrzędną pozycję i rozpoczyna się walka, która ostatecznie niszczy potęgę dominującą, otwierając szanse przed nowymi, dotychczas niedocenianymi uczestnikami układu sił.

Układ sił istnieje w czasie, ale to nie oznacza, że on po prostu trwa. Kiedy funkcjonuje, stale przeobraża się i zmierza do stanu odmiennego, aniżeli aktualny. Nikt nie zmieni mechanizmu przekształceń. Może jedynie swoją skuteczną polityką przyspieszyć pewne przeobrażenia, a inne nieco wyhamować. Charakter i kierunek

10 Zob. O. Brunner, *Land und Herrschaft*, Darmstadt 1984, s. 99-134.

11 P. Schroeder, *The Transformation of European Politics*, Oxford 1994, s. 33-62.

kluczowych zmian w wielkiej przestrzeni i czasie życia kolejnych generacji ostatecznie nie zależą bowiem od decyzji przywódców i elit, ale od zjawisk zachodzących w sieciach stosunków społecznych, gdzie realizują swoje interesy i ścierają się miliony ludzi i ich niezliczone zjednoczenia różnej rangi, podejmujące w rozmaitej skali działania związane z tworzeniem wartości, symboli, dążeniem do zysku, budowaniem struktur legalnych i przestępczych czy rozwijaniem i niszczeniem ludzkich związków, tak lokalnych, regionalnych, jak i wykraczających poza te ramy.

Układy sił określają nie tylko cechy małych podmiotów. W wielkiej przestrzeni kształtują się układy sił rozstrzygające o specyfice wszystkich operujących tu zjednoczeń ludzi. Także tych poczuwających się do misji ustanowienia powszechnego porządku w poczuciu powołania do tego zadania przez boga, rasę, klasę i naród. Oznacza to, że układy sił wielkich potęg, rywalizujących ze sobą w systemie poliarchii, przesądzają o istnieniu i funkcjonowaniu władzy politycznej w każdej jej postaci.

BIBLIOGRAFIA

- Benton Lauren. 2009. *A Search for Sovereignty. Law and Geography in European Empires 1400-1900*, Cambridge Cambridge University Press.
- Bloch Marc. 1981. *Spółczesność feudalne*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Bodin Jean. 1958. *Sześć ksiąg o Rzeczypospolitej*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Braudel Ferdynand. 2004. *Morze Śródziemne i świat śródziemnomorski w epoce Filipa II*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Elkins David. 1995. *Beyond Sovereignty. Territory and Political Economy in the Twenty-first Century*. Toronto: University of Toronto Press.
- Jouvenel Bertrand de. 1962. *On Power. Its Nature and the History of Its Growth*. Boston: Viking Press.
- Kennedy Paul. 1994. *Mocarstwa świata. Narodziny – rozkwit – upadek. Przemiany gospodarcze i konflikty zbrojne w latach 1500-2000*, Warszawa: Książka i Wiedza.
- Skarżyński Ryszard. 2006. *Anarchia i policentryzm. Elementy teorii stosunków międzynarodowych*. Białystok: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej.
- Vattel Emerich de. 1958. *Prawo narodów, czyli zasady prawa naturalnego zastosowane do postępowania w sprawach narodów i monarchów*. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Wallerstein Immanuel. 1992. *Geopolitics and Geoculture. Essays on the Changing World System*. Cambridge: Cambridge University Press.

FROM SOVEREIGNTY TO POLITICAL POWER

Every political union with the character of a political-territorial power, functions in conditions of disorder in which it establishes its own centres of force, law and government. Over time such a political union begins to possess a monopoly of legal force, and its existence is secured when it receives the recognition of other units of the same type. In this way polyarchy, or multi-government arises – a collection of monarchies functioning in the anarchic conditions of the area in which there is no supreme centre and mutual relations are formed by participants among themselves and at their own risk.

Słowa kluczowe : suwerenność, poliarcha, władza polityczna, państwo
Keywords: Sovereignty, polyarchy, political power, state

SPOSOBY UREGULOWANIA KWESTII ZASTĘPSTWA GŁOWY PAŃSTWA W RAZIE OPRÓŻNIENIA URZĘDU LUB PRZEJŚCIOWEJ NIEMOŻNOŚCI JEGO SPRAWOWANIA WE WSPÓŁCZESNYCH REPUBLIKACH. ROZWIĄZANIA „TYPOWE” I „ORYGINALNE”

1. Wstęp

W każdym państwie mogą wystąpić sytuacje nadzwyczajne mogące zakłócić jego normalne funkcjonowanie. Jednym z takich zdarzeń jest niewątpliwie sytuacja, w której urząd głowy państwa zostaje opróżniony przed upływem przewidzianej kadencji, bądź też piastun tego urzędu nie może przejściowo sprawować swych obowiązków. Niezależnie od konstytucyjnej pozycji głowy państwa, choćby krótkotrwałe przerwanie funkcjonowania jakiegokolwiek organu władzy państwowej może mieć istotne niekorzystne konsekwencje. W szczególności nie byłoby bowiem wówczas podmiotu, który miałby wykonywać kompetencje głowy państwa w sytuacji, gdyby zaistniała konieczność ich wykorzystania¹ (przykładowo rola Prezydenta RP w zarządzaniu wyborów parlamentarnych jest raczej formalna – jednak gdyby np. piastun urzędu prezydenckiego nie mógł sprawować swych obowiązków w czasie, gdy konieczne byłoby dokonanie takiego aktu urzędowego, wybory do Sejmu i Senatu nie mogłyby się odbyć w konstytucyjnym terminie). Aby zatem takie esktradryaryjne zdarzenia nie wywołały poważnych, czy wręcz nieodwracalnych szkód, większość państw zawarło w swych konstytucjach odpowiednie rozwiązania mające przeciwdziałać takim skutkom. O tym, iż tego rodzaju działania nie są jedynie przesadną ostrożnością dobitnie i niestety tragicznie przekonała śmierć Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego w katastrofie lotniczej pod Smoleńskiem w 2010 r.

Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie panoramy rozwiązań funkcjonujących odnośnie zastępstwa głowy państwa w poszczególnych państwach

¹ M. Zubik, Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie *interregnum*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5, s. 72-73.

w sytuacji opróżnienia urzędu przed upływem kadencji lub wystąpienia przejściowej niemożności jego sprawowania przez aktualnego piastuna. Poza jego zakresem pozostawiam kwestie zastępstwa głowy państwa w sytuacji, gdy piastun tego urzędu zostaje zawieszony w jego sprawowaniu na skutek postawienia go w stan oskarżenia w procedurze egzekwowania odpowiedzialności konstytucyjnej, gdyż wymagałoby to rozważań dotyczących kształtu takiej procedury – a nawet ogólnikowe odniesienie się do tego zagadnienia zawężyłoby znacznie rozmiary niniejszego opracowania. Swoje rozważania odnoszę również jedynie do rozwiązań funkcjonujących w państwach republikańskich. Instytucja regencji funkcjonująca w razie niepełnoletności monarchy lub jego niezdolności do sprawowania władzy, mimo oczywistych podobieństw do procedury zastępstwa republikańskiej głowy państwa, charakteryzuje się jednak swoją specyfiką – co jest z kolei pochodną szczególnego charakteru władzy monarchy, panującego wszak dożywotnio i stąd jej omówienie wymagałoby w moim przekonaniu osobnego opracowania.

Celem niniejszego artykułu nie jest oczywiście omawianie wszystkich funkcjonujących aktualnie regulacji konstytucyjnych odnoszących się do omawianej materii. Jest nim przede wszystkim analiza, czy w obrębie danego obszaru geograficznego można mówić o istnieniu w tym zakresie jakichś rozwiązań „typowych”. Dlatego też artykuł jest podzielony na części dotyczące takich określonych obszarów. Równocześnie przedmiotem moich rozważań jest również wskazanie na istnienie rozwiązań „oryginalnych”, które po pierwsze wykazują odrębność zarówno od regulacji powszechnie funkcjonującej w danej części świata, jak również są specyficzne „same w sobie”, gdyż nie da się ich przyporządkować do jakiegokolwiek „modelu”.

2. Europa

Ogólna ocena rozwiązań występujących w państwach europejskich prowadzi do wniosku, iż na kontynencie tym można mówić o wykształceniu się modelu, w którym zastępstwo republikańskiej głowy państwa jest sprawowane przez przewodniczącego parlamentu bądź jednej z jego izb (jeśli w danym państwie parlament ma charakter dwuizbowy). Rozwiązanie takie przyjmuje bowiem zdecydowanie większość państw kontynentu. Wyjątkowy charakter na tym tle mają regulacje konstytucyjne na Białorusi², w Finlandii³ i w Rosji⁴, w których zastępstwo prezydenta jest sprawowane przez szefów rządów tych państw. Z kolei w Austrii zastępstwo pre-

2 Art. 89 Konstytucji Białorusi z 1994 r. wersja angielska https://www.constituteproject.org/constitution/Belarus_2004#s254 (data dostępu: 12.06.2015 r.).

3 Art. 59 Konstytucji Finlandii z 1999 r., (w:) Konstytucje państw Unii Europejskiej, W. Stańkiewicz (red.), Warszawa 2011, s. 260.

4 Art. 92 Konstytucji Federacji Rosyjskiej z 1993 r., (w:) Konstytucja Rosji. tłum. A. Kubik, wstęp A. Bosiacki, Warszawa 2000, s. 67.

zydenta co do zasady jest wykonywane przez kanclerza, jednak gdyby przeszkoda w sprawowaniu urzędu prezydenckiego trwała dłużej niż 20 dni, funkcje prezydenta wykonywać ma kolegium w którego skład wchodzi: przewodniczący oraz pierwszy i drugi zastępca przewodniczącego Rady Narodowej. Kolegium to sprawuje zastępstwo prezydenta także, gdyby urząd ten stał się trwale nieobsadzony⁵. W Czechach w razie wystąpienia konieczności takiego zastępstwa kompetencje prezydenta są w sposób precyzyjny dzielone pomiędzy dwa podmioty – szefa rządu i przewodniczącego Izby Poselskiej⁶. Podobna regulacja zawarta została także w konstytucji Słowacji, jednak tam określone kompetencje prezydenta wykonuje wówczas obok premiera i przewodniczącego parlamentu także rząd *in corpore*⁷. Za oryginalną należy uznać regulację zawartą w konstytucji Irlandii, w myśl której zastępstwo prezydenta sprawuje specjalna komisja złożona z przewodniczących obu izb parlamentu i prezesa sądu najwyższego⁸. Zbliżone rozwiązanie zastosowane zostało także w Islandii, gdzie w razie takiej konieczności obowiązki prezydenta wykonują wspólnie premier, przewodniczący parlamentu i przewodniczący sądu najwyższego⁹.

Specyficzny (i to nie tylko na tle rozwiązań funkcjonujących w Europie) charakter ma również unormowanie konstytucji maltańskiej, zgodnie z którym wyznaczenie osoby zastępującej prezydenta musi zostać dokonane przez premiera, który wszakże przed podjęciem decyzji musi przeprowadzić konsultacje z przywódcą opozycji¹⁰.

Należy wskazać, iż w przypadku opróżnienia urzędu prezydenckiego w większości państw europejskich procedura zastępstwa jest wykonywana jedynie do czasu wyboru nowego prezydenta, który następuje na nową kadencję, nie zaś na okres, który pozostał do końca kadencji prezydenta, który „opróżnił” urząd. Osoba zastępująca nie staje się zatem prezydentem. Wyjątkiem od tego modelu jest Bułgaria, której konstytucja przewiduje istnienie urzędu wiceprezydenta wybieranego razem z prezydentem w wyborach powszechnych¹¹. Gdyby doszło do opróżnienia urzędu Prezydenta Bułgarii, wiceprezydent przejmuje funkcję prezydenta i sprawuje ją przez okres, jaki pozostał do zakończenia kadencji.

W konstytucjach państwa europejskich rzadko występują uregulowania sytuacji, w której osoba mająca sprawować zastępstwo prezydenta również nie jest

5 Art. 64 Konstytucji Austrii z 1920 r., (w:) Konstytucje państw Unii Europejskiej, W. Stańkiewicz (red.), Warszawa 2011, s. 252.

6 Art. 66 Konstytucji Czech z 1992 r., (w:) Konstytucje państw Unii..., *op. cit.*, s. 200.

7 Art. 105 Konstytucji Słowacji z 1992 r., (w:) Konstytucje państw Unii..., *op. cit.*, s. 712.

8 Art. 14 Konstytucji Irlandii z 1937 r., (w:) Konstytucje państw Unii..., *op. cit.*, s. 398-399.

9 Artykuł 8 Konstytucji Islandii z 1944 r., (w:) Konstytucja Islandii, tłum. i wstęp J. Osiński, Warszawa 2000, s. 67.

10 Artykuł 49 Konstytucji Malty z 1964 r., (w:) Konstytucje państw Unii..., *op. cit.*, s. 487.

11 Art. 97 Konstytucji Bułgarii z 1991 r., (w:) Konstytucja Bułgarii, tłum. A. Kubik, wstęp J. Karp, Warszawa 2012, s. 84 – Istnienie instytucji wiceprezydenta przewiduje także konstytucja Cypru, jednak nie jest on osobą, która ma zastępować prezydenta, lecz wspólnie z nim sprawować władzę wykonawczą. Wiceprezydent ma być bowiem reprezentantem społeczności tureckiej na Cyprze. Zastępstwo prezydenta i wiceprezydenta jest sprawowane przez przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego parlamentu. Na skutek faktycznego podziału Cypru na część grecką i turecką stanowisko wiceprezydenta nie zostało zresztą w praktyce nigdy obsadzone – zob. M. Florczak-Wątor, P. Mikuli, Systemy Konstytucyjne Cypru i Malty, Warszawa 2009, s. 33.

zdolna do pełnienia tej funkcji. Konstytucja Francji¹² przewiduje, iż w razie niemożności sprawowania zastępstwa prezydenta przez przewodniczącego Senatu kompetencja ta przechodzi w ręce rządu. Z kolei konstytucja Grecji stanowi, iż w razie „nieobecności” przewodniczącego Izby Deputowanych zastępstwo prezydenta wykonuje przewodniczący poprzedniej Izby Deputowanych, a w razie jego odmowy lub nieobecności obowiązki Prezydenta Republiki wykonuje kolegialnie rząd¹³. Zgodnie z konstytucją Finlandii, jeżeli premier nie może sprawować zastępstwa głowy państwa, przechodzi ono na ministra piastującego funkcję zastępcy premiera¹⁴. Szczegółowe regulacje dotyczące zastępstwa członków Komisji działającej zamiast głowy państwa zawiera także ustawa zasadnicza Irlandii¹⁵.

3. Ameryka Północna

Na wstępie zaznaczyć należy, iż w części dotyczącej obszaru Ameryk Północnej przedstawię również rozwiązania funkcjonujące w państwach basenu Morza Karaibskiego. Podkreślić należy, iż liczba tych państw nie jest znaczna, gdyż obszar kontynentu północnoamerykańskiego zajmują jedynie trzy państwa – z czego w dwóch istnieje republikańska forma rządów. Znaczna zaś część państw basenu Morza Karaibskiego należy do Wspólnoty Brytyjskiej i głową państwa jest w nich monarcha brytyjski.

Oczywiście, najbardziej doniosłe znaczenie ma regulacja zawarta w konstytucji USA. Zgodnie z nią zastępstwo prezydenta jest sprawowane przez wiceprezydenta, który w razie opróżnienia urzędu głowy państwa zostaje prezydentem do czasu, który pozostał do końca kadencji¹⁶. Model ten doczekał się szerokiej recepcji, szczególnie w państwach Ameryki Południowej, ale również, co zostanie przedstawione w dalszych rozważaniach, w licznych państwach Azji i Afryki, choć oczywiście nie zawsze przyjęcie przez nie instytucji wiceprezydenta oznaczało powielenie wszystkich rozwiązań konstytucji USA dotyczących zastępstwa głowy państwa.

Dość skomplikowany model zastępstwa prezydenta przewiduje konstytucja Meksyku. Zgodnie z jej postanowieniami, jeśli opróżnienie urzędu nastąpiłoby w czasie pierwszych dwóch lat kadencji urzędującego prezydenta, Kongres (dwuizbowy parlament) ma wybrać tymczasowego prezydenta, a następnie w terminie maksymalnie 18 miesięcy dokonać wyboru głowy państwa na nową kadencję. Gdyby jednak opróżnienie urzędu nastąpiło po upływie dwóch lat bieżącej kadencji, Kongres wybiera nowego prezydenta na cały okres, jaki pozostał do zakończenia

12 Art. 7 Konstytucji Francji z 1958 r., (w:) *Konstytucje państw Unii...*, *op. cit.*, s. 274.

13 Art. 34 Konstytucji Grecji z 1975 r., (w:) *Konstytucje państw Unii...*, *op. cit.*, s. 310.

14 Art. 59 Konstytucji Finlandii.

15 Art. 14 Konstytucji Irlandii.

16 XXV Poprawka do konstytucji USA z 1787 r., (w:) *Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki*, tłum. i wstęp A. Pułto, Warszawa 2002, s. 65-66.

też kadencji. W razie przejściowej niemożności pełnienia urzędu przez prezydenta, Kongres dokonuje wyboru tymczasowego prezydenta, który ma w tym okresie pełnić zastępstwo głowy państwa. Gdyby zaistniała konieczność zastępstwa prezydenta, a nie trwała akurat sesja Kongresu, wyboru osoby sprawującej zastępstwo ma dokonać Stała Komisja Kongresu¹⁷.

Każde spośród republikańskich państw basenu Morza Karaibskiego odmienne rozwiązało kwestię zastępstwa głowy państwa. Na Haiti zastępstwo to sprawuje kolegiálně Rada Ministrów pod przewodnictwem premiera¹⁸. Konstytucja Kostaryki przewiduje istnienie dwóch wiceprezydentów, którzy zastępują głowę państwa w „porządku swej nominacji”, bądź, w przypadku przejściowej niemożności pełnienia urzędu przez prezydenta w porządku oznaczonym przez niego samego – jeśli oczywiście jest w stanie dokonać takiego aktu. Dwóch wiceprezydentów istnieje również w systemie ustrojowym Kuby, przy czym jeden z nich nosi tytuł pierwszego wiceprezydenta i to do niego należy sprawowanie zastępstwa głowy państwa¹⁹. W Trynidadzie i Tobago funkcję tę ma pełnić natomiast przewodniczący Senatowi²⁰.

4. Ameryka Południowa

Zdecydowana większość państw Ameryki Południowej przyjęła w swych konstytucjach system rządów wzorowany na rozwiązaniach istniejących w USA. W konsekwencji na kontynencie tym dominującym modelem zastępstwa prezydenta jest regulacja, polegająca na funkcjonowaniu urzędu wiceprezydenta, którego piastun zastępuje prezydenta w razie przejściowej niemożności pełnienia przez niego swych funkcji. W zasadzie jedynym zdecydowanym wyjątkiem od tej zasady jest rozwiązanie istniejące w Chile. Zgodnie z konstytucją zastępstwo prezydenta jest tam sprawowane przez urzędującego ministra, któremu funkcja ta przypada zgodnie z porządkiem pierwszeństwa określonym przez ustawę. Minister ów przyjmuje tytuł wiceprezydenta²¹. Zgodnie z odpowiednią ustawą z 2011 r. – istnieje następujący prawny porządek pierwszeństwa ministrów w sprawowaniu zastępstwa prezydenta: Minister Spraw Wewnętrznych, Minister Spraw Zagranicznych, Minister Obrony Narodowej, Minister Skarbu i pozostali ministrowie²². W sytuacji braku ministrów

17 Art. 84-85 Konstytucji Meksyku z 1917 r.; wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2007#s969 (data dostępu: 30.06.2015 r.).

18 Art. 148-149 Konstytucji Haiti z 1987 r.; wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Haiti_2012#s833 (data dostępu: 30.06.2015 r.).

19 Art. 94 Konstytucji Kuby z 1976 r.; wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Cuba_2002#s572 (data dostępu: 30.06.2015 r.).

20 Art. 27 Konstytucji Trynidadu i Tobago z 1976 r.; wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Trinidad_and_Tobago_2007#s342 (data dostępu: 30.06.2015 r.).

21 Art. 29 Konstytucji Chile z 1980 r., (w:) Konstytucja Chile, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, wstęp K. Wojtyczek, Warszawa 2012, s. 93-94.

22 *Ibidem*, s. 93.

prezydenta zastępują w następującej kolejności przewodniczący Senatu, przewodniczący Izby Deputowanych i przewodniczący Sądu Najwyższego.

Pewną specyfiką charakteryzuje się sposób rozwiązywania zastępstwa prezydenta w Gujanie. W wypadku gdy prezydent nie jest w stanie sprawować swych funkcji, może on wyznaczyć swego zastępcę spośród członków swego Gabinetu – który musi być wszakże jednocześnie deputowanym do parlamentu. W razie gdyby prezydent nie był w stanie wyznaczyć zastępcy oraz w razie opróżnienia urzędu – zastępstwo głowy państwa jest w Gujanie sprawowane przez premiera²³. Należy jednak zwrócić uwagę, iż premier nie jest w tym państwie szefem rządu, a jedynie „pierwszym spośród doradców” prezydenta. Ponadto z urzędu pełni on funkcję wiceprezydenta jakkolwiek głowa państw może też powołać innych wiceprezydentów, (którzy wchodzi w skład Gabinetu). Konstytucja Peru przewiduje obligatoryjnie istnienie dwóch wiceprezydentów, z których jeden nosi tytuł „pierwszego wiceprezydenta” i on zastępuje w pierwszej kolejności prezydenta w razie niemożności sprawowania przez niego swych funkcji lub w razie opróżnienia urzędu²⁴. Należy zresztą podkreślić, iż w przeciwieństwie do regulacji europejskich, większość konstytucji państw południowoamerykańskich zawiera odpowiednie rozwiązania na wypadek, gdyby osoba, która ma zastępować prezydenta nie była zdolna do realizacji tego obowiązku.

Zwrócić uwagę należy, iż w Chile jeśli opróżnienie urzędu prezydenta nastąpi, gdy pozostało mniej niż dwa lata do następnych wyborów prezydenckich, nowy prezydent jest wybierany przez Kongres, w przeciwnym zaś wypadku osoba zastępująca go wykonuje obowiązki głowy państwa przez okres, jaki pozostał do końca kadencji²⁵. Podobna regulacja obowiązuje w Wenezueli, gdzie w razie opróżnienia urzędu prezydenta w okresie pierwszych czterech lat (sześciolatniej) kadencji odbywają się nowe wybory, zaś w przypadku gdyby taka sytuacja nastąpiła w ciągu ostatnich dwu lat kadencji, wiceprezydent przejmuje urząd głowy państwa do jej zakończenia²⁶.

5. Azja i Oceania

Republikańskie państwa Azji i Oceanii są zdecydowanie bardziej zróżnicowane w swych rozwiązaniach dotyczących zastępstwa prezydenta, aniżeli miało to miejsce w przypadku Europy i Ameryki Południowej. Generalnie jednak można wskazać tutaj na dość częstą recepcję dwóch modeli powszechnie funkcjonujących na wyżej wymienionych kontynentach, tzn. zastępstwa przez przewodniczącego parlamentu lub przez wiceprezydenta. Pierwsze z wymienionych rozwiązań

23 Art. 95 Konstytucji Gujany z 1980 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Guyana_1995#s392 (data dostępu: 30.06.2015 r.).

24 Art. 115 Konstytucji Peru z 1993 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Peru_2009#s542 (data dostępu: 30.06.2015 r.).

25 Art. 29 Konstytucji Chile.

26 Art. 233 Konstytucji Wenezueli z 1999 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009#s935 (data dostępu: 30.06.2015 r.).

funkcjonuje m.in.: w Armenii²⁷, Gruzji²⁸, Kazachstanie²⁹, Kirgistanie³⁰, Mongolii³¹, Pakistanie³², Syrii³³, Tadżykistanie³⁴, Timorze Wschodnim³⁵, Uzbekistanie³⁶ i Vanuatu³⁷. Jak widać, jest to model szczególnie chętnie recypowany w byłych republikach ZSRR. Z kolei model „wiceprezydencki” został przyjęty w Afganistanie³⁸, Chinach³⁹, na Filipinach⁴⁰ (rozwiązania zawarte w tym państwie stanowią dokładną kopię odpowiednich postanowień konstytucji USA – co z uwagi na pozostawanie tego kraju pod kontrolą USA do uzyskania niepodległości w 1946 r. nie może zaskakiwać), w Indonezji⁴¹, Iraku⁴², Jemenie⁴³, Mikronezji⁴⁴, Nepalu⁴⁵, Tajwanie⁴⁶ i Wietnamie⁴⁷. Tym samym przyjęły go państwa o bardzo odmiennych doświadczeniach historycznych i różnych kulturach prawnych. Konstytucja Birmy przewiduje istnienie dwóch wiceprezydentów – zastępstwo prezydenta przejmuje ten z nich, który

- 27 Art. 59 i art. 60 Konstytucji Armenii z 1995 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Armenia_2005#s356 (data dostępu: 30.06.2015 r.).
- 28 Art. 76 Konstytucji Gruzji z 1995 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Georgia_2013#s673 (data dostępu: 30.06.2015 r.).
- 29 Art. 47 Konstytucji Kazachstanu z 1995 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Kazakhstan_2011#s347 (data dostępu 30.06.2015).
- 30 Art. 66-68 Konstytucji Kirgistanu z 2010 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Kyrgyz_Republic_2010#s612 (data dostępu: 30.06.2015 r.).
- 31 Art. 37 Konstytucji Mongolii z 1992 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Mongolia_2001#s374 (data dostępu: 30.06.2015 r.).
- 32 Art. 49 Konstytucji Pakistanu z 1949 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Pakistan_2015#s406 (data dostępu: 30.06.2015 r.).
- 33 Art. 92-93 Konstytucji Syrii z 1973 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Syria_2012#s391 (data dostępu: 30.06.2015 r.).
- 34 Art. 71 Konstytucji Tadżykistanu z 1971 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Tajikistan_2003#s331 (data dostępu: 30.06.2015 r.).
- 35 Art. 82 i art. 84 Konstytucji Timoru Wschodniego z 2002 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/East_Timor_2002#s597 (data dostępu: 30.06.2015 r.).
- 36 Art. 96 Konstytucji Uzbekistanu z 1992 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Uzbekistan_2011#s463 (data dostępu: 30.06.2015 r.).
- 37 Art. 37 Konstytucji Vanuatu z 1980 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Vanuatu_1983#s270 (data dostępu: 30.06.2015 r.).
- 38 Art. 67 Konstytucji Afganistanu z 2004 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Afghanistan_2004#s212 (data dostępu: 30.06.2015 r.).
- 39 Art. 84 Konstytucji Chin z 1982 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/China_2004#s352 (data dostępu: 30.06.2015 r.).
- 40 Art. VIII sekcja 8 Konstytucji Filipin z 1987 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Philippines_1987#s299 (data dostępu: 30.06.2015 r.).
- 41 Art. 8 Konstytucji Indonezji z 1945 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Indonesia_2002#s79 (data dostępu: 2.07.2015 r.).
- 42 Art. 75 Konstytucji Iraku z 2005 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005#s503 (data dostępu: 2.07.2015 r.).
- 43 Art. 116 Konstytucji Jemenu z 1992 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Yemen_2001#s314 (data dostępu: 2.07.2015 r.).
- 44 Art. X sekcja 6 Konstytucji Mikronezji z 1981 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Micronesia_1990#s201 (data dostępu: 2.07.2015 r.).
- 45 Art. 36 G Konstytucji Nepalu z 2006 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Nepal_2012#s399 (data dostępu: 2.07.2015 r.).
- 46 Art. 49 Konstytucji Tajwanu z 1947 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Taiwan_2005#s152 (data dostępu: 2.07.2015 r.).
- 47 Art. 93 Konstytucji Wietnamu z 1992 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Socialist_Republic_of_Vietnam_2013#s556 (data dostępu: 2.07.2015 r.).

uzyskał największą liczbę głosów w wyborach⁴⁸. Dwóch wiceprezydentów funkcjonuje również w Afganistanie, a kolejność, w jakiej przejmują oni zastępstwo głowy państwa określa sam prezydent⁴⁹. Oczywiście w Azji i Oceanii nie brak także rozwiązań oryginalnych, często występujących tylko w jednym kraju. Jako przykład można tu wskazać Sri Lankę⁵⁰, w którym to kraju osobę zastępującą prezydenta wybiera parlament spośród swoich członków. Na Fidżi zastępstwo prezydenta sprawuje Prezes Sądu Najwyższego⁵¹, zaś na Wyspach Marshalla zastępca prezydenta zostaje mianowany przez przewodniczącego (*Speaker*) parlamentu na wniosek Gabinetu Ministrów i spośród jego członków⁵². Na Samoa głowę państwa (zwaną *O le Ao o le Malo*⁵³) zastępuje Rada Zastępców wybierana przez parlament (spośród osób posiadających bierne prawo wyborcze na urząd głowy państwa) – mimo swej „kolegialnej” nazwy organ ten może mieć jednak charakter jednoosobowy⁵⁴. W Singapurze zastępstwo prezydenta jest wykonywane przez przewodniczącego rady doradców prezydenckich⁵⁵. Na Kiribati zastępstwo głowy państwa określanej jako *Beretitenti* sprawuje piastun urzędu zwanego *Kauoman-ni-Beretitenti*, który jest odpowiednikiem wiceprezydenta. Jednakże *Beretitenti* podlega odpowiedzialności politycznej przed parlamentem i jeśli na skutek jej egzekwowania zostaje odwołany, jego zastępstwo sprawuje Rada Państwa składająca się z Szefa Komisji Służby Publicznej (sprawującej stałą kontrolę nad prawidłowym działaniem administracji), Prezesa Sądu Najwyższego i Przewodniczącego (*Speaker*) parlamentu. Ponadto przejście urzędu głowy państwa przez *Kauoman-ni-Beretitenti* w razie, jeśli urząd ten został opróżniony z innych przyczyn niż odpowiedzialność polityczna, wymaga akceptacji przez parlament, a jeśli nie zostanie ona udzielona odbywają się nowe wybory⁵⁶. Do specyficznych na gruncie azjatyckim zaliczyć należy także rozwiązania Azerbej-

48 Art. 73 Konstytucji Birmy z 2008 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Myanmar_2008#s449 (data dostępu: 2.07.2015 r.).

49 Art. 67 Konstytucji Afganistanu.

50 Art. 38 i art. 40 Konstytucji Sri Lanki z 1978 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Sri_Lanka_2010#s490 (data dostępu: 2.07.2015 r.).

51 Art. 88 Konstytucji Fidżi z 2013 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Fiji_2013#s1498 (data dostępu: 2.07.2015 r.).

52 Art. V sekcja 9 Konstytucji Wysp Marshalla z 1979 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Marshall_Islands_1995#s652 (data dostępu: 2.07.2015 r.).

53 Należy tu zauważyć, iż kwestią sporną jest czy głowa państwa na Samoa jest monarchą czy też prezydentem zob. P. Osóbka, Systemy Konstytucyjne państw Oceanii, Warszawa 2012, s. 51.

54 Art. 23-25 Konstytucji Samoa z 1962 r.; wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Samoa_2013#s231 (data dostępu 2.07.2015 r.).

55 Art. 22N Konstytucji Singapuru z 1963 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Singapore_2010#s653 (data dostępu: 2.07.2015 r.).

56 Art. 35-36 Konstytucji Kiribati z 1979 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Kiribati_1995#s520 (data dostępu: 2.07.2015 r.).

dżanu⁵⁷ i Korei Południowej⁵⁸, w których zastępstwo prezydenta jest sprawowane przez premiera.

Jako charakterystyczną cechę rozwiązań republikańskich państw azjatyckich w zakresie zastępstwa głowy państwa wskazać należy częstsze wprowadzanie bardziej szczegółowych niż w Europie i Ameryce Południowej regulacji dotyczących badania stanu zdrowia prezydenta w celu stwierdzenia, czy jest on zdolny do pełnienia swych funkcji. Szczególnie rozbudowane normy w tym zakresie zawierają konstytucje większości byłych azjatyckich republik ZSRR (Uzbekistan⁵⁹, Kirgistan⁶⁰, Tadżykistan⁶¹, Turkmenistan⁶²). Podobne regulacje przewidują również ustawy zasadnicze Samoa⁶³ i Sri Lanki⁶⁴ – przy czym w obydwu tych państwach stosowne postępowanie jest prowadzone pod nadzorem Prezesa Sądu Najwyższego. Zaznaczyć również należy, iż państwa azjatyckie często wprowadzają w swych konstytucjach rozbudowane normy regulujące sytuacje, gdyby osoba, która ma zastępować prezydenta, nie mogła realizować tej funkcji.

6. Afryka

Państwa Afryki wykazują chyba największe zróżnicowanie rozwiązań w omawianej materii. Najogólniej rzecz biorąc, w Afryce występują trzy modele zastępstwa republikańskiej głowy państwa:

- „europejski”, tzn. sprawowanie zastępstwa przez przewodniczącego parlamentu lub jednej z jego izb (m.in. Algieria⁶⁵, Madagaskar⁶⁶, Mozambik⁶⁷, Senegal⁶⁸, Wybrzeże Kości Słoniowej⁶⁹);

57 Art. 105 Konstytucji Azerbejdżanu z 1995 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Azerbaijan_2009#s774 (data dostępu: 2.07.2015 r.).

58 Art. 71 Konstytucji Korei Południowej z 1948 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Republic_of_Korea_1987#s370 (data dostępu: 2.07.2015 r.).

59 Art. 96 Konstytucji Uzbekistanu.

60 Art. 66 Konstytucji Kirgistanu.

61 Art. 71 Konstytucji Tadżykistanu.

62 Art. 57 Konstytucji Turkmenistanu.

63 Art. 23 Konstytucji Samoa.

64 Art. 38 Konstytucji Sri Lanki.

65 Art. 88 Konstytucji Algierii z 1989 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Algeria_2008#s355 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

66 Art. 50-53 Konstytucji Madagaskaru z 2010 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Madagascar_2010#s217 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

67 Art. 151-152 Konstytucji Mozambiku z 2004 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Mozambique_2007#s1017 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

68 Art. 39 Konstytucji Senegal z 2001 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Senegal_2009#s157 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

69 Art. 40 Konstytucji Wybrzeża Kości Słoniowej z 2000 r.; https://www.constituteproject.org/constitution/Cote_D'Ivoire_2004#s98 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

- model sprawowania zastępstwa przez wiceprezydenta (m.in. Angola⁷⁰, Ghana⁷¹, Nigeria⁷², RPA⁷³, Uganda⁷⁴, Zimbabwe⁷⁵ – kilku wiceprezydentów występuje w Burundi⁷⁶, Malawi⁷⁷ i Sudanie⁷⁸);
- specyficzny dla Afryki model, który można określić jako „podzielony” – polega on na tym, iż w razie przejściowej niemożności sprawowania przez prezydenta swych funkcji jego zastępstwo sprawuje szef rządu, zaś w razie opróżnienia urzędu prezydenckiego jest ono wykonywane przez przewodniczącego parlamentu lub jednej z jego izb (model ten funkcjonuje w Burkina Faso⁷⁹, Egipcie⁸⁰, Mali⁸¹, Rwandzie⁸² i Tunezji⁸³).

W tym miejscu warto zwrócić uwagę, iż dla znacznej części państw, które w przeszłości stanowiły kolonie francuskie charakterystyczna jest recepcja modelu byłej metropolii w postaci przyjęcia regulacji polegającej na tym, iż zastępstwo prezydenta sprawuje przewodniczący Senatu (Senegal⁸⁴, Kamerun⁸⁵, Burkina Faso⁸⁶, Madagaskar⁸⁷). Spotykanym na tym kontynencie rozwiązaniem jest obecność w konstytucjach rozbudowanych, a nieraz wręcz kazuistycznych procedur stwierdzenia stanu zdrowia prezydenta. Niektóre ustawy zasadnicze przewidują powołanie w tym celu komisji medycznych, a nawet precyzyjnie określają ich skład (np. Nigeria⁸⁸,

70 Art. 131-132 Konstytucji Angoli z 2010 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Angola_2010#s1195 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

71 Art. 60 Konstytucji Ghany z 1992 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Ghana_1996#s958 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

72 Art. 145-146 Konstytucji Nigerii z 1999 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Nigeria_1999#s1639 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

73 Art. 90 Konstytucji RPA z 1996 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/South_Africa_2012#s1441 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

74 Art. 109 Konstytucji Ugandy z 1995 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Uganda_2005#s1582 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

75 Art. 94 i art. 100 Konstytucji Zimbabwe z 2013 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Zimbabwe_2013#s1239 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

76 Art. 121 Konstytucji Burundi z 2005 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Burundi_2005#s360 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

77 Art. 87 Konstytucji Malawi, wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Malawi_1999#s992 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

78 Art. 66-67 Konstytucji Sudanu z 2005 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Sudan_2005#s517 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

79 Art. 43 Konstytucji Burkina Faso z 1991 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Burkina_Faso_2012#s153 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

80 Art. 160 Konstytucji Egiptu z 2014 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Egypt_2014#s518 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

81 Art. 36 Konstytucji Mali z 1992 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Mali_1992#s129 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

82 Art. 107 Konstytucji Rwandy z 2003 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Rwanda_2010#s567 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

83 Art. 83-85 Konstytucji Tunezji z 2014 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Tunisia_2014#s326 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

84 Art.39 Konstytucji Senegal

85 Art. 6 Konstytucji Kamerunu z 1972 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Cameroon_2008#s108 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

86 Art. 43 Konstytucji Burkina Faso.

87 Art. 52 Konstytucji Madagaskaru.

88 Art.144 Konstytucji Nigerii.

Tanzania⁸⁹, Seszele⁹⁰). Podobnie jak to było w kilku państwach azjatyckich, również niektóre afrykańskie systemy ustrojowe przewidują, iż dochodzenie w sprawie ustalenia stanu zdrowia głowy państwa będzie przeprowadzane przez Sąd Najwyższy (np. Seszele⁹¹, Tanzania⁹²).

Spośród rozwiązań specyficznych nie przystających do żadnego ze wskazanych wyżej modeli wskazać należy na regulację zawartą w konstytucji Libanu, zgodnie z którą zastępstwo prezydenta sprawuje rząd *in corpore*⁹³. Podobnie oryginalny charakter na tle całego kontynentu mają rozwiązania Dżibuti – w którym zastępstwo głowy państwa należy do Prezesa Sądu Najwyższego⁹⁴ oraz Gwinei Równikowej gdzie funkcję tę spełnia komisja złożona z przewodniczącego parlamentu (który kieruje jej pracami), premiera, Prezesa Sądu Najwyższego oraz członka sądu konstytucyjnego delegowanego do prac w komisji przez prezesa tegoż sądu⁹⁵. Ciekawe rozwiązanie zostało przyjęte w Sudanie, gdzie istnieją stanowiska pierwszego wiceprezydenta i drugiego wiceprezydenta, lecz zastępstwo głowy państwa sprawuje Rada Prezydencka, w skład której wchodzi obydwoj wiceprezydenci oraz przewodniczący parlamentu⁹⁶. Wreszcie należy wskazać na przykład Namibii, będącej jedynym państwem afrykańskim, w którym to szefowi rządu powierzono sprawowanie zastępstwa głowy państwa zarówno w przypadku przejściowej niemożności sprawowania przez prezydenta swych funkcji, jak również w razie opróżnienia urzędu prezydenckiego⁹⁷. Państwa afrykańskie, podobnie jak to miało miejsce w Azji i Oceanii, często wprowadzają w swych konstytucjach rozbudowane normy regulujące sytuacje, gdyby osoba, która w pierwszej kolejności ma zastępować prezydenta, nie była zdolna, aby to uczynić

7. Zakończenie

Przedstawione powyżej rozważania z natury rzeczy nie odnoszą się do wielu kwestii szczegółowych dotyczących zastępstwa republikańskiej głowy państwa. Jednak już wstępny zarys omawianego problemu przedstawiony w niniejszej pracy wskazuje, iż rozwiązania przyjmowane przez poszczególne państwa cechuje zara-

89 Art. 37 Konstytucji Tanzanii z 1977 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Tanzania_1995#s407 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

90 Art. 53 Konstytucji Seszeli z 1993 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Seychelles_2011#s805 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

91 *Ibidem*.

92 Art. 37 Konstytucji Tanzanii.

93 Art. 62 Konstytucji Libanu z 1926 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Lebanon_2004#s276 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

94 Art. 29 Konstytucji Dżibuti z 1992 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Djibouti_2010#s106 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

95 Art. 43 Konstytucji Gwinei Równikowej z 1991 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Equatorial_Guinea_1995#s267 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

96 Art. 66-67 Konstytucji Sudanu.

97 Art. 34 Konstytucji Namibii z 1990 r., wersja angielska: https://www.constituteproject.org/constitution/Namibia_2010#s478 (data dostępu: 3.07.2015 r.).

zem różnorodność przyjętych rozwiązań, jak również tendencja do recypowania określonych modeli i to nie tylko w ramach jednego obszaru geograficznego, ale także pomiędzy nimi (*vide* recepcja modelu USA w państwach innych kontynentów). Niewątpliwie zagadnienie to z uwagi na swoją złożoność wymaga dalszych badań, w szczególności dotyczących przyczyny popularności recepcji określonych modeli, jak również stosowania omawianych regulacji w praktyce.

BIBLIOGRAFIA

- Konstytucja Austrii z 1920 r. [w:] 2011. Konstytucje państw Unii Europejskiej, pod red. Wiesława Staśkiewicza, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Bułgarii z 1991 r. [w:] 2012. Konstytucja Bułgarii, tłum. A. Kubik, wstęp J. Karp, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Chile z 1980 r., [w:] 2012. Konstytucja Chile, tłum. A. Wojtyczek-Bonnand, wstęp K. Wojtyczek, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Czech z 1992 r. [w:] 2011. Konstytucje państw Unii Europejskiej, pod red. Wiesława Staśkiewicza, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Federacji Rosyjskiej z 1993 r. [w:] 2000. Konstytucja Rosji, tłum. Andrzej Kubik, wstęp A. Bosiacki, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Finlandii z 1999 r. [w:] 2011. Konstytucje państw Unii Europejskiej, pod red. Wiesława Staśkiewicza, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Francji z 1958 r. [w:] 2011. Konstytucje państw Unii Europejskiej, pod red. Wiesława Staśkiewicza, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Grecji z 1975 r. [w:] 2011. Konstytucje państw Unii Europejskiej, pod red. Wiesława Staśkiewicza, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Irlandii z 1937 r. [w:] 2011. Konstytucje państw Unii Europejskiej, pod red. Wiesława Staśkiewicza, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Islandii z 1944 r. [w:] 2000. Konstytucja Islandii, tłum. i wstęp J. Osiński Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Malty [w:] 2011. Konstytucje państw Unii Europejskiej, pod red. Wiesława Staśkiewicza, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Słowacji z 1992 r. [w:] 2011. Konstytucje państw Unii Europejskiej, pod red. Wiesława Staśkiewicza, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja USA z 1787 r. [w:] 2002. Konstytucja Stanów Zjednoczonych Ameryki, tłum. i wstęp A. Pułło, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Osóbka Przemysław. 2012. Systemy Konstytucyjne państw Oceanii, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Zubik Marek. 2010. Gdy Marszałek Sejmu. jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie interregnum, Przegląd Sejmowy 100 (5): 71-89.

METHODS OF REGULATION FOR DEPUTISING THE HEAD OF STATE IN CONTEMPORARY REPUBLICS IN THE EVENT OF THE OFFICE FALLING VACANT IN MID-TERM OR IN CASES WHERE THE INCUMBENT HEAD OF STATE IS TEMPORARILY UNABLE TO DISCHARGE HIS DUTIES. SOLUTIONS "TYPICAL" AND "ORIGINAL"

The Smolensk air disaster in 2010, acts as a pointed reminder to the importance of constitutional regulations in preparing for the occurrence of emergencies and maintaining functionality of the supreme organs of state. The purpose of this article is to present the solutions adopted by modern-day republics to replace the head of state in situations where the office becomes vacant in mid-term, or where the head of state, for whatever reason, is no longer able to exercise the functions of office. The article identifies normative regulations contained in the constitutions of various republics connected with this issue. Special attention is devoted to identifying similarities between countries sharing the same circle of legal culture. The article also analyses constitutional provisions on this issue which are unusual in the context of global and regional norms.

Keywords: head of state, republic, replacement

Słowa kluczowe: głowa państwa, republika, zastępstwo

TRĘŚCI LEGITYMIZACJI KAŻDEJ WŁADZY WARUNKIEM AKCEPTACJI JEJ POZYCJI USTROJOWEJ I WPŁYWÓW

Racja mocniejszego zawsze jest lepsza.

1. Zakresy rozważań

Pozycja i wpływy każdej władzy, poczynając od władzy rodzicielskiej aż do władzy państwowej, zależy od treści ich legitymizacji. Wśród różnych rodzajów legitymizacji poważne miejsce przypada legitymizacji władzy państwowej, szczególnie władzy wykonawczej, zarówno w jej normatywnym, jak i empirycznym sensie. Legitymizacja normatywna władzy państwowej czyni z niej powinność, zaś legitymizacja empiryczna potwierdza jej akceptację społeczną. Gdy demokratyczna forma władzy państwowej zabiega o przyzwolenie społeczne na jej sprawowanie, państwowa władza dyktatorska, autorytarna i totalitarna, nie mając takiego przyzwolenia, musi wspierać się ideologiami i przymusem¹. Ta pierwsza może pretendować do wzoru legitymizacji, ponieważ uprawnienia władców do podejmowania politycznie wiążących decyzji politycznych uzależnia od aprobaty podwładnych. Natomiast te wspomniane poza nią narzucają podwładnym swoje decyzje polityczne bez ich na to zgody².

Legitymizacja władzy państwowej zatem to uzasadnienie racji jej źródeł, istnienia, treści i celów. Można by snuć rozważania na temat jakiejś proporcjonalności uzasadnień władzy państwowej do ich form³. Wprawdzie, jak dotychczas, żadna z form władzy państwowej nie ostawała się bez jakiejś jej legitymizacji, jednakże ich uzasadnienia ideologiczne bywają zróżnicowane pod wieloma względami. Ze

1 Por. np. W. Kosiakiewicz, *Spór o terminy polityczne*, (w:) *Demokracja, demagogia i hemofilia*, Warszawa 1913.
2 Trafna jest ocena, że „W samej naturze ludzkich wytworów nie ma niczego takiego, co przesądza, że wszystkie różnice są różnicami stopnia – tak jak w samej naturze rzeczy nie ma niczego takiego, co przesądza, że mają charakter jakościowy. Różnice dotyczą stopnia, gdy są tak traktowane (logicznie)”. G. Satori, *Teoria demokracji*, Warszawa 1994, s. 231.
3 Literatura filozoficzna i naukowa dotycząca zakresów władzy jest ogromna, ponieważ narasta w całych niemal dziejach ludzkości. Z ogólnych, całościowych opracowań por. np. D.H. Wrong, *Power. Its Form, Bases and Uses*, Chicago 1988; także A. Antoszewski, *Reżim polityczny*, (w:) A. Jabłoński, L. Sobkowiak (red.), *Studia z teorii polityki*, Wrocław 1998; D. Minich, *Władza państwowa w koncepcjach Grzegorza Leopolda Seidlera*, Rzeszów 2013.

względu na moc perswazyjną tych uzasadnień, kierowanych bardziej do podwładnych niż władców, trudno byłoby ustalić jakąś trwałą hierarchię legitymizacji władzy państwowej. Mimo że współcześnie legitymizacja demokratycznej formy władzy państwowej w skali globu dominuje zdecydowanie nad legitymizacjami innych form władzy państwowej, to jednakże i one znajdują przecież swoich zwolenników.

To, że każda władza państwowa potrzebuje legitymizacji jest przejawem nie tyle jej siły, ile słabości. Celem bowiem każdej legitymizacji jest bardziej osłanianie jej słabości, jako źródła ewentualnego braku posłuchu władzy państwowej ze strony podwładnych, niż ukazywanie oczywistej, na ogół, konieczności jej istnienia. Gdyby władza państwowa nie miała słabych stron – zbędna byłaby jej legitymizacja. Uzasadniałyby się *per se*⁴. Uzasadnienia różnych form władzy państwowej rysują się wyraźnie w ich relacjach.

Relacja to, inaczej, stosunek czegoś do czegoś, tutaj – dyktatury do autorytaryzmu i totalitaryzmu, autorytaryzmu do dyktatury i totalitaryzmu, totalitaryzmu do dyktatury i autorytaryzmu, a wszystkich tych pojęć do pojęcia demokracja. Stosunek ten może objawiać się w zależności wzajemnej owych pojęć, polegającej na uwarunkowaniach istnienia jednych od istnienia drugich, pokrywaniu, czy też krzyżowaniu się częściowych zakresów ich treści. Relacja zakłada celowość porównywania, komparatystyki pojęć pozostających ze sobą w określonej relacji. Rezultaty komparatystyki prowadzą do stwierdzania tożsamości, podobieństw i różnic, pozostających we wzajemnych relacjach pojęć, w naszym przypadku – dyktatury, autorytaryzmu i totalitaryzmu. Mogą być stwierdzone następujące możliwości rezultatów komparatystyki: tylko tożsamości, tylko podobieństwa, tylko różnice; tożsamości i podobieństwa; tożsamości i różnice; podobieństwa i różnice; tożsamości i podobieństwa, i różnice. Stwierdzenie: tożsamości, przynajmniej w pewnym zakresie pojęć, pozwala na wspólną ich charakterystykę w tym zakresie; podobieństwa – skłania do wykazania przewagi cech wspólnych nad cechami różnymi; różnic – do uzasadnienia przewagi tego, co odmienne nad tym, co podobne⁵.

Władza jest zapewne relacją władców – posiadaczy władzy z podwładnymi – pozbawionymi jej posiadania. Polega na narzucaniu woli tych pierwszych tym drugim, przy pomocy środków politycznych, a więc głównie państwowych. Podwładni mogą dobrowolnie poddawać się władzy, gdy uznają jej autorytet, legalizm, moralizm czy sakralizm albo, gdy tego nie czynią, ulegać jej pod przymusem psychicznym albo (i) fizycznym. Władza występuje w każdej grupie społecznej i różnych

4 Szeroko uznawaną koncepcję legitymizacji władzy opracował Max Weber, Trzy typy prawomocnego panowania (w:) Elementy teorii socjologicznych, W. Derczyński, A. Jasińska-Kania, J. Szacki (red.), Warszawa 1975; por. również T. Biernat, Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii, Toruń 1999; R. Tokarczyk, Współczesne doktryny polityczne, wydanie XVI poszerzone, Warszawa 2010, s. 25 i n.

5 Komparatystyka, zwana jest inaczej literaturą porównawczą, jest uprawiana nie tylko w literaturze pięknej lecz również i literaturze naukowej. Dla naszego tematu niezbędne są elementy komparatystyki politologicznej. Na ten temat por. np. R. Tokarczyk, Metody porównawcze w historii doktryn politycznych i prawnych, „Biuletyn Lubelskiego Towarzystwa Naukowego – Humanistyka” 1984, vol. 26, nr 2; także R. Tokarczyk, Komparatystyka prawnicza, wyd. IX, Warszawa 2008.

rodzajach aktywności ludzi. Najważniejszą jednak rolę odgrywa władza polityczna. Od czasu wprowadzenia zasady trójpodziału władzy w demokratycznych ustrojach państwowych, realizowana jest ona za pośrednictwem władzy ustawodawczej należącej do parlamentów, władzy wykonawczej przekazywanej rządowi albo (i) prezydentom i władzy sądowniczej oddawanej niezawisłym sądom. Bez względu na jednolitość czy też podział władzy, spełniać ona może funkcje integracji społeczeństwa, podziału dóbr i kar, ochrony przed zagrożeniami zewnętrznymi i wewnętrznymi i tworzenia niezbędnych organizacji i struktur. Mimo ogromnej liczby dzieł filozoficznych, teologicznych i naukowych poświęconych władzy, nadal należy ona do najtrudniejszych problemów wielu nauk, szczególnie nauk politycznych. Ludzie od tysięcy lat starają się przeniknąć istotę władzy, ale z umiarkowanym powodzeniem. Władza polityczna poddawana jest różnicowanym ocenom, często skrajnym – od zachwytów jej posiadaczy po oceny skrajnie negatywne, formułowane przez tych, którzy jej nie mają, ale pragną ją mieć.

2. Kluczowe pojęcia

Pojęcie „władza” jest nadzwyczaj rozległe, toteż jest źródłem dużej rodziny związanych z nią innych pojęć. Rodzina tych pojęć jest nadal duża, nawet jeśli pojęcie władza w ogóle ograniczamy, jak tutaj, do pojęcia władzy państwowej i tylko dwóch jej przejawów – idei i ustroju państwowego, czy też reżimu politycznego gdy będziemy posługiwać się tym określeniem w sposób neutralny albo ocenny. Dla opisu i komparatystyki pojęć dyktatura, autorytaryzm i totalitaryzm, na tle pojęcia demokracja, jak dla wszelkiej komparatystyki, niezbędne jest podanie jej kryteriów, czyli podstawy. Wydaje się, że najbardziej odpowiednimi kryteriami dla komparatystyki pojęć związanych z władzą w ogóle, w szczególności zaś pojęć dyktatura, autorytaryzm i totalitaryzm, są kryteria ich podmiotu, suwerenności, legitymizacji, źródeł, przedmiotu, struktury i reżimu. Najbardziej atrakcyjne poznawczo jest charakteryzowanie owych kryteriów w ujęciu spektrum, rozciągającego się od skrajności określonego minimum, poprzez narastanie jego intensywności, aż po skrajność pewnego tego maksimum. Jednocześnie, w oparciu o różne kryteria aksjologiczne, można wskazywać na tym spektrum punkty rozgraniczające od siebie, np. legalne od nielegalnego, moralne od niemoralnego, sakralne od niesakralnego.

Spektrum podmiotów władzy, określone ze względu na pytanie, do kogo należy władza, rozciąga się od władzy jednostki poprzez władzę coraz to większej liczby jednostek, aż po ogół obywateli uprawnionych do współsprawowania władzy. W oparciu o podmiotowe kryterium władzy jednostek powstało wiele idei i ustrojów jedynowładzwa albo monokracji lub nomokracji – tyrania, satrapia, cesarstwo, cezaryzm, monarchia, carat, samodzierżawie, shogunat i inne. Gdy władza należy do dwóch osób to duowirat, trzech – triumwirat, przy większych liczbach podmiotów

władzy mówi się demokracji przedstawicielskiej, timokracji, arystokracji, politei, mentokracji, oligarchii, demagogii, ochlokracji, dyktaturze, autokracji, totalitaryzmie i innych. Władza ogółu uprawnionych do niej obywateli nazywana jest najczęściej demokracją uczestniczącą albo demokracją partycypującą.

Suwerenność władzy państwowej jest zarówno ideą, jak i faktyczną cechą podmiotów tej władzy, wskazującą na zwierzchnictwo, niezależność w zakresie jej kompetencji, głównie kompetencji prawotwórczych. Jako faktyczna cecha władzy suwerenność występuje od samych początków władzy państwowej, natomiast jako idea pojawiła się w myśli politycznej dopiero od czasów koncepcji suwerenności przedstawionej w XVI stuleciu przez Jeana Bodina. Ta nowożytna koncepcja suwerenności zakłada celowość całkowitej, absolutnej niezależności i niepodległości podmiotów władzy państwowej; od kogokolwiek lub czegokolwiek; w średniowiecznym pojęciu zwierzchnictwo (*seigneurie*) – od cesarza, papieża, stanów i prawa zwyczajowego. Dla podmiotów władzy państwowej istotna jest suwerenność faktyczna, historycznie ukształtowana i rzeczywiście realizowana. Paradoksalność suwerenności podmiotów władzy w państwach współczesnych polega na tym, że własną suwerennością tworzenia prawa mimowolnie ograniczają one swoją suwerenność.

Legitymizacja władzy to wyraźne, domniemywane, lub milczące, uzasadnienie upoważnienia jej do sprawowania władzy, mające jednolity charakter sakralny, moralistyczny, legalistyczny lub jakichś ich połączeń⁶. Władza legitymizowana oczekuje dobrowolnej akceptacji i podporządkowania się jej przez podwładnych w zakresie nabycia, sprawowania i celów władzy. Oczywiście, podwładni, świadomi legitymizacji władzy, chętniej objawiają wobec niej posłuszeństwo, w przeciwieństwie do władzy pozbawionej jakiegokolwiek legitymizacji, np. władzy tyraństwa, opartej jedynie na przymusie. Zestawienie legitymizacji władzy z suwerennością władzy znowu wskazuje na pewien paradoks: władza suwerenna, czyli niezależna, powinna wprawdzie cieszyć się uznaniem podwładnych, ale jednocześnie na tyle nie uzależnić się od tego uznania, aby rzeczywiście mogła realizować swoją niezależność.

Źródła władzy są ważnym i interesującym kryterium dla komparatystyki różnych idei i praktyk władzy, zwłaszcza dyktatury, autorytaryzmu i totalitaryzmu. Według najstarszych poglądów starożytnych, mających największe znaczenie w Europie średniowiecznej, władza pochodzi od Boga, który przekazał ją władcom ziemskim, legitymizującą się w swoich działaniach boską charyzmą. Wśród licznych świeckich teorii źródeł władzy wspomnieć należy o poglądach: patriarchalnych – głoszących, że władza państwowa pochodzi od władzy ojca patriarchy nad członkami rodziny; patrymonialnych – kojarzących źródła władzy z własnością ziemi; podboju – wyja-

6 Ten mój pogląd na rodzaje legitymizacji różni się od rozpowszechnionego poglądu Maksa Webera, który wyróżnił trzy rodzaje legitymizacji władzy – charyzmatyczną, tradycjonalistyczną i legalistyczną oraz mniej znanego, ale interesującego, poglądu Davida Eastona, dostrzegającego potrzebę jednoczesnego istnienia legitymizacji ideologicznej, strukturalnej i personalnej.

śniąjących powstawanie państw ujarzmieniem plemion albo ras słabszych przez plemiona lub rasy silniejsze; umowy społecznej – dopatrującej się początków państwa w umowie ludzi zawartej w stanie pierwotnym dotyczącej ustanowienia społeczeństwa i (albo) ustanowienia państwa; rozpadu społeczeństwa na klasy, powodującego sprzeczności klasowe i konieczność ich ujarzmienia siłą władzy państwowej; psychologicznych – uzasadniających źródła władzy czynnikami motywacji władców i podwładnych oraz socjologicznych – za decydujące uznających względy prawidłowego funkcjonowania społeczeństw, opartych, na przykład, na założeniach solidaryzmu społecznego⁷.

Przedmiot władzy państwowej określa jej rola w życiu społecznym, spełniane przez nią funkcje. Spektrum przedmiotu, roli, funkcji tej władzy rozciąga się od skrajności absolutyzmu i totalitaryzmu idei i praktyk władzy pragnącej decydować o wszystkich sprawach obywateli, poprzez idee i praktyki ograniczeń w tych względach, aż do idei i praktyk władzy minimalnej państwa liberalnego, z tego względu nazywanego, nieco pobłaźliwie, „stróżem nocnym”. Przedmiot, rola, funkcje władzy występują głównie wewnątrz państwa, natomiast na zewnątrz niego dotyczą one głównie bezpieczeństwa obywateli przed zagrożeniami militarnymi oraz dotyczą pokojowych stosunków handlowych i kulturowych z innymi państwami. Za najważniejsze funkcje wewnątrzpaństwowe władzy uznawane są zwykle funkcje organizacyjne, gospodarcze, socjalne, dystrybucyjne i represyjne.

Każda władza państwowa odznacza się właściwą jej organizacją, strukturą, budową, architekturą, formą jej organów. Za główną podstawę różnicowania państw ze względu na ich organizację, strukturę, budowę, architekturę, formę, przyjmowana jest, wspomniana już wcześniej, liczba podmiotów władzy. Wspominaliśmy o trzech rodzajach tych podmiotów: jednostce – grupie, ogóle uprawnionych obywateli. Jedynowładztwo kształtuje władzę scentralizowaną i skoncentrowaną w rękach różnie nazywanych jedynowładców, z reguły zdobywających swoją władzę przemocą lub na zasadzie dziedziczenia. Władza małych grup rządzących zwykle pochodzi z przemocy, toteż dąży do centralizacji i koncentracji władzy w swoich rękach. Władza natomiast większych grup, jak w demokracji przedstawicielskiej, pochodzi z wyborów powszechnych. Zwana jest władzą republikańską, skłaniając się ku decentralizacji i dekoncentracji władzy na różnych poziomach jej przedmiotowej, terytorialnej, jednolitej albo federalnej, organizacji. Wreszcie, władza ogółu uprawnionych obywateli ową decentralizację i dekoncentrację władzy może chyba realizować najpełniej.

Metody sprawowania władzy państwowej można również nazywać, jak to już zaznaczono, reżimem politycznym, jeżeli odrzucimy jego sens pejoratywny, kojarzony z władzą ocenianą źle. Zależnie od metod sprawowania władzy państwowej, rozróżniane są władze demokratyczne i władze niedemokratyczne. Władza reżimów demokratycznych posługuje się nie tylko metodami legalnymi, ale i jednocześnie

7 Przegląd poglądów dotyczących źródeł władzy zawiera każdy podręcznik historii doktryn politycznych i prawnych.

ocenianymi jako moralnie dobre. Władza zaś niektórych reżimów niedemokratycznych, jakkolwiek może pozorować legalizację stosowanych przez siebie metod, nie może jednak oczekiwać na pozytywną ich ocenę moralną. Niemoralnymi, chociaż na ogół legalizowanymi metodami, posługują się władze z kręgu idei i praktyk dyktatury, autorytaryzmu i totalitaryzmu. Charakter reżimu – demokratyczny albo nie-demokratyczny, uznawany jest, dość zgodnie, w myśli filozoficznej i naukowej za jedno z głównych kryteriów odróżniania ustrojów dobrych od ustrojów złych. Jednocześnie należy wszakże podkreślić, że nawet reżimy demokratyczne jeszcze nie wypracowały dla siebie formy władzy na tyle dobrej i trwałej, aby uniknąć ich degeneracji we władzę złą.

3. Legitymizacja demokracji

Demokracja, w sensie idei i ustroju państwa, bardzo często, w aurze aprobaty, przeciwstawiana jest ideom i ustrojom państwowym zwanym dyktaturą, autorytaryzmem i totalitaryzmem. Z tego ważnego powodu, mimo że temat nasz ma głównie na celu rozważanie pojęć dyktatura, autorytaryzm i totalitaryzm, potrzebne jest przynajmniej zwięzłe omówienie demokracji. Nazwa *demokratia* składa się ze słów języka greckiego *demos* – lud i *kratos* – władza, czyli w ich połączeniu władza ludu. W rozbudzaniu pozytywnych emocji demokratycznych, przeciwstawianych negatywnym emocjom niedemokratycznym, z szerokim uznaniem spotkała się definicja demokracji jako „rządy ludu, przez lud i dla ludu”, wypowiedziana przez Abrahama Lincolna, prezydenta Stanów Zjednoczonych⁸. Bardziej rozwinięta jest definicja Gentile Sartori’ego wyjaśniająca, że demokracja to system, w którym nikt nie może sam siebie wybrać, nikt nie może poszerzyć sobie władzy, rządzenia i tym samym nikt nie może przywłaszczyć sobie bezwarunkowej i nieograniczonej władzy. Trudności zadowalającego zdefiniowania demokracji wynikają przede wszystkim z wieloznaczności pojęcia „lud”, pojmowanego jako: wszyscy (obywatele, naród), bardzo wielu, klasy niższe, ograniczona całość, absolutna większość, ograniczona większość⁹. Skoro demokracja jest zawsze władzą w określony sposób pojmowanego ludu, nazwa „demokracja ludowa”, propagowana w ustrojach socjalistycznych, jest pleonazmem o cechach niezdarności semantycznej i stylistycznej.

Spektrum idei i (albo) ustroju demokracji przebiega od minimum demokracji pośredniej, przedstawicielskiej, reprezentacyjnej, poprzez optimum istniejących ustrojów demokracji bezpośredniej, aż do idei bardziej jeszcze ukształtowanych ustrojów demokracji uczestnictwa albo partycypacji w sprawowaniu władzy ogółu

8 Definicji tej sprzeciwiają się ci autorzy, którzy definiują demokrację jako system rządów z ludem, ale nie przez sam ten lud. Tak np. L.S. Amery, *Rządność w demokracji: rozwiązanie brytyjskie*, (w:) *Demokracja a ideał społeczny*, Londyn 1967.

9 Tak G. Sartori, *Teoria demokracji*, *op. cit.*, s. 37 i nast., s. 257. Także m. in. D. Held, *Models of Democracy*, Stanford 1987; J. Zadencki, *Wobec despotyzmu wolności*, Kraków 1995; R. Dahl, *O demokracji*, Kraków 2000.

uprawnionych do tego obywateli¹⁰. Ewolucja form demokracji rozpoczęła się od klasycznej jej formy greckiej, z najbardziej rozwiniętą demokracją ateńską. Późniejsze jej formy nieklasyczne to m.in.: staropolska demokracja szlachecka, szwajcarska demokracja kantonalna, amerykańska demokracja republikańska, demokracja narodowa, demokracja socjalistyczna, demokracja ludowa, demokracja chrześcijańska, demokracja personalistyczna i najnowsza demokracja powiązana z liberalizmem, zwana demokratycznym państwem prawnym albo demoliberalizmem. Demoliberalizm ma na celu równowagę wolności i równości matematycznej większości społeczeństwa, toteż bywa określany jako demokracja numeryczna, albo nieco bardziej uszczypliwie, jako cyfrokracja.

Dość karkołomna jest natomiast propozycja wyodrębnienia demokracji totalitarnej, na ogół ocenianej jednak negatywnie, opartej na idei Jana Jakuba Rousseau „woli powszechnej”, bez większego powodzenia wprowadzanej do praktyki ustrojowej najpierw przez jakobinów, a później bolszewików¹¹. Aprobata tej propozycji unicestwiałaby bowiem wszystkie jakże liczne poglądy i praktyki, uznające demokrację za przeciwieństwo totalitaryzmu i odwrotnie. Bardziej zatem przekonująca jest koncepcja poliarchii, jako, według jej zwolenników, jedynie uzasadnionej współcześnie formy demokracji. Istota poliarchii wyrażać się ma w prawach obywatelskich większości społeczeństwa, zdolnej do przeciwstawienia się rządzącym, a nawet pozbawienia ich władzy poprzez głosowanie¹².

Suwerenem, we wszystkich formach demokracji, jest wspomniany już lud, pojmowany wszakże niejednoznacznie. Bez względu jednak na przyjęty sens pojęcia „lud”, w demokracji przynajmniej większość ludu występuje równocześnie w podwójnej roli – suwerena i suzerena, rządzących i rządzonych, chciałoby się wprost powiedzieć – samorządnych. Tutaj zatem chyba należy upatrywać przeciwieństwa demokracji do innych niedemokratycznych form władzy, w których władza należy do jednostki, małej grupy, a więc zawsze do określonej mniejszości, natomiast większość społeczeństwa jest w nich pozbawiona władzy. We wszystkich formach demokracji, władza jest legitymizowana na drodze wolnych i równościowych wyborów obywateli, wybierających rządzących – władzę, przy jednoczesnym wykluczeniu jej dziedziczenia, nominowania, powoływania. Demokracja ma źródła zarówno w ideach demokratycznych, rozwijanych od czasów starożytnych, po obecne czasy, jak i doświadczeniach ustrojów demokratycznych, zawsze przynajmniej deklaratywne, zatroskanych o swoje podstawy prawne, zwykle konstytucyjne. Demokracje, na ogół, realizują podobne funkcje jak inne formy państwa, jednakże wyróżniają się wśród nich gwarancjami szerokich zakresów praw i wolności obywatelskich. Gwa-

10 Demokrację uczestnictwa przyjmowały ruchy Nowej Lewicy. Szerzej por. R. Tokarczyk, *Utopia Nowej Lewicy Amerykańskiej*, Warszawa 1979; R. Tokarczyk, *Nowa Lewica*, Warszawa 2010. Jakimś echem tego jest tzw. demokracja przemysłowa, wyrażająca się w różnych formach współzarządzania pracowniczego. Por. także M. Marczewska-Rytko, *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*, Lublin 2001.

11 Propozycję wysunął J.L. Talmon, *The Origins of Totalitarian Democracy*, London 1952.

12 Rozwinięcie koncepcji poliarchii dostępne jest na stronach Internetu pod hasłem „poliarchia”.

rancje istnieją również dla mniejszości, które mimo że nie akceptują władzy, mają prawo do jej krytyki i oporu wobec niej, w granicach tzw. obywatelskiego nieposłuszeństwa. Organizacja, struktura, ustrój władzy w różnych demokracjach przybierały różne kształty, ale współczesne demokracje opierają swoją władzę głównie na wzorach demokracji parlamentarnej.

Metody kształtowania ładu społecznego, przyjmowane w demokracjach, uwarunkowane są zasadą trójpodziału władzy, mającą zapewniać równocześnie jej decentralizację i dekoncentrację. Demokratyczne reżimy polityczne, w pozytywnym sensie reżimu jako legalnego i moralnego sposobu sprawowania władzy państwowej, podlegają okresowym ocenom i odpowiedzialności w nadzwyczajnych sytuacjach ich nadużyć i kryzysów. Treści materialne władzy, zgodne z aksjologią demokracji i liberalizmu, uzgadniane są z formalnymi procedurami jako metodami ich realizacji, którym również nadawany jest sens aksjologiczny. Ta proceduralna strona demokracji – demokratyzacja – skłania do ciągłego pogłębiania, rozwoju, dynamiki, impetyczności, imperialności, wręcz „żarłoczności” władz demokratycznych „płynących na kolejnych falach demokratyzacji”¹³. Skrajna demokratyzacja może paradoksalnie doprowadzać wręcz do totalności zakresów autorytarnej władzy, ukrywającej się za demokratycznym parawanem. Tutaj właśnie może nastąpić niebezpieczne zbliżenie demokracji do dyktatury, zawsze antyliberalnej, ale niekoniecznie antydemokratycznej. Niekiedy łatwiej zyskać aprobatę ludu dla metod dyktatorskich, jak np. w nazizmie, niż dla metod liberalnych. Pogląd, że idea totalitaryzmu, w formie komunizmu, faszyzmu, nazizmu, wywodzić się może z koncepcji demokracji Jana Jakuba Rousseau jako woli ogółu ludu uchodzi wręcz za oczywistość dla wielu znawców myśli politycznej. Tak więc, nieliberalne znaczenia demokracji kontestować mogą jedynie: a) niepewni teoretycznych podstaw swojego antykomunizmu czy antyfaszyzmu (antynazizmu) antytotalitaryści; b) sentymentalni wielbiciele demokracji jako idealnej zasady zasad; c) wyraziciele sentymentalnego patosu liberalnego indywidualizmu¹⁴.

4. Legitymizacja dyktatury

Pojęcie dyktatura zawdzięcza swoją nazwę łacińskiemu słowu *dictare*, oznaczającemu dyktować, zalecać. Pojęcie to występuje wśród idei i praktyk politycznych od czasów starożytnej Grecji. Utożsamiane tam z tyranią, satrapią, despotią, zyskiwało aprobatę i szacunek w czasach dużego zagrożenia dla obywateli i państwa, ponieważ

13 Owa „żarłoczność” demokratyzacji bywa porównywana do zachowania nowotworu w organizmie biologicznym. Szerzej por. P. Huntington, Trzecia fala demokratyzacji, Warszawa 1995.

14 C. Schmitt, Sytuacja historyczna i stan duchowy dzisiejszego parlamentaryzmu, (w:) Konserwatyzm. Projekt teoretyczny, B. Markiewicz (red.), Warszawa 1995; podobnie M. Zdziechowski, Europa, Rosja, Azja, Wilno 1923; M. Staszewski, Demokracja a totalizm, Warszawa 1938; R. Aron, Democratie et Totalitarisme, Paris 1965. Omówienie tych poglądów daje J. Bartyzel, Demokracja, na stronach Internetu; Por. także G.L. Seidler, Władza ustawodawcza i wykonawcza w polskich konstrukcjach ustrojowych 1917-1947, Lublin 2000.

kojarzyło się z silną władzą, zdolną do zapewnienia bezpieczeństwa¹⁵. W starożytnej republice rzymskiej dyktator (*dictator*) był urzędnikiem powoływanym na okres sześciu miesięcy dla ratowania zagrożonej republiki. Także przywódców polskiego Powstania Styczniowego nazywano dyktatorami jako osoby skupiające pełnię władzy w swoim ręku. Następnie pojęcie dyktatura nabrało negatywnego sensu rządów, czy też reżimu jednostki, albo grupy osób, które przejęły władzę siłą, w sposób niedemokratyczny, bezprawny, najczęściej na drodze zamachu stanu. Dyktator lub dyktatorzy arbitralnie wymuszają posłuch obywateli, jednocześnie pozbawiając ich możliwości kontrolowania swoich sposobów sprawowania dyktatorskiej władzy. W marksizmie, na gruncie ogólnego pojęcia dyktatury, rozwinęło się pojęcie dyktatura proletariatu jako władza klasy robotniczej, albo ludu pracującego miast i wsi, sprawowana w okresie przechodzenia od kapitalizmu do socjalizmu.

Współcześnie dominują idee i ustroje oparte na pojęciu demokracja, głównie demokracja konstytucyjna, realizująca zasadę podziału władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Tutaj przejawia się kontrastowa wręcz różnica między demokratyczną zasadą trójpodziału władzy a brakiem takiego podziału, czyli koncentracją pełnej, wyłącznej, nieograniczonej, nadzwyczajnej władzy w ręku dyktatora lub dyktatorów w reżimach dyktatorskich. Niekiedy, gdy reżimy dyktatorskie ograniczają zakresy swojej władzy do jednej albo dwóch jej rodzajów, mówi się o dyktaturach częściowych, albo mieszanych, łączących elementy dyktatury z elementami niedyktatorskimi, nawet z elementami demokracji. Istnieje pogląd, że demokracja przedstawicielska dość łatwo może przeobrażać się w dyktaturę, zwaną wówczas dyktaturą konstytucyjną. Do obecnego czasu brak jeszcze rozwiniętej teorii dyktatury. Antonio Gramsci nazywał dyktaturę hegemonią władzy niekonstytucyjnej, najczęściej jednopartyjnego reżimu państwowego¹⁶.

W praktyce politycznej pojęcie dyktatura przejawia się jako metoda sprawowania władzy albo ustrój polityczny. Przyjęcie kryteriów historycznej zmienności form dyktatury i sposobów przejmowania władzy stworzyło dla amerykańskich badaczy pojęcia dyktatura podstawę dla rozróżnienia dyktatur w ramach szerszego pojęcia autokracja (jedynowładztwo, nomokracja). Otóż, po rozróżnieniu autokracji przednowoczesnej i autokracji współczesnej, w ramach tej pierwszej umieścili oni dyktatury zwane despotyzmem, tyranią i absolutyzmem, natomiast do tej drugiej zaliczyli dyktatury teokratyczne i dyktatury totalitarne¹⁷. Włoski politolog G. Sartori pokla-

15 Szerzej por. m.in. G. Hallgarten, *Devils and Saviours. A History of Dictatorship since 600 b C.*, London 1960; P. Vansittart, *Dictators to 1995*, London 1995.

16 Należy zauważyć załączki teorii dyktatury w decyzyjonistycznym nurcie konserwatyizmu, który wyrażali: Juan Donoso Cortes (1809-1853), hiszpański tradycjonalista katolicki, w jego tekście *Discurso sobre la dictadura* (1849), Charles Maurras (1868-1952), francuski rojalista, autor książki *Dictateur et Roi* (1899) i przede wszystkim Carl Schmitt (1888-1985), niemiecki konserwatysta, autor dzieła *Die Diktatur* (1921-1928). Nadto E. Fraenel, *The Dual State. A Contribution to the Theory of Dictatorship* (1941); G. Sartori, *Appunti per una Teoria Generale della Dittatura* (1971).

17 Jest to koncepcja C.J. Friedricha i Z.K. Brzezińskiego, C.J. Friedrich i Z.K. Brzeziński, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Harvard University Press 1956.

syfikował dyktatury ze względu na stosowany przez nie reżim polityczny. Rozróżnił trzy ich rodzaje: autorytarną, totalitarną i pragmatyczną. Ta ostatnia pojmowana jest jako technokracja, najpierw dyktatura z lat Wielkiej Rewolucji Francuskiej, a później dyktatura profesjonalistów, głównie znawców techniki¹⁸.

Wiele sporów wywołała koncepcja dyktatury i jej usytuowania wobec autorytaryzmu i totalitaryzmu sformułowana przez Hannah Arendt. W ramach występującego w całych dziejach autorytaryzmu, utożsamianego przez tę myślicielkę z autokracją, tradycyjne autokracje – tyrania, despotyzm, absolutyzm – odróżniają się od autokracji współczesnych – militarnych (wojskowych) i jednopartyjnych (monopartyjnych). Natomiast totalitaryzm ograniczyła ona w czasie i przestrzeni do nazizmu niemieckiego lat 1938-1945 i stalinizmu sowieckiego z lat 1929-1941 i 1945-1953. To, co szczególnie sfrustrowało wielu komentatorów koncepcji Arendt, to wyodrębnienie przez nią dyktatury nietotalitarnej (*nontotalitarian dictatorship*), usiłujące uzasadnić „normalny” charakter leninowskiej dyktatury rewolucyjnej (*revolutionary dictatorship*) jako nie mającej cech totalitaryzmu. Według niej, totalitarne rządy Stalina i Hitlera doprowadziły do atomizacji podlegających im społeczeństw, natomiast Lenin, wprowadzając dyktaturę jednej klasy (*one – party dictatorship*), w gruncie rzeczy dyktaturę biurokracji partyjnej, miał na celu zespolenie wokół idei socjalistycznych klasy i narody bezideowych dotychczas społeczeństw. Dzięki temu, Arendt obdarzyła Lenina określeniem Wielki Dyktator (*Great Dictator*), pomijając czy też przemilczając chronologiczne poprzedzanie totalitaryzmu stalinowskiego przez leninowską jednopartyjną dyktaturę rewolucyjną. Według niektórych interpretacji, przejście od dyktatury rewolucyjnej do totalitaryzmu dokonało się na drodze dyktatury kontrrewolucyjnej¹⁹.

W świetle rozważań Arendt, dyktatura jest szerszym pojęciem zawierającym w sobie węższe pojęcia rodzajów dyktatur – jednopartyjnej, militarnej, totalitarnej. Omawiając reżimy autorytarne, miała ona na myśli głównie dyktatury, nie zaznaczając jednak wyraźnie, że nie wszystkie reżimy autorytarne są dyktaturami. Dyktatury jednopartyjne nie są, według niej, w pełni totalitarnymi reżimami. Totalitarność dyktatur jednopartyjnych jest negatywna, ponieważ nie jest w stanie przejąć pełni władzy instytucji nie będących partiami. Dyktatury jednopartyjne, sięgając po przemoc, drastycznie ograniczają wolność, gdy reżimy totalitarne dążąc do pełnej indoktrynacji w ten sposób znoszą wolność. Także sposób definiowania wroga odróżnia dyktatury jednopartyjne od totalitaryzmu. Dla dyktatury jednopartyjnej wrogiem jest ten, kto politycznie wyraźnie się jej sprzeciwia. W totalitaryzmie ten, kto nie jest z nami jest przeciwko nam i jest naszym wrogiem. Na gruncie totalitaryzmu, nawet członkowie elit panujących nie mogą czuć się bezpiecznie, w przeciwieństwie do dykta-

18 G. Sartori, Teoria demokracji, *op. cit.*, s. 253 i n.

19 H. Arendt, Korzenie totalitaryzmu, Warszawa 1989.

tury jednopartyjnej. Terror dyktatury jednopartyjnej godzi w jej przeciwników, ale nie w obywateli, co występuje w totalitaryzmie.

Tak oto dyktatura jednopartyjna i totalitaryzm są traktowane przez Arendt jako dwa dość zasadniczo różne reżimy, mimo że totalitaryzm zawsze posiada cechy dyktatury. W związku z koncepcją Arendt i jej interpretacjami można rozróżnić dwa konteksty dyktatury – pozytywny rzymski jej sens historyczny i jej sens odrodzony po około osiemnastu stuleciach dla legitymizacji dyktatur rewolucyjnych. Te dwa konteksty stwarzają podstawę dla rozróżnienia trojakich dyktatur: rzymskiej, starożytnej, okresowej, nadzwyczajnej, wszechwładnego obrońcy instytucji republikańskich w międzyczasie wojny i rebelii (*dictatura seditionis sedandae et rei gurundae causa*); uzasadnionej ustanowieniem i odbudowaniem zrujnowanej rzeczywistości publicznej (*dictator rei publicae constituendae*); rewolucyjnej dyktatury jednopartyjnej. Wszystkie te trzy rodzaje dyktatury wymagają nadzwyczajnych prerogatyw dla dyktatorów, dotyczących obowiązywania prawa i istniejącego podziału władzy. Dyktatury jednoosobowe nazywane są dyktaturami suwerennymi, natomiast dyktatury małej grupy osób – dyktaturami komisarycznymi. Zatem można twierdzić, że totalitaryzm jest dyktaturą, ale nie każda dyktatura jest totalitaryzmem. Dla obrony demokracji uzasadnione jest sprzeciwienie się wszelkim dyktaturom, nawet tym, które usiłują wykazywać swój nietotalitarny charakter. Współcześnie za najlepszą legitymizację władzy uchodzi jej demokratyczność i legalizm, chociaż niektórzy dostrzegają cechy dyktatury w pewnych rządach demokracji przedstawicielskiej²⁰.

Dyktatura jest pojęciem zbiorczym, obejmującym idee i reżimy polityczne o charakterze absolutystycznym, autorytarnym i totalitarnym. Dyktatorzy – jednostka lub mała grupa osób – odrzucają wybory, konstytucje, rywalizację polityczną jako źródło i legitymizację swojej władzy, podejmując arbitralne, niekontrolowane decyzje, wspierane przemocą, bez żadnej ograniczonej albo całkowicie eliminowanej ochrony praw i wolności obywateli. Nie znajdując zracjonalizowanej legitymizacji swojej władzy, chętnie sięgają po demagogiczne treści wiary, dogmatów, mitów i uprzedzeń w swoich walkach z opozycją i wrogami rzeczywistymi lub wyimaginowanymi. Zwykle zadowolają się samą władzą, nie uzasadnianą szerzej i głębiej jakąś określoną, np. totalitarną ideologią; kontrolują struktury państwa, nie aspirując do pełni władzy nad samym społeczeństwem. Do ulubionych haseł dyktatorów należy podkreślanie potrzeby stabilizacji, ładu, porządku, bezpieczeństwa i wprowadzenia reform.

Dyktatura, jako reżim polityczny utworzony bez zgody i aprobaty ludu, jest przeciwieństwem demokracji, polegającej na takiej zgodzie i aprobacie. Gdy demokracja oczekuje na przyzwolenie ludu do rządzenia, dyktatura odrzuca potrzebę legitymizacji swej władzy. Oto inne cechy dyktatury ujęte w formie ich przeciwsta-

20 Por. A. Arato, Dictatorship Before and After Totalitarianism, <http://www.encyclopedia.com/doc/1G1-90439542.html> (data dostępu: 18.06.2015 r.).

wień cechom demokracji: niekonstytucyjność – konstytucyjność, jednopartyjność – wielopartyjność, monizm polityczny – pluralizm polityczny, nieodpowiedzialność dyktatorów – odpowiedzialność rządzących, autokratyzm – heterokratyzm. Autokratyzm, jako cecha dyktatury, jest jeszcze bardziej kontrastowym pojęciem wobec demokracji niż dyktatura, toteż nazywany jest niekiedy niezbyt właściwie jako nie-demokracja. Próbę pogodzenia dyktatury z demokracją usiłowano, bez powodzenia, rozwinąć i stosować w socjalistycznych państwach demokracji ludowej, opartych na dyktaturze proletariatu, czy też ludu pracującego miast i wsi. Zwolennicy dyktatury upatrują jedno z głównych jej uzasadnień w powolności i małej skuteczności władzy demokratycznej.

Spośród różnych rodzajów dyktatury, w najnowszych interpretacjach główną rolę spełniają trzy dyktatury – totalitarna, autorytarna i prosta. Rola ideologii jest największa, totalna, w dyktaturze totalitarnej, umiarkowana w dyktaturze autorytarnej i mało znacząca w dyktaturze prostej. Zniewolenie społeczeństwa obywatelskiego, intensywność przemocy i mobilizacji są największe w dyktaturze totalitarnej, średnie w dyktaturze autorytarnej i raczej niskie w dyktaturze prostej. W dyktaturze totalitarnej brak autonomii grup społecznych, w dyktaturze autorytarnej jest ona dozwolona dla grup apolitycznych, w dyktaturze prostej dozwolona, ale z wyjątkami. Dyktatura totalitarna działa destrukcyjnie na tworzenie grup społecznych, dyktatura autorytarna zapobiega ich tworzeniu, zaś dyktatura prosta stara się je wykorzystywać dla własnych celów. Arbitralność dyktatury totalitarnej jest nieograniczona, przewidywalna w dyktaturze autorytarnej, zmienna w dyktaturze prostej. Rola partii rządzącej w dyktaturze totalitarnej jest kluczowa, uznawana za pożyteczną w dyktaturze autorytarnej i minimalna, albo nawet żadna, w dyktaturze prostej²¹.

5. Legitymizacja autorytaryzmu

Pojęcie „autorytaryzm” pochodzi od łacińskiego słowa *autoritas*, oznaczającego powagę, wpływ, znaczenie, władzę, autorytet. W myśli i praktyce politycznej funkcjonuje przede wszystkim w sensie ideologii, postawy psychicznej i niedemokratycznych rządów. Stworzone przez faszystów, uwikłane jest w związki z wieloma pojęciami, głównie jednak dyktatury i totalitaryzmu, toteż sprawia duże trudności przy jego wyjaśnianiu. Wydaje się, że w dochodzeniu do istoty autorytaryzmu najlepiej wyjść od pozytywnie ocenianego pojęcia autorytet, ponieważ autorytaryzm jest negatywnym przejawem nadużycia autorytetu w myśli i praktyce politycznej. Gdy autorytaryzm, który powinien być odróżniany od pozytywnego sensu autorytywizmu kojarzony jest zawsze zarówno z legitymizacją, jak i legalizacją – autorytaryzm nie troszczy się o legalizm i nie zawsze posiada dostateczną legitymizację.

21 Por. W. Sokół, *Dyktatura*, (w:) *Mały Leksykon Politologiczny*, Lublin 1996, s. 65.

Autorytet, jako pojęcie, ma taki sam rodowód etymologiczny jak pojęcie autorytaryzm. Wyraża uznanie, zaufanie, wysoki prestiż, charyzmę, cechy prawdziwe – osób, grup społecznych, instytucji – oparte na przypisywanych im wysoko cenionych wartościach. W psychologii autorytetem są osoby, którym ulegają i podporządkowują się inne osoby. W pedagogice – są nimi wychowawcy i nauczyciele, imponujący wychowankom i uczniom dużą wiedzą i bogatymi doświadczeniami życiowymi. W naukach i praktykach politycznych posiadanie autorytetu dobrze służy legitymizacji władzy. Nierzadko, pozory autorytetu nadaje nawet tylko odpowiedni ubiór – toga, mundur, sutanna, elegancki garnitur, w którym może, ale nie musi, znajdować się autorytet rzeczywisty. Bez wątplenia, autorytet może pochodzić także z określonych tytułów, rang, stopni i dystynkcji²².

Największym zaufaniem cieszą się autorytety naukowe, ponieważ poddawane są niczym nieograniczonej sprawdzalności. Autorytety religijne, nie chcąc poddawać się podobnej sprawdzalności – weryfikacji czy też falsyfikacji głoszonych prawd objawionych i spisywanych w jakichś pismach świętych, przy pomocy dogmatów dekretują swoją nieomylność. Autorytety moralne to wzory osobowe i ich normy postępowania, ale tylko dla tych, którzy je wybrali wśród wielu takich wzorów i norm i aprobowali na swój użytek. Autorytety polityczne, najbardziej znaczące dla wyjaśniania pojęcia autorytaryzm, przejawiają się poprzez cechy wrodzone lub nabyte, umożliwiające uzyskiwanie władzy formalnej albo (i) faktycznej nad innymi i nagradzania ich posłuszeństwa albo karania nieposłuszeństwa. Osiąganiu wszystkich tych wspomnianych rodzajów autorytetu sprzyjać może charakter autorytarny, jako z jednej strony psychologiczna dyspozycja do narzucania swej woli innym, z drugiej zaś strony jako uległość takiej narzuconej woli. Autorytet powiązany najściślej z różnymi przejawami władzy, nie jest z nią jednak tożsamy, ponieważ istnieją zarówno władze posiadające autorytet, jak i pozbawione autorytetu.

W myśli politycznej autorytaryzm odrzuca anarchizm, liberalizm, demokratyzm i parlamentaryzm, ponieważ pochwała silną władzę wykonawczą autorytetu politycznego, wymusza konieczność bezwzględnej uległości podwładnych władzy państwowej, oczekuje szacunku i pochwał dla rządów wybitnych jednostek albo małych grup elitarnych. Z tego powodu, bliski jest zarówno myśli konserwatyzmu, wątpliwego w wartość wolności i tolerancji, jak i katolicyzmu w jego doktrynie społecznej Kościoła. Autorytaryzm zyskał od XIX wieku otwartą przychylność ze strony konserwatywnego Kościoła rzymskokatolickiego, jak wiadomo, szeroko posługującego się autorytaryzmem na swój własny użytek. Autorytaryzm nie troszczy się o proceduralne legitymizowanie podmiotów władzy autorytarnej. Kontentuje się samym jej posiadaniem, utrwalaniem i zwalczaniem opozycji, jeżeli już dopuścił do jej powstania, istnienia i przetrwania. Podmioty te, przeświadczone o swojej charyzmatycz-

22 Jak zauważył G. Sartori, powołując się na Lasswella i auspicje UNESCO, istnieją jednak poglądy o legalnej, legitymizowanej władzy autorytarnej. G. Sartori, *Teoria demokracji*, *op. cit.*, s. 234; por. również F. Ryszka, *Autorytaryzm a faszyzm*, „Kwartalnik Historyczny” 1972, nr 2.

nej wyjątkowości i wielkości, niechętnie przyjmują albo nawet całkowicie odrzucają wszelką ich krytykę²³.

Pojęcie autorytaryzmu, rozwijane w myśli politycznej, służy praktyce politycznej do wyjaśnienia cech reżimów politycznych, zwanych autorytarnymi. Chronologicznie reżim totalitarny powstał najpierw na Węgrzech w 1920 roku, następnie, do wybuchu II wojny światowej, w wielu krajach europejskich, a po tej wojnie w krajach Ameryki Łacińskiej, pokolonialnych krajach arabskich, Czarnej Afryki i Dalekiego Wschodu. Reżimy autorytarne opierają się na instytucjach zabezpieczających trwałość i niepodważalność autorytetu władzy. Do najbardziej skutecznych instytucji tego rodzaju należy policja polityczna, przejawiająca autorytaryzm policyjny i armia dysponująca autorytaryzmem militarnym. W krajach reżimu autorytarnego istnieje ograniczony pluralizm polityczny pod warunkiem, że nie ma on charakteru opozycji wobec pomiotów władzy. Ideologia wypierana tutaj przez cechy osobowości autorytarnej, nie odgrywa większej roli, podobnie jak formalnoprawne określenie zakresów i sposobów sprawowania władzy przez przywódcę albo oligarchiczną grupę. Wysoko oceniana jest sprawność aparatu władzy, zdolnej do neutralizowania opozycji, jak również pasywność polityczna społeczeństwa, pozbawionego możliwości wyboru władz i kontrolowanego przez cenzurę.

„Charakteryzując dziewiętnastowieczne formy autorytaryzmu, wypierające republikańskie, demokratyczne i pluralistyczne modele państwa na rzecz monarchicznych, centralistyczno-biurokratycznych i unitarnych, Ernest Nolte stwierdził, że autorytarną można nazwać każdą formę ustrojową, w której przyznaje się wyższą pozycję innemu składnikowi władzy naczelnej niż parlament. Takie ujęcie autorytaryzmu, wyłącznie przez pryzmat jego antyparlamentaryzmu, wydaje się zbyt ograniczone, dlatego też J. Linz, próbując zdefiniować interesujący nas rodzaj systemu, zwrócił uwagę także na inne elementy. Jego zdaniem, autorytarne reżimy są systemami politycznymi z ograniczonym, nie opartym na odpowiedzialności, pluralizmie politycznym, bez starannie wypracowanej, kierowniczej ideologii (ale o wyraźnej mentalności), bez intensywnej czy ekstensywnej mobilizacji politycznej (z wyjątkiem pewnych etapów ich rozwoju), w których przywódca (czasami mała grupa) pełni władzę w ramach formalnie słabo zdefiniowanych, ale w rzeczywistości dobrze przewidywalnych ograniczeń. Autor ten zastrzega, że typowe na ogół dla systemów autorytarnych przywództwo jednostkowe nie jest warunkiem koniecznym, gdyż możemy mieć do czynienia z instytucją junty lub innego kolektywnego ośrodka decyzji

23 Szerzej por. m. in. I. R. Simon, *A General Theory of Authority*, Notre Dame 1962; H. S. Kariel, *In Search of Authority*, *Twentieth Century Political Thought*, New York 1964; E. C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power*, Brighton 1985; A. Perlmutter, *Modern Authoritarianism. A Comparative Institutional Analysis*, New Haven 1983; H. Arendt, *Co to jest autorytet?*, (w:) *Między czasem minionym a przyszłym. Osiem ćwiczeń z myśli politycznej*, Warszawa 1993.

politycznej i osobowość przywódcy nie musi być czynnikiem określającym tożsamość systemu”²⁴.

Do niemal bezdyskusyjnych cech wszystkich reżimów autorytarnych należy: uznawanie suwerenności własnego kraju za najwyższą wartość polityczną, wymagającą ideowego i konstytucyjnego potwierdzenia; opieranie polityki na treściach tradycyjnej moralności uzgodnionej z religią; aprobowanie silnej władzy jednostki lub małej grupy, jako piastunów interesów całego społeczeństwa, bez potrzeby funkcjonowania parlamentu; przekonanie, że więzy solidaryzmu społecznego odgrywają kluczową rolę, toteż należy odrzucać koncepcje eksponujące konflikty społeczne; poleganie na liberalnym modelu gospodarki rynkowej, jako materialnym fundamentem wszystkich przejawów polityki. Na tle tych cech odrzucony już został pogląd o autorytarnym charakterze państw tzw. realnego socjalizmu, ponieważ był ich diametralnym zaprzeczeniem. Państwa bowiem realnego socjalizmu: aprobowały swoją zależność od ZSRR; ukazywały politykę w świetle nowej moralności socjalistycznej; propagowały prymat interesów klasy panującej obwarowanych hegemonią jednej partii; uznawały walkę klas, a nie solidaryzm społeczny, za nieodłączną cechę społeczeństw przedkomunistycznych; dopatrywały się doskonałości w formach własności społecznej zarządzanej na zasadzie centralnego planowania²⁵.

Wiedzę o autorytaryzmach wzbogacają ich klasyfikacje, w oparciu o krzyżujące się kryteria, wskazujące zarówno pewne przeciwstawności ich cech, jak i cech stanowisk pośrednich. Charakter ideologii pozwala rozróżniać autorytaryzmy prawicowe, umiarkowane i lewicowe. Ze względu na kryterium podmiotu władzy wyróżniane są autorytaryzmy: teokratyczne, gdy władza należy głównie do duchownych; monarchistyczne, gdy różnie nazywany jedynowładca sprawuje władzę autorytarną²⁶; republikańskie, gdy władza z demokratycznego wyboru przeistacza się we władzę autorytarną; wojskowe, gdy władza należy do autorytarnych ze swej istoty wojskowych – elity, junty, grupy; cywilne, gdy władzę sprawują jednostki lub małe grupy, nie będące ani duchownymi, ani wojskowymi; biurokratyczne, gdy władza jest zdominowana przez technokratów; biurokratyczno-militarne, łączące cechy obu tych autorytaryzmów; państwowe, nacjonalistyczne, rasowe, etniczne, rodzinne. Ze względu na kryterium religijne, występują autorytaryzmy proreligijne, neutralne religijnie i antyreligijne. Ze względu na stosunek do aktywności politycznej obywateli, istnieją autorytaryzmy mobilizacyjne, postdemokratyczne i postkolonialne. Wreszcie, z uwagi na stosunek do totalitaryzmu – należy wymienić autorytaryzmy prototalitarne i posttotalitarne²⁷.

24 W. Sokół, *Autorytaryzm (w:) Mały Leksykon..., op. cit.*, s. 31 i nast.; Przede wszystkim jednak por. J.J. Linz, *Authoritarian Regime: Spain, (w:) Mass Politics. Studies in Political Sociology*, New York 1970.

25 Por. W.T. Kulesza, *Fundamenty autorytetu*, „Przegląd Tygodniowy” 1990, nr 50.

26 Oto niektóre nazwy jedynowładców, posiadających władzę autorytarną: monarcha, król, emir, szejk, caudillo, regent, protektor, kanclerz, premier, prezydent.

27 Por. szerzej B. Allemeyer, *Right – Wing Authoritarianism*, University of Manitoba Press 1981; *idem*, *The Authoritarian Specter*, Harvard University Press 1996; *idem*, *The Authoritarians*, Lulu 2006.

W relacji do demokracji, autorytaryzm jest antydemokratyczny, ponieważ odrzuca jej główne instytucje i procedury – autonomię polityczną obywateli, wybory, partie polityczne, parlament, istnienie opozycji, tolerancję mniejszości. Autorytaryzm, jako reżim ponadparlamentarny, albo pozaparlamentarny, różni się w sposób zasadniczy od demokratyzmu wspierającego się na władzy parlamentu reprezentującego większość społeczeństwa. Tezę tę komplikuje nieco odróżnianie antydemokratyzmu od negatywnego antyparlamentaryzmu pełnego i pozytywnego antyparlamentaryzmu częściowego. Ten ostatni odrzuca wprawdzie reprezentację jednostek ludzkich w parlamencie, ale akceptuje reprezentację w nim grup społecznych – prowincji, stanów, rodzin, jak to miało miejsce w parlamentach przedliberalnych²⁸. Niemalże też zamieszanie pojęciowe powoduje przeistaczanie się demokratycznie wybranych władz w hybrydy reżimu demokratyczno-autorytarnego. Występuje to najczęściej, gdy dominujący polityk lub mała grupa polityków legitymizuje swoją autorytarną arbitralność rzekomym przyzwoleniem wyborców. Przeistoczenie takie staje się oczywiście zawsze po wprowadzeniu w dotychczasowej demokracji stanu wyjątkowego, tym bardziej stanu wojennego. Trzeba również mieć na uwadze, że niechęć obywateli wielu współczesnych krajów do uczestniczenia w procesach demokratycznych sprzyja autorytaryzmowi.

Autorytaryzm, w swym natężeniu przymusu i ograniczeń wolności obywateli, jest stopniowalny na jakiejś skali spektrum od demokracji, poprzez różne formy dyktatury, aż do totalitaryzmu. Istnieją formy reżimów politycznych, które: zawsze są autorytarne (despotie, dyktatury), niemal zawsze (teokracje, monarchie absolutne, autokracje militarne), często (państwa faszystowskie, państwa socjalistyczne z czasów stalinizmu) i tylko niekiedy (autorytarne demokracje). Zbyt rozległe i niedoprecyzowane w treści pojęcie autorytaryzm, w otocze ubogiej jego ideologii, zastępowanej autorytarną mentalnością, zaciera możliwości wyraźnego podziału władz na demokratyczne i autorytarne. Rozległość owa i owe niedoprecyzowanie wynikają przede wszystkim z dość powszechnego przekonania, że wszelka władza może pretendować do autorytetu. Zawęża i precyzuje nieco pojęcie autorytaryzmu odróżnianie pozytywnego zawsze sensu autorytatywności, przynajmniej częściowo, zgodnej z demokratyzmem od negatywnego, na ogół, antydemokratycznego znaczenia autorytaryzmu. Powiązana ściśle z demokracją „prawdziwa wolność akceptuje autorytet, tak jak prawdziwy autorytet uznaje potrzebę wolności... autorytet, który nie rozwija wolności jest autorytaryzmem”²⁹.

Każdy autorytaryzm jest, w mniejszym lub większym stopniu, dyktaturą, jednakże dyktatury totalitarne są już skrajną odmianą dyktatury, a więc już czymś większym niż autorytaryzm. Rysują się zatem dość zasadnicze różnice między autorytaryzmem a totalitaryzmem. Po pierwsze, reżimy autorytarne posługują się insty-

28 Tak zwłaszcza J.J. Linz, *Authoritarian...*, *op. cit.*

29 G. Sartori, *Teoria demokracji*, *op. cit.*, s. 238.

tucjami i instytucjonalizacją ograniczonego pluralizmu, gdy reżimy totalitarne mają zdecydowanie antyinstytucjonalny, monopolistyczny charakter. Po drugie, reżimy autorytarne osłabiają albo nawet eliminują mobilizację społeczną, lekceważąc ideologię, gdy reżimy totalitarne są ruchami opartymi na skrajnie zideologizowanej mobilizacji. Po trzecie, autorytaryzm zachowuje represyjne prawo, gdy reżimy totalitarne doprowadzają do nihilizmu prawnego. Po czwarte, pragmatycznym reżimom autorytarnym może dobrze służyć sprawnie funkcjonujące państwo, gdy reżimy totalitarne arbitralnością przywódcy, predominacją partii, militaryzacją i skrajną ideologizacją dezorganizują państwo. Po piąte, w reżimach autorytarnych centrum władzy może pozostawać w ręku jednostki albo małej grupy, gdy w reżimach totalitarnych należy do jednostki – przywódcy, *duce*, *führera*; jednak oba reżimy ubiegają się o charyzmę dla swej władzy. Po szóste, reżimy autorytarne, mimo że represjonują swoich politycznych oponentów, pozostawiają jednak większe zakresy dla prywatności obywateli niż zmierzające do całkowitego jej unicestwienia reżimy totalitarne posługujące się kontrolowaniem i inwigilacją. Błędne jest przeto utożsamianie autorytaryzmu z totalitaryzmem, mimo że ten drugi może odznaczać się niektórymi cechami tego pierwszego³⁰.

6. Legitymizacja totalitaryzmu

Nazwa „totalitaryzm” pochodzi od łacińskiego słowa *totus* albo *totalis* – cały, całkowity, wszystek, obejmujący wszystkie dziedziny, występującego w języku włoskim jako *totalitario*³¹. Właśnie we Włoszech rozpoczyna się szerokie stosowanie tej nazwy dla określenia ideologii, przywódców, partii i ruchów politycznych oraz państw. Stało się to w 1922 roku, gdy Benito Mussolini ogłosił koncepcję państwa totalitarnego (*stato totalitario*). Koncepcja została oparta na hasle „Nic przeciw państwu, nic poza państwem, nic bez państwa”. Rozwinęli ją szerzej główni ideolodowie faszystów włoskiego Benito Mussolini i Giovanni Gentile w książce *Origini e dottrina del fascismo* (1932). Od tego czasu, najogólniejszy sens pojęcia totalitaryzm wyrażają totalistyczne i absolutystyczne idee i praktyki w pełni scentralizowanego reżimu politycznego, sprawującego całkowitą kontrolę nad państwem i społeczeństwem, określanego inaczej najczęściej dyktaturą albo autorytaryzmem, rzadziej zaś monarchią, jedynowładztwem, despotyzmem i tylko już niekiedy tyranią.

Jeśli przyjmiemy, że najważniejszą cechą totalitaryzmu jest w pełni scentralizowany reżim polityczny, to jego pierwsze przykłady datowane są na bardzo za-

30 Tak trafnie J.J. Linz, *Totalitarian...*, *op. cit.*, także J.J. Linz, A. Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, Baltimore 1996; W. Fowler (ed.), *Authoritarianism in Latin America since Independence*, Westport 1996.

31 Nazwa „totalitaryzm” niekiedy używana jest zamiennie z nazwą „totalizm”, w krajach socjalistycznych odnoszoną głównie do faszyzmu. W innych krajach, a później i w krajach postsocjalistycznych używana jest nazwa „totalitaryzm”. W języku angielskim słowo *totalitarian* pojawiło się w 1926 roku. Tak przynajmniej twierdzi E. Kamenka, *Totalitaryzm*, (w:) *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*, Warszawa 1998, s. 800.

mierzchłe czasy: panowania dynastii Maurya w Indiach (321-185 r. p.n.e.), chińskiej dynastii China (221-206 r. p.n.e.), rządów Shaka u Zulusów (1816-1828). Totalitaryzm kojarzony jest jednak ze współczesnymi, skrajnie scentralizowanymi reżimami XX wieku – Niemiec pod rządami Adolfa Hitlera (1933-1945) i Związku Radzieckiego z okresu panowania Józefa Stalina (1924-1953). Przytoczone przykłady dotyczą totalitarnych praktyk politycznych, natomiast źródła ideologii totalitaryzmu wciąż pozostają jeszcze w kręgu sporów. Gdy jedni badacze dopatrują się pierwszych pomysłów totalitaryzmu już w starożytnej filozofii politycznej Platona i dostrzegają jej kontynuatorów w Machiavellim, Rousseau, Heglu i Marksie, inni twierdzą, że myśl totalitaryzmu należy wyłącznie do XX wieku³².

Dla włoskich twórców pojęcia totalitaryzm miało ono, oczywiście, znaczenie bardzo pozytywne. Jednakże, już podczas II wojny światowej pojęcie to nabrało zdecydowanie negatywnego sensu, używanego dla krytyki totalistycznych reżimów i społeczeństw Niemiec nazistowskich i stalinowskiego Związku Radzieckiego³³. W okresie powojennym, gdy dociekano źródeł totalitaryzmu, pojęcie to nabrało nowego wigoru, głównie dzięki publikacji dzieła Hannah Arendt *The Origins of Totalitarianism* (1951). W okresie tzw. zimnej wojny pojęcie to spopularyzowali w kręgach akademickich i politycznych świata dwaj politolodzy amerykańscy – Carl Friedrich i Zbigniew Brzeziński. Mniej natomiast znany jest interesujący wkład do charakterystyki istoty totalitaryzmu wniesiony przez amerykańskiego znawcę ruchów masowych Erica Hoffer³⁴.

Dzieło Hannah Arendt, Żydówki niemieckiej, która z obawy przed nazizmem wyemigrowała do Stanów Zjednoczonych, zostało dedykowane jej mężowi Heinrichowi. W gruncie rzeczy jednak jest ono dedykowane wszystkim Żydom, doświadczającym skutków antysemityzmu od połowy XIX wieku aż do wielkiej ich zagłady podczas II wojny światowej. Arendt, poszukując źródeł totalitaryzmu, dostrzegła je w rozwoju rasizmu, jako „ideologicznej broni imperializmu” nacjonalistycznych państw, owdładniętych pangermanizmem i panislamizmem, w ich militarystycznych dążeniach do rozszerzenia granic swych państw, a nawet panowania nad światem. Doszła przy tym do zaskakującego wniosku, że gdy faszyzm włoski pozostawał autorytarnym ruchem nacjonalistycznym, gloryfikującym państwo, to nazizm niemiecki upodobił się do wcześniejszego stalinizmu sowieckiego, ponieważ oba były ruchami totalitarnymi, rujnującymi struktury państwowe. W konkluzjach swoich wywodów, myślicielka opisała i oceniła instytucje i działania ruchów totalitar-

32 Ten drugi pogląd, bardziej uzasadniony, rozwinęła grupa najbardziej znanych badaczy totalitaryzmu: Hannah Arendt, Carl J. Friedrich i Z. Brzeziński.

33 Pierwszeństwo w tym względzie przypisywane jest Isabel Paterson, *The God of the Machine* (1943) i Karlowi Popperowi, *The Open Society and Its Enemies* (1945), który w tym, i następnym swym dziele *The Poverty of Historicism* (1961), przeciwstawił totalitaryzmowi koncepcję otwartego społeczeństwa liberalnej demokracji.

34 Do najnowszych interpretacji totalitaryzmu należą m.in.: S.P. Soper, *Totalitarianism: A Conceptual Approach*, London 1985; A. Gleason, *Totalitarianism*, New York and Oxford 1995; S. Zizek; *Did Somebody Say Totalitarianism?* London 2001; E. Murray, *Shut Up: Tale of Totalitarianism*, 2005.

nych. Podkreśliła, że idee, formy rządów totalitarnych istniały jedynie w pierwszej połowie XX wieku, w nazistowskich Niemczech i stalinowskiej Rosji. W związku z tymi rządami, omówiła przeobrażenie się klas społecznych w masy społeczne, zniszczenie granic oddzielających państwo od społeczeństwa skrajnym jego upolitycznieniem, rolę propagandy w oddziaływaniu na świat nietotalitarny, nadużywanie terroru. Oceniała te cechy jako najbardziej istotne dla form reżimu totalitarnego. Do drugiego wydania swego dzieła z 1958 roku Arendt dodała jeszcze analizę sensu izolacji jednostki ludzkiej i samotności człowieka, nie odróżniającego prawdy od fałszu w polityce, jako prewarunków ukształtowania się totalnej dominacji³⁵.

Charakterystyka totalitaryzmu, opracowana przez Arendt, została rozwinięta, pogłębiona i uporządkowana w koncepcji syndromu totalitaryzmu złożonego z sześciu składników, zawartej w dziele C. J. Friedricha i Z. Brzezińskiego, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy* (1956). Są to następujące składniki: totalitarna ideologia; jedna masowa partia, w zasadzie pod jednoosobowym kierownictwem, podporządkowująca sobie biurokrację rządową; terror fizyczny i psychiczny, stosowany przez partię środkami ideologicznymi i tajnej policji, skierowanymi przeciwko jawnym wrogom reżimu i arbitralnie wskazywanym grupom ludności; wyłączność kontrolowania wszystkich środków masowego przekazu, takich zwłaszcza jak prasa, radio, film; monopol przywódcy na podporządkowanie sił zbrojnych przygotowywanych do agresji; kontrolowanie wszystkich organizacji, szczególnie zarządzania gospodarką, poprzez centralne planowanie. Jeśli trzy ostatnie składniki zostałyby zredukowane do pojęcia monopolu – medialnego, militarnego i kontrolowania – możnaby było mówić o syndromie trzech składników totalitaryzmu. W każdym jednak razie, do niezbędnych składników totalitaryzmu należą: monistyczna, niekoniecznie monolityczna, władza centralna, jedna, oficjalna, autonomiczna, mniej lub bardziej, zrjonalizowana ideologia, narzucana masom przez przywódcę partii, mobilizacja społeczeństwa do realizacji celów arbitralnie wskazywanych przez przywódcę³⁶.

Eric Hoffer, uznawany przez faszystów amerykańskich za ich ideologa, nawiązując do sporów na temat założeń z jednej strony demokratyzmu, z drugiej zaś totalitaryzmu, wyraził swoje wątpliwości dotyczące prawdziwości myśli liberalizmu. Pytał: „Jeśli ludzie są racjonalni, liczą głównie na własne siły i kochają wolność – jak utrzymuje liberalizm – to dlaczego przyjmują dyktaturę i ciążą ku ruchom masowym? Gdyby sformułowania liberalizmu były prawdziwe, fakty nie mogłyby mieć miejsca...” W związku z tym Hoffer odchodzi od liberalizmu w trzech zasadniczych punktach. W pierwszym podważa przekonanie o indywidualnym dążeniu ludzi do zaspokojenia własnych interesów materialnych. Jego zdaniem, ludzie zmie-

35 Analizę tę zawiera już wydanie polskie dzieła H. Arendt, *Korzenie totalitaryzmu*, Warszawa 1989. Znajduje się ono w rankingach 100 i 50 najlepszych książek spoza literatury pięknej XX wieku.

36 Jest to propozycja, którą sformułował hiszpański politolog J. Linz, *Totalitaryzm i autorytaryzm*, (w:) *Władza i społeczeństwo*, wybór i opracowanie J. Szczupaczyński, Warszawa 1995, s. 303.

rzają przede wszystkim do osobistego bezpieczeństwa, znajdując je w ruchach masowych. W drugim punkcie zaprzecza tezie o powszechnym umiłowaniu wolności, wskazując, „że sfrustrowani ludzie naszych czasów pragną raczej «ucieczki od wolności»”. W trzecim punkcie kwestionuje założenie o racjonalnym działaniu ludzi, dowodząc, że większość ich dokonań opiera się na odruchach emocjonalnych³⁷.

Zróżnicowane interpretacje pojęcia totalitaryzm sugerują, że nie może ono być jakimś jednolitym modelem ideologicznym, ani też jednakową praktyką reżimów politycznych. Pozostaje raczej jako ideologiczne spektrum zróżnicowanych zakresów i intensywności reżimowej totalności. Z tego względu, podatny jest na niewłaściwe posługiwanie się nim przez nadużywających go demagogów. Pojęcie totalitaryzm, jeśli jest właściwie rozumiane, okazuje się jednak niezbędne „ponieważ przypomina nam ono bowiem o istnieniu etapów w dziejach narodów (być może każdego narodu), kiedy fanatyzm, arogancja, bezwzględność i pycha jednostki, mogą wtrącić miliony mężczyzn i kobiet w otchłań szaleństwa, cierpienia, strachu i destrukcji”³⁸. Bez wątpienia, podłożem ideologicznym totalitaryzmu faszystowskiego był przede wszystkim skrajnie szowinistyczny nacjonalizm, w totalitaryzmie stalinowskim natomiast, chyba, idee zaostrzającej się walki klas i nieuchronności konfliktów państw socjalistycznych z państwami kapitalistycznymi³⁹. W praktyce totalitarystycznych reżimów politycznych panowała przemoc masowego terroru przywódców, posługujących się partią, ideologią, mediami, policją, wojskiem. Mobilizowano masy do czynnego udziału w realizacji narzucanych im odgórnie celów, w warunkach zacierania się granic między społeczeństwem a państwem.

Pojęcie totalitaryzm staje się zapewne bardziej wyraziste po komparatystycznym zestawieniu go z pojęciami demokracja, dyktatura i autorytaryzm⁴⁰.

W powierzchownych interpretacjach pogardzonego pojęcia totalitaryzm, po-przestaje się nierzadko na lakonicznym stwierdzeniu, że jest ono całkowitym i prostym przeciwieństwem, pochwalanej zwykle, ideologii liberalizmu i praktyki politycznej ustrojów demokratycznych. Pogłębiona analiza totalitaryzmu prowadzi jednak do innego wniosku. Oto, skoro pretenduje on do obejmowania wszystkiego, co publiczne, to jego przeciwieństwem może być tylko prywatność i całkowicie bierne, nieinterweniujące państwo. Nie jest nim natomiast praktyka polityczna ustrojów demokratycznych, obejmujących zasięgiem swojego interwencjonizmu coraz to nowe sfery życia. Trafnie przeto zauważa Sartori, że demokratyczne państwo, co paradoksalne, ale prawdziwe, ma większą legitymizację polityczną i prawną do

37 R. Tokarczyk, *Współczesna amerykańska myśl polityczna*, Warszawa 1981, s. 188. Główna publikacja E. Hoffera nosi tytuł *The True Believer. Thoughts on the Nature Mass, Movements* b.m. wyd. 1951.

38 L.B. Shapiro, *Totalitarianism*, London 1972, s. 125.

39 Na tym tle bardzo mdły i nieprzekonywujący jest pogląd, że głównym źródłem totalitaryzmu jest resentment, który opublikował R. Sruton, *Źródło totalitaryzmu*, Ośrodek Myśli Politycznej 2005, tekst dostępny na stronach Internetu.

40 Komparatystyce tego rodzaju przydatna jest książka K.A. Wiffogel, *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*, New Haven 1957.

stawania się obejmującym wszystko państwem totalitarnym niż państwa niedemokratyczne⁴¹. Wynika z tego wniosek, że istoty totalitaryzmu należy poszukiwać nie w rozszerzaniu zasięgu interwencjonizmu państwowego, lecz raczej w autorytarnym lub (i) absolutystycznym posługiwaniu się władzą. Należy przy tym zauważyć, że każdy reżim totalitarny jest równocześnie autorytarny, albo (i) absolutystyczny, ale nie odwrotnie. Nadto trzeba dodać, że w pojęciu absolutyzm wyczuwa się większe natężenie władztwa niż w pojęciu autorytaryzm. Przeto, pojęcie absolutyzm bliższe jest pojęciu totalitaryzm niż pojęcie autokratyzm⁴². W spektrum zróżnicowanych treści, prowadzących od pojęcia demokracja do pojęcia totalitaryzm, mieści się, od tego pierwszego ku temu drugiemu, rozległa sfera słabnięcia demokracji i narastania totalitaryzmu, zaś od tego drugiego ku temu pierwszemu – wręcz odwrotnie.

Gdyby został przyjęty, bez zastrzeżeń, dość powierzchowny pogląd, że totalitaryzm jest wyłącznie formą dyktatury doprowadzonej do skrajności, należałoby zrezygnować z pojęcia totalitaryzm. Dostrzegając jednak uzasadnioną potrzebę zachowania przydatnego myśli i praktyce politycznej pojęcia totalitaryzm, należy podejmować trud odróżniania go nie tylko od pojęcia dyktatura, ale i pojęcia autorytaryzm. Jeśli dyktatura była ongiś utożsamiana z despotyzmem, sugestywnie brzmią słowa G. Orwella, że „zasadą dawnego despotyzmu było «nie wolno»”. Zasadą totalitaryzmu jest «musisz»”. Według poszukującego kompromisu poglądu cytowanego już Linza, totalitaryzm jest nową formą rządów, którą można jednak umieścić w ogólnej klasyfikacji rządów dyktatorskich. Jego zdaniem, istnieją dyktatury totalitarne i dyktatury nietotalitarne, czyli w gruncie rzeczy – autorytarne, gdy władza nie jest sprawowana w imię ideologii⁴³. Jak natomiast zauważył Sartori, dyktatury totalitarne łatwiej rozwiązują problem sukcesji władzy niż dyktatury autorytarne. Te pierwsze dążą nadto do zniszczenia wszystkich podsystemów państwa, albo przynajmniej całkowitego ich podporządkowania dyktaturze przywódcy i jednej partii, gdy te drugie poprzestają na ich osłabianiu i separowaniu⁴⁴. Totalitaryzm usiłuje oficjalnie uzasadniać demagogiczną ideologię, obwarowaną zakazami jej kwestionowania, projekty ukształtowania nowego wzoru człowieka i przebudowy całego świata. W odróżnieniu od tego autorytaryzm lekceważy potrzebę uzasadniania swej władzy, szczególnie przy pomocy ideologii. Oba te rodzaje dyktatur różnią jednak

41 G. Sartori, *Teoria demokracji*, op. cit., s. 238 i n. Interpretację tę powtórzył, nieco pretensjonalnie, ale jednak, K. Minoque, *Co stanowi przeciwieństwo totalitaryzmu? Ośrodek Myśli Politycznej 2005*, tekst na stronach Internetu.

42 Nazwa „absolutyzm” pochodzi od łacińskiego słowa *absolutus*, oznaczającego w odniesieniu do władzy jej koncentrację, centralizację i ponadprawność. Tak np. *Słownik polityki*, M. Bankowicz (red.), Warszawa 1996, s. 284.

43 J. Linz, *Authoritarianism...*, op. cit., s. 303. Wszystkie dyktatury, zwłaszcza totalitarne, charakteryzuje polityczna hipokryzja, tyle, że w totalitaryzmie nazizmu ostentacyjnie jawna, zaś w stalinizmie nieudolnie ukrywana.

44 Curzio Malaparte, pisarz włoski, komentując pół żartem, pół serio znaną mu dobrze rolę prawa w faszyzmie włoskim, zauważył, że jest to reżim, w którym wszystko to, co nie jest zakazane jest obowiązkowe. Jest to przeciwieństwo Deklaracji Praw Człowieka, głoszącej w art. 5 zasadę „Co nie zakazane przez prawo, jest dozwolone”. Por. J. Baszkiewicz, *Władza*, Wrocław 1999, s. 149.

przede wszystkim zakresy i głębsze oddziaływania reżimu politycznego na społeczeństwo i struktury państwowe⁴⁵.

Po odróżnieniu dyktatur totalitarnych od dyktatur autorytarnych, niewiele już chyba można dodać na temat relacji totalitaryzmu i autorytaryzmu. Trzeba wszakże zauważyć, że w odróżnieniu od rządów demokratycznych i niektórych łagodnych rządów autorytarnych, mówi się bądź o surowych reżimach autorytarnych, bądź reżimach totalitarnych. W totalitaryzmie wykluczane są wszelkie przejawy pluralizmu, tolerowanego jednak, w mniejszych lub szerszych zakresach, w autorytaryzmie. Reżimy totalitarne mobilizują masy do identyfikacji intelektualnej i emocjonalnej z celami przywódcy i partii, natomiast rządy i reżimy autorytarne, kontentując się głównie samym sprawowaniem władzy, cenią sobie wysoko ideologiczną i polityczną bierność zdemobilizowanych mas. W autorytaryzmie niemal zawsze pozycja także przeciw autorytatywnego Kościoła bywała znacząca, natomiast w totalitaryzmie była dość zróżnicowana. Faszyci włoscy działali w mniej lub bardziej jawnej zgodności z Kościołem⁴⁶, naziści niemieccy lekceważyli tego rodzaju związki, natomiast totalitaryści stalinowscy metodycznie wyniszczali Kościół. Zgodnie ze spektrum typologii reżimów autorytarnych, zaproponowanej przez Juana Linza, droga prowadzi od reżimów prototalitarnych (faszyzm włoski), totalitarnych (nazizm niemiecki, totalitaryzm stalinowski), posttotalitarnych (społeczeństwa pod dominacją jednej partii) poprzez surowe reżimy biurokratyczno-militarne do łagodnych reżimów autorytarnych⁴⁷. Typologia ta odsłania pewną różnicę między reżimami dyktatorskimi a reżimami autorytarnymi, w kontekście ich relacji z reżimami totalitarnymi. Otóż, gdy każdy reżim totalitarny jest jednocześnie dyktaturą i autorytaryzmem, to tylko niektóre reżimy dyktatorskie są reżimami totalitarnymi, chociaż wszystkie są autorytaryzmem. Nie są totalitarne liczne reżimy autorytarne, chociaż niektóre z nich bywają dyktaturami. Tak więc, zakres pojęcia autorytaryzm jest najszerszy, węższy jest zakres pojęcia dyktatura i najwęższy zakres pojęcia totalitaryzm⁴⁸.

Totalitaryzm i jego interpretacje, głównie ze względu na nowatorstwo idei i tragiczne skutki jego praktyk, nie mógł nie wzbudzić dużego zainteresowania i zmasowanej krytyki. Oto np. dziełu Arend zarzucano przecenianie znaczenia antysemityzmu, wskazując, że nie odgrywał on głównej roli w żadnej formie totalita-

45 G. Sartori, *Teoria demokracji*, *op. cit.*, s. 228 i n.

46 Jednakże należy zauważyć, że już w encyklice Piusa XI *Quadragesimo anno* z 1931 roku pojawił się papieski sprzeciw wobec narastającej omnipotencji włoskiego państwa faszystowskiego.

47 Typologia ta została oparta na wielu, krzyżujących się niekiedy, kryteriach osłabiających jej klarowność. Są to kryteria: stopnia i typu uczestnictwa (mobilizacji, zorganizowania, pluralizmu, kontrolowania, elitarności, apatii, odpolitycznienia), dominacji jednej partii korporacyjnej organizacji interesów, biurokratyczności technokratycznej, wojskowości – biurokratycznej mentalności, ideologizacji, J. Linz, *Authoritarian...*, *op. cit.*, s. 320 i n.

48 Według doktryny Kirkpatricka, doradcy amerykańskiego ambasadora przy Organizacji Narodów Zjednoczonych i współtwórcy polityki zagranicznej prezydenta Ronalda Regana, na użytek Stanów Zjednoczonych, należy odróżnić typowe reżimy autorytarne, zintegrowane głównie swoim własnym przetrwaniem, od agresywnych reżimów totalitarnych, mogących szkodzić również interesom amerykańskim. Szerzej J. Kirkpatrick, *Dictatorship and Double Standards, Rationalism and Reason in Politics*, 1982.

ryzmu. Natomiast poglądom Friedricha i Brzezińskiego przeciwstawiano pogląd, że stalinowski reżim sowiecki należałoby raczej wyjaśniać w terminach nomenklatury – interesów nowych grup, elit, biurokracji, czy też nowych klas, a nie totalitaryzmu. Dodawano, że ich pogląd służył przede wszystkim dezinterpretacjom ideologicznym w okresie tzw. zimnej wojny, znamiennej ostrymi konfrontacjami państw socjalistycznych z państwami kapitalistycznymi. Pojęcie „posttotalitaryzm”, wprowadzone przez Juana Linza okazało się zbyt statyczne w odniesieniu do samoreformujących się państw socjalistycznych, aż po ich upadek. Slavoj Žižek, filozof słowacki, w związku z tym twierdzi, że używanie koncepcji totalitaryzmu na użytek polityki ma jedynie, i to dość słabe, uzasadnienie ideologiczne, jako „poskramiacza swobody radykałów” (*tame of free radicals*). Innymi słowy, jego zdaniem, te procesy polityczne, które nie mogą być wyjaśnione lub zrozumiane zgodnie z logiką liberalnej demokracji, zbyt pochopnie oznaczane są etykietką totalitaryzmu⁴⁹. Ostatnio pojawiają się także próby porównywania globalnego społeczeństwa obywatelskiego (*Global Civil Society*) z totalitaryzmem⁵⁰ i nazywania nowym totalitaryzmem (*new totalitarianism*) hegemonii cybernetyki w systemie globalnym⁵¹. Odrębny zaś nurt licznych już publikacji pod hasłem *New Totalitarianism* tworzy ostra krytyka polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych Ameryki, określonych w nich światowym Państwem Policijnym (*World Police State*). Ten nowy totalitaryzm amerykański ma się wspierać na zasadzie „barbarzyńskiego wyniszczenia” wszystkich tych, którzy jako rzekomi wrogowie nie służą interesom tego kraju⁵².

7. Najważniejsze wnioski

Początek XXI wieku może skłaniać do ocen wieku poprzedniego, dla myśli i praktyki politycznej znamiennego przede wszystkim z powodu niespotykanego wcześniej nasilenia konfrontacji demokracji z jej zaprzeczeniem – dyktaturą, autorytaryzmem i totalitaryzmem. W poszukiwaniu wyjaśnień, nowemu spojrzeniu sprzyjają nowe okoliczności polityczne – z jednej strony upadek systemów państwowych zwanych totalitarnymi, z drugiej zaś strony pojawianie się w niektórych systemach państwowych, mieniących się formalnie demokratycznymi, cech właściwych dyktaturze, autorytaryzmowi, a także totalitaryzmowi.

Nawet ogólny przegląd treści pojęć demokracja, dyktatura, autorytaryzm, totalitaryzm, dzięki ich komparatystyce, prowadzi do wielu wniosków. Przede wszystkim, jest to wniosek, że główne i pierwotne znaczenie dla określania sensu wszystkich

49 S. Žižek, *Did Somebody Say Totalitarianism*, London 2001.

50 Tak np. C. Lucas, *Global Civil Society v. Totalitarianism*, tekst na stronach Internetu.

51 Por. szerzej W. Dan Perdue, *The New Totalitarianism: Cyber hegemony and the Global System*, tekst na stronach Internetu <http://www.i-p-o.org/perdue.htm> (data dostępu: 10.06.2015 r.).

52 Szczególnie pogłębiony, uzasadniony i sugestywny treścią i ilustracjami jest tekst *The New Totalitarianism*, jeszcze dostępny na stronach Internetu, gdy opracowywałem niniejszy tekst <http://www.i-p-o.org/perdue.htm> (data dostępu: 10.06.2015 r.).

tych pojęć ma ich znaczenie etymologiczne, wywodzące się najczęściej od nazw i terminów znanych językowi greckiemu i językowi łacińskiemu już w starożytności. Nazwy te zostały przejęte przez inne języki niemal w dosłownym ich brzmieniu, albo z niewielkimi modyfikacjami, pod wpływem języków lokalnych, dla rozważań teoretycznych i celów praktyk politycznych.

Dla legitymizacyjnego opisywania i oceniania teoretycznych i praktycznych stron wszelkich fenomenów politycznych, szczególnie zaś takich jak demokracja, dyktatura, autorytaryzm, totalitaryzm decydujące znaczenie ma wybór ich nazwy jako szczególnego rodzaju etykiety, budzącej skojarzenia pozytywne albo negatywne. Na skali jakiegoś wyobrażanego, ale w rzeczywistości nieistniejącego obiektywnie, lecz tylko subiektywnie, spektrum ocennego od pozytywności do negatywności, szlaki niepogłębionej myśli i praktyki politycznej prowadzą od demokracji, poprzez autokratyzm, dyktaturę do totalitaryzmu. Pogłębianie wiedzy o treści tych pojęć komplikuje jednakże ten uproszczony pogląd, nie tylko dlatego, że z powodu sprzeczności politycznych to, co dla jednej strony jest pozytywne, dla drugiej strony bywa negatywne.

Istnieją przeto zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy demokracji, autorytaryzmu, dyktatury i totalitaryzmu. O ile w myśli politycznej, ze swej istoty abstrakcyjnej, można jeszcze usiłować poszukiwać jakichś powszechnie akceptowalnych, modelowanych treści interesujących nas pojęć, w praktyce politycznej, jak dotychczas, jest to zupełnie niemożliwe. W praktyce politycznej bowiem różne strony konfliktów politycznych ten sam fenomen polityczny określają różnymi nazwami, albo przynajmniej nadają tym samym nazwom różną treść. Powszechna prawomocność analizowanych pojęć byłaby możliwa dopiero wówczas, gdyby wszyscy, zgodnie, posługiwali się nie tylko pojęciami o takich samych nazwach, ale i takiej samej treści. Jak daleko jednak, niestety, do takiej zgodności niechże wskażą na to raz jeszcze kameleonowe oblicza rozważanych tutaj pojęć, skomplikowane pokrywanie i krzyżowanie się ich treściowych zakresów.

Wszystkie te pojęcia, służąc głównie legitymizacyjnemu opisywaniu i ocenianiu władzy, mają rozległe zakresy treściowe i ocenne, wykluczające wręcz zgodność poglądów teoretycznych, tym bardziej stanowisk praktycznych. Oto, demokracja, oceniana pozytywnie, ale tylko przez jej zwolenników, rozciąga swoje granice od demokracji ogółu – powszechnej, uczestnictwa, partycypacji – do demokracji przedstawicielskiej. Ale już między samymi zwolennikami jednej z tych koncepcji demokracji rysują się rozbieżności ocen. Jeżeli demokracja ogółu opiera się na posiadaniu całej władzy przez ogół jej podmiotów, może to, w karykaturalny wręcz sposób, potęgować wrażenie istnienia totalitaryzmu. Jeśli demokracja przedstawicielska dość łatwo może się przeradzać w autorytaryzm, albo nawet dyktaturę, wcześniej demokratycznie wybranych przedstawicieli, czym zatem, poza samym źródłem władzy, różni się ona od autorytaryzmu albo dyktatury. Jeżeli pełni autorytaryzmu przejawia się równocześnie w pełni dyktatury, a pełni dyktatury, równocześnie, w pełni

totalitaryzmu, pojęcia te tracą swój odrębny sens; służą przede wszystkim i nie-rzadko jedynie za etykiety w konfrontacjach ideologicznych i politologicznych.

Nasuwa się przeto nieodparcie pytanie, czy należałoby dążyć do ograniczenia liczby pojęć nawet do jednego, jak np. autorytaryzm, przy pomocy którego można byłoby charakteryzować wszystkie przejawy myśli i praktyki politycznej w określonych ich zakresach. Dążenie takie byłoby chyba jednak uzasadnione tylko do pewnego stopnia dlatego, że każde z interesujących nas pojęć posiadać może niektóre cechy każdego innego, dominujące w pewnych koncepcjach, czy też okolicznościach, nad innymi. Demokracja, w zasadzie, może odznaczać się często cechami autorytaryzmu, niekiedy dyktatury, a nawet, wyjątkowo, totalitaryzmu. Autorytaryzm, niemal zawsze, cechuje demokrację, dyktaturę, jak również totalitaryzm w ocenach jego zwolenników. Dyktatura może wynikać z przeobrażeń demokracji, zawsze o cechach autorytaryzmu, osiągającego skrajność dyktatury totalitarnej. Wreszcie totalizm, w sensie osiągnięcia jakiejś pełni, trudnej do odróżnienia od totalitaryzmu, pozytywnie ocenianej przez zwolenników, może być totalizmem – demokracji, autokratyzmu, dyktatury.

Wydaje się, że w zakresie komparatystyki relacji wzajemnych pojęć demokracji, autorytaryzmu, dyktatury i totalitaryzmu, pomocna może być wiedza dotycząca ekstremizmu politycznego. „W czasach uznawanych za współczesne ekstremizm polityczny sięgał skrajności ekstremizmu w dwóch formach totalitaryzmu – stalinowskiego i hitlerowskiego. Obaj dziejowi superekstremiści polityczni – Stalin i Hitler – potrafili zaprząć naukę, technikę i przede wszystkim siły milionów ludzi jako środki dla szaleńczych, wręcz obłądnych, ekstremistycznych celów. Chodziłoby szczególnie o pogłębioną komparatystykę ekstremizmu lewicowego i ekstremizmu prawicowego oraz ich odniesień do innych orientacji na dwóch członach osi z lewej i prawej strony środka czy też centrum. W badaniach nad ekstremizmem lewicowym zaciążył krytycyzm i wrogość wobec kapitalizmu, przesłaniając inne strony tej odmiany ekstremizmu. Badania nad ekstremizmem prawicowym są bardziej zaawansowane, ponieważ nie doświadczył on wstrząsu dziejowego, jaki dotknął ekstremizm lewicowy, upadku państw socjalistycznych po 1989 roku”⁵³.

BIBLIOGRAFIA

- Allemeyer B. 1981. Right – Wing Authoritarianism. University of Monitoba Press.
- Allemeyer B. 1996. The Authoritarian Specter. Harvard University Press.
- Allemeyer B. 2006. The Authoritarians. Lulu.
- Amery L. S. 1967. Rządność w demokracji: rozwiązanie brytyjskie. W Demokracja a ideał społeczny. Londyn.

53 R. Tokarczyk, Teoretyczna a praktyczna istota współczesnego ekstremizmu politycznego, (w:) Doktryny współczesnego ekstremizmu politycznego, E. Olszewski (red.), Lublin 2004, s. 18 i n.

- Antoszewski A. 1998. Reżim polityczny. W *Studia z teorii polityki*, Jabłoński A., Sobkowiak L. (red.). Wrocław
- Arato A. "Dictatorship Before and After Totalitarianism". <http://www.encyclopedia.com/doc/1G1-90439542.html>
- Arendt H. 1989. *Korzenie totalitaryzmu*. Warszawa.
- Arendt H. 1989. *Korzenie totalitaryzmu*. Warszawa.
- Arendt H. 1993. Co to jest autorytet? W *Między czasem minionym a przyszłym. Osiem ćwiczeń z myśli politycznej*. Warszawa.
- Aron R. 1965. *Democratie et Totalitarisme*. Paris.
- Bankowicz Marek. 1996. *Słownik polityki*. Warszawa.
- Bartyzel J. *Demokracja, na stronach Internetu*.
- Baszkiewicz J. 1999. *Władza*. Ossolineum.
- Biernat T. 1999. *Legitymizacja władzy politycznej. Elementy teorii*. Toruń.
- Derczyński W., Jasińska-Kania A., Szacki J. (red.). 1975. *Elementy teorii socjologicznych*. Warszawa.
- Fowler W. (ed.). 1996. *Authoritarianism in Latin America since Independence*. Westport.
- Fraenel E. 1941. *The Dual State. A Contribution to the Theory of Dictatorship*.
- Friedrich C. J. i Brzeziński Z. K. 1956. *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Harvard University Press.
- Gleason A. 1995. *Totalitarianism*.
- Hallgarten G. 1960. *Devils and Saviours. A History of Dictatorship since 600 b C*. London.
- Held D. 1987. *Models of Democracy*, Stanford.
- Hoffer E. 1951. *The True Believer. Thoughts on the Nature Mass, Movements*.
- Huntington P. 1995. *Trzecia fala demokratyzacji*. Warszawa.
- Kamenka E. 1998. *Totalitaryzm*. W *Przewodnik po współczesnej filozofii politycznej*. Warszawa.
- Kariel H. S. 1964. *In Search of Authority. Twentieth Century Political Thought*. New York.
- Kirkpatrick J. 1982. *Dictatorship and Double Standards, Rationalism and Reason in Politics*.
- Kosiakiewicz W. 1913. *Spór o terminy polityczne*. W *Demokracja, demagogia i hemofilia*, Warszawa.
- Kulesza W. T. 1990. „Fundamenty autorytetu”. *Przegląd Tygodniowy* (50).
- Linz J. J. 1970. *Authoritarian Regime: Spain W Mass Politics. Studies in Political Sociology*. New York.
- Linz J. J. 1975. *Totalitarian and Authoritarian Regimes*. Reading Mass.
- Linz J. J. 1995. *Totalitaryzm i autorytaryzm*. W *Władza i społeczeństwo, wybór i opracowanie Jerzy Szczupaczyński*. Warszawa
- Linz J. J., Stepan A. 1996. *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore.
- Lucas C. *Global Civil Society v. Totalitarianism*. Tekst na stronach Internetu.
- Marczewska-Rytko M. 2001. *Demokracja bezpośrednia w teorii i praktyce politycznej*. Lublin.

- Minich D. 2013. Władza państwowa w koncepcjach Grzegorza Leopolda Seidlera. Rzeszów.
- Minoque K. 2005. Co stanowi przeciwieństwo totalitaryzmu? Ośrodek Myśli Politycznej. Tekst na stronach Internetu.
- Murray E. 2005. Shut Up: Tale of Totalitarianism.
- Page E. C. 1985. Political Authority and Bureaucratic Power. Brighton.
- Perdue W. Dan. The New Totalitarianism: Cyber hegemony and the Global System. Tekst na stronach Internetu.
- Perlmutter A. 1983. Modern Authoritarianism. A Comparative Institutional Analysis. New Haven.
- Ryszka F. 1972. „Autorytaryzm a faszyzm”. Kwartalnik Historyczny (2).
- Sartori G. 1971. Appunti per una Teoria Generale della Diktatura.
- Satori G. 1994. Teoria demokracji. Warszawa
- Schmitt C. 1995. Sytuacja historyczna i stan duchowy dzisiejszego parlamentaryzmu W Konserwatyzm. Projekt teoretyczny. B. Markiewicz (red.). Warszawa.
- Seidler G.L. 2000. Władza ustawodawcza i wykonawcza w polskich konstrukcjach ustrojowych 1917-1947. Lublin.
- Shapiro L. B. 1972. Totalitarianism. London.
- Simon I. R. 1962. A General Theory of Authority, Notre Dame.
- Sokół W. 1996. Dyktatura W Mały Leksykon Politologiczny. Lublin.
- Soper S. P. 1985. Totalitarianism: A Conceptual Approach.
- Sruton R. 2005. Źródło totalitaryzmu, Ośrodek Myśli Politycznej. Tekst dostępny na stronach internetu.
- Staszewski M. 1938. Demokracja a totalizm, Warszawa.
- Talmon J. L. 1952. The Origins of Totalitarian Democracy. London.
- Tokarczyk R. 1979. Utopia Nowej Lewicy Amerykańskiej. Warszawa.
- Tokarczyk R. 1981. Współczesna amerykańska myśl polityczna. Warszawa.
- Tokarczyk R. 1984. „Metody porównawcze w historii doktryn politycznych i prawnych”. Biuletyn Lubelskiego Towarzystwa Naukowego – Humanistyka 26 (2).
- Tokarczyk R. 2004. Teoretyczna a praktyczna istota współczesnego ekstremizmu politycznego. W Doktryny współczesnego ekstremizmu politycznego, Edward Olszewski (red.). Lublin
- Tokarczyk R. 2008. Komparatystyka prawnicza. wyd. IX. Warszawa.
- Tokarczyk R. 2010. Nowa Lewica. Warszawa.
- Tokarczyk R. 2010. Współczesne doktryny polityczne, wydanie XVI poszerzone. Warszawa.
- Vansittart P. 1995. Dictators to 1995. London.
- Wiffogel K. A. 1957. Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power. New Haven.
- Wrong D.H. 1988. Power. Its Form, Bases and Uses. Chicago.
- Zadencki J. 1995. Wobec despotyzmu wolności. Kraków. Dahl R. 2000. O demokracji. Kraków.
- Zdziechowski M. 1923. Europa, Rosja, Azja. Wilno.
- Zizek S. 2001. Did Somebody Say Totalitarianism? London.

**LEGITIMACY ISSUES OF ANY POWER AS A CONDITION OF ITS
POSITION AND INFLUENCE**

The position and influence of any kind of power, especially state power, depends on the acceptance of its subordinate subjects. This text discusses the main legitimacy issues of the four types of state power – democratic, dictatorship, authoritarian and totalitarian. The etymological meaning of the names given to these powers plays a major role in their variety of interpretations. From a comparative point of view an equally important role is played by knowledge devoted to political extremism.

Keywords: statepower, legitimization, democracy, dictatorship, authoritarianism, totalitarianism, comparative, political extremism

Słowa kluczowe: władza państwowa, legitymizacja, demokracja, dyktatura, autorytaryzm, totalitaryzm, porównanie, polityczny ekstremizm

POZYCJA USTROJOWA WŁADZY WYKONAWCZEJ W ŚWIETLE POGLĄDÓW IDEOLOGÓW STRONNICTWA NARODOWEGO DO 1939 ROKU¹

W literaturze przedmiotu dominuje przekonanie, że nacjonalizm we współczesnym tego słowa rozumieniu pojawił się w drugiej połowie XIX wieku. Wtedy to w całej niemal Europie nastąpił rozwój licznych ruchów politycznych, opierających swe programy na jego założeniach². Narodowa Demokracja stanowiła główną, lecz nie jedyną, zorganizowaną siłę nurtu nacjonalistycznego w polskim życiu politycznym. Pełniła ważną rolę w dziejach Polski, występując jako istotny czynnik polityczny i twórczy ośrodek polskiej myśli politycznej. Formacje o charakterze nacjonalistycznym zajmowały poczesne miejsce w życiu politycznym II Rzeczypospolitej. Trzon organizacyjny Narodowej Demokracji tworzyły – Związek Ludowo-Narodowy (1919-1928), Obóz Wielkiej Polski (1926-1933), Stronnictwo Narodowe (1928-1939).

Wkład ideowy Stronnictwa Narodowego do dorobku myśli politycznej obozu narodowego, a w szerszym wymiarze – do polskiej myśli politycznej był znaczący. Myśl polityczna SN obejmowała szeroki kompleks zagadnień ideowych, politycznych, ustrojowych, historiozoficznych, filozoficznych, pedagogicznych, społecznych, gospodarczych. Twórcy myśli politycznej SN wypracowali wizję wielu kategorii z zakresu myśli politycznej, między innymi takich kluczowych jak: naród, państwo, władza polityczna, gospodarka, społeczeństwo, wychowanie narodowe, stosunek do katolicyzmu, status mniejszości narodowych, polityka zagraniczna, bezpieczeństwo.

W okresie międzywojennym w większości państw europejskich można dostrzec skłonność do modyfikacji założeń Monteskiusza o podziale władz na trzy rodzaje: ustawodawczą, wykonawczą, sądowniczą. Adaptacja dotychczasowych rozwiązań

1 Tekst został opracowany w ramach projektu badawczego „Myśl polityczna Stronnictwa Narodowego (1928-1939)” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer 2013/09/B/HS5/00016.
2 J.M. Majchrowski, Nacjonalizm jako sposób myślenia, (w:) Prawo i polityka, A. Bodnar, J. Wróblewski (red.), Warszawa 1988, s. 358.

ustrojowych prowadziła w kierunku wzmocnienia organów wykonawczych. Można uznać, że odzwierciedleniem tych procesów były poglądy ustrojowe SN. Stosunek do organów wykonawczych określała myśl o konieczności stworzenia ustroju narodowego. Namysł nad charakterem organów wykonawczych skłaniał do wniosku, że powinny one gwarantować siłę władzy i należy jej autorytet. SN opowiadało się za wprowadzeniem takich rozwiązań konstytucyjnych, które 1) zabezpieczałyby trwałość i stałość rządów; 2) zapobiegałyby nazbyt częstym zmianom rządowym. Projekt SN utrzymywał zasadę parlamentarnej odpowiedzialności rządu. Stałe miejsce zajmował postulat trwałości rządów.

W myśli politycznej SN podejmowano problem pozycji i roli głowy państwa. Uważano, że stanowisko głowy państwa powinno być otoczone najwyższą powagą i szacunkiem. Głowa państwa, w opinii ideologów partii, stanowiła ważny organ władzy. Przewidywano dlań rolę przedstawiciela państwa politycznie przed nikim nie odpowiadającego. W oświadczeniach przedstawicieli zarówno starego, jak i młodego pokolenia SN stale powtarzało się przekonanie, że głowa państwa powinna cieszyć się należnym autorytetem i posłuchem u obywateli³.

Przedmiotem zainteresowania polityków SN, była instytucja polityczna prezydenta, jej konstytucyjne usytuowanie, tryb powoływania, uprawnienia, odpowiedzialność oraz relacje z pozostałymi organami władzy państwowej. Ocena rzeczywistości politycznej obejmowała charakterystykę osób sprawujących najwyższy urząd w państwie, ich osobowości i cechy charakteru, merytoryczne kwalifikacje. Mimo obaw, że najwyższe stanowisko w państwie mogłaby objąć niepożądana jednostka, nieustannie podkreślano konieczność wzmocnienia głowy państwa⁴. Akceptacja silnych organów wykonawczych nie oznaczała jednak bezwzględного poparcia dla koncepcji silnej prezydentury. W dużej mierze takie stanowisko wynikało z uwarunkowań bieżącej taktyki politycznej⁵.

Wydarzenia związane z przewrotem majowym i przejściem władzy przez formację piłsudczykowską skłoniły Narodową Demokrację do sprecyzowania stanowiska wobec uprawnień prezydenta. Nie zmieniono poglądów na temat postulowanego jeszcze przed zamachem majowym wzmocnienia konstytucyjnej pozycji prezydenta. Domagano się nadania prezydentowi większych uprawnień⁶. Krytyczne opinie wzbudzał fakt, że obowiązująca dotychczas zasada suwerenności narodu, delegującego władzę w ręce powołanych przez siebie organów, została zastąpiona przez ideę państwa. Zgodnie z postanowieniami Konstytucji kwietniowej prerogatywy narodu

3 R. Piestrzyński, Kryzys ustrojowy i jego rozwiązanie, „Awangarda” 1928, nr 7, s. 164, s. 165.

4 W. Komarnicki, O konstytucję narodową. Stanowisko Stronnictwa Narodowego w sprawie rewizji konstytucji oraz tekst projektu rewizji złożonego przez Klub Narodowy w Komisji Konstytucyjnej Sejmu, Warszawa 1930, s. 18.

5 Cyt. za: G. Radomski, Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918-1939, Toruń 2009, s. 68.

6 M. Białokur, Myśli społeczno-polityczna Joachima Bartoszewicza, Toruń 2005, s. 205.

przelane zostały na głowę państwa. Prezydent miał być piastunem władzy jednolitej i niepodzielnej, nieodpowiadającej przed nikim za swe czynności⁷.

W programie SN z października 1928 roku z szacunkiem pisano na temat głowy państwa. Jednak zdecydowana chęć wzmocnienia pozycji prezydenta, obecna w enuncjacjach prasowych endeków jeszcze przed 1926 rokiem została zastąpiona przez bardziej enigmatyczne określenia. Zdawano sobie bowiem sprawę, że kandydat obozu narodowego miał niewielkie szanse na objęcie najwyższego urzędu w państwie⁸.

Zgłoszony przez SN projekt dążył do wzmocnienia organów wykonawczych⁹. SN opowiadało się za rozszerzeniem uprawnień prezydenta¹⁰. Za konieczne uznano wyposażenie prezydenta w prawo weta ustawodawczego. Czynny udział prezydenta w pracach rządu miał być środkiem umacniającym jego pozycję. Wielokrotnie pojawiał się postulat, że stanowisko głowy państwa powinno być otoczone najwyższą powagą i szacunkiem. Głowę państwa widziano jako przedstawiciela państwa politycznie przed nikim nie odpowiadającego. Przewidywano dlań jednak odpowiedzialność konstytucyjną¹¹. Jak tłumaczył W. Komarnicki „Prezydent nie może być odpowiedzialny ani politycznie ani parlamentarnie, bo to nie godziłoby się z jego stanowiskiem niezależnego organu państwowego, ale powinien być odpowiedzialny konstytucyjnie za przekroczenie tej delegacji, którą jako głowa państwa od Narodu otrzymał. Dlatego w konstytucji powinno być zastrzeżenie, że za złamanie konstytucji Prezydent jest odpowiedzialny”¹².

Za poważny problem uznano sam sposób wyboru prezydenta. Uważano, że aby prezydent należycie wypełniał swoje obowiązki, instytucja głowy państwa powinna znaleźć się w ręku właściwej osoby, która pojmowałaby swoje obowiązki zgodnie z dobrem i interesem narodu. Idąc tym tropem, szczególnie sprzeciwiano się propozycji wyboru prezydenta w drodze głosowania o charakterze powszechnym¹³. Tym bardziej było to istotne zagadnienie, że jak wskazywano wielokrotnie, polskie społeczeństwo prezentowało niski poziom kultury politycznej. Powtarzano opinie o politycznej niedojrzałości społeczeństwa, nie dość wystarczająco orientującego się w zagadnieniach publicznych. Ważnym argumentem była możliwość udziału w wyborach ludności niepolskiej, a zwłaszcza żydowskiej. Uważano, że głowa państwa powinna cieszyć się należyłą powagą i szacunkiem, a tego nie gwarantował wybór drogą bezpośrednią. Reprezentanci młodych dosyć sceptycznie oceniali zasadę ludowładztwa. Za szkodliwe rozwiązanie uważano instytucję referendum lu-

7 W. Paruch, *Myśl polityczna obozu piłsudczykowskiego, 1926-1939*, Lublin 2005, s. 250-263.

8 M. Białokur, *Myśl społeczno-polityczna Joachima Bartoszewicza...*, *op. cit.*, s. 206.

9 W. Komarnicki, *O konstytucję narodową. Stanowisko Stronnictwa Narodowego...*, *op. cit.*, s. 10.

10 *Ibidem*.

11 B. Winiarski, *My i oni w walce o konstytucję*, Poznań 1935, s. 69.

12 W. Komarnicki, *Uwagi prawnicze o projekcie nowej konstytucji polskiej, Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Senatu w dniu 13 grudnia 1934*, Wilno 1935, s. 11.

13 *Ibidem*, *O konstytucję narodową. Stanowisko Stronnictwa Narodowego...*, *op. cit.*, s. 6.

dowego. Idąc tym tropem, wybór głowy państwa dokonany w drodze głosowania powszechnego był uważany za rozwiązanie wielce szkodliwe. Takie przekonania wyraźnie wyartykułował między innymi Ryszard Piestrzyński, który pisał: „Stronictwo Narodowe chce punkt ciężkości przenieść z „ludu” na bardziej określony naród polski”¹⁴.

W myśli politycznej SN często pojawiały się odwołania do przeszłości polskiego narodu i państwa¹⁵. Czerpiąc z dotychczasowych doświadczeń polskiej państwowości przywoływano wydarzenia z okresu przedrozbiorowego, które dawały naukę na przyszłość: „Smutne doświadczenia z przedrozbiorową elekcją wiritim dostatecznie przekonują nas, że wybór prezydenta w drodze plebiscytu nie przysporzyłby powagi głowie państwa, ale za to otworzyłby na oścież drogi do wpływu na ten wybór obcym mocarstwom i obcym międzynarodowym czynnikiem”¹⁶. Obawiano się zwłaszcza głosów ludności niepolskiej, w wyniku których urząd głowy państwa znalazłby się w ręku nieodpowiedniej jednostki. Poważnym argumentem, było przekonanie, że wybór w drodze bezpośredniej umocniłby pozycję ugrupowań politycznych o obliczu lewicowym i przedstawicieli mniejszości narodowych¹⁷. Jak dowodził publicysta „Awangardy”, „Wybór prezydenta przez powszechne głosowanie nie gwarantuje bynajmniej przewagi żywiołów dośrodkowych – wprost przeciwnie, stwarza w naszych warunkach niemal pewność, że władza prezydencka spoczywać będzie w rękach żywiołów odśrodkowych – skrajnej lewicy wespół z mniejszościami”¹⁸. Uważano, że wybory powszechne łączyły się z walką polityczną. Obawiano się także rywalizacji politycznej, która miała osłabiać autorytet tego urzędu. „(...) Wreszcie wybór prezydenta Rzeczypospolitej przez powszechne głosowanie rozpętałaby za każdym razem falę najdzikszej demagogii, która miałaby charakter o wiele jeszcze groźniejszy niż demagogia uprawiana przez stronnictwa polityczne przy wyborach do ciał ustawodawczych. (...) Wymienione względy wystarczą chyba do uznania projektu wprowadzenia w Polsce systemu prezydenckiego z wyborem prezydenta przez powszechne głosowanie za możliwie najgorszą i najmniej fortuną próbą reformy naszego ustroju”¹⁹. Zdaniem R. Piestrzyńskiego powszechne wybory prezydenckie prowadziłyby do rozwoju negatywnych zjawisk politycznych i społecznych, a zwłaszcza takich jak: korupcja, politykierstwo, łapownictwo. Pisał o tym następująco: „Przekazując wybór głowy państwa masom, system ten stoi w sprzeczności z dążeniami do hierarchizacji społeczeństwa i wytworzenia elity. Daje natomiast pole do demagogii, rozwydrzenia, korupcji. Dla Pol-

14 R. Piestrzyński, Podstawy nowoczesnego i narodowego ustroju, „Awangarda” 1929, nr 4, s. 73.

15 Zob.: S. Godlewski, Nie wskrzeszajmy żywych, „Myśl Narodowa” 10 I 1937, nr 2, s. 22, 23; J. Rembelski, Na widowni, „Myśl Narodowa” 30 VI 1934, nr 28, s. 408; P. Jastrzębski, Myśl Narodowa 1921-1939. Studium politologiczno-prasoznawcze, Warszawa 2012, s. 130.

16 W. Komarnicki, O konstytucję narodową. Stanowisko Stronnictwa Narodowego..., *op. cit.*, s. 6.

17 *Ibidem*.

18 (sw.), *Uwagi*, „Awangarda” 1928, nr 5-6, s. 148.

19 *Ibidem*.

ski przy jej słabym wyrobieniu politycznym i wobec istnienia mniejszości ustroj takimi by były fatalny. Byłyby to powrót do czasów elekcji króla i do pacta conventa, które nas do zguby doprowadziły”²⁰. Uważano, że wybór prezydenta w drodze wyborów powszechnych mogłyby też ułatwić obcym i jak mniemano wrogim, czynnikom wpływ na sytuację wewnętrzną w państwie polskim. Wobec tak licznych argumentów domagano się wyboru prezydenta przez Zgromadzenie Narodowe.

Liderzy SN nie aprobowali stanu prawnego wprowadzonego po 1935 roku. Jak pisano już wyżej, powodem niechęci była możliwość wyboru na to stanowisko polityka reprezentującego formację piłsudczykowską. Powyższy stan rzeczy interpretowano jako zastąpienie idei republikańskiej zasadą „jedynowładztwa, czyli monarchicznej”²¹. W wypowiedziach publicystów domagających się wzmocnienia władzy wykonawczej zwracano jednocześnie uwagę na sposób wyboru prezydenta. Ryszard Piestrzyński proponował jego wybór przez specjalne kolegium, w skład którego obok reprezentantów izb ustawodawczych wchodziłoby także przedstawicieli samorządów²².

W myśl projektu konstytucyjnego zaproponowanego przez SN, kadencja prezydenta miałaby trwać 7 lat. Wybrany na prezydenta mógł być wyłącznie obywatel Rzeczypospolitej, posiadający zdolność wybieralności do Senatu. Prezydent miał być wybierany przez Zgromadzenie Narodowe. Wybór prezydenta miałby zostać dokonany się bezwzględną większością głosów przez obie izby parlamentu, czyli Izbę Poselską i Senat w sposób połączony. Obowiązek zwołania obu izb w celu dokonania wyboru głowy państwa miał urzędujący prezydent Rzeczypospolitej²³.

W przypadku, gdyby prezydent Rzeczypospolitej Polskiej nie mógł sprawować urzędu oraz w razie opróżnienia urzędu prezydenta wskutek śmierci, zrzeczenia się lub innej przyczyny, miał zastąpić go Marszałek Sejmu, a w razie braku takiej możliwości – Marszałek Senatu. Jeżeli prezydent Rzeczypospolitej Polskiej przez 3 miesiące nie sprawował urzędu, marszałek Izby Poselskiej albo w jego zastępstwie marszałek Senatu miał obowiązek zwołać bezzwłocznie Sejm i poddać uchwale obu izb połączonych czy urząd prezydenta należy uznać za opróżniony²⁴.

Reprezentanci starego pokolenia nie kryli obaw przed wyposażeniem głowy państwa w nadmierne uprawnienia. Uważano, że kompetencje prezydenta nie powinny ograniczać władzy rządu ani osłabiać kontrolnej roli parlamentu²⁵. Jak do-

20 R. Piestrzyński, Kryzys ustrojowy i jego rozwiązanie, „Awangarda” 1928, nr 7, s. 167.

21 B. Sprengel, Nowela sierpniowa a kryzys demokracji parlamentarnej, (w:) Kryzysy i sposoby ich przezwyciężania w myśli politycznej XX wieku, Studia i szkice, W. Wojdyła (red.), Toruń 2004, s. 139-156; P. Jastrzębski, Konstytucja Kwietniowa 1935 roku w świetle publicystyki „Myśli Narodowej”, (w:) Silna demokracja w silnym państwie. Koncepcje reformy ustroju politycznego państwa w publicystyce politycznej XX wieku, J. Faryś, T. Sikorski, P. Słowiński (red.), Gorzów Wielkopolski 2007, s. 105-120.

22 R. Piestrzyński, Naród w państwie, Poznań 1934, s. 41.

23 W. Komarnicki, O konstytucję narodową. Stanowisko Stronnictwa Narodowego w sprawie rewizji konstytucji oraz tekst projektu rewizji złożonego przez Klub Narodowy w Komisji Konstytucyjnej Sejmu, Warszawa 1930, s. 10.

24 *Ibidem*.

25 W. Komarnicki, Wakacyjna dyskusja konstytucyjna, „Myśl Narodowa” 1 X 1928, nr 23, s. 361, 362; W. Komarnicki, Rząd czy prezydent, „Myśl Narodowa” 1929, nr 11, s. 166.

bitnie pisał Z. Stahl „Niedołężnemu złu sejmu przeciwstawiono groźbę sprężystego i mocnego zła głowy państwa”²⁶. W. Komarnicki przypominał, że uprawnienia prezydenta nie powinny: 1) ograniczać władzy rządu 2) przeszkadzać w wypełnianiu funkcji kontrolnej przez parlament. Sprzeciwiano się wyznaczaniu przez ustępującego prezydenta swojego następcy, gdyż mogłoby to doprowadzić do zatargów partyjnych o tę godność, stałoby się podstawą do rozwoju mactw, korupcji, intryg politycznych i zatargów personalnych.

Upowszechniano pogląd, że prezydent nie może być odpowiedzialny ani politycznie ani parlamentarnie. Uważano, że byłoby to sprzeczne z jego stanowiskiem niezależnego organu państwowego. Wyrażano pogląd o konieczności konstytucyjnej odpowiedzialności prezydenta. Jak pisał W. Komarnicki w Konstytucji powinien znaleźć się zapis, że za złamanie Konstytucji prezydent ponosi odpowiedzialność²⁷.

W enuncjacjach przedstawicieli zarówno starego, jak i młodego pokolenia SN trwale zapisał się postulat wprowadzenia silnej władzy państwowej. Idea silnych rządów nie była jednak zbieżna z postulatem władzy absolutnej²⁸. Poprzez silne rządy rozumiano raczej rządy praworządne, skuteczne, sprawowane w imię wartości narodowych i zgodnie z interesem narodowym. Wielokrotnie wysuwany postulat silnego rządu przejawiał się w konkretnych propozycjach ustrojowych. SN opowiadało się za takimi rozwiązaniami, które miały uniemożliwić obalenie rządu poprzez przypadkową większość w Sejmie. „Rząd silny jest wtedy, gdy ma w rękę potrzebne środki rządzenia, gdy nie jest krępowany ani paraliżowany przez czynniki do rządzenia niepowołane i nieodpowiedzialne, gdy ma autorytet moralny”²⁹. W celu umocnienia pozycji rządu postulowano wprowadzenie takiego przepisu, który by zapobiegał możliwości obalenia rządu przypadkową większością w Sejmie³⁰.

Najlepszą władzę stanowiła elita narodowa złożona z najwartościowszych jednostek, które w codziennym działaniu kierowały się dobrem narodowym. Jednak władza nawet wówczas, gdy sprawowała ją elita narodowa, musiała mieć wyznaczone granice prawne i polityczne. Postulat praworządności na stałe wpisał się w myśl polityczną Narodowej Demokracji. Uważano, że potrzebna jest kontrola nad sprawującymi władzę. Argumentowano, że „Rząd niekontrolowany i uchylający się od kontroli i odpowiedzialności nie będzie miał należytej powagi”. Uważano, że niezbędna jest całkowita odpowiedzialność ministrów³¹.

Podkreślano potrzebę wzmocnienia pozycji rządu i administracji państwowej. Stałym postulatem było dążenie do uniezależnienia rządu od przypadkowej większości w Sejmie. SN wysuwało postulat, aby wniosek o pociągnięcie rządu do odpowiedzialności był odpowiednio umotywowany, podpisany przez ¼ ustawowego

26 Z. Stahl, Odebrać ludności – oddać narodowi, „Awangarda” 1929, nr 4, s. 71.

27 W. Komarnicki, Uwagi prawnicze o projekcie nowej konstytucji, Wilno 1935, s. 11.

28 R. Piestrzyński, Kryzys ustrojowy i jego rozwiązanie, „Awangarda” 1928, nr 7, s. 165, 166.

29 B. Winiarski, My i oni w walce..., *op. cit.*, s. 70.

30 W. Komarnicki, O Konstytucję narodową..., *op. cit.*, s. 11.

31 B. Winiarski, My i oni w walce..., *op. cit.*, s. 70.

składu Izby Poselskiej lub Senatu. Taki wniosek mógł być poddany pod głosowanie nie wcześniej niż po upływie 8 dni od chwili jego wniesienia. Działalność rządu powinna być zgodna z wolą reprezentacji narodowej. Rada Ministrów miała opierać się na większości parlamentarnej, która miała obowiązek rozliczać ministrów z realizacji programu politycznego. Parlament miałby kontrolować, czy ministrowie nie łamią prawa³².

Sprzeciwiano się próbom utożsamiania rządu z państwem. Stronnictwo Narodowe wyraźnie odrzucało dominację interesów politycznych nad ogólnym dobrem państwa. Pomimo zdecydowanej krytyki formacji piłsudczykowskiej koncepcje ideologów SN nie zmierzały ani w kierunku destrukcji prac kolejnych rządów, ani do zdestabilizowania sytuacji w państwie. Przykładem odpowiedzialności za państwo w kontekście prawnego umocowania Rady Ministrów może być zawarta w dokumentach programowych SN z 1928 roku, propozycja, której celem, było znaczne ograniczenie możliwości uchwalania votum nieufności dla rządu. Stronnictwo Narodowe, zdecydowanie krytykując Piłsudskiego, nie posuwało się jednak do osłabiania fundamentów ustroju politycznego państwa.

W myśli politycznej SN nie koncentrowano się na zagadnieniach związanych ze sposobami wyłaniania Rady Ministrów i funkcjonowania gabinetu. Skupiano się głównie na podkreślaniu znaczenia praworządności i na krytyce poczynań rządów utworzonych przez obóz piłsudczykowski.

BIBLIOGRAFIA

- Bartoszewicz Joachim. 1928. „Ustrój władz w państwie”. *Myśl Narodowa* 13: 265-267.
- Białokur Marek. 2005. *Myśl społeczno-polityczna Joachima Bartoszewicza*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Godlewski Stefan. 1937. „Nie wskrzeszajmy żywych”. *Myśl Narodowa* 2: 22-23.
- Jastrzębski Przemysław. 2007. Konstytucja Kwietniowa 1935 roku w świetle publicystyki „Myśli Narodowej”. W *Silna demokracja w silnym państwie. Koncepcje reformy ustroju politycznego państwa w publicystyce politycznej XX wieku*, 105-120. Gorzów Wielkopolski: Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej.
- Jastrzębski Przemysław. 2012. *Myśl Narodowa 1921-1939. Studium politologiczno-prasoznawcze*. Warszawa: Wydawnictwo Instytutu Pamięci Narodowej. Komisja Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu.
- Komarnicki Wacław 1929. „Rząd czy prezydent”, *Myśl Narodowa* 11: 166-168.
- Komarnicki Wacław. 1928. „Wakacyjna dyskusja konstytucyjna”. *Myśl Narodowa* 23: 361-363.

32 J. Bartoszewicz, Ustrój władz w państwie, „Myśl Narodowa” 1928, nr 13, s. 265; T. Koziello, Idea parlamentaryzmu w koncepcjach politycznych Narodowej Demokracji (1918-1939), (w:) Ustrój państwa w polskiej myśli politycznej XX-XXI wieku, A. Lewandowski, A. Meller, W. Wojdyło (red.), Toruń 2011, s. 29.

- Komarnicki Waclaw. 1930. O konstytucje narodową. Stanowisko Stronnictwa Narodowego w sprawie rewizji konstytucji oraz tekst projektu rewizji złożonego przez Klub Narodowy w Komisji Konstytucyjnej sejm, Warszawa: Wydawnictwo Zarządu Głównego Stronnictwa Narodowego.
- Komarnicki Waclaw. 1935. Uwagi prawnicze o projekcie nowej konstytucji polskiej, Referat wygłoszony na posiedzeniu Komisji Konstytucyjnej Senatu w dniu 13 grudnia 1934. Wilno: Wydawnictwo Księgarnia Józefa Zawadzkiego.
- Koziełło Tomasz. 2011. Idea parlamentaryzmu w koncepcjach politycznych Narodowej Demokracji (1918-1939), W Ustrój państwa w polskiej myśli politycznej XX-XXI wieku, 29. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Majchrowski Jacek Maria. 1988. Nacjonalizm jako sposób myślenia. W Prawo i polityka, 358. Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Paruch Waldemar. 2005. Myśl polityczna obozu piłsudczykowskiego 1926-1939. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Piestrzyński Ryszard. 1928. „Kryzys ustrojowy i jego rozwiązanie”. Awangarda 1928, nr 7: 164-167.
- Piestrzyński Ryszard. 1929. „Podstawy nowoczesnego i narodowego ustroju”. Awangarda 4: 73-75.
- Piestrzyński Ryszard. 1934. Naród w państwie. Poznań: Wydawnictwo Awangardy.
- Radomski Grzegorz. 2009. Samorząd terytorialny w myśli politycznej Narodowej Demokracji 1918-1939. Toruń 2009: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Rembieliński Jan. 1934. „Na widowni”. Myśl Narodowa 28: 408-410.
- Sprengel Bolesław. 2004. Nowela sierpniowa a kryzys demokracji parlamentarnej. W Kryzysy i sposoby ich przezwycięzania w myśli politycznej XX wieku, Studia i szkice, 139-156. Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika.
- Stahl Zdzisław. 1929. „Odebrać ludności – oddać narodowi”, Awangarda 4: 71-73.
- Winiarski Bohdan. 1935. My i oni w walce o konstytucję. Poznań: Wydawnictwo S. A. „Ostoja”.

**THE POLITICAL POSITION OF EXECUTIVE POWER IN THE LIGHT
OF THE VIEWS OF THE IDEOLOGISTS OF THE NATIONAL PARTY
UP TO 1939**

During the interwar period, most European countries had a tendency to modify Montesquieu's assumptions on the tripartite separation of power into the legislature, the executive, and the judiciary. The adaptation of the existing political solutions led to the strengthening of the executive bodies. The political opinions of the National Party may be considered as a reflection of these processes. Underlying the National Party's attitude towards executive bodies was the idea of the need to create a national political system. Having reflected on the nature of the executive bodies, they came to the conclusion that these bodies should guarantee the strength of government and its rightful authority. The National Party advocated the introduction of constitutional solutions which would 1) secure the continuity and stability of the government; 2) prevent too-frequent changes of the government. The National Party's project supported the principle of the political responsibility of government. The National Party advocated the idea of extending the powers of the president. Giving the president the power of legislative veto was considered a necessity. It was also believed that the president should strengthen his position through active participation in the works of the government.

Keywords: executive power, political thought, National Party

Słowa kluczowe: myśl polityczna, władza wykonawcza, Stronnictwo Narodowe

„MASZYŃKA DO GŁOSOWANIA”. LEGITYMIZOWANIE DECYZJI RZĄDU JAKO GŁÓWNA FUNKCJA PARLAMENTU

Przedmiotem mojego zainteresowania jest empirycznie ustalona rola parlamentu w procesie stanowienia prawa. Opieram się na wynikach projektu badawczego¹, zrealizowanego z zastosowaniem złożonej metodologii² w latach 2011-2014. Uzyskane wyniki pozwalają na postawienie tezy, że w rzeczywistości proces ustawodawczy jest w całości kontrolowany przez rząd. Dotyczy to zarówno uchwalania przez Sejm całych ustaw, jak i przyjmowania poprawek w toku procesu legislacyjnego. Wyniki te są podobne dla obu izb, a obserwacja prac wybranych komisji sejmowych i senackich pozwala twierdzić, że rząd kontroluje proces ustawodawczy również w komisjach.

Kontrola władzy wykonawczej nad procesem ustawodawczym determinowana jest czynnikami instytucjonalnymi, w szczególności sposobem wyłaniania władzy ustawodawczej i wykonawczej, który sprzyja podporządkowaniu parlamentu i rządu jednemu ośrodkowi decyzyjnemu, którym jest rządząca partia polityczna, dysponująca większością parlamentarną. W VII kadencji Sejmu i VIII kadencji Senatu, podczas których prowadzono badania, dodatkowym czynnikiem sprzyjającym rządowej kontroli nad procesem legislacyjnym była relatywna stabilność parlamentarnego zaplecza rządu.

W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono: (1) bardzo wysoką skuteczność legislacyjną przedłożeń rządowych, (2) bardzo wysoką spójność wewnątrz-

1 Projekt „Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego w świetle wybranych tez teorii systemów Niklasa Luhmanna”, sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki, przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2011/01/D/HS6/02386.

2 Wykorzystano gotowe dane urzędowe, zarówno jakościowe (stenogramy i inne dokumenty), jak i ilościowe (dane z głosowań oraz dane dotyczące projektów ustaw – ich liczby, autora, czasu procedowania i innych cech). Analizowano stenogramy z posiedzeń Sejmu i Senatu oraz czterech wybranych komisji (2 sejmowe i 2 senackie) od początku kadencji w listopadzie 2011 do końca 2012 roku. Dane z głosowań w Sejmie i Senacie pozyskano dla okresu od początku kadencji do końca 2012 roku, a dla 4 wybranych komisji – dla okresu prowadzenia obserwacji. Dodatkowo przeprowadzono systematyczną obserwację prac 4 wybranych komisji sejmowych i senackich (łącznie 113 posiedzeń w okresie od 15.02.2012 do 31.12.2012 roku). Analiza zebranych danych obejmowała ilościową analizę treści 106 protokołów z posiedzeń plenarnych i posiedzeń komisji, dotyczących 25 projektów ustaw, analizę statystyczną głosowań (współczynnik spójności Rice’a, wzorce) oraz wniesionych projektów ustaw, a także jakościową analizę stenogramów i danych obserwacyjnych. Pełne wyniki przedstawiono w książce A. Dudzińska, System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego. Warszawa 2015.

klubową w głosowaniach we wszystkich klubach, przy czym najwyższa spójność została stwierdzona w klubie głównej partii rządzącej, (3) zwyczaj uzyskiwania dla każdej poprawki aprobaty rządu, (4) rozpowszechnienie zjawiska przeprowadzania projektów rządowych ścieżką poselską, (5) silne utożsamianie się posłów rządzącej partii z rządem, (6) rytualny charakter debaty parlamentarnej.

W zakresie efektywności legislacyjnej dla analizowanej, dobiegającej końca VII kadencji Sejmu uchwalone według stanu na dzień 15 maja 2015 r. projekty stanowiły 54% spośród wszystkich złożonych 1143 projektów, zaś projekty wycofane lub odrzucone – 13%. Pozostałe projekty były w trakcie procedowania. Odnotowano jednak bardzo duże różnice między wskaźnikiem uchwalonych na ten moment projektów pomiędzy różnymi ich autorami. Najwyższą wartość (89%) osiągnął wskaźnik efektywności legislacyjnej dla projektów rządowych, istotnie niższą – dla projektów komisyjnych (65%) i senackich (61%), a jeszcze niższą dla prezydenckich (48%), poselskich (31%) i obywatelskich (8%). Na podstawie doświadczeń z poprzedniej kadencji³, a także dokładniejszej analizy przeprowadzonej dla wszystkich projektów rządowych złożonych w roku 2012⁴ można oczekiwać, że do końca kadencji wskaźnik efektywności legislacyjnej projektów rządowych zbliży się do 100%. Świadczy to o silnej pozycji rządu w zakresie inicjatywy ustawodawczej oraz o skutecznym przeprowadzaniu projektów rządowych z wykorzystaniem większościowego zaplecza parlamentarnego.

Warunkiem skuteczności legislacyjnej rządu jest wysoki stopień spójności w sposobie głosowania klubów rządzącej koalicji. Spójność badano za pomocą indeksu Rice'a, którego liczbowa formuła oznacza bezwzględną różnicę między proporcją danej grupy głosującą „za” a proporcją tej grupy głosującą „przeciw”.⁵ Ponieważ wartość 1 oznacza doskonałą zgodność w sposobie głosowania, zatem im bardziej wartość indeksu zbliży się do 1, tym większa zgodność (spójność). W przypadku głosowań w Sejmie wartość indeksu spójności była najwyższa dla PO (0,99) i dla PSL (0,97), natomiast dla klubów opozycyjnych wyniosła od 0,83 dla Ruchu Palikota, poprzez 0,87 dla PiS, 0,89 dla Solidarnej Polski aż do 0,95 dla SLD. Niższe wartości dla opozycji wynikają z mniej sprawczego charakteru oddawanych przez nią głosów. Natomiast bardzo wysokie wartości dla klubów rządzącej koalicji, zwłaszcza PO, dowodzą istnienia dyscypliny partyjnej, umożliwiającej rządowi prowadzenie skutecznej polityki na poziomie ustawodawstwa. Warto w tym miejscu podkreślić, że wysoka dyscyplina cechowała klub PO także w głosowaniach w Senacie (0,99) i w badanych czterech komisjach sejmowych i senackich (0,96). Uzyskane wyniki są potwierdzeniem wniosków z badań ankietowych, przeprowadzonych

3 Zob. M. Żuralska (red.), *Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji*, Warszawa 2012, s. 63.

4 Zob. A. Dudzińska, *System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego*, Warszawa 2015, s. 70-71 (przypis).

5 Indeks przybiera wartości od 0 do 1. Wartość 1 oznacza, że wszyscy głosowali za lub wszyscy głosowali przeciw. Wartość 0 oznacza sytuację, gdy głosy za i przeciw rozłożyły się pół na pół. Wartość 0,5 natomiast oznacza sytuację, gdy głosów za jest dwukrotnie mniej lub dwukrotnie więcej niż głosów przeciw.

wśród posłów VI kadencji, opisanych w publikacji pod red. prof. Marii Kruk⁶. Badania te wykazały, że „posłami najbardziej poddawanych partyjnym naciskom są posłowie PO”⁷.

Kolejne zaobserwowane zjawisko to dobrze ugruntowany zwyczaj uzyskiwania opinii rządu dla każdej ze zgłaszanych w komisjach poprawek. Jego istnienie stwierdzono w toku bezpośredniej obserwacji prac w wybranych komisjach⁸, prowadzonej w roku 2012, a także na podstawie stenogramów z posiedzeń tych komisji. Warto podkreślić, że o ile przepisy regulują sposób postępowania z rządowymi projektami ustaw, w tym autopoprawkami i poprawkami do tych projektów⁹, a także sposób formułowania stanowiska rządu do pozarządowego projektu ustawy¹⁰, to opiniowanie przez przedstawiciela rządu każdej poprawki do każdego pozarządowego projektu ustawy nie jest wymagane przepisami. Co więcej, M. Mistygacz uważa, że „z racji równouprawnienia podmiotów mających prawo inicjatywy ustawodawczej regulaminowe uprzywilejowanie pozycji rządu w procesie ustawodawczym nosiłoby znamiona niekonstytucyjności, Rada Ministrów na żadnym etapie postępowania sejmowego nie może w sposób władczy oddziaływać na zgłaszane poprawki.”¹¹ Mimo to z przeprowadzonych obserwacji wynika, że zwyczaj uzyskiwania akceptacji rządu jest stosowany w odniesieniu do wszystkich poprawek, a co więcej, wyrażona opinia traktowana jest jako wiążąca dla większości parlamentarnej, stanowiącej zaplecze rządu. Można zatem mówić o niesformalizowanej samorzutnej racjonalizacji procesu ustawodawczego.

Dodatkowo zaobserwowano przypadki przejmowania poprawek rządowych przez posłów, mimo iż zgodnie z art. 119 ust. 2 Konstytucji RP prawo do wnoszenia poprawek do projektu w czasie rozpatrywania go przez Sejm przysługuje wnioskodawcy, posłom i Radzie Ministrów. Poprawki rządowe bywały przejmowane przez posłów nawet, gdy dotyczyły projektu rządowego. Do takiej sytuacji doszło na 17. posiedzeniu sejmowej Komisji Gospodarki, podczas którego procedowano rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o obrocie z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, z druku nr 229. Oto jak przewodniczący komisji przedstawia posłom sprawę poprawek, w tym poprawek rządowych:

„Wśród szeregu poprawek, które omówiliśmy na posiedzeniu podkomisji, jednak nie znalazły się poprawki, które zostały zgłoszone przez rząd i które właśnie w tej chwili mamy przed sobą. (...) Biorąc pod uwagę to, że jest 6 nowych poprawek

6 M. Kruk (red.), *Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej*, Warszawa 2013.

7 *Ibidem*, s. 249.

8 Sejmowe Komisja Gospodarki i Komisja Spraw Zagranicznych, senackie Komisja Gospodarki Narodowej i Komisja Spraw Zagranicznych.

9 Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979).

10 *Ibidem*, dział IV rozdział 6.

11 M. Mistygacz, *Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce*, Warszawa 2012, s. 252.

rządu, myślę, że dla uzupełnienia, te wszystkie nowe poprawki, czyli 2 poprawki Izby Przedsiębiorców na rzecz Obronności Kraju, jak również 6 poprawek rządowych, będziemy mogli przyjąć na tym posiedzeniu. Oczywiście te poprawki będziemy omawiać i posłowie będą mogli je po prostu przejąć.” (pos. 17. sejmowej Komisji Gospodarki).

W rezultacie posłanka PO, będąca jednocześnie przewodniczącą podkomisji nadzwyczajnej do spraw tej ustawy, przejęła i zgłosiła wszystkie poprawki rządowe. Niestety ustalenie faktycznego autora poprawek wymaga uważnej lektury stenogramów, a niekiedy nawet ona nie prowadzi do trafnych ustaleń. Kładzie to cień na przejrzystości procesu ustawodawczego.

Kolejnym przejawem dominacji rządu nad parlamentem jest zjawisko „*bypassowania*” projektów rządowych, czyli zgłaszania ich jako projekty poselskie przez posłów klubów koalicyjnych. Jak wiadomo, w stosunku do projektów rządowych obowiązują szczególne zasady ich przygotowywania, określone w Regulaminie prac Rady Ministrów. Z ich przedłożeniem wiąże się zatem szereg działań, jakie muszą być podjęte na etapie przedparlamentarnym: opracowanie i przyjęcie założeń projektu ustawy, opracowanie projektów podstawowych aktów wykonawczych i oceny skutków regulacji, a następnie uzgodnienia, opiniowanie i konsultacje. Projekt trafia następnie na komitet stały Rady Ministrów, do Rządowego Centrum Legislacji i wreszcie może zostać wniesiony pod obrady rządu. Procedura ta postrzegana jest jako uciążliwa i czasochłonna, dlatego rząd wykorzystuje często ścieżkę poselską. W stenogramach sejmowych można znaleźć wypowiedzi, które potwierdzają taką praktykę:

„Nie jest to ustawa wielce skomplikowana. Wydaje mi się też, że sama ustawa była napisana gdzieś tam, w ministerstwie, jak to często się zdarza, i przekazana posłom jednego z klubów koalicyjnych. (...) Ja rozumiem, takie rzeczy się robi, bo na przykład ktoś się zagapił, są terminy, a wiadomo, że są jeszcze konsultacje międzyresortowe, a to trwa itd. Wtedy rząd w porozumieniu z koalicją umawia się: dobrze, to przepchniemy to przez posłów. (...) Wiem, że jego nie należy używać, ale czasami w każdym rządzie trzeba.” (pos. 41. sejmowej Komisji Gospodarki).

Takie „pójście na łatwiznę” jest o tyle godne ubolewania, że to właśnie rządowe projekty ustaw, w tym procedury ich uzasadniania, oceny skutków oraz konsultowania, wyznaczają właściwe standardy legislacyjne. Na ten walor rządowej procedury legislacyjnej zwraca uwagę m.in. A. Bałaban: „może ona w swych elementach (...) być traktowana jako wzorcowa dla wszelkich innych struktur organizacyjnych przygotowujących projekty aktów normatywnych.”¹²

Inny autor, M. Mistygacz, uważa zgłaszanie inicjatyw ustawodawczych przez posłów tworzących większość parlamentarną za „sprzeczne z logiką systemu parla-

12 A. Bałaban, *Polskie problemy ustrojowe (konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka)*, Kraków 2003, s. 79.

mentarno-gabinetowego. Wynika to z przyjęcia założenia, że rząd będący emanacją większości parlamentarnej realizuje program wyborczy, którego konsekwencją jest program prac legislacyjnych. Program rządu wyznacza cele strategiczne, a inicjatywy ustawodawcze stanowią narzędzie jego realizacji.”¹³

Wydaje się zatem, że zaobserwowane zjawisko „*bypassowania*” projektów rządowych przemawia na rzecz wprowadzenia stosownych zmian.

Potwierdzeniem zlewania się władzy ustawodawczej i wykonawczej jest też zaobserwowane wypowiedzanie się parlamentarzystów koalicji, zwłaszcza rządzącej PO, zamiast przedstawicieli rządu, do których np. kierowane są pytania. Oto krótki, ale jaskrawy przykład takiego zlewania się ról:

„Poseł Tadeusz Iwiński (SLD):

– Chciałem zapytać przedstawicieli rządu, dlaczego Polska wchodzi do ESA później niż Rumunia?

Przewodniczący poseł Grzegorz Schetyna (PO):

– Bo Rumunia weszła wcześniej niż Polska. Dziękuję, zamykam posiedzenie.”
(wspólne posiedzenie sejmowych komisji Spraw Zagranicznych i Gospodarki).

Ostatni wskaźnik świadczący o słabości parlamentu stanowi fikcja debaty parlamentarnej. Jej przejawy to między innymi absencja na posiedzeniach plenarnych, znaczna fluktuacja uczestników posiedzeń komisji, zajmowanie się podczas posiedzeń innymi rzeczami, podpisywanie list obecności bez uczestniczenia w posiedzeniu, głosowanie przez konsensus, problemy z uzyskaniem kworum w głosowaniach na posiedzeniach komisji, a także odnotowany w wyniku analizy treści niski udział realnej debaty merytorycznej.¹⁴

Zaobserwowane zjawiska każą postawić pytanie o faktyczną realizację w Polsce konstytucyjnej zasady podziału władz. Zależność władzy ustawodawczej od rządu nie tylko stoi w sprzeczności z tą zasadą, ale wykracza także poza zasadę równowagi, zapisaną w tym samym artykule 10 Konstytucji i taktowaną jako druga – obok zasady podziału władz – subzasada obecna w tym artykule.¹⁵ Zależność parlamentu od rządu uniemożliwia też realne sprawowanie przez Sejm funkcji kontrolnej nad działalnością Rady Ministrów (art. 95 Konstytucji).

Zasada podziału i równowagi władz ma przede wszystkim związek z zasadą władzy zwierzchniej narodu. Doniosłe znaczenie tego związku podkreślają np. J. Ku-

13 M. Mistygacz, Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce, Warszawa 2012, s. 363-364.

14 Dokładniejsze omówienie poczynionych obserwacji można znaleźć w publikacji książkowej: A. Dudzińska, System zamknięty..., *op. cit.*

15 J. Kuciński, W.J. Wolpiuk, Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, Warszawa 2012, s. 303.

ciński i J.W. Wołpiuk.¹⁶ Stojąc na stanowisku, iż organy każdej z władz bezpośrednio wyrażają wolę narodu w zakresie funkcji spełnianych przez daną władzę i zauważając, że podział władzy sprzyja także zachowaniu jedności władzy w rękach suwerena, autorzy ci przywołują jednocześnie zasadę pluralizmu politycznego. Daje ona różnym orientacjom politycznym możliwość efektywnego wpływania na sprawowanie władzy państwowej. Podział władz sprzyja takiemu pluralizmowi, nie naruszając jedności.¹⁷

Oczywiście, jak zauważa L. Garlicki, „zasada podziału władz nie ma charakteru absolutnego. Jej podstawową treścią jest odrzucenie możliwości skumulowania całej władzy w rękach jednego podmiotu.”¹⁸ Także Kuciński i Wołpiuk w przywoływanej pracy stawiają kluczowe pytanie o cel podziału władz. Ich zdaniem, jest nim „dążenie do wypracowania takiego modelu ustrojowego, który najskuteczniej chroniłby wolność jednostki, zapobiegał despotyzmowi i ograniczeniom owej wolności.”¹⁹ Powołują się dalej na wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1992 roku (U 6/92, OTK ZU 1992, nr 13), który wśród celów zasady podziału władz na pierwszym miejscu wymienił ochronę praw obywatelskich, a w innym orzeczeniu (K 11/93) jako sposób realizacji tej ochrony wskazał „uniemożliwienie nadużycia władzy przez którykolwiek ze sprawujących ją organów”.²⁰ Jeśli zatem nadmierna koncentracja władzy państwowej może grozić nadużyciami, to dane uzyskane w toku badań należy uznać za sygnał ostrzegawczy.

Odnosząc się do funkcjonalnego aspektu podziału władz, Kuciński i Wołpiuk dostrzegają niezwykle istotny czynnik, jakim jest polityczny charakter zarówno legislatywy, jak i egzekutywy. Autorzy ci podkreślają, że „rola odgrywana przez partie polityczne zmienia, a nawet «rozmywa» tradycyjny funkcjonalny podział władzy między legislatywą a egzekutywą. W rzeczywistości bowiem podmiotem rozstrzygającym o treści uchwalanych ustaw i kierunkach polityki państwa jest partia polityczna (lub koalicja) posiadająca większość w parlamencie (zwłaszcza w Sejmie) i formująca Radę Ministrów. Trudno jest więc mówić o podziale władzy w sensie politycznym między legislatywą a egzekutywą, gdy Rada Ministrów jest politycznie identyczna z większością parlamentarną. Polityczna jednolitość Rady Ministrów i sejmowej większości rządzącej kształtuje się niejako «w poprzek» zasady podziału i równowagi władz, co pociąga za sobą istotne konsekwencje ustrojowe.”²¹ Cytowani autorzy poprzestają jednak na tej konkluzji.

16 *Ibidem*, s. 299.

17 *Ibidem*, s. 300-302.

18 L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2014, s. 73.

19 J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 303.

20 *Ibidem*, s. 303-304.

21 J. Kuciński, W.J. Wołpiuk, *Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku*, Warszawa 2012, s. 313.

Natomiast problem zaradzenia zmniejszeniu się roli parlamentu, które wynika między innymi z upartyjnięcia zarówno legislatury, jak i egzekutywy, podejmuje A. Bierć. Uważa on, że ważnym środkiem łagodzącym ów „deficyt demokracji” mogą stać się odpowiednio prowadzone konsultacje publiczne i inne mechanizmy zwiększania obywatelskiej partycypacji w procesie stanowienia prawa.²² Wskazanie na związek między zmniejszeniem się roli parlamentu, będącego przecież podstawową instytucjonalną emanacją suwerena, a zwiększeniem partycypacji obywatelskiej w procesie legislacyjnym rzuca nowe światło na wyniki przeprowadzonych badań. Świadczą one bowiem o niebezpieczeństwie równoległego zmniejszenia roli legislatury i podporządkowania jej rządowi oraz zamykania procesu legislacyjnego na głos społeczeństwa obywatelskiego, wyrażającego istotne zbiorowe potrzeby suwerena.²³

Można tym samym stwierdzić, że postulowane przez niektórych konstytucjonalistów rozwiązania ustrojowe już obecnie funkcjonują w rzeczywistości na mocy zwyczaju. Ich sformalizowanie polegałoby na „zagwarantowaniu rządowi środków pozwalających mu przeforsować rozwiązania prawodawcze zgodne z wyznaczonymi przezeń kierunkami polityki państwa”, w tym prawa do selekcji poprawek.²⁴

BIBLIOGRAFIA

- Bałaban Andrzej. 2003. Polskie problemy ustrojowe (konstytucja, źródła prawa, samorząd terytorialny, prawa człowieka). Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- Banaszak Bogusław. 2013. Jakie zmiany w Konstytucji RP są potrzebne? W Aktualne problemy reform konstytucyjnych, 17-40. Białystok: Temida 2.
- Bierć Andrzej. 2006. Racjonalna procedura prawodawcza. W Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, 85-105. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Dudzińska Agnieszka. 2015. System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego. Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN i Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Garlicki Leszek. 2014. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Warszawa: LexisNexis.
- Kruk Maria (red. nauk). 2013. Mandat przedstawicielski w teorii, prawie i praktyce poselskiej. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

22 A. Bierć, Racjonalna procedura prawodawcza jako podstawa dobrego prawa, (w:) W. Czapliński (red.), Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006, s. 94. Konieczność zwiększenia instytucjonalnej partycypacji społeczeństwa w procesie ustawodawczym dostrzega też B. Banaszak (B. Banaszak, Jakie zmiany w Konstytucji RP są potrzebne?, (w:) S. Bożyk, Aktualne problemy reform konstytucyjnych, Białystok 2013, s. 30).

23 W książce „System zamknięty. Socjologiczna analiza procesu legislacyjnego” wskazują na stosowane przez system polityczny sposoby neutralizowania wpływu zewnętrznego i radzenia sobie z „intruzami”.

24 R. Puchta, Czy Konstytucja wymaga naprawy? O propozycjach zmian ustawy zasadniczej, (w:) M. Zubik (red.) XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r., Warszawa 2012, s. 237-238. W podobnym duchu wypowiada się M. Mistygacz, Rola rządu w procesie ustawodawczym (w systemie parlamentarnym), (w:) T. Mołdawa, J. Szymanek, M. Mistygacz (red.), Parlamentarny system rządów, Warszawa 2012, s. 295.

- Kuciński Jerzy, Waldemar J. Wołpiuk. 2012. Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business.
- Mistygacz Michał. 2012. Rząd w procesie ustawodawczym w Polsce. Warszawa: Instytut Nauk Politycznych, Uniwersytet Warszawski.
- Mistygacz Michał. 2012. Rola rządu w procesie ustawodawczym (w systemie parlamentarnym). W Parlamentarny system rządów, 282-295. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Puchta Radosław. 2012. Czy Konstytucja wymaga naprawy? O propozycjach zmian ustawy zasadniczej. W XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r., 225-255. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Żuralska Marta (red.). 2012. Analiza działalności ustawodawczej Sejmu VI kadencji. Warszawa: Koło Naukowe Analizy Prawa „Ratio Legis”, Uniwersytet Warszawski.

**”VOTING MACHINE”. LEGITIMIZATION OF GOVERNMENT DECISIONS
AS THE MAIN FUNCTION OF PARLIAMENT**

The paper discusses the role of parliament in the legislative process, as empirically determined in a research project in the years 2011-14. The results show that in fact the legislative process is fully controlled by the government. The results are similar for both chambers and their committees.

The results demonstrate: (1) high legislative effectiveness of bills initiated by the government, (2) high intra-party voting cohesion (Rice index), especially for the main ruling party, (3) requiring government approval for any amendment, (4) “by-passing” procedural requirements for the bills initiated by the government and presenting them instead as bills initiated by MPs, (5) merging the role of MP and the role of a member of the governing party, (6) ritual character of parliamentary debate.

This evidence challenges the constitutional rule of separation of powers and proves that despite formal regulations and theoretical proposals, the government actually executes quite strong informal control over legislation via party mechanisms.

Keywords: constitution, separation of powers, parliament, government, legislation

Słowa kluczowe: konstytucja, podział władz, parlament, rząd, legislacja

UWARUNKOWANIA PRAWNE W ZAKRESIE ZASTĘPSTWA PREZYDENTA RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Jedną z fundamentalnych reguł, na których opiera się każdy system konstytucyjny pozostaje troska o zachowanie zasady ciągłości działania konstytucyjnych organów państwa. Potwierdzał to swoim orzecznictwem niejednokrotnie sam Trybunał Konstytucyjny. W sentencji jednego z jego wyroków odnajdujemy takie stwierdzenie: „polski system konstytucyjny, ukształtowany przez Konstytucję z 1997 r., przyjmuje zasadę ciągłości działania organów konstytucyjnych ze szczególną konsekwencją. Wylimitowane zostały znane w innych systemach konstytucyjnych przerwy w działaniu organów konstytucyjnych państwa, jak parlamentarne przerwy międzysesyjne czy przerwy międzykadencyjne, przerwy między dymisją poprzedniego a powołaniem nowego rządu, zastępowanie ministra przez osobę niemającą statusu członka Rady Ministrów”.¹ Uczyniono tak w uznaniu, że wszelkie wyjątki od zasady ciągłości działania organów konstytucyjnych stanowią zagrożenie dla realizacji konstytucyjnych funkcji państwa. Tak też jest w przypadku funkcjonowania polskiej głowy państwa. Wybierany w wyborach powszechnych Prezydent Rzeczypospolitej dostaje od Narodu mandat na ściśle określony czas pięcioletniej kadencji. Wyjątkowo jednak, przy zaistnieniu splotu okoliczności związanych z wprowadzeniem na terytorium państwa jednego ze stanów nadzwyczajnych może on ulec wydłużeniu, choć bardziej prawdopodobnym jest – z racji możliwości zaistnienia faktycznych czy prawnych tego przesłanek – że ów mandat może ulec „zawieszeniu” lub wygaśnięciu przed terminem wynikającym z kalendarza wyborczego. Stąd zachodzi bezwzględna konieczność konstytucyjnego uregulowania „trybu awaryjnego” pozwalającego na zachowanie niezbędnej decyzyjności w zakresie uprawnień realizowanych przez Prezydenta RP.

Polska tradycja ustrojowa nie zna instytucji wiceprezydenta.² W Polsce przedrozbiorowej, w okresie bezkrólewia władzę tymczasowo przejmował jako tzw. *inter-*

1 Za: Sentencja wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 23 marca 2006 r. (sygn. Akt K4/06, OTK ZU 2006, seria A, nr 3, poz. 32) ogłoszonej dnia 29 marca 2006 r. (Dz.U. z 2006 r. Nr 51, poz. 377).

2 Również wśród pozostałych państw europejskich jest to wyjątkowo rzadko spotykane rozwiązanie – w zasadzie instytucję wiceprezydenta przyjęła jedynie konstytucja bułgarska. Por.: art. 94, (w:) Konstytucja Bułgarii, War-

rex Prymas Polski. Konstytucje okresu międzywojnia nakazywały z kolei w sytuacji zaistnienia przeszkody w sprawowaniu urzędu głowy państwa lub też jego opróżnienia przejście obowiązków prezydenckich przez przewodniczącego izby parlamentu.³ Do tradycji tej nawiązywały wszystkie przyjęte w tym zakresie uregulowania konstytucyjne po roku 1989. Nowela konstytucyjna z dnia 7 kwietnia 1989 r., wraz z przywróceniem formuły jednoosobowej głowy państwa, ustanowiła przywilej „zastępstwa” prezydenta po stronie Marszałka Sejmu,⁴ a tzw. Mała Konstytucja z 1992 r. wprowadziła aż dwa rozwiązania awaryjne na wypadek opróżnienia urzędu prezydenta lub zaistnienia przejściowej przeszkody w sprawowaniu przezeń urzędu. Od tej pory, obok Marszałka Sejmu, legitymowanym do przejmowania obowiązków prezydenckich w konstytucyjnie określonych okolicznościach stał się Marszałek Senatu,⁵ a rozwiązanie to zostało przejęte również przez Konstytucję RP z 1997 r. Jej art. 131 ust. 3 stanowi bowiem, że „jeżeli Marszałek Sejmu nie może wykonywać obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej, obowiązki te przejmuje Marszałek Senatu”.⁶ Tym samym obowiązująca ustawa zasadnicza, podobnie jak jej poprzedniczki, hołdując zasadzie zachowania ciągłości działań konstytucyjnych organów państwa stworzyła możliwość szybkiej reakcji na niecodzienne i niejednokrotnie ekstremalne okoliczności, zabezpieczając w ten sposób decyzyjność spraw państwowych. A że są to regulacje, choć rzadko stosowane, to jednak niezbędne, pokazały wydarzenia z dnia 10 kwietnia 2010 r., kiedy to w katastrofie lotniczej zginął prezydent L. Kaczyński wraz innymi dygnitarzami państwa polskiego.

Zasadniczo zgodnie z art. 131 ust. 1-2 Konstytucji RP, należy odróżnić dwie sytuacje owocujące obowiązkiem czasowego przejścia kompetencji prezydenckich przez uprawniony podmiot. Z jednej strony jest to okoliczność, w której prezydent w czasie trwania swojej kadencji nie może tylko przejściowo sprawować urzędu i wypełniać związanych z nim obowiązków, a z drugiej strony możemy mieć do czynienia z tzw. opróżnieniem urzędu prezydenckiego przed upływem pięcioletniej kadencji lub sytuacją, gdy nie nastąpiło objęcie urzędu przez następcę. Bez względu na charakter przeszkód powodujących niemożność w sprawowaniu funkcji przez urzędującego prezydenta – tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta RP będzie obciążać w pierwszej kolejności Marszałka Sejmu lub w jego zastępstwie

szawa 2012, s. 83.

3 Konstytucja RP z 17 marca 1921 r. obowiązkami te sędowowała na Marszałka Sejmu (por. art. 40 – Dz.U. RP 1921, nr 44, poz. 267), a Konstytucja RP z 23 kwietnia 1935 r. na Marszałka Senatu (por. art. 23 – Dz.U. RP 1935, nr 30, poz. 227). Przepisy Konstytucji marcowej w tym zakresie znalazły dwukrotne zastosowanie w praktyce. Po raz pierwszy marszałek M. Rataj tymczasowo obowiązki głowy państwa zobowiązany był przejąć na siebie po dokonaniu 16 grudnia 1922 r. udanego zamachu na życie prezydenta G. Narutowicza, a następnie po złożeniu urzędu 15 maja 1926 r. w następstwie przewrotu majowego przez prezydenta S. Wojciechowskiego. Ze względu zaś na krótki okres obowiązywania Konstytucji kwietniowej, szczęśliwie nie zaistniała konieczność ich praktycznego spożytkowania.

4 Por.: art. 32e ust. 1 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL (Dz.U. z 1989 r. Nr 19, poz. 101).

5 Por.: art. 49 ust. 2 ustawy konstytucyjnej z 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).

6 Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Marszałka Senatu. I jedynie wariant sytuacyjny przesądzi czy będziemy mieli do czynienia z zastępstwem *sede plena*, tj. gdy fotel prezydenta pozostanie faktycznie obsadzony, ale prezydent tymczasowo nie będzie w stanie go rzeczywiście sprawować, czy też zastępstwem *sede vacante*, tj. w przypadku opróżnienia urzędu głowy państwa.⁷

Konstytucyjnie określony katalog przesłanek przesądających o „niemożności definitywnej”⁸ sprawowania urzędu przez prezydenta wymienia następujące okoliczności: 1 – śmierć; 2 – zrzeczenie się urzędu; 3 – stwierdzenie nieważności wyboru prezydenta lub z innych przyczyn nieobjęcia urzędu po wyborze; 4 – uznania przez Zgromadzenie Narodowe trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia; 5 – złożenie go z urzędu prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu. Stąd w doktrynie można spotkać się z pojęciem „aktywnego” i „pasywnego” opróżnienia urzędu,⁹ w zależności od tego czy powstała przyczyna miała obiektywnie wpływ na przedterminowe zakończenie kadencji ustępującego prezydenta czy też zaistniała przeszkoda w objęciu urzędu przez następcę.¹⁰ Za każdym razem mamy tu jednak do czynienia z przeszkodą trwałą, która w sposób nieodwracalny uniemożliwia dalsze pełnienie obowiązków osobie prezydenta. W przypadku zaistnienia zaś którejkolwiek z tych okoliczności, *ipso iure* zostaje powierzone marszałkowi tymczasowe wykonywanie jego obowiązków z mocy samej Konstytucji.

Z kolei na temat przesłanek zaistnienia „przejściowej niemożności” w wykonywaniu obowiązków przez prezydenta Konstytucja w zasadzie milczy. Jediną przeszkodę o prawnej naturze sankcjonuje jej art. 145 ust. 3, zgodnie z którym z dniem podjęcia uchwały o postawieniu prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu sprawowanie przez niego urzędu ulega zawieszeniu do czasu wydania w sprawie prawomocnego wyroku przez Trybunał Stanu. W praktyce jednak zaistnieć mogą również inne przeszkody, przede wszystkim natury faktycznej o przemijającym charakterze, a rodzące konieczność uruchomienia trybu „tymczasowego zastępstwa” przez przewodniczącego parlamentu. Mogą one przybrać postać chociażby: choroby przejściowo uniemożliwiającej wypełnianie obowiązków głowy państwa, konieczności leczenia szpitalnego, problemów osobistych lub rodzinnych, niewoli czy nawet zaginięcia prezydenta oraz wielu innych okoliczności faktycznych, któ-

7 Za: R. Mojak, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, (w:) W. Skrzydło (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Lublin 2003, s. 303; A. Olechno, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, (w:) M. Grzybowski (red.), Prawo konstytucyjne, Białystok 2008, s. 248

8 Pojęcie zapożyczone od P. Sarneckiego, który posługiwał się określeniami stan „przejściowej niemożności” oraz stan „niemożności definitywnej (trwałej)” dla opisu sytuacyjnego przyjętych rozwiązań ust. 1 i ust. 2 art. 131 Konstytucji RP. Por.: Nota do art. 131, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, Warszawa 1999, s. 3.

9 Za: M. Florczak-Wątor, Konstytucyjne uregulowania problematyki zastępstwa prezydenta w Rzeczypospolitej Polskiej i w państwach sąsiadujących, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2-3, s. 187-188.

10 Pierwsze ujęcie odnosi się bowiem do „czynności” zwolnienia urzędu przez osobę dotychczas go sprawującą w sytuacjach konstytucyjnie określonych art. 131 ust. 1-2 oraz ust. 4-5 ustawy zasadniczej; zaś drugie do stanu, w którym urząd głowy państwa nie został obsadzony, gdy jednocześnie nastąpiło jego zwolnienie przez poprzednika.

rych jednak cechą wspólną zawsze pozostanie przejściowy charakter, mający dawać w założeniu możliwość powrotu do wykonywania swoich konstytucyjnych obowiązków „odsuniętej” osoby prezydenta przed upływem jego kadencji. Oczywiście możliwym jest również z praktycznego punktu widzenia, iż przeszkoda przejściowa przybierze z czasem postać przeszkody o charakterze trwałym. Na przykład, gdy zwieszony w obowiązkach prezydent w wyniku postawienia go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu zostanie złożony z urzędu prawomocnym jego wyrokiem lub w przypadku zaginięcia osoby prezydenta z czasem potwierdzony zostanie jego zgon, czego skutkiem prawnym będzie opróżnienie jego urzędu z mocy prawa.

Zgodnie z art. 131 ust. 1 Konstytucji, wiadomym jest tylko, iż dla przejścia *ad interim* przez marszałka funkcji prezydenta konieczne jest zaistnienie z jednej strony czasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu głowy państwa oraz z drugiej otrzymanie od samego prezydenta zawiadomienia o zaistnieniu okoliczności uzasadniającej przekazanie przezeń swoich kompetencji na ręce marszałka. W przypadku zaś braku stosownego zawiadomienia, Trybunał Konstytucyjny winien powierzyć mu tymczasowe wykonywanie obowiązków głowy państwa mocą swojego orzeczenia, po uprzednim rozpatrzeniu zasadności wniosku w sprawie samego Marszałka Sejmu.¹¹ Oddanie w takich okolicznościach decyzji w ręce Trybunału Konstytucyjnego ma na celu zapobieżenie zaistnienia sytuacji bezpodstawnego, a tym samym i bezprawnego przejścia przez Marszałka Sejmu co do zasady pełni władzy prezydenckiej. Trybunał Konstytucyjny zgodnie z regułami postępowania sądowego i kierując się przedstawionymi dowodami ma szansę zweryfikować ciąg rzeczywistych zdarzeń mających uzasadnić podjęcie przezeń niezależnej politycznie decyzji. Trybunał działa w tym przypadku nie tyle jako sąd konstytucyjny, co organ zaufania publicznego gwarantujący bezstronne rozstrzygnięcie w sprawie.¹² Brak tego rodzaju procedury grozić mógłby bowiem różnego rodzaju nadużyciami, a w skrajnym przypadku nawet ułatwić przeprowadzenie zamachu stanu w państwie.

Z racji tego, że nie został literą prawa kompleksowo określony charakter przesłanek uniemożliwiających czasowo wypełnianie zadań przez osobę prezydenta, zatem to w jego rękach w pierwszym rzędzie leży dokonanie subiektywnej oceny faktycznej możliwości piastowania swojego urzędu lub jej braku, czego konsekwen-

11 Funkcję tę Trybunał Konstytucyjny nabył jako swoje nowe uprawnienie w 1997 r. Podobnie do art. 131 ust. 1 Konstytucji RP został wówczas unormowany art. 2 ust. 3 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1997 r. Nr 102, poz. 643 ze zm.), który stanowił, iż „Trybunał na wniosek Marszałka Sejmu rozstrzyga w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta Rzeczypospolitej, gdy Prezydent nie jest w stanie zawiadomić Marszałka Sejmu o niemożności sprawowania urzędu. W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta Trybunał powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta Rzeczypospolitej”. Podobnie też czyni obecnie obowiązujący art. 3 ust. 3 pkt 6 uTK z 25 czerwca 2015 r. (Dz.U. z 2015 r., poz. 1064), zgodnie z którym „Trybunał rozstrzyga o stwierdzeniu przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP. W razie uznania przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez Prezydenta RP Trybunał powierza Marszałkowi Sejmu tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta RP”.

12 Tego zdania byli również: Z. Czeszejko-Sochacki, L. Garlicki, J. Trzcziński, Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym, Warszawa 1999, s. 44; czy P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Warszawa 2000, s. 177.

cją winno być stosowne zawiadomienie o przekazaniu swoich obowiązków uprawnionemu podmiotowi. Rodzi to tym samym ryzyko nadmiernej uznaniowości czy wręcz nadużyć w zakresie delegowania swoich obowiązków przez głowę państwa na podmiot trzeci.¹³ Nie ma bowiem przewidzianej żadnej procedury pozwalającej na zweryfikowanie zasadności prezydenckiego zawiadomienia o zaistnieniu przejściowej niemożności sprawowania urzędu. Brak jest również określenia formy owego zawiadomienia stanowiącego podstawę dającą dopiero możliwość podejmowania niezbędnych działań w zakresie „tymczasowego zastępstwa” głowy państwa. Czy zatem ma ono przybrać formę pisemnego oświadczenia, czy też wystarczającym będzie chociażby ustne powiadomienie? W Stanach Zjednoczonych, pomimo usankcjonowania instytucji wiceprezydenta, utrzymała się przykładowo praktyka kierowania własnoręcznie napisanego listu w tego typu sytuacji przez urzędującego prezydenta do wiceprezydenta (list kierowany jest również do przewodniczącego Izby Reprezentantów), w którym przekazuje mu pełnię władzy do momentu odzyskania pełnej możliwości sprawowania urzędu. Uczynili tak chociażby prezydenci R. Reagan, czy G. Bush, zanim udali się na zabieg operacyjny wykonywany pod narkozą. Zasadnym wydaje się jednak przyjęcie literą prawa dla prezydenckiego zawiadomienia formy aktu urzędowego, skoro stanowi ono podstawę dla przejęcia obowiązków prezydenckich przez marszałka do czasu ustania przeszkody będącej powodem wszczęcia niniejszej procedury i to najlepiej z zastrzeżeniem wymogu jego kontrasygnowania przez Prezesa Rady Ministrów. W ten sposób mielibyśmy do czynienia przynajmniej z możliwością formalnej weryfikacji przez podmiot zewnętrzny zasadności działań prezydenta w tym zakresie mając na uwadze, że istotą instytucji kontrasygnaty pozostaje scedowanie odpowiedzialności na rząd i jego lidera za podejmowane przez prezydenta kontrasygnowane decyzje. Ale co istotniejsze Konstytucja nie daje też żadnych wskazówek co do czasu trwania czasowej przeszkody w sprawowaniu urzędu prezydenta, dającej Marszałkowi Sejmu uzasadnioną możliwość – w przypadku braku stosownego prezydenckiego zawiadomienia – wnioskowania do Trybunału Konstytucyjnego o stwierdzenie jej zaistnienia i w surowszym temacie powierzenia mu wykonywania obowiązków głowy państwa na mocy wyroku Trybunału. Niewykluczoną pozostaje przecież sytuacja, gdy prezydent sądzi, że może sprawować urząd, a Marszałek Sejmu byłby odmiennego zdania. Wówczas na tym tle może pojawić się konflikt. Przykładowo art. 40 Konstytucji RP z 1921 r. wyraźnie stanowił, że jeżeli prezydent przez trzy miesiące nie sprawował faktycznie urzędu, Marszałek Sejmu był prawnie zobowiązany do niezwłocznego zwołania Sejmu i poddania pod głosowanie wniosku o opróżnienie urzędu głowy państwa.¹⁴

13 P. Sarnecki wskazuje, iż pomimo że z przyjętego brzmienia uregulowań konstytucyjnych przebija rzeczywista swoboda przypisywania działaniom podejmowanym ewentualnie przez prezydenta w tym zakresie, to powinny one mieścić się w oczywistych „granicach konstytucji (*vide* przysięga)”. Por.: Nota do art. 131, *op. cit.*, s. 2.

14 Przykładowo Konstytucja Estonii (art. 83) nakazuje parlamentowi dokonywać wyboru nowego prezydenta w sytuacji, gdy jego poprzednik nie mógł wykonywać swoich obowiązków przez okres dłuższy niż trzy miesiące. Z kolei Konstytucja Słowacji (art. 105 ust. 2) stanowi, że jeżeli prezydent nie może sprawować swojej funkcji dłużej

Poza tym Konstytucja nie odnosi się żadną miarą do sytuacji ponownego przejęcia obowiązków przez prezydenta. W końcu przyjmowane przez marszałka zastępstwo *ad interim* w zakresie wypełniania obowiązków głowy państwa trwa z założenia tylko do momentu ustania przeszkody rodzącej niniejszy obowiązek.

Równie problematyczne od praktycznej strony, pomimo ich zasadniczo konkretnego wyliczenia, mogą okazać się przesłanki opróżnienia urzędu głowy państwa lub jego nieobsadzenia, determinujące *ex lege* przejęcie obowiązków prezydenckich przez Marszałka Sejmu. I tak choć śmierć człowieka jest przesłanką zasadniczo obiektywną, to z prawnego punktu widzenia wymaga potwierdzenia aktem zgonu lub sądowym orzeczeniem o uznaniu za zmarłego w przypadku zaginionej osoby. Te dokumenty co do zasady bowiem wywołują dopiero stosowne implikacje w sferze przejmowanych praw i obowiązków po zmarłej osobie. Zatem czy w praktyce Marszałek Sejmu zobowiązany jest przejąć stosowne obowiązki głowy państwa z chwilą powzięcia wiarygodnej wiadomości o śmierci, czy też dopiero z chwilą formalnego jej potwierdzenia? Pamiętając, że wprowadzenie instytucji „zastępstwa” w sprawowaniu władzy prezydenckiej ma na celu zagwarantowanie, mimo zaistnienia sytuacji nadzwyczajnych, nieprzerwanego, prawidłowego i jak najbardziej efektywnego funkcjonowania mechanizmów państwowych, należy przyjąć założenie, iż nadmierny formalizm w tym względzie mógłby okazać się szkodliwy z punktu widzenia założonych celów i interesów państwa. Odmiennie stanowisko prowadziłoby bowiem do kreacji sytuacji, w której przez pewien czas w państwie (liczony nawet w latach, w przypadku konieczności sądowego uznania osoby prezydenta za zmarłą¹⁵) nie mogłoby być osoby prawnie wykonującej obowiązki prezydenta.¹⁶ Jak dotychczas w praktyce ustrojowej mieliśmy do czynienia dwukrotnie z przypadkiem śmierci urzędującego prezydenta. Pierwsza tego typu sytuacja miała miejsce jeszcze w początkach odradzającej się Rzeczypospolitej. Po zabójstwie w 1922 r. prezydenta G. Narutowicza Marszałek Sejmu, choć tego samego dnia, to jednak dopiero po doręczeniu wystawionej przez lekarza karty zgonu ogłosił przejęcie obowiązków głowy państwa. Natomiast odmienna sytuacja miała miejsce w 2010 r., kiedy w wyniku katastrofy lotniczej i to na terytorium obcego państwa (tj. Federacji Rosyjskiej) zginął prezydent L. Kaczyński. Wówczas na podstawie korespondencji dyploma-

niż sześć miesięcy (w pierwotnej wersji obowiązywała formuła jednego roku) Rada Narodowa winna go odwołać i dokonać wyboru kolejnej osoby na to stanowisko. Za: Konstytucja Estonii, Warszawa 2000, s. 50; Konstytucja Słowacji, Warszawa 1993, s. 67 oraz <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/slowacja2011.html> (data dostępu: 30.06.2015 r.).

- 15 Por.: art. 29 i art. 30 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.). Powyższe uregulowania kodeksowe stanowią, iż osoba zaginiona może zostać uznana za zmarłą, jeżeli upłynęło lat 10 od końca roku kalendarzowego, w którym według istniejących informacji jeszcze żyła. Jednak gdyby zaginiony ukończył 70 lat wystarczającym dla uznania go za zmarłego byłby upływ lat 5. Zaś powyższe terminy ulegają skróceniu, gdyby zaginięcie było wynikiem katastrofy lotniczej, lądowej czy morskiej (po upływie 6 miesięcy od dnia zdarzenia albo po upływie 1 roku od stwierdzenia zaistnienia bezpośredniego niebezpieczeństwa dla życia osoby zaginionej).
- 16 Choć można spotkać w doktrynie i glosy stawiające na konieczność posiłkowania się urzędowym aktem zgonu. Zob.: B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 656.

tycznej dotyczącej tego tragicznego w skutkach wydarzenia, ówczesny Marszałek Sejmu B. Komorowski przejął wykonywanie obowiązków prezydenckich.¹⁷ Również zrzeczenie się urzędu przez samego prezydenta determinujące przejęcie jego uprawnień przez marszałka, głównie z racji braku literalnego określenia jego formy prawnej czy też wyraźnego wskazania, do jakiego organu winno być kierowane pozostaje kłopotliwą formułą. Jak dotychczas tylko prezydent S. Wojciechowski w 1926 r. złożył rezygnację z pełnionego stanowiska, czyniąc to na forum Rady Gabinetowej zwołanej w związku wydarzeniami tzw. przewrotu majowego, a następnie przesyłając stosowne oświadczenie o przekazaniu swoich konstytucyjnych uprawnień wraz z uzasadnieniem swojej decyzji ówczesnemu Marszałkowi Sejmu M. Ratajowi. Zapewne i dziś należałoby się spodziewać złożenia stosownego prezydenckiego oświadczenia na ręce marszałka. Choć w literaturze można napotkać również propozycję, iż prezydent winien owego zrzeczenia dokonywać w formie orędzia przed Zgromadzeniem Narodowym, co stanowić miałyby stosowną antytezę do objęcia przez niego urzędu poprzez złożenie przysięgi na forum tegoż Zgromadzenia.¹⁸

Z kolei przyznanie Zgromadzeniu Narodowemu uprawnień o decydowaniu w formie uchwały powziętej większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby jego członków o zaistnieniu trwałej niezdolności prezydenta do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia również rodzi szereg wątpliwości i związanych z tym pytań. Przede wszystkim kto i kiedy miałby prawo inicjować zwołanie Zgromadzenia Narodowego dla rozpatrzenia niniejszej sprawy? Bo choć Konstytucja w art. 114 ust. 2 zastrzega, iż warunki zebrania się Zgromadzenia Narodowego w przypadkach określonych przepisami ustawy zasadniczej regulować ma jego regulamin, to jak dotychczas doczekaliśmy się uregulowania w tej formie przypadku zwołania Zgromadzenia Narodowego jedynie celem złożenia przysięgi przez nowo wybranego prezydenta.¹⁹ Nie istnieją zaś poza art. 131 ust. 2 pkt 4 Konstytucji żadne bardziej szczegółowe regulacje dotyczące jego procedowania w interesującym nas zakresie. Oczywiście jest przy tym, że decyzja Zgromadzenia Narodowego w tym przedmiocie winna znajdować swoją podwalinę w stosownej opinii medycznej wydanej przez konsylium lekarskie, bowiem Zgromadzenie Narodowe ze swej natury nie jest predestynowane do oceny, jak poważny jest stan zdrowia prezydenta. Zgromadzenie Narodowe może na jej podstawie jedynie w sposób ostatecznie wiążący oficjalnie potwierdzić istniejący stan rzeczy, tj. że niemożliwym już będzie do końca kadencji wykonywanie obowiązków przez głowę państwa, w przeciwnym razie uchwała Zgromadzenia Narodowego nabierałaby charakteru decyzji o wymiarze po-

17 Za: M. Zubik, Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie, czyli polskie *interregnum*, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 5 (100), s. 78.

18 Zob.: G. Pastuszko, Marszałek Sejmu jako osoba wykonująca tymczasowo obowiązki Prezydenta RP – dylematy konstytucyjne, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011, nr 1, s. 98.

19 Por.: Uchwała Zgromadzenia Narodowego z dnia 6 grudnia 2000 r. Regulamin Zgromadzenia Narodowego zwołanego w celu złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej (M.P. 2000, nr 40, poz. 774).

litycznym. Ale czy inicjatywa jego zwołania w tym przypadku winna być uprawnieniem Marszałka Sejmu (jak w przypadku zaprzysiężenia prezydenta-elekta, zgodnie z art. 1 reg. Zgromadzenia Narodowego)? W końcu pozytywne skonstatowanie przez Zgromadzenie Narodowe zaistnienia trwałej niezdolności w wykonywaniu obowiązków po stronie prezydenta skutkuje opróżnieniem jego urzędu i przekazaniem z mocy prawa ich wykonawstwa właśnie w pierwszej kolejności na ręce Marszałka Sejmu, który tym sposobem staje się czasowo „pierwszą osobą w państwie”. Może w tym przypadku regulamin Zgromadzenia Narodowego, wyjątkowo, pierwszeństwo w zwoływaniu tego gremium „odstąpiłby” Marszałkowi Senatu. Poza tym, również i w tym przypadku nie zostały określone co oczywiste rodzajowo schorzenia mogące skutkować niemożnością sprawowania władzy ani żadne terminy, których upływ warunkowałby ewentualnie poddanie pod osąd Zgromadzenia Narodowego powstałej sytuacji, przejawiającej się przykładowo długotrwałym zaniechaniem jakichkolwiek działań przez głowę państwa. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny „brak klarownie określonych ram czasowych daje parlamentarzystom sposobność podjęcia decyzji arbitralnej i w efekcie obciążonej ryzykiem zastosowania politycznej reperkusji w stosunku do pałacu prezydenckiego.”²⁰ Poza tym, kto i pod jakimi warunkami miałby prawo zwracać się o sporządzenie opinii medycznej oceniającej stan zdrowia urzędującego prezydenta? W końcu żadne przepisy nie nakładają obowiązku regularnego poddawania się takim ocenom medycznym urzędującego prezydenta. Jak z tego należy przypuszczać, brak szczegółowych regulacji proceduralnych w tym zakresie może skutkować tym, iż pomimo zaistnienia w praktyce definitywnej niemożności wykonywania konstytucyjnych obowiązków przez urzędującego prezydenta, trudnym okazać się może z prawnego punktu widzenia doprowadzenie do przyjęcia uchwały przez Zgromadzenie Narodowe, dającej dopiero faktyczną możliwość przejęcia kompetencji prezydenckich przez Marszałka Sejmu, a tym samym zachowania ciągłej decyzyjności w istotnej części spraw państwowych.

Najmniej problematyczną z wymienionych w art. 131 ust. 2 Konstytucji jest sytuacja złożenia głowy państwa z urzędu prawomocnym orzeczeniem Trybunału Stanu. Oczywiście podjęcie przez Zgromadzenie Narodowe decyzji o postawieniu urzędującego prezydenta w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu czy to za dopuszczenie się deliktu konstytucyjnego, czy przestępstwa rodzi sytuację długoterminowej niemożności wykonywania przezeń obowiązków, ale tu Konstytucja już w miarę w pełnym wymiarze zabezpiecza ciągłość działań tego urzędu. Zastępstwo prezydenta przez Marszałka Sejmu w tym przypadku na dobrą sprawę bowiem z formalnego punktu widzenia następuje o wiele wcześniej. Zgodnie z art. 145 ust. 3 Konstytucji, podjęcie uchwały w tym przedmiocie przez Zgromadzenie Narodowe przynosi „skutek uboczny” w postaci zawieszenia urzędującego prezydenta w jego

20 Za: G. Pastuszko, *Marszałek Sejmu...*, *op. cit.*, s. 98.

obowiązkach. Mamy więc do czynienia z pojawieniem się ewidentnej tymczasowej przeszkody, która do czasu podjęcia ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie przez Trybunał Stanu uniemożliwia zgodnie z literą prawa wypełnianie przez prezydenta jego obowiązków i tym samym skutkuje koniecznością ich scedowania na Marszałka Sejmu (poprzez zawiadomienie lub w przypadku jego braku, na podstawie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego). Prawomocne orzeczenie Trybunału Stanu w tym przypadku może jedynie zmienić to, że dotychczasowe zastępstwo *ad interim* ustanie w sytuacji, gdy Trybunał Stanu wyda orzeczenie uniewinniające go od stawianych zarzutów albo przekształci się w konieczność dalszego sprawowania funkcji prezydenckich przez marszałka, ale już w sytuacji opróżnienia jego urzędu (a to pociąga za sobą również konieczność zarządzenia przez Marszałka Sejmu, zgodnie z rygorem art. 128 ust. 2 Konstytucji, przedterminowych wyborów prezydenckich). Mało komfortowym w praktyce jedynie może okazać się wielomiesięczny okres zastępstwa *ad interim* Prezydenta RP, bowiem ani prace parlamentarne w zakresie pociągania do odpowiedzialności konstytucyjnej wysokich funkcjonariuszy państwa, ani tym bardziej postępowanie sądowe przed Trybunałem Stanu nie są przez prawo limitowane czasowo.²¹ Podobną sytuację wielomiesięcznego zastępstwa *sede vacante* będziemy mieli w sytuacji stwierdzenia przez Sąd Najwyższy nieważności przeprowadzonych wyborów na urząd prezydenta czy nieobjęcia przez następcę ustępującego prezydenta urzędu z innych przyczyn. A zaistnienie tej ostatniej sytuacji może mieć miejsce chociażby, gdy nie dojdzie do złożenia wobec Zgromadzenia Narodowego przysięgi przez prezydenta-elekta lub też nowo wybrana głowa państwa choć złoży przysięgę, to jednak niezgodną z brzmieniem rotacji konstytucyjnej określonej art. 130 ustawy zasadniczej.

Dodatkowo warto wspomnieć, iż najbardziej zauważalna przez doktrynę luka prawna kryje się przede wszystkim w samym sformułowaniu art. 131 ust. 2 Konstytucji RP, zgodnie z którym Marszałek Sejmu jedynie „*do czasu wyboru*” nowej głowy państwa wykonuje obowiązki prezydenckie w przypadku opróżnienia urzędu lub zaistnienia przeszkody w jego objęciu. Mamy tutaj do czynienia z sytuacją, w której „*norma prawna jest niewątpliwa, a jedynie wynik interpretacji jest nieakceptowany*”.²² Ustrojodawca zdecydowanie bowiem w kontekście zagwarantowania ciągłości działania urzędu Prezydenta RP wadliwie określił ramy czasowe sprawowania władzy w przypadku zastępstwa *sede vacante* przez Marszałka Sejmu.

21 Obecnie, na mocy art. 119 ust. 1 oraz art. 120 ust. 1 ustawy z dnia 25 czerwca 2015 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1064), trybunał działając na wniosek Marszałka Sejmu w przedmiocie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez Prezydenta RP, może powierzyć tymczasowe wykonywanie jego obowiązków na okres nie dłuższy niż 3 miesiące. Gdyby jednak po upływie tegoż terminu okoliczności, które przejściowo uniemożliwiają prezydentowi sprawowanie urzędu nie ustały, Marszałek Sejmu może powtórnie, ale tylko jednokrotnie, wystąpić do Trybunału z ponownym wnioskiem w sprawie stwierdzenia przeszkody w sprawowaniu urzędu przez głowę państwa.

22 Za: M. Podsiadło, *Odporność polskiego ustroju na „sytuacje awaryjne”*, (w:) S. Biernat (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, Warszawa 2013, s. 234.

Sformułowanie konstytucyjne winno bowiem przewidywać konieczność jego sprawowania w tych nadzwyczajnych okolicznościach aż do rzeczywistego objęcia urzędu przez następcę prezydenta, którego kadencja uległa już zakończeniu. Dopiero bowiem objęcie urzędu przez nowo wybranego prezydenta oznaczać będzie przekształcenie go w pełnoprawnie urzędującą głowę państwa, mogącą od tej chwili korzystać z pełni konstytucyjnie przyznanych uprawnień. Wszelkie zaś ewentualne czynności podejmowane przez prezydenta-elekta w charakterze głowy państwa są dotknięte nieważnością, stąd nie mogą wywołać żadnych, choćby najbardziej oczekiwanych skutków prawnych. Kierując się zatem jedynie wykładnią językową doprowadzilibyśmy do przerwania pożądanej konstytucyjnie ciągłości władzy, gdyż w praktyce ustrojowej między potwierdzonym wyborem prezydenta-elekta a jego zaprzysiężeniem może upłynąć kilka dni, a w skrajnym przypadku nawet kilka tygodni. Kodeks wyborczy przyjęty w 2011 r. zastrzega bowiem, że prezydent wybrany w przedterminowych wyborach będących skutkiem opróżnienia urzędu głowy państwa winien złożyć swoją przysięgę wobec Zgromadzenia Narodowego w terminie 7 dni od ogłoszenia w Dzienniku Ustaw uchwały Sądu Najwyższego o stwierdzeniu ważności wyborów.²³ Niedotrzymanie zaś tych terminów lub odmowa złożenia przysięgi przez prezydenta-elekta dodatkowo w każdym przypadku skutkuje koniecznością rozpisania nowych wyborów prezydenckich. A jak stanowi Konstytucja (art. 128 ust. 2), Marszałek Sejmu winien to uczynić nie później niż w czternastym dniu po opróżnieniu urzędu, wyznaczając datę wyborów w ciągu 60 dni od dnia zarządzenia wyborów. Stąd też wynika przewijający się w literaturze dylemat, czy na wypadek tak ekstremalnej sytuacji mamy faktycznie ustrojowo gwarantowaną ciągłość wykonywania obowiązków głowy państwa i czy nie należałoby wprowadzić stosownej zmiany regulacji konstytucyjnej celem uniknięcia rzeczywistego „wakatu” w czasowym wypełnianiu obowiązków prezydenckich? Póki to nie nastąpi,²⁴ zasadnym jest odejście od rygorystycznego stosowania wykładni językowej na rzecz wykładni celowościowej w zakresie interpretacji użytego nieopatrnie sformułowania „do czasu wyboru”, rozciągając na moment zaprzysiężenia.²⁵ W końcu nadrzędną *ratio legis* art. 131 ust. 2 Konstytucji jest zachowanie permanentności działań głowy państwa, a już szczególnie jest to uzasadnione w sytuacji tak ekstraparycyjnej jak opróżnienie urzędu Prezydenta Rzeczypospolitej. Zresztą do 1997 r.

23 Por. art. 291 ust. 3 ustawy z dnia 5 stycznia 2011 Kodeks wyborczy (Dz.U. z 2011 r. Nr 21, poz. 112).

24 19 lutego 2010 r. wpłynął do łaski marszałkowskiej stosowny projekt zmiany Konstytucji RP z inicjatywy posłów Klubu Parlamentarnego Platformy Obywatelskiej, który jednak zawiśł po pierwszym czytaniu na etapie prac komisji nadzwyczajnej. Zob.: Druk sejmowy 2989, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej VI kadencja, Warszawa 2010. Por.: [http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/5787955BEFAD18A0C125771300319A37/\\$file/2989.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki6ka.nsf/0/5787955BEFAD18A0C125771300319A37/$file/2989.pdf). (data dostępu: 30.06.2015 r.). Zob. również: Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1997-2011 w świetle projektów ustaw i oraz uchwalonych nowelizacji, Warszawa 2011, s. 12-13.

25 Podobnie stanowisko zajęli: M. Zubik, *Gdy Marszałek Sejmu...*, *op. cit.*, s. 85; J. Ciapała, *Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997)*, Warszawa 1999, s. 126 oraz *idem*, *Analiza prawna: Czy Polska ma p.o. Prezydenta*, „Rzeczpospolita” z dnia 9 lipca 2010 r., s. C7; W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Kraków 1998, s. 135; R. Mojak, *Prezydent Rzeczypospolitej...*, *op. cit.*, s. 304; jak również: M. Domagalski, W. Wybranowski, *Bez p.o. Prezydenta*, „Rzeczpospolita” z dnia 8 lipca 2010 r., s. A3.

ówcześniej obowiązujące regulacje konstytucyjne stanowiły wyraźnie, że w sytuacji opróżnienia urzędu prezydenckiego „do czasu objęcia urzędu przez nowego prezydenta” zastępować go będzie Marszałek Sejmu, również po upływie kadencji Sejmu. Zatem dzisiejsze brzmienie art. 131 ust. 2 Konstytucji należy potraktować jako nie do końca przemyślane w finalnym efekcie rozwiązanie, którego literalne stosowanie w praktyce doprowadziłoby do zerwania ciągłości władzy w państwie i stąd usprawiedliwioną wydaje się jego rozszerzona interpretacja. A i w tym kierunku podążyła praktyka ustrojowa z 2010 r. w uznaniu, że ustrojodawca nie mógł świadomie wprowadzić „przerwy międzykadencyjnej” w sprawowaniu urzędu głowy państwa.

Pozostaje tylko zadać pytanie o zakres uprawnień podmiotu wykonującego *pro tempore* obowiązki Prezydenta RP w niepowседневnej sytuacji dla państwa, ale za to szczególnie wrażliwej ze względu na status głowy państwa, jej zakres kompetencyjny i wypełnianie przezeń funkcje. Prezydent pozostaje bowiem w polskim porządku konstytucyjnym nie tylko istotnym ogniwem dualistycznej egzekutywy, lecz również organem realizującym koncept równoważenia władz w państwie. Celem gwarantowania ładu społeczno-politycznego w kraju władnym jest korzystać z pokaznego zestawu środków służących mediacji, facylitacji czy wręcz formalnemu arbitrażowi politycznemu. W razie zakłócenia „właściwych” relacji między Sejmem a Radą Ministrów, pożądanym z punktu widzenia efektywności systemu rządów parlamentarnych, przyjmuje on na siebie rolę stabilizatora. Starając się doprowadzić do rozwiązania kryzysu politycznego, czuwa tym samym nad maksymalnie harmonijnym sprawowaniem władzy w kraju. W końcu on sam, zgodnie z art. 126 ust. 1 Konstytucji RP jest gwarantem ciągłości władzy państwowej (zatem nie tylko wykonawczej, ale również władzy ustawodawczej). Gwarantowanie ciągłości władzy przejawiać się przy tym winno chociażby poprzez jego działania inspiracyjne w stosunku tak do parlamentu, jak i do rządu. Ich przykładem może być możliwość zwoływania posiedzeń Rady Gabinetowej celem rozpatrzenia szczególnej wagi spraw państwowych lub też orędzie kierowane do parlamentu czy inicjatywa ustawodawcza. W przypadku naruszenia wartości chronionych konstytucyjnie wkraczanie prezydenta powinno z kolei przybrać postać działań już o charakterze hamującym, dobrym przykładem których jest zarówno weto ustawodawcze czy wnioskowanie do Trybunału Konstytucyjnego o przeprowadzenie prewencyjnej czy następczej kontroli konstytucyjności ustaw, jak i występowanie z wnioskiem do Sejmu o pociążenie premiera lub ministra do odpowiedzialności konstytucyjnej. Dodatkowo w przypadku braku większości parlamentarnej pozwalającej na względnie stabilną pracę Rady Ministrów, konstytucja zaopatrzyła go w uprawnienie do skrócenia kadencji parlamentu (art. 155 ust. 2). Reasumując, Prezydent RP dysponuje rozległym wachlarzem działań sugerujących, hamujących i rozstrzygających konflikty. Pamiętajmy o tym, że funkcje prezydenta jako gwaranta ciągłości władzy nie podlegają przy tym kontrasygnacji. Zatem czy ten sam zakres uprawnień przechodzi na osobę przejmującą tymczasowo wykonywanie jego obowiązków? Czy prezydent zawi-

damiając Marszałka Sejmu, iż przejściowo nie będzie władnym sprawować swego urzędu, może przekazać mu tylko część uprawnień, zachowując pozostałą ich część w swojej dyspozycji? Konstytucja odnosząc się ogólnie do tego zagadnienia stanowi, iż „osoba wykonująca obowiązki Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej nie może postanowić o skróceniu kadencji Sejmu”. Z tego należy wnioskować, iż osoba ta przejmuje całokształt uprawnień głowy państwa, z wyraźnym wyłączeniem tylko jedynego wyjątku *expressis verbis* wskazanego w art. 131 ust. 4 ustawy zasadniczej. Dotyczy to również sytuacji, gdy przejmowanie zastępstwa *ad interim* następuje na podstawie prezydenckiego zawiadomienia. W przeciwnym razie (tj. w przypadku możliwości przejęcia jedynie „częstkowego” zakresu uprawnień prezydenckich przez Marszałka Sejmu), przychyłając się do stanowiska prezentowanego w doktrynie, „taka sytuacja prowadziłyby do powstania swoistego dualizmu władzy, w ramach którego domena prezydencka uległaby tymczasowemu rozerwowaniu na dwa ośrodki polityczne w państwie”.²⁶ Ponadto podejmowanych działań przez osobę czasowo przejmującą obowiązki głowy państwa winny też dotyczyć, na podobieństwo działań samego prezydenta, wszelkiego rodzaju ograniczenia w postaci wymogu kontrasygnaty, działania „na wniosek” czy „po zasięgnięciu opinii” wskazanego literą prawa podmiotu.

W doktrynie jednak zwraca się przede wszystkim uwagę, iż Konstytucja konsekwentnie posługuje się pojęciem „tymczasowe wykonywanie obowiązków Prezydenta RP” przez podmiot do tego konstytucyjnie upoważniony. Nie ma zaś w żadnej prawnej regulacji mowy o jego zastępowaniu, nie używa się też terminu „p.o. Prezydent RP” w stosunku do marszałka przejmującego jego obowiązki. Wielokrotnie już było podkreślane, iż bez względu na przesłanki (czy to natury trwałej, czy przemijającej) przejęcia przez marszałka wzmiankowanych obowiązków jest to zawsze sytuacja charakteryzująca się założoną „tymczasowością”. W przypadku opróżnienia urzędu nie dokańcza on bowiem kadencji prezydenta, lecz jedynie przyjmuje na siebie ciężar jego obowiązków w ogólnie pojętym interesie państwa do czasu pozyskania bezpośredniej legitymacji od narodu przez kolejnego nowo wybranego prezydenta. W sytuacji zaś przejściowej niemożności w sprawowaniu urzędu przez głowę państwa – jedynie do czasu ustania przeszkody tę niedyspozycyjność powodującą. Mamy zatem do czynienia z zastępstwem w wykonywaniu obowiązków przypisanych do danego urzędu, a nie zastępstwem konkretnej osoby dotychczas ten urząd sprawującej. Marszałek wchodzi zatem niejako w kompetencje prezydenckie w jego zastępstwie. Nie występuje tu żaden akt zaprzysiężenia, czy inna inauguracyjna forma uroczystego objęcia stanowiska. Formalnie nie jest nawet zobowiązanym zawiesić wykonywania mandatu deputowanego czy też przewodniczącego izby parlamentarnej.

26 Za: G. Pastuszko, Marszałek Sejmu..., *op. cit.*, s. 101. Tożsame stanowisko zajął: P. Sarnecki, Nota do art. 131, *op. cit.*, s. 4.

Co do zasady nie może on też odmówić przejścia wzmiankowanych obowiązków, gdyż „przechodzą” one na Marszałka Sejmu z mocy samego prawa w przypadku opróżnienia urzędu prezydenta lub przekazania mu przez urzędującą głowę państwa zawiadomienia o przejściowej niemożności sprawowania przezeń swojego urzędu. Konstytucja (art. 131 ust. 3) zastrzega jedynie, że jeżeli Marszałek Sejmu nie będzie mógł wykonywać zadań Prezydenta RP, obowiązki te przejmie Marszałek Senatu. Jest to dosyć enigmatyczne sformułowanie, które nie określa przesłanek, które mogłyby uniemożliwić przejście przez Marszałka Sejmu prezydenckich obowiązków. Przyjmuje się jednak, iż winny one występować obiektywnie i być na tyle doniosłe, by stanowiły wystarczające usprawiedliwienie przejścia na siebie obowiązków prezydenckich przez Marszałka Senatu.²⁷ Z tych samych też tylko względów prezydent może dokonać bezpośredniego zawiadomienia Marszałka Senatu o przekazaniu tymczasowo uprawnień do wykonywania obowiązków głowy państwa. Należy jednak pamiętać, iż Konstytucja przyznaje wyraźną „palmę pierwszeństwa” w tym zakresie Marszałkowi Sejmu. Objęcie zastępstwa przez Marszałka Senatu wymaga bowiem łącznego wystąpienia przejściowej niemożności sprawowania urzędu przez prezydenta lub wręcz jego opróżnienia oraz niemożności wykonywania w tej sytuacji obowiązków prezydenckich przez Marszałka Sejmu. Stąd przyjęto w praktyce, że jeżeli zanika przeszkoda dotychczas uniemożliwiająca przejście przez Marszałka Sejmu obowiązków głowy państwa, Marszałek Senatu ustępuje mu pola. Efektem takiego podejścia była, dość zresztą kuriozalna w swoim przebiegu, sytuacja. Otóż po tragicznej śmierci prezydenta L. Kaczyńskiego mającej miejsce 10 kwietnia 2010 r., *ex lege* jego obowiązki tego dnia objął ówczesny Marszałek Sejmu B. Komorowski. Jedenaście dni później wyznaczona została data przedterminowych wyborów prezydenckich (na dzień 20 czerwca), w których B. Komorowski wystartował i odniósł wyborcze zwycięstwo. Jako nowo wybrany Prezydent RP, 4 lipca 2010 r. zrzekł się funkcji przewodniczącego Sejmu, co pociągnęło za sobą również zaistnienie sytuacji „wakatu” w zakresie tymczasowego wykonywania obowiązków prezydenckich. W tej sytuacji status osoby, na której spoczął ciężar zastąpienia głowy państwa w zakresie bieżącej realizacji jej zadań pozyskał Marszałek Senatu B. Borusewicz. Choć z drugiej strony było to nadzwyczaj krótkotrwałe zastępstwo, bowiem jeszcze tego samego dnia Sejm dokonał wyboru G. Schetyny na stanowisko Marszałka Sejmu i tym samym na powrót obowiązki „zastępcy prezydenta” przeszły w ręce przewodniczącego izby pierwszej parlamentu.²⁸ Z tego wynika, że praktyka ustrojowa

27 Może to być przykładowo wcześniejsze postawienie go w stan oskarżenia przed Trybunałem Stanu (z zarzutem naruszenia zasad nakreślonych art. 107 konstytucji) lub rezygnacja danej osoby z pełnienia funkcji Marszałka Sejmu, możliwość taką daje bowiem od 2009 r. art. 10b regulaminu Sejmu (w brzmieniu ustalonym przez art. 1 pkt 8 uchwały Sejmu z dnia 19 grudnia 2008 r. w sprawie zmiany regulaminu Sejmu RP, która weszła w życie z dniem 12 stycznia 2009 r. – M. P. 2009, nr 2, poz. 9). Do przesłanek tych natomiast, zdaniem P. Sarneckiego, nie możemy zaliczyć przyczyn o naturze politycznej czy subiektywnej niechęci. Por.: Nota do art. 131, *op. cit.*, s. 4.

28 http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114873,8108088,Krotko_Borusewicz_pozniej_Schetyna_To_oni_beda_kolejno.html; (data dostępu: 2.07.2015 r.); <http://www.wprost.pl/ar/201152/Schetyna-bedzie-do-sierpnia->

w przypadku zaistnienia potrzeby przejścia tymczasowo kompetencji prezydenckich przez Marszałka Senatu, choć przepisy konstytucyjne żadną miarą tego wprost nie przesądzają, zrezygnowała z permanentnej realizacji uprawnień prezydenckich przez Marszałka Senatu w osobie B. Borusewicza do momentu aż zaprzysiężenia nowego prezydenta, lecz potraktowała niniejszą sytuację jedynie jako procedurę rezerwową na czas istnienia przeszkody w wykonywaniu obowiązków przez Marszałka Sejmu. Warto wspomnieć przy tym, iż Konstytucja nie przewiduje innych procedur awaryjnych na wypadek, gdyby żaden z marszałków nie mógł faktycznie wykonywać obowiązków głowy państwa. Choć jest to mało prawdopodobne, jednak jak się wydaje w takiej sytuacji koniecznym byłoby jak najszybsze podjęcie stosownych kroków celem objęcia stanowiska przewodniczącego którejś z izb parlamentarnych przez osobę władną w rzeczywistości przejąć niniejsze obowiązki. Ale patrząc z drugiej strony, wzorem chociażby bliskich naszym rozwiązaniom konstytucyjnym Republiki Federalnej Niemiec i kilku innych państw europejskich,²⁹ wartym zastanowienia może byłoby przyjęcie modelu z choćby pierwszeństwem przejmowania *po tempore* obowiązków prezydenckich właśnie przez Marszałka Senatu, ze względu na znacznie mniejszy stopień w stosunku do przewodniczącego Sejmu, uwikłania go w bieżącą działalność zarówno w wymiarze partyjnym, jak i ogólnopaństwowym.

Wartym podkreślenia jest również, iż marszałek korzystając z uprawnień prezydenckich, związane z tym obowiązki wykonywać musi osobiście i nie może ich scedowywać na wicemarszałków. Mogą oni jedynie wyręczać go w tej szczególnej sytuacji w realizacji zadań jako przewodniczącego izby, ale już nie mogą zastępować go w wykonywaniu tymczasowo obowiązków prezydenckich. Jest to o tyle istotne, że polskie regulacje nie przewidziały instytucji zawieszenia realizowania kompetencji przewodniczącego izby czy mandatu deputowanego w okresie przejścia obowiązków prezydenckich. Pełni on zatem wyznaczone funkcje jednocześnie w ramach dwu władz. Generalnie nie jest to instytucja często spotykana we współczesnych rozwiązaniach konstytucyjnych, ale przykładowo konstytucje: Portugalii (art. 132), Estonii (art. 83), Litwy (art. 89) czy Węgier (art. 14 ust. 3) powierzając misję zastąpienia w wypełnianiu obowiązków głowy państwa przewodniczącemu parlamentu wyraźnie zastrzegły, że ich kompetencje jako deputowanego na ten czas ulegają zawieszeniu. Podobne rozwiązanie w swoim wymiarze przyjęła również

pełnił-obowiązki-prezydenta/ (data dostępu: 2.07.2015 r.).

29 Por. art. 57 Ustawy Zasadniczej RFN z dnia 23 maja 1949 r., zgodnie z którym „W razie przeszkody w pełnieniu obowiązków i przedwczesnego złożenia urzędu przez Prezydenta Federalnego jego uprawnienia wykonuje Przewodniczący Bundesratu”. Na zastępstwo w podobnej sytuacji przez Przewodniczącego Senatu zdecydował się również ustrojodawca włoski (art. 86) oraz francuski (art. 7 – z dodatkowym zabezpieczeniem, że gdyby Przewodniczący Senatu nie mógł ich wykonywać, niniejsze obowiązki przeszłyby na rząd). Również w Rumunii, młodej demokracji opierającej podobnie jak Polska swój ustrój o parlamentarno-gabinetowy system rządów, zdecydowano się przyznać pierwszeństwo, przed liderem Izby Deputowanych przewodniczącemu Senatu w zastępowaniu prezydenta (art. 97) Zob.: Konstytucja Niemiec, Warszawa 2008, s. 62; Konstytucja Włoch, Warszawa 2004, s. 79; Konstytucja V Republiki Francuskiej, Warszawa 2011, s. 26; Konstytucja Rumunii, Warszawa 1996, s. 57.

Konstytucja Republiki Macedonii (art. 82) stanowiąc, iż Przewodniczący Zgromadzenia sprawując w zastępstwie funkcje prezydenta, uczestniczy wprawdzie w pracach parlamentu, ale bez prawa podejmowania decyzji.³⁰

Marszałek Sejmu lub Senatu wykonujący obowiązki prezydenta, o czym była wcześniej mowa, działa na tych samych zasadach i w tym samym zakresie – z wyłączeniem jedynie prawa do skrócenia kadencji parlamentu³¹ – co zastępowany organ państwa. I choć nie staje się prezydentem, to jednak przejmuje wszystkie jego atrybuty, zgodnie z zasadą „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, tak z punktu widzenia prawa krajowego, jak i międzynarodowego (np. B. Komorowski w tym charakterze reprezentował przykładowo Rzeczpospolitą 9 maja 2010 r. w Moskwie na uroczystych obchodach 65-lecia zakończenia II wojny światowej). „Tymczasowość” wykonywania niniejszych obowiązków każe jednak doktrynie postulować podejmowania się przezeń działań jedynie nie cierpiących zwłoki czy też nie wywołujących trwałych skutków. I co warto podkreślić, w tym zakresie istnieje pełna zgodność poglądów.³² J. Ciapała sugerował, iż już autorami znacznej części projektów konstytucyjnych wniesionych do Zgromadzenia Narodowego (tj. prezydenckiego, senackiego oraz poselskich zgłoszonych przez Sojusz Lewicy Demokratycznej oraz Porozumienie Centrum) kierowała intencja, iż „osoba zastępująca prezydenta powinna ograniczyć się do podejmowania tylko takich działań, które wynikają z konieczności podjęcia rozstrzygnięć w zakresie bieżących spraw państwowych. Chodzi tu tylko o takie działania, które są niezbędne i bez których niemożliwe jest normalne funkcjonowanie państwa”. P. Tuleja oraz K. Wojtyczek uważają, iż osoba wykonująca obowiązki

30 Por.: Konstytucja Portugalii, Warszawa 2000, s. 99; Konstytucja Estonii, Warszawa 2000, s. 50; Konstytucja Litwy, Warszawa 2000, s. 53; Konstytucja Węgier, Warszawa 2012, s. 79; Konstytucja Macedonii, Warszawa 1999, s. 40.

31 Choć jest to powszechne zastrzeżenie prawne występujące w większości europejskich rozwiązań konstytucyjnych, mające na uwadze uniemożliwienie dalszego pogłębienia i tak już nietrawnej dla państwa sytuacji – to, odnosząc się do polskich uregulowań, zasadnym może być zadanie sobie pytania, czy osoba pełniąca obowiązki prezydenta, choć nie uprawniona do podejmowania decyzji o skróceniu kadencji Sejmu, mimo wszystko nie powinna móc skorzystać z tego uprawnienia w perspektywie braku wymaganej większości parlamentarnej władnej udzielić inwestytury Radzie Ministrów powołanej w ramach trzeciej procedury konstytucyjnej. O ile bowiem ograniczenie w zakresie podjęcia decyzji o skróceniu okresu pełnomocnictw Sejmu, w sytuacji niedotrzymania terminu przedłożenia do podpisu ustawy budżetowej (art. 225 konstytucji) jest w pełni uzasadnione, bo nawet w takich okolicznościach mamy zabezpieczoną nieprzerwaną możliwość prowadzenia przez rząd gospodarki finansowej państwa (por. art. 219 ust. 4 konstytucji), to w przypadku zaistnienia kryzysu politycznego opisanego uregulowaniem art. 155 ust. 1 konstytucji, brak możliwości reakcji w formie skrócenia kadencji Sejmu i rozpisanie przedterminowych wyborów parlamentarnych pogłębiać będzie tylko poczucie zamętu spraw państwowych. Funkcjonowanie „rządu mniejszościowego” przy skrajnie rozbitej politycznie scenie parlamentarnej i dodatkowo w sytuacji braku w osobie prezydenta tzw. stabilizatora, na dłuższą metę będzie tylko pogłębiać społeczne poczucie kryzysu spraw państwowych, a nie taka była intencja ustanowienia niniejszego zakazu przez ustrojodawcę. Podobne wątpliwości zgłaszał M. Podsiadło, *Odporność...*, *op. cit.*, s. 233.

32 Zob.: J. Ciapała, *Prezydent...*, *op. cit.*, s. 127; P. Tuleja, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1995, s. 201; K. Wojtyczek, *Prezydent Rzeczypospolitej*, (w:) *Prawo konstytucyjne RP*, P. Sarnecki (red.), Warszawa 1999, s. 276; M. Zubik, *Gdy Marszałek Sejmu...*, *op. cit.*, s. 76; L. Garlicki *Polskie prawo konstytucyjne*. Zarys wykładu, cz. 2, Warszawa 1998, s. 51; P. Winczorek, *Wyprowadzić państwo z traumy*, Rzeczpospolita z dnia 12 kwietnia 2010 r., s. A21 (<http://www.rp.pl/artykul/460122.html?print=tak&p=0>) (data dostępu: 5.07.2015 r.); *Zastępstwo Prezydenta RP. Analiza obowiązujących przepisów na tle wydarzeń po 10 kwietnia 2010 r.*, E. Sadowska (red.), Kraków 2011, s. 22-23, http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/412546,kt0_zastapi_ofiary_katastrofy_w_smolensku_analiza_konstytucyjna.html (data dostępu: 5.07.2015 r.).

w zastępstwie prezydenta choć dysponuje takim samym zakresem kompetencji jak on, to jednak posiadając jedynie bardzo ograniczoną legitymację do sprawowania tej władzy i wynikającą jedynie z konieczności zachowania jej permanencji „powinna ograniczyć się do podejmowania decyzji w sprawach nie cierpiących zwłoki, unikając rozstrzygnięć wywołujących nieodwracalne skutki na przyszłość”. M. Zubik dodawał, iż marszałek powinien korzystać z uprawnień prezydenckich w tej sytuacji „w sposób powściągliwy, uwzględniając jednak rozsądnie rozumiane wymogi konieczności funkcjonowania państwa”. Podobne argumenty, tj. tymczasowość sytuacji oraz brak wyborczej legitymacji, skłoniły również L. Garlickiego do poparcia stanowiska, zgodnie z którym „Marszałek powinien ograniczyć swą aktywność do podejmowania czynności bieżących, chyba że zajdzie sytuacja nie cierpiąca zwłoki (np. dojdzie do upadku rządu)”. Podobnej odpowiedzi na pytanie czy Marszałek Sejmu powinien bez samoograniczeń korzystać z uzyskanego na krótki czas dodatkowego ustrojowego statusu w sytuacji, jaka miała miejsce po 10 kwietnia 2010 r., kiedy to zginął prezydent L. Kaczyński udzielił P. Winczorek. Jego zdaniem „Marszałek Sejmu w roli tymczasowej głowy państwa powinien podejmować jedynie działania pilne lub konieczne z powodów prawnych lub faktycznych”. Inne zaś, jego zdaniem winny poczekać aż do wyboru nowego prezydenta. Dodawał przy tym, iż nie chodzi tu o powinność w sensie prawnym, lecz raczej politycznym. Była to o tyle bezprecedensowa sytuacja, że wraz z prezydentem ówczesnie śmierć poniosło w katastrofie lotniczej kilkudziesięciu innych wysokich funkcjonariuszy państwa. Jednak, nawet w tak tragicznej w ludzkim wymiarze sytuacji, jaką była jednoczesna utrata tak dużej liczby wysokich funkcjonariuszy państwa, zdaniem G. Grabowskiej państwo polskie było na tyle zabezpieczone prawnie, że nie powinno to skutkować jego paralizem. Obowiązujące przepisy przewidują bowiem odpowiednie procedury postępowania w takich sytuacjach i dokładnie wskazują kto będzie kierował daną instytucją do czasu wyboru nowego szefa, a także w jakim trybie wybór ten będzie przeprowadzany. Zdaniem profesora, marszałek w tego typu sytuacji choć wykonuje te same obowiązki, to winien korzystać z nich z umiarem i podejmować jedynie kroki nie cierpiące zwłoki „dla dobra Polski i łagodzenia konfliktów”, a zatem w zaistniałej sytuacji – odnosząc się do wydarzeń z 2010 r. – „może dokończyć tylko to, co leży na biurku prezydenta Kaczyńskiego” i „nie powinien więc powoływać osób pełniących najważniejsze funkcje w państwie”, choćby *explicite* w myśl art. 131. ust. 4 Konstytucji zastępujący *pro tempore* prezydenta nie mógł tylko postanowić o skróceniu kadencji Sejmu.

Praktyka jednak poszła w innym kierunku, bowiem w czteromiesięcznym okresie zastępowania przez marszałków w jego obowiązkach Prezydenta RP skorzystano praktycznie ze wszystkich przewidzianych dlań konstytucyjnych uprawnień. I o ile nie można mieć zastrzeżeń, że w tym okresie doszło do dokonania szeregu nominacji profesorskich czy sędziowskich, w tym powołania nowego Prezesa NSA w związku

z upływem kadencji jego poprzednika, czy też podpisania 76 ustaw³³ oraz ratyfikacji 9 umów międzynarodowych, to już z wieloma mniej pilnymi decyzjami choćby nominacyjnymi zapewne można było się wstrzymać, zadość czyniąc postulatowi doktryny o wstrzemięźliwość w tym zakresie i podejmowanie jedynie działań z zakresu bieżącego zarządu.³⁴ Najwięcej kontrowersji w tym zakresie wzbudziła ówczesnie obsada stanowiska Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Zarzucono bowiem marszałkowi B. Komorowskiemu (który 27 maja wyznaczył M. Belkę jako kandydata na to stanowisko celem powołania go przez Sejm), że wykorzystuje okazję, by zmienić układ sił w składzie kierownictwa NBP na korzyść partii, do której należy, w sytuacji gdy nie ma zagrożenia dla wydolnego działania tej instytucji do czasu wyłonienia pełnoprawnie legitymowanej w wyborach powszechnych głowy państwa. Również nominacja J. Michałowskiego na szefa Kancelarii Prezydenta RP w sytuacji niepotwierdzenia jeszcze śmierci L. Kaczyńskiego i osób towarzyszących, gdy bieżący zarząd instytucją zapewniał J. Sasin, wiceszef Kancelarii, podobnie jak sposób powołania dwóch członków Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji były ówczesnie kwestionowane. Podjęto też w tym czasie wiele istotnych decyzji w zakresie uprawnień prezydenckich z obszaru bezpieczeństwa państwa i jego obronności, w tym dotyczących obsady kilku stanowisk w najwyższym dowództwie polskich Sił Zbrojnych. Ponadto dokonano kilkunastu powołań pełnomocnych przedstawicieli dyplomatycznych Rzeczypospolitej, mających reprezentować interesy kraju i jego obywateli na terenie innych państw.

Stąd kierowanie się poszanowaniem jedynie tradycji ustrojowej, patrząc z praktycznego punktu widzenia jest niewystarczającym argumentem do trzymania się sztywno raz przyjętej „procedury awaryjnej” w sytuacji opróżnienia urzędu Prezydenta RP czy przejściowego „wakatu” w możliwości jego sprawowania. Może wzorem innych państw, wartym przemyślenia jest zmiana przyjętego mechanizmu w kierunku przejmowania stosownych uprawnień w zastępstwie prezydenta przez Prezesa Rady Ministrów lub rozdziału realizacji tych kompetencji między niego a przewodniczącego jednej izb parlamentu (i to najlepiej ze wskazaniem na Marszałka Senatu). Podobnego typu rozwiązania wprowadzono choćby w regulacjach

33 Najwięcej kontrowersji w zakresie wykorzystania kompetencji prezydenckich przez Marszałka Sejmu (wówczas w osobie B. Komorowskiego) wypełniającego obowiązki głowy państwa w zakresie ustawodawstwa wzbudziło podpisanie ustawy dotyczącej Instytutu Pamięi Narodowej, której zakwestionowanie przed śmiercią zapowiedział L. Kaczyński i którą to nowelizację zmarły w katastrofie Rzecznik Praw Obywatelskich J. Kochanowski zamierzał zaskarżyć do Trybunału Konstytucyjnego. Za: <http://www.fronda.pl/a/naukowcy-apeluja-o-zawetowanie-nowelizacji-ustawy-o-ipn.6117.html> (data dostępu: 12.07.2015 r.); <http://www.rp.pl/artykul/463702.html?print=tak>; <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/116193,apeluja-o-zawetowanie-ustawy-o-ipn.html>; (data dostępu: 12.07.2015 r.).

34 Szerzej na temat podjętych działań i decyzji przez osoby pełniące tymczasowo obowiązki głowy państwa w okresie od 10 kwietnia do 6 sierpnia 2010 r. zob.: <http://www.prezydent.pl/kancelaria/dzialalnosc-kancelarii/art,764,dzialania-marszalka-wykonujacego-obowiazki-prezydenta-rp-bronislawa-komorowskiego-w-okresie-10-04-8-07-2010-r-.html> (data dostępu: 12.07.2015 r.); <http://www.prezydent.pl/kancelaria/dzialalnosc-kancelarii/art,764,dzialania-marszalka-wykonujacego-obowiazki-prezydenta-rp-bronislawa-komorowskiego-w-okresie-10-04-8-07-2010-r-.html> (data dostępu: 12.07.2015 r.); M. Zubik, *Gdy Marszałek Sejmu...*, *op. cit.*, s. 80-84; *Zastępstwo Prezydenta RP. Analiza obowiązujących przepisów...*, *op. cit.*, s. 29-33.

konstytucyjnych Finlandii (art. 59 – zastępuje premier lub jeżeli również premier nie może sprawować urzędu, minister piastujący funkcję zastępcy premiera); Austrii (art. 64 – w sytuacji przejściowej niemożności funkcję przejmuje Kanclerza Federalny; jeżeli zaś przeszkoda uniemożliwia sprawowanie urzędu prezydentowi powyżej 20 dni lub na stałe kompetencje przechodzą na stosowne kolegium składające się z przewodniczącego Rady Narodowej i jego zastępców), Czech (art. 66 – premier przejmuje obowiązki w sferze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa państwa oraz wykonuje tradycyjne kompetencje głowy państwa, do spółki z przewodniczącym parlamentu, w zakresie spraw wewnętrznych), Słowacji (art. 105 – formalnie ciężar obowiązków bierze na siebie rząd, powierzający swojemu przewodniczącemu wykonywanie niektórych uprawnień prezydenckich obok przewodniczącego Rady Narodowej), Rosji (art. 92 ust. 3 – wyłącznie premier) czy Ukrainy (art. 112 – wyłącznie premier),³⁵ a zastępstwo przez osoby związane z rządem oraz gabinet działający *in gremio* statystycznie jest drugim co do popularności wśród współczesnych państw europejskich, a do tego dochodzą jeszcze ciekawe rozwiązania zastępstwa podzielonego jak w przypadku Czech czy Słowacji.³⁶ Byłoby to o tyle uzasadnione, iż w obecnym stanie prawnym w Polsce, gdzie struktura aparatu władzy państwowej oparta została o zasadę podziału władz, co do zasady wszystkie (z jednym tylko wyjątkiem) uprawnienia Prezydenta RP „przechodzą” wyłącznie na najwyższego przedstawiciela władzy ustawodawczej, przez co instrument praktycznie traci sens polityczny. A w końcu obecna Konstytucja zasadniczo „misję” prowadzenia polityki tak wewnętrznej, jak i zagranicznej powierzyła Radzie Ministrów, przyjmując również w tym zakresie zasadę domniemania jej kompetencji (art. 146 ust. 2). Poza tym rząd i jego przewodniczący pod względem funkcjonalnym, będąc ogniwami władzy wykonawczej, są o wiele bliżsi prezydentowi niż przewodniczący izb parlamentarnych. Ostatecznie prezydent i gabinet winne są kooperować w zakresie wypełniania władzy wykonawczej i jak podkreśla R. Mojak „to w interesie egzekutywy powinno leżeć zachowanie ciągłości władzy państwowej”.³⁷ Stosunkowo też mniej wątpliwości, o których wcześniej była mowa, rodziłoby w praktyce przejście kompetencji prezydenckich przez urzędującego Prezesa Rady Ministrów i nie do przecenienia pozostaje również fakt, iż ewentualne działania podejmowane przezeń w tym za-

35 Por.: Konstytucja Finlandii, Warszawa 2003, s. 85; Konstytucja Austrii, Warszawa 2004, s. 89; Konstytucja Republiki Czeskiej, Warszawa 1994, s. 52; Konstytucja Rosji, Warszawa 2000, s. 67; Konstytucja Ukrainy, Warszawa 1999, s. 69; <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/slowacja2011.html#mozTocId966513> (data dostępu: 12.07.2015 r.).

36 O ciekawe zestawienie w tym zakresie pokusił się P. Chybalski, W sprawie ewentualnych zmian Konstytucji RP w zakresie przepisów dotyczących zastępstwa Prezydenta RP w świetle podobnych rozwiązań prawnych funkcjonujących w innych państwach Unii Europejskiej, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 1 (102), s. 100-103. Zob. również: Zastępstwo Prezydenta RP. Analiza obowiązujących przepisów..., *op. cit.*, s. 10-13; M.M. Wiszowaty, Problematyka niemożności pełnienia urzędu przez głowę państwa – *sede plena, sede vacante* i kwestia zastępstwa jako przykłady regulacji kryzysowych na gruncie polskiej i europejskich regulacji konstytucyjnych, (w:) J. Oniszczuk (red.), Normalność i kryzys – jedność czy różnorodność. Refleksje filozoficzno-prawne i ekonomiczno-społeczne w ujęciu aksjologicznym, Warszawa 2010, s. 407-409.

37 R. Mojak, Instytucja prezydenta w okresie przekształceń ustrojowych, Lublin 1995, s. 182.

kresie na bieżąco mogłyby podlegać weryfikacji parlamentarnej w ramach instytucji konstruktywnego wotum nieufności.

Propozycja ta jest również warta rozważenia chociażby w kontekście kontrowersji, jakie budzi w obecnym stanie prawnym podległość jurysdykcji Trybunału Stanu osoby Marszałka Sejmu (czy odpowiednio Marszałka Senatu) *pro tempore* realizującego obowiązki Prezydenta RP. Marszałek Sejmu od momentu przywrócenia w 1989 r. do polskiego porządku konstytucyjnego instytucji prezydenta jest konstytucyjnie legitymowanym do przejmowania tymczasowo obowiązków głowy państwa w razie opróżnienia urzędu prezydenta lub przejściowej niemożności jego sprawowania (por. art. 32e ust. 2 ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL), ale dopiero ustawa o zmianie ustawy o Trybunale Stanu przyjęta w dniu 12 grudnia 1992 r.³⁸ uregulowała kwestię jego odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu w tym samym karno-konstytucyjnym zakresie co pełnoprawnie legitymowana głowa państwa wraz z zastosowaniem tożsamego co w przypadku prezydenta mechanizmu proceduralnego (por. art. 2 ust. 3 uTS w brzmieniu przyjętym art. 1 pkt 1 wzmiankowanej ustawy z 1992 r.). Z kolei dzięki art. 49 ust. 2 Małej Konstytucji z 1992 r. po raz pierwszy Marszałek Senatu, w zastępstwie przewodniczącego Sejmu, został wskazany jako podmiot przejmujący obowiązki prezydenta celem zapewnienia ciągłości jego władzy. I szczęśliwie art. 50 ust. 3 Małej Konstytucji w nawiązaniu do wzmiankowanej regulacji przesądził wówczas bezwzględnie o odpowiednim stosowaniu również w jego przypadku zasad prezydenckiej odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, w przeciwnym razie w przedziale kilkuletnim występowałaby luka prawna w tym względzie. Nowelizacja ustawy o Trybunale Stanu 1992 r. bowiem pomijała milczeniem tę kwestię, co należy potraktować jako rażący przejaw niedbalstwa prawodawcy.³⁹ Ustawa przedmiotowa dopiero bowiem ten wariant sytuacyjny przejęła wprost do swojego uregulowania w 2001 r.⁴⁰ Ale również od jej przyjęcia dylemat budzi w literaturze kwestia samej odpowiedzialności zastępcy *pro tempore*.

W obecnym stanie prawnym objęcie działań marszałka (czy to Sejmu, czy Senatu) zastępującego prezydenta reżimem odpowiedzialności konstytucyjnej zrodziło u wielu przedstawicieli doktryny wątpliwości z racji wyłącznie ustawowej jej podstawy prawnej (tj. art. 2 ust. 3 uTS) który stanowi, iż zakres odpowiedzialności karno-konstytucyjnej Prezydenta RP przed Trybunałem Stanu oraz mechanizm proceduralny jej egzekwowania „stosuje się odpowiednio do Marszałka Sejmu

38 Dz.U. z 1993 r. Nr 5, poz. 22.

39 Ustawodawca przeprowadzając w tym przypadku nowelizację ustawy o Trybunale Stanu zdawał się bowiem „nie zauważyć” wejścia w życie 8 grudnia 1992 r. postanowień Ustawy konstytucyjnej 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).

40 Por.: art. 2 ust. 3 w brzmieniu przyjętym art. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o zmianie ustawy o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2001 r. Nr 125, poz. 1372). W ciekawy sposób historię regulacji art. 2 ust. 3 uTS na tle zmian konstytucyjnych w Polsce po 1989 r. przedstawił M. Pach, Odpowiedzialność Marszałka Sejmu (Senatu) wykonującego obowiązki Prezydenta RP, „Przegląd Sejmowy” 2012, nr 2 (102), s. 41-48.

i Marszałka Senatu, którzy tymczasowo wykonują obowiązki Prezydenta”. W piśmiennictwie naukowym powszechnie uznawany jest pogląd, iż ustawa zasadnicza z 1997 r. kreuje zamknięty katalog osób podlegających kognicji Trybunału Stanu. Art. 33b ust. 1 Konstytucji z 1952 r. przyjmował bowiem odmienną metodę unormowania stanowiąc jedynie, że „Trybunał Stanu może orzekać o odpowiedzialności osób zajmujących określone w ustawie najwyższe stanowiska państwowe za naruszenie Konstytucji i ustaw”,⁴¹ pozostawiając tym samym ustawodawcy otwartą drogę do odpowiedniego uregulowania zakresu podmiotowego odpowiedzialności konstytucyjnej, jedynie z ograniczeniem jej do „osób zajmujących najwyższe stanowiska” w strukturze państwa. Stąd niektórzy autorzy przyjęli stosowne wyliczenie z art. 198 Konstytucji RP, jako wyraz bezsprzecznej eliminacji Marszałka Sejmu (czy Senatu) występującego w charakterze zastępującego w pełnieniu obowiązków głowy państwa z tego podmiotowego katalogu, bowiem ich zdaniem rozszerzająca wykładnia przepisów konstytucyjnych nie powinna mieć tu miejsca zgodnie z regułą *clara non sunt interpretanda*.⁴² I to pomimo iż w dotychczasowym uregulowaniu ustawowym (obowiązującym od czasu przywrócenia do porządku konstytucyjnego urzędu prezydenta w 1989 r.) formuła zastępowania i odpowiednio traktowanego zakresu odpowiedzialności Marszałka Sejmu wypełniającego w zastępstwie obowiązki prezydenckie była nieustająco obowiązująca.⁴³ Inni podeszli do nowelizacyjnych działań ustawodawcy z dnia 6 września 2001 r. jako wręcz naruszających Konstytucję RP i opowiadając się za wyraźny zamknięciem możliwości egzekwowania odpowiedzialności „zastępców prezydenta” na analogicznych do niego zasadach, postulują ich uchylenie.⁴⁴ Część autorów zaś odrzucenie możliwości zaliczenia osób „pełniących tymczasowo obowiązki Prezydenta RP” do zakresu kognicji Trybunału Stanu argumentowało jedynie utratą mocy obowiązującej art. 2 ust. 3 uTS jako pozostającego w sprzeczności z postanowieniami art. 198 Konstytucji RP z 1997 r.⁴⁵ Choć z drugiej strony pamiętajmy, że obowiązującą jest zasada domniemania konstytucyj-

41 Na mocy art. 1 pkt 3 ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. z 1982 r. Nr 11, poz. 83). Przepis ten wszedł w życie z dniem 6 kwietnia 1982 r. znajdując swoje miejsce w rozdziale 4 Konstytucji PRL z 1952 r.

42 Por. W. Skrzydło, *Konstytucja...*, *op. cit.*, s. 212; D. Zrębiec, Zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej w nowej Konstytucji RP (wybrane zagadnienia), *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska*, sectio G, vol. XLVI, 1999, s. 218; J. Sobczak, *Sądy i trybunały*, (w:) W. Skrzydło (red.), *Polskie prawo konstytucyjne*, Lublin 2003, s. 409; M. Zubik, *Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2003, s. 59-61.

43 Por. art. 2 ust. 3 ustawy o Trybunale Stanu z 1982 r. w wersji ujednoliconego jej tekstu opublikowanego w dniu 7 kwietnia 1993 r. (Dz.U. z 1993 r. Nr 38, poz. 172).

44 Por.: D. Wajda, *Uwagi o potrzebie reformy Trybunału Stanu*, „Przegląd Sejmowy” 2008, nr 2(85), s. 120-121; B. Naleziński, *Trybunał Stanu*, (w:) P. Sarnecki (red.), *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 362-363.

45 H. Groszyk, *Uwagi o potrzebie i kierunkach zmian ustawowej regulacji Trybunału Stanu (w związku z art. 236 ust. 1 Konstytucji RP)*, (w:) Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl, Warszawa 1999, s. 72; M. Granat, *Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce*, (w:) W. Skrzydło (red.), *Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce*, Warszawa 2005, s. 131; M. Zubik, *Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP*, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 4(81), s. 170; *Idem*, *Trybunał Stanu – stan Trybunału (Słów kilka o polskim sędzi nad notablami)*, (w:) A. Szymt (red.), *Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa konstytucyjnego*, Gdynia 24-26 kwietnia 2008 roku, Gdańsk 2008, s. 44-45.

ności przepisu do momentu jego zakwestionowania przez Trybunał Konstytucyjny, a żaden uprawniony podmiot jak dotychczas (pomimo upływu już kilkunastu lat od jego wprowadzenia) nie zdecydował się na podjęcie stosownych kroków w tym kierunku. Jednocześnie jednak znaczna część autorów potraktowała regulację art. 2 ust. 3 uTS przyjętą w dniu 6 września 2001 r. jako działania mające na celu wyeliminowanie niedopatrzienia czy błędu ustrojodawcy,⁴⁶ który wprowadził w art. 198 pośród osób podległych jurysdykcji Trybunału Stanu wymieniał posłów i senatorów (odmiennie przy tym od pozostałych podmiotów określwszy zakres przedmiotowy ich odpowiedzialności), ale już pominął milczeniem Marszałka Sejmu oraz Marszałka Senatu, którzy tymczasowo wykonują obowiązki Prezydenta RP. Oczywiście samą formułę sanacji przyjętych rozwiązań konstytucyjnych drogą ustawodawstwa zwykłego należy uznać za wadliwą, ale z drugiej strony analogiczny zakres kompetencyjny obydwu podmiotów rodzić powinien tożsamy zakres ich odpowiedzialności.⁴⁷ W końcu ten sam ustrojodawca, zgodnie z art. 131 ust. 4 Konstytucji ustanowił, że zastępujący prezydenta Marszałek Sejmu (lub Senatu) dysponuje wszystkimi jego uprawnieniami z wyjątkiem prawa skrócenia kadencji Sejmu i nie zastrzegając przy tym, mimo odmiennych postulatów doktryny, żadnej powściągliwości czy umiaru w tym zakresie. Zatem pole aktywności zastępcy *pro tempore* (choć nie ma on bezpośredniej legitymacji społecznej do wypełniania tej funkcji) jest tak rozległe co do zasady jak pełnoprawnej głowy państwa (tj. możliwość podejmowania licznych decyzji personalnych, promulgacja ustaw lub możliwość ich wetowania, ratyfikowanie umów międzynarodowych, wprowadzanie stanów nadzwyczajnych i wiele innych, wymiennie oddziałujących tak na bieżące, jak i dalekosiężne sprawy państwa) i choć założeniem konstytucyjnym jest jedynie tymczasowość wypełniania tych obowiązków przez marszałka, to przy sprzyjających okolicznościach ów przejściowy charakter może przybrać rozległy wymiar czasowy. Same zaś dane statystyczne z praktycznych działań w okresie zastępstwa *sede vacante* przede wszystkim marszałka B. Komorowskiego, choć przy wydatnym też udziale marszałka G. Schetyny ukazały możliwą skalę ich aktywności w wymiarze raptem czteromiesięcznym,⁴⁸ nie

46 P. Sarnecki, Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów, Warszawa 2000, s. 51; *idem*, Nota do art. 145, (w:) Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. I, L. Garlicki (red.), Warszawa 1999, s. 4; L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, Warszawa 2003, s. 401; M. Kowalska, Organy władzy sądowniczej, (w:) Z. Szeliga (red.), Organy władzy publicznej świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 2 kwietnia 1997 roku, Lublin 2006, s. 192; W. Szyszowski, Trybunał Stanu, (w:) Zbigniew Witkowski (red.), Prawo konstytucyjne, Toruń 2006, s. 546; K. Działocha, T. Zalasieński, Nota do art. 198, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. V, Warszawa 2007, s. 13-14; S. Serafin, B. Szmulik, Organy ochrony prawnej, Warszawa 2007, s. 163; K. Prokop, Trybunał Stanu, (w:) M. Grzybowski (red.), Prawo konstytucyjne, Białystok 2008, s. 349; M. Zieliński, Trybunał Stanu jako organ sprawujący wymiar sprawiedliwości, (w:) M. Jabłoński, S. Jarosz-Zukowska (red.), Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane problemy, Wrocław 2013, s. 206.

47 Podobne stanowisko, argumentując je wykładnią systemową w powiązaniu z wykładnią historyczną, zajął J. Załęśny. Por.: Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej, Toruń 2004, s. 174.

48 Por.: <http://www.prezydent.pl/kancelaria/dzialalnosc-kancelarii/art,764,dzialania-marszalka-wykonujacego-obowiazki-prezydenta-rp-bronislawa-komorowskiego-w-okresie-10-04-8-07-2010-r-.html> (data dostępu: 18.07.2015 r.) <http://www.prezydent.pl/kancelaria/dzialalnosc-kancelarii/art,763,dzialania-marszalka>

wspominając już o kontrowersjach polityczno-prawnych, jakie część z podjętych czynności wzbudziła.

Może się zatem zdarzyć, że w tak masowej mimo wszystko skali działań podejmowanych w zastępstwie głowy państwa dojdzie do złamania litery prawa. Czy zatem mniej zasadnym jest pociągnięcie do odpowiedzialności konstytucyjnej zastępcy *pro tempore* działającego w tym zakresie bez społecznej legitymacji i co do zasady niepodlegającego również wyborczej kontroli następczej, lecz dysponującego w pełnym wymiarze – z jednym jedynym wyjątkiem – uprawnieniami bezpośrednio legitymowanego Prezydenta RP? W końcu intencją państwa prawa jest, aby podmioty znajdujące się w tożsamej sytuacji były podobnie traktowane. Logicznym zatem wydaje się przyjęcie rozwiązania, że marszałek wypełniający obowiązki prezydenta podlega podobnej odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu, choć oczywiście jedynie w zakresie wykonywania tymczasowo obowiązków głowy państwa, a nie wszelkich funkcji realizowanych wówczas przez jego osobę (a więc również jako przewodniczący izby parlamentarnej). Sensownym zatem w tym przypadku byłoby zadośćuczynienie jedynie poglądom wyłączającym możliwość objęcia zastępującego prezydenta marszałka pełnym zakresem odpowiedzialności karnej przed Trybunałem Stanu na wzór samego prezydenta,⁴⁹ a więc również za przestępstwa pospolite czy karnoskarbowe, których w tym czasie mógłby dopuścić się marszałek. W tym zakresie powinien bowiem jak każdy obywatel podlegać pod jurysdykcję sądownictwa powszechnego. Jedynie przypadek dopuszczenia się czynu wypełniającego znamiona zarówno przestępstwa, jak i deliktu konstytucyjnego, dawałby możliwość rozpatrzenia sprawy karnej przez Trybunał Stanu. Przyjęcie modelu zupełnej i wyłącznej właściwości Trybunału Stanu w sprawach karnych dotyczących przestępstw ewentualnie popełnionych przez głowę państwa jest bowiem oczywistą reakcją na szeroki zakres uprawnień kreacyjnych Prezydenta RP w stosunku do organów wymiaru sprawiedliwości oraz szczególnego szacunku dla samego urzędu głowy państwa. A jak już wspomniano, marszałek nie przejmuje urzędu jako takiego (nie dokańcza kadencji ustępującego prezydenta, nie składa przysięgi), a jedynie obowiązki z nim związane.

Na rzecz zachowania odpowiedzialności Marszałka Sejmu (Senatu) przemawia również fakt, że wypełniając obowiązki prezydenta staje się on podmiotem politycznym łączącym funkcje tak w ramach władzy ustawodawczej, jak i wykonawczej. Stąd też chociażby powinien płynąć nakaz objęcia go rygiorem zwiększonej odpowiedzialności, gdyż większa liczba pozyskanych uprawnień winna implikować szerszy zakres odpowiedzialności w rezultacie ich realizacji. Dodatkowo warto za-

-wykonujacego-obowiazki-prezydenta-rp-grzegorza-schetyny-w-okresie-8-07-6-08-2010-r.html (data dostępu: 18.07.2015 r.).

49 Por.: G. Koksanowicz, Prawnoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r., „Przegląd Sejmowy” 2001, nr 3 (44), 19; H. Zięba-Zalucka, Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Rzeczypospolitej Polskiej, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich, Toruń 2010, s. 225.

stanowić się, w kontekście stanowisk prezentowanych w piśmiennictwie negatywnie oceniających przyjęcie przez obecną ustawę zasadniczą zasady podległości posłów i senatorów jurysdykcji Trybunału Stanu i ich odpowiedzialności konstytucyjnej w ramach naruszeń regulacji antykorupcyjnych (art. 107), jako tradycyjnie zastrzeżonej dla członków przede wszystkim struktury władzy wykonawczej, iż zasadnym dla zaakcentowania i pogłębienia jego egzekutywnej roli w tym czasie może być przyjęcie formuły nakazującej zawieszenie wykonywania obowiązków przewodniczącego izby parlamentarnej czy nawet deputowanego (jak to ma miejsce w wielu państwach europejskich). Podsumowując, możemy powiedzieć jedynie, że dziś oczywiście argumenty przede wszystkim natury funkcjonalnej nakazują opowiedzieć się za utrzymaniem podległości Trybunałowi Stanu marszałków przejmujących w tymczasowe władanie uprawnienia Prezydenta RP. W końcu ile władzy, tyle odpowiedzialności. A faktyczne wyłączenie odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu marszałków za czynności urzędowe wykonywane w zakresie obowiązków prezydenckich zrodziłoby jedynie niepożądaną w demokratycznym państwie prawa jednoczesną nieodpowiedzialność polityczną oraz prawną – a to moim zdaniem jest nie do zaakceptowania. I stąd koniecznym krokiem winno być przeprowadzenie procedury zmiany uregulowania art. 198 Konstytucji (jak również jej art. 131 ust. 2, w którym zwrot „do czasu wyboru” winien zostać zastąpionym „do czasu objęcia urzędu” i tym samym wyeliminować formalnie występującą „lukę międzykandydacyjną”), aby rozwiązać toczący się w doktrynie dyskurs ponad wszelką wątpliwość.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak Bogusław. 2009. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Chybalski Piotr. 2011. W sprawie ewentualnych zmian Konstytucji RP w zakresie przepisów dotyczących zastępstwa Prezydenta RP w świetle podobnych rozwiązań prawnych funkcjonujących w innych państwach Unii Europejskiej. *Przegląd Sejmowy* 1 (102): 99-118.
- Ciapała Jerzy. 1999. Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997). Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Czeszejko-Sochacki Zdzisław, Leszek Garlicki, Janusz Trzcziński. 1999. Komentarz do ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Działocha Kazimierz, Tomasz. Zalański. 2007. Nota do art. 198. W Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, 1-16. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Florczak-Wątor Monika. 2010. Konstytucyjne uregulowania problematyki zastępstwa prezydenta w Rzeczypospolitej polskiej i w państwach sąsiadujących. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2-3: 185- 207.
- Garlicki Leszek. 1998. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Cz. 2. Warszawa: Liber.
- Garlicki Leszek. 2003. Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu. Warszawa: Liber.

- Granat Mirosław. 2005. Normatywny model odpowiedzialności konstytucyjnej w praktyce. W Sądy i trybunały w konstytucji i w praktyce, 124-142. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Groszyk Henryk. 1999. Uwagi o potrzebie i kierunkach zmian ustawowej regulacji Trybunału Stanu (w związku z art. 236 ust. 1 Konstytucji RP). W Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl, 65-78. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego.
- Koksanowicz Grzegorz. 2001. Prawnoustrojowa pozycja Marszałka Sejmu w świetle Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Przegląd Sejmowy 3 (44): 9-21.
- Konstytucja Austrii. 2004. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Bułgarii. 2012. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Estonii. 2000. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Finlandii. 2003. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Litwy. 2000. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Niemiec. 2008. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Macedonii. 1999. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Portugalii. 2000. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Republiki Czeskiej. 1994. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Republiki Słowackiej. 1993. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Rosji. 2000. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Rumunii. 1996. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Ukrainy. 1999. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Włoch. 2004. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja V Republiki Francuskiej. 2011. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Konstytucja Węgier. 2012. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kowalska Monika. 2006. Organy kontroli państwowej i ochrony prawa. W: Organy władzy publicznej w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej 2 kwietnia 1997 roku, 147-210. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Mojak Ryszard. 1995. Instytucja Prezydenta w okresie przekształceń ustrojowych. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Mojak Ryszard. 2003. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, 288-324. W Polskie prawo konstytucyjne. Lublin: Wydawnictwo Verba.
- Naleziński Bogumił. 1999. Trybunał Stanu. W Prawo konstytucyjne. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Olechno Artur, 2008. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, 242-262. W Prawo konstytucyjne. Białystok: Wydawnictwo Temida 2.
- Pach Maciej. 2012. Odpowiedzialność Marszałka Sejmu (Senatu) wykonującego obowiązki Prezydenta RP. Przegląd Sejmowy 2 (102): 35-56.

- Pastuszko Grzegorz. 2011. Marszałek Sejmu jako osoba wykonująca tymczasowo obowiązki prezydenta RP – dylematy konstytucyjne, *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 1: 83-107.
- Podsiadło Michał. 2013. Odporność polskiego ustroju na „sytuacje awaryjne. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych, technologicznych i społecznych*, 231-238. Warszawa: Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego.
- Prokop Krzysztof. 2008. Trybunał Stanu. W *Prawo konstytucyjne*, 345-356. Białystok: Wydawnictwo Temida 2.
- Sarnecki Paweł. 1999. Nota do art. 131. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 1-4. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Sarnecki Paweł. 1999. Nota do art. 145. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, 1-4. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Sarnecki Paweł. 2000. *Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do przepisów*. Kraków: Zakamycze.
- Serafin Sławomir, Bogumił Szmulik. 2007. *Organy ochrony prawnej*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Skrzydło Wiesław. 1998. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Kraków: Zakamycze.
- Sobczak Jacek. 2003. Sądy i trybunały. W *Polskie prawo konstytucyjne*, 371-413. Lublin: Wydawnictwo Verba.
- Szyszkowski Waclaw. 2006. Trybunał Stanu. W *Prawo konstytucyjne*, 535-562. TNOIK Toruń.
- Tuleja Piotr. 1995. *Prawo konstytucyjne*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Wajda Dominik. 2008. Uwagi o potrzebie reformy Trybunału Stanu. *Przegląd Sejmowy* 2 (85): 113-133.
- Winczorek Piotr. 2000. *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.* Warszawa: Liber.
- Wiszowaty Marcin Michał. 2010. Problematyka niemożności pełnienia urzędu przez głowę państwa – sede plena, sede vacante i kwestia zastępstwa jako przykłady regulacji kryzysowych na gruncie polskiej i europejskich regulacji konstytucyjnych. W *Normalność i kryzys – jedność czy różnorodność. Refleksje filozoficzno-prawne i ekonomiczno-społeczne w ujęciu aksjologicznym*. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa – Oficyna Wydawnicza.
- Wojtyczek Krzysztof. 1999. Prezydent Rzeczypospolitej. W *Prawo konstytucyjne RP*, 401-421. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Zaleśny Jacek. 2004. *Odpowiedzialność konstytucyjna w prawie polskim okresu transformacji ustrojowej*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Zastępstwo Prezydenta RP. *Analiza obowiązujących przepisów na tle wydarzeń po 10 kwietnia 2010 r.* 2011. Kraków.
- Zieliński Michał. 2013. Trybunał Stanu jako organ sprawujący wymiar sprawiedliwości. W *Konstytucyjny model władzy sądowniczej w Polsce – wybrane problemy*, 197-216. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.

- Zięba-Załucka Halina. 2010. Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Rzeczypospolitej Polskiej. W: Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich, 218-238. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Zrębiec Dariusz. 1999. Zakres podmiotowy i przedmiotowy odpowiedzialności konstytucyjnej w nowej Konstytucji RP (wybrane zagadnienia). *Annales UMCS. sectio G. vol. XLVI*: 205-233.
- Zubik Marek. 2010. Gdy Marszałek Sejmu jest pierwszą osobą w państwie czyli polskie interregnum. *Przegląd Sejmowy* 5 (100): 71-89.
- Zubik Marek. 2003. Organizacja wewnętrzna Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Zubik Marek. 2008. Trybunał Stanu – stan Trybunału (Słów kilka o polskim sądzie nad notablami.) W: Trzecia władza. Sądy i trybunały w Polsce. Materiały Jubileuszowego L Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Prawa konstytucyjnego. Gdynia 24-26 kwietnia 2008 roku, 41-58. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Zubik Marek. 2007. Trybunały po dziesięciu latach obowiązywania Konstytucji III RP, *Przegląd Sejmowy* 4 (81): 151-173.
- Zmiany Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w latach 1997-2011 w świetle projektów ustaw i oraz uchwalonych nowelizacji. 2011. Warszawa: Kancelaria Senatu Biuro Analiz i Dokumentacji.

THE LAW FACTOR OF REPLACEMENT OF THE POLISH PRESIDENT

One of the fundamental rules in every contemporary democratic country, is maintaining continuity of the constitutional functioning of the key organs of state. Regulations enacted under the Polish Constitution of 1977, recognizes this rule and provides for it. In 1989, the presidential office was restored in Poland and its incumbent became the head of state. However, in the Polish political system there is no tradition of appointing a deputy-president. That is why it is necessary to regulate the issue of a replacement should the elected president become unable to fulfill the duties of office. In such event it is the Speaker of the Sejm who takes over the presidential duties. In extraordinary circumstances, this mechanism guarantees continuity in the functioning of the office of the Polish head of state.

Keywords: The Speaker of the Parliament, The President, contemporary replacement

Słowa kluczowe: Marszałek Sejmu, Prezydent RP, tymczasowe zastępstwo

PRAWOTWÓRCZE KOMPETENCJE WŁADZY WYKONAWCZEJ W ZAKRESIE PRAWA POWSZECHNIE OBOWIĄZUJĄCEGO W KONSTYTUCJI RP Z 1997 R. – STAN OBECNY I POSTULATY *DE LEGE FERENDA*

W zaproszeniu do udziału w konferencji naukowej, której pokłosie stanowi niniejszy zbiór publikacji, jej Organizatorzy stwierdzili: „Też konferencji jest tendencja ewoluowania systemów rządów poprzez modyfikację polegającą na wzmacnianiu egzekutywy”. Biorąc pod uwagę nasilającą się w Europie po II wojnie światowej racjonalizację systemu parlamentarnego, owa ogólna teza wydaje się trafna. Zjawisko to narodziło się w reakcji na niestabilność gabinetów, charakteryzującą III Republikę Francuską, gdy poważnemu zachwianiu uległa równowaga między legislatywą a egzekutywą (parlament wyraźnie zdominował władzę wykonawczą), a przejawiało się to zwłaszcza łatwością w egzekwowaniu odpowiedzialności politycznej rządu¹. Początkowo proces racjonalizacji polegał głównie na jurydyzacji mechanizmów odpowiedzialności parlamentarnej, bo brak ich konstytucyjnego, formalnego sprecyzowania był podstawowym źródłem dysfunkcyjności systemu parlamentarnego, umożliwiając dorozumiane wyrażanie wotum nieufności i powodując częste kryzysy rządowe – dlatego też wprowadzano takie elementy proceduralne, jak np. wyższe *quorum* podczas głosowania nad wnioskiem o wotum nieufności, konieczność złożenia określonej liczby podpisów pod wnioskiem, wymóg osiągnięcia większości bezwzględnej czy obowiązek odczekania z głosowaniem². Później racjonalizacja parlamentaryzmu objęła kolejne aspekty tego systemu rządów, zmierzając w kierunku wzmocnienia pozycji ustrojowej bądź prezydenta, bądź rządu³. W obu wariantach podkreślenie znaczenia ustrojowego władzy wykonawczej kosztem parlamentu miało służyć usprawnieniu systemu⁴. Jak spostrzegł Jarosław Szymanek, choć celem racjonalizacji było przywrócenie zaburzonej równowagi między władzą ustawodaw-

1 Zob. J. Szymanek, Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów, „Przegląd Sejmowy” 2007, nr 1, s. 39-41.

2 *Ibidem*, s. 44.

3 A. Łabno wyróżnia „mocną” (proprezydencką, jak to ma miejsce w systemie półprezydenckim) i „słabszą” (prorządową – w ramach systemu parlamentarnego) wersję parlamentaryzmu zrationalizowanego (zob. A. Łabno, Parlamentaryzm zrationalizowany. Przyczynek do dyskusji, „Przegląd Prawa i Administracji” 2005, t. LXV, s. 10).

4 J. Szymanek, Racjonalizacja..., *op. cit.*, s. 36, 42, 44.

czą a wykonawczą, to w efekcie „równowaga ta nie została osiągnięta, a skutkiem zabiegów racjonalizujących okazało się jedynie przesunięcie punktu ciężkości z parlamentu na jeden z segmentów władzy wykonawczej”⁵.

Racjonalizacja parlamentaryzmu nie wszędzie jednak osiągnęła tę samą fazę zaawansowania i nie zawsze jest konsekwentna. Przykładowo Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r.⁶ zasadniczo ustanawia zrationalizowany w kierunku prorządowym⁷ system parlamentarny⁸, ale dokonuje zarazem istotnych koncesji na rzecz Prezydenta RP⁹, co przejawia się m.in. jego pochodzeniem z wyborów powszechnych i dysponowaniem prerogatywą w postaci „przełamycznego” większością 3/5 głosów weta ustawodawczego¹⁰. Korzystną dla gabinetu racjonalizacją w największym stopniu objęto sferę jego odpowiedzialności parlamentarnej, poprzez wprowadzenie konstruktywnego wotum nieufności jako jedynego instrumentu egzekwowania odpowiedzialności politycznej Rady Ministrów przed Sejmem. Z drugiej jednak strony, istnieją w Polsce rozwiązania niemające wiele wspólnego ze wzmacnianiem pozycji ustrojowej rządu, choć to właśnie rząd prowadzi politykę zagraniczną i wewnętrzną państwa (art. 146 ust. 1 Konstytucji).

Powyższa konstatacja znajduje szczególne potwierdzenie przy okazji analizy kompetencji prawotwórczych egzekutywy w sferze prawa powszechnie obowiązującego. Z punktu widzenia klarowności systemu rządów słusznie uczyniono, ograniczając w tym zakresie rolę Prezydenta RP. Sprowadza się ona do dysponowania kompetencją do wydawania – ale tylko w czasie stanu wojennego i po spełnieniu wymienionych w Konstytucji warunków, w tym wystąpienia z wnioskiem przez rząd – rozporządzeń z mocą ustawy, a ponadto rozporządzeń wykonawczych. Z kolei Rada Ministrów, premier, ministrowie „działowi” i przewodniczący komitetów określonych w ustawach dysponują jedynie tym drugim uprawnieniem, co wydaje się niewystarczające, skoro zarazem powierzono rządowi prowadzenie polityki państwa. Należy podzielić opinię Sławomira Patyry, że przypisaniu Radzie Ministrów funkcji organu prowadzącego politykę państwa towarzyszyć powinno wy-

5 *Ibidem*, s. 63.

6 Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm. Dalej: Konstytucja lub Konstytucja RP.

7 Choć w ustroju RP odnaleźć można podobieństwa do systemu półprezydenckiego, to wciąż stanowi on przykład zrationalizowanego parlamentaryzmu, zob. T. Borkowski, System rządów w nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11-12, s. 81-85 (autor ten traktuje system półprezydencki jako odrębny system rządów, a nie system parlamentarny w wariantcie „mocnej” racjonalizacji).

8 Por. np. W. Brodziński, System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, (w:) M. Domagała (red.), Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich, Warszawa 1997, s. 55; M. Kruk, System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku, (w:) W. Skrzydło, R. Mojak (red.), Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku, Lublin 1998, s. 50.

9 W tym kontekście krytyce podlega opowiedzenie się przez ustrojodawcę za „mocnym prezydentem i mocnym premierem” jednocześnie (tak B. Banaszak, Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi *de lege fundamentalis ferenda*, „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 9).

10 Bywa to stanowczo krytykowane, zob. np. R. Balicki, Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kanclerskiego?, (w:) B. Banaszak, M. Jabłoński (red.), Konieczne i pożądane zmiany w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku, Wrocław 2010, s. 344-346.

poza jej w „podstawowe instrumentarium” służące realizacji tej funkcji¹¹. Jak spostrzega zaś Maria Kruk, podział władzy przeprowadzony tak, że parlamentowi przypada w udziale ustawodawstwo, a rządowi władza wykonawcza, może zarówno stać na przeszkodzie efektywności rządu (gdyż to od parlamentu zależy uchwalanie ustaw), jak i ją wspomagać (skoro to gabinet wykonuje ustawy)¹². Wydaje się jednak, że uprawnienia Rady Ministrów ukształtowano w omawianym kontekście zbyt wąsko. Z jednej strony bowiem, co zauważa również M. Kruk, „w zakresie owego dylematu: demokracja-efektywność i efektywność-równowaga, w procesie ustawodawczym Konstytucja nie daje rządowi żadnej instytucjonalnej gwarancji skuteczności wbrew parlamentowi, czyli kosztem uprawnień parlamentu”¹³. Z drugiej zaś ustawa zasadnicza nie zna jakichkolwiek instrumentów prawnych, po które mógłby sięgnąć gabinet w razie sprzeciwu parlamentu wobec rządowych projektów ustaw. Tymczasem to za sprawą tych instrumentów możliwe byłoby wprowadzanie do systemu prawnego aktów normatywnych rangi ustawy, a co za tym idzie – realizacja programu politycznego gabinetu na tej właśnie, alternatywnej dla uchwalania ustaw, drodze. W rezultacie umożliwione zostałyby sprawne prowadzenie polityki państwa przez każdą Radę Ministrów – również skonfliktowaną z większością parlamentarną.

Zakres uprawnień prawotwórczych egzekutywy na gruncie obecnej Konstytucji RP zasługuje na aprobatę jedynie połowicznie. Jak już wspomniano, słusznie ograniczono w tej mierze znaczenie głowy państwa. Wydawane przez Prezydenta w czasie stanu wojennego rozporządzenia z mocą ustawy (art. 234 Konstytucji) mają wyjątkowy charakter. Zarazem z uwagi na konieczność współdziałania z Radą Ministrów, i to inicjowanego – poprzez złożenie odpowiedniego wniosku – właśnie przez ten ostatni organ, ryzyko nadmiernej, sprzecznej z planami rządu, aktywności głowy państwa zostało tutaj wyeliminowane¹⁴. Wolno pokusić się o ocenę, że ta akurat kompetencja odpowiednio współgra z funkcją Prezydenta jako gwaranta ciągłości władzy państwowej, nie kolidując też z charakterem Rady Ministrów jako organu prowadzącego politykę państwa. Natomiast trafnie zauważa się mankamenty szczególnej regulacji zawartej w art. 234 ust. 1, a zwłaszcza jej braki, powodujące zbyt

11 Zob. S. Patyra, Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw, Toruń 2012, s. 311. Autor ten wyraża swój pogląd w związku ze zbyt słabą, jego zdaniem, pozycją ustrojową rządu w procesie ustawodawczym. Jednak w jego opinii zasadne byłoby rozważenie nie tylko poszerzenia uprawnień Rady Ministrów w tym procesie, ale i przywrócenie rządowych rozporządzeń z mocą ustawy (zob. *ibidem*, s. 279).

12 M. Kruk, Idea stabilności i efektywności rządów w Konstytucji RP z 1997 r., (w:) W. Czaplinski (red.), Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2006, s. 417. Z uwagi na konieczność czynienia zadość wymogom demokracji M. Kruk nie krytykuje jednak tak ukształtowanego podziału władzy.

13 *Ibidem*, s. 416.

14 Wykładnia literalna art. 234 ust. 1 Konstytucji zdaje się także wykluczać odmowę wydania takiego rozporządzenia przez Prezydenta w razie pojawienia się wniosku rządowego („Prezydent Rzeczypospolitej na wniosek Rady Ministrów wydaje rozporządzenia z mocą ustawy” – a nie „może wydawać”; pytanie jednak brzmi, na ile do jednoznacznego brzmienia przepisu gotowi byłiby się dostosować piastuni urzędu prezydenckiego, gdyby przedmiotowa regulacja znalazła praktyczne zastosowanie).

wiele niewiadomych¹⁵. *De lege ferenda* należy postulować doprecyzowanie owych unormowań, tak aby zminimalizować wątpliwości interpretacyjne. Chodzi wszak o instrument prawny, mający znajdować zastosowanie w dramatycznym okresie stanu wojennego, gdy sprawujący w normalnych warunkach władzę ustawodawczą parlament nie może funkcjonować. Na poziomie ogólnym natomiast konstrukcja z art. 234 Konstytucji nie wymaga zmian.

Uwagę o braku potrzeb zmian wolno też odnieść do rozporządzeń „zwykłych”. Nie wzbudza zastrzeżeń przyznanie prawa do ich wydawania także Prezydentowi RP, choć to nie on, a Rada Ministrów, jest wiodącym organem władzy wykonawczej. Po pierwsze, w pewnych sferach zasadne jest upoważnienie do wydawania rozporządzeń głowy państwa, a nie gabinetu lub któregoś z jego członków. Za przykład mogą uchodzić rozporządzenia dotyczące szczegółów ustroju sądów administracyjnych¹⁶. Sądy te sprawują kontrolę nad działalnością organów administracji publicznej, w tym organów administracji rządowej. Nie byłoby wskazane, aby to rząd lub minister wydawał rozporządzenia regulujące ustrojowe zagadnienia sądownictwa administracyjnego. Po drugie, rozporządzenia z art. 92 Konstytucji mają charakter wykonawczy względem ustaw. Za ich pomocą nie jest możliwe prowadzenie w istotniejszym wymiarze konkurencyjnej w stosunku do gabinetu polityki państwa przez Prezydenta, a jedynie wykonywanie uchwalonych ustaw, i to w ramach zakreślonych przez zawarte w upoważnieniu ustawowym wytyczne treściowe (art. 92 ust. 1 zd. 2 Konstytucji).

W kontekście wytycznych rodzi się pytanie o to, czy ich wprowadzenie przez Konstytucję z 1997 r. jako obowiązkowego elementu konstrukcyjnego upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia¹⁷ nadmiernie nie ogranicza uprawnienia prawotwórczego Rady Ministrów i jej członków. Niewątpliwie swoboda normowania została przez ustanowienie powyższego wymogu zredukowana. Jednak takie rozwiązanie daje się przekonująco uzasadnić ściśle wykonawczym charakterem rozporządzenia. Rozporządzenia nie stanowią aktów samoistnych; mają jedynie regulować w sposób szczegółowy materie, które w ustawie zostały unormowane ogólnie. Jak podkreśla Sławomira Wronkowska, „akt wykonawczy ma swój samodzielny przedmiot regulacji, ale jest on funkcjonalnie związany z ustawą w tym sensie, że bez tej regulacji ustawa nie mogłaby być stosowana lub realizowana zgodnie z zamysłem ustawodawcy”¹⁸. Z przywołanej charakterystyki rozporządzeń wynika, że ich wydawanie nie wiąże się z realizacją funkcji Rady Ministrów prowadzenia po-

15 Zob. K. Prokop, O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 3, s. 47 i n.

16 Zob. np. rozporządzenie Prezydenta RP z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz.U. z 2015 r. poz. 1177).

17 W literaturze podkreślano doniosłość wprowadzenia wymogu wytycznych, zob. np. K. Działocha, uwaga nr 15 do art. 92, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. II, Warszawa 2001, s. 24-25.

18 S. Wronkowska, Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki, (w:) A. Szmyt (red.), Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce, Warszawa 2005, s. 78.

lityki państwa. Nie są to akty o zasadniczym, a o subsydiarnym znaczeniu w sferze prawotwórstwa. Koncepcja rozporządzenia zakłada podporządkowanie organu władzy wykonawczej parlamentowi, a wymóg zawarcia w upoważnieniu ustawowym wytycznych treściowych dobrze z tą koncepcją współgra, chroniąc zarazem obywateli i inne podmioty prywatne, do których może być adresowane rozporządzenie, przed niekontrolowaną aktywnością prawotwórczą organu niebędącego bezpośrednim przedstawicielem suwerena. Z powyższych względów opowiadałbym się za utrzymaniem obecnej konstrukcji rozporządzeń, zdając sobie przy tym sprawę, że w praktyce często prawidłowość sformułowania wytycznych treściowych i zmieszczania się w ich ramach przez rozporządzeniodawcę budzi wątpliwości¹⁹. Wydaje się jednak, że tego typu wątpliwości nie sposób wyeliminować w drodze zmian w Konstytucji, a rozstrzygać je powinien nadal Trybunał Konstytucyjny.

W porównaniu z Małą konstytucją z 1992 r.²⁰ w ramach kompetencji prawotwórczych rządu nastąpił jednak regres, uzasadniający wyrażoną powyżej ambiwalentną ocenę aktualnych unormowań. Gabinet utracił bowiem prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy. Brak tego (lub porównywalnego) uprawnienia w obecnej Konstytucji oceniam jako mankament. Stąd też *de lege ferenda* postulowałbym restytucję w ramach systemu źródeł prawa rządowego ustawodawstwa delegowanego służącego prowadzeniu polityki państwa (a nie tylko przewidzianego na użytek stanu nadzwyczajnego). Ponieważ zaś MK bezpośrednio poprzedziła aktualnie obowiązującą ustawę zasadniczą, warto jej postanowienia dotyczące omawianej instytucji prawnej uczynić punktem odniesienia dla rozważań nad pożądanym kształtem rządowych dekretów²¹, gdyby miały one powrócić do systemu źródeł prawa²². Wcześniej jednak należy zastanowić się nad przyczynami dostrzegalnej obecnie niechęci do rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych w czasie normalnego funkcjonowania państwa.

19 Szerzej zob. M. Żabicka-Kłopotek, „Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle artykułu 92 Konstytucji RP), „Przegląd Sejmowy” 2006, nr 3, s. 29 i n.

20 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 z późn. zm.). Dalej: MK.

21 Dla uniknięcia częstych powtórzeń określeniami „dekret” i „rozporządzenie z mocą ustawy” posługuję się zamiennie. Polski ustrojodawca sięgał po obie te nazwy, nie wykazując konsekwencji w wiązaniu każdej z nich z określoną według klarownych kryteriów szczegółową konstrukcją normatywną (zob. M.J. Nowakowski, Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym, „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3, s. 48).

22 Na temat wcześniejszych doświadczeń z dekretami zob. syntetyczne ujęcie: W. Skrzydło, Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym, (w:) L. Garlicki, A. Szymt (red.), Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje, Warszawa 2003, s. 271-275; M. J. Nowakowski, Ustawodawstwo..., *op. cit.*, s. 49-56. Szerzej na temat regulacji normatywnej i praktyki w okresie międzywojennym zob. R. Kraczkowski, Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918-1926, Warszawa 1994; *idem*, Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy w latach 1926-1935, Warszawa 2007.

Po pierwsze, w Polsce od czasów I Rzeczypospolitej co do zasady²³ kultywuje się tradycję silnej izby poselskiej²⁴, a wspomniane uprawnienia egzekutywy idą jej pod prąd. W tym świetle można stwierdzić, że aktualnie dostrzegalna racjonalizacja parlamentaryzmu już i tak sięgnęła daleko. Co prawda w literaturze zauważa się, że w ostatnim stuleciu istnienie ustawodawstwa delegowanego w Polsce nie stanowiło zjawiska nadzwyczajnego, a nawet wręcz przeciwnie – było „sytuacją normalną i powszechną”²⁵. Ustawodawstwo to jednak w świetle konstytucji pozostawać miało wyjątkiem od zasady, a nie zasadą – choć zdarzały się okresy, w których praktyka znacząco odbiegała od założeń konstytucyjnych.

Po drugie, ambiwalentnie trzeba ocenić doświadczenia historyczne z dekretami. Warto wprawdzie odnotować sukces międzywojennych kodyfikacji wydawanych po wejściu w życie tzw. noweli sierpniowej z 2 sierpnia 1926 r.²⁶ Nieraz kilkudziesięcioletni okres ich obowiązywania (czasami aż do przełomu XX i XXI wieku) dowiódł, że ich opracowanie poza parlamentem nie wpłynęło ujemnie na jakość tych aktów. Potwierdziły one swoją wartość – w tym elastyczność – w obrocie prawnym. Z drugiej strony dekrety kojarzą się zdecydowanie negatywnie z okresem komunizmu²⁷, na czele z tzw. Małym kodeksem karnym z 1946 r.²⁸ i dekretami Rady Państwa z 1981 r. związanymi z wprowadzeniem stanu wojennego²⁹.

Po trzecie, dekretowanie ustaw ogranicza zasadę podziału władzy, którą uważa się często za nierozzerwalnie związaną z demokracją³⁰. Analizując rozporządzenia z mocą ustawy znane MK Kazimierz Działocha akcentował wprawdzie, że nie oznaczały one odrzucenia podziału władzy, bo w oparciu o delegację ustawodawczą nie miało dochodzić do przeniesienia kompetencji ustawodawczych z parlamentu

23 Wyjątek stanowiły okresy obowiązywania: Konstytucji marcowej z 1921 r. po wejściu w życie noweli sierpniowej z 1926 r. i Konstytucji kwietniowej z 1935 r., która uprzywilejowała stanowisko ustrojowe Prezydenta RP (podporządkowano mu pozostałe organy władzy).

24 Zob. np. P. Sarnecki, uwaga nr 18 do art. 10, (w:) L. Garlicki (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, t. V, Warszawa 2007, s. 22; L. Garlicki, Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu, wyd. 13, Warszawa 2009, s. 73. Autorzy ci piszą wręcz o przewadze Sejmu nad innymi organami władzy.

25 M. J. Nowakowski, Ustawodawstwo..., *op. cit.*, s. 47.

26 Mam na myśli m.in. rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej: z dnia 27 października 1933 r. – Kodeks zobowiązań (Dz.U. z 1933 r. Nr 82, poz. 598 z późn. zm.), z dnia 27 czerwca 1934 r. – Kodeks handlowy (Dz.U. z 1934 r. Nr 57, poz. 502 z późn. zm.), z dnia 24 października 1934 r. – Prawo upadłościowe (Dz.U. z 1934 r. Nr 93, poz. 834 z późn. zm.) i z dnia 24 października 1934 r. – Prawo o postępowaniu układowym (Dz.U. z 1934 r. Nr 93, poz. 836 z późn. zm.).

27 Właśnie tamte doświadczenia przesądziły o rezygnacji z istnienia dekretów w 1989 r., zob. D. Górecki, O przydatności instytucji dekretu z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym, (w:) A. Pułto (red.), Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego, Gdańsk 1993, s. 117.

28 Dekret z dnia 13 czerwca 1946 r. o przestępstwach szczególnie niebezpiecznych w okresie odbudowy państwa (Dz.U. z 1946 r. Nr 30, poz. 192 ze zm.).

29 Dekrety z dnia 12 grudnia 1981 r.: o stanie wojennym (Dz.U. z 1981 r. Nr 29, poz. 154), o postępowaniach szczególnych w sprawach o przestępstwa i wykroczenia w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz.U. z 1981 r. Nr 29, poz. 156), o przekazaniu do właściwości sądów wojskowych spraw o niektóre przestępstwa oraz o zmianie ustroju sądów wojskowych i wojskowych jednostek organizacyjnych Prokuratury Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej w czasie obowiązywania stanu wojennego (Dz.U. z 1981 r. Nr 29, poz. 157).

30 Przed wejściem w życie MK, a po przełomie ustrojowym z 1989 r. zasadę podziału władzy – choć nie była wysłowiona w tekście gruntownie znowelizowanej konstytucji z 1952 r. – uznawano za wynikającą z zasady demokratycznego państwa prawnego, zob. H. Suchocka, Zasada podziału i zrównoważenia władz, (w:) W. Sokolewicz (red.), Zasady podstawowe polskiej Konstytucji, Warszawa 1998, s. 148.

na rząd, a jedynie do upoważnienia gabinetu do wydawania aktów rangi ustawy, co badacz ten uznawał za konsekwencję zasady podziału władzy³¹. Należy zgodzić się z powoływanym autorem, że współcześnie nieaktualne jest rygorystyczne spojrzenie na podział władzy³². Nie zmienia to jednak faktu, że w ramach tego podziału to parlament sprawuje władzę ustawodawczą, a omawiane uprawnienie oznacza dopuszczenie organu władzy wykonawczej do wydawania aktów normatywnych tej samej rangi co ustawa. Zachodzi istotny wyjątek od zasady, więc uzasadniona wydaje się teza o ograniczeniu tej zasady (tyle że dopuszczonym konstytucyjnie)³³.

Po czwarte, inne niż ustawy akty jej rangi szczególnie silne uzasadnienie posiadają w systemie sesyjnym prac parlamentu, a MK wprowadziła zasadę permanencji, którą następnie utrzymała Konstytucja RP z 1997 r. Brak sesji, a co za tym idzie – przerw pomiędzy nimi, sprawia, że to akurat uzasadnienie dla dekretów nie miałyby już zastosowania³⁴.

Po piąte, jeśli nie wykluczy się upoważniania w rozporządzeniach z mocą ustawy Rady Ministrów lub jej członków do wydawania rozporządzeń wykonawczych, powstaje ryzyko, że podejmowane byłyby próby szerokiego sięgania przez rząd po regulację dekretami i wydawanymi na ich podstawie rozporządzeniami wykonawczymi, co wiązałoby się z umniejszaniem kompetencji prawodawczej parlamentu³⁵. Upoważnienia do wydania rozporządzeń wykonawczych, jakie konstruowałyby dla samej siebie lub swoich członków Rada Ministrów, mogłyby w praktyce częściej odbiegać od restrykcyjnych standardów konstytucyjnych niż te, które formułuje parlament w ustawach.

Artykuł 23 MK z 1992 r. stanowi dobry punkt odniesienia dla rozważań nad rozporządzeniem z mocą ustawy nie tylko dlatego, że wspomniana ustawa zasadnicza była ostatnią w Polsce, przewidującą istnienie tego rodzaju źródła prawa. Drugi powód wiąże się z użytym w poprzednim zdaniu słowem „przewidująca” – w praktyce na prawie wydawania rozporządzeń z mocą ustawy przez Radę Ministrów się skończyło, nie wydano bowiem ani jednego takiego aktu³⁶. Dlaczego tak się stało, skoro

31 Zob. K. Działocha, Rozporządzenia z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r., „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 1, s. 58.

32 *Ibidem*.

33 Przeciwny niż K. Działocha pogląd wyraził P. Sarnecki. Jego zdaniem art. 23 MK jest „sprzeczny z ideą podziału władzy i ogranicza prawa parlamentu” (P. Sarnecki, Rozporządzenie z mocą ustawy w ustawie konstytucyjnej z 17 X 1992, „Państwo i Prawo” 1993, z. 3, s. 5). Inny autor określił dekryty mianem „korekty podziału władzy” (D. Górecki, O przydatności..., *op. cit.*, s. 116).

34 Pod rządami MK podkreślał to np. P. Sarnecki, Rozporządzenie..., *op. cit.*, s. 4.

35 W nawiązaniu do przepisów MK niebezpieczeństwo takie sygnalizowali K. Wojtyczek i B. Naleziński (Rozporządzenie z mocą ustawy w polskim systemie kontroli konstytucyjności prawa, „Przegląd Sejmowy” 1995, nr 3, s. 38). Dostrzegali oni jednak zarówno argumenty na rzecz, jak i przeciwko dopuszczalności zawierania w rozporządzeniach z mocą ustawy upoważnień do wydawania rozporządzeń wykonawczych, nie zajmując ostatecznie jednoznacznego stanowiska (zob. *ibidem*, s. 38-39). Podobnych wątpliwości nie miał K. Działocha, stwierdzając, że „rozporządzenie z mocą ustawy na równi z ustawą jest bazą prawną ich [tj. organów wykonawczych – dop. autora] aktów normatywnych” (K. Działocha, Rozporządzenia..., *op. cit.*, s. 54).

36 Jeden raz Rada Ministrów wystąpiła z projektem ustawy upoważniającej (druk nr 728 z 25 stycznia 1993 r., Sejm I kadencji), ale nie doszło do głosowania w tej sprawie przez Sejm, więc rozporządzenia z mocą ustawy nie mogły być przez rząd wydawane.

zauważono, że powrót do dekretów po okresie rezygnacji z nich zapoczątkowanym ustawą z dnia 7 kwietnia 1989 r. o zmianie Konstytucji PRL³⁷, wynikał z przekonania o ich przydatności w procesie głębokich reform (w tym gospodarczych) rozpoczętych w Polsce po przełomie ustrojowym³⁸?

W literaturze wskazywano na mankamenty ówczesnie przyjętej konstrukcji rozporządzeń z mocą ustawy. Dostrzegano luki w konstytucyjnej regulacji, które częściowo dawały się łatwo wypełnić w drodze odpowiedniej wykładni (np. art. 23 nie stanowił nic o udziale Senatu w procedurze uchwalania ustawy upoważniającej Radę Ministrów do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy, jednak uznawano, że samo pojęcie ustawy oznacza wymóg włączenia Senatu³⁹), a częściowo rodziły znacznie poważniejsze problemy interpretacyjne. W tym drugim przypadku chodziło szczególnie o wykładnię tzw. klauzul negatywnych, czyli materii, które wyłączono spod możliwości normowania przez rząd za pomocą dekretów⁴⁰. Jako problematyczna jawiła się zwłaszcza kategoria „wolności i praw osobistych obywateli, ich wolności i praw politycznych oraz praw i obowiązków wynikających ze stosunku pracy i ubezpieczeń społecznych”⁴¹. Jednakże za zasadniczą wadę rozporządzeń z mocą ustawy przedstawiciele doktryny powszechnie uważali brak następczej kontroli wydanych już rozporządzeń, dokonywanej przez parlament w drodze ich zatwierdzenia⁴². Brak tej instytucji nie pozbawiał wprawdzie całkowicie parlamentu możliwości kontroli rządu w zakresie wydawanych dekretów, ale – jak podkreślał Feliks Siemieński – w grę wchodziła jedynie „kontrola bardzo ograniczona” (m.in. w drodze interpelacji i zapytań poselskich, odmowy absolutorium czy wotum nieufności)⁴³.

Za jeden z najistotniejszych mankamentów ówczesnej konstrukcji uważam ust. 4 art. 23 MK, operujący przytoczonym już niejasnym sformułowaniem o zakazie regulowania określonych materii z zakresu praw i wolności jednostki. Nie sam fakt wprowadzenia tego ograniczenia – niewątpliwie słusznego – budził zastrzeżenia, a jedynie brzmienie przepisu, mogące zniechęcać Radę Ministrów do projektowa-

37 Dz.U. z 1987 r. Nr 19, poz. 101.

38 Zob. np. K. Działocha, *Rozporządzenia...*, *op. cit.*, s. 49 (przyp. 4), W. Skrzydło, *Ustawodawstwo...*, *op. cit.*, s. 275.

39 Tak np. K. Działocha, *Rozporządzenia...*, *op. cit.*, s. 59; P. Sarnecki, *Rozporządzenie...*, *op. cit.*, s. 6; L. Garlicki, uwaga nr 16 do art. 23, (w:) L. Garlicki (red.), *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. I, Warszawa 1995, s. 10.

40 Zakres materii wyłączonych spod regulacji rozporządzeniami z mocą ustawy był najszerzy spośród dotychczasowych unormowań konstytucyjnych tej kwestii (P. Sarnecki, *Rozporządzenie...*, *op. cit.*, s. 6).

41 Rozbieżną interpretację przedstawili L. Garlicki (uwaga nr 22 do art. 23..., *op. cit.*, s. 13) i P. Sarnecki (*Rozporządzenie...*, *op. cit.*, s. 7). Na poważne wątpliwości na tym tle wskazywał też np. K. Działocha, *Rozporządzenia...*, *op. cit.*, s. 61-62.

42 Zob. np. D. Górecki, *O przydatności...*, *op. cit.*, s. 120; P. Sarnecki, *Rozporządzenie...*, *op. cit.*, s. 8-9; A. Gwiżdż, *Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu (w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 roku)*, (w:) M. Kruk (red.), *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, Warszawa 1993, s. 123-124; S. Patyra, *Mechanizmy...*, *op. cit.*, s. 97 i 278.

43 F. Siemieński, *Kontrola Sejmu nad rozporządzeniami z mocą ustawy*, (w:) M. Kruk (red.), *„Mała konstytucja”...*, *op. cit.*, s. 139-140. Za niewystarczające uważał te środki także A. Gwiżdż, wyrażając obawę, że brak wymogu zatwierdzenia przez Sejm rozporządzeń z mocą ustawy będzie prowadził do niechętного uchwalania ustaw upoważniających do ich wydawania (zob. A. Gwiżdż, *Ustawodawstwo...*, *op. cit.*, s. 124).

nia ustaw upoważniających. Potencjalny rozporządzeniodawca mógł się obawiać, czy planowana regulacja pośrednio nie wkroczy w materię wyłączności ustawowej, a tym samym czy nie wzbudzi wątpliwości konstytucyjnych.

Do przytoczonej listy zarzutów przedstawicieli doktryny można dodać i kolejne. Z punktu widzenia racjonalizacji parlamentarizmu niewłaściwe było ustanowienie wymogu bezwzględnej większości głosów dla uchwalenia ustawy upoważniającej (art. 23 ust. 1 MK). To bowiem czyniło omawianą instytucję co do zasady nieprzydatną gabinetom mniejszościowym, utrudniając im prowadzenie polityki państwa. Za jeszcze poważniejsze przeciwskazanie dla stosowania art. 23 uważam jednak nadmiernie rozbudowaną rolę Prezydenta w procesie kontroli dekretów. Prawo wystąpienia z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego nie podlega zakwestionowaniu, a z racji wyjątkowego charakteru dekretów możliwość kontroli prewencyjnej była tu nawet wysoce pożądana. Na cóż jednak wysiłek rządu, polegający na wniesieniu do Sejmu projektu ustawy upoważniającej, na uzyskaniu bezwzględnej większości i na wydaniu rozporządzenia, skoro głowa państwa mogła je zawetować (art. 23 ust. 7 zd. 1)? Miało to zresztą następować łatwiej niż w przypadku ustaw, skoro odmowa podpisania nie wymagała umotywowania, a weta nie dało się „przełamać”. Na podstawie art. 23 ust. 7 zd. 2 Rada Ministrów mogła jedynie wystąpić do Sejmu z rozporządzeniem przekształconym w projekt ustawy⁴⁴. Bez sojuszu z Prezydentem rządowe dekryty były z góry skazane na porażkę.

W doktrynie dostrzeżono, że jednym z uzasadnień dla istnienia rozporządzeń z mocą ustawy bywa zamiar reagowania na stan „nagłej konieczności państwowej”, czemu rozwiązanie zawarte w art. 23 MK nie odpowiadało, bo ów stan mógł wymagać pełnomocnictw do wydania rozporządzenia, których w momencie uchwalania ustawy upoważniającej parlament nie był w stanie przewidzieć⁴⁵. W nawiązaniu do tej myśli wolno dodać, że sama konieczność uchwalenia uprzednio przez parlament ustawy upoważniającej mogła zniweczyć ten zamiar, gdyby postępowanie legislacyjne w tym zakresie się przedłużało. Dlatego, choć nie bez wahań, opowiadałbym się za tym, abyśmy w razie ewentualnego przywrócenia dekretów do polskiego systemu źródeł prawa przemyśleli sięgnięcie nie po ich postać znaną z MK (dekryty z upoważnienia ustawy), lecz po dekryty z upoważnienia konstytucji⁴⁶. Wówczas rząd nie musiałby uzyskać pełnomocnictwa od parlamentu dla uchwalania prawa o mocy ustawy i realizacja podstawowych celów dekretów zostałaby zagwarantowana w pełni, a nie byłaby uzależniona od dobrej woli ustawodawcy. Oczywiście wadę takiego rozwiązania stanowi poważne ograniczenie wynikającej z zasady

44 Niezbyt przekonuje pogląd, jakoby to ostatnie uprawnienie świadczyło o przewadze Rady Ministrów nad Prezydentem (tak F. Siemieński, *Kontrola...*, *op. cit.*, s. 140). Rząd nie miałby przecież żadnej gwarancji, że parlament taki projekt przekształci w ustawę.

45 Tak P. Samecki, *Rozporządzenie...*, *op. cit.*, s. 4.

46 Na temat tego rozróżnienia zob. K. Działocha, *Rozporządzenia...*, *op. cit.*, s. 56.

podziału władzy zasady wyłączności kompetencji ustawodawczej parlamentu⁴⁷. W literaturze dekrety (w każdej postaci) łączone bywają – również przez autorów nieodżegnujących się od tej instytucji lub nawet warunkowo opowiadających się za jej istnieniem – z obawami o ewolucję systemu rządów w kierunku autorytarnym⁴⁸; nazywa się ją też przejawem „skrajnej racjonalizacji mechanizmów rządzenia”⁴⁹. Pomimo to wydaje się, że wprowadzenie odpowiednich zabezpieczeń ustrojowych – niekoniecznie takich, jak zwykle postulowane w doktrynie – neutralizowałoby wspomniane zagrożenie. Najpierw trzeba jednak rozstrzygnąć dylemat preferencji wartości. Albo dokonujemy fetyszyzacji podziału władzy i pozycji ustrojowej parlamentu, albo wybieramy większą sprawność i efektywność systemu rządów, czyli opowiadamy się za dalszą racjonalizacją polskiego parlamentaryzmu. Określenie „fetyszyzacja” znajduje tutaj uzasadnienie, skoro realna rola parlamentu, przynajmniej w zakresie rozstrzygnięć kierunkowych, jest współcześnie silnie uwarunkowana kształtem systemu partyjnego. Czy Kazimierz Marcinkiewicz musiał złożyć dymisję rządu dlatego, że utracił zaufanie Sejmu, czy dlatego, że utracił zaufanie prezesa swojej partii politycznej? To tylko jeden z wielu przykładów.

Bez wątpienia decyzja o wyborze rozporządzeń z mocą ustawy z upoważnienia konstytucji powinna się wiązać z zapewnieniem odpowiedniej kontroli nad ich wydawaniem. Inaczej jednak niż powoływany wcześniej badaczom nie wydaje mi się celowe domaganie się bezpośredniej kontroli politycznej nad dekretami realizowanej przez parlament poprzez ich zatwierdzanie. Jak stwierdził Piotr Winczorek, „po to są dekrety, żeby Sejm się nie wypowiadał”⁵⁰. Przy istnieniu rządu większościowego owa kontrola polityczna mogłaby stanowić czystą formalność, zaś w przypadku gabinetu mniejszościowego zachodziłoby niebezpieczeństwo, że parlament odmawiałby zatwierdzenia wszelkich rozporządzeń z mocą ustawy, co pozbawiałoby ich wydawanie sensu. Ewentualnie warto by się zastanowić nad wymogiem zatwierdzania rządowych rozporządzeń z mocą ustawy przez parlament kolejnej kadencji, gdyż nawet w razie jego znacząco odmiennego od poprzednika składu politycznego upływ czasu mógłby skłaniać posłów do akceptacji już wydanych rozporządzeń.

W razie ponownego sięgnięcia po dekrety należałoby starannie przemyśleć katalog materii wyłączonych spod możliwości normowania za ich pomocą⁵¹ i okre-

47 Jakkolwiek S. Patyra dostrzega zalety rozporządzeń z upoważnienia konstytucji związane z efektywnością takiego środka prawnego, to jednak m.in. ze względu na niedostateczny demokratyzm tworzenia prawa w tej formule i większą popularność w innych państwach dekretów z upoważnienia ustaw ostatecznie preferuje restytucję właśnie tego drugiego rodzaju dekretów, zob. S. Patyra, *Mechanizmy...*, *op. cit.*, s. 282-283.

48 D. Górecki, *O przydatności...*, *op. cit.*, s. 116.

49 S. Patyra, *Mechanizmy...*, *op. cit.*, s. 274.

50 Cyt. za: A. Szmyt, *W sprawie rozporządzeń z mocą ustawy*, „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 2, s. 124.

51 Dotyczyć to powinno zarówno dekretów z upoważnienia konstytucji, jak i z upoważnienia ustawy, ale w tym pierwszym przypadku katalog powinien być szerszy, z racji wyeliminowania instytucji parlamentarnych pełnomocnictw dla rządu do wydawania tych dekretów. Trafny wydaje się pogląd, że za wzór mógłby tutaj posłużyć np. art. 123 ust. 1 Konstytucji RP (tak S. Patyra, *Mechanizmy...*, *op. cit.*, s. 283-284). Podobnie jak M.J. Nowakowski (*Ustawodawstwo...*, *op. cit.*, s. 62) nie wykluczyłbym też obrania za punkt wyjścia art. 23 ust. 4 MK [powoływany badacz omyłkowo wskazał na ust. 3, jednak niewątpliwie miał na myśli ust. 4 – dop. autora], tyle że zdecydowanego

ślenie maksymalnego okresu, np. 6-miesięcznego, w którym w toku danej kadencji parlamentu rząd miałby prawo z nich korzystać (tak, aby w praktyce nie stały się one zasadą, a ustawy – wyjątkiem⁵²). Rozważyć wypadałoby też środki kontroli prawnej, w tym ustanowienie prawa prewencyjnej kontroli dekretów przez Trybunał Konstytucyjny na wniosek grupy posłów lub senatorów, marszałków izb parlamentu lub Rzecznika Praw Obywatelskich, a być może nawet wprowadzenie obowiązku prewencyjnej kontroli ich konstytucyjności, choć w obu wariantach przy względnie krótkim terminie dla TK na rozpoznanie wniosku⁵³. Prawo uruchomienia kontroli prewencyjnej powinien także posiadać – tak jak na gruncie MK – Prezydent, ale pozbawić należałoby go weta do rządowych rozporządzeń z mocą ustawy, gdyż w przeciwnym wypadku w razie konfliktu politycznego pomiędzy nim a rządem dekrety w znacznej mierze utraciłyby walor skuteczności i znów pozostawałyby „martwą literą prawa”. Z uwagi też na powierzenie przez Konstytucję RP prowadzenia polityki państwa Radzie Ministrów, a nie Prezydentowi, to właśnie temu pierwszemu, a nie drugiemu organowi przysługiwać powinno prawo wydawania omawianych aktów normatywnych⁵⁴.

Mimo zastrzeżeń wydaje się, że wiele przemawia za przemyśleniem powrotu do koncepcji dekretów wydawanych przez Radę Ministrów. Mogłoby się to okazać przydatne w szczególności rządowi mniejszościowemu. W przeciwnym bowiem razie dochodzi, czy też może dojdzie, do dysfunkcjonalności działalności gabinetu, a w efekcie nie jest wypełniana – lub jest realizowana ułomnie – wyrażona we Wstępie do Konstytucji RP idea rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Rząd mniejszościowy staje się zakładnikiem niechętniej mu, a co najwyżej tolerującej go w obawie przed kryzysem rządowym i skróceniem kadencji Sejmu, negatywnej większości parlamentarnej, nieraz współtworzonej przez konglomerat sprzecznych programowo ugrupowań. Także jednak w przypadku gabinetu większościowego powrót do dekretów mógłby przynieść korzyści. Uniemożliwione zostałyby bowiem parlamentowi ingerencje merytoryczne w regulacje wymagające wiedzy i przygotowania specjalistycznego, które aktualnie niekiedy prowadzą – w drodze poprawek – do psucia prawa⁵⁵. Rząd może przygotować nawet najlepszy projekt ustawy, ale wskutek szkodliwych interwencji parlamentarzystów jego jakość ulega obniżeniu. Alternatywą byłoby dopuszczenie jedynie pełnej akceptacji lub odrzucenia projektu przez Sejm.

uściślenia wymagałaby kategoria praw i wolności jednostki, w które nie wolno ingerować dekretami, tak aby uniknąć wątpliwości wylaniających się na tle ówczesnego stanu prawnego.

52 Jak zdarzało się w PRL, co słusznie napiętnowano (zob. D. Górecki, O przydatności..., *op. cit.*, s. 118).

53 Brak terminu lub długi termin mogłyby pozbawić dekrety podstawowego atutu, czyli skuteczności.

54 Tak też M.J. Nowakowski, *Ustawodawstwo...*, *op. cit.*, s. 62; S. Patyra, *Mechanizmy...*, *op. cit.*, s. 279.

55 Por. np. M.J. Nowakowski, *Ustawodawstwo...*, *op. cit.*, s. 60.

Choć współcześnie, po reformach wprowadzonych w Unii Europejskiej Traktatem z Lizbony, dąży się do wzmacniania roli parlamentów narodowych⁵⁶, opowiadałbym się za kierunkiem odwrotnym, tj. za wzmacnianiem pozycji rządu. Stwarzałyby to korzystniejsze warunki dla sprawnej realizacji kluczowych zadań przez państwo. Zaś w sferze prawotwórstwa mogłoby to przynieść poprawę w zakresie terminowej i należytej implementacji dyrektyw unijnych. Służyłyby temu właśnie rozporządzenia Rady Ministrów z mocą ustawy. Aktualnie implementacja wiąże się z koniecznością uchwalania ustaw, co nie sprzyja dochowywaniu wymaganego przez traktaty unijne tempa pracy, a jednocześnie parlamentarzyści posiadają przestrzeń dla uchwalania do rządowych projektów poprawek, które niejednokrotnie prowadzą do wadliwej implementacji⁵⁷.

Alternatywą dla rządowych dekretów mogłoby okazać się przyjęcie konstrukcji podobnej do niemieckiego stanu (wyższej) konieczności ustawodawczej. Artykuł 81 Ustawy Zasadniczej RFN z dnia 23 maja 1949 r.⁵⁸ przewiduje – na wypadek, gdy Bundestag odmówi kanclerzowi wotum zaufania i pod warunkiem aprobaty ze strony Prezydenta RFN i Bundesratu – możliwość uzyskiwania mocy obowiązującej przez rządowe projekty ustaw, które Bundestag odrzucił, choć kanclerz powiązał je z wnioskiem o wotum zaufania lub rząd nadał im klauzulę pilności. Ów stan konieczności ustawodawczej wolno ogłaszać ponownie dla kolejnych projektów przez 6 miesięcy podczas danej kadencji kanclerskiej. Ustawy „uchwalone” w ten sposób nie mogą zmieniać postanowień UZ ani też zawieszać stosowania jej przepisów. Artykuł 81 UZ nie jest pozbawiony wad, ale zasadniczą jego zaletę stanowi zapewnienie instrumentarium działania rządowi mniejszościowemu. Jednak ewentualne sięgnięcie po niemiecki wzorzec w Polsce wymagałoby nie dosłownej, a zmodyfikowanej recepcji⁵⁹.

W ramach podsumowania wolno stwierdzić, że nie wymaga zmian realizowana przez obecną Konstytucję RP koncepcja rozporządzeń wykonawczych, zaś *de lege ferenda* należy postulować dopracowanie szczegółów normatywnych konstrukcji rozporządzeń z mocą ustawy wydawanych przez Prezydenta na podstawie art. 234 ust. 1. Zasadniczo wydaje się jednak, że kompetencje głowy państwa w dziedzinie prawotwórstwa ukształtowano – na tle jej ogólnej pozycji ustrojowej – prawidłowo. Natomiast głównym problemem pozostaje zbyt wąski zakres uprawnień Rady Ministrów do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego. Na rozważenie zasługuje

56 Szerzej zob. np. K. Wojtyczek, Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski, „Przegląd Sejmowy” 2010, nr 4, s. 35-36.

57 Tak też np. M.J. Nowakowski, Ustawodawstwo..., *op. cit.*, s. 60. Zauważono, że postulat wykorzystania rozporządzeń z mocą ustawy jako środka implementacji prawa UE budzi stosunkowo najmniej kontrowersji (zob. S. Pałyra, Mechanizmy..., *op. cit.*, s. 278 i cyt. tam literaturę).

58 BGBl. 1949, s. 1 z późn. zm. Dalej w skrócie: „UZ”.

59 Szerzej o art. 81 UZ i możliwościach jego recepcji zob. M. Pach, Stan konieczności ustawodawczej – niemiecka osobliwość czy potencjalne źródło inspiracji recepcyjnej?, „Przegląd Sejmowy” 2013, nr 6, s. 75 i n.

restytucja wydawanych przez rząd rozporządzeń z mocą ustawy⁶⁰ lub ustanowienie alternatywy dla nich. Zarazem racjonalizacja parlamentaryzmu we wskazanym kierunku wydaje się ideą słuszną, ale nietłatwą w realizacji. Niezbędne byłoby staranne przemyślenie kształtu konkretnych propozycji. Nie ma przecież sensu uchwalenie zmian w Konstytucji, które ze względu na swój dysfunkcyjny charakter okazałyby się mało przydatne w praktyce ustrojowej, tak jak nieprzydatny okazał się art. 23 MK.

BIBLIOGRAFIA

- Balicki Ryszard. 2010. Relacje między organami władzy wykonawczej – na drodze do systemu kancelarskiego? W *Konieczne i pożądane zmiany w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 roku*, 329-353. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Banaszak Bogusław. 2006. „Egzekutywa w Polsce – stan obecny i uwagi de lege fundamentalis ferenda”. *Przegląd Sejmowy* (3): 9-27.
- Borkowski Tomasz. 1997. „System rządów w nowej Konstytucji?”. *Państwo i Prawo* (11-12): 71-85.
- Brodziński Witold. 1997. System parlamentarno-gabinetowy – wykorzystanie modelu rządów parlamentarno-gabinetowych w konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W *Konstytucyjne systemy rządów. Możliwości adaptacji do warunków polskich*, 35-55. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Działocha Kazimierz. 1993. „Rozporządzenia z mocą ustawy w świetle ustawy konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r.”. *Przegląd Sejmowy* (1): 49-67.
- Działocha Kazimierz. 2001. Uwagi do art. 92. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. II, 1-35. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Garlicki Leszek. 2009. *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*. Warszawa: LIBER.
- Garlicki Leszek. 1995. Uwagi do art. 23. W *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, t. I, 1-22. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Górecki Dariusz. 1993. O przydatności instytucji dekretu z mocą ustawy w polskim prawie konstytucyjnym. W *Zagadnienia współczesnego prawa konstytucyjnego*, 116-120. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Gwiżdż Andrzej. 1993. Ustawodawstwo i kompetencje prawotwórcze rządu (w świetle ustawy konstytucyjnej z 17 października 1992 roku). W „Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce, 107-135. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kraczkowski Romuald. 1994. *Dekretowanie ustaw w Polsce w latach 1918-1926*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kraczkowski Romuald. 2007. *Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z mocą ustawy w latach 1926-1935*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

60 Opowiedzieli się za tym również powołani powyżej M. J. Nowakowski i S. Patyra, ale w szczególności ich stanowisko odbiega od prezentowanego w tym miejscu.

- Kruk Maria. 2006. Idea stabilności i efektywności rządów w Konstytucji RP z 1997 r. W *Prawo w XXI wieku. Księga pamiątkowa 50-lecia Instytutu Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk*, 407-426. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Kruk Maria. 1998. System rządów w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku. W *Ustrój polityczny Rzeczypospolitej Polskiej w nowej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 roku*, 17-52. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Łabno Anna. 2005. „Parlamentaryzm zracjonalizowany. Przyczynek do dyskusji”. *Przegląd Prawa i Administracji (LXV)*: 7-21.
- Nowakowski Maciej J. 2005. „Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym”. *Przegląd Sejmowy (3)*: 47-64.
- Pach Maciej. 2013. „Stan konieczności ustawodawczej – niemiecka osobliwość czy potencjalne źródło inspiracji recepcyjnej?”. *Przegląd Sejmowy (6)*: 75-92.
- Patyra Sławomir. 2012. *Mechanizmy racjonalizacji procesu ustawodawczego w Polsce w zakresie rządowych projektów ustaw*. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Prokop Krzysztof. 2002. „O dopuszczalności oraz zakresie przedmiotowym rozporządzeń z mocą ustawy w czasie stanu wojennego”. *Przegląd Sejmowy (3)*: 47-59.
- Sarnecki Paweł. 1993. „Rozporządzenie z mocą ustawy w ustawie konstytucyjnej z 17 X 1992”. *Państwo i Prawo (3)*: 3-10.
- Sarnecki Paweł. 2007. Uwagi do art. 10. W *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. V, 1-23. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Siemieński Feliks. 1993. Kontrola Sejmu nad rozporządzeniami z mocą ustawy. W *„Mała konstytucja” w procesie przemian ustrojowych w Polsce*, 136-142. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Skrzydło Wiesław. 2003. Ustawodawstwo delegowane w polskim prawie konstytucyjnym. W *Sześć lat Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Doświadczenia i inspiracje*, 270-278. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Suchocka Hanna. 1998. Zasada podziału i zrównoważenia władz. W *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, 146-164. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Szmyt Andrzej. 1993. „W sprawie rozporządzeń z mocą ustawy”. *Przegląd Sejmowy (2)*: 123-128.
- Szymanek Jarosław. 2007. „Racjonalizacja parlamentarnego systemu rządów”. *Przegląd Sejmowy (1)*: 35-64.
- Wojtyczek Krzysztof. 2010. „Wpływ Traktatu z Lizbony na ustrój Polski”. *Przegląd Sejmowy (4)*: 23-40.
- Wojtyczek Krzysztof, Bogumił Naleziński. 1995. „Rozporządzenie z mocą ustawy w polskim systemie kontroli konstytucyjności prawa”. *Przegląd Sejmowy (3)*: 35-47.
- Wronkowska Sławomira. 2005. Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle Konstytucji i praktyki. W *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, 71-94. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Żabicka-Kłopotek Monika. 2006. „Wytyczne” jako element upoważnienia do wydania rozporządzenia (na tle artykułu 92 Konstytucji RP). *Przegląd Sejmowy (3)*: 29-45.

THE COMPETENCES OF EXECUTIVE POWER TO ENACT LEGAL ACTS IN THE SCOPE OF UNIVERSALLY BINDING LAW IN THE 1997 CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF POLAND – THE PRESENT SITUATION AND DE LEGE FERENDA POSTULATES

Abstract: The article discusses the issue of the scope of the competences of executive power to enact universally binding legal acts in the light of the Polish 1997 Constitution. According to the author, the powers of the president in this field generally are delimited properly. However it seems to be necessary to clarify some details of the institution of extraordinary regulations having the force of statute, enacted during a state of martial law. On the other hand, the constitutional position of the Council of Ministers in the discussed area should be strengthened, as it is the government who conducts external as well as internal policy of Poland. In order to enable each Council of Ministers (including minority cabinets) the effective fulfilment of this function, the restitution of the governmental regulations having the force of statute, present in the 1992 so-called Small Constitution, should be considered. At the same time some significant modifications have to be provided to this legal construct. Otherwise it would remain only a letter of the constitution, as it happened on the ground of the Small Constitution.

Keywords: competences to enact legal acts, sources of law, executive power, regulations having the force of statute, regulations, rationalisation of parliamentary system

Słowa kluczowe: kompetencje prawotwórcze, źródła prawa, władza wykonawcza, rozporządzenia z mocą ustawy, rozporządzenia, racjonalizacja systemu parlamentarnego

PREZYDENCKI LOBBING. REGULACJA PRAWNA DZIAŁALNOŚCI LOBBINGOWEJ W ODNIESIENIU DO PREZYDENTA RP. TEORIA I PRAKTYKA

1. Polska ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa z 7 lipca 2005 r.¹ (zwana dalej udl lub ustawą lobbingową) obchodziła w 2015 roku swoje dziesięciolecie. W momencie uchwalenia była trzecią w Europie (jeżeli zaliczymy do niej Gruzję), po gruzińskiej z 1998 r. i litewskiej z 2000 r. regulacją lobbingową. Ogólnokrajowe, ustawowe regulacje lobbingowe obowiązywały wówczas również na Filipinach (1957 r.), w Kanadzie (1988 r.) i USA (1995 r.). W obu państwach Ameryki Północnej uchwalono także osobne regulacje na poziomie stanowym (prowincjonalnym) i lokalnym.

Chociaż w ciągu minionej dekady proces regulacji lobbingu był na świecie kontynuowany, to przypadki uwieńczenia sukcesem wysiłków projektodawców nie są częste. W 2011 r. w efekcie uznania jej za nieskuteczną doszło do uchylenia węgierskiej ustawy lobbingowej z 2006 r. Do nielicznych państw, w których udało się uchwalić ustawy lobbingowe dołączył w 2007 r. Tajwan, w 2008 r. Macedonia, w 2010 r. Słowenia, w 2011 r. Czarnogóra, w 2012 r. Austria (która była pierwszym krajem Europy zachodniej, w której udało się dokonać tego dzieła), a w 2015 r. Irlandia. Irlandzka regulacja weszła w życie 1 września 2015 r.

Zakres przedmiotowy regulacji lobbingu w większości wymienionych państw jest szeroki i wykracza poza działania adresowane do parlamentu. Adresatem działalności lobbingowej może być także rząd, organy samorządu terytorialnego, a nawet sądy. W ten sposób doszło do wyodrębnienia szczególnych odmian lobbingu – ustawodawczego, wykonawczego, samorządowego czy sądowego. Wśród organów podlegających wpływom lobbystów znajdują się także prezydenci, jednak tylko część ustaw lobbingowych na świecie obejmuje swoim zakresem również lobbing adresowany do prezydenta. Większość z tych regulacji obejmuje kontrolą wyłącznie lobbing dotyczący prawodawczej działalności prezydentów. Rzadko mają

1 Ogłoszona w Dzienniku Ustaw Nr 169, poz. 1414, weszła w życie po 6 miesiącach od ogłoszenia, to znaczy 7 marca 2006 r. Od tej pory była trzykrotnie nowelizowana, w roku 2009 i 2011. Zmiany nie dotyczyły kluczowych elementów regulacji.

one szerszy zakres przedmiotowy obejmujący również inne obszary aktywności tego organu (np. kreacyjne)².

Analiza praktyki stosowania polskiej ustawy lobbingowej może prowadzić do konstatacji, że jej zakres obejmuje wyłącznie Sejm, Senat i Radę Ministrów. Tymczasem – co jest główną tezą niniejszego artykułu – zgodnie z treścią ustawy także Prezydent RP, jako naczelny organ władzy publicznej, podlega jej reżimowi (podobnie jak i inne „organy władzy publicznej”, np. organy stanowiące samorządu terytorialnego). Z prowadzeniem „zawodowej działalności lobbingowej” wiązą się konkretne uprawnienia i obowiązki. Te pierwsze obejmują lobbystów, te drugie – również adresata lobbingu. Podmiot, którego działania zmierzają do wywarcia wpływu na proces stanowienia prawa na etapie prezydenckim, czy z udziałem prezydenta, prowadzący swoją działalność w interesie osoby trzeciej, na podstawie odpłatnej umowy cywilnej, powinien przynajmniej uzyskać wpis do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji. Na Szefa i pracowników Kancelarii Prezydenta ustawa nakłada konkretne obowiązki, przede wszystkim sprawozdawcze, ale także związane z koniecznością uregulowania szczegółowych zasad wykonywania działalności lobbingowej adresowanej do Prezydenta. Blisko 10-letnia praktyka stosowania ustawy w ogóle nie uwzględnia tego faktu. Należy stwierdzić dobitnie że ustawa lobbingowa jest w opisaney części – martwa.

W niniejszym artykule zamierzam udowodnić zaprezentowaną wyżej tezę o objęciu Prezydenta reżimem ustawy, a także zaprezentować na wybranych przykładach zjawisko lobbingu prezydenckiego – czyli działalności lobbingowej adresowanej do Prezydenta RP, aby wzmocnić postulat niezwłocznego wdrożenia działań zmierzających do realizacji postanowień ustawy pomijanych w praktyce działania administracji prezydenckiej przez minioną dekadę.

2. Zgodnie z art. 2 ust. 1 ustawy lobbingowej „działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa”. Ust. 2 i 3 art. 1 precyzują, że zawodową działalnością lobbingową jest zarobkowa działalność lobbingowa prowadzona na rzecz osób trzecich w celu uwzględnienia w procesie stanowienia prawa interesów tych osób, wykonywana przez przedsiębiorcę albo przez osobę fizyczną nie będącą przedsiębiorcą na podstawie umowy cywilnoprawnej. W literaturze naukowej panuje zgodność co do zasadności zaliczenia Prezy-

2 Najszerzy zakres przedmiotowy regulacji, obejmujący również lobbing adresowany do prezydentów (gubernatorów) i dotyczący na ogół różnych obszarów ich aktywności mają regulacje amerykańskie – federalna i część stanowych. Europejskie ustawy lobbingowe od początku w większości obejmowały lobbing ustawodawczy i wykonawczy, w tym adresowany do prezydenta (ale np. litewska – tylko ten pierwszy). Europejskie regulacje lobbingowe uchwalone po 2005 r., kiedy w krótkim czasie przyjęto kilka ustaw tego typu, zawierały już w większości przepisy dotyczące lobbingu adresowanego do prezydentów. Co ciekawe, nie posiada ich najnowsza w Europie ustawa lobbingowa przyjęta w Irlandii, która weszła w życie we wrześniu 2015 r. Kontrolni poddano w niej tylko część lobbingu „wykonawczego” zorientowaną na ministrów.

denta do grona „organów władzy publicznej”³. Należy więc uznać, że w rozumieniu ustawy Prezydent, jako organ władzy publicznej może być adresatem działalności lobbyingowej, w tym jej szczególnej, zawodowej odmiany, z której prowadzeniem ustawodawca łączy określone uprawnienia i obowiązki po stronie adresata i obsługujących go podmiotów, a także podmiotu wykonującego zawodową działalność lobbyingową (zawodowego lobbysty).

Status prawny lobbysty zawodowego wykonującego swoją działalność wyłącznie w odniesieniu do prezydenta nie różni się niczym od pozostałych lobbystów zawodowych, których działania są nakierowane na wywarcie wpływu na Sejm, Senat, czy Radę Ministrów. Oznacza to, że lobbysta ma obowiązek uzyskać wpis do rejestru podmiotów prowadzących zawodową działalność lobbyingową prowadzonego przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 11 udl). Wpis należy uzyskać przed rozpoczęciem działalności (art. 12 udl), a Prezydentowi lub pracownikowi jego administracji, przed którym się występuje należy doręczyć zaświadczenie lub oświadczenie o uzyskaniu wpisu do rejestru, a także oświadczenie wskazujące podmioty, na rzecz których wykonuje tę działalność. Oba oświadczenia są składane pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań (art. 15 ust. 1 i art. 7 ust. 5a udl). W zamian lobbysta uzyskuje m.in. prawo dostępu do Kancelarii Prezydenta i możliwość wykonywania swojej, zawodowej, działalności lobbyingowej na terenie Kancelarii (art. 14 udl).

Na Kancelarii Prezydenta RP, czyli w rozumieniu ustawy lobbyingowej: „urzędzie obsługującym organ władzy publicznej” spoczywa kilka istotnych obowiązków, poza wymienionymi wyżej, polegającymi na umożliwieniu lobbyście zawodowemu wykonywania jego działalności w siedzibie urzędu (art. 14 ust. 2). Zostały one uregulowane w rozdziale 4 ustawy pt. „Kontrola zawodowej działalności lobbyingowej”. W tej części, w odniesieniu do lobbyngu adresowanego do Prezydenta RP ustawa lobbyingowa jest martwa.

Artykuł 16 ustawy lobbyingowej nakłada na organy władzy publicznej obowiązek niezwłocznego udostępniania w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o działaniach podejmowanych wobec nich przez podmioty wykonujące zawodową działalność lobbyingową, wraz ze wskazaniem oczekiwanego przez te podmioty sposobu rozstrzygnięcia. Art. 18 nakłada na kierowników urzędów dodatkowo obowiązek sporządzania corocznie (do końca lutego), i publikowania w BIP zbiorczego zestawienia działań lobbyingowych podejmowanych wobec obsługiwanego przez nich (przez kierowany przez nich urząd) organów władzy publicznej. Ustawa precyzuje w art. 18 ust. 2 jakie szczegółowe informacje musi zawierać coroczna, zbiorcza informacja (określenie spraw, w których zawodowa działalność lobbyingowa była

3 Zob. P. Kuczma (red.), *Ustawa o działalności lobbyingowej w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, Toruń 2013, s. 33; S. Spurek, *Komentarz do art. 1, 2, 18, (w:) Działalność lobbyingowa w procesie stanowienia prawa. Komentarz*, LEX 2015, M. M. Wiszowaty, *Działalność lobbyingowa w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem*, Warszawa 2010, s. 99-103.

podejmowana, wskazanie podmiotów, które tę działalność wykonywały, jej formy, z dookreśleniem czy miały na celu wspieranie czy przeciwdziałanie określonym projektom, wreszcie – określenie wpływu, jaki zawodowy lobbysta wywarł w danej sprawie).

Kierownicy urzędów obsługujących organy władzy publicznej, każdy w zakresie swojego działania, mają ponadto ustawowy obowiązek szczegółowego określenia sposobu postępowania pracowników podległego urzędu z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingsową oraz z podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingsowej, w tym sposób dokumentowania podejmowanych kontaktów (art. 16 ust. 2 udl)⁴. Efektem stwierdzenia, że czynności wchodzące w zakres zawodowej działalności lobbingsowej są wykonywane przez podmiot niewpisany do rejestru zawodowych lobbystów jest zgodnie z art. 17 ustawy lobbingsowej obowiązek pisemnego zawiadomienia ministra właściwego do spraw administracji w celu nałożenia przez niego kary pieniężnej, o której wspomina art. 19 ustawy w określonej tam wysokości zależnej od stopnia wpływu na określone rozstrzygnięcie organu władzy publicznej. Poza licznymi powodami natury poznawczej⁵, czy związanymi z realizacją zasady transparentności procesu decyzyjnego, bieżąca rejestracja działań wchodzących w zakres zawodowej działalności lobbingsowej jest więc istotna również z powodu znaczenia zbieranych w ten sposób danych dla ewentualnego wymiaru kary.

Na zakończenie tej części rozważań warto wspomnieć o jeszcze jednym mankamencie ustawy, który warto byłoby skorygować. Ustęp 3 art. 14 ustanawia obowiązek uregulowania zasad wykonywania zawodowej działalności lobbingsowej na terenie Sejmu i Senatu w regulaminach każdej izb (poszerzając tym samym materię regulaminów). Tymczasem, w odniesieniu do innych adresatów lobbingu ustawa w ust. 2 tego samego artykułu nakazuje jedynie kierownikom obsługujących je urzędów zapewnić „podmiotom wykonującym zawodową działalność lobbingsową wpisanym do rejestru dostęp do kierowanego przez siebie urzędu w celu umożliwienia właściwego reprezentowania interesów podmiotów, na rzecz których jest wykonywana ta działalność”, co w połączeniu z przywołaną wyżej dyspozycją normy art. 16 ust. 2 ustawy lobbingsowej stawia urzędników obsługujących organ władzy publicznej będący adresatem lobbingu w gorszej pozycji. Inaczej niż w przypadku Sejmu

4 Na tej podstawie stosowne akty wykonawcze wydały liczne organy należące do szeroko rozumianej administracji rządowej. Tytułem przykładu można wymienić: poszczególne ministerstwa, urzędy wojewódzkie, Wyższy Urząd Górniczy i inne urzędy górnicze, Główny Urząd Miar, Główny Urząd Statystyczny, czy Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

5 Zawarty w opisywanych zarządzeniach katalog przykładowych przejawów „kontaktów lobbystycznych” nie obejmuje wszystkich jego form. Pomimo zastosowania klauzuli „w szczególności” *de facto* dochodzi do ograniczenia analizy (i sprawozdawczości) zachowań petentów do wskazanych w większości zarządzeń 4 przejawów. Jednym z głównych powodów jest zastosowanie w ustawie wyrazu „kontakt”. Sprowadza to analizę lobbingu wyłącznie do przejawów lobbingu bezpośredniego i czynnego, podczas gdy znane są liczne przejawy lobbingu pośredniego, nie polegającego na nawiązywaniu kontaktu. Ustawowy obowiązek regularnych sprawozdań lobbingsowych składanych również przez lobbystów mógłby wpłynąć na zmiany w prawie i poszerzenie zakresu czynności lobbingsowych poddanych kontroli.

i Senatu, które uzyskały uprawnienie do szczegółowego określenia zasad wykonywania działalności lobbyingowej na swoim terenie, działania urzędników obsługujących inne organy władzy mają się ograniczać do reagowania na określone działania lobbyingowe w celu ich rejestracji, przy jednoczesnym założeniu, że celem urzędników jest ułatwienie lobbyistom ich działalności. Warto byłoby poszerzyć dyspozycję zawartą w ustępie 3 i w ten sposób doprowadzić do szczegółowego uregulowania zasad wykonywania zawodowej działalności lobbyingowej w siedzibie urzędów obsługujących pozostałe organy władzy publicznej, w tym w Kancelarii Prezydenta RP.

Szczególnym uprawnieniem przysługującym Kancelarii Prezydenta na mocy ustawy lobbyingowej jest prawo organizowania wysłuchań publicznych dotyczących projektów rozporządzeń. Do takiego wniosku prowadzi wykładnia art. 9 ust. 1 ustawy lobbyingowej, który wymienia rozporządzenia, bez zastrzegania, że mają to być wyłącznie akty pochodzące od Rady Ministrów⁶. Wysłuchanie publiczne nie jest typowo lobbyingową instytucją. Mogą w nim wziąć udział nie tylko lobbyści, ale także każda osoba zainteresowana pracami nad danym aktem prawnym, która (w przypadku rozporządzenia) najpóźniej 3 dni przed terminem wysłuchania podanym w Biuletynie Informacji Publicznej zgłosi swoje zainteresowanie. Ustęp 6 art. 9 zawiera delegację ustawową do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia regulującego m.in. tryb przeprowadzenia wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń i sposób dokumentowania jego przebiegu⁷. Przepis ten może wzbudzać wątpliwości interpretacyjne odnośnie do zakresu przedmiotowego takiego rozporządzenia. Na pytanie czy obejmuje on także ewentualne wysłuchania dotyczące projektów rozporządzeń Prezydenta lub Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji należy udzielić pozytywnej odpowiedzi, z jednym oczywistym zastrzeżeniem. Przedmiotowe rozporządzenie należy stosować z pominięciem tych jego postanowień, które odnoszą się wyłącznie do Rady Ministrów (np. organizacja wysłuchania łącznie z konferencją uzgodnieniową). Z całą pewnością nie można z treści art. 9 ust. 6 wyprowadzić uprawnienia dla Prezydenta lub KRRiTV do wydania stosownych, analogicznych rozporządzeń, w których uregulowano by zasady przeprowadzania wysłuchań dotyczących rozporządzeń wydawanych przez te podmioty. Byłoby to niezgodne z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 konstytucji, a także z art. 92 ust. 1 określającym wymogi formalne dotyczące wydawania rozporządzeń. Aby umożliwić wydanie takich rozporządzeń konieczne byłoby uzupełnienie treści art. 9 ust. 6 udl poprzez poszerzenie podmiotowej części upoważnienia ustawowego

6 Do podobnego wniosku dochodzą: P. Kuczma (red.), (Ustawa o działalności lobbyingowej..., *op. cit.*, s. 131) i S. Spurek (Komentarz do art. 9, (w:) Działalność lobbyingowa..., *op. cit.*). Przeciwnego zdania jest I. Wróblewska (Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania, „Przegląd Sejmowy”, 2012, nr 3 (110), s. 98), która łączy możliwość przeprowadzenia wysłuchania z obowiązkiem publikacji projektów rozporządzeń w Biuletynie Informacji Publicznej. Brak obowiązku nie oznacza jednak zakazu, a ustawa lobbyingowa wymaga jedynie poinformowania w BIP o terminie wysłuchania z co najmniej tygodniowym wyprzedzeniem (art. 9 ust. 2).

7 Rozporządzenie Rady Ministrów z 7 lutego 2006 r. w sprawie wysłuchania publicznego dotyczącego projektów rozporządzeń (Dz.U. z dnia 24 lutego 2006 r.).

do wydania rozporządzeń na temat trybu przeprowadzenia wysłuchania o Prezydenta RP i KRRiTV. Zabieg ten nie wydaje się jednak wskazany. Wystarczy dokonanie odpowiedniego uzupełnienia przepisu art. 9 ustawy lobbingowej w celu jego doprecyzowania. Skłaniają ku temu zarówno fakt, że takie wysłuchania (organizowane przez Prezydenta) dotąd w ogóle się nie odbyły, jak i głosy przedstawicieli doktryny negujące prawo do ich organizowania przez podmioty inne niż Sejm i Rada Ministrów.

Analiza przepisów ustawy o wykonywaniu działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa prowadzi do jednoznacznego wniosku, że regulacja obejmuje swoim zakresem także działania adresowane do Prezydenta RP. W konsekwencji obowiązki, które ustawa nakłada na pracowników, a szczególnie kierownika „urzędu obsługującego organ władzy publicznej” dotyczą także pracowników i szefa Kancelarii Prezydenta. Tymczasem, jak wspomniano, ustawa lobbingowa w części odnoszącej się do Prezydenta RP jest martwa. Praktyka stosowania ustawy nie odnotowała ani jednego przypadku jej zastosowania do działalności lobbingowej adresowanej do Prezydenta. Do tej pory nie wydano aktu regulującego wspomniane zasady postępowania pracowników kancelarii Prezydenta z lobbystami zawodowymi. W BIP nie opublikowano ani jednej rocznej informacji na temat zawodowej działalności lobbingowej adresowanej do Prezydenta. Co istotne, obowiązek realizacji takich obowiązków, jak ustanowienie szczegółowego sposobu postępowania pracowników urzędu z lobbystami zawodowymi, czy publikacja w BIP corocznego sprawozdania na temat działalności lobbingowej adresowanej do Prezydenta nie zależą od faktu odnotowania jakiegokolwiek aktywności lobbystów. Zarówno analiza sformułowań zawartych w ustawie lobbingowej, jak i praktyki jej stosowania przez kierowników urzędów obsługujących organy władzy publicznej pozwala na stwierdzenie, że obowiązek ustawowy polegający na sporządzeniu corocznej informacji należy spełnić również wtedy, kiedy nie doszło do ani jednego kontaktu (działania) lobbingowego. Informacja ogranicza się wówczas do stosownej, skrótowej wzmianki o nieodnotowaniu (braku) przykładów zawodowej działalności lobbingowej w danym roku, ale musi zostać sporządzona i opublikowana w BIP⁸.

Brak corocznych informacji na temat przejawów zawodowej działalności lobbingowej adresowanej do Prezydenta RP sprawia, że nie możemy autorytatywnie odpowiedzieć na pytanie, czy Prezydent RP jest obiektem realnego zainteresowania ze strony lobbystów. Możemy jednak udzielić odpowiedzi hipotetycznej, kierując się z jednej strony wynikami analizy dogmatyczno-prawnej, z drugiej – metodą analizy funkcjonalnej, dotyczącej dotychczasowej aktywności Prezydenta w dziedzinie prawodawstwa. Proces tworzenia prawa to jedyny obszar politycznego procesu de-

8 Zob. np. informacje o działaniach lobbingowych w Ministerstwie Obrony Narodowej za lata: 2006, 2010, 2011, 2012, 2013 i 2014, które stwierdzają, że wobec Ministerstwa nie były podejmowane żadne działania lobbingowe (Działania lobbingowe w MON, <http://bip.mon.gov.pl/dzialalnosc-urzedu/artukul/dzialalnosc-lobbingowa/dziaania-lobbingowe-w-mon-10246/> (data dostępu: 19.06.2015 r.).

cyjnego, który został objęty regulacją lobbingową w Polsce. Wyłączono spod jej reżimu inne obszary aktywności prezydenckiej – na czele z polityką nominacyjną (Prezydent RP posiada szerokie uprawnienia kreacyjne), czy realizacją uprawnień tradycyjnych głowy państwa – nadawania orderów, czy udzielania łaski, które poza Polską także są uważane za przedmiot działalności lobbingowej.

Posiadane przez Prezydenta RP szerokie uprawnienia w ramach procesu tworzenia prawa pozwalają na zaliczenie go do pierwszorzędnych adresatów zawodowej działalności lobbingowej. Dotyczy to przede wszystkim, chociaż nie tylko, procesu ustawodawczego, w którym Prezydent posiada prawo inicjatywy ustawodawczej (ograniczone pod względem materii tylko o kwestie należące do wyłącznej inicjatywy Rady Ministrów⁹), prawo zgłaszania poprawek w trakcie postępowania ustawodawczego, prawo weta (skierowania ustawy do ponownego rozpatrzenia przez Sejm), a także prawo zainicjowania postępowania przez Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie zgodności ustawy z konstytucją – nie tylko po jej wejściu w życie, ale także prewencyjnie. To ostatnie uprawnienie, jak wiadomo, przysługuje tylko Prezydentowi¹⁰. Istotne uprawnienia Prezydent posiada także w stosunku do umów międzynarodowych. Należy do nich przede wszystkim wyłączne prawo ratyfikacji umowy międzynarodowej (jeżeli wymaga ona ratyfikacji). Prezydent posiada także prawo do odmowy ratyfikacji, nawet jeżeli Sejm i Senat wyraziły zgodę na związanie się przez Rzeczpospolitą daną umową międzynarodową. Podobnie jak w przypadku ustaw, Prezydent ma także możliwość odesłania umowy do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania jej konstytucyjności. Uprawnienia Prezydenta w stosunku do konstytucji obejmują przede wszystkim możliwość zainicjowania postępowania ustawodawczego w sprawie jej zmiany w drodze wniesienia na mocy art. 235 ust. 1 projektu ustawy o zmianie konstytucji. W zgodnej opinii doktryny prawa konstytucyjnego Prezydentowi nie przysługuje prawo weta w stosunku do ustawy o zmianie konstytucji (choć ta kwestia budzi wątpliwości)¹¹. Dążenie do zawetowania przez Prezydenta ustawy o zmianie konstytucji z jednoczesną prezentacją argumentów na poparcie jego stanowiska i przeciwko odrzuceniu jego weta stanowiłyby typowe

9 Zgodnie z art. 221 Konstytucji RP Radzie Ministrów przysługuje wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej w zakresie ustawy budżetowej, ustawy o provizorium budżetowym, zmiany ustawy budżetowej, ustawy o zaciąganiu długu publicznego oraz ustawy o udzielaniu gwarancji finansowych przez państwo.

10 Dla ścisłości dodajmy, że na mocy art. 131 Konstytucji RP także zastępującym Prezydenta RP: Marszałkowi Sejmu lub Marszałkowi Senatowi.

11 Zob. P. Winczorek, Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Warszawa 2008, s. 447; B. Banaszak, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009, s. 1002; W. Skrzydło, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Kraków 2000, s. 321. Moim zdaniem kwestia ta jest dyskusyjna. Z jednej strony ustrojodawca nie pozbawił Prezydenta tego uprawnienia (tak jak uczynił to *expressis verbis* w przypadku ustawy budżetowej w art. 224 ust. 1 konstytucji), a więc można by uznać, że Prezydent posiada prawo weta wobec ustawy o zmianie konstytucji, jako odmiany ustawy, na podstawie art. 122 ust. 5. Z drugiej strony – ewentualna decyzja w sprawie weta byłaby podejmowana wyłącznie przez Sejm większością 3/5 głosów, a więc niższą niż wymagana dla przegłosowania ustawy konstytucyjnej w Sejmie (art. 235 ust. 4 wskazuje większość 2/3 głosów). Nie jest to jednak fakt przesądzający, skoro Sejm musiałby ponownie przegłosować ustawę o zmianie konstytucji i to większością kwalifikowaną. Wynik takiego głosowania nie byłby przesądzony pomimo łatwiejszego (nadal utrudnionego) trybu, szczególnie w świetle argumentów zaprezentowanych przez Prezydenta.

przejawy działalności lobbingsowej w imieniu klienta, któremu zależałoby na zablokowaniu zmian w ustawie zasadniczej. Zawieszające weto prezydenckie w stosunku do zmian konstytucji można by wręcz uznać za przejaw realizacji funkcji Prezydenta określonych w art. 126 konstytucji.

Prezydenckie prawo do wydawania rozporządzeń wykonawczych ma z pewnością mniejsze znaczenie dla zawodowych lobbystów, ale także na tym obszarze można oczekiwać ich aktywności, jeżeli rozporządzenie miałoby wpływ na sytuację prawną zleceniodawcy lobbingu. Jeszcze mniejsze znaczenie dla bieżącej działalności lobbingsowej mają prezydenckie rozporządzenia z mocą ustawą. Z jednej strony, za sprawą materii regulacyjnej mogłyby mieć istotny wpływ na sytuację prawną, czy interes licznych podmiotów i grup interesu. Z drugiej strony – ze względu na fakt, że mogą być wydawane tylko w czasie stanu wojennego, po spełnieniu dodatkowych wymogów określonych w art. 234 Konstytucji, nie mają żadnego realnego znaczenia w bieżącej działalności lobbingsowej. Wśród uprawnień Prezydenta, które mogą stanowić obiekt zainteresowania lobbystów wymienić należy jeszcze uprawnienia dotyczące referendum ogólnokrajowych. W przypadku referendum dotyczącego zatwierdzenia zmian w konstytucji uchwalonych przez Sejm i Senat i dotyczących rozdziału I, II i XII, inicjatywa Prezydenta doprowadzi do zarządzenia głosowania powszechnego przez Marszałka Sejmu. W sprawach o istotnym znaczeniu dla Państwa Prezydent może nie tylko zainicjować, ale także zarządzić referendum, pod warunkiem uzyskania zgody Senatu RP. Skutkiem wiążącego i rozstrzygającego rezultatu drugiego z wymienionych referendum może być zainicjowanie zmian lub uzupełnień obowiązującego prawa, również przez samego Prezydenta, w celu realizacji woli Narodu. Referendum może być środkiem służącym pośrednio realizacji interesów określonych grup społecznych (grup interesu). Instytucja referendum konstytucyjnego może być wykorzystywana dla zablokowania niepożądanych przez zleceniodawcę lobbingu zmian w Konstytucji. Nie jest to środek, którym łatwo się posłużyć, ale nakłanianie Prezydenta do przeprowadzenia referendum lub przeciwdziałanie takiej decyzji także należałoby zaliczyć do przejawów działalności lobbingsowej oraz wykazać w informacji bieżącej i rocznej na temat tej działalności.

Na marginesie należy wspomnieć, że wymienione, potencjalne przykłady działalności lobbingsowej adresowanej do Prezydenta będą uznane za spełniające przesłanki działalności zawodowej i jako takie będą podlegały ujawnieniu, wyłącznie jeżeli będzie to działalność zarobkowa, prowadzona na rzecz osób trzecich, na podstawie umowy cywilnoprawnej. Sprawia to, że większość działań posiadających wszystkie typowe cechy działalności lobbingsowej (zmiernie, za wynagrodzeniem i legalnie, do wywarcia wpływu na działania organów władzy publicznej w procesie stanowienia prawa) nie podlega postanowieniom polskiej ustawy lobbingsowej ponieważ nie spełnia jednej z przesłanek dotyczących formy prowadzonej działalności. Aktywność etatowego pracownika lub osoby wykonującej swoje działania nieodpłatnie – pomimo ewidentnie lobbystycznego charakteru – nie będzie uznana za zawo-

dową działalność lobbingową w rozumieniu polskiej ustawy i jako taka nie podlega ujawnieniu w informacjach bieżących i rocznych sporządzanych przez kierownika urzędu obsługującego organ władzy oraz jego pracowników. To jedna z najpoważniejszych, chociaż nie jedyna wada polskiej ustawy lobbingowej, przesądzająca o jej fasadowym charakterze ze względu na łatwość ominięcia jej postanowień.

3. Dopiero analiza aktywności Prezydenta RP w opisanych kwestiach pozwala na dostrzeżenie realnego zjawiska lobbingu „prezydenckiego” w Polsce, a także jego potencjalnej skali. Zakres przeprowadzonych badań został ograniczony do kadencji Prezydenta Bronisława Komorowskiego oraz do kilku wybranych uprawnień, jakimi dysponuje polski Prezydent. 5-letni okres jest wystarczający dla ukazania charakterystycznych zjawisk i prawidłowości w opisywanym obszarze procesu decyzyjnego. Z powodu bierności zobowiązanych do działania podmiotów ten wycinek działalności lobbingowej w Polsce pozostaje poza kontrolą i jawnością, wbrew ustawie lobbingowej obowiązującej w Polsce od prawie 10 lat. Jak stwierdzono, że względu na brak corocznych oficjalnych informacji na temat przejawów zawodowej działalności lobbingowej adresowanej do Prezydenta, poniższe przykłady mają charakter głównie hipotetyczny i wynikają z analizy ogólnie dostępnych danych. Ich wskazanie ma na celu zasygnalizowanie realnego problemu, jakim jest wciąż niepełne obowiązywanie ustawy lobbingowej (która i bez tego ma charakter szczątkowy), decydujące o jej fasadowym charakterze. Przytoczone przykłady mają częściowo wypełnić lukę w wiedzy na temat prezydenckiego lobbingu w Polsce, powstałą z jednej strony z powodu niestosowania ustawy przez zobowiązane do tego podmioty, z drugiej – za sprawą wadliwej, zawężającej definicji lobbingu zawodowego.

Jak wynika z informacji statystycznych podanych na stronie internetowej Prezydenta RP (dane z 2014 r.) w mijającej kadencji prezydent zgłosił 20 projektów ustaw. Liczba ta po jej weryfikacji w oparciu o dane opublikowane na witrynie Sejmu RP urasta do blisko 30, w tym znajdują się 2 projekty ustawy o zmianie konstytucji. Zagadnienia poruszane w prezydenckich propozycjach nowych ustaw lub nowelizacji były bardzo zróżnicowane i dotyczyły zarówno dziedzin związanych bezpośrednio lub pośrednio z funkcją Prezydenta (jak: siły zbrojne, władza sądownicza, ordery i odznaczenia), jak i takich, których związki z instytucją Prezydenta są luźne lub wręcz trudno je wskazać (prawo wyborcze, prawo pracy, zagospodarowanie przestrzenne, cmentarze i chowanie zmarłych, prawo wodne, stowarzyszenia, zgromadzenia, nasiennictwo, prawo podatkowe, prawo wodne, emerytury i renty).

Analiza treści uzasadnień prezydenckich projektów ustaw nie pozwala na jednoznaczne stwierdzenie czy powstawały one pod wpływem lobbystów. Co istotne, w uzasadnieniach bardzo rzadko pojawiają się jakiegokolwiek wzmianki dotyczące genezy projektu – źródeł inspiracji, czy wprost o jego pochodzeniu od konkretnych środowisk, czy osób. Dominują sformułowania ogólne. Należy w tym miejscu uczynić dwa zastrzeżenia. Po pierwsze – w kilku uzasadnieniach pojawiły się odwołania

do poglądów doktryny, sugestii zawartych w orzecznictwie lub rekomendacji takich podmiotów jak Rada Europy, Bank Światowy, czy uznane instytuty badawcze, jako źródeł inspiracji proponowanych zmian¹². Są to jednak przypadki rzadkie i na ogół bardzo ogólne odwołania, bez wskazania konkretnych nazwisk i pozycji lub sygnatur orzeczeń. Po drugie – ustawa lobbingowa tylko na Radę Ministrów nakłada obowiązki wynikające z zasady jawności działalności lobbingowej, w szczególności publikowania projektów aktów prawnych w BIP wraz ze wszelkimi dokumentami dotyczącymi prac nad projektem (art. 6 udl). Prezydent (Kancelaria Prezydenta) nie mają więc obowiązku publikowania projektów, czy innych dokumentów w BIP przed ich wniesieniem do Sejmu lub przyjęciem. To kolejny poważny mankament ustawy, który należy pilnie skorygować obejmując zasadą jawności działalności lobbingowej wszystkie organy wyposażone w prawo inicjatywy ustawodawczej oraz prawo wydawania rozporządzeń. Nieliczne przypadki, w których do projektu prezydenckiego dołączono skany pism stanowiących odpowiedź konsultowanych podmiotów dotyczącą konkretnego projektu – wynikają z regulacji ustawowych, które nakładają na projektodawców obowiązek poddania konsultacji projekt aktu prawnego przez podmioty zainteresowane w przypadku, kiedy dotyczy on ich zakresu działania¹³.

W treści niektórych uzasadnień do prezydenckich projektów ustaw można doszukać się wskazówek, które sugerują, że mógł mieć miejsce zewnętrzny wpływ na ich powstanie, konkretne postanowienia lub później na ich modyfikację, przed skierowaniem do Sejmu. Wiedzę tę uzupełniają doniesienia prasowe, które w kilku przypadkach sugerowały co najmniej zainteresowanie określonych grup interesów niektórymi projektami. Wśród projektów prezydenckich jedynie część dotyczy kwestii znajdujących się w obszarze zainteresowań podmiotów prywatnych (przedsiębiorców). Są też takie, które realizują postulaty określonych środowisk (np. samorządowców, polityków), czy grup społecznych. W uzasadnieniach co do zasady pomija się informacje na temat źródeł inspiracji, z których czerpali autorzy określonych projektów, czy powodów które przesądziły o zajęciu się przez Kancelarię Prezydenta określoną sprawą. Czasami pojawiają się na ten temat jedynie szczątkowe wzmianki.

Przechodząc do szczegółowej analizy – z uzasadnienia projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw, który wpłynął do Sejmu obecnej kadencji w kwietniu br. możemy dowiedzieć się, że został on skierowany do konsultacji. W ich wyniku 10 podmiotów wymienionych w uzasadnieniu z nazwy

12 Zob. np. przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Sejm VII kadencji, Druk nr 1633 z 10.7.2013 r.), uzasadnienie s. 1, 15, 16, 21.

13 Zob. np. odpowiedź Prokuratora Generalnego w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (druk 1633, Uzasadnienie, s. 62-69).

zgłosiło uwagi do projektu¹⁴. Nie podano ani treści tych uwag, ani czy zostały one uwzględnione.

W uzasadnieniu projektu o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności z marca 2015 r. mówi się wprost o zewnętrznej inspiracji dla powstania projektu ustawy. Z ogólnej informacji wynika, że „potrzebę budowania konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach dostrzegły [...] organizacje pracodawców, przedstawiając ten problem Prezydentowi RP już w 2010 r. w liście najpilniejszych spraw gospodarczych”. Nie podano jednak żadnych szczegółów dotyczących tych organizacji i ich szczegółowych propozycji. W uzasadnieniu jest także mowa o wynikach różnych badań przeprowadzonych w kraju i zagranicą oraz o rekomendacjach (m.in. Banku Światowego i Komisji Europejskiej). Co szczególnie istotne dla problematyki lobbyngu prezydenckiego, w treści uzasadnienia wprost stwierdzono, że do opracowania projektu ustawy doprowadziły mające miejsce w Kancelarii Prezydenta RP w latach 2011-2014 posiedzenia i panele eksperckie Forum Debaty Publicznej „Gospodarka konkurencyjna Polski”¹⁵.

Podana informacja zwraca uwagę na interesującą i bez wątpienia cenną inicjatywę Prezydenta RP polegającą na zorganizowaniu cyklu spotkań dotyczących różnych istotnych dla państwa kwestii. Cykl ten pod zbiorczą nazwą „Forum Debaty Publicznej” miał charakter stałego ciała konsultacyjnego. Kolejne spotkanie Forum, których zorganizowano ponad 60, były okazją do wymiany poglądów przez ekspertów z różnych dziedzin, ale również szansą na prezentację opinii przez przedstawicieli licznych grup interesów wywodzących się z różnych środowisk – samorządowych, naukowych, biznesowych, rządowych czy społecznych. Uczestnicy Forum mieli możliwość bezpośredniego lub pośredniego (poprzez pracowników Kancelarii i doradców) wpływania na kształt prezydenckich inicjatyw ustawodawczych. Zamknięta formuła udziału w Forum – na zaproszenie Prezydenta, dobór większości uczestników według klucza merytorycznego, czy fakt zapraszania przedstawicieli różnych środowisk, w tym naukowców, nie pozbawia Forum częściowo lobbyngowego charakteru.

Inną inicjatywą o charakterze eksperckim było „Laboratorium Idei”. Jak informuje strona internetowa Prezydenta RP „Misją Laboratorium Idei – Prezydenckiego Programu Eksperckiego jest [...] wsparcie eksperckie Kancelarii Prezydenta RP w pracy na rzecz modernizacji kraju i kreowania debaty publicznej”¹⁶. Laboratorium było programem skierowanym do naukowców, którzy zgodnie z zaproszeniem mieli w ramach Laboratorium realizować własne programy badawcze z możliwością wdrażania ich wyników z udziałem Prezydenta. Analiza zgłaszanych

14 Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy – Kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Sejm VII kadencji, Druk nr 3288 z 27.3.2015 r.), s. 45.

15 Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wspieraniem innowacyjności (Sejm VII kadencji, Druk nr 3286 z 13.3.2015 r.), uzasadnienie s. 1-2.

16 Laboratorium Idei: o programie, <http://www.prezydent.pl/kancelaria/laboratorium-idei/o-programie/> (data dostępu: 19.06.2015 r.).

projektów pokazuje, że oprócz zagadnień *stricte* naukowych pojawiały się liczne propozycje przewidujące konkretne zmiany w obowiązującym systemie prawnym. Zgodnie z zasadami naboru do I edycji programu, z wybranymi osobami zawierano umowy na okres 12 miesięcy w dwóch terminach: począwszy od 1 marca 2012 lub 1 lipca 2012 roku. Od ekspertów wymagana była stała obecność w Kancelarii Prezydenta RP w wymiarze 3 dni w tygodniu oraz udział w cyklicznych spotkaniach zespołu przez cały okres trwania programu eksperckiego. Efektem końcowym rocznego projektu miało być opracowanie „Projektu końcowego” który powinien zawierać koncepcję modernizacji kraju w jednym z obszarów priorytetowych, wraz ze szczegółowym opisem implementacji proponowanych rozwiązań (aplikacja praktyczna)¹⁷. Poza niewątpliwą wartością merytoryczną Laboratorium stanowiło potencjalnie kolejną furtkę w dostępie do procesu decyzyjnego Prezydenta, nie poddaną kontroli lobbingowej. O ile w obecnym stanie prawnym trudno byłoby zakwalifikować uczestnika programu do kategorii zawodowych lobbystów, nie byłoby to jednak niemożliwe, o ile poza zatrudnieniem w Kancelarii Prezydenta, łączyłaby go umowa cywilna ze zleceniodawcą działalności lobbingowej. Programy eksperckie powinny zawierać stosowne klauzule eliminujące możliwość naboru do podobnego programu osób powiązanych z grupami interesów (w dalszej perspektywie pożądanym zmian ustawy lobbingowej – należy dodać, że chodzi o jakiegokolwiek powiązania, nie tylko na mocy odpłatnej umowy cywilnoprawnej).

Uzasadnienie do projektu nowelizacji „krajobrazowej”, czyli ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu można uznać za najlepsze pod względem merytorycznym lub co najmniej jedno z najlepszych wśród wszystkich uzasadnień projektów prezydenckich minionej kadencji. Zawiera szeroką argumentację z przywołaniem literatury naukowej oraz ekspertyz sporządzanych na zlecenie organów państwa. Dzięki temu pozwala na lepsze poznanie intencji projektodawcy i źródeł jego inspiracji. Projekt poddano szerokim konsultacjom. Uzasadnienie wylicza nazwy podmiotów, reprezentujących stronę rządową i społeczną, którym przesłano projekt do konsultacji. Nie załączono jednak skanów odpowiedzi z opiniami konsultowanych podmiotów, ani nie wskazano czy i które sugestie zostały uwzględnione. Jak wynika z uzasadnienia, projekt był udostępniony w internecie przez 30 dni. Kolejne zdanie budzi jednak uzasadnione wątpliwości: „uwagi, które wpłynęły do Kancelarii Prezydenta RP zostały przeanalizowane i częściowo uwzględnione. O odbyło się również spotkanie uzgadniające z organizacjami społecznymi i gospodarczymi”¹⁸. Poza tą enigmatyczną wzmianką nie podano żadnych informacji dotyczących tego, kogo zaproszono na wspomniane

17 Zasady aplikacji w ramach Prezydenckiego Programu Eksperckiego, http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultaktualnosci/3084/1/1/zalacznik_nr_1_zasady_aplikacji_w_prezydenckim_programie_eksperckim_final.rtf (data dostępu: 19.6.2015 r.).

18 Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu. (Sejm VII kadencji, Druk nr 1525 z 28.6.2013 r.). Uzasadnienie s. 35-36.

spotkanie, ani które uwagi i dlaczego uwzględniono. W ocenie skutków regulacji nie wskazano wszystkich konsekwencji, które może przynieść uchwalenie ustawy. Wśród nich znalazły się znaczące zmiany na rynku reklam wielkoformatowych w Polsce na korzyść jednych i niekorzyść innych jego uczestników – o czym wspominały media, ale milczało uzasadnienie¹⁹. W projekcie po raz kolejny pojawia się wzmianka o Forum Debaty Publicznej, na którym omawiano zagadnienia, których dotyczy projekt²⁰.

Przedstawionej charakterystyce odpowiada uzasadnienie projektu ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw z 2013 r. Projekt bardzo szerokiej i szczegółowej nowelizacji 40 ustaw został szczegółowo scharakteryzowany i uzasadniony z przywołaniem też z literatury przedmiotu, a także wyników badań opinii społecznej. Fakt poddania go szerokim konsultacjom został odnotowany w uzasadnieniu. Co istotne – o czym wspomniano w uzasadnieniu i co różni ten projekt od pozostałych²¹ – na stronie internetowej Prezydenta RP przedstawiono szczegółowe sprawozdanie z dyskusji na temat projektu przeprowadzonych w ramach Forum Debaty Publicznej, a także – na ponad 100 stronach – zestawienie uwag zgłoszonych do projektu za pośrednictwem internetu i listownie. W ramach publicznych konsultacji każda zainteresowana osoba mogła zgłosić swoje opinie, komentarze i propozycje zmian w projekcie²². Pozytywną ocenę zastosowanej praktyki obniża fakt, że zarówno sprawozdanie z przeprowadzonych konsultacji społecznych, jak i zestawienie zgłoszonych uwag dostępne na stronie internetowej dotyczy jednego z etapów kilkuletnich prac i prezentuje stan z marca 2011 r.²³, podczas gdy projekt ustawy w ostatecznej wersji został wniesiony do Sejmu w sierpniu 2013 r. Jak wynika z informacji zawartej na stronie internetowej, konsultacje trwały do lutego 2013 r.²⁴

19 Jak podano w tygodniku „Wprost” – regulacja „wzburzyła środowiska reklamowe”, a w segmencie billboardów, który może być największym beneficjentem zawartego w ustawie ograniczenia możliwości wywieszania na budynkach reklam wielkoformatowych, jest należąca do Agory S.A. spółka AMS (C. Bielakowski, *Wojna ze szmatami*, „Wprost”, 13-19 kwietnia 2015 r., s. 20-21).

20 Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy..., Sejm VII kadencji, Druk 1525, Uzasadnienie, s. 7.

21 Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o współdziałaniu w samorządzie terytorialnym na rzecz rozwoju lokalnego i regionalnego oraz o zmianie niektórych ustaw (Sejm VII kadencji, Druk nr 1699 z 30.8.2013 r.). Uzasadnienie s. 39.

22 Forum Debaty Publicznej: Projekt ustawy o samorządzie, marzec 2011 – grudzień 2012, <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzadz-terytorialny-dla-polski/inityatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorzadzcie/> (data dostępu: 21.6.2015 r.).

23 Zob. Sprawozdanie z przebiegu konsultacji społecznych dotyczących projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w działaniach samorządu terytorialnego, o współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw w okresie od marca do lipca 2011, Warszawa, lipiec 2011, http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2373/2/1/konsultacje_spoleczne_sprawozdanie_lipiec_2011.pdf oraz: Zestawienie uwag do projektu ustawy o wzmocnieniu udziału mieszkańców w samorządzie terytorialnym, współdziałaniu gmin, powiatów i województw oraz o zmianie niektórych ustaw (wersja z dnia 25 marca 2011 roku) http://www.prezydent.pl/download/gfx/prezydent/pl/defaultopisy/2373/2/1/zalacznik_1.pdf (data dostępu: 21.6.2015 r.).

24 Forum Debaty Publicznej: Projekt ustawy o samorządzie – grudzień 2012 r., <http://www.prezydent.pl/dialog/fdp/samorzadz-terytorialny-dla-polski/inityatywy-ustawodawcze/projekt-ustawy-o-samorzadzcie/> (data dostępu: 21.06.2015 r.).

Przykładem zagadnienia, które wzbudziło szerokie zainteresowanie społeczne, polityczne, ale także wpływowych grup interesu były prace nad regulacją prawną dotyczącą żywności modyfikowanej genetycznie (GMO). Prezydent, który w 2011 r. zawetował wniesioną przez rząd ustawę o nasiennictwie, w 2012 r. złożył kolejny projekt ustawy na ten temat. W trakcie stosunkowo szybkich prac ustawodawczych do ustawy wprowadzono m.in. przepisy umożliwiające obrót nasionami GMO. Prezydent ustawę podpisał pomimo szerokiej i burzliwej publicznej dyskusji na ten temat i licznych głosów osób, które apelowały o kolejne weto. Nie jest znany wpływ lobbystów reprezentujących firmy zajmujące się produkcją i obrotem nasionami modyfikowanymi genetycznie na treść ustawy, aktów wykonawczych i decyzję Prezydenta dotyczącą wniesienia ustawy w zaproponowanym brzmieniu. W uzasadnieniu do ustawy z 2012 r. przywołano ustalenia dokonane przez rząd na potrzeby projektu z 2011 r., w tym wyniki szerokich konsultacji, również z prywatnymi grupami interesów (np. organizacjami zrzeszającymi producentów nasion). Brak jest informacji na temat udziału lobbystów w pracach nad nową ustawą. Z doniesień medialnych można wywnioskować, że w Kancelarii Prezydenta odbyły się spotkania z ekspertami i reprezentantami środowisk zainteresowanych tą tematyką²⁵.

Na zakończenie tej części rozważań warto przywołać ciekawy przykład projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który zgodnie z treścią uzasadnienia nie został w ogóle poddany konsultacjom społecznym, ponieważ ich „Przeprowadzenie wiązałoby się ze znacznym opóźnieniem we wniesieniu projektu do Sejmu, a to mogłoby wiązać się z niemożliwością uchwalenia ustawy jeszcze w tej kadencji parlamentu”²⁶. Wniesienie projektu było konsekwencją zawetowania poprzedniej ustawy nowelizującej ustawę o ochronie gruntów rolnych i leśnych w 2014 r. Wobec jego nieodrzućenia przez Sejm Prezydent skutecznie zablokował możliwość odrolnienia gruntów rolnych najwyższych klas decyzją władz samorządowych, a nie ministra. Krok Prezydenta spotkał się z negatywną reakcją części samorządowców i przedsiębiorców, którzy nie kryli swojego rozczarowania blokowaniem możliwości ułatwionego odrolnienia gruntów rolnych, którego nie udało się znieść jeszcze za czasów poprzedniego prezydenta (poprzednią, podobną próbę zablokował w 2008 r. Prezydent L. Kaczyński). Nowy, prezydencki projekt ustawy nowelizującej, którego wniesienie obiecał Prezydent w razie uwzględnienia jego weta, zawierał rozwiązanie kompromisowe – utrzymujące obowiązek uzyska-

25 Zob. Kontrowersje wokół ustawy o nasiennictwie, „Gazeta Prawna”, 22.12.2012, http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/670438,kontrowersje_wokol_ustawy_o_nasiennictwie.html (data dostępu: 21.6.2015 r.). A. Willma, O co chodzi w wojnie o GMO? O ogromne pieniądze, „Gazeta Pomorska”, 24.11.2012, <http://www.pomorska.pl/apps/pbcs.dll/article?AID=%2F20121124%2FREPORTAZ%2F121129678> (data dostępu: 21.6.2015 r.); Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o nasiennictwie (Sejm VII kadencji, Druk nr 176 z 5.1.2012 r.). Uzasadnienie s. 29 i nn.

26 Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Sejm VII kadencji, Druk nr 3157 z 12.12.2014 r.). Uzasadnienie s. 8.

nia zgody ministra, ale wprowadzający od tej zasady wyjątki²⁷. Choć nie wiadomo czy i jaki był wpływ grup interesów na decyzję Prezydenta, można z dużym prawdopodobieństwem zakładać, że miał miejsce.

Aktywność Prezydenta dotycząca odmowy podpisania ustawy i skierowania jej do ponownego rozpatrzenia przez Sejm była niewielka i ograniczyła się do 4 przypadków. Na stronie internetowej Prezydenta można odnaleźć sugestie dotyczące zewnętrznego wpływania na jego decyzję, szczególnie w przypadku ustawy o nasiennictwie: „Jak zapewniała w piątek Kancelaria Prezydenta, prezydent analizuje argumenty różnych stron. Prezydent z najwyższą uwagą wsłuchuje się w argumenty różnych stron prezentowane w dyskusji na temat skutków prawnych wprowadzenia tej ustawy²⁸” – nie podano jednak ani źródeł opinii, ani ich treści, ani sugestii, które uwagi Prezydent wziął pod uwagę. Ogólnych wskazówek możemy doszukiwać się w notkach prasowych Kancelarii Prezydenta, które informują o spotkaniach z przedstawicielami środowisk naukowych, społecznych, ale także grup interesów zainteresowanych materiają ustawy. Z informacji wynika, że w spotkaniu wzięły udział podmioty takie jak: Instytut Spraw Obywatelskich, Stowarzyszenie Ekoland, Stowarzyszenie „Dla Ziemi”, Fundacji ICPPC, Federacji Związków Pracodawców-Dzierżawców i Właścicieli Rolnych, czy Polska Izba Nasienna. Nie wskazano jednak żadnych konkretnych postulatów, ani ich wpływu na opinię Prezydenta RP²⁹.

Wnioski do Trybunału Konstytucyjnego również mogą być wykorzystywane przez lobbystów do wpływania na proces legislacyjny. O ile samo złożenie wniosku wymaga jedynie przekonania Prezydenta i dostarczenia argumentów natury konstytucyjnej, o tyle skuteczny wpływ na ostateczną, merytoryczną decyzję jest zagadnieniem wykraczającym poza niniejsze rozważania. Warto w tym miejscu dodać, że z takim wpływem również mamy do czynienia, a część amerykańskich ustaw lobbingsowych również ten wpływ lobbystów poddaje kontroli. Wśród nielicznych ustaw, które Prezydent w czasie mijającej kadencji skierował do Trybunału Konstytucyjnego śladów wpływu zewnętrznego na jego decyzję można doszukiwać się w przypadku ustawy przewidującej zmiany w systemie otwartych funduszy emerytalnych. To wzbudzające duże kontrowersje zagadnienie było przedmiotem licznych wypowiedzi publicznych polityków i ekspertów, a także tematem obrad prezyden-

- 27 Zob. Prezydent skierował do Sejmu projekt nowelizacji ustawy o ochronie gruntów, <http://prawo.gazetaprawna.pl/artykuly/841592.prezydent-skierowal-do-sejmu-projekt-nowelizacji-ustawy-o-ochronie-gruntow.html>; Sawicki o wecie Komorowskiego: Komorowski uległ PiS, <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/813230.weto-ustawy-o-odrodleniu-sawicki-o-wecie-komorowskiego-komorowski-ulegl-pis.html> (data dostępu: 30.07.2015 r.). BCC źle ocenia weto nowelizacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, 25.11.2008, http://biznes.gazetaprawna.pl/artykuly/97240.bcc_ze_oceniam_weto_nowelizacji_ustawy_o_ochronie_gruntow_rolnych_i_lesnych.html (data dostępu: 21.6.2015 r.).
- 28 Prezydent analizuje argumenty różnych stron ws. ustawy o GMO, 12.8.2011, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,1907,prezydent-analizuje-argumenty-roznych-stron-ws-ustawy-o-gmo.html> (data dostępu: 30.07.2015 r.).
- 29 Spotkanie minister Ireny Wóycickiej ws. ustawy o nasiennictwie, 19.8.2011, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,1915,spotkanie-minister-ireny-woycickiej-ws-ustawy-o-nasiennictwie.html> (data dostępu: 30.07.2015 r.). Konsultacje prezydenta ws. ustawy o nasiennictwie, 17.8.2011, <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wydarzenia/art,1912,konsultacje-prezydenta-ws-ustawy-o-nasiennictwie.html> (data dostępu: 20.6.2015 r.).

kiego Forum Debaty Publicznej. Prezydent podpisał ustawę, ale w trybie kontroli następczej skierował wniosek do Trybunału.

Na ponad 120 umów międzynarodowych, które podlegały ratyfikacji nie zdarzyło się, aby Prezydent odmówił ratyfikacji którejkolwiek z nich. Mógłby odmówić, nawet w przypadku wyrażenia zgody na ratyfikację przez Sejm i Senat, ponieważ zgoda jedynie otwiera drogę do ratyfikacji, ale ostateczna decyzja należy do Prezydenta. Ten obszar procesu decyzyjnego jest słabo znany. Poza głośnymi kontrowersjami wokół ACTA (proces ratyfikacyjny został zawieszony) i tzw. Konwencją antyprzemocową, czyli Konwencją o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej z 2011 r. (Prezydent ją ratyfikował, za zgodą wyrażoną w ustawie przez Sejm i Senat), do wiadomości publicznej nie dotarły informacje o wywieraniu wpływu na Prezydenta w opisanym dziedzynie. Nie wiadomo również, czy na treść któregoś z 14 rozporządzeń wykonawczych wydanych przez Prezydenta w czasie obecnej kadencji wpływali zawodowi lobbyści.

3. Wnioski końcowe z przeprowadzonych badań można zebrać w kilku punktach:

De lege lata:

- z nieznanymi powodów ustawa z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa jest w zakresie dotyczącym Prezydenta jako adresata działalności lobbingowej oraz Kancelarii Prezydenta jako obsługującego go urzędu – martwa. Ustawa nakłada na administrację prezydencką kilka obowiązków, które powinny być spełnione jednorazowo (szczegółowe określenie sposobu postępowania pracowników Kancelarii z podmiotami wykonującymi zawodową działalność lobbingową oraz z podmiotami wykonującymi bez wpisu do rejestru czynności z zakresu zawodowej działalności lobbingowej) lub regularnie (informacje bieżące o kontaktach lobbingowych oraz zbiorcze coroczne zestawienia działań lobbingowych podejmowanych wobec Prezydenta i Kancelarii)
- W minionej kadencji miały miejsce przypadki konsultowania z grupami interesów zarówno decyzji dotyczących zainicjowania przez Prezydenta lub powstrzymania go od wdrażania określonych działań z zakresu tworzenia prawa, jak i wpływania na szczegółową treść projektów aktów prawnych. Zdarzenia te nie mają odzwierciedlenia w żadnych oficjalnych raportach czy zestawieniach. Szczątkowe wiadomości, zapewne jedynie o części z nich pochodzą ze skrótowych notek medialnych, informacji prasowych Kancelarii Prezydenta lub uzasadnień projektów aktów prawnych. Istnieje prawdopodobieństwo, że część z tak przeprowadzonych kontaktów z konsultowanymi podmiotami spełniała przesłanki zawodowej działalności lobbingowej. Możliwe, że wiele kontaktów w ogóle nie zostało ujawnionych z powodu nieprzestrzegania ustawy lobbingowej.

De lege ferenda:

- Prezydent posiada stosunkowo liczne kompetencje i uprawnienia dotyczące procesu stanowienia prawa, które czynią z niego atrakcyjny cel dla lobbystów. Wpływ wywierany na Prezydenta w tym zakresie w praktyce nie podlega w ogóle kontroli lobbyingowej. Część z nich ma oryginalny charakter typowy tylko dla instytucji Prezydenta (ratyfikacja umów międzynarodowych, weto ustawodawcze, inicjowanie prewencyjnej kontroli konstytucyjności prawa).
- Polska regulacja lobbingu „prezydenckiego” posiada te same wady i braki, które dotyczą lobbingu adresowanego do władzy ustawodawczej. Wśród nich przede wszystkim brak obowiązku składania regularnych raportów przez zawodowych lobbystów oraz zawężenie definicji lobbysty. Szczególnie druga z wymienionych wad ustawy sprawia, że łatwo jest obejść jej przepisy dotyczące statusu zawodowego lobbysty, aby nie podlegać dzięki temu w ogóle rygorom ustawy. Jest to dodatkowy powód, aby ustawę o działalności lobbyingowej zastąpić nową, spójną, o możliwie szerokim zakresie podmiotowym i przedmiotowym, a przede wszystkim bardziej skuteczną pod względem realizacji założonych celów regulacji i egzekwowania jej postanowień.
- Do rodzajów aktywności lobbystów, których nie obejmuje swoim zakresem ustawa lobbingowa należą także szczególne przejawy lobbingu adresowanego do Prezydenta, przede wszystkim lobbingu pośredniego (akcje medialne i promocyjne, *grass-roots lobbying*, działalność stałych lub tworzonych *ad hoc* gremiów doradczych o charakterze eksperckim, w których składzie mogą znaleźć się lobbysci zawodowi zyskując wpływ na proces decyzyjny). Regulacja lobbingowa nie obejmuje także uprawnień Prezydenta spoza obszaru procesu ustawodawczego (uprawnienia kreacyjne – przede wszystkim dotyczące wojska, władzy sądowniczej, ministrów, prawo łaski, prawo nadawania orderów i odznaczeń, obywatelstwa). Lista postulatów *de lege ferenda* zgłaszanych pod adresem ustawy lobbyingowej powinna ulec poszerzeniu o wskazane kwestie.

Można mieć jedynie nadzieję, że po 10 latach od wejścia w życie ustawa lobbingowa w części obejmującej działania dotyczące prezydenckiego udziału w procesie stanowienia prawa przestanie być martwa. Rozpoczęta w 2015 r. kadencja nowego prezydenta RP, trzeciego pod rządami ustawy lobbyingowej, jest ku temu dobrą okazją.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak Bogusław. 2009. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Warszawa: CH Beck.
- Bielakowski Cezary. 2015. „Wojna ze szmatami”. Wprost, 13-19 kwietnia 2015: 20-21.
- Kuczma Paweł (red.). 2013. Ustawa o działalności lobbingskiej w procesie stanowienia prawa. Komentarz, Toruń: Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa.
- Skrzydło Wiesław. 2000. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Kraków: Zakamycze.
- Spurek Sylwia. 2015. Działalność lobbingska w procesie stanowienia prawa. Komentarz. LEX.
- Winczorek Paweł. 2008. Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Warszawa: Liber.
- Wiszowaty Marcin Michał. 2010. Działalność lobbingska w procesie stanowienia prawa. Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. z komentarzem. Warszawa 2010: Wydawnictwo Sejmowe.
- Wróblewska Iwona. 2012. „Wysłuchanie publiczne w Polsce. Analiza rozwiązań normatywnych na tle praktyki ich stosowania”. Przegląd Sejmowy 3 (110): 89-108.

PRESIDENT'S LOBBYING. LEGAL REGULATION OF LOBBYING ACTIVITIES IN RELATION TO THE PRESIDENT OF POLAND. THEORY AND PRACTICE.

The Polish law on lobbying activity in the legislative process was passed on July 7th, 2005.

Analysis of the practice of the law on lobbying could lead to a conclusion that it covers only the Sejm, the Senate and the Council of Ministers' activities. Nevertheless - which is the main thesis of this article - it applies also to the president of Poland, as a head of state and important organ of the executive power.

„Professional lobbying activities” in Poland are related to specific rights and duties. These include partly lobbyists, and most of all the recipient of lobbying.

According to the law on lobbying, the head and employees of the presidential office have certain responsibilities and duties. Firstly they are obliged to report all lobbying activities addressed to the president. Secondly – the head of the office should regulate in detail the inner rules of lobbying activities conducted therein. After 10 years the law on lobbying is still not applicable to the described area. There are no reports and no inner regulations at all.

This article provides justification for the thesis presented above: the Lobbying Act applies to the president and his administration. In the article I also present some examples of different types of lobbying activity addressed to the president of Poland.

The article aims to strengthen the postulate of immediate implementation of the provisions of the Act, which for the past decade was not at all respected by the presidential administration. The conclusions of the article are summarized in several points. They apply to both the current lobbying law and proposals for the necessary changes.

Keywords: president, lobbying, disclosure, interest groups, legislative process, transparency

Słowa kluczowe: Prezydent, lobbying, grupy interesu, proces legislacyjny, jawność

POZYCJA USTROJOWA WŁADZY WYKONAWCZEJ W POLSCE W ASPEKcie WYKONYWANIA WYROKÓW EUROPEJSKIEGO TRYBUNAŁU PRAW CZŁOWIEKA – WYBRANE ZAGADNIENIA

Przestrzeganie przez państwa zobowiązań prawno-międzynarodowych z Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności dnia z 4 listopada 1950 r. (dalej jako: Konwencja, EKPC) jest dwojakie: po pierwsze jest to wprowadzanie w systemie prawa wewnętrznego odpowiednich standardów poszanowania praw i wolności jednostki zapisanych w tym traktacie; po drugie jest to obowiązek wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako: Trybunał, ETPCz) w sytuacji stwierdzenia naruszenia Konwencji.

Zainteresowanie orzeczeniem ETPCz ustaje najczęściej w dniu jego wydania, kiedy to spór pomiędzy skarżącym a państwem zostaje zakończony. Jednak wydanie orzeczenia przez ETPCz, które stwierdza naruszenie Konwencji jest tylko zakończeniem sądowego etapu postępowania, otwierającym jednocześnie kolejny, nie mniej ważny dla obu stron sporu (państwa i jednostki) – etap wykonania wyroku Trybunału, czyli jego implementacji przez władze krajowe. Przedmiotem niniejszego opracowania jest prezentacja kompetencji i zakresu umocowania ustrojowego władzy wykonawczej w Polsce w przedmiocie wykonywania wyroków ETPCz.

1. Wprowadzenie

Zgodnie z art. 46 ust. 1 Konwencji „Wysokie Układające się Strony zobowiązują się do przestrzegania ostatecznego wyroku Trybunału we wszystkich sprawach, w których są stronami”. Postanowienia EKPC nie określają ani rodzajów organów krajowych, które powinny podejmować działania mające na celu wykonanie wyroku Trybunału, ani też rodzaju podejmowanych przez nie działań¹. Jest to kompetencja wewnętrzna państwa, oparta o podstawy prawno-ustrojowe prawa wewnętrznego. Zakorzenie ETPCz w systemie Rady Europy predysponuje system kontroli wy-

1 T. Barkhuysen, M. Van Emmerik, A comparative view on the execution of the judgments of the European Court of Human Rights, (w:) T.A. Christou, J.P. Raymond (ed.), European Court of Human Rights, remedies and execution of judgments, „British Institute of International and Comparative Law” 2005, s. 3.

konywania wyroków przez państwa – strony EKPC, gdzie kompetencje te wykonuje Komitet Ministrów Rady Europy (dalej jako: KM). Ciężar odpowiedzialności za wykonanie wyroku Trybunału spoczywa na państwie, a KM sprawuje jedynie nadzór nad prawidłowością przebiegu procesu wykonania wyroku Trybunału (art. 39 EKPC). Państwu pozostawiona jest swoboda co do wyboru środków, które mają zostać przedsięwzięte w procesie implementacji. To państwo proponuje konkretne rozwiązania, a KM ocenia stopień ich kompletności i adekwatności – w zależności od tego, co stanowiło źródło naruszenia Konwencji stwierdzonego przez Trybunał. Nie zmienia to jednak faktu, że podejmowane działania w przedmiocie wykonania wyroku ETPCz muszą dawać gwarancje skutecznego wykonania orzeczenia Trybunału².

W 1958 r. KM po raz pierwszy zajmował się sprawą wynikłą ze skargi wniesionej na podstawie EKPC, stąd też praktyka jego działania ma już rozbudowaną formułę. Według art. 6 ust. 2 Regulaminu Komitetu Ministrów ws. nadzoru nad wykonaniem wyroków i warunków ugód z dnia 10 maja 2006 r. KM bada, czy słuszne zadośćuczynienie przyznane przez Trybunał zostało zapłacone, w tym również, w zależności od sytuacji – odsetki oraz czy zostały podjęte przez państwo tzw. środki indywidualne lub środki generalne³. Środki indywidualne⁴ są podejmowane w celu zapewnienia, by naruszenie ustało, a także by pokrzywdzona strona została postawiona, na ile to możliwe, w tej samej sytuacji, z której korzystała przed naruszeniem Konwencji – tzw. *restitutio in integrum*. W katalogu środków indywidualnych można wyróżnić m.in.: wznowienie zaskarżonych postępowań krajowych, skreślenie nieuzasadnionego skazania karnego z rejestru karnego czy przyznanie pozwolenia na pobyt⁵. Drugi typ środków tzw. środki generalne⁶ są ukierunkowane

2 Zob. szerzej: Execution of judgments of the European Court of Human Rights – introduction, Department for the Execution of Judgments of the European Court of Human Rights, Council of Europe, Strasbourg, H/Exec(2004)2. Rozstrzygając aspekt, które wyroki ETPCz podlegają reżimowi traktatowemu w zakresie ich wykonania należy stwierdzić, iż na równi należy traktować w tym przedmiocie zarówno wyroki niekorzystne dla państwa-strony, jak również zatwierdzone przez ETPCz porozumienia polubowne między państwem-stroną a skarżącym. Wykonaniu podlegają wyłącznie ostateczne wyroki co oznacza, iż z procedury wykonywania orzeczenia ETPCz wyłączeniu podlegają: opinie doradcze, rozstrzygnięcia proceduralne, wyroki dotyczące jurysdykcji Trybunału oraz wyroki interpretacyjne.

3 Rules of the Committee of Ministers for the supervision of the execution of judgments and of the terms of friendly settlements (Adopted by the Committee of Ministers on 10 May 2006 at the 964th meeting of the Ministers' Deputies) <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=999329>, (data dostępu: 25.9.2015 r.) oraz lit. b, Zalecenia CM/Rec(2008)2 Komitetu Ministrów dla państw członkowskich dotyczące skutecznej zdolności krajowej do szybkiego wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (przyjęte przez Komitet Ministrów 6.2.2008 r., na 1017. posiedzeniu Komitetu Ministrów), (w): Zalecenia Rady Europy dla państw członkowskich dotyczące wzmacniania mechanizmów wdrażania Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności na poziomie krajowym, Warszawa 2014, s. 26; D. Forst, The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights – Limits and Ways Ahead, „Vienna Journal on International Constitutional Law” 2013, no. 3, s. 1.

4 Council of Europe, Department of the Execution of Judgments, 'List of individual measures' H/Exec (2006)2 April 2006 available at http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Documents/MIndex_en.asp (last consultation on 3 July 2012) (data dostępu: 8.10.2015 r.).

5 http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Presentation/Pres_Exec_en.asp (data dostępu: 25.9.2015 r.).

6 Council of Europe, Department of the Execution of Judgments, General measures adopted to prevent new violations of the European Convention on Human Rights, H/Exec(2006)1 May 2006 available at http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/execution/Documents/MGIndex_en.asp (data dostępu: 8.10.2015 r.).

na zapobieganie nowym naruszeniom podobnym do tych stwierdzonych orzeczeniem lub wyeliminowanie trwających naruszeń⁷. Wybór zastosowania odpowiednich środków generalnych jest uzależniony od okoliczności i może polegać na np.: przeglądzie ustawodawstwa i związanych z tym zmian legislacyjnych (w tym norm konstytucyjnych), zmianie praktyki organów krajowych czy publikacji orzeczeń ETPCz w języku danego państwa⁸.

W przypadku gdy dokonanie zmian w prawie czy praktyce krajowej, bądź podjęcie innych odpowiednich środków, które mają stanowić wykonanie wyroku ETPCz, wymaga dłuższego czasu, KM może żądać od państwa podjęcia tzw. środków tymczasowych, które mają na celu zapobieganie podobnym stwierdzonym naruszeniom, zanim zostaną podjęte szersze i ostateczne środki.

2. Konstytucyjne kompetencje Rady Ministrów w zakresie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Prowadzenie polityki zagranicznej polega na konstytucyjnie i ustawowo określonej działalności organów państwa, związanej z regulowaniem stosunków między Rzeczpospolitą Polską a podmiotami międzynarodowymi oraz innymi uczestnikami stosunków międzynarodowych⁹. Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. dzieli kompetencję do prowadzenia polityki zagranicznej między Radę Ministrów, Prezydenta oraz Sejm i Senat, przy czym tylko rządowi przypisana jest wprost kompetencja „prowadzenia polityki zagranicznej”¹⁰. Zgodnie z art. 146 ust. 1-2 i ust. 4 pkt 9 Konstytucji RP z 1997 r.¹¹, organem odgrywającym w Polsce przewodnią rolę w wykonywaniu wyroków ETPCz jest Rada Ministrów¹².

Regulacja art. 146 Konstytucji RP przyznaje rządowi kompetencje ogólnego kierownictwa w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, a co za tym idzie również Radą Europy, w systemie której działa ETPCz. Art. 146 ust. 4 pkt 9 Konstytucji wskazujący, iż rząd „sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi”

7 J. Granowska, Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę – podstawowe informacje. Materiały na posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworzędności i Petycji w dniu 16 maja 2012 r., Warszawa 2012, s. 2-3.

8 *Ibidem*, s. 2.

9 L. Mazewski, Prowadzenie polityki zagranicznej w Rzeczypospolitej Polskiej, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 3, s. 9.

10 *Ibidem*, s. 9.

11 „Art. 146. 1. Rada Ministrów prowadzi politykę wewnętrzną i zagraniczną Rzeczypospolitej Polskiej. 2. Do Rady Ministrów należą sprawy polityki państwa nie zastrzeżone dla innych organów państwowych i samorządu terytorialnego. (...) 4. W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach Rada Ministrów w szczególności: (...) 9) sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi,(...)”. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z póź. zm.).

12 M. Grzybowski, System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej: charakterystyka i diagnoza wątpliwości. Uwagi wprowadzające, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2012, nr 1, s. 130 i n.; D. Górecki (red.), Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2012, s. 202 i n.

oznacza nie tylko posiadanie kompetencji do podejmowania decyzji o charakterze strategicznym, ale także istnienie odpowiedniej struktury organizacyjnej w państwie, poprzez którą powyższe decyzje byłyby konkretyzowane, a następnie realizowane¹³, jak jest w przypadku wypełniania zobowiązań prawno-międzynarodowych wynikających z członkostwa w Radzie Europy, w tym podleganie jurysdykcji ERPCz. Kompetencja Rady Ministrów w zakresie wykonywania wyroków Trybunału została resortowo umiejscowiona w kompetencjach Ministerstwa Spraw Zagranicznych (dalej jako: MSZ). W strukturze MSZ powołano specjalnego Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed ETPCz (dalej jako: Pełnomocnik)¹⁴. Podstawą prawną powołania Pełnomocnika było Zarządzenie Nr 7 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 27 października 2003 r. w sprawie ustanowienia i zadań Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka¹⁵. Zgodnie z § 1 ust. 2 Zarządzenia, Pełnomocnika wyznacza i odwołuje Minister Spraw Zagranicznych w drodze decyzji. Do jego zadań należy przede wszystkim pełnienie w imieniu MSZ funkcji koordynacyjnej w zakresie współpracy między resortami rządowymi i innymi podmiotami zaangażowanymi w wykonywanie wyroków ETPCz. Inne funkcje Pełnomocnika to m.in.:¹⁶ reprezentowanie RP jako strony w postępowaniach skargowych prowadzonych przed ETPCz, koordynacja wykonywania orzeczeń Trybunału na szczeblu konstytucyjnych organów państwa, organów administracji rządowej i samorządowej¹⁷, przewodniczenie Zespołowi ds. ETPCz powołanemu w celu koordynacji wykonywania orzeczeń ETPCz, przygotowywanie planów działań i raportów z aktywności podjętych przez władze polskie w celu realizacji wyroków ETPCz, opracowywanie projektów rocznych informacji nt. wykonywania wyroków ETPCz dla Rady Ministrów, opiniowanie pod względem zgodności ze standardami EKPCz projektów aktów prawnych rozpatrywanych przez RM oraz koordynacja procesu tłumaczenia wyroków ETPCz, jak też innych dokumentów Rady Europy i Trybunału dotyczących standardów praw człowieka.

Reasumując, w zakresie kompetencji organów krajowych w przedmiocie wykonywania wyroków ETPCz, za koordynację całego procesu wykonywania wyroków odpowiada MSZ (poprzez prace powołanego w 2007 r. międzyresortowego Zespołu ds. Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, któremu przewodniczy Pełnomocnik). Natomiast za wykonywanie poszczególnych orzeczeń Trybunału – odpowiada MSZ i odpowiednie przedmiotowo resorty, które muszą ściśle współpracować, aby

13 L. Mażewski, *Prowadzenie polityki zagranicznej...*, *op. cit.*, s. 10.

14 Zarządzenie Nr 7 z dnia 27.10.2003 r. Ministra Spraw Zagranicznych w sprawie ustanowienia i zadań Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka (Dz. Urz. MSZ z 2003 r. Nr 4, poz. 53 z późn. zm.).

15 Dz. Urz. MSZ z 2003 r. Nr 4, poz. 53 z późn. zm.

16 <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=59EC45FA> (data dostępu: 14.10.2015 r.).

17 Ponadto powołany został – podległy Pełnomocnikowi – Zastępca ds. koordynacji wykonywania wyroków ETPCz, którego działalność obejmuje funkcje wspomagająco-koordynacyjne w przedmiocie wykonywania wyroków Trybunału.

zapewnić efektywność realizacji orzeczenia ETPCz w polskim systemie prawa i w praktyce organów krajowych.

3. Działania władzy wykonawczej w Polsce w zakresie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Tematyka wykonywania wyroków ETPCz obecna jest w dyskursie naukowym w Polsce od co najmniej kilkunastu lat, kiedy to liczba orzeczeń wydawanych przez Trybunał przeciwko RP przestała mieć charakter incydentalny, a stała się utrwaloną praktyką. Ale nie sposób nie zauważyć, iż ożywiona dyskusja ma także swoje źródło w poszukiwaniu metod, a co za tym idzie, skuteczności wykonywania przez Polskę wyroków ETPCz. Dlatego też warto jest przyrzeć się bliżej Programowi Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej oraz działalności międzyresortowego Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

3.1. Program Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej oraz kompetencje międzyresortowego Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka

Program Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej (dalej jako: Program) został przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 17 maja 2007 r. Propozycje działań zawarte w Programie wskazują, iż: „W celu zwiększenia skuteczności wykonywania wyroków Trybunału, a przede wszystkim zapobiegania stwierdzenia naruszenia przez Polskę Konwencji, co pociąga za sobą znaczne skutki finansowe, należy podjąć systematyczne działania mające na celu poprawę ustawodawstwa i praktyki w dziedzinie praw człowieka w Polsce”¹⁸. Program Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków ETPCz, zgodnie z nazwą – ma charakter programowy, nie przesądza konkretnych kierunków przyszłych rozwiązań, zwłaszcza prawnych, które kształtują się pod wpływem bieżących orzeczeń Trybunału. Program składa się z sześciu części:

- Część I stanowi wprowadzenie prawne do specyfiki zobowiązań prawnomiędzynarodowych wynikających z EKPC, w tym obowiązku wykonywania orzeczeń ETPCz.
- Część II pt. „*Polepszanie prawa i praktyki krajowej*” wymienia szesnaście obszarów, w których uznano za konieczne wprowadzenie zmian zgodnie z orzecznictwem ETPCz. Są to m.in.: zasady stosowania tymczasowego aresztowania i pozbawienia wolności, przewlekłość postępowań sądowych

18 Program Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 17.5.2007 r., s. 4, <https://www.ms.gov.pl/resource/f8d245b2-1a5f-4e9c-9e37-85b9d15ca613:JCR> (data dostępu: 29.08.2015 r.).

- i administracyjnych, rozszerzenie dostępu do sądu, cenzura korespondencji osób pozbawionych wolności z Trybunałem czy wzmocnienie skuteczności prawa rodziców do kontaktów z dzieckiem itd.
- Część III pt. „*Upowszechnianie wiedzy na temat Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*”, to katalog działań edukacyjnych w społeczeństwie oraz omówienie sposobów upowszechniania standardów praw człowieka wśród organów, sądów i innych instytucji.
 - Część IV pt. „*Instrumenty międzynarodowe*” charakteryzuje kierunki działań oraz uzasadnienie dla Polski do przystąpienia do Europejskiego porozumienia w sprawie osób uczestniczących w postępowaniu przed ETPCz. Rozważa też kwestie związane z podjęciem przez Polskę inicjatywy opracowania protokołu Dodatkowego do EKPC, dotyczącego gwarancji praw ofiar przestępstw w postępowaniach karnych.
 - Część V pt. „*Współpraca ministrów*” jest szczególnie istotną częścią Programu, bowiem określa zasady współpracy między Ministrem Spraw Zagranicznych i pozostałymi ministrami w związku z problematyką skarg komunikowanych przez ETPCz i wykonywaniem wydawanych wyroków (bezpośrednim skutkiem było powołanie w późniejszym czasie stałego międzyresortowego Zespołu ds. ETPCz).
 - Część VI pt. „*Realizacja Programu Działań Rządu*” omawia zasady współpracy międzyresortowej w zakresie wykonywania wyroków ETPCz.

3.2. Działalność międzyresortowego Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Realizacja Programu Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka została oparta o działalność stałej międzyresortowej struktury – Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako: Zespół). Podstawą prawną utworzenia Zespołu było Zarządzenie Nr 73 Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 lipca 2007 r.¹⁹ Zespół ma charakter organu opiniodawczo-doradczego Prezesa Rady Ministrów. Do jego najważniejszych funkcji należy wypracowywanie strategii Rady Ministrów w przedmiocie komunikowanych Polsce skarg, które wpływają do Trybunału, jak i wydawanych przez ETPCz wyroków, analizowanie zgodności z Konwencją projektów aktów prawnych, z którymi mogą się wiązać istotne skutki dla prawa lub praktyki w Polsce, a także przedstawianie stosownych propozycji w zakresie wykonania wyroków ETPCz.

Procedura pracy Zespołu przewiduje odbywanie obrad członków na posiedzeniach plenarnych, odbywających się co kwartał. Poza posiedzeniami plenarnymi, Zespół pracuje w grupach roboczych, składających się z przedstawicieli resortów

¹⁹ <http://bip.kprm.gov.pl/kpr/bip-rady-ministrow/organy-pomocnicze/organy-pomocnicze-preze/159,Zespol-do-spraw-Europejskiego-Trybunalu-Praw-Czlowieka.html> (data dostępu: 21.8.2015 r.).

odpowiedzialnych za wykonanie wyroku Trybunału (według właściwości przedmiotowej resortu adekwatnej do rodzaju sprawy), gdzie formułowane są propozycje podjęcia odpowiednich działań mających na celu wykonanie wyroku Trybunału²⁰.

3.3. Wykonywanie wyroków przez Radę Ministrów a współpraca z Parlamentem RP

W ostatnich latach ważnym obszarem w procesie wykonywania wyroków ETPCz w Polsce jest powstanie współpracy pomiędzy Radą Ministrów i Parlamentem. W kwietniu 2012 r. rozpoczęto praktykowanie wspólnych spotkań przedstawicieli MSZ – w tym Pełnomocnika MSZ ds. postępowań przed ETPCz – z Komisją Sprawiedliwości i Praw Człowieka Sejmu RP oraz z Komisją Praw Człowieka, Praworządności i Petycji Senatu RP, w sprawach dotyczących wykonywania orzeczeń ETPCz w Polsce²¹. Bezpośrednim rezultatem prowadzonych wspólnie konsultacji było ukonstytuowanie w dniu 05 lutego 2014 r. Podkomisji sejmowej ds. wykonywania wyroków ETPCz (dalej jako: Podkomisja)²², której członkowie zostali powołani podczas wspólnego posiedzenia sejmowych Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka oraz Komisji Spraw Zagranicznych. Do zadań Podkomisji należy rozpatrywanie informacji Rady Ministrów na temat stanu wykonywania przez Polskę wyroków ETPCz, monitorowanie wyroków Trybunału, które zostały wydane w sprawach przeciwko Polsce i przygotowanie informacji nt. realizacji przez Radę Ministrów obowiązku wykonania przez Polskę wyroków Trybunału²³. Fakt powołania wyspecjalizowanej podkomisji sejmowej jest wyrazem coraz większego włączania parlamentu w proces wykonywania wyroków ETPCz. Jest to również kolejny etap działań na rzecz wzmocnienia współpracy pomiędzy rządem i parlamentem w kierunku skuteczniejszej implementacji orzecznictwa Trybunału w polskim systemie prawnym i praktyce organów krajowych – zostało to pozytywnie ocenione na gremium Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy²⁴.

20 Raport z wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę za 2012 r., Ministerstwo Spraw Zagranicznych – Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, Warszawa 26.3.2013 r., s. 1; http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europejski_trybunal_praw_czlowieka/wykonywanie_orzeczen_europejskiego_trybunalu_praw_czlowieka/ (data dostępu: 23.9.2015 r.).

21 Raport z wykonania wyroków ETPCz przez Polskę za 2012 r..., *op. cit.*, s. 2.

22 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości i Praw Człowieka (nr 156) Komisji Spraw Zagranicznych (nr 119) 5.2.2014 r., Kancelaria Sejmu Biuro Komisji Sejmowych, Warszawa 2014, s. 3-4.

23 Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji Sprawiedliwości..., *op. cit.*, s. 4; Informacja, Wydział VII Prawa Europejskiego w Biurze Orzecznictwa NSA, „Biuletyn Europejski” 2014, nr 3 (4), s. 2.

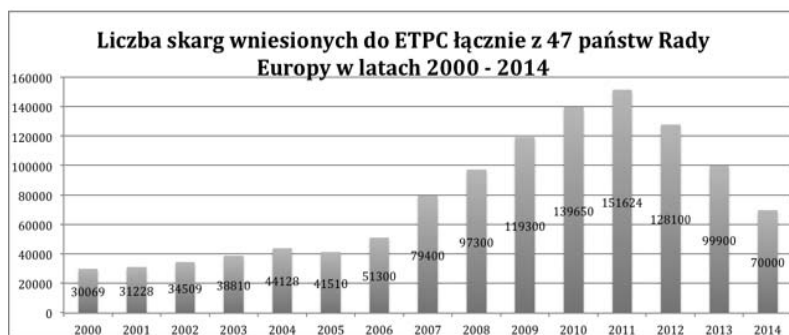
24 Parliamentary Assambly, The role of parliaments in implementing ECHR standards: overview of existing structures and mechanisms. Background memorandum prepared by the Secretariat, Strasbourg 2015, PPSD (2014) 22 rev. 8 September 2015, s. 5.

4. Polska przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka

Nadzór sprawowany przez Komitet Ministrów nad wykonywaniem wyroków ETPCz nie zdoła oczywiście zapobiec wnoszeniu kolejnych skarg do ETPCz, dotyczących nowych, złożonych problemów z zakresu przestrzegania praw i wolności człowieka²⁵. Jednakże KM odgrywa ważną rolę w kontroli, czy pozwane państwa nie podchodzą zbyt minimalistycznie do stwierdzonych naruszeń oraz czy podejmują niezwłocznie działania mające na celu przeciwdziałanie dalszym, podobnym naruszeniom EKPCz – tzw. „sprawy klonowe” (*clone cases*) lub sprawy powtarzające się co do stwierdzonych naruszeń²⁶.

Niezależnie od wszelkich starań podejmowanych w celu zapewnienia skutecznego wykonywania wyroków ETPCz, sytuacja w Polsce, jak i w innych państwach członkowskich Rady Europy w dalszym ciągu nie jest najlepsza, zarówno w zakresie liczby wnoszonych skarg do ETPCz, jak i liczby wydawanych corocznie orzeczeń przez Trybunał. Obrazują to poniżej przedstawione dane statystyczne z lat 2000-2014.

Wykres 1.

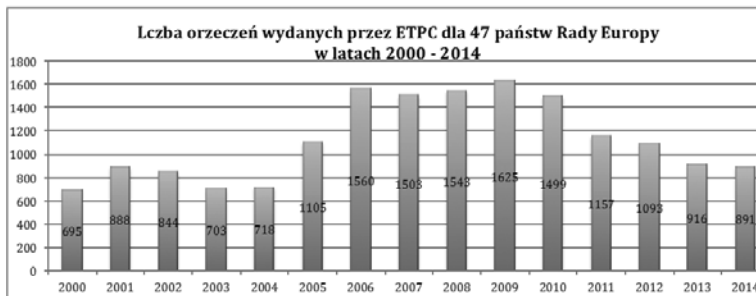


Źródło: opracowanie własne na podstawie *European Court of Human Rights Annual Report ECHR z lat 2000-2014*, www.echr.coe.int (data dostępu: 23.09.2015 r.).

25 Komitet Ministrów, Nadzorowanie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka II raport roczny za 2008 rok, Rada Europy, Strasbourg 2009, s. 9.

26 *Ibidem*, s. 9.

Wykres 2.



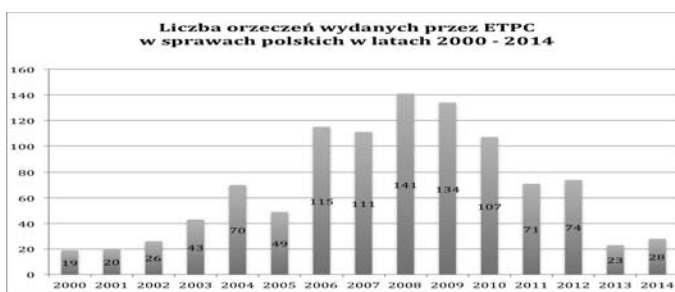
Źródło: opracowanie własne na podstawie *European Court of Human Rights Annual Report ECHR z lat 2000-2014*, www.echr.coe.int (data dostępu: 23.09.2015 r.).

Wykres 3.



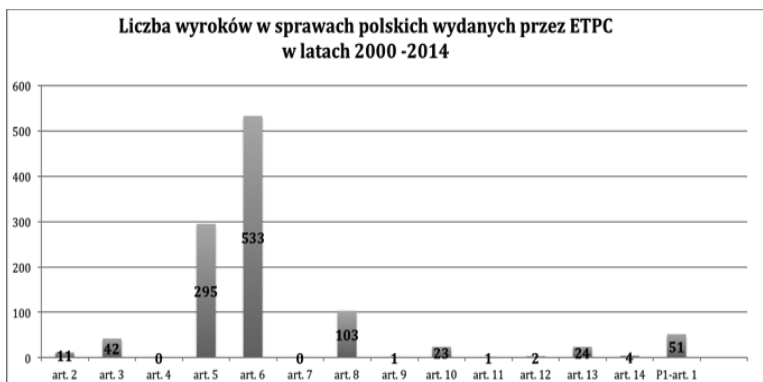
Źródło: opracowanie własne na podstawie *European Court of Human Rights Annual Report ECHR z lat 2000-2014*, www.echr.coe.int (data dostępu: 23.09.2015 r.).

Wykres 4.



Źródło: opracowanie własne na podstawie *European Court of Human Rights Annual Report ECHR z lat 2000-2014*, www.echr.coe.int (data dostępu: 23.09.2015 r.).

Wykres 5.



Źródło: opracowanie własne na podstawie *European Court of Human Rights Annual Report ECHR z lat 2000-2014*, www.echr.coe.int (data dostępu: 23.09.2015 r.).

Bardzo ważnym wyznacznikiem przestrzegania standardów EKPC jest liczba wyroków Trybunału uznanych przez KM za wykonane przez państwo. W tym zakresie w przypadku Polski z roku na rok jest to liczba większa, mimo iż liczba wyroków, w których ETPCz stwierdził naruszenie systematycznie maleje (wykonywane są wyroki zaległe z poprzednich lat). Jak wskazuje MSZ w Raporcie z wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę za 2014 r., okres 2014 r. był rekordowy pod względem liczby orzeczeń ETPC wobec Polski uznanych za wykonane przez KM. Zamknięty został nadzór nad wykonaniem aż 357 orzeczeń ws. Polski, w tym aż 117 wyroków merytorycznych²⁷. Dla porównania za wykonane uznano w 2013 r. – 278 spraw polskich, w 2012 r. – 164 sprawy polskie, w 2011 r. – 58 spraw polskich²⁸.

Spadła też liczba wyroków wydawanych przez Trybunał w sprawach polskich. W 2010 r. było ich jeszcze 71, ale w 2014 r. już tylko 28.

Ponadto od kilku lat liczba skarg zawisłych w Trybunale przeciwko Polsce systematycznie spada. Zgodnie z tym trendem, w 2010 r. Polska była na 6. miejscu pod względem liczby skarg w Trybunale, w 2011 r. na 7. miejscu, w 2012 r. już na 10. miejscu, w 2013 r. znalazła się poza pierwszą dziesiątką państw z największą liczbą skarg – na miejscu 12., a w 2014 r. na miejscu 9²⁹.

27 Raport z wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę za 2014 r., Ministerstwo Spraw Zagranicznych – Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, Warszawa 29.5.2015 r., s. 21.

28 Raport z wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę za 2013 r., Ministerstwo Spraw Zagranicznych – Pełnomocnik Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka, Warszawa 28.3.2014 r., s. 35.

29 Raport z wykonania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę za 2014 r..., *op. cit.*, s. 21.

5. Podsumowanie

Jak pokazuje praktyka, samodzielność realizacji zobowiązań prawno-międzynarodowych przez Radę Ministrów, wynikających z członkostwa w Radzie Europy, nie byłaby efektywna bez współdziałania z innymi organami państwowymi, w tym sądowymi³⁰. Powyższe dane statystyczne wyraźnie wskazują, iż Polska coraz lepiej wywiązuje się z obowiązku wykonywania orzeczeń ETPCz. Z pewnością ważny wpływ na ten proces miało powołanie wyspecjalizowanych struktur, tj. Pełnomocnika Ministra Spraw Zagranicznych do spraw postępowań przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka i Zespołu do spraw Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jak również opracowanie Programu Działań Rządu w sprawie wykonywania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wobec Rzeczypospolitej. Szeroka współpraca międzyresortowa oraz współpraca z innymi podmiotami³¹ pozwala na efektywną implementację orzeczeń w polskim systemie prawa i praktyce organów krajowych, która od 2007 r. wyraźnie przynosi zdynamizowanie procesu wykonywania wyroków ETPCz.

BIBLIOGRAFIA

- Barkhuysen Tom, Michiel L. Van Emmerik. 2005. A comparative view on the execution of the judgments of the European Court of Human Rights. In: *European Court of Human Rights, remedies and execution of judgments*, 3. British Institute of International and Comparative Law.
- Forst Déborah. 2013. „The Execution of Judgments of the European Court of Human Rights - Limits and Ways Ahead”. *Vienna Journal on International Constitutional Law* 3: 1.
- Górecki Dariusz. 2012. *Polskie prawo konstytucyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.
- Granowska Joanna. 2012. *Wykonywanie wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przez Polskę – podstawowe informacje*. Materiały na posiedzenie Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w dniu 16 maja 2012 r. Warszawa: Kancelaria Senatu Biuro Prac Senackich.
- Grzybowski Marian. 2012. „System rządów w Rzeczypospolitej Polskiej: charakterystyka i diagnoza wątpliwości. Uwagi wprowadzające”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 1: 130-135.
- Mażewski Lech. 2009. „Prowadzenie polityki zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* LXXI (3): 9-10.
- Wydział VII Prawa Europejskiego w Biurze Orzecznictwa NSA. 2014. „Informacje”. *Biuletyn Europejski* 3 (4): 2.

30 Nie ma wątpliwości, że sądy są jednymi z najistotniejszych instytucji zaangażowanych w wykonywanie wyroków Trybunału. Zwłaszcza że artykuł 6 Konwencji, gwarantujący prawo do rzetelnego procesu sądowego, jest tym postanowieniem Konwencji, którego naruszenie Trybunał stwierdza w swoim orzecznictwie najczęściej.

31 W przedmiocie wzmocnienia skuteczności wykonywania wyroków ETPCz ważny głos zabrała Krajowa Rada Sądownictwa. Ogłosiła to po raz pierwszy w swoim stanowisku w przedmiocie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 16 grudnia 2011 r. Zob. Stanowisko Krajowej Rady Sądownictwa z dnia 16 grudnia 2011 r. w przedmiocie wykonywania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, (w:) *Informacja z działalności Krajowej Rady Sądownictwa za 2011 rok*, Warszawa maj 2012, s. 29-32, www.krs.pl (data dostępu: 10.10.2015 r.).

**THE POLITICAL POSITION OF THE EXECUTIVE IN POLAND IN THE ASPECT
OF THE EXECUTION OF JUDGMENTS OF THE EUROPEAN COURT
OF HUMAN RIGHTS – SELECTED ISSUES**

There are two aspects involved in fulfilling obligations under international law in respect the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms . The first is the introduction of appropriate standards of respect for the rights and freedoms enshrined in the treaty, and the second is the obligation to enforce judgments of the European Court of Human Rights in the case of a stated infringement of the Convention. Both obligations must be carried out simultaneously by the state – which, as a party to the Convention, respects its provisions and fulfills the required international legal obligation. The subject of this paper is to present the powers and legitimacy of the body of the executive in Poland on the execution of judgments of the European Court of Human Rights.

Keywords: European Court of Human Rights, execution of judgments, the executive power, Council of Europe

Słowa kluczowe: Europejski Trybunał Praw Człowieka, wykonywanie orzeczeń, władza wykonawcza, Rada Europy

DELIMITACJA ZADAŃ I KOMPETENCJI RADY MINISTRÓW I PREZYDENTA RP ORAZ ICH WSPÓŁDZIAŁANIE W ZAKRESIE WEWNĘTRZNEGO I ZEWNĘTRZNEGO BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA I PORZĄDKU PUBLICZNEGO

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, wraz z Radą Ministrów, na mocy art. 10 Konstytucji RP¹ stanowią władzę wykonawczą w Rzeczypospolitej Polskiej. Z tego tytułu obu organom przysługuje szereg kompetencji w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. W związku ze wspomnianym dualizmem, w niniejszej publikacji pokrótce przedstawione zostaną instrumentalne formy współpracy egzekutywy, jej kompetencje w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa, a także zostanie nakreślony zakres uzupełniania się i przenikania kompetencji Prezydenta i Rady Ministrów w tym zakresie.

Analiza postanowień Konstytucji w zakresie uprawnień organów władzy wykonawczej w Polsce prowadzi do wniosku, że Polska nie przyjęła ani rozwiązania stosowanego w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej i Francji, w którym to rolę dominującą w omawianym zakresie sprawuje prezydent, ani rozwiązania znanego m.in. z Niemiec i Wielkiej Brytanii, gdzie za bezpieczeństwo i obronność państwa pełną odpowiedzialność ponosi szef rządu wraz z gabinetem. W Polsce zdecydowano się bowiem na system mieszany, w którym Rada Ministrów z Prezydentem wzajemnie się uzupełniają, z jednej strony nawzajem inicjując i wykonując pewne działania zmierzające do realizacji nałożonych na nie obowiązków w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa, a z drugiej spełniając względem siebie rolę kontrolno-nadzorcą².

Istotę relacji obu organów władzy wykonawczej trafnie podsumowuje D. Dudek twierdząc, że pomiędzy Prezydentem RP i Radą Ministrów zachodzą silne, aczkolwiek niesymetryczne związki o charakterze funkcjonalnym, organizacyjnymi kompetencyjnym. Związki te z jednej strony mają potencjał do stworzenia największ-

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

2 M. Surmański, *Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji prezydenta RP i Rady Ministrów*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2013, nr 1 (25), s. 136-137.

szego pola do współdziałania między władzami w RP, a z drugiej mogą być przyczyną niezwykle silnych, instytucjonalnych konfliktów³.

Podstawą do wszczęcia rozważań o delimitacji zadań Prezydenta i Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa i porządku publicznego powinny być przepisy Konstytucji. Przede wszystkim, w art. 144 ust. 3, który zawiera prerogatywy Prezydenta próżno szukać uprawnień do podejmowania samodzielnych działań i decyzji w zakresie bezpieczeństwa i obronności z wyłączeniem inicjatywy ustawodawczej (która *summa summarum*, przy braku poparcia Parlamentu do niczego nie prowadzi). Należy zatem rozważyć relację przepisów Konstytucji, tj. art. 146 ust. 4 pkt 7, 8 i 11, na mocy których Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne państwa oraz porządek publiczny a także sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie obronności kraju, do art. 126 ust. 2, który stanowi, iż Prezydent stoi na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium. W opinii B. Opalińskiego, przepisy te mają charakter komplementarny, w konsekwencji czego Prezydent nie został wyposażony w kompetencje umożliwiające podejmowanie działań prewencyjnych lub stabilizujących, a w każdym przypadku zagrożenia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej zmuszony jest on do nakłaniania Rady Ministrów do podjęcia odpowiednich działań⁴.

1. Formy współpracy instytucjonalnej

Szczególnym środkiem wpływu Prezydenta na Radę Ministrów jest bez wątpienia powołanie Rady Gabinetowej. Instytucja ta została zdefiniowana w art. 141 Konstytucji. Zgodnie z ww. przepisem, Rada Gabinetowa zwoływana jest przez Prezydenta w „sprawach szczególnej wagi”. Radę Gabinetową tworzy Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Prezydenta, należy jednak podkreślić, iż Radzie Gabinetowej nie przysługują kompetencje i uprawnienia Rady Ministrów. Rada Gabinetowa jest więc forum do wymiany poglądów i podjęcia debaty w sprawach szczególnie istotnych przez Prezydenta i Radę Ministrów bez ingerencji w kompetencje sektora rządowego. Z jednej strony więc Rada Gabinetowa daje możliwość Prezydentowi wyrażenia swojego poglądu na kluczowe problemy dotyczące obronności państwa, a z drugiej jest ona doskonałą sposobnością do realizacji przez Radę Ministrów swojej roli doradczej względem głowy państwa⁵.

Osobne słowo w zakresie instytucjonalnego współdziałania Prezydenta i Rady Ministrów w sektorze wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa należy się także Radzie Bezpieczeństwa Narodowego. Rada Bezpieczeństwa Narodo-

3 D. Dudek, *Autorytet Prezydenta a konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2013, s. 88.

4 B. Opaliński, *Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r.*, Warszawa 2002, s. 168-170.

5 W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013 r., s. 179-180.

wego jest konstytucyjnym (art. 135 Konstytucji) organem doradczym Prezydenta w zakresie wewnętrznego i zewnętrznego bezpieczeństwa państwa. Do zadań Rady Bezpieczeństwa Narodowego należy przede wszystkim „rozpatrywanie kwestii i wyrażanie opinii dotyczących bezpieczeństwa państwa, w tym m.in.:

- generalnych założeń bezpieczeństwa państwa,
- założeń i kierunków polityki zagranicznej,
- kierunków rozwoju Sił Zbrojnych,
- problemów bezpieczeństwa zewnętrznego,
- zagrożeń bezpieczeństwa wewnętrznego i środków ich przeciwdziałania.”⁶

Rada Bezpieczeństwa Narodowego zwoływana jest przez Prezydenta, jednak zgodnie z przyjętym zwyczajem, w skład Rady Bezpieczeństwa Międzynarodowego wchodzi m.in. Prezes Rady Ministrów, Minister Obrony Narodowej, Minister Spraw Zagranicznych i Minister Spraw Wewnętrznych.

Jako iż Rada Bezpieczeństwa Narodowego ma charakter *stricte* doradczy⁷, nie sposób wyrokować o jej realnym wpływie na współpracę Prezydenta z Radą Ministrów w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa oraz porządku publicznego. Jednakże, ze względu na konstytucyjne usytuowanie Rady Bezpieczeństwa Narodowego uznać należy, że wolą ustawodawcy było utworzenie instytucji koordynującej działania Prezydenta i Rady Ministrów w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa⁸. W przyjętym w Rzeczypospolitej rozwiązaniu ustrojowym, zakładającym mieszany system sprawowania władzy w omawianym zakresie stwierdzić należy, iż Rada Bezpieczeństwa Narodowego stanowi istotny element uzgadniania stanowisk rządu i Prezydenta w celu prowadzenia jednolitej polityki bezpieczeństwa i obronności.

2. Stany nadzwyczajne

Dobrym przykładem rozdzielenia kompetencji Prezydenta i Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa i porządku publicznego jest delimitacja uprawnień i wymóg współpracy ww. organów w czasie stanów nadzwyczajnych, czego dowodzi np. procedura wprowadzenia stanu wojennego, co czyni Prezydent na wniosek Rady Ministrów⁹. Niniejsze prowadzi do prostego wniosku, że niemożliwe jest podjęcie kluczowej z punktu widzenia funkcjonowania, a być może nawet i bytu państwa, decyzji wyłącznie przez Prezydenta

6 <https://www.bbn.gov.pl/pl/prezydenta-rp/rada-bezpieczenstwa-nar/rola-rbn/6000,Rada-Bezpieczenstwa-Narodowego.html> (data dostępu: 29.09.2015 r.).

7 W. Odrowąż-Sypniewski, Opinia w sprawie udziału Marszałka Sejmu w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 3, s. 78.

8 T. Słomka, Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze, Warszawa 2005, s. 160-161.

9 A. Chorążewska, Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r., Warszawa 2008, s. 105.

lub wyłącznie przez Radę Ministrów. Wobec powyższego, współpraca Prezydenta i Rady Ministrów w zakresie stanów wyjątkowych dość trafnie obrazuje zasady rządzące przedmiotową współpracą.

Szczegółowo zasady współdziałania egzekutywy w czasie trwania stanu wojennego regulują przepisy ustawy o stanie wojennym¹⁰, zgodnie z którą „w czasie stanu wojennego organy władzy publicznej działają w dotychczasowych strukturach organizacyjnych państwa i w ramach przysługujących im kompetencji, z zastrzeżeniem przepisów niniejszej ustawy”. Kluczowy, z punktu widzenia analizowanej materii jest art. 10 ust. 2 ustawy o stanie wojennym. Zgodnie z nim, Prezydent RP w czasie stanu wojennego, na wniosek Rady Ministrów:

- postanawia o przejściu organów władzy publicznej na określone stanowiska kierowania,
- postanawia o stanach gotowości bojowej Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, zwanych dalej „Siłami Zbrojnymi”,
- określa zadania Sił Zbrojnych w czasie stanu wojennego,
- może mianować Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych.

Częściowo analogiczne rozwiązania zostały przyjęte w ustawie o stanie wyjątkowym¹¹, który wprowadza Prezydent na wniosek Rady Ministrów (art. 3 ustawy), a także na jej wniosek postanawia o wydłużeniu lub skróceniu czasu, na jaki wprowadzono stan wyjątkowy (art. 5). Istotną jednak, w kontekście omawianej współpracy organów egzekutywy, instytucję zawiera art. 10, na mocy którego Prezes Rady Ministrów został zobligowany do bieżącego informowania Prezydenta o skutkach wprowadzenia stanu wyjątkowego, a także o rodzaju i skutkach działań podejmowanych w celu przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa. Finalnie, na mocy art. 11 ust. 1 ustawy o stanie wyjątkowym, Prezydent RP – na wniosek Prezesa Rady Ministrów – może postanowić o użyciu oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej do przywrócenia normalnego funkcjonowania państwa, jeżeli dotychczas zastosowane siły i środki zostały wyczerpane.

Między innymi na podstawie powyższego stwierdzić należy, że całokształt przepisów zakładających współpracę Prezydenta i Rady Ministrów w dziedzinie obronności bezpieczeństwa ma charakter wymuszający kooperację organów stanowiących władzę wykonawczą, co wynika ze specyfiki regulowanej materii¹² i jest wyrazem demokratycznej idei cywilnej kontroli nad siłami zbrojnymi¹³.

10 Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz o kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1815 z późn. zm.).

11 Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1191).

12 M. Surmański: Bezpieczeństwo i obronność państwa..., *op. cit.*, s. 136-137.

13 O demokratycznej kontroli nad armią we współczesnym świecie zob.: W. Wołpiuk, *Siły zbrojne w regulacjach konstytucyjnych*, Warszawa 1998.

3. Zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi i kompetencje ustawowe

Finalnie, osobnej analizy wymaga bodaj najistotniejszy, z punktu widzenia uprawnień Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, konstytucyjny przepis kompetencyjny w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i obronności państwa. Mowa tu rzecz jasna o art. 134 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Prezydent jest najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych. Jednakże już ust. 2 przywołanego przepisu stanowi, że w czasie pokoju zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi wykonywane jest za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Zwierzchnictwo nad Siłami Zbrojnymi w czasie pokoju sprowadza się głównie do funkcji mianowania członków Sił Zbrojnych, tj. Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych (Wojska Lądowe, Siły Powietrzne, Marynarka Wojenna i Siły Specjalne¹⁴) oraz uprawnień w zakresie przyznawania orderów i odznaczeń¹⁵.

Postanowienia w zakresie mianowania ww. członków Sił Zbrojnych, co prawda, nie wymagają formalnego wniosku, jednak w praktyce nominacje te poprzedzane są konsultacjami z Ministrem Obrony Narodowej i Prezesem Rady Ministrów¹⁶. Istotnym jest, że w czasie wojny Minister Obrony Narodowej zostaje skierowany na nieco boczny tor, ponieważ zwierzchnictwo Prezydenta nad Siłami Zbrojnymi dokonuje się za pośrednictwem Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych (art. 134 ust. 4 Konstytucji), który jednakże jest mianowany przez Prezydenta na wniosek Prezesa Rady Ministrów.

Ponadto, jako przykłady szczególnej współpracy Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej i Rady Ministrów w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa na poziomie kompetencji ustawowych należy wskazać między innymi zatwierdzenie przez Prezydenta, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, strategii bezpieczeństwa narodowego¹⁷, wydawanie przez Prezydenta, na wniosek Prezesa Rady Ministrów, Polityczno-Strategicznej Dyrektywy Obronnej Rzeczypospolitej Polskiej oraz innych dokumentów wykonawczych do strategii bezpieczeństwa narodowego¹⁸, decydowanie przez Prezydenta, na wniosek Rady Ministrów lub Prezesa Rady Ministrów o użyciu jednostek wojskowych poza granicami państwa¹⁹ oraz decydowanie przez

14 Por.: art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r., poz. 827).

15 Szczegółowo o trybie nadawania orderów i odznaczeń oraz ich rodzajach zob.: B. Banaszak, Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące orderów i odznaczeń, „Przegląd Sejmowy” 2002, nr 4, s. 27-39.

16 J. Czajowski, Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi w świetle praktyki stosowania Konstytucji RP z 1997 r., (w:) System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa, M. Grzybowski (red.), Warszawa 2006, s. 66 i n.

17 Art. 4a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony...

18 Art. 4a ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 1967 r. o powszechnym obowiązku obrony...

19 Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o zasadach użycia lub pobytu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej poza granicami państwa (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1510).

Prezydenta, na wniosek Prezesa Rady Ministrów o użyciu oddziałów lub pododdziałów Sił Zbrojnych w czasie stanu wyjątkowego²⁰.

Podobne dowody koniecznej kooperacji pomiędzy Prezydentem a Radą Ministrów w zakresie bezpieczeństwa i obronności państwa można mnożyć analizując kolejne ustawy regulujące materię bezpieczeństwa narodowego. Istotny jest jednak wykazany wyżej mechanizm udowadniający, iż w obliczu funkcjonowania konstytucyjnych organów państwa podejmowanie decyzji w przedmiocie bezpieczeństwa i obronności państwa, jego suwerenności i porządku publicznego, spoczywa łącznie na obu organach władzy wykonawczej Rzeczypospolitej²¹.

Trafnie konstytucyjne usytuowanie organów egzekutywy w zakresie bezpieczeństwa i obronności podsumował Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 27 czerwca 2008 r.²², w którym stwierdził, że „W myśl art. 5 Konstytucji Rzeczypospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium. Przepis ten określa ogólne zadania państwa, które powinny być realizowane przez wszystkie organy władzy publicznej i instytucje publiczne, o ile pozwalają im na to przyznane im kompetencje. Do konstytucyjnych zadań Prezydenta należy stanie na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 126 ust. 2 Konstytucji). Do Rady Ministrów należy zapewnianie bezpieczeństwa zewnętrznego państwa (art. 146 ust. 4 pkt 8 Konstytucji). Analiza przepisów konstytucyjnych prowadzi do wniosku, że zadania różnych organów mogą nakładać się na siebie. Ochrona niepodległości państwa i niepodzielności jego terytorium oraz zapewnienie bezpieczeństwa i nienaruszalności jego granic jest konstytucyjnym zadaniem Prezydenta RP, Rady Ministrów oraz wszelkich innych organów władzy publicznej.” W rezultacie powyższego założenia, akty prawne wyposażające Prezydenta w konkretne kompetencje w dziedzinie obronności i bezpieczeństwa uzależniają podjęcie działań przez głowę państwa od zgody lub wniosku członka Rady Ministrów.

4. Podsumowanie

Słowem podsumowania podnieść należy, iż polski ustrojodawca, być może ze względu na doświadczenia historyczne, zdecydował się powierzyć ogół kompetencji w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa i porządku publicznego obu konstytucyjnym organom władzy wykonawczej. Na gruncie analizowanych przepisów zarówno Konstytucji, jak i ustaw zarysowuje się wyraźny model współdziałania Rady Ministrów i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w wykonywaniu zadań z zakresu bezpieczeństwa i obronności. Owszem, ze względu

20 Art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r., poz. 1191).

21 M. Wojciszko, Kompetencje naczelných organów państwa w dziedzinie obronności, „Zeszyty Naukowe Akademii Marynarki Wojennej” nr 4 (187)/2011, Gdynia 2011, s. 325-335.

22 Wyrok TK z dnia 27.06.2008 r., K 52/07, publ. OTK Seria A 2008 nr 5, poz. 88.

na unormowania konstytucyjne przyjąć należy, że pierwszoplanową rolę w niniejszej współpracy sprawuje Rada Ministrów, jednakże w kluczowych sprawach dla funkcjonowania i bytu państwa niezbędna jest jej kooperacja z Prezydentem.

Co do charakteru przyjętych rozwiązań trzeba je sklasyfikować jako emanację współczesnego modelu ustroju parlamentarno-gabinetowego w państwie demokratycznym, a w szczególności obowiązującej zasady cywilnej kontroli nad armią²³. Oznacza to, że Rada Ministrów wraz z Prezydentem nawzajem uniemożliwiają sobie wykorzystanie armii w niezbędnym zakresie. Niniejsze organy nie są w stanie podjąć strategicznych działań bez aprobaty drugiego z nich. Przyjęte unormowania mają swoje zalety w postaci ograniczenia wpływu wybranego organu na kluczowy z punktu widzenia państwa obszar, jakim jest bezpieczeństwo i obronność, jednakże wydaje się, że specyfika działań w zakresie obronności wymaga innych rozwiązań. W opinii autora funkcjonujące w polskim prawodawstwie rozwiązania uniemożliwiają podjęcie skutecznych działań w dziedzinie bezpieczeństwa i obronności. Mechanizmy gwarantujące, że ani Rada Ministrów, ani Prezydent nie uzyskają zbyt dużych wpływów w kształtowaniu właściwości obronnych państwa powodują znaczące spowolnienie podejmowania działań istotnych z punktu widzenia potencjalnych działań prewencyjnych lub wojennych. Z tego powodu, w opinii autora zasadnym jest przyjęcie ustawowych rozwiązań gwarantujących Radzie Ministrów większy wpływ na politykę bezpieczeństwa i obronności szczególnie w zakresie bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego.

BIBLIOGRAFIA

- Ryszard Balicki. 2014. „Zwierzchnictwo prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi (wybrane problemy)”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 2 (18): 13-25.
- Bogusław Banaszak. 2002. „Kompetencje Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej Dotyczące orderów i odznaczeń”. *Przegląd Sejmowy* 4 (510): 27-39.
- Anna Chorążewska. 2008. *Model prezydentury w praktyce politycznej po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997 r.* Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Jacek Czajowski. 2006. *Zwierzchnictwo Prezydenta RP nad siłami zbrojnymi w świetle praktyki stosowania Konstytucji RP z 1997 r. W System rządów Rzeczypospolitej Polskiej. Założenia konstytucyjne a praktyka ustrojowa*, 66-78. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Dariusz Dudek. 2013. *Autorytet Prezydenta a Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Wojciech Odrowąż-Sypniewski. 1998. „Opinia w sprawie udziału Marszałka Sejmu w Radzie Bezpieczeństwa Narodowego”. *Przegląd Sejmowy* 3 (26): 78-80.

23 R. Balicki, *Zwierzchnictwo prezydenta RP nad Siłami Zbrojnymi (wybrane problemy)*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 2, s. 23.

- Bartłomiej Opaliński. 2002. Rozdzielenie kompetencji władzy wykonawczej między Prezydenta RP oraz Radę Ministrów na tle Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Warszawa: Wolters Kluwer S.A.
- T. Słomka. 2004. Prezydent Rzeczypospolitej po 1989 roku. Ujęcie porównawcze. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Marek Surmański. 2013. „Bezpieczeństwo i obronność państwa w świetle kompetencji prezydenta RP i Rady Ministrów”. *Bezpieczeństwo narodowe* 1 (25): 125-139.
- Wiesław Skrzydło. 2013. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa: Wolters Kluwer S.A.
- Mariusz Wojciszko. 2011. „Kompetencje naczelnych organów państwa w dziedzinie obronności”. *Zeszyty naukowe Akademii Marynarki Wojennej* 4 (187): 323-341.
- Waldemar Wołpiuk. 1998. *Siły zbrojne w regulacjach konstytucyjnych*. Warszawa: Wydawnictwo SCHOLAR.

**SEPARATION OF DUTIES AND COMPETENCIES AND COOPERATION
BETWEEN THE COUNCIL OF MINISTERS AND THE PRESIDENT OF POLAND
IN THE AREA OF INTERNAL AND EXTERNAL SECURITY OF THE STATE
AND PUBLIC ORDER**

The present publication describes the problem of separation of duties and competencies between the Council of Ministers and the president of Poland, in the area of internal and external security of the state and public order and their necessary cooperation in this respect. Further the article addresses the field of cooperation between the various bodies of public authority in the area of national security and defense. It also contains an attempt to define and assess Poland's model of cooperation of public authorities in the face of threat to state sovereignty, accepted under its constitution.

Keywords: national security, national defence, Council of Ministers, president of Poland, competencies

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, obronność, Rada Ministrów, Prezydent RP, kompetencje

WŁADZA WYKONAWCZA W SZWAJCARII. PERSPEKTYWA HISTORYCZNA I WSPÓŁCZESNOŚĆ

Specyfika ustroju Konfederacji Szwajcarskiej przejawia się między innymi w jego istotnych uwarunkowaniach historycznych. Szwajcarzy odnosząc się z pietyzmem do swojej przeszłości, niechętnie godzą się na rewolucyjne zmiany ustrojowe, czego efektem jest funkcjonowanie w sferze prawnej (także w praktyce życia politycznego) rozwiązań, których geneza sięga, nieraz głęboko, w czasy minione. Stąd, przedstawiając rozwiązania szwajcarskie nie sposób, choć skrótowo, nie odnieść się do tamtejszej historii.

Szwajcaria w czasach Dawnej Konfederacji (lata 1291-1798) nie posiadała jakiegokolwiek organu władzy wykonawczej na szczeblu ogólnozwiązkowym. Jedyną wspólną agendą suwerennych członków Konfederacji pozostawało Zgromadzenie (*Tagsatzung*)¹. Realizacja podejmowanych tam postanowień pozostawała w wyłącznej gestii krajów związkowych.²

Odnoszenie się w tekście poświęconym władzy wykonawczej do tego okresu można uzasadniać rozwiązaniami funkcjonującymi wówczas na poziomie składowych Związku. Warto pamiętać, że w odróżnieniu od niektórych tzw. szwajcarskich krajów sprzymierzonych³ kantony były republikańskie. Choć, rzecz jasna, nie realizowano w nich zasady podziału władz (władza skupiona była w rękach miejscowych elit), to w kantonach miejskich funkcjonowały organy, którym można przypisywać kompetencje prawodawcze (w postaci tzw. Wielkich Rad) i wykonawcze (tzw. Małe Rady). Stanowiły one swoisty załęczek przyszłych kantonalnych parlamentów i rządów.⁴ Realizacja kompetencji wykonawczych, w tym bieżące administrowanie sprawami danego kantonu, należała zatem do organów kolegialnych. Niemonarchiczny

1 Zgromadzenie stanowiło rodzaj konferencji delegatów (wyposażonych w instrukcje) poszczególnych państw wchodzących w skład Związku, gdzie możliwe było jednomyślne podejmowanie uchwał.

2 A. Kölz, *Geschichtliche Grundlagen*, (w:) D. Thürer, J.-F. Aubert, J. P. Müller (red.), *Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse*, Zürich 2001, s. 111.

3 Pozycja prawna krajów wchodzących w skład Dawnej Konfederacji była zróżnicowana, zasadniczo wskazać można trzy ich kategorie: suwerenne kantony, kraje sprzymierzone oraz kraje poddane – por. A. Kley, *Verfassungsgeschichte der Neuzeit – Grossbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz*, Bern 2004, s. 141.

4 Por. A. Kölz, *Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte*, t. 1: *Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Berno 1992, s. 9.

ustrój państwa oraz odrzucenie monokratycznej formy egzekutywy pozostaje cechą Szwajcarii także współcześnie.⁵

Przełom 1798 r., uwarunkowany ruchami liberalnymi wewnątrz samej Szwajcarii, a zwłaszcza francuską interwencją wojskową, oznaczał kres rozwiązań ustrojowych Dawnej Konfederacji. Konstytucja helwecka przyniosła iście rewolucyjne przeobrażenia w Szwajcarii, również w odniesieniu do systemu rządów. Utworzono Republikę Helwecką (lata 1798-1802), jako państwo jednolite i scentralizowane, zdużono suwerenność kantonów. Choć w jej konstytucji nie wyrażono wprost zasady podziału władz⁶, to struktura organów państwa i ich kompetencje miały wskazywać na jej realizację. Powołano do życia dwuizbowy parlament (wzorowane na rozwiązaniach francuskich z 1795 r. Wielką Radę i Senat), jako organ władzy ustawodawczej, Dyrektoriat Wykonawczy, jako egzekutywę⁷ oraz Najwyższy Trybunał Helwecji, jako najwyższy organ władzy sądowniczej.

Dyrektoriat Wykonawczy składał się z pięciu wybieranych przez obie izby parlamentu na pięcioletnie kadencje członków. Kompetencje helweckiej egzekutywy były dość szerokie. Wskazać tu należy między innymi na: wykonywanie wszystkich ustaw, troskę o zapewnienie bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego państwa, dysponowanie siłami zbrojnymi, prowadzenie rokowań w sprawach umów międzynarodowych oraz wiązanie się nimi. Dyrektoriat mógł nadto wnioskować do parlamentu o amnestię czy ułaskawienie. Mianował on również wszystkich urzędników państwowych, w tym także czterech najwyższych – ministrów: spraw zagranicznych i obrony, sądownictwa i policji, finansów, handlu, rolnictwa i rzemiosła oraz nauki, sztuk pięknych i spraw publicznych. Jego kompetencją była także obsada stanowisk prefektów w poszczególnych kantonach. Silna pozycja Dyrektoriatu wynikała z potrzeby zachowania wpływów napoleońskiej Francji na politykę „siostrzanej republiki”.⁸

Kolejne lata (1803-1813) w historii Szwajcarii to tzw. Okres Mediacji. Pozostając w dalszym ciągu pod dominacją Francji udało się jednak zmienić ustrój państwa. Napoleon zdecydował o potrzebie powrotu do rozwiązań sprzed 1798 r., choć rzecz

5 Odrębnie prezentował się ustrój kantonów wiejskich. Władza należała tu do ogółu wolnych gospodarzy, którzy sprawowali ją na *Landsgemeinde*. Podstawową kompetencją tych zgromadzeń było stanowienie prawa. Niemniej dokonywano tam także elekcji osób, które prawo to miały egzekwować. Wybierano między innymi sędziów, skarbnika, podchorążego i przede wszystkim starostę (*Landammann*). Przewodniczył on obradom zgromadzenia, posiadał także pewne uprawnienia wykonawcze zwłaszcza w zakresie bieżącego reprezentowania kantonu na zewnątrz. Urząd *Landammanna*, przynajmniej w nazewnictwie funkcjonuje obecnie w kantonach Uri, Schwyz, Nid- i Obwalden, Zug, Glarus, Appenzell Ausserrhoden i Innerrhoden, Solura oraz Argowia, gdzie stoi on na czele miejscowego rządu. Szerzej o uwarunkowaniach okresu Dawnej Konfederacji patrz: M. Aleksandrowicz, System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność, Białystok 2009, s. 25 i n.

6 Warto zauważyć, że także żadna z późniejszych konstytucji szwajcarskich nie zadeklarowała *expressis verbis* tej zasady.

7 Pełnił on jednocześnie funkcję kolegialnej głowy państwa. Ministrowie powoływani przez Dyrektoriat nie tworzyli rządu, pełnili jedynie funkcje urzędnicze.

8 Władzę Dyrektoriatu formalnie ograniczać miała ścisła separacja władz. Przejawiało się to przykładowo w braku inicjatywy ustawodawczej po stronie egzekutywy czy obowiązku przedstawiania corocznie parlamentowi informacji rachunkowej o wydatkach państwa – por. A. Kölz, *Neuere schweizerische...*, *op. cit.*, s. 106 i n.

jasna nie w pełnym zakresie. Przywrócony został konfederacyjny charakter państwa, ale wprowadzono także rozwiązania nowe. Najistotniejsze z nich dotyczyły pozycji *Tagsatzung*, gdzie nie obowiązywała już zasada jednomyślności przy podejmowaniu uchwał⁹. Decyzje tam podejmowane były wykonywane przez kantony. Pewną namiastką (zresztą w bardzo ograniczonym zakresie) egzekutywy o ogólnokrajowym zasięgu oddziaływania był Starosta Szwajcarii (*Landammann der Schweiz*)¹⁰, którą przez jeden rok pełnił burmistrz jednego z tzw. kantonów dyrektorialnych. Warto zwrócić uwagę na fakt utworzenia Kancelarii Federalnej, mającej obsługiwać kanton dyrektorialny, jako jednostka pomocnicza. Dodajmy, że urząd ten, jako najstarszy spośród wszystkich agend państwowych o zasięgu ogólnoszwajcarskim¹¹ (choć w zmienionym zakresie kompetencji) funkcjonuje do dziś.¹²

Upadek Napoleona oznaczał również kres dominacji francuskiej w Szwajcarii. O jej przyszłości zdecydowano na Kongresie Wiedeńskim. Najważniejsze rozstrzygnięcia w tym zakresie dotyczyły gwarancji wieczystej neutralności oraz nowej konstytucji w postaci tzw. Paktu Związkowego. Zgodnie z postanowieniami tego Paktu Szwajcaria miała powrócić do konfederacyjnej formuły sprawowania władzy. W efekcie władza centralna była bardzo słaba. Przewidywano jedynie dwa organy ogólnozwiązkowe: *Tagsatzung* oraz Kancelarię Federalną. Uchwały Zgromadzenia były wykonywane przez poszczególne kantony we własnym zakresie.

Wojna domowa w 1847 r. między kantonami protestanckimi i katolickimi zakończyła się klęską tych ostatnich. Protestanci, wykorzystując także sprzyjającą sytuację międzynarodową (Rewolucję Lutową we Francji) błyskawicznie zreformowali ustrój Szwajcarii. Formalnym tego przejawem było uchwalenie i przyjęcie w ogólnonarodowym referendum Konstytucji Federalnej 1848 r. Rozwiązania w niej przyjęte na trwałe przeobraziły ustrój Szwajcarii. Choć zachowano tradycyjną nazwę Konfederacja Szwajcarska¹³, Szwajcaria stała się państwem federalnym. Należy podkreślić, że podstawowe założenia tej konstytucji, w tym zasady ustroju, regulacje dotyczące praw jednostek i kantonów czy organizacji i kompetencji władz federalnych zostały powtórzone w Konstytucji z 1874 r. Dodajmy, że zachowują one aktualność także na gruncie obecnie obowiązującej Konstytucji z 1999 r.

Zgodnie z wielowiekową tradycją rozwiązań kantonalnych w Szwajcarii mamy do czynienia z republikańską formą rządów. Władzę na szczeblu Federacji sprawują:

9 Dotyczyły one przede wszystkim organizacji właściwych kontyngentów wojskowych oraz zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego Związku.

10 Przewodniczył on obradom *Tagsatzung*. Wśród nielicznych kompetencji wykonawczych wskazać można przykładowo nadzór nad szlakami komunikacyjnymi przeznaczonymi dla wojska – por. art. 23 Rozdziału XX Aktu Mediacyjnego.

11 Podkreśla się często, że utworzenie Kancelarii Federalnej wyprzedziło (aż o 45 lat) samo powstanie Szwajcarii, jako państwa federalnego – por. A. Huber-Hotz, Artikel aus Anlass des 200-Jahr-Jubiläums der Schweizerischen Bundeskanzlei, <https://www.bk.admin.ch/org/00841/00843/index.html?lang=de> (data dostępu: 30.09.2015 r.).

12 Po utworzeniu państwa federalnego w 1848 r. Kancelaria Federalna obsługiwała parlament i rząd, współcześnie (od zmiany z 1999 r.) jest ogólną placówką sztabową (*Stabstelle*) Rady Federalnej.

13 *Schweizerische Eidgenossenschaft* (w języku niemieckim), *Confédération suisse* (w języku francuskim), *Confederazione Svizzera* (w języku włoskim) i *Confederatium Svizera* (w języku retoromańskim).

Zgromadzenie Federalne złożone z Rady Narodowej i Rady Kantonów, Rada Federalna i Sąd Federalny. Nazewnictwo tych organów, organizacja, podstawowy zakres kompetencji (zwłaszcza parlamentu i rządu) oraz najbardziej podstawowe zasady, na jakich opierają się stosunki między nimi, funkcjonują nieprzerwanie od 168 lat.

Konstytucyjnie Radę Federalną usytuowano jako najwyższą władzę rządzącą i wykonawczą Federacji. Jej 7 członków (każdego z osobna) na okres czteroletniej (do 1931 r. – trzyletniej) kadencji wybiera Zgromadzenie Federalne. Wybrany (od 2000 r.) do składu rządu może być członek Rady Narodowej (wcześniej mógł to być każdy obywatel posiadający bierne prawo wyborcze do Rady Narodowej). Przy wyborze należy uwzględnić odpowiednią reprezentację ze względu na przynależność kantonálną i językową radcy (do 2000 r. przewidywano zakaz wyboru więcej niż jednego członka pochodzącego z danego kantonu).

Zgromadzenie Federalne (na okres jednego roku) wybiera spośród radców federalnych Prezydenta Federacji (i jego zastępcę). Nie jest on jednak głową państwa w klasycznym jej rozumieniu. Pełni jedynie pewne funkcje reprezentacyjne i protokolarne (wygłasza wystąpienia radiowo-telewizyjne z okazji Nowego Roku i Święta Państwowego 1 sierpnia [*Bundesfeiertag*] czy składa życzenia noworoczne dla korpusu dyplomatycznego). Należy podkreślić, że Prezydent Federacji nie posiada np. prawa łaski, nie podpisuje ustaw, jak też nie ratyfikuje umów międzynarodowych.¹⁴ Jako *primus inter pares* przewodniczy obradom rządu.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na długotrwałą praktykę polityczną w zakresie obsady miejsc w Radzie Federalnej ze względu na przynależność partyjną poszczególnych radców, tzw. formułę magiczną (*Zauberformel*). Mimo że nie wynikała ona z regulacji normatywnych¹⁵, to faktycznie ją uwzględniano, jako niemal konwenans konstytucyjny. W latach 1959-2003 w skład rządu, niezależnie od wyników wyborów parlamentarnych zawsze wchodził przedstawiciele tych samych partii i w tej samej liczbie. Byli to członkowie Chrześcijańsko-Demokratycznej Partii Ludowej (CVP) – 2 miejsca, Partii Liberalno-Demokratycznej (FDP) – 2 miejsca, Partii Socjaldemokratycznej (SPS) – 2 miejsca i Szwajcarskiej Partii Ludowej (SVP) – jedno miejsce. Postrzegano to jako wyraz realizacji idei „wielkiej koalicji” charakterystycznej dla demokracji konsensualnej, gdzie zmniejsza się znaczenie rywalizacji wyborczej i wzrasta rola międzypartyjnych porozumień. Miało to być wynikiem z jednej strony specyfiki szwajcarskiego systemu politycznego, z drugiej zaś, tamtejszej kultury politycznej, które wymuszają poszukiwanie mimo różnic programowych konsensusu międzypartyjnego.¹⁶ Takie „porozumienie ponad podziałami” przetrwało do 2003 r., gdy SVP otrzymała jedno miejsce więcej kosztem

14 B. Banaszak, Szeł rządu we współczesnych systemach ustrojowych, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2011 r., nr 2, s. 144.

15 T. Branecki, Główne podmioty przywództwa politycznego w Konfederacji Szwajcarskiej, (w:) A. Kasińska-Metryka (red.), Dylematy przywództwa w Europie, analiza na wybranych przykładach, Kielce 2014, s. 125.

16 Por. L. Mader, Bundesrat und Bundesverwaltung, (w:) D. Thüerer, J.-F. Aubert, J. P. Müller (red.), Verfassungsrecht..., *op.cit.*, s. 1048 i n.

CVP. Niemniej wzór: 2 + 2 + 2 + 1 pozostawał niezmienny. Dalsze przetasowania polityczne, w tym krótkotrwały okres funkcjonowania opozycji parlamentarnej SVP (2008 r.) i utworzenie w wyniku rozłamu w tej partii nowego ugrupowania, tj. Obywatelskiej Partii Demokratycznej (BDP) spowodowały, że formuła składu rządu wyglądała już inaczej: 2FDP + 2SPS + 2BDP + 1CVP. Po prędkim powrocie do rządu SVP, struktura partyjna Rady Federalnej przedstawia się następująco: 2SPS + 2FDP + 1CVP + 1BDP + 1SVP.¹⁷ Taki jest również partyjny skład rządu po ostatnich wyborach z 2015 r.

Choć ze względu na zmianę składu partyjnego i proporcji udziału partii w rządzie można mówić o zakończeniu funkcjonowania formuły magicznej w Szwajcarii, to z punktu widzenia systemu politycznego i prawnego nadal aktualną pozostaje realizacja zasady poszukiwania konsensusu w łonie Rady Federalnej.

Zasadą funkcjonowania Rady Federalnej jest kolegialność, niemniej zdecydowana większość spraw załatwiana jest w ramach poszczególnych departamentów (Rada we własnym zakresie dokonuje ich przydziału dla każdego z radców). Są to: Federalny Departament Spraw Zagranicznych (polityka zagraniczna, kwestie prawno-międzynarodowe, współpraca na rzecz rozwoju, pomoc humanitarna), Federalny Departament Spraw Wewnętrznych (kultura i sztuka, nauka i badania naukowe, inwestycje federalne, leśnictwo, służba zdrowia i ubezpieczenia społeczne oraz statystyka), Federalny Departament Sprawiedliwości i Policji (stanowienie prawa, policja, cudzoziemcy, prokuratura federalna, kontrola ubezpieczeń, urząd patentowy, obrona cywilna, planowanie przestrzenne, miary i wagi), Federalny Departament Obrony, Ochrony Ludności i Sportu (obronność, ochrona ludności i sport), Federalny Departament Finansów (finanse federalne, kadry urzędów federalnych, podatki, cła, górnictwo, organizacja administracji oraz kontrola banków), Federalny Departament Gospodarki (stosunki gospodarcze z zagranicą, przemysł, rzemiosło, praca, rolnictwo, lecznictwo weterynaryjne, obserwacje koniunktury, rezerwy gospodarcze na wypadek wojny i budownictwo mieszkaniowe) oraz Federalny Departament Transportu, Energetyki i Komunikacji (komunikacja, lotnictwo cywilne, gospodarka wodna, gospodarka energetyczna, ochrona środowiska, kolej i łączność).

Radę Federalną wyposażono w cały szereg kompetencji. Wymienić tu można m.in.: prowadzenie (planowanie i koordynacja) spraw Federacji, kierowanie całością administracji federalnej, czuwanie nad przestrzeganiem prawa Federacji (także konstytucji kantonów i umów między nimi), przedstawianie Zgromadzeniu Federalnemu projektów (jego) aktów normatywnych wraz z uzasadnieniem, jak też opiniowanie przedstawianych Zgromadzeniu wniosków pochodzących od rad parlamentarnych i kantonów, prowadzenie postępowań konsultacyjnych (dotyczących

17 Szerzej o walce partyjnej z udziałem SVP patrz: B. Kosowska-Gąstoł, Zmiany zasad tworzenia rządu w Konfederacji Szwajcarskiej, „Państwo i Prawo” 2012, nr 12, s. 89 i n.

nowo tworzonych aktów normatywnych), wykonywanie ustaw i uchwał federalnych oraz egzekwowanie wyroków Sądu Federalnego, ugód i wyroków polubownych w sporach pomiędzy kantonami, przygotowanie preliminarza finansowego państwa, wykonywanie budżetu i sprawozdanie z rachunków państwowych, dokonywanie wyborów na te stanowiska, na które nie przewidywano przeprowadzania obsady przez inne organy, prowadzenie (z uwzględnieniem praw parlamentu) polityki zagranicznej, w tym ratyfikacja umów międzynarodowych, podejmowanie środków dla zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego (w tym niezawisłości i neutralności Szwajcarii). Do kompetencji rządu należy też wojskowość (w tym mobilizacja armii).¹⁸

Rada Federalna jest zobowiązana do regularnego składania Zgromadzeniu Federalnemu sprawozdań ze swej działalności oraz do przedstawiania raportu o stanie państwa, jak też rekomendacji rozwiązań uznawanych za pożyteczne dla dobra ogólnego. Zasadą jest, że rząd obszernie i w odpowiednim czasie informuje opinię publiczną o swojej działalności. Parlament może udzielać Radzie Federalnej także innych kompetencji. Podstawową formą działalności prawodawczej rządu (opartej na podstawie upoważnień ustawowych lub bezpośrednio na Konstytucji Federalnej) są rozporządzenia.¹⁹

Opisując pozycję władzy wykonawczej w państwie demokratycznym należy również odnieść się do zasady podziału władz. Konstytucja 1848 r. wyrażała koncepcję zasadniczej przewagi parlamentu nad pozostałymi władzami, utworzenie „państwa legislatywy”. Rząd miał być sprowadzony do roli wykonawcy zleceń parlamentu, kontrolowany przez niego, „przykuty” do Zgromadzenia²⁰. Już wtedy władzę parlamentu określono jako najwyższą w Federacji. W praktyce ograniczały ją uprawnienia narodu i kantonów realizujące swe uprawnienia poprzez instytucje demokracji bezpośredniej (stosowne przepisy podkreślające suwerenne prawa narodu i kantonów znalazły się w Konstytucji od 1874 r.). Dodajmy, że także współcześnie nie odnajdziemy w Konstytucji Federalnej przepisu wyrażającego wprost zasadę podziału władz.²¹ Niemniej Zgromadzenie Federalne sprawuje zwierzchni nadzór nad wszystkimi innymi organami w państwie, jego władza ma pierwszeństwo przed nimi.

Czy można zatem zaliczyć system rządów Konfederacji Szwajcarskiej do modelu rządów zgromadzenia? Naszym zdaniem nie, nie ma tu bowiem mowy o jed-

18 E. Zieliński, Rząd Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin, Rządy w państwach Europy (2), Warszawa 2005, s. 362 i n.

19 Szerzej o rozporządzeniach Rady Federalnej patrz: M. Aleksandrowicz, Rozporządzenia władz federalnych Szwajcarii, (w:) A. Jamróz, S. Bożyk (red.), Z zagadnień współczesnych społeczeństw demokratycznych, Białystok 2006, s. 338 i n.

20 P. Sarnecki, Rząd a parlament Konfederacji Szwajcarskiej, Kraków 1978, s. 46.

21 Zabieg ten uzasadnia się charakterystyczną dla szwajcarskiego systemu organizacji władz „wielorakością wzajemnego przenikania się różnorodnych funkcji państwa”. Stąd nie jest możliwe ujęcie zasady władz „w jednym, dostatecznie różniącym się pojęciu, a przy tym zrozumiałym przepisie” – por. Orędzie o nowej Konstytucji Federalnej, Bundesblatt 1997, t. I, s. 370.

ności władzy państwowej, władzy skupionej w ręku jednego organu. W Szwajcarii mamy do czynienia z systemem rządów *sui generis*. Zasada podziału władz realizowana jest w szwajcarskiej rzeczywistości konstytucyjnej i politycznej. Przewaga parlamentu nad pozostałymi władzami federalnymi nie ma charakteru absolutnego. Najdobitniej wyraża się to w regule nieodpowiedzialności politycznej Rady Federalnej przed parlamentem (mimo powoływania jej przez ten organ). Posiadane przez Zgromadzenie Federalne uprawnienia kontrolne nie mogą skutkować odwołaniem w drodze wotum nieufności rządu lub któregoś z jego radców. Niedopuszczalne jest również odwołanie czy „zdegradowanie” Prezydenta Federacji do poprzedniej pozycji (tylko kierownika Departamentu). Powołani przez parlament członkowie Rady Federalnej mają gwarancję dotrwania do końca kadencji, bez względu na ocenę ich działalności. Odpowiedzialność polityczna tych osób może być realizowana jedynie w drodze weryfikacji dokonywanej po upływie kadencji.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że wykuwana w wieloletniej perspektywie pozycja władzy wykonawczej w Szwajcarii jest dość specyficzna. Szwajcarzy „od zawsze” sprzeciwiali się jedynowładztwu. Władza była i jest sprawowana przez organy kolegialne, względnie bezpośrednio przez naród. Rada Federalna (konstytucyjnie podporządkowana parlamentowi, ale przed nim nieodpowiedzialna) jest wyposażona w bardzo liczne kompetencje. Realizacja politycznej (i zgodnej z obowiązującym prawem) zasady wielopartyjności rządu stanowi zaporę przed jego faktyczną dominacją.

BIBLIOGRAFIA

- Aleksandrowicz Maciej. 2009. System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność. Białystok: Temida 2.
- Banaszak Bogusław. 2011. „Szef rządu we współczesnych systemach ustrojowych”. Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2: 133-159.
- Branecki Tadeusz. 2014. Główne podmioty przywództwa politycznego w Konfederacji Szwajcarskiej. W Dylematy przywództwa w Europie, analiza na wybranych przykładach, 117-127. Kielce: Wydawnictwo Uniwersytetu Jana Kochanowskiego.
- Huber-Hotz Annemarie. 2003. Artikel aus Anlass des 200-Jahr-Jubiläums der Schweizerischen Bundeskanzlei, www.bk.admin.ch.
- Kley Andreas. 2004. Verfassungsgeschichte der Neuzeit – Grossbritannien, die USA, Frankreich und die Schweiz. Bern: Stämpfli Verlag AG.
- Kölz Alfred. 1992. Neuere schweizerische Verfassungsgeschichte, t. 1: Ihre Grundlinien vom Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848, Bern: Verlag Stämpfli+Cie AG.
- Kölz Alfred. 2001. Geschichtliche Grundlagen. W Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse, 111-127. Zurych: Schulthess.
- Kosowska-Gąstoł Beata. 2012. „Zmiany zasad tworzenia rządu w Konfederacji Szwajcarskiej”. Państwo i Prawo 12: 82-95.

- Mader Luzius. 2001. Bundesrat und Bundesverwaltung. W Verfassungsrecht der Schweiz – Droit constitutionnel suisse, 1047-1069. Zurych: Schulthess.
- Sarnecki Paweł. 1978. Rząd a parlament Konfederacji Szwajcarskiej. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Zieliński Eugeniusz. 2005. Rząd Federalnej Konfederacji Szwajcarskiej. W Rządy w państwach Europy (2), 345-384. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

**THE EXECUTIVE POWER IN SWITZERLAND. HISTORICAL PERSPECTIVE
AND CONTEMPORARY TIMES.**

The text presents historical experiences of the executive power in Switzerland. The most important regulations in this area (covered in the constitutions dating from 1848 and 1874, and the one that is currently obligatory from 1999), are described. The Swiss realisation of separation of powers is characterized. Also the so-called "magic formula" (Zauberformel) is discussed. In conclusion, it is noted that Swiss solutions are specific, but they always require to be based on current law.

Key words: Switzerland, executive power, government

Słowa kluczowe: Szwajcaria, władza wykonawcza, rząd

POZYCJA USTROJOWA PREMIERA WIELKIEJ BRYTANII W ŚWIETLE JEGO KOMPETENCJI I PRAKTYKI POLITYCZNEJ

1. Wstęp

Ewolucji brytyjskiego systemu politycznego w kierunku monarchii parlamentarnej towarzyszyło osłabianie roli monarchy przy jednoczesnym wzroście znaczenia premiera, współcześnie tym bardziej pożądanym, że odpowiadającym na powszechną potrzebę identyfikowania państwa z jego przywódcą. Premier Wielkiej Brytanii jako szef egzekutywy stał się więc realnym nabywcą tego miana, nie tylko na skutek wymogów zewnętrznych, ale i w wyniku wewnętrznych zmian w relacjach między organami władzy. Problemem badawczym niniejszego artykułu jest pozycja ustrojowa brytyjskiego premiera w świetle jego kompetencji i praktyki politycznej. W celu jego rozstrzygnięcia stawiam pytania o status Premiera Jej Królewskiej Mości we współczesnym brytyjskim systemie politycznym, jego uprawnienia konstytucyjne oraz ich realizację w praktyce. Wśród badaczy anglosaskich pojawiło się kilka ocen i interpretacji problemu, na które się powołuję – od systemu rządów „premierowskich” do retorycznego „premierowania”. W artykule poddaję je weryfikacji, stawiając hipotezę, że pozycja premiera Wielkiej Brytanii stanowi wypadkową zarówno jego kompetencji ustrojowych, jak i osobistych cech polityka, których umiejętne wykorzystanie przesądza o skuteczności działania urzędu.

2. Status Premiera Jej Królewskiej Mości

Premier dysponuje najsilniejszą władzą we współczesnym brytyjskim systemie politycznym. I choć głową państwa jest królowa Elżbieta II, to jak się określa „król panuje, a nie rządzi”. Status polityczny premiera wyznacza z jednej strony słaba pozycja monarchy, z drugiej zaś szereg funkcji, które są przez niego pełnione. Pierwszą z nich jest funkcja lidera partii – zwycięzcy w wyborach do Izby Gmin. Je-

dynym organem władzy pochodzącym z wyborów powszechnych jest bowiem izba niższa parlamentu, a tradycyjna dwupartyjność wraz z większościowym systemem wyborczym powodują, że w bezpośredni sposób wpływają one na obsadę stanowiska premiera. Charakterystyczna dla wyborów większościowych ich personalizacja sprawia, że społeczeństwo dokonuje pośrednio wyboru premiera spośród dwóch kandydatów przedstawionych przez dominujące na scenie politycznej partie. Wybór ten konstytuuje się na mocy konwensu, zgodnie z którym monarcha mianuje premierem lidera partii zwycięskiej w wyborach do Izby Gmin. Wykształcony w XVIII wieku zwyczaj ograniczył wybór monarchy do osoby cieszącej się poparciem większości parlamentarnej. W konsekwencji ta reguła przenosi rzeczywistą decyzję o osobie kandydata na premiera na partie polityczne reprezentowane w parlamencie, a *de facto* na wyborców, którzy udzielając poparcia poszczególnym ugrupowaniom, wskazują na najsilniejszego przywódcę. Lider jednej z dwóch brytyjskich partii politycznych jest tym samym, jak to ujął Robert McKenzie „albo potencjalnym albo aktualnym premierem”¹.

Druga z pełnionych przez premiera funkcji wiąże się z realizacją władzy wykonawczej. Wygrywając wybory parlamentarne, lider zwycięskiej partii obejmuje stanowisko szefa rządu i gabinetu. Co istotne, w Wielkiej Brytanii rząd i gabinet to odrębne instytucje. Pierwszy liczy ponad sto osób – członków gabinetu, ich sekretarzy i ministrów bez teki, drugi zaś to znana w innych systemach politycznych rada ministrów – wąskie grono współpracowników premiera odpowiedzialnych za wykonywanie polityki państwa w poszczególnych resortach. Specyfika brytyjskiej władzy wykonawczej, oparta głównie na rządach jednopartyjnych powoduje, że pozycja premiera jest o wiele silniejsza niż w innych krajach europejskich. Obejmuje on bowiem kontrolę nominacji ministerialnych, działań gabinetu, służb cywilnych, a w konsekwencji – większości parlamentarnej². Mamy tu więc do czynienia z fuzją władzy, a w jej efekcie dominacją gabinetu nad parlamentem, gdzie nie zachodzi zasada podziału władzy w sensie separacji oraz względnej równowagi legislatywy i egzekutywy. Teoretycznie parlament może kontrolować rząd, jednak w skład gabinetu wchodzi członkowie zwycięskiej partii, cieszący się poparciem swojej większościowej frakcji parlamentarnej, co powoduje efekt odwrotny: w praktyce parlament jest kontrolowany przez rząd³.

Od XX wieku obserwuje się wzrost znaczenia gabinetu, a szczególnie premiera, który zyskiwał szerszy zakres autonomii i możliwości działania w ramach egzekutywy. Proces ten był wynikiem łączenia funkcji premiera i przywódcy partii oraz lidera większości parlamentarnej. Od 1963 roku bowiem obowiązuje zasada, że pre-

1 R.T. McKenzie, *British Political Parties*, London 1964, s. 55.

2 A. Antoszewski, R. Herbut (red.), *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*, Wrocław 2008, s. 341.

3 *Ibidem*, s. 30.

mier musi wywodzić się z parlamentu⁴. Umacnianie się pozycji premiera w brytyjskim systemie politycznym jest oparte na mandacie społecznym do sprawowania przywództwa, jakiego nie posiada chociażby monarcha. Rola premiera jest więc tym większa, im słabsza jest głowa państwa, a ze względu na brak konstytucji w formie pisanego aktu prawnego, pojawia się margines dość swobodnej interpretacji poszczególnych kompetencji, co pozwala na kształtowanie pozycji premiera w systemie. Funkcje premiera i gabinetu opierają się na prawie zwyczajowym i nie ma tu wyraźnych granic kompetencyjnych rozdzielających zadania jednego i drugiego organu. Kiedy w XVIII wieku powołano urząd premiera, miał on jedynie kierować obradami ministrów jako *primus inter pares*, reprezentować gabinet i przedstawiać uzgodnione stanowisko monarsze⁵. Obecnie katalog uprawnień premiera świadczy o dalekiej od idei pierwszego pomiędzy równymi członka gabinetu, a jego rola znacznie wykracza poza władzę wykonawczą⁶.

3. Kompetencje konstytucyjne premiera

Zasoby władzy premiera nie są stałe, ale zależą od okoliczności, kontekstu i rzeczywistości społeczno-politycznej. Można jednak wymienić zbiór kompetencji konstytucyjnych premiera, odnoszących się głównie do władzy wykonawczej, ale i kreacyjnej i ustawodawczej. Znajdują się wśród nich następujące uprawnienia:

- mianowanie i odwoływanie ministrów i innych członków rządu;
- powoływanie i nadzorowanie członków służby cywilnej (jako *First Lord of the Treasury* spełnia również funkcję szefa Służby Cywilnej);
- mianowanie na najwyższe stanowiska państwowe, kościelne, gospodarcze (*patronage*);
- przydzielanie i pozbawianie stanowisk, nadzór nad pracami rządu;
- przewodniczenie posiedzeniom gabinetu i kierowanie jego pracą;
- tworzenie komisji gabinetowych;
- premierowi podporządkowany jest sekretariat gabinetu (*Cabinet Office*), przy pomocy którego może on mieć wgląd w pracę wszystkich działów administracji;
- ustanawianie agendy w kontaktach z mediami;
- nadawanie zaszczytów;
- wypowiedzanie wojny;
- zawieranie umów międzynarodowych i traktatów;

4 I. Bokszczanin, Rząd Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, (w:) E. Zieliński, I. Bokszczanin (red.), Rządy w państwach Europy, Warszawa 2003, s. 264.

5 P. Mikuli, Zasada podziału władz a ustrój brytyjski, Warszawa 2006, s. 48.

6 Pisałam o tym szerzej w: I. Zielińska, Premier Jej Królewskiej Mości. Analiza wpływu czynników polityczno-prawnych oraz osobowości politycznej premiera na sprawowanie władzy wykonawczej w Wielkiej Brytanii, (w:) M. Drzonek, A. Wolek (red.), Władza wykonawcza w Polsce i Europie, Kraków-Nowy Sącz 2009, s. 236-237.

- wysyłanie sił zbrojnych w miejsca działań zbrojnych;
- jedynie premier posiada formalne prawo „doradzania” monarsze i nie może być w tym zastąpiony przez któregokolwiek z pozostałych członków gabinetu;
- premier ponosi odpowiedzialność parlamentarną (pytania ustne do premiera raz w tygodniu, pytania pisemne)⁷.

Premier Wielkiej Brytanii posiada kompetencje wykonawcze, kierownicze i arbitrażowe. Ponadto jedynie premier posiada formalne prawo „doradzania” monarsze i nie może być w tym zastąpiony przez któregokolwiek z pozostałych członków gabinetu. Należy też zaznaczyć, że pełni on funkcję szefa Służby Cywilnej, dzięki czemu dokonuje wyboru kierowników urzędów publicznych. Natomiast jako szefowi rządu jest mu podporządkowany sekretariat gabinetu, przy pomocy którego może mieć wgląd w pracę wszystkich działów administracji⁸. Zakres uprawnień premiera i możliwość wywierania przez niego wpływu na poszczególne instytucje władzy jest więc znaczny.

4. Praktyka polityczna: od systemu rządów „premierowskich” do retorycznego „premierowania”

W literaturze przedmiotu obecnych jest kilka interpretacji natury i zasobów władzy premiera Wielkiej Brytanii. Mowa o takich koncepcjach, jak rządy „premierowskie” (*prime ministerial governance*), prezydencjalizacja (*presidentialization*), przewodnictwo (*chairmanship*) i retoryczne „premierowanie” (*rhetorical premier-ship*)⁹. Modele te znane są od drugiej połowy XX wieku, wcześniej uznawano istnienie systemu rządów gabinetowych, które jak stwierdził Paul Langford, nie różniły się od poprzednich, a ich władza zależała w znacznym stopniu od okoliczności, z których jedną z wielu były indywidualne cechy premiera¹⁰. Później urząd i osoba premiera stanęły w centrum zainteresowania na skutek nowych zjawisk w funkcjonowaniu tej instytucji.

Praktyka konstytucyjna i kultura prawno-polityczna zmieniły obraz parlamentaryzmu brytyjskiego, wskazując na nowy typ systemu rządów. W 1963 roku Richard Crossman określił okres powojenny w Wielkiej Brytanii jako czas transformacji od rządów gabinetowych w kierunku rządów „premierowskich”. W tym modelu premier jawi się jako „łącznik który łączy, klamra która spina ustawodawstwo i eg-

7 Na podstawie: M. Bennister, *The role and powers of the Prime Minister*, (w:) www.parliament.uk (data dostępu: 20.06.2015 r.) oraz I. Bokszczanin, *Rząd Zjednoczonego Królestwa...*, *op. cit.*, s. 283.

8 P. Sarnecki, *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*, Warszawa 2013, s. 55.

9 Ze względu na specyficzne w języku angielskim określanie urzędów/pozycji z użyciem przyimka „-ship”, którego często nie da się przetłumaczyć na język polski, używam odpowiedników tych nazw w cudzysłowie.

10 P. Langford, *Prime Ministers and Parliaments: The Long View, Walpole to Blair*, „*Parliamentary History*” 2006, vol. 25 (3), s. 392.

zekutywę w jednej osobie”¹¹. Według Crossmana premier dysponuje największymi zasobami władzy, jak prawo mianowania i odwoływania ministrów, kontrolowania struktury gabinetu i jego działania, interweniując w politykę rządu i reprezentując kraj na arenie międzynarodowej, a będąc liderem partii, stał się jej rzecznikiem w kontaktach z mediami, co stało się istotnym faktem w dobie upowszechniania marketingu politycznego. Podobną perspektywę przyjął i rozwinął w 1993 roku Michael Foley¹² (mówiąc o „prezydencjalizacji” urzędu premiera, o czym piszę w dalszej części artykułu), a w Polsce popularyzował Jarosław Szymanek. Ten ostatni uznał za źródło systemu rządów „premierowskich” elastyczność systemu parlamentarnego, w którym zachodzi dowolność w interpretacji idei podziału władz, dzięki której w urzędzie premiera kumuluje się kilka kluczowych dla systemu rządów ról ustrojowych – szefa gabinetu, lidera egzekutywy i lidera partii rządzącej¹³.

Współczesną debatę o pozycji premiera w systemie politycznym spolarizowały więc dwa stanowiska: uznające dominację gabinetu lub premiera. W pierwszej grupie zwraca się uwagę na istniejące w gabinecie naciski na premiera, mechanizmy partyjne, zasoby władzy członków gabinetu, konwenanse konstytucyjne dotyczące zespołowości, biurokracji i parlamentu (zostanie ona rozwinięta w koncepcji *chairmanship*, o której piszę w dalszej części artykułu), co świadczyć ma o sile gabinetu jako instytucji. W drugiej zaś zauważa się istotną marginalizację pozycji monarchy, brak realnych narzędzi egzekwowania politycznej odpowiedzialności gabinetu przed parlamentem, monokratyczność władzy wykonawczej skupionej w gabinecie pod przewodnictwem premiera, monopolizację prac gabinetu przez jego szefa oraz personalizację wyborów¹⁴, co z kolei ma przesądzać o nadrzędnej w systemie politycznym roli premiera.

Można uznać, że rozwinięciem koncepcji systemu rządów „premierowskich” jest idea „prezydencjalizacji” urzędu premiera. Stawia ona premiera w centrum życia politycznego, dostrzegając takie procesy, jak: centralizacja maszyny partyjnej, biurokratyzacja prac rządu, personalizacja polityki, kumulacja wielu ról w urzędzie premiera, marginalizacja monarchy, brak faktycznej odpowiedzialności rządu przed Izbą Gmin. Mają one świadczyć o pełnieniu przez premiera roli takiej, jaką w republikach pełni prezydent, a zwłaszcza Prezydent Stanów Zjednoczonych. Szczególnie uzasadnione tworzenie tego typu skojarzeń było w odniesieniu do Tony’ego Blaira, który jak się ocenia „wykorzystał swoje cechy osobiste do zwiększenia zasobów władzy instytucjonalnej, osiągając w ten sposób znaczny stopień dominacji nieznaną dotąd w historii Wielkiej Brytanii”¹⁵. Blair doprowadził do centralizacji prac

11 W. Bagehot, *The English Constitution*, ed. R.H. Crossman, London 1963, s. 51.

12 M. Foley, *The Rise of the British Presidency*, Manchester 1993.

13 J. Szymanek, System rządów premierowskich jako nowy typ systemu rządów: *casus* Wielkiej Brytanii, „Przegląd Politologiczny” 2011, nr 1.

14 *Ibidem*.

15 M. Bevir, R.A.W. Rhodes, Prime Ministers, Presidentialism and Westminster Smokescreens, „Political Studies” 2006, vol. 54, s. 671-673.

rządu (urząd ds. polityki przekształcił w dyrekcję ds. polityki w gabinecie premiera), pluralizacji w procesie podejmowania decyzji (konsultacje z osobami spoza gabinetu), personalizacji i profesjonalizacji działań (prowadzenie kampanii wyborczej z perspektywy wyboru lidera partii, profesjonalne zarządzanie relacją z mediami, zatrudnienie doradców i rzeczników)¹⁶. W tym ostatnim punkcie istotna jest nowa praktyka mediów, polegająca na organizowaniu telewizyjnych debat wyborczych między liderami partii politycznych (po raz pierwszy w 2010 roku). Premier jawi się wówczas jako osoba uposażona w kompetencje prezydenta (choć oczywiście samo zainteresowanie mediów nie spowoduje, że jego władza wzrośnie zwyczajowo¹⁷), a co więcej, jak wskazują behawioryści, sam sposób zachowania premiera przypomina styl prezydencki – na poziomie wykonawczym, partyjnym i wyborczym, premierzy pełnią rolę taką jak głowy państw, dominują w wyborach, są liderami partii¹⁸.

Wśród krytyków tej koncepcji dominuje jednak przekonanie, że nie ma możliwości zastosowania prezydenckiego modelu władzy w Wielkiej Brytanii. Uzasadnieniem jest brak separacji władz (rząd wyłania się z większości parlamentarnej) oraz fakt, że prezydent USA nie ma bezpośredniego wpływu na decyzje partii, gdyż ustawodawstwo jest uzgadniane między Izbą Reprezentantów i Senatem¹⁹ (co jest szczególnie widoczne w okresie koabitacji). Wreszcie, jak podkreśla Keith Dowding, rola ceremonialna prezydentów jest poza zasięgiem premierów²⁰. Uznaje on, że sam proces personalizacji polityki przebiega inaczej w systemie prezydenckim i parlamentarnym, a w jego efekcie premierzy są mniej, a nie bardziej prezydenccy, dysponując większym zakresem władzy²¹. Istotne różnice w systemach rządów powodują, że Wielka Brytania nie może mieć prezydenckiego szefa egzekutywy²².

Niejako w odpowiedzi na powyższy spór, pojawiło się stanowisko G.W. Jonesa, który przywołał nieco historyczne ujęcie, oparte na tradycyjnym podziale ról w gabinecie. Jego model przewodniczenia opierał się na założeniu, że premier osobiście nie dysponuje aż tak dużym zakresem władzy, ale rządzi na tyle, na ile pozwolą mu jego koledzy z gabinetu (tzw. *senior ministers*)²³. W tej koncepcji zwraca się również uwagę na obecność doradców politycznych, którzy proponują kierunki działania, oceniają okoliczności polityczne, zarządzają sprawami, zapewniają osobiste i emocjonalne wsparcie premierowi. Taka sytuacja miała miejsce w latach 2010-2015,

16 *Ibidem*, s. 674.

17 M. Wethered, Electing Britain's president, "The Economist", <http://www.economist.com/news/letters/21647947-letters> (data dostępu: 20.06.2015 r.).

18 T. Poguntke, P. Webb (red.), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Studies of Modern Democracies*, Oxford 2005.

19 P. Cerny, Powerful prime ministers, "The Economist", <http://www.economist.com/news/letters/21649436-letters-editor> (data dostępu: 20.06.2015 r.).

20 K. Dowding, The Prime Ministerialisation of the British Prime Minister, „Parliamentary Affairs” 2013. vol. 66, s. 619.

21 *Ibidem*, s. 617-618.

22 R. Heffernan, Why the Prime Minister cannot be a President: Comparing Institutional Imperatives in Britain and America, „Parliamentary Affairs” 2005, vol. 58, s. 53-70.

23 G.W. Jones, *The Prime Minister's Power*, (w:) A. King (red.), *The British Prime Minister: A Reader*, London 1969, s. 190.

gdzie poprzez fakt powołania koalicji rządowej Partii Konserwatywnej i Liberalnych Demokratów, nastąpiło osłabienie pozycji premiera. Pojawił się wicepremier, a wraz z nim konieczność konsultacji i osiągania kompromisu. Relacja między premierem a jego zastępcą nie jest uregulowana, obaj posiadają instytucjonalne i personalne zasoby władzy, więc na poziomie rządu koalicyjnego możemy zauważyć nieformalną istotną zmianę statusu i roli premiera²⁴. Ponadto w maju 2011 roku przyjęto ustawę o stałej kadencji parlamentu, pozbawiając jednocześnie premiera możliwości decydowania o terminie wyborów, co formalnie osłabiło jego pozycję.

Ostatnia, najnowsza interpretacja urzędu premiera, koncentruje się na publicznej roli premiera, zwłaszcza jego funkcji retorycznej. W 2011 roku Richard Toye nazwał ją *rhetorical premiership*, zwracając uwagę na metodę zwiększania formalnej władzy premiera poprzez odpowiednie formułowanie przemówień (*speeches*), zarówno w parlamencie (w celu uzyskania zaufania Izby Gmin), jak i wśród wyborców (w czasie kampanii wyborczej). Zdaniem Toye'a, każdy premier powinien być skuteczny nie tylko dzięki opanowaniu zasad biurokracji i przywództwa w partii, ale także umiejętności zaprezentowania ich poprzez różne formy retoryki, jako lider partii i przede wszystkim narodu²⁵. Ta koncepcja może pogodzić wcześniejsze, gdyż ich nie wyklucza. Umiejętności retoryczne są bowiem zasobem, dzięki któremu aktorzy polityczni mogą przekonywać innych (opinię publiczną i członków partii) do swoich racji. Narracje polityczne odgrywają główną rolę we współczesnym rządzeniu, służą do wyjaśniania polityki i stanowią istotny grunt dla zdolności do implementacji zmian politycznych. Ta umiejętność sprowadza się do pytania o to, jak wyjaśnić ludziom powód działania rządu w sposób dla nich zrozumiały. Podstawą pytania jest nie tylko problem komunikacji politycznej, ale co ważniejsze problem sprawowania władzy. Niezdolność do wyrażania spójnej narracji politycznej dla działania może więc powodować, że rządy będą niezdolne do wdrażania swoich decyzji politycznych²⁶. Krytycy tej perspektywy traktują retorykę nie jako sztukę oratorską, a jako przestarzałą formę wypowiedzi w dobie nowoczesnej komunikacji. Zwolennicy zaś dostrzegają ewolucję przemówień, która była uwarunkowana nie tylko przez technologię, przez cechy osobiste oratorskie premiera, ale również przez czynniki instytucjonalne i kulturowe.

24 M. Bennister, R. Heffernan, Cameron as Prime Minister: The Intra-Executive Politics of Britain's Coalition Government, „Parliamentary Affairs” 2012, vol. 65 (4), s. 778-801.

25 R. Toye, The Rhetorical Premiership: A New Perspective on Prime Ministerial Power Since 1945, „Parliamentary History” 2011, vol. 30 (2), s. 175-176.

26 D. Grube, Prime Ministers and political narratives for policy change: towards and heuristic, „Policy & Politics”, 2012, vol. 40 (4), s. 569.

5. Wnioski

Zasoby władzy brytyjskiego premiera nie są stałe, ale zależą od okoliczności, kontekstu i rzeczywistości politycznej. Jego rola zależy od kombinacji czynników leżących we władzy wykonawczej i przywództwie partyjnym, co powoduje konieczność dbania o utrzymywanie i zabezpieczanie formalnego i realnego zwierzchnictwa w partii²⁷. Pamiętając, że w Wielkiej Brytanii istotne są zarówno źródła prawa stanowionego, jak i konwenansowego, możliwość wzmocnienia pozycji premiera zależy od zasobów nieformalnych, takich jak: reputacja, umiejętności i zdolności przywódcze, skojarzenie z aktualnym lub spodziewanym sukcesem politycznym, powszechna popularność, wysoka pozycja w partii. Idealny premier powinien mieć „osobowość, która powoduje nie tylko lojalność jego partii, ale także odpowiedni poziom zazdrosnego poszanowania ze strony opozycji”²⁸. Debata nad pozycją premiera w brytyjskim systemie politycznym jest więc otwarta, a istniejące już koncepcje mogą zyskiwać lub tracić na aktualności w zależności od tego, jaki polityk obejmie urząd premiera.

BIBLIOGRAFIA

- Antoszewski Andrzej, Herbut Ryszard red. 2008. *Demokracje zachodnioeuropejskie. Analiza porównawcza*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Bagehot Walter. 1963. *The English Constitution*. ed. R. H. S. Crossman. London: Fontana.
- Bennister Mark. 2012. *Prime Ministers in power. Political leadership in Britain and Australia*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bennister Mark. 2015. “The role and powers of the Prime Minister”. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmpolcon/writev/842/m6.htm> (20.06.2015).
- Bennister Mark, Heffernan Richard. 2012. “Cameron as Prime Minister: The Intra-Executive Politics of Britain’s Coalition Government”. *Parliamentary Affairs* 65 (4): 778-801.
- Bevir Mark, Rhodes R.A.W. 2006. “Prime Ministers, Presidentialism and Westminster Smokescreens”. *Political Studies* 54 (4): 671-690.
- Bokszczanin Izolda. 2003. *Rząd Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. W Rządy w państwach Europy*, 261-296. Eugeniusz Zieliński, Izolda Bokszczanin red., Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Brasher N.H. 1965. *Studies in British Government*. London: Macmillan & Co. Ltd.
- Cerny Philip. 2015. “Powerful prime ministers”. *The Economist* <http://www.economist.com/news/letters/21649436-letters-editor> (20.06.2015).
- Dowding Keith. 2013. “The Prime Ministerialisation of the British Prime Minister”. *Parliamentary Affairs* 66 (3): 617-635.

27 I. Bokszczanin, *Rząd Zjednoczonego Królestwa...*, *op. cit.*, s. 269.

28 N.H. Brasher, *Studies in British Government*, London 1965, s. 41.

Pozycja ustrojowa Premiera Wielkiej Brytanii w świetle jego kompetencji i praktyki politycznej

- Foley Michael. 1993. *The Rise of the British Presidency*. Manchester: Manchester University Press.
- Grube Dennis. 2012. "Prime Ministers and political narratives for policy change: towards and heuristic". *Policy & Politics* 40 (4): 569-586.
- Heffernan Richard. 2005. "Why the Prime Minister cannot be a President: Comparing Institutional Imperatives in Britain and America". *Parliamentary Affairs* 58 (1): 53-70.
- Jones George. 1969. *The Prime Minister's Power*. W *The British Prime Minister: A Reader*, 195-220. King Anthony red. London: Macmillan.
- Langford Paul. 2006. "Prime Ministers and Parliaments: The Long View, Walpole to Blair". *Parliamentary History* 25 (3): 382-394.
- McKenzie R.T. 1964. *British Political Parties*, London: Mercury.
- Mikuli Piotr. 2006. *Zasada podziału władz a ustrój brytyjski*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Poguntke Thomas. Webb Paul red. 2005. "The Presidentialization of Politics: A Comparative Studies of Modern Democracies". Oxford: Oxford University Press.
- Sarnecki Paweł. 2013. *Ustroje konstytucyjne państw współczesnych*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szymanek Jarosław. 2011. „System rządów premierowskich jako nowy typ systemu rządów: casus Wielkiej Brytanii”. *Przegląd Politologiczny* 1/2011: 65-77.
- Toye Richard. 2011. „The Rhetorical Premiership: A New Perspective on Prime Ministerial Power Since 1945”. *Parliamentary History* 30 (2): 175-192.
- Wethered Marcus. 2015. „Electing Britain's president”. *The Economist*. <http://www.economist.com/news/letters/21647947-letters> (20.06.2015).
- Zielińska Izabela. 2009. *Premier Jej Królewskiej Mości. Analiza wpływu czynników polityczno-prawnych oraz osobowości politycznej premiera na sprawowanie władzy wykonawczej w Wielkiej Brytanii*. W *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*. Marcin Drzonek, Artur Wołek red. Kraków-Nowy Sącz: DANTE.

**THE BRITISH PRIME MINISTER'S CONSTITUTIONAL POSITION UNDER HIS
COMPETENCES AND POLITICAL PRACTICE.**

Evolution of the British political system towards a parliamentary monarchy was accompanied by weakening the role of the monarch while increasing the importance of the prime minister. Today, this is even more desirable as it responds to the widespread need to identify the state of its leader. The British prime minister as chief of the executive became a real purchaser of this name, not only due to external requirements, but also as a result of internal changes in relations between authorities. The research problem of this article is systemic status of the British prime minister under his competences and political practice. In order to resolve the questions the article asks about the status of the prime minister in the modern British political system, his constitutional rights and their implementation in practice. There have been several evaluations and interpretations of the problem, to which the article refers – from the system of prime ministerial governance to rhetorical premiership. This article verifies them, putting the hypothesis that the position of prime minister of Great Britain is the result of both, his political competences and individual traits of politician whose skillful use determines the effectiveness of the office.

Keywords: British politics, prime minister, rhetorical prime minister, presidentialization, prime ministerial governance

Słowa kluczowe: polityka brytyjska, premier, „premierowanie” retoryczne, prezydencjalizacja, system rządów premierowskich

THE EUROPEANISATION OF THE COOPERATION OF THE FEDERAL GOVERNMENT AND THE PARLIAMENT IN THE REPUBLIC OF AUSTRIA – A POLITICAL ANALYSIS

1. Introduction

The subject of this paper is the analysis of the cooperation of the Federal Government and the bicameral Austrian parliament in matters relating to Austria's membership in the European Union. Twenty years since the accession of Austria to the EU structures, its passing in 2015 encourages a reflection on the process of adaptation of this country to day-to-day functioning in the European Union, as well as on the challenges and difficulties, which emerged in political practice. An amendment of Austria's Constitution enacted a year before accession provide for the constructive cooperation of the executive and legislative authorities on activities within the EU, thus ensuring that the National Council (*Nationalrat*) and Federal Council (*Bundesrat*) have a decent impact on the European policy of the Federal Government¹. The provisions introduced were meant, despite the ongoing process of Europeanisation, to protect the identity of the National Constitution and political principles. The amendment was designed to maintain the high constitutional position of the legislative power, "participation in the executive process of the federation", which, as it was pointed out by Paweł Sarnecki, is equipped with an unusually broad set of legislative and control competences over the executive power².

The thesis of the paper assumes that upon accession of Austria to the European Union the bicameral parliament exercises the broad competence relating to control over the activities of the Government in matters of the EU membership it was granted only to a limited extent, which reinforces the dominance of the Federal Government in the EU decision-making processes. Significant research problems, which are the

1 Bundesverfassungsgesetz v. 21.12.1994 in der Fassung der Wiederverlautbarung des Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Januar 1930 (in der Fassung vom 7. Dezember 1929) <http://www.verfassungen.de/at/at18-34/index29.htm> (data dostępu: 1.09.2015 r.).

2 P. Sarnecki, System konstytucyjny Austrii, Warszawa 1999, s. 48.

subject of the study, include the following questions: How do Member States adapt to participate in the EU decision-making process? What model of cooperation of the legislative and executive authorities in the matters relating to state's membership in the European Union has been adopted in Austria? Are the measures of parliamentary control over the actions taken by the Government in the EU forum provided both in the constitution and in the regulations of both chambers of the Parliament followed? What are the causes of decreased importance of the Parliament in making European policy in Austria?

In the first place, we should determine, what is the essence of the adaptation of an EU Member State to participate in the decision-making process. Then the solutions adopted in Austria are presented, which should supposedly guarantee a high degree of control of the legislature over the executive power in matters of European integration. In the third and final part of the paper we discuss political practice and the reasons for the *de facto* withdrawal of the Parliament from making the European policy of Austria and from control of the Federal Government in this area.

The term "Europeanisation" used in the paper is defined as a systematic process of adaptation of a Member State to the requirements of the political and institutional system of the European Union, which stimulates changes to the structure and functioning of the national state³. The higher is the degree of non-compliance of the regulations at the national level (institutions, policies, political processes) to the regulations at the European level, the greater is the pressure from the EU to make changes in a Member State. As a result of the process called top-down Europeanization, public authorities accept the new duties and new vertical and horizontal decision-making mechanisms that are established, often leading to reduction of existing traditional segments of the state apparatus⁴.

2. Adaptation of a Member State to participate in the EU decision-making process

The applicable principle of procedural autonomy, enshrined in Article 4, section 2 of the Treaty on European Union, as amended by the Treaty of Lisbon, confirms that the organisation and the method of operation of the public administration as well as the choice of measures to fulfil the obligations under the rules of the Community law depends on the Member State, which is committed to the effective execution of specific tasks by competent institutions, in accordance with national regulations⁵.

3 T. Börzel, *Demokratien im Wandel der Europäisierung*, (w:) *Demokratien in Europa: Der Einfl der europäischen Integration auf Institutionenwandel und neue Konturen des demokratischen Verfassungsstaates*, Hrsg. I. Katzenhuse, W. Lamping, Opladen 2003, s. 186.

4 K. Kubuj, J. Wawrzyniak, *Wstęp*, (w:) K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 13.

5 A. Nowak-Far, *Stosowanie *acquis de l'Union* przez administrację publiczną państwa członkowskiego*, (w:) J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 114.

A symptom and a result of the ongoing process of Europeanisation and the accommodative mechanisms implemented an individual institutional, procedural and coordination mechanism both within the government itself and within the relationships between the government, parliament and local government bodies developed in each EU Member State⁶. The unique solutions relating to the coordination of the European policy adopted in each country are derived from different conditions. The model developed in each country is significantly affected, in the first place, by the normative and institutional nature of the EU including existing EU decision-making procedures, secondly, by the constitution and governance and division of responsibilities between central and local government units, thirdly, by the current stage of relationships between the given country and the EU and fourthly, by a tendency to provide some institutional and procedural solutions perceived as a security mean for protecting the interests of the given state in the EU⁷.

A robust and effective mechanism for coordinating European policy is designed to meet many needs relating to membership of the given country in the European Union. The main challenge is: 1) effective, robust and timely conveying of views in the EU decision-making bodies; 2) providing democratic support for the positions adopted by the government and made at the EU forum; 3) ensuring the efficiency and consistency of implementation of the EU law in the given Member State; 4) guaranteeing a proper response of the given Member State in the event of a case before the ECJ and the Court of first instance⁸. Finding the optimum solution for public decision-making in European matters guarantees an influence on directions of policies and activities of the European Union and the use of all the opportunities arising from membership of the state in the EU.

A trend observed among the Member States is a progressively strengthened position of the government in the structure of the constitutional bodies, including an increased involvement of the prime minister in matters related to integration of the states to the EU. The extended competences of the EU are accompanied by a continuous adaptation of the Member States, which leads to a transfer of the tasks relating to the policy of the European Union to the executive (national government). This process is a result of an accumulation of several factors. First, the governments have most legal and administrative instruments to ensure cooperation; second, the government as an emanation of parliamentary majority expresses the will of the governing parties and of most citizens; third, it operates in an area defined by the needs of society as well as by the values and characteristics of a specific political

6 G. Rydlewski, *Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 67.

7 T. Kołodziej, *Decydowanie w sprawach stanowiska państwa w relacjach z UE*, (w:) G. Rydlewski (red.), *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 338.

8 J. Miecznikowska, *Unia Europejska a problem koordynacji polityk unijnych – europeizacja administracji publicznej państw członkowskich*, (w:) R. Mieńkowska – Norkiene (red.), *Koordynacja polityk unijnych w Polsce*, Warszawa 2009, s. 42-43.

culture⁹. A material pressure is also caused by technocratisation of the EU system and the priority of efficient, robust and consistent operation, which is meant to ensure the participation of a Member State in the EU decision-making process.

Due to the European function performed by the national parliaments, which is a compilation of the two basic functions of the legislation: a legislative and a control one, a new decisive area of the national legislature is established in the EU countries, which constantly changes, transforms and evolves¹⁰. In the opinion of Jarosław Szymanek, it does not change the fact that a unit participating in the mechanism of decision-making between the Member State and the EU is the national executive. The scope of operation of the parliament set by the European function represents only an imperfect form of minimising the so-called EU democratic deficit¹¹ and a compensation for the lost omnipotence in making laws as a consequence of the transfer of the legislative powers of the national parliaments to EU bodies.

The representatives of the governments, who represent the Member States in the intergovernmental EU institutions, are responsible for their positions before their national parliaments, but the degree of control of the legislative over the executive is varied and depends on the internal legislation of the Member State concerned. The solutions for the scope of parliamentary decisions in EU matters adopted in Austria grant particularly great decisive power to the first parliamentary chamber.

3. The cooperation of the Federal Government with the National Council and the Federal Council in European integration matters de iure

The Constitution of the Republic of Austria (*Bundesverfassungsgesetz B-VG*), in Art. 23 c, Art. 23 e and Art. 23 h-23 k¹², and the frequently amended (recently in May 2015) regulations of the National Council¹³ and the Federal Council¹⁴, define the framework of cooperation of the Federal Government and the two chambers of the Parliament in matters related to Austrian membership in the EU. The so-called "Vienna model" grants, on the one hand, wide powers to the legislative (the

9 T. Kołodziej, *Decydowanie w sprawach stanowiska państwa w relacjach z UE*, (w:) G. Rydlewski (red.), *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 331.

10 J. Szymanek, *Decydowanie parlamentarne*, (w:) G. Rydlewski (red.), *Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 76.

11 *Ibidem*, s. 79.

12 *Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)StF*: BGBl. Nr. 1/1930 (WV) idF BGBl. I Nr. 194/1999 (DFB) <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000138> (data dostępu: 1.09.2015 r.).

13 *Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975*, BGBl. I Nr. 62/2015 http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2015_I_62/BGBLA_2015_I_62. (data dostępu: 5.09.2015 r.).

14 *Gesamte Rechtsvorschrift für Geschäftsordnung des Bundesrates 1988*, BGBl. I Nr. 53/2015 <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000976> (data dostępu: 5.09.2015 r.).

possibility of parliamentary intervention, thus of control over the European policy made by the Federal Government), while on the other, it obliges the legislative and the Federal Government to cooperate constructively in matters of integration¹⁵.

Pursuant to Art. 23c, section 2 of the BVG, the Federal Government is obliged to obtain the consent of the Main Commission of the National Council for the selection of candidates for some offices in the EU institutions and to notify both the Main Commission of the National Council and Federal President of the decision made. In addition, the Government is responsible for informing both chambers of the Parliament of electing the members of the European Economic and Social Committee, after hearing the proposals of the statutory representatives of various groups of the economic and social environment (Art. 23c, section 3 of the BVG) as well as of the members of the Committee of the Regions proposed by federal states, the Austrian Association of Cities and Towns and the Austrian Association of Municipalities (Art. 23c, section 4 of the BVG).

Pursuant to Art. 23e, section 1 of the BVG, a competent member of the Federal Government should report details of all activities within the EU to the National Council and the Federal Council. The National Council and the Federal Council should be informed about draft decisions of the EU Council and the European Council related to any change in voting method from unanimity to a qualified majority.

The National Council and the Federal Council have the right to adopt a position relating to any activities within the European Union. Thus the Constitution guarantees to the Parliament a mechanism of wide control over the European policy made by the executive.

According to Art. 23k, section 2 and section 3 of the BVG, the National Council performs its tasks relating to integration matters (23e, 23f, section 4, 23g and 23j, section 2), primarily, through its Main Commission of the National Council or through the Special Standing Subcommittee for the EU, to which the Main Commission delegates some competences, deciding on its scope (Art. 55, section 3 of the BVG, Art. 29-31e of the regulations of the National Council). According to Art. 55, section 1 of the BVG, its composition reflects the allocation of seats in the National Council to different political parties, and, in the opinion of P. Sarnecki, the Main Commission itself is “probably the most visible manifestation of entering of the Austrian Parliament beyond a purely legislative competence”¹⁶. The President of the Main Commission is the President of the National Council. In the Standing Subcommittee for the EU at least one representative of a party represented in the Main Commission is required. In the opinion of Jan Barcz, entrusting the activities within the EU to the Main Commission is an expression of pragmatism and striving for ensuring effectiveness of the decision-making process within the competence

15 J. Barcz, *Austria w Unii Europejskiej. Problemy prawne w procesie akcesyjnym*, Opole 2001, s. 114.

16 P. Sarnecki, *System konstytucyjny...*, *op. cit.*, s. 51.

granted to the National Council, because the entire chamber would not be able to effectively and quickly address a specific matter¹⁷.

According to the regulations of the Federal Council and pursuant to Art. 23k, section 3 of the BVG, the tasks of this body are entrusted to the Commission for the European Union. Nonetheless the Federal Council may decide to perform its tasks *in pleno*, when at the beginning of the parliamentary session at least a half of the representatives of three federal states represented on the Committee for the European Union demands adopting a position concerning the activities within the EU by the Federal Council (Art. 13a of the regulations of the Federal Council).

The National Council may present a position concerning the intent within the EU, which is to be put in practice in the form of a federal act or in the form of a directly applicable regulation, to a competent member of the Federal Government. Such a position is binding during the negotiations and in the voting procedures within the European Union, and a minister may withdraw from it only in exceptional circumstances, referring to the "*overriding reasons arising from the integration and foreign policies*" (Art. 23e, section 2). The rationale for withdrawal is very general, which undoubtedly gives the Federal Government considerable leeway. A possibility of withdrawal of a given minister from the position adopted by the National Council imposes previous consultations on the legislative and the executive authorities and makes the National Council deal with the matter again. If a minister withdraws from the position adopted by the National Council, he/she is obliged to explain the reasons for such action. The regulations of the National Council provide the possibility of acknowledgement or rejection of a report from the competent member of the Federal Government by the National Council.

If a matter is considered again by the National Council, then, if an EU legal act in the preparatory stage leads to any change to the current federal constitutional law, a withdrawal by the Government is possible only if the National Council does not object to this in due course (Art. 23e, section 3 of the Constitution). In such circumstances a competent federal minister is bound to reach an agreement with the National Council, so it does not refer to the right of absolute veto.

Positions are adopted by the Federal Council, in accordance with Art. 23e, section 4 of the Constitution, when the implementation of an action within the European Union requires a federal constitutional law, which requires the consent of the second chamber of the Austrian Parliament, or when the adopted constitutional laws restrict the legislative and administrative powers of the federal states (Art. 44, section 2 of the Constitution). The position is lodged in writing and forwarded immediately by the President of the Federal Council to the Chancellor, to Minister of

17 J. Barcz, *Parlament a Unia Europejska analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii*, Warszawa 1999, s. 18. According to the regulations of the National Council, four special sessions dedicated to the EU matters (*Aktuelle Europastunden*) in the first chamber of the parliament and two debates for summarising the European Council meetings based on experiences of members of the Federal Government (*EU-Erklärungen*), are held.

Foreign and European Affairs, to a competent federal minister and to all the deputies to the Federal Council, to the President of the National Council, to the parliaments of the federal states, to the heads of governments of the federal states and to the Austrian members of the European Parliament. In the case of binding position a competent federal minister, while he or she is bound by it both during negotiations and in voting in the EU Council, may withdraw from it, if any overriding reasons relating to integration and foreign policies exist. However in case of qualified binding position, a minister may withdraw from it only if the Federal Council does not raise an objection within a strictly defined time period. In this situation, as in the case of proceedings before the National Council, a competent federal minister is required to provide the Federal Council with a report and an explanation of reasons for the withdrawal. The Constitution does not provide any mechanisms for consultation with the Federal Council, if a federal minister informs about the intent to withdraw from the binding position adopted by the Federal Council. On request of the Federal Council a competent ministry is only obliged to inform the Council about further operations.

Art. 23e amended by the recent amendments to the Federal Constitution and adopted after the Treaty of Lisbon in July 2010 entered into force, extended the responsibility of the Federal Government before the Federal Council and limited the possibility of free decision-making and taking free actions, which could entail the need to change constitutional law, by the government representative at the EU meeting. Thus protection of the federal nature of the Austrian State has been guaranteed and dependency on the National Council dominated by parties has been reduced.

Art. 23 f, section 1 of the BVG provides that the National Council and the Federal Council have the right to exercise the powers granted by the treaty law to the national parliaments. At the beginning of the year, a competent minister informs both chambers of the Parliament about the planned steps of the Council and the Commission and about the future position of the Government towards these intents. By virtue of Art. 23 f, section 4, the National Council and the Federal Council have the right to express their expectations, by informing the EU institutions about them in appropriate statements.

Pursuant to Art. 23i of the Constitution amended as a result of the Lisbon Treaty, a competent federal minister informs both the National Council and the Federal Council sufficiently in advance about the Council's decision concerning changing the voting system (the procedure laid down in Art. 48, section 7 of the TFUE). A transition from unanimity to qualified majority as well as change to the legislative procedure from a special one to an ordinary one (the so-called passerelle) requires an approval of both chambers of the Austrian Parliament, expressed by a majority of two thirds of votes with a quorum of at least a half of the statutory number of members, which is the majority required to amend the Constitution. Szymon

Pawłowski underlines that in this way a significant strengthening of the position of the Parliament related to the procedure contained in Art. 23 e of the BV-G has been introduced, because the Federal Government cannot adopt a position other than the one shown by both chambers of the Parliament¹⁸. Art. 23 g of the BVG amended pursuant to the Treaty of Lisbon provides for a separate and independent commitment of the National Council and the Federal Council in preventive control over the EU draft legislation for compliance with the subsidiarity principle. Both chambers have the right to adopt a position, pointing to a possible breach of the subsidiarity principle by a legislative proposal. Pursuant to Art. 23h of the BVG, each of the two chambers of the Parliament may, via the Federal Chancellor, make a complaint (a follow-up complaint) against the immanent breach of the subsidiarity principle by the EU institutions to the Court of Justice.

4. The cooperation of the Federal Government with the National Council and the Federal Council in European integration matters de facto

Political practice shows that Parliament in Austria exercises the granted rights to influence state European policy only to a small extent. The formulation of strategies and the decision-making process within the EU in Austria has been gradually dominated by the central executive and the central administration. At least in the first years of Austria's membership both the National Council and the Federal Council relatively often adopted positions binding for the competent ministers during decision-making process in the EU. In 1995 the Main Commission of the National Council adopted a record number of 18 positions, but a year later it adopted less than half that number, just 7. In the first period after Austria's accession to the EU both the frequency of meetings of the Main Commission and the number of the positions adopted in EU matters was high. Over time, however, activity of the National Council in this field noticeably decreased, which is shown in table 1. In the years 2003-2004 and 2006-2008 the Main Commission did not adopt any position binding the Federal Government concerning activities related to the EU. During the 24th parliamentary term of the National Council the Main Commission adopted only one or two positions a year¹⁹.

18 S. Pawłowski, *Zmiany konstytucji Austrii jako wyraz jej europeizacji*, (w:) K. Kubuj, J. Wawrzyniak (red.), *Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 49.

19 J. Pollak, P. Slominski, *Zwischen De- und Reparlamentarisierung – der österreichische Nationalrat und seine Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten*, "Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft" 2009, nr 2, s. 201.

Table 1. Activity of the Main Commission in EU matters

Term of the National Council	Number of sessions dedicated to EU	Binding positions
20th 1995-1999	32	13
21st 1999-2002	17	4
22nd 2002-2006	21	1
23rd 2006-2008	8	0
24th 2008-2013	28	7
25th 2013-	10	0

Source: <http://www.parlament.gv.at> (7/09/2015)

Activity of the Federal Council is equally low. Since 1995 it has adopted three positions (*Stellungnahme des EU-Ausschusses des BR*) and 22 justified statements (*Begründete Stellungnahme des EU-Ausschusses des BR*). The Commission for the EU by the Federal Council met with varying frequency: in 2007 only one session was not held, in 2008 and 2009 eight meetings were held, in the following years the average frequency of the Commission's deliberations increased to 10-11 times a year²⁰.

We can indicate three reasons for a small commitment of the Austrian Parliament in consultation with the Federal Government on matters relating to the EU. It is certainly an expression of political pragmatism, because the binding position adopted by the Parliament unnecessarily weakens a competent minister during the dynamic negotiations within the EU. The negotiations of the regulations on the transport of the animals in the first year of Austria's membership in the European Union ended with a political defeat, which showed weakness in the practice of issuing binding instructions a representative of the Austrian executive by the National Council during the negotiations in the EU Council. The Austrian minister of agriculture bound by the position of the National Council could not accept a compromise proposed by the EU (there was no timely consent of the Main Commission of the National Council), and, eventually, the EU Council by qualified majority of votes adopted the regulations less acceptable in the perspective of the Austrian priorities²¹.

20 http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/A-EU-BR/A-EU-BR_00001_00037/index.shtml#tab-Uebersicht (data dostępu: 10.09.2015 r.).

21 G. Falkner, Zur „Europäisierung“ des österreichischen politischen System, (w:) H. Dachs (Hg.) Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien 2003, s. 87.

An explanation for the passive attitude of the National Council is the overloading of the Parliament with excessive information from the EU, which is emphasised by Heinrich Neisser (during the 21st term of the National Council there were as many as 75 000 documents), great difficulties occurred in processing and selecting data in consideration of their actual weight and their importance for the Austrian European policy²². The instruments of strong parliamentary control (provided for in the Constitution) are marginally used, which results from both EU practice and party convergence in the Government and in the Parliament, which strongly weakens the power of the latter. A result of the integration of Austria to the EU structures is marginalisation of the political role of the legislative in the decision-making processes in the EU, which is a consequence of recognising the national executive power as an authority fully legitimate to represent the Member State.

An additional element supporting the strong position of the Government towards the Parliament is the model of cooperation between two political parties, that is, the Christian Democrats and the Social Democrats, forming great coalitions (after accession to the EU, except in the years 2000-2006). The Government enjoys the a strong support of a majority of the members of the National Council (see table 2). Binding positions may be adopted by the Main Commission with the consent of the whole fraction of the governing parties, and they have confidence in the European policy of the Government. The Main Commission of the National Council becomes only a stage for the opposition parties used for expressing their opinions.

Table 2. Ruling majority in the National Council

Chancellor and term	Political composition of the Government	Majority coalition in the National Council
Government of F. Vranitzky 4th – 1994-1996	SPÖ – ÖVP Governments of the „new great coalition”	62,6% (117 of 183)
Government of F. Vranitzky 5th – 1996 -1997	SPÖ – ÖVP Governments of the „new great coalition”	66,4% (123 of 183)
Government of V. Klima 1st - 1997 - 2000	SPÖ – ÖVP Governments of the „new great coalition”	66,4% (123 of 183)
Government of W. Schüssel 1st - 2000 - 2003	ÖVP – FPÖ „small coalition”	56,8% (104 of 183)
Government of Schüssel 2nd - 2003 -2007	ÖVP – FPÖ „small coalition”	53% (97 of 183)

22 H. Neisser, Europäisierung durch Parlamentarisierung, (w:) R. Pfefferle, N. Schmidt, G. Valchars (hrsg) Europa als Prozess. 15 Jahre Europäische Union und Österreich. Festschrift für Peter Gerlich, Wien 2010, s. 43.

Government of A. Gusenbauer 1st 2007 - 2008	SPÖ – ÖVP great coalition	73% (134 of 183)
Government of W. Faymann 1st - 2008 -2013	SPÖ – ÖVP great coalition	59% (108 of 183)
Government of W. Faymann 2nd –2013 -	SPÖ – ÖVP great coalition	54% (99 of 183)

Source: Author's own elaboration based on: <https://www.bka.gv.at/site/3355/default.aspx> (2.09.2015)

5. Conclusions

A result of the integration of Austria into the EU is marginalisation of the political role of the legislative in EU decision-making processes, which is a consequence of recognising the national executive power as an authority fully legitimate to represent the Member State. The dominance of the Federal Government in the European decision-making processes also partially derives from the efficient selection of the model of coordination of European policy²³. Another reason for marginalisation of the political role of the legislative in the decision-making processes relating to the EU, along with the simultaneous prominent dominance of the Federal Government in the Austrian governmental system, is the increased significance of populist parties. Euro-sceptic right-wing populist groups in the Austrian political scene undermine the activity of the Federal Government at the European level, pointing to its poor legitimacy. The populist message shows the national Parliament as a weak body, which accepts the activity of the Government in matters related to European integration, and as a consequence the citizens should be able to express their opinions on European matters through referendum. A growing problem emphasised by Ulrich Beck and Edgar Grande is “bureaucratic deformation” of the Europeanisation process, which means a deficit of democracy and legitimacy of the EU seen as consequences of strengthening of governments and transnational actors and, at the same time, weakening the parliaments and democratic participation of citizens in the process of European integration²⁴.

BIBLIOGRAPHY

- Barcz Jan. 1999. Parlament a Unia Europejska analiza prawna na przykładzie doświadczeń Austrii. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Barcz Jan. 2001. Austria w Unii Europejskiej. Problemy prawne w procesie akcesyjnym. Opole: Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Beck Ulrich, Grande Edgar. 2009. Europa kosmopolityczna. Społeczeństwo i polityka w drugiej nowożytności. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.

- Börzel Tanja. 2003. Demokratien im Wandel der Europäisierung. W Demokratien in Europa: Der Einfluss der europäischen Integration auf Institutionenwandel und neue Konturen des demokratischen Verfassungsstaates, 181-203. Opladen: Leske +Budrich.
- Bundesgesetz über die Geschäftsordnung des Nationalrates (Geschäftsordnungsgesetz 1975) http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2015_I_62/BGBLA_2015_I_62.
- Bundesverfassungsgesetz v. 21.12.1994 in der Fassung der Wiederverlautbarung des Bundes-Verfassungsgesetz vom 1. Januar 1930 (in der Fassung vom 7. Dezember 1929) <http://www.verfassungen.de/at/at18-34/index29.htm>, (1.09.2015).
- Falkner Gerda. 2006. Zur „Europäisierung“ des österreichischen politischen System W Politik in Österreich. Das Handbuch, 82-94. Wien: Manz Verlag .
- Geschäftsordnung des Bundesrates samt Anlage: Verteilungsordnung-EU – VO-EU BGBl. I Nr 141/2011. <http://www.parlament.gv.at/PERK/RGES/GOBR/>.
- Kołodziej Tomasz. 2011. Decydowanie w sprawach stanowiska państwa w relacjach z UE W Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej, 309-340. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Kubuj Katarzyna, Wawrzyniak Jan. 2011. Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Miecznikowska Justyna. 2009. Unia Europejska a problem koordynacji polityk unijnych – europeizacja administracji publicznej państw członkowskich. W Koordynacja polityk unijnych w Polsce, 29-44. Warszawa: Wydawnictwo JR: Aspra.
- Müller Wolfgang. 2002. Mitgliedschaft und Regierungshandeln. Präferenzen, Strategien, Institutionen und politische Praxis. W Europäisierung der österreichischen Politik. Konsequenzen der EU-Mitgliedschaft, 101-132. Wien: WUV - Universitätsverlag.
- Neisser Heinrich. 2010. Europäisierung durch Parlamentarisierung W Europa als Prozess. 15 Jahre Europäische Union und Österreich. Festschrift für Peter Gerlich, 35-52. Wien: LIT Verlag.
- Nowak- Far Artur. 2008 Stosowanie *acquis de l'Union* przez administrację publiczną państwa członkowskiego. W Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej, 111-134. Warszawa: Wydawnictwa Naukowe PWN.
- Pawłowski Szymon. 2011. Zmiany Konstytucji Austrii jako wyraz jej europeizacji W Europeizacja konstytucji państw Unii Europejskiej, 35-58. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Pollak Johannes, Slominski Peter. 2009. „Zwischen De- und Reparlamentarisierung – der österreichische Nationalrat und seine Mitwirkungsrechte in EU-Angelegenheiten”. Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 38 (2): 193-212.
- Rydlewski Grzegorz. 2007. Systemy administracji publicznej w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Sarnecki Paweł. 1999. System konstytucyjny Austrii. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Szymanek Jarosław. 2011. Decydowanie parlamentarne. W Decydowanie publiczne. Polska na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej, 70-115. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

EUROPEIZACJA WSPÓŁPRACY RZĄDU FEDERALNEGO Z PARLAMENTEM W REPUBLICIE AUSTRII – ANALIZA POLITOLOGICZNA

Przedmiotem niniejszego artykułu jest analiza współpracy rządu federalnego z bikameralnym parlamentem Republiki Austrii w sprawach dotyczących członkostwa państwa w UE. Teza artykułu zakłada, iż parlament w ograniczonym zakresie korzysta z przysługujących mu i zawartych w konstytucji uprawnień w dziedzinie kontroli działań rządu w sprawach dot. członkostwa w UE, co utrwała dominację egzekutywy w unijnych procesach decyzyjnych. W pierwszej kolejności w artykule scharakteryzowano proces adaptacji państwa członkowskiego UE do udziału w procesie decyzyjnym. Następnie przedstawiono rozwiązania przyjęte w Austrii, które w założeniu miały zagwarantować duży stopień kontroli władzy ustawodawczej nad wykonawczą w sprawach integracji europejskiej. Finalnie omówiona została praktyka polityczna wraz ze wskazaniem przyczyn samodzielności rządu federalnego w kształtowaniu polityki europejskiej Austrii.

Słowa kluczowe: Austria, europeizacja, rząd federalny, Rada Narodowa, Rada Federalna, Unia Europejska

Keywords: Austria, Europeanization, Federal Government, National Council, Federal Council, European Union

EWOLUCJA POLITYCZNA PREZYDENTURY W RUMUNII

W systemie politycznym Rumunii urząd prezydenta pojawił się w roku 1974 jako element wzmocnienia władzy Sekretarza Generalnego całej partii – Rumuńskiej Partii Komunistycznej (dalej: RPK). Wprowadzenie urzędu prezydenckiego, dotąd obcego rumuńskiej tradycji politycznej, było odzwierciedleniem przemian, jakie dokonywały się w rumuńskim układzie władzy po roku 1965, czyli po przejęciu władzy w Rumunii przez Nicolae Ceaușescu.

Początkowo Ceaușescu w kontrze do swego poprzednika – Gheorghe Gh. Deja sprawował władzę w triumwiracie z dwoma innymi politykami – Ionem Gh. Maurerem oraz Chiviu Stoică, niemniej jednak już w roku 1967 rozpoczął ponowną centralizację pełni władzy we własnym ręku, jako pierwszy został pozbawiony władzy dotychczasowy Przewodniczący Rady Państwa Ch. Stoica, który już w 1967 roku został zmuszony do rezygnacji z dotychczas zajmowanego stanowiska, które naruszając zasadę niełączenia stanowisk¹ przejął ówczesny I sekretarz RPK – N. Ceaușescu². Ceaușescu nie zadowolił się jednak umocowaniem się w strukturach państwowych, stale dążył do umocnienia swej pozycji zarówno w pionie partyjnym, jak i państwowym. Osiągnął to poprzez pozorną decentralizację (stratychizację) lokalnych struktur RPK i struktur administracji terytorialnej za pomocą reformy administracyjnej, która zerwała z dotychczasowym, wzorowanym na ZSRR podziałem Rumunii na rejony i okręgi, a w ich miejsce wprowadziła tradycyjne dystrykty (*județul*). Umożliwiło to rumuńskiemu sekretarzowi umocnienie swej pozycji politycznej, ponieważ większość lokalnych liderów partyjnych pochodziła odtąd z jego nadania, ponadto osoby, które były mianowane jeszcze przez jego poprzednika miały już bardzo poważnie uszczuplony zakres wpływów.

Finalizacją procesu całkowitego przejścia władzy przez Nicolae Ceaușescu stało się:

1 Określoną zresztą w statucie RPK z 1965 r., D. Cătănuș, *Întărirea centralismului absolut și tentația puterii absolute*, 1987, „Arhivele totalitarismului”, 1-2/2011, s. 215.

2 A. Burakowski, *Geniusz Karpat. Dyktatura Nicolae Ceaușescu 1965-1989*, Warszawa 2008, s. 92.

- a) Odwołanie Iona Maurera ze stanowiska premiera, odesłanie go na emeryturę i zastąpienie go Maneą Manescu, czyli bliskim współpracownikiem Ceaușescu (w dniu 29 marca 1974 r.);
- b) Powierzenie Nicolae Ceaușescu nowo utworzonej funkcji prezydenta Rumunii (marzec 1974 r., zaprzysiężony w dniu 29 kwietnia 1974 r.).

Funkcja prezydenta Socjalistycznej Republiki Rumunii pojawiła się w systemie politycznym tego państwa w marcu 1974 r., natomiast przygotowania do jej stworzenia i odpowiedniego umocowania w systemie politycznym trwały już od roku 1972, kiedy to po raz kolejny N. Ceaușescu został wybrany na Przewodniczącego Rady Państwa. Kompetencje nowego urzędu zostały zakreślone następująco³:

- przewodniczenie Radzie Państwa,
- w razie konieczności przewodniczenie Radzie Ministrów,
- powoływanie oraz odwoływanie (na wniosek premiera) wicepremierów oraz ministrów i przewodniczących centralnych organów państwowych;
- powoływanie i odwoływanie członków Sądu Najwyższego,
- w czasie pomiędzy sesjami Wielkiego Zgromadzenia Narodowego – powoływanie oraz odwoływanie Prezesa Sądu Najwyższego i prokuratora generalnego;
- nadawanie najwyższych stopni wojskowych (od generała wzwyż);
- nadawanie odznaczeń;
- stosowanie prawa łaski;
- nadawanie i pozbawianie obywatelstwa;
- przyznawanie prawa zamieszkania w Rumunii obywatelom innych państw,
- udzielanie azylu;
- ustalanie rangi misji dyplomatycznych;
- przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących;
- zawieranie umów międzynarodowych osobiście, bądź delegowanie tych uprawnień premierowi;
- prawo do ogłoszenia stanu wojennego;
- był naczelnym dowódcą sił zbrojnych;
- był przewodniczącym Rady Obrony SR Rumunii⁴.

Wyżej wymienione uprawnienia, zresztą bardzo szerokie zostały przez ustawodawcę określone jako podstawowe, co mogło implikować możliwość ich dalszego, w miarę potrzeby, poszerzenia. Dość duże znaczenie zostało przypisane przysiędze prezydenckiej, została ona bowiem włączona do Ustawy Zasadniczej. Urząd prezy-

3 Zapisano je w artykułach 71-76 znowelizowanej konstytucji z 1965 r.

4 Konstytucja Socjalistycznej Republiki Rumunii, (tłum.) S. Gebethner, (wstęp) W. Sokolewicz, J. Zakrzewska, Wrocław – Warszawa 1978, s. 46-47.

dencki został także stosunkowo silnie powiązany z parlamentem, poprzez wprowadzenie zasady odpowiedzialności głowy państwa przed WZN, a także wprowadzenie wymogu składania okresowych sprawozdań przez prezydenta na forum parlamentu, a dotyczących działalności prezydenta i rozwoju państwa. Jednoznacznie silnym określeniem pozycji prezydenta wobec parlamentu było zaniechanie jasnego zadeklarowania długości kadencji prezydenckiej, poprzestając jedynie na określeniu, że WZN wybiera prezydenta na okres swej kadencji, przez co można domniemywać, że trwała ona przynajmniej formalnie 5 lat⁵.

Przemiany, jakie nastąpiły w Rumunii po obaleniu reżimu Nicolae Ceaușescu w końcu roku 1989, wymogły m.in. wprowadzenie nowych zasad wyboru prezydenta. Zasady wyboru funkcjonowania urzędu prezydenckiego w okresie przejściowym regulowały odpowiednie dekrety FSN (*Frontul Sălvării Naționale*)⁶. Dekret o urzędzie prezydenta został wydany w marcu 1990 roku, wraz z prezydencką ordynacją wyborczą⁷. Pierwszy prezydent w nowych warunkach – Ion Iliescu został wybrany na podstawie przepisów tymczasowych w roku 1990 (20 maja), osiągając rekordowy w nowych warunkach wynik – około 85% głosów⁸. Niemniej jednak ówczesna prezydentura Iliescu była jedynie tymczasowa, miała być sprawowana do czasu opracowania nowej konstytucji, co w końcu nastąpiło w roku 1991. Nowe zasady, w większości zastosowane już w roku 1990, stanowiły zupełnie nową jakość w warunkach rumuńskich. Po pierwsze wprowadzono zasadę głosowania powszechnego, w miejsce stosowanej do roku 1989 zasady wyboru głowy państwa przez parlament. Przewidziano możliwość głosowania w dwóch turach, bowiem standardowo do zwycięstwa w pierwszej turze potrzebne było zdobycie przynajmniej 50% głosów przez konkretnego kandydata. Istotnym *novum* w warunkach rumuńskich było wprowadzenie ograniczenia kadencji do 2, początkowo długość kadencji określono na 4 lata⁹, była ona taka sama jak obu izb parlamentu. Co więcej, do roku 2004 wybory prezydenckie odbywały się jednocześnie z parlamentarnymi, w sposób istotny wpływając na kampanię wyborczą. Innym *novum* w warunkach rumuńskich był niewątpliwie wymóg apartyjności prezydenta. Ważnym, zwłaszcza w perspektywie przyszłych wydarzeń, była niewątpliwie możliwość zawieszenia prezydenta na urzędzie, a nawet postawienie go w stan oskarżenia, działanie takie mogło być uzasadnione podejrzeniem naruszenia przez prezydenta konstytucji¹⁰. Zgodnie z jej przepisami taki wniosek musiał być zgłoszony przez minimum 1/3 ustawowej liczby deputowanych i senatorów. Wówczas następowało głosowanie wspomnianego

5 Art. 44 konstytucji z 1965 r., *Ibidem*, s. 81.

6 W. Brodziński, Ustrój konstytucyjny Rumunii po „rewolucji” z grudnia 1989 roku, (w:) Dwie dekady zmian. Rumunia 1989-2009, s. 15.

7 J. Šedo, P. Brštáková, Pozice rumunského prezidenta v ústavě a v praxi po roce 1989, „Politologická revue”, 2/2009, s. 25.

8 *Ibidem*, s. 30.

9 Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991, (tłum.) A. Cosma, (wstęp) W. Brodziński, Warszawa 1996, s. 17.

10 W. Brodziński, Ustrój konstytucyjny..., *op. cit.*, s. 23.

wniosku na wspólnym posiedzeniu obu izb parlamentu, w przypadku przegłosowania wniosku najpóźniej w ciągu 30 dni musiało odbyć się referendum w sprawie odwołania prezydenta, jednak aby było ono ważne i wiążące, musiała wziąć w nim udział ponad połowa uprawnionych do głosowania, co otwierało możliwości nawoływania np. do absencji referendalnej w wypadku zgłoszenia wniosku w ramach „rozgrywek politycznych”.

Co istotne, w razie opróżnienia urzędu prezydenckiego tymczasową głową państwa miał być Marszałek Senatu, a w dalszej kolejności przewodniczący Izby Deputowanych.

Kompetencje prezydenta w myśl konstytucji z 1991 roku zostały określone bardzo szeroko, zarówno w dziedzinie polityki wewnętrznej państwa, jak i polityki zagranicznej. Prezydent jest gwarantem niepodległości państwa oraz gwarantem integralności terytorialnej kraju. Ma czuwać także nad przestrzeganiem konstytucji oraz czuwać nad właściwym funkcjonowaniem władz publicznych. Część uprawnień prezydenckich wymaga kontrasygnaty, zwłaszcza ogłaszanie dekretów z mocą ustawy dotyczących: umów międzynarodowych, akredytacji i odwoływania przedstawicieli dyplomatycznych Rumunii, zarządzania częściowej bądź pełnej mobilizacji, wprowadzenie stanu oblężenia lub stanu wyjątkowego, przyznania odznaczeń, nadawania wysokich stopni wojskowych i indywidualnych ułaskawień muszą być kontrasygnowane przez premiera.

W odniesieniu do życia politycznego prezydent ma spełniać rolę mediatora w stosunkach pomiędzy rządem a parlamentem. W tym zakresie do jego uprawnień należy mianowanie kandydata na premiera i potem na jego wniosek mianowanie, bądź odwoływanie członków rządu. Kandydat na premiera powinien być desygnowany po konsultacji z partią mającą bezwzględną większość w parlamencie lub w razie braku takiej większości z partiami obecnymi w Izbie Deputowanych i Senacie. Kandydat na premiera po otrzymaniu oficjalnej nominacji od prezydenta ma 10 dni na przedstawienie swego gabinetu na forum Izby Deputowanych i na uzyskanie od niej *votum* zaufania. Generalnie rzecz ujmując parlament ma 60 dni na zatwierdzenie rządu, jeżeli nie dotrzyma tego terminu i odrzuci przynajmniej 2 wnioski o powołanie rządu, prezydent może samodzielnie parlament rozwiązać, bowiem w tym wypadku ewentualne konsultacje z liderami parlamentu i ugrupowań w nim zasiadających są traktowane jedynie doradczo.

Prezydent w myśl konstytucji z 1991 roku może uczestniczyć z własnej inicjatywy w posiedzeniach rządu dotyczących spraw ogólnokrajowych (polityki zagranicznej, obronnych) i wtedy przewodniczy obradom rządu, w innych wypadkach może być obecnym na posiedzeniu gabinetu na zaproszenie premiera. Bardzo istotnym uprawnieniem jest możliwość ogłoszenia referendum w sprawach ogólnokrajowych jedynie po bliżej niesprecyzowanych konsultacjach z parlamentem, co daje prezydentowi mocną możliwość ogłoszenia referendum, niemniej jednak jego wyrok jest wiążący dopiero po oddaniu głosu przez większość uprawnionych do gło-

sowania¹¹. Pierwszy z rumuńskich prezydentów, wspomniany już Ion Iliescu dość umiejętnie wykorzystywał atuty, jakie dawała mu konstytucja z 1991 roku, w sytuacji kształtowania się systemu partyjnego i formowania się jego własnego obozu politycznego, w sytuacji konfliktu z byłym premierem Petre Romanem¹², potrafił doprowadzić do utworzenia tzw. większości prezydenckiej, która w warunkach podzielonego parlamentu gwarantowała stabilność władzy, wobec której Iliescu jako nieformalny (bo teoretycznie bezpartyjny) lider spełniał właściwie funkcję nadpremiera. Szczytem możliwości kreowania polityki przez Iliescu, niewątpliwie należy określić skonstruowanie rządu Nicolae Vacăroiu, który przetrwał kadencję parlamentu 1992-1996, często w bardzo oryginalnych konfiguracjach politycznych¹³. Podobna stabilizacja była obserwowana w trakcie drugiej kadencji prezydenckiej Iliescu, w latach 2000-2004, kiedy to niewątpliwie dominował w układzie z premierem Adrianem Năstase.

Tak zakrojone uprawnienia prezydenckie były dość dobrze przystosowane do systemu politycznego, który funkcjonował w Rumunii pomiędzy rokiem 1991 a 2003, niemniej jednak reforma konstytucyjna, dotycząca w sumie spraw pomniejszych, związanych w większości z detalami dotyczącymi przystąpienia Rumunii do UE i NATO, doprowadziła w rezultacie do destabilizacji dotychczasowych relacji pomiędzy władzą wykonawczą a ustawodawczą, z uwagi na to, że jedną z propozycji poddawanych pod referendum „w pakiecie” było przedłużenie kadencji prezydenta Rumunii do lat 5. Było to o tyle istotne, że zaburzało dotychczasowy model wspólnych wyborów, wraz ze wszystkimi jego zaletami, czyli przede wszystkim brakiem potrzeby *kohabitacji* pomiędzy prezydentem a parlamentem, które to organa dotąd wywodziły się z tej samej opcji politycznej, sam zaś kandydat prezydencki bardzo często był lokomotywą wyborczą swego ugrupowania w skali ogólnokrajowej.

Była to pierwsza z reform, które w istotny sposób zmieniły obraz rumuńskiej sceny politycznej. Zmuszenie głowy państwa do współpracy z potencjalnie niechętnym mu parlamentem było absolutną nowinką w 150-letniej historii Rumunii, w połączeniu z dającymi stosunkowo wiele miejsca na odpowiednią interpretację zapisami regulującymi relacje pomiędzy rządem a prezydentem. Hipotetycznie do pierwszej potrzeby *kohabitacji* miało dojść dopiero w roku 2008, kiedy po raz pierwszy miały się odbyć w Rumunii jedynie wybory parlamentarne, natomiast wybory prezydenckie miały się odbyć w roku następnym. Niemniej jednak wady reformy konstytucyjnej z roku 2003 zaczęły się ujawniać o wiele szybciej.

Obecnie działalność rumuńskiej administracji prezydenckiej reguluje ustawa 47/1994, z której wynika, iż prezydent może zarówno przeprowadzać różne dzia-

11 Konstytucja Rumunii z 1991, s. 20.

12 H.A. Welsh, *Political Transition Processes in Central and Eastern Europe*, „Comparative Politics” 1994, vol. 26, no. 4, s. 391.

13 A. Burakowski, M. Stan, *Kraj smutny pełen humoru. Dzieje Rumunii po 1989 roku*, Warszawa 2012, s. 103.

łania materialne, ale także i akty natury politycznej¹⁴. Dekrety wydawane przez administrację prezydencką przed rokiem 2004 raczej nie podlegały szerokiej dyskusji z kilku powodów. Po pierwsze prezydenckie dekrety nie dotyczyły z reguły kontrowersyjnych spraw politycznych, być może w wyjątkiem amnestii udzielonej w roku 2002 pewnym osobom, jednak z uwagi na to, iż nie były to postacie ze „świecznika politycznego”, nie wywołało to szerokiego zainteresowania opinii publicznej.

Jeżeli chodzi o dekrety prezydenckie – rumuńska ustawa zasadnicza nie traktuje tej materii odpowiednio szeroko. Stwierdzono jedynie, zresztą dość enigmatycznie, że prezydent może wydawać dekrety w celu wykonywania swych powinności. Niemniej jednak nie ma jednoznacznego przekonania co do tego, kiedy prezydent może skorzystać ze swych prerogatyw związanych z dekretami, a kiedy powinien w inny sposób wyrazić swą wolę¹⁵.

Można zauważyć obszary, w których wydawanie dekretów wydaje się naturalne i raczej niekwestionowane, jak np. w procesie powoływania doradców prezydenckich, gdy pochodzą oni wyłącznie z „puli” mianowanej przez aktualnie urzędującą głowę państwa.

W przypadku rumuńskim dekrety wydawane przez prezydenta mogą mieć naturę normatywną bądź indywidualną (partykularną). Dekrety dotyczące amnestii nie mają charakteru normatywnego, ponieważ w tym wypadku nie jest tworzona nowa norma prawna, chodzi tylko o jej odpowiednie zaaplikowanie. Teoretycznie rozpatruje się możliwość wydawania przez prezydenta dekretów z mocą ustawy, które niewątpliwie byłyby aplikowane, np. w wypadku zaistnienia zagrożenia zewnętrznego Rumunii, a byłyby one związane np. z potrzebą ogłoszenia mobilizacji¹⁶. Innego rodzaju aktami są dekrety amnestyjne, które nie pozostają rozstrzygnięciami ostatecznymi, ponieważ jak pozuje praktyka mogą być one zaskarżane przez odpowiednie sądy, ponadto muszą być one kontrasygnowane przez premiera, choć w sytuacji jaka zaistniała w 2004 roku zabezpieczenie to nie było zbyt skuteczne z uwagi na to, że zarówno prezydent, jak i premier mieli wspólny interes polityczny w tej sprawie – potem premier wymawiał się amnezją co do tego, czy rzeczywiście złożył podpis kontrasygnujący ww. dekrety. Była to jedna z najpoważniejszych spraw, w których oskarżano prezydenta o nadużycie władzy, która jednak nie zakończyła się próbą *impeachmentu* z uwagi na to, iż Iliescu właśnie kończył swą kadencję¹⁷.

14 R. Carp, Rule of law vs. Presidential Power: the case of exculpation decrees, „Studia Politica. Romanian Political Science Review” 2005, nr 1, s. 131.

15 *Ibidem*, s. 131.

16 *Ibidem*, s. 132.

17 Sprawa dotyczyła amnestionowania przez Iona Iliescu w ostatnich dniach urzędowania (15 grudnia 2004 r.) 35 osób, w tym np. Mirona Cozmy (organizatora *mineriad*, skazanego w okresie rządów prawicy (1999); a także osób skazanych m.in. za korupcję. Dekret ten zawierał liczne wady prawne; co zrozumiale został także nieprzychylnie przyjęty przez opinię publiczną. Warto także nadmienić, że jego wydanie zamknęło właściwie wszelką drogę do władzy PSD, która teoretycznie mogła pokusić się wówczas o sformowanie rządu koalicyjnego. Jednak biorąc pod uwagę kontrowersje wokół amnestii, szansę tę utraciło, pomimo iż 17 grudnia dekret został anulowany, co wywołało kolejną dysputę natury prawnej, czy można jeden dekret prezydencki uchylić kolejnym dekretem? Dodatkowo pojawiły się głosy, później zresztą potwierdzone przez opinię Sądu Apelacyjnego, że sam

Niemniej jednak cała sprawa była w roku następnym rozpatrywana przez Sąd Apelacyjny w Bukareszcie, który jednoznacznie stwierdził, że amnestia udzielona przez Iliescu w roku poprzednim była nielegalna¹⁸. Kontynuując sprawy amnestyjne należy zauważyć, że w warunkach rumuńskich nie podlegają jej jedynie sprawy polityczne, również instytucja amnestii może być obecna w kwestiach *stricto* politycznych, co zostało wykorzystane w roku 2014 tuż przed wyborami prezydenckimi, gdy bez konsekwencji przez pewien czas pozwolono na zmianę barw politycznych przez urzędników samorządowych¹⁹.

Wśród spraw, które z reguły wywoływały wiele emocji były relacje pomiędzy prezydentem a premierem. Co naturalne, pojawiały się one zwłaszcza w okresie kohabitacji, czyli po roku 2007, niemniej jednak można było zauważyć pewne incydenty pomiędzy prezydentem a premierem co do ewentualnego podziału kompetencji także i we wcześniejszym okresie. Jeszcze w listopadzie 2000 roku w trakcie kampanii prezydenckiej Ion Iliescu w debatach telewizyjnych jednoznacznie twierdził, że zakres uprawnień rumuńskiego prezydenta jest właściwy²⁰. Według C. Pârvulescu konstytucja z 1991 roku w jej oryginalnym kształcie była efektem konfliktu pomiędzy Iliescu a premierem Petre Romanem. Ostatecznie pozostał model teoretycznie słabego prezydenta, który jednak *de facto* majoryzował premiera. Było to oczywiście możliwe jedynie w sytuacji zgody politycznej pomiędzy obydwojema podmiotami, co rzeczywiście było zauważalne zwłaszcza w trakcie drugiej kadencji Iliescu (1992-1996); w późniejszym okresie dochodziło do konfliktów kompetencyjnych pomiędzy E. Constantinescu a jego premierami w celu osłabienia ich pozycji, co doprowadziło w końcu do wydania przez Sąd Konstytucyjny werdyktu zezwalającego prezydentowi na odwoływanie premiera (1998-2003). W toku przygotowywania poprawek do konstytucji na początku XXI wieku istotnym elementem była próba wyjaśnienia pewnych spraw kompetencyjnych pomiędzy obydwojema urządzeniami.

Okres sprawowania władzy przez Iona Iliescu jest bardzo różnie oceniany przez analityków politycznych. Z analizy jego wystąpień telewizyjnych wynika, iż nie wyróżniał się on niczym szczególnym spośród porównywanych z nim 87 głów państw²¹. Generalizując wyniki badań należy zauważyć, że wskazywały one, iż osobowość Iliescu wykazywała raczej chęć porozumiewania się z własnym obo-

dekret był szykowany w dużym pośpiechu i w rezultacie zawierał liczne wady prawne, np. dotyczył osób, które przebywały już na wolności, zawierały błędne sygnatury wyroków lub po prostu nie zgadzały się dane osobowe osadzonych. Pojawił się także dodatkowy, aczkolwiek hipotetyczny problem prawny: skoro dekrety prezydenckie można uchylać kolejnym takim samym aktem (nawet postanowienia amnestyjne), to czy hipotetycznie inny prezydent (Băsescu) mógłby po swym zaprzysiężeniu uchylać ostatnie decyzje poprzednika? Oczywiście może to dotyczyć także i innych „późnych” amnestii w przyszłości, *Ibidem*, s. 136.

18 J. Šedo, P. Bršáková, Pozice rumunského..., *op. cit.*, s. 34.

19 D. Dragoman, Schimbăm (doar) ca să câștigăm? Huliganismul politic și schimbarea regulilor electorale în România, „Polis. Revista de Științe Politice” 2014, nr 4, s. 100.

20 Cr. Ghinea, Noua Constituție prelungeste lupta dintre palate, „Dilema” 2003, nr 511, s. 2.

21 Zasady porównania i jego metodologia – por. M. Neemes, Ion Iliescu. The Political leadership style, „Studia Universitatis Babeș Bolyai Politica” 2002, nr 1, s. 39.

zem politycznym, niż dążenie do konsensusu z innymi aktorami sceny politycznej. Niemniej jednak wraz z upływem czasu, zwłaszcza podczas drugiej jego kadencji, widać zwiększanie się jego chęci do zawarcia kompromisu, aczkolwiek wyraźnie motywowane było ewentualnymi własnymi korzyściami lub potencjalnym lepszym postrzeganiem za granicą²². Styl i nieformalne hasło przewodnie obu kadencji Iliescu różniły się diametralnie. Pierwsza z nich (1990-1996) może być potraktowana jako obrona lewicowych wartości i poglądów dużej części społeczeństwa, nawet z prezentowaniem początkowo własnej drogi do demokracji; natomiast w drugiej kadencji (2000-2004), Iliescu parafrazując starał się być prezydentem wszystkich Rumunów, po kompromitacji sił demokratycznych w latach 1996-2000²³.

W okresie prezydentury Băsescu widoczne są bardzo silne aspekty populistyczne, prezydent próbował często przejmować rolę mediatora w rumuńskich dysputach politycznych oraz konfliktach wewnętrznych, czego jednak doraźnym efektem była rozpętana przez opozycję akcja protestów przeciw Băsescu, która ostatecznie doprowadziła do kolejnego referendum antyprezydenckiego.

Băsescu postrzegał swą prezydenturę jako szansę na wyraźne odcięcie się od stylu oraz sposobu sprawowania urzędu prezydenckiego przez swego poprzednika. Także z uwagi na złożone obietnice wyborcze w 2005 roku zaczął inicjować dyskusję na temat ewentualnych głębokich przemian w rumuńskim systemie wyborczym. System wyborczy (proporcjonalny) został przez prezydenta wskazany, zresztą odzwierciedlając poglądy opinii publicznej, za głównego winnego złej kondycji moralnej rumuńskiej polityki oraz indolencji parlamentu. Wówczas argumentowano, że proporcjonalny system wyborczy, stosowany zresztą już od 1990 roku, w połączeniu z tradycyjnym dla Rumunii układem list zamkniętych sprzyja przedostawaniu się do parlamentu jednostek posądzanych o korupcję, w końcu ta inicjatywa prezydencka doprowadziła do wypracowania nowych zasad wyborczych, będących jednak kompromisem pomiędzy systemem dotychczasowym a wizją prezydenta Băsescu²⁴.

Prezydent nie zamierzał się jednak podporządkowywać ograniczeniom nakładanym mu przez Ustawę Zasadniczą, nie miał także ochoty stać się prezydentem – arbitrem pomiędzy poszczególnymi władzami i siłami politycznymi stając się *de facto* zdaniem wielu komentatorów rumuńskiego życia politycznego adwokatem, a nawet quasi-liderem PLD, mimo iż konstytucyjnie prezydent jest apartyjny²⁵.

22 *Ibidem*, s. 42.

23 A. Burakowski, System polityczny współczesnej Rumunii, Warszawa-Kraków 2014, s. 116.

24 W trakcie dyskusji poprzedzającej wprowadzenie nowego systemu prezydent opowiadał się za wprowadzeniem systemu francuskiego. Propozycja rządowa opierała się na pomysle implementacji wzorca niemieckiego, który jednak, jak można wnioskować hipotetycznie nie dałby spodziewanej większości sojusznikom prezydenta z PDL, a raczej jego ówczesnym przeciwnikom z PNL i UDMR. Finalny produkt, czyli ordynacja wyborcza z 2008 roku jest kompromisowa, niemniej jednak jej zasady są dalekie od przejrzystości, zwłaszcza iż niejasny (w przypadku osób nie zdobywających mandatu w JOW) sposób alokacji mandatów zabił najistotniejszą ideę reformy – chęć powiązania parlamentarzysty z okręgiem. C.G. Marian, R.F. King, Plus ça change: Electoral law reform and the 2008 Romanian parliamentary elections, „Communist and Post-Communist Studies” 2010, nr 43, s. 10.

25 <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiata,2/basescu-przechodzi-do-kontraktaku-zamach-stanu,264955.html> (data dostępu: 12.11.2015 r.).

W stylu sprawowania prezydentury przez Trajana Băsescu dobrze widoczna jest jego niechęć do parlamentu, zwłaszcza że przynajmniej od 2007 roku, po rozpadzie wspierającej go dotąd koalicji zmuszony był pełnić swój urząd w warunkach koabitacji, której prawdopodobnie ustawodawca w 1991 roku chciał uniknąć zrównując kadencję prezydencką z kadencją parlamentu. Po wygranym referendum (właściwie dwóch) w roku 2007, czując silny mandat społeczny nie wahał się wskazywać rumuńskich parlamentarzystów jako źródła wszelkich możliwych patologii politycznych. Jednocześnie starał się za wszelką cenę ograniczyć możliwości działania obu izb²⁶. Zwieńczeniem tej kampanii było przeprowadzone w roku 2009 referendum, w którym Rumuni mieli wypowiedzieć się co do potrzeby likwidacji Senatu oraz ograniczenia liczby parlamentarzystów do 300²⁷. Ocenia się także, że sukces inicjatywy prezydenckiej zapewnił Băsescu wybór na drugą kadencję prezydencką, w wyborach, które odbyły się jednocześnie z referendum (22 listopada; 6 grudnia). Zwłaszcza ogłoszenie wyników korzystnych dla prezydenta pozytywnie odbiło się na poparciu wyrażonym dla niego w II turze, którą Băsescu wygrał, pomimo iż sondaże przedwyborcze publikowane już pomiędzy obiema turami wskazywały na możliwe zwycięstwo jego kontrkandydata z PSD – Mircei Geoany²⁸. Pomimo podwójnego, a nawet potrójnego: (zwycięstwo w wyborach, ważne referendum, pozytywna odpowiedź na propozycję prezydencką) sukcesu prezydenta wyniki referendum nie zostały do dnia dzisiejszego wprowadzone w życie, z uwagi na brak większości konstytucyjnej, która miałaby wolę polityczną zaaplikowania i dopilnowania wykonania wymaganych przez rezultat referendum reform²⁹. Nie była to jednak jedyna inicjatywa Băsescu zmierzająca do ograniczenia możliwości działania przez parlament. Kolejną, zgłoszoną niewątpliwie pod wrażeniem referendum z 2007 roku, była próba wprowadzenia zasady mówiącej, że w razie przeprowadzenia głosowania nad odsunięciem prezydenta i „obrony” głowy państwa przez elektorat, wówczas następowałoby autorozwiązanie parlamentu, co istotnie wzmocniłoby pozycję głowy państwa wobec władzy ustawodawczej. Kwestią niewątpliwie sporną w razie przyjęcia takich rozwiązań byłaby niewątpliwie kwestia ważności takiego głosowania, jak klauzula miałaby funkcjonować w razie „pata”, czyli wyrażenia żądania odejścia prezydenta przez większość biorących udział w głosowaniu, jednak przy niewystarczającej frekwencji, tak jak antycypując przebieg wypadków miało

26 D. Dragoman, Schimbăm..., *op. cit.*, s. 98.

27 Wynik referendum oznaczał poparcie dla inicjatywy Băsescu, bowiem przy urnach zjawilo się prawie 51% uprawnionych do głosowania (50,95%), co uczyniło referendum ważnym; do tego na pierwsze pytanie o likwidację Senatu twierdząco odpowiedziało 77,78% głosujących, a na drugie o redukcji liczby deputowanych do 300 aż 88,84% głosujących. <http://www.bec2009p.ro/Documente%20PDF/Rezultate/Rezultate%20provizorii%20finale/Date%20provizorii%20PU.pdf> (data dostępu: 14.09.2015 r.); <http://www.bec2009p.ro/Documente%20PDF/Rezultate/Rezultate%20provizorii%20finale/Date%20provizorii%20RP.pdf> (data dostępu: 14.09.2015 r.).

28 Np. sondaż z 29 listopada 2009 roku przewidywał, że Geoana otrzyma 54% głosów; https://en.wikipedia.org/wiki/Romanian_presidential_election,_2009 (data dostępu: 5.09.2015 r.); A. Burakowski, M. Stan, Kraj smutny pełen humoru. Dzieje Rumunii po 1989 roku, Warszawa 2012, s. 250.

29 D. Dragoman, Schimbăm..., *op. cit.*, s. 98.

miejsce w 2012 roku. W 2011 roku urzędujący prezydent odniósł dość istotny sukces w dużym stopniu wzmacniający jego pozycję, mianowicie Trybunał Konstytucyjny ogłosił wówczas, że w referendum ds. odwołania prezydenta bezwzględnie wymagana jest przynajmniej 50% frekwencja³⁰. Umożliwiło to głowie państwa zmianę strategii w wypadku referendum, bowiem od tego momentu można było prowadzić kampanię negatywną zachęcając swych zwolenników do pozostania w domu, tak aby referendum nie było ważne, choć oczywiście z punktu widzenia standardów rozwijania demokracji jest to wątpliwe. Zgoda na wprowadzenie tego zapisu może być postrzegana jako element kompromisu politycznego z głową państwa, tak aby Băseescu zrezygnował z promowania swej inicjatywy „bata na parlament”. Ortodoksyjni konstytucjonaliści wskazują tu także pewną dysproporcję pomiędzy metodą wyboru prezydenta a jego odwołania, bowiem prezydent jest wybierany większością zwykłą, bez względu na frekwencję, natomiast odwoływany większością specjalną, przy frekwencji powyżej 50%.

Należy zadać sobie pytanie, jak właściwie zakwalifikować prezydenturę rumuńską. Dość często można odnaleźć opinię głoszącą, że należy ją klasyfikować jako system semiprezydencki³¹, niemniej jednak przy dokładniejszej analizie zagadnienia zwłaszcza w oparciu o wyznaczniki tego typu prezydentury proponowane np. przez G. Sartoriego można mieć wątpliwości, czy tak jest w rzeczywistości. Sam wspomniany autor włoski określił ją jako specyficzną³² – gdzie intencją ustrojodawcy było stworzenie stanowiska potencjalnie dość silnego, ale nie ograniczającego zbyt wiele uprawnień obu izb parlamentu. Jest to więc prezydentura arbitrażowa – stosowna dla reżimów parlamentarnych. Według Sartoriego, prezydentura rumuńska nie ma przesłanek semiprezydencjalizmu z uwagi na brak instytucji *veta*³³. Przesłanek do powstania takiego układu, który można określić jako wyjątkowy semiprezydencjalizm można poszukiwać w wydarzeniach z przełomu 1989 i 1990 roku³⁴. Wprowadzenie w owym czasie pełnego systemu prezydenckiego nie wydawało się możliwe z uwagi na oczekiwania Zachodu wobec kolejnych zachodzących w Rumunii wydarzeń, bowiem przyjęcie systemu silnej władzy prezydenckiej *de facto* nic nie zmieniłoby w rumuńskim układzie władzy. Mimo to można spotkać opinie wskazujące, że Rumunia przed rokiem 1996 była faktycznie krajem o silnej władzy prezydenckiej (choć we wspomnianym już układzie z podporządkowanym prezydentowi premierem). W dyskusji na temat stosowania konkretnego modelu sprawowania władzy prezydenckiej należy zwrócić uwagę na fakt, iż realnie właściwość tego systemu

30 *Ibidem*, s. 99.

31 J. Šedo, P. Bršťáková, Pozice rumunského..., *op. cit.*, s. 41; por. też uwagi M. Kubát, M. Brunlík, Parlamentarismus nebo poloprezidencialismus? Spor o klasifikaci středoevropských demokratických režimů, „Central European Political Studies Review” 2014 nr 2/3, s. 120-122.

32 G. Sartori, *Ingenieria costituzionale comparata*, București 2008, s. 141.

33 *Ibidem*.

34 Niemniej jednak prezydentura rumuńska przynajmniej w pewnym stopniu wyczerpuje kryteria *semiprezydencjalizmu*, z uwagi choćby na częsty konflikt pomiędzy prezydentem a premierem, który włoski naukowiec uznaje za element charakterystyczny tego modelu. *Idem*, *Srovnávací ústavní inženýrství*, Praha 2011, s. 130.

ujawnia się dopiero w momencie kohabitacji, a w przypadku rumuńskim trzeba mieć na uwadze, że raczej nie przewidywano takiego rozwoju sytuacji w 1991 roku, montując zabezpieczenie w postaci wspólnych wyborów prezydenckich i parlamentarnych. Można co prawda uznać za krótki moment kohabitacji stosunki pomiędzy Iliescu a P. Romanem, jednak sytuacja została wówczas opanowana przez prezydenta bardzo szybko, choć z użyciem metod pozaparlamentarnych (pierwsza mineriada). Sam Iliescu został z tego powodu oskarżony w roku 2005, niemniej jednak oskarżenie zostało zamknięte w dwa lata później³⁵.

Ważnym elementem rumuńskiego systemu politycznego są podejmowane niemal cyklicznie próby pozbawienia go urzędu przed terminem, czego doświadczyli bez mała wszyscy dotychczasowi prezydenci Rumunii. Po raz pierwszy parlamentarzyści próbowali odsunąć od władzy Iliescu w roku 1995, niemniej wówczas parlament nie wyraził na to zgody.

Prezydentura Emila Constantinescu różniła się istotnie od kadencji jego poprzednika. Większość skandali, jakie wówczas pojawiły się w Rumunii, nie było związanych z prezydentem, a co najwyżej z jego otoczeniem bądź współpracownikami politycznymi. Z wyjątkiem Klausa Iohannisa, który sprawował swój urząd niecały rok, był to prezydent, który piastował swój urząd w sposób najbardziej zgodny z ustawą zasadniczą, choć i tak w 1998 roku opozycyjni socjaldemokraci (PDSR) próbowali doprowadzić do jego zawieszenia. Powodem takiego kroku było podjęcie przez Constantinescu prób walki z korupcją, które co zrozumiałe w największym stopniu uderzały w otoczenie polityczne byłej głowy państwa. Drugim również bardzo kontrowersyjnym powodem działań podjętych przez członków partii socjaldemokratycznej było stwierdzenie urzędującego prezydenta, że Rumunia nie wnosi pretensji terytorialnych do Ukrainy, lewica paradoksalnie uznała to za zdradę stanu. Niemniej jednak parlament, w którym zwolennicy Constantinescu mieli wyraźną przewagę nie dopuścił do procedowania wniosku³⁶. Generalnie rzecz biorąc prezydenturę Constantinescu określa się jako silną, co wynikało przede wszystkim ze stosunkowo dużego poparcia, jakim cieszyła się jego opcja polityczna w parlamencie; ponadto należy zauważyć, że właśnie wtedy Sąd Konstytucyjny przyznał prezydentowi prawo odwołania premiera, z czego Constantinescu dwukrotnie skwapliwie skorzystał.

W porównaniu do Iona Iliescu, styl sprawowania władzy przez Traiana Băseşcu, jego następcy właściwie w ogóle się nie różnił. Obaj bardzo często byli oskarżani przez opozycję o nadinterpretację Ustawy zasadniczej. Obaj jednak z reguły mieli silny mandat udzielony przez obywateli – zdecydowane zwycięstwo Iliescu w roku 1990 (gdy osiągnął ponad 84% głosów) oraz dwukrotna obrona prezydenta Băseşcu w referendum przez obywateli.

35 J. Šedo, P. Bršťáková, Pozice rumunského..., *op. cit.*, s. 32.

36 *Ibidem*, s. 36.

W swej prezydenturze obaj, czyli zarówno Iliescu, jak i Băsescu, bardzo często starali się ingerować w poszczególne, często pomniejsze kampanie wyborcze, np. w 2008 roku urzędujący prezydent brał (choć oczywiście nieformalnie) udział w kampanii samorządowej, gdy nie do końca skutecznie wspierał kandydatów swej partii – PLD³⁷. Jeżeli chodzi o podobne działania Iliescu, to warto choćby wspomnieć jego ingerencję w kampanię prezydencką Adriana Năstase w roku 2004. Co ciekawe, w obu przypadkach poparcie udzielone przez urzędującą głowę państwa było „niedźwiedzią przysługą”, bowiem zarówno Năstase, jak i wspierany przez Băsescu kandydat na mera Bukaresztu nie odnieśli sukcesu w wyborach. Mógł na to wpływać w sposób oczywisty spadek popularności głowy państwa, co szczególnie może zastanawiać w przypadku Băsescu. Należy bowiem pamiętać, że rok wcześniej (czyli w 2007) wygrał on *de facto* dwa referenda. Niemniej jednak w tym wypadku chyba najlepiej widać, jaki skutek miała akcesja Rumunii do Unii Europejskiej z dniem 1 stycznia 2007 roku, kiedy jednak pozytywne emocje opadły i co najważniejsze opadł entuzjazm rumuńskiej klasy politycznej do przeprowadzania reform elektorat pokazał, że nie zadowolony się połowicznymi rozwiązaniami. W przypadku Băsescu stanowiło to z pewnością orzeźwiający prysznic, który zmusił prezydenta do dalszego aktywnego działania³⁸.

Część konstytucjonalistów uznaje obecnie status rumuńskiego prezydenta jako względnie słaby. We wspomnianych już analizach semiprezydenccjalizmu trudno wskazywać elementy upodabniające Rumunię do modelowego przykładu Francji. Czasem zalicza się Rumunię do systemów tzw. podwójnego kierownictwa³⁹. Wydaje się, że najbardziej adekwatne są spostrzeżenia rumuńskich analityków wskazujących, że w tym wypadku, zwłaszcza po 2003 roku bardzo wiele zależy od aktualnego składu rumuńskiego parlamentu, co przesądza o tym, czy egzekutywa jest politycznie jednolita czy nie?

BIBLIOGRAFIA

- W. Brodziński. 2009, Ustrój konstytucyjny Rumunii po „rewolucji” z grudnia 1989 roku, [w:] Dwie dekady zmian. Rumunia 1989-2009, Warszawa: Difin.
- A. Burakowski. 2008, Geniusz Karpát. Dyktatura Nicolae Ceauşescu 1965-1989, Warszawa: Trio.
- A. Burakowski. 2014, System polityczny współczesnej Rumunii, Warszawa-Kraków: Instytut Studiów Politycznych PAN; Ośrodek Myśli Politycznej.
- A. Burakowski, M. Stan. 2012, Kraj smutny pełen humoru. Dzieje Rumunii po 1989 roku, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN; Trio.
- R. Carp. 2005, “Rule of law vs. Presidential Power: the case of exculpation decrees”, *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, (1) 2005: 131-141.

37 A. Burakowski, *System...*, *op. cit.*, s. 119.

38 S. Demian, Romania. A blow for Băsescu, „Transitions Online”, 07/01/2008, s. 2.

39 W. Brodziński, *Ustrój...*, *op. cit.*, s. 30.

- D. Cătănuș. 2011, "Întărirea centralismului absolut și tetania puterii absolute, 1987", *Arhivele totalitarismului*, (1-2) 2011: 215-222.
- S. Demian. 2008, "Romania. A blow for Băsescu", *Transitions Online*, 07/01/2008: 1-4.
- D. Dragoman. 2014, "Schimbăm (doar) ca să câștigăm? Huliganismul politic și schimbarea regulilor electorale în România", *Polis. Revista de Științe Politice*, (4) 2014: 87-105.
- Cr. Ghinea. 2003, "Noua Constituție prelungește lupta dintre palate", *Dilema*, 511/2003: 1.
- M. Kubát, M. Brunclík. 2014, "Parlamentarismus nebo poloprezidencialismus? Spor o klasifikaci středoevropských demokratických režimů", *Central European Political Studies Review*, (2-3) 2014: 120-122.
- Konstytucja Rumunii z 21 listopada 1991, [tłum.] A. Cosma, [wstęp] W. Brodziński, Warszawa 1996.
- Konstytucja Socjalistycznej Republiki Rumunii, [tłum:] S. Gebethner, [wstęp] W. Sokolewicz, J. Zakrzewska, Wrocław – Warszawa 1978.
- C.G. Marian, R.F. King. 2010, "Plus ça change: Electoral law reform and the 2008 Romanian parliamentary elections", *Communist and Post-Communist Studies*, (43) 2010: 7-18.
- M. Neemes, Ion Iliescu. 2002, "The Political leadership style", *Studia Universitatis Babeș Bolyai Politica*, (1) 2002: 37-50.
- G. Sartori. 2008, *Ingenieria constituțională comparată*, București: Polirom.
- G. Sartori. 2011, *Srovnávací ústavní inženýrství*, Praha: Slon.
- J. Šedo, P. Bršťáková. 2009, "Pozice rumunského prezidenta v ústavě a v praxi po roce 1989", *Politologická revue*, (2) 2009: 23-47.
- H.A. Welsh. 1994, "Political Transition Processes in Central and Eastern Europe", *Comparative Politics*, (26), 4 (1994): 379-394.

POLITICAL EVOLUTION OF THE ROMANIAN PRESIDENCY

In the Romanian political system the presidential office appeared for the first time in the year 1974, when Nicolae Ceaușescu finally consolidated his power and then created the uninominal office of the head of state. His power was very widely denominated to underline his real position – the leader of the party and of course of the state. After the Romanian revolution from December 1989, which ousted him and part of the communist party from power, the presidential office was maintained, but of course, only after necessary changes arising from the adoption of democratic principles had been implemented. After proclamation of the stable constitution from 1993, presidential powers were officially diminished but in reality the president still had the final word, e.g. during the process of creating the government. Until the amendment of the constitution in 2003, the president was undoubtedly considered as leader of the state, this resulting from the commonpresidential and parliamentary elections which were polled simultaneously. Due to the fact that the electoral campaign was common, it was almost natural that the president should be considered the stronger person in comparison to the prime minister. Also they were always from the same party. The aforementioned amendment of the constitution changed the situation. From 2004 the elections were held separately, thus leading to cohabitation between the president and the prime minister. This occurrence led to the development of a cold war between the political factions involved, who usually held entirely different views on relations of state. This became especially visible in 2009 and again between 2012 and 2015, even on two occasions leading, albeit unsuccessfully, to attempts at impeachment. Presently this conflict is at stalemate following the serious political crisis of November 2015. Romanian politics now awaits the local and parliamentary elections to be held in 2016.

Keywords: Romania, presidency, political system

Słowa kluczowe: Rumunia, prezydent, system polityczny

FUNKCJE PREZYDENTA REPUBLIKI LITEWSKIEJ W ŚWIELE KONSTYTUCJI Z 1992 R.

1. Uwagi wstępne

Ustrój konstytucyjny Republiki Litewskiej w świetle ustawy zasadniczej z 1992 r.¹ – nie nawiązuje wprost do żadnego z klasycznych modeli, lecz jest swoistym połączeniem cech systemu parlamentarno-gabinetowego i parlamentarno-prezydenckiego. Szczególną uwagę zwraca pozycja prezydenta, gdyż determinuje ona układ relacji na linii egzekutywa – legislatura i w rezultacie system rządów. W niniejszym opracowaniu zostanie dokonana analiza zasadniczych funkcji prezydenta w świetle konstytucji z 1992 r.². Egzegeza przepisów konstytucyjnych pozwala na wyróżnienie trzech podstawowych funkcji prezydenta Republiki Litewskiej: funkcji przedstawiciela państwa, funkcji wykonawczej oraz funkcji arbitra. Przemawia za tym analiza przepisów konstytucji określających zakres kompetencji prezydenta, a częściowo również bezpośrednio pełnionych przez niego funkcji. Należy również poczynić wstępną uwagę, że samo wyróżnienie wskazanych funkcji nie oddaje w pełni specyfiki pozycji ustrojowej prezydenta Republiki Litewskiej. Konieczna jest w tym celu pogłębiona analiza przepisów konstytucji będących podstawą skonstruowania powyższych funkcji.

2. Funkcja przedstawiciela państwa

Funkcja przedstawiciela państwa zadeklarowana jest *expressis verbis* w art. 77 konstytucji. Zgodnie z tym przepisem prezydent stoi czele państwa³ oraz reprezen-

1 Lietuvos Respublikos Konstitucija (Lietuvos Respublikos piliečių priimta 1992 m. spalio 25 d. referendumu), „Valstybės žinios“ 1992, nr 33-1014 z późn. zm.; polskie tłumaczenie: Konstytucja Republiki Litewskiej, (tt.) H. Wlznier, (wstęp) A.B. Zakrzewski, Warszawa 2006.

2 Pojęcie funkcje organu państwowego autor przyjmuje w najogólniejszym znaczeniu, tj. jako podstawowe kierunki jego działalności (por. A. Jamróz, Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 konstytucji (propozycje wykładni), (w:) S. Bożyk (red.), Aktualne problemy reform konstytucyjnych, Białystok 2013, s. 85).

3 Dosłownie: jest przywódcą państwa (*valstybės vadovas*).

tuje państwo litewskie. Z przepisu tego wynika również, że prezydent jest ponadpartyjnym organem, stojącym na straży stabilności funkcjonowania państwa⁴. Dlatego też art. 77 stanowi częściową podstawę do konstruowania funkcji arbitra, ale tylko w wymiarze arbitrażu niewładczego, charakterystycznego dla głowy państwa.

Rola reprezentanta państwa, o której mowa w art. 77 konstytucji, wynika immanentnie z pełnienia przez prezydenta funkcji głowy państwa. Prezydent uosabia jedność organizacji państwowej. Dla pełnienia tej funkcji nie ma zasadniczego znaczenia fakt, że prezydent Republiki Litewskiej wybierany jest bezpośrednio przez ogół obywateli⁵. Może na tym tle powstać pytanie o przedstawicielski charakter tego organu. Litewski ustrojodawca daje wyraz tradycyjnemu podejściu, uznającemu, iż głowa państwa ma reprezentować państwo, nie jest zaś – bez względu na tryb elekcji – przedstawicielem suwerena. Prezydent, mimo że jest wybierany w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich, nie może być uważany za reprezentanta narodu. Jest natomiast przedstawicielem państwa w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych. Sposób wyboru prezydenta nie może być natomiast bez znaczenia dla wykładni przepisów konstytucyjnych i ustawowych, na podstawie których prezydent realizuje swoje kompetencje, oraz politycznych uwarunkowań funkcjonowania tego urzędu.

3. Funkcja wykonawcza

Z ogółu rozwiązań litewskiej konstytucji wypływa wniosek, że organizacja aparatu państwowego Republiki Litewskiej oparta jest na monteskiuszowskiej zasadzie trójpodziału władz, choć żaden z jej przepisów nie deklaruje *expressis verbis* poszanowania tej zasady⁶. Najważniejsze znaczenie ma art. 5 konstytucji, zgodnie z którym władzę państwową w Litwie sprawują Seimas, prezydent, rząd i sąd. Miejsce głowy państwa w tym przepisie (między parlamentem a gabinetem) wskazuje, że wolą ustrojodawcy jest zaliczenie prezydenta do organów egzekutywy, tym bardziej że jest on wyposażony w szereg uprawnień pozwalających na kształtowanie polityki państwa, a nie tylko pełnienie funkcji neutralnego moderatora regulującego działanie systemu politycznego państwa⁷.

4 J. Zieliński, *Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy*, Warszawa 2000, s. 41; A. Hollstein, *Das staatsorganisatorische Modell der neuen litauischen Verfassung. Ein dritter Weg zwischen präsidialem und parlamentarischem System?*, Köln 1999, s. 109.

5 Zob. więcej: K. Prokop, *Tryb wyboru prezydenta Republiki Litewskiej*, (w:) E. Kuzelewska, A.R. Bartnicki (red.), *Zachód w globalnej polityce międzynarodowej*, Toruń 2009, s. 128 i n.

6 Zob. V.A. Vaičiaitis, *The Lithuanian Governmental System*, (w:) N. Chronowski, T. Drinóczy, T. Takács (red.), *Governmental Systems of Central and Eastern European States*, Warszawa 2011, s. 437-438; W. Kręciusz, *Republika Litewska*, (w:) E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, Lublin 2002, s. 106-107; D. Górecki, *Republika Litewska*, (w:) W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą i wykonawczą* (Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry), Łódź 1996, s. 78; M. Giżyńska, *Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej*, Olsztyn 2009, s. 31.

7 Zob. G. Mesonis, *The President of the Republic of Lithuania and the Constitutional Principle of the Separation of Powers*, „Jurisprudencija” 2008, nr 9, s. 48-49; por. A. Bakaveckas, V. Valančius, *Few Remarks the Model of Exe-*

Funkcja wykonawcza prezydenta znajduje bezpośrednie oparcie w art. 77 ust. 2 zd. drugie *in fine* konstytucji, zgodnie z którym prezydent wykonuje wszystkie obowiązki nałożone na niego przez konstytucję oraz ustawy. Ponadto należy podkreślić, iż objęcie przez elekta urzędu prezydenta uwarunkowane jest złożeniem przysięgi Narodowi, że będzie wierny konstytucji Republiki Litewskiej oraz będzie sumiennie wykonywać obowiązki i postępować w jednakowo sprawiedliwy sposób wobec wszystkich (art. 82 ust. 1 konstytucji).

Formalnym przejawem sprawowania funkcji wykonawczej jest wydawanie przez prezydenta zarządzeń. Zarządzenia wydane w sprawach określonych przez art. 85 konstytucji wymagają kontrasygnaty. Zarządzenia w sprawie nadania obywatelstwa kontrasygnuje minister spraw wewnętrznych, zarządzenia w sprawie powołania na placówkę dyplomatyczną – minister spraw zagranicznych, zaś zarządzenia w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego – premier. W innych sprawach (nieobjętych kontrasygnatą) prezydent może wydawać zarządzenia samodzielnie⁸.

Najważniejszym przejawem funkcji wykonawczej litewskiego prezydenta jest udział w określaniu i prowadzeniu polityki państwa⁹. Jest to zadanie wykonywane przez ogół organów państwowych, a jego treścią jest wytyczanie celów polityki państwa, ich realizacja oraz przeznaczanie na to odpowiednich środków finansowych (budżetowych). Szczególnie istotna jest rola prezydenta w sferze polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa i obronności państwa. Kluczowe znaczenie ma art. 84 ust. 1 pkt 1 konstytucji, zgodnie z którym prezydent rozstrzyga ważniejsze problemy polityki zagranicznej¹⁰ i prowadzi ją wraz z rządem. Ponadto prezydent podpisuje umowy międzynarodowe i zwraca się do Seimasu o ich ratyfikację¹¹, na wniosek rządu mianuje i odwołuje przedstawicieli dyplomatycznych Republiki Litewskiej w innych państwach i przy organizacjach międzynarodowych, przyjmuje listy uwierzytelniające i odwołujące akredytowanych przy nim przedstawicieli dyplomatycznych innych państw oraz nadaje najwyższe stopnie dyplomatyczne i tytuły specjalne¹². Sfera polityki zagranicznej ma o tyle specyficzny charakter, że stykają

cutive Authorities of the Republic of Lithuania, "Часопис Київського Університету Права" 2014, nr 1, s. 338.

8 V. Vaičaitis, *The Lithuanian Governmental System...*, *op. cit.*, s. 460-461.

9 Jak stwierdził J. Zieliński: „Konstytucja zawiera przepisy otwierające głowie państwa możliwość daleko idącego wpływu na kształtowanie wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa” (Prezydent Republiki Litewskiej, (w:) J. Osiński (red.), *Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji*, Warszawa 2009, s. 374).

10 Ustrojodawca powierza w ten sposób prezydentowi rolę „merytorycznego decydenta”, a nie tylko organu realizującego decyzje parlamentu. M. Grzybowski, *Pozycja ustrojowa prezydenta Litwy – tradycje a współczesność*, (w:) S. Sulewski, J. Szymanek (red.), *Ustrój polityczny państwa: Polska, Europa, świat. Prace ofiarowane Profesorowi Tadeuszowi Mołdawie z okazji siedemdziesięciolecia urodzin*, Warszawa 2013, s. 323; por. J. Tauber, *Das politische System Litauens*, (w:) W. Ismayr (red.), *Die politischen Systeme Osteuropas*, Opladen 2002, s. 155; V.A. Vaičaitis, *Republic of Lithuania*, (w:) C. Kortmann, J. Fleuren, W. Voermans (red.), *Constitutional Law of 10 EU Member States. The 2004 Enlargement*, Deventer – Alphen aan den Rijn 2006, s. VI-25.

11 Art. 84 ust. 1 pkt 2 konstytucji. A. Surówka, *Republika Litewska*, (w:) P. Samecki (red.), *Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, Warszawa 2007, s. 252.

12 Art. 84 ust. 1 pkt 3 konstytucji.

się w jej ramach uprawnienia prezydenta, rządu i parlamentu. Wymaga w związku z tym współpracy i podejmowania działań zmierzających do osiągnięcia konsensusu między organami władzy państwowej¹³.

Równie poważny jest zakres kompetencji prezydenta w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa, choć podejmuje on decyzje na ogół na wniosek rządu lub za zgodą parlamentu. Nie przysługuje jednak prezydentowi funkcja strażnika bezpieczeństwa państwa, albowiem organem stojącym na straży nienaruszalności terytorium Republiki Litewskiej oraz gwarantującym bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny jest rząd (art. 94 pkt 1 konstytucji).

Prezydent jest natomiast naczelnym dowódcą sił zbrojnych (art. 140 ust. 2 konstytucji), niemniej z regulacji ustawowej wynika, że może wydawać rozkazy dowódcy wojska jedynie za pośrednictwem ministra obrony narodowej. Prezydent – za zgodą Seimasu – mianuje i zwalnia dowódcę wojska i szefa służby bezpieczeństwa¹⁴ oraz nadaje najwyższe stopnie wojskowe¹⁵. Prezydent stoi na czele Rady Obrony Państwa. W jej skład wchodzi premier, przewodniczący Seimasu, minister obrony kraju i dowódca wojska. Rada omawia i koordynuje najważniejsze kwestie obrony kraju¹⁶.

W wypadku zbrojnej napaści, zagrażającej suwerenności państwa lub integralności terytorium, prezydent podejmuje decyzję o obronie państwa, ogłasza mobilizację i wprowadza stan wojenny (art. 142 ust. 2 konstytucji)¹⁷. Decyzje prezydenta podlegają rozpatrzeniu przez Seimas, jeżeli zaś trwa przerwa międzysesyjna, prezydent zwołuje nadzwyczajną sesję parlamentu. Z kolei stan wyjątkowy może być wprowadzony przez prezydenta tylko w czasie przerwy między sesjami parlamentu, w przypadkach niecierpiących zwłoki, jeżeli w państwie powstaje zagrożenie dla ustroju konstytucyjnego lub spokoju publicznego. Decyzja prezydenta może być uchylona przez Seimas. Prezydent nie może skorzystać z możliwości wprowadzenia stanu wyjątkowego w czasie trwania sesji parlamentu¹⁸.

4. Funkcja arbitra

Funkcja arbitra sprowadza się do uznania stabilizującej roli prezydenta w procesie funkcjonowania organów państwowych. Chodzi przede wszystkim o rozwiązywanie kryzysów politycznych oraz przywracanie normalnego sposobu funk-

13 Zob. również: M. Grzybowski, *Pozycja...*, *op. cit.*, s. 319-320.

14 Art. 84 pkt 14 konstytucji. Prezydent powołuje dowódcę wojska na wniosek ministra obrony narodowej.

15 Art. 84 pkt 15 konstytucji. Prezydent mianuje na stopień pułkownika (kapitana żeglugi) i generała (admirala).

16 Art. 140 ust. 1 konstytucji. Na temat kompetencji prezydenta w obszarze bezpieczeństwa i obronności państwa zob. więcej: K. Dunaj, *Prawne podstawy bezpieczeństwa narodowego Republiki Litewskiej*, (w:) P. Stanisz, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Święcki (red.), *Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, Lublin 2014, s. 692-693.

17 W razie konieczności obrony ojczyzny lub wypełnienia międzynarodowych zobowiązań państwa litewskiego kompetencją wprowadzenia stanu wojennego dysponuje Seimas.

18 A. Hollstein, *Das staatsorganisatorische...*, *op. cit.*, s. 111.

cjonowania organów państwowych. Wynika z tego, że arbitraż głowy państwa nie jest realizowany w sposób ciągły, ale pojawia się *a casu ad casum* w sytuacji kryzysu, którego znamiona mogą być usunięte w wyniku interwencji prezydenta podjętej w celu przywrócenia naruszonej równowagi. Pamiętając o różnych możliwych znaczeniach prezydenckiego arbitrażu, autor niniejszych rozważań przyjmuje koncepcję, zakładającą zaangażowanie prezydenta w relacje między rządem a parlamentem, w celu rozwiązania powstałego kryzysu na wypadek zawodności innych czynników systemu politycznego. Interwencja głowy państwa ma przynieść ustabilizowanie systemu rządów i przywrócenie jego efektywności¹⁹. Funkcja arbitrażowa prezydenta Republiki Litewskiej dekodowana jest z szeregu przepisów konstytucyjnych, żaden jednak z nich nie formułuje jej w sposób bezpośredni²⁰.

Najważniejszym przejawem sprawowania funkcji arbitra przez prezydenta Republiki Litewskiej jest możliwość rozwiązania Seimasu w sytuacji kryzysu gabinetowego. Prezydent może rozwiązać izbę w trzech przypadkach: jeżeli w ciągu 30 dni nie podejmie ona uchwały w sprawie programu działania rządu, jeżeli w ciągu 60 dni dwukrotnie nie zaakceptuje programu przedstawionego mu przez rząd oraz jeżeli uchwali rządowi wotum nieufności – wówczas rozwiązanie następuje na wniosek rządu²¹. Prezydent nie może rozwiązać Seimasu w ciągu ostatnich sześciu miesięcy swojej kadencji oraz w terminie sześciu miesięcy od rozpoczęcia kadencji Seimasu wybranego w wyborach przedterminowych.

Litewska konstytucja nie zna instytucji konstruktywnego wotum nieufności. Dlatego też prezydent – działając na wniosek rządu – może skrócić kadencję Seimasu nawet w razie powstania większości potencjalnie zdolnej do powołania nowego gabinetu. Jest to bardzo groźna broń w rękach egzekutywy, która wymaga zgodnego współdziałania obu jej organów. Może stać się skutecznym środkiem przeciwko próbie obalenia gabinetu cieszącego się zaufaniem głowy państwa (gabinetu prezydenckiego). W ten sposób może dojść do zachwiania pozycji Seimasu, a egzekutywa – przez nowe wybory parlamentarne – może poszukiwać większości gotowej do poparcia jej racji. Niemniej w razie porażki i powstania odpowiedniej większości nieprzychylniej prezydentowi, Seimas wybrany w przedterminowych wyborach może doprowadzić do jego odwołania²². Jak widać polityczne ryzyko, jakie podejmuje prezydent decydując się na rozwiązanie Seimasu, jest duże.

19 Zob. więcej: J. Szymanek, *Arbitraż polityczny głowy państwa*, Warszawa 2009, s. 7-12; B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2003, s. 140-143.

20 Nie jest to więc arbitraż *à la française*, gdyż konstytucja z 1958 r. daje wyraźną jego podstawę w art. 5. Zgodnie z tym przepisem prezydent V Republiki przez swój arbitraż zapewnia prawidłowe funkcjonowanie władz publicznych, jak również ciągłość państwa. Zob. więcej: E. Popławska, *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*, Warszawa 1995, s. 43 i n.; J. Szymanek, *Arbitraż...*, *op. cit.*, s. 157-165.

21 Za równoznaczne z uchwaleniem wotum nieufności uważa się odrzucenie przez Seimas projekt ustawy budżetowej. J. Zieliński, *Rząd Republiki Litewskiej*, (w:) E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy*, t. 3, Warszawa 2006, s. 147; V.A. Vaičaitis, *Republic...*, *op. cit.*, s. VI-35.

22 Odpowiedzią Seimasu na akt rozwiązania przez prezydenta może być – rzadko spotykana w innych państwach – możliwość jego obalenia przed upływem pięcioletniej kadencji, co należy uznać za formę politycznej odpowiedzialności głowy państwa (art. 87 konstytucji).

Ważnym przejawem sprawowania politycznego arbitrażu jest weto ustawodawcze prezydenta pozwalające mu na udział w procesie ustawodawczym. Zgodnie z art. 70 konstytucji prezydent podpisuje ustawy lub stosuje wobec nich weto²³. Prezydent nie może zawetować ustawy ponownie uchwalonej przez Seimas, ani też przyjętej w drodze referendum. Prezydent w ciągu dziesięciu dni od otrzymania ustawy podpisuje i zarządza jej urzędową publikację albo wraz z umotywowanym wnioskiem zwraca Seimasowi do ponownego rozpatrzenia (art. 71 ust. 1 konstytucji). Jeżeli w przewidzianym terminie prezydent nie zwróci lub nie podpisze ustawy uchwalonej przez Seimas, ustawa ta zaczyna obowiązywać po jej podpisaniu i urzędowym opublikowaniu przez przewodniczącego parlamentu (art. 71 ust. 2). Dokonuje on promulgacji ustawy terminie trzech dni. Jeżeli prezydent, w ciągu dziesięciu dni od otrzymania ustawy, zastosuje wobec niej weto (względnie zgłosi poprawki lub uzupełnienia)²⁴, Seimas może ponownie rozpatrzyć i uchwalić ustawę (art. 72 ust. 1). Ponownie rozpatrywaną przez Seimas ustawę uważa się za uchwaloną, jeżeli zostały przyjęte poprawki lub uzupełnienia proponowane przez prezydenta, albo jeżeli głosowało za nią więcej niż 1/2, a w wypadku ustawy konstytucyjnej nie mniej niż 3/5 ogólnej liczby deputowanych (art. 72 ust. 2). Prezydent jest obowiązany do podpisania takiej ustawy nie później niż w ciągu trzech dni i jej niezwłocznego urzędowego opublikowania (art. 72 ust. 3).

W przypadku Republiki Litewskiej za przejaw arbitrażu politycznego prezydenta należy uznać również jego rolę w powołaniu nowego rządu. Nie jest to w żadnym razie udział li tylko formalny, jak w klasycznym systemie parlamentarno-gabinetowym. Dysponując mandatem udzielonym mu przez Naród w wyborach powszechnych i bezpośrednich prezydent może aktywnie włączyć się w proces wyłonienia szefa nowego rządu. Jednakże zgodnie z duchem parlamentarnego systemu rządów należy oczekiwać, że prezydent powoła gabinet cieszący się zaufaniem Seimasu²⁵. Dlatego może on odmówić powołania kandydata reprezentującego większość parlamentarną jedynie w określonych przypadkach²⁶. Niemniej nawet w takim przypadku stanowisko większości parlamentarnej może zmusić prezydenta do ustępstw²⁷.

Powyżej opisany stan stosunków między prezydentem a rządem i parlamentem wykształcił dopiero kilka lat po wejściu w życie konstytucji z 1992 r. Pierwotnie

23 Na temat pojęcia ustawy w litewskim prawie konstytucyjnym zob. M. Giżyńska, Procedura legislacyjna w Republice Litewskiej, „Studia Prawnoustrojowe” 2009, t. 9, s. 110-112.

24 Możliwość zgłoszenia przez prezydenta poprawek do ustawy skłania do wniosku, że jego uprawnienie zbliżone jest do roli, którą w innych państwach spełnia izba druga parlamentu. D. Górecki, Republika..., *op. cit.*, s. 96; T. Godlewski, Udział prezydenta Republiki Litewskiej w ustawodawstwie, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2014, nr 3, s. 30.

25 G. Mesonis, The President..., *op. cit.*, s. 50.

26 Zob. V.A. Vaičaitis, Republic..., *op. cit.*, s. VI-25 i VI-26.

27 Niemniej w 2012 r. prezydent Dalia Grybauskaitė zmuszona była powołać gabinet z udziałem Partii Pracy i jej lidera, na którym ciążyły zarzuty oszustw podatkowych. Zob. D. Auers, Comparative Politics and Government of the Baltic States: Estonia, Latvia and Lithuania in the 21st Century, Basingstoke 2015, s. 51.

bowiem litewski system rządów wykazywał tendencję ku jego prezydencjalizacji, cechującej się politycznym uzależnieniem gabinetu nie tylko od Seimasu, ale również i prezydenta. Niemniej w 1998 r. Sąd Konstytucyjny, rozstrzygając spór między ówczesnym prezydentem Valdasem Adamkusem a premierem Gediminasem Vagnoriusem orzekł, że po wyborze nowego prezydenta gabinet nie musi składać dymisji, o ile tylko Seimas odnowił mu wotum zaufania²⁸.

Możliwość działania prezydenta Republiki Litewskiej w ramach funkcji arbitra jest znacznie ograniczona przez brak możliwości zarządzenia referendum. Dlatego też suweren w drodze głosowania nie może podejmować na wniosek głowy państwa decyzji istotnych dla określenia kierunków polityki państwa ani rozstrzygać ewentualnych sporów między egzekutywą a legislatywą, co negatywnie wpływa na pełnienie przez prezydenta funkcji arbitra. Tylko Seimas, uchwalając odpowiednią ustawę, może przedłożyć narodowi określoną sprawę do rozpatrzenia. Jednakże w procedurze ustawodawczej bierze udział również prezydent. Dysponując wetem zawieszającym ma potencjalny instrument do blokowania inicjatyw parlamentu w przedmiocie zarządzenia referendum²⁹.

5. Podsumowanie

Analiza funkcji prezydenta Republiki Litewskiej wskazuje, że z jednej strony konstytucja z 1992 r. uznaje prezydenta za organ władzy wykonawczej, biorący aktywny udział w życiu politycznym państwa zgodnie z określonymi przez nią warunkowaniami, z drugiej zaś – jako głowa państwa – ma on występować w roli bezstronnego arbitra moderującego działanie systemu politycznego³⁰. Uprawnienia prezydenta realizowane w ramach funkcji wykonawczej nie są na tyle silne, by mógł on pretendować do miana szefa egzekutywy. Może on jednak wywierać znaczący wpływ na politykę prowadzoną przez rząd z racji na legitymizację swojej władzy wywodzącą się bezpośrednio z woli suwerena oraz uprawnień arbitrażowych (zwłaszcza możliwości rozwiązania Seimasu lub stosowania weta ustawodawczego).

Jak wynika z powyższej analizy, pełniąc funkcję przedstawiciela państwa, funkcję wykonawczą i funkcję arbitra Prezydent Republiki Litewskiej może korzystać z istotnego katalogu uprawnień, które – obok elekcji w drodze wyborów powszechnych i bezpośrednich – decydują o jego silnej pozycji ustrojowej, równoważoną wszelako przez Seimas. Rola parlamentu jest na tyle znacząca, że umożliwia ograniczenie swobody działania prezydenta.

28 V.A. Vaičaitis, Republic..., *op. cit.*, s. VI-13. Tekst orzeczenia Sądu Konstytucyjnego jest dostępny na stronie internetowej: <http://www.lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1119> (data dostępu: 5 lutego 2016 r.).

29 Należy dodać, że prezydentowi przysługuje również prawo inicjatywy ustawodawczej (art. 68 ust. 1). Teoretycznie więc może on doprowadzić do zarządzenia referendum, ale warunkiem *sine qua non* jest zgoda większości parlamentarnej.

30 Por. A. Bakaveckas, V. Valančius, Few Remarks..., *op. cit.*, s. 339; T. Godlewski, Udział..., *op. cit.*, s. 37.

BIBLIOGRAFIA

- Auers Daunis. 2015. *Comparative Politics and Government of the Baltic States: Estonia, Latvia and Lithuania in the 21st Century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bakaveckas. A., Valančius V. 2014. "Few Remarks the Model of Executive Authorities of the Republic of Lithuania". *Часопис Київського Університету Права* (1): 338-342.
- Dunaj Katarzyna. 2014. *Prawne podstawy bezpieczeństwa narodowego Republiki Litewskiej. W Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego*, 685-701. Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Dziemidok-Olszewska Bożena. 2003. *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Giżyńska Monika. 2009. „Procedura legislacyjna w Republice Litewskiej”. *Studia Prawnoustrojowe* (9): 109-122.
- Giżyńska Monika. 2009. *Sąd Konstytucyjny Republiki Litewskiej*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.
- Godlewski Tomasz. 2014. „Udział prezydenta Republiki Litewskiej w ustawodawstwie”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* (3): 19-40.
- Górecki Dariusz. 1996. *Republika Litewska. W Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą i wykonawczą (Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry)*, 76-101. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Grzybowski Marian. 2013. *Pozycja ustrojowa prezydenta Litwy – tradycje a współczesność. W Ustrój polityczny państwa: Polska, Europa, świat. Prace ofiarowane Profesorowi Tadeuszowi Moldawie z okazji siedemdziesięciolecia urodzin*, 307-325. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Hollstein Andreas. 1999. *Das staatsorganisatorische Modell der neuen litauischen Verfassung. Ein dritter Weg zwischen präsidialem und parlamentarischem System?* Köln: Verlag Wissenschaft und Politik.
- Jamróz Adam. 2013. *Status konstytucyjny Prezydenta RP w świetle funkcji określonych w art. 126 konstytucji (propozycje wykładni)*. W *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, 77-103. Białystok: Temida 2.
- Kręcisz Wojciech. 2002. *Republika Litewska. W Ustroje państw współczesnych*, t. 2, 99-134. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej
- Mesonis Gediminas. 2008. "The President of the Republic of Lithuania and the Constitutional Principle of the Separation of Powers". *Jurisprudencija* 9 (111): 46-53.
- Popławska Ewa. 1995. *Instytucja prezydenta w systemie politycznym V Republiki Francuskiej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Prokop Krzysztof. 2009. *Tryb wyboru prezydenta Republiki Litewskiej. W Zachód w globalnej polityce międzynarodowej*, 128-142. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Surówka Anna. 2007. *Republika Litewska. W Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, 241-256. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Szymanek Jarosław. 2009. *Arbitraż polityczny głowy państwa*. Warszawa: Dom Wydawniczy „Elipsa”.

- Tauber Joachim. 2002. Das politische System Litauens. W Die politischen Systeme Osteuropas, 149-184. Opladen: Leske+Budrich.
- Vaičaitis Vaidotas A. 2006. Republic of Lithuania. W Constitutional Law of 10 EU Member States. The 2004 Enlargement, VI-1–VI-68. Deventer – Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer.
- Vaičaitis Vaidotas A. 2011. The Lithuanian Governmental System. W Governmental Systems of Central and Eastern European States, 430-483. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zieliński Jacek. 2000. Systemy konstytucyjne Łotwy, Estonii i Litwy. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Zieliński Jacek. 2006. Rząd Republiki Litewskiej. W Rządy w państwach Europy, t. 3, 119-165. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Zieliński Jacek. 2009. Prezydent Republiki Litewskiej. W Prezydent w państwach współczesnych. Modernizacja instytucji, 357-400. Warszawa: Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

FUNCTIONS OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF LITHUANIA IN THE LIGHT OF THE CONSTITUTION OF 1992

The article is devoted to analysis of the constitutional functions of the president of the Republic of Lithuania. According to the author it is possible – in the light of the Constitution of 1992 – to define three functions of the president: state representation, an executive function, and an arbitration function. The function of state representation is directly connected with the president's role as head of state. The executive function means the president is part of the executive power and may participate in the determination of state policy, especially in the sphere of foreign policy and national security. As an arbitrator, the president can stabilize the functioning of Lithuania's political system. The strong position of the president is, however, balanced by the Seimas (Parliament).

Keywords: president of the Republic of Lithuania, functions of the head of State, Constitution of the Republic of Lithuania, arbitration, Seimas

Słowa kluczowe: prezydent Republiki Litewskiej, funkcje głowy państwa, konstytucja Republiki Litewskiej, arbitraż, Seimas

ORGANIZACJA PRZESTRZENI WŁADZY PRZEZ BORYSA JELCYNA I WŁADIMIRA PUTINA – PODOBIEŃSTWA I RÓŻNICE

Stworzony na podstawie rosyjskiej konstytucji system instytucji władzy, jak również odpowiadające mu mechanizmy podejmowania decyzji, zorientowane były bardziej na scentralizowanie pełni władzy i przestrzeni politycznej w rękach prezydenta niż na tworzenie systemu współodpowiedzialności za państwo. Silna władza prezydencka, obdarzona ogromnym potencjałem pełnomocnictw, nie była jednak przeznaczona do zadań modernizacji lub formowania swego rodzaju „dyktatury rozwoju”. Celem władzy było stworzenie polityczno-prawnych warunków do tego, żeby postsowieckie elity mogły zachować swoją dominującą pozycję w społeczeństwie. W tym kontekście głównym zadaniem systemu był ponowny podział zasobów, a władzy prezydenckiej została wyznaczona rola arbitra decydującego o ich redystrybucji i sposobie rozwiązywania konfliktów. W takim ujęciu mechanizmów politycznych tkwiło jednak zagrożenie: jeśli władza lekceważyła swoje zadania lub nie była zdolna wypełniać roli arbitra, system stopniowo przestawał funkcjonować we właściwy sposób¹.

Niniejsza analiza ma na celu pokazanie w jaki sposób „przestrzeń władzy politycznej” była/jest organizowana w czasach Borysa Jelcyna i Władimira Putina². Jakie występują tu podobieństwa i różnice, jakie czynniki spowodowały, że reżim Putina jest sprawniejszy niż system stworzony przez jego poprzednika. „Przestrzeń władzy politycznej” jest tu rozumiana jako swoisty układ mechanizmów gry politycznej i wzajemnych zależności w trójkącie: prezydent – elity władzy – grupy interesów.

1 A. Рябов, Проблема авторитаризма и демократии в современной России в контексте задачи консолидации власти, „Briefing” 2000, nr 11, s. 3-4.

2 Dimitrij Miedwediew był jedynie prezydentem „technicznym”, a kierownictwo państwa skupione zostało w rękach ówczesnego premiera – Władimira Putina.

1. Organizacja przestrzeni władzy politycznej w modelu Borysa Jelcyna

26 grudnia 1991 roku Borys Jelcyn oficjalnie stał się prezydentem nowego, suwerennego państwa – Federacji Rosyjskiej. Mógł podejmować decyzje sam, tj. bez żadnej kontroli i presji centrum. Obdarzony, przyznanymi mu przez parlament, specjalnymi pełnomocnictwami stawał się najważniejszym kreatorem polityki. Cała odpowiedzialność za kierunek reform i stan państwa spadała na niego. To on miał prowadzić Rosję ku przemianom gospodarczym i demokracji. Zlekceważył jednak, (lub nie docenił), skali problemów i wyzwań, które stanęły przed Rosją i przed nim samym. Należało m.in. ustabilizować gospodarkę, stworzyć wolny rynek, zdemokratyzować instytucje państwa i system władzy, na nowo ułożyć relacje wewnątrz obszaru postradzieckiego i szerzej – w polityce międzynarodowej. Tak naprawdę problemy były znacznie większe niż w byłych krajach tzw. demokracji ludowej. W Rosji chodziło nie tylko o reformy rynkowe i transformację ustrojową, ale praktycznie o budowę nowego państwa. Jelcyn nie był przygotowany do przeprowadzenia tak fundamentalnych zmian. Wydawało mu się, że samo mówienie o demokracji i wolnym rynku do pewnego stopnia zastąpi konkretne reformy. Gawriił Popow pisał, że stosunek Jelcyna do reform był bardzo podobny do stosunku Stalina do NEP-u, kolektywizacji, industrializacji, religii, patriotyzmu, antysemityzmu itd. – wszystko co umacniało władzę wydawało się pozytywne i niezbędne. Reformy były prezydentowi potrzebne, ponieważ sądził, że bez nich jego władza osłabnie³.

Jelcyn nie zdecydował się na radykalne działania mogące w sposób rzeczywisty zreformować kraj: dekomunizację, rozwiązanie parlamentu i przeprowadzenie wyborów w warunkach pełnej suwerenności kraju, czy szybką, radykalną zmianę prawa konstytucyjnego. W konsekwencji Rosja po 1991 r. była budowana na fundamencie ZSRR przy czym kolejne problemy kraju rozwiązywano nie przez intensyfikację reform a przez coraz silniejszą adaptację do nowych realiów rozwiązań, ludzi i koncepcji z czasów komunistycznych czy nawet carskich. Było to poniekąd naturalne. W swojej historii Rosja przeżywała wiele prób modernizacji, które za każdym razem kończyły się krokiem w tył – tryumfem reakcji. Co ważniejsze, opinia publiczna zawsze stawała po stronie „reakcjonistów”, ciesząc się z porażki reformatorów⁴. Lilia Szewcowa pisała, że patrząc na ewolucję rosyjskiej cywilizacji poprzez formułę Arnolda Toynbeego – „wyzwania i odpowiedzi” – można dostrzec, że kiedy państwo zbliżało się do kryzysu, rosyjskie elity zamiast zaoferować nowe zasady organizacji społeczeństwa oferowały jedynie nowe formy wdrażania starych zasad. Rzecz szła o utrzymanie triady – personalnej władzy, zespolenia władzy i własności oraz zachowania sfery wpływów geopolitycznych. Wszystkie próby rosyjskiej

3 Г. Попов, Будет ли у России второе тысячелетие, Москва 1998, s. 189.

4 И. Бунин, Драма модернизации и болото реакции, <http://www.politcom.ru/2003/pvz305.php> (data dostępu: 07.09.2006 r.).

reformizmu okazywały się pomysłami na zachowanie tych trzech elementów. Rosja tworzyła w ten sposób unikalną cywilizację, która była w stanie wejść w nowoczesność poprzez maksymalne wykorzystanie czynników prowadzących z reguły do upadku innych cywilizacji: centralizację, militaryzację i eksploatację własnych zasobów ludzkich⁵. Przeobrażenia w Rosji dokonywały się więc według pewnego schematu, którego celem była odbudowa autorytetu władzy, a także jej centralnego i dominującego miejsca w państwie. W dużym stopniu wynikało to z przesłanek społeczno-kulturowych tj. społecznej potrzeby, by odtworzyć historyczny model silnej władzy politycznej. Wiele elementów systemu politycznego Rosji było tym samym prostą kontynuacją tradycji i rozwiązań z poprzednich epok, przy czym ich szeroka adaptacja wpływała stabilizująco na państwo i władzę. Wyłaniająca się w procesie transformacji kultura polityczna również okazała się w dużym stopniu funkcjonalna w stosunku do kultury politycznej w poprzednim systemie. Było to zaskakujące, ponieważ wydawało się, że procesy transformacji przełomu lat 80./90. bezpowrotnie rozbiły dawne struktury społeczne i radziecką mentalność społeczeństwa. Okazało się jednak, iż czynnik kulturowy tkwił dużo głębiej niż szczepek komunistycznego siewu. Jego powtórnej adaptacji służyło załamanie sowieckiej ideologii i poszukiwanie nowego ładu. Tu najłatwiej było zaś zwrócić się do bogatej tradycji historycznej, a tym samym w kierunku ograniczenia wolności na rzecz jakiejś formy autokracji.

Przeobrażenia w Rosji po 1991 roku dokonywały się więc według utartego schematu, którego celem była odbudowa autorytetu władzy, a także jej centralnego i dominującego miejsca w państwie. Służyć temu miały dwa podstawowe mechanizmy – „powściągnięcia” i „wertykału”. Pierwszy z nich polegał na tolerowaniu na Kremlu kilku równocześnie działających i wzajemnie zwalczających się obozów, które obustronnie hamowały swoje wpływy i możliwości zawłaszczenia władzy. Mechanizm ten, stworzony w istocie w czasach sowieckich, był stosowany także w odniesieniu do pojedynczych osób, których pozycja ewentualnie mogła okazać się zbyt silna, czy regionalnych liderów. Swoich „aniołów stróżów” w postaci wicepremierów mieli w zasadzie wszyscy szefowie rządów. Mechanizm „wertykału” wywodził się jeszcze z XXVIII zjazdu KPZR, kiedy to pojawiła się koncepcja wzmocnienia władzy centrum nad prowincjami⁶. Wtedy Jelcyn krytykował ją jako niedemokratyczną, wkrótce jednak (jesienią 1991 r.), zaczął aktywnie wcielić w życie jej założenia, obsadzając struktury państwa ludźmi lojalnymi wobec Kremla. „Wertykał” był koncepcją układu władzy ciągnącego się od samej góry, tj. od prezydenta, do dołu. Naturalną analogią może tu być struktura wojskowa, gdzie każdy podwładny, otrzymując rozkaz, musi wykazać się lojalnością przy jego wykonaniu.

Polityczna pozycja Borysa Jelcyna, chociaż uwarunkowana czynnikami osobowościowymi i normatywnymi (oba ulegały zresztą zmianie), w głównej mierze była

5 Л. Шевцова, Россия: логика упадка, „Новая газета” 12 сентября 2011.

6 Л. Шевцова, Режим Бориса Ельцина, Моск. Центр Карнеги, Москва, РОССПЭН, 1999, s. 54.

jednak pochodną systemu nieformalnych zależności w łonie nomenklatury, służb, grup interesu, a z czasem też „oligarchów”. Powiązania te powodowały, że prezydent mógł poruszać się jedynie w stosunkowo wąskim „korytarzu możliwości”. Nie mógł więc wprowadzać reform, które naruszałyby interesy formalnych i nieformalnych uczestników gry politycznej czy prowadzić w pełni samodzielnej polityki wewnętrznej i zagranicznej. To, jak wyglądały rosyjskie reformy wynikało w dużej mierze z możliwości, które czasem udawało mu się powiększać – po puczu Gienadija Janajewa (sierpień 1991 r.) doprowadził do rozwiązania ZSRR i przeforsowania pakietu reform rynkowych Jegora Gajdara, po rozwiązaniu parlamentu we wrześniu 1993 roku wprowadził reformę konstytucyjną. W obu wypadkach nie posunął się jednak na tyle daleko, by naruszyć interesy tych, z którymi musiał się liczyć. Wydaje się to logiczne. Naczelnym zadaniem władzy politycznej w Rosji (bez znaczenia czy był to prezydent czy parlament) nie była głębsza modernizacja państwa, ale stworzenie polityczno-prawnych warunków do tego, żeby postsowieckie elity, przeobrażony się, mogły zachować swoją dominującą pozycję. Poparcie elit i grup interesu warunkowało przy tym zwycięstwo w konflikcie między egzekutywą i legislatywą.

Jelcyn bardzo długo budował swoją pozycję jako najwyższego arbitra umiejętnie manipulującego interesami poszczególnych „klanów” i „koterii”. W 1997 roku jego rola ulega jednak zmianie. Miało to bezpośredni związek z szeregiem kompromisów zawartych w początkach 1996 roku. Szukając poparcia przed zbliżającą się batalią o reelekcję, zaczął zakulisowe gry z siłami politycznymi, opozycją czy wielkim biznesem. W zamian za pomoc, przedstawiciele regionalnych i finansowych elit uzyskali szerokie koncesje polityczne i gospodarcze. Co więcej, poczuli, że mogą być niezależni od prezydenta⁷. W ten sposób rozpoczął się proces stopniowego poszerzania autonomii politycznej i gospodarczej przez regiony, rozmaite grupy interesu, i oligarchię finansową. Rosją zaczęły wstrząsać wojny „klanów” toczone przez „oligarchów”. W tym wypadku ostatecznym sędzią i rozjemcą pozostawała jednak władza polityczna, do której zawsze można się było odwołać. Jej rozstrzygnięcia mogły być arbitralne i niesprawiedliwe, często zależały od humorów Borysa Jelcyna czy interesów jego najbliższych, ale istniała możliwość arbitrażu. Wydaje się, że obie strony, tj. prezydent i „oligarchowie”, z rozmysłem tolerowały istnienie swoistego *status quo* pomiędzy państwem i biznesem – dopuszczającego funkcjonowanie „paralelnej” gospodarki w zamian za akceptację lidera – ponieważ sądziły, że mogą się wzajemnie kontrolować i równoważyć. Układ ten wydawał się zresztą optymalny: oligarchowie wspierali reżim, reżim zaś pozwalał im kontrolować zasoby państwa i przenosić je w „szarą sferę”. Samo przechodzenie elit w „cień” wydawało się przy tym istotne przynajmniej z dwóch powodów: ekonomicznego i politycznego – które można jednakże sprowadzić do wspólnego mianownika. Funkcjonujące w przestrzeni publicznej elity zmuszone były grać według

7 Л. Шевцова, Режим Бориса Ельцина..., *op. cit.*, s. 287.

jej prawdeł, to znaczy stale legitymizować siebie w oczach państwa i społeczeństwa⁸. Pozbywszy się tej niedogodności, tj. konieczności funkcjonowania w owej przestrzeni publicznej, mogły bardziej swobodnie realizować swoje korporacyjne interesy, zwłaszcza w okresie, kiedy państwo nie przeciwstawiało się półlegalnym czy nielegalnym praktykom. Poszczególne „klany” zawzięcie walczyły o swoje partykularne interesy polityczne, nie oglądając się na los państwa i tolerując prezydenta jedynie jako gwaranta swoich wpływów. Trudno przy tym mówić o jakimś zabarwieniu ideologicznym poszczególnych „klanów”. Zarówno „reformatorzy” – „klan” Czubajns-Filatow, „konserwatyści” – „klan” Korżakow-Borsukow-Soskowiec, jak i „centryści” – „klan” Łużkowa, mieli podobne cele strategiczne, które polegały na prostym korzystaniu z zasobów i dóbr państwa⁹. Konsekwencją tego stanu było załamywanie się systemu wertykalnej odpowiedzialności i kontroli. Thomas Grechem pisał, że „klany” politycznie zgadzały się na pozostawienie instytucji i procedur demokratycznych, przede wszystkim wolnych wyborów, które umacniały ich władzę i wpływy. David Hoffman, w pracy o rosyjskich oligarchach zwracał uwagę, że po wyborach 1996 roku zaczęli oni stanowić jedność z Kremlem, pozostając w całkowitej zależności od siebie¹⁰. W latach 90. w ich interesie leżało zachowanie procedury i retoryki demokratycznej, nie było jednak gwarancji, że w razie realnej groźby porażki, polityczne decyzje nie miałyby zgoła odmiennego charakteru. Pogłębiał się też wrośnięty w strukturę władzy konflikt między koniecznością demokratycznego wyboru lidera a administracyjno-autorytarnym sposobem sprawowania władzy, między autorytarną tradycją a koniecznością demokratycznej legitymizacji. Rozwiązaniem tego problemu było stopniowe sprowadzanie rosyjskiej demokracji do samej procedury głosowania, zresztą w coraz większym stopniu quasi-wolnej. W ten sposób władza zaczęła świadomie ograniczać a w końcu realnie tracić zdolność komunikowania się z aktywną częścią Rosjan, postrzeganych coraz częściej jako przeciwników abstrakcyjnego „interesu zbiorowego”.

Paradoksalnie okazało się więc, że sukces wyborczy Jelcyna w 1996 r. był zarazem początkiem degradacji jego roli politycznej¹¹. Rosyjskie „klany” i powiązane z nimi *lobby* – potężne koła finansowe i przemysłowe – potrafiły już same koordynować swoje interesy. Jeśli potrzebowały jeszcze Jelcyna, to przede wszystkim w roli gwaranta utrzymania istniejącego *status quo*, nietykalności dokonanego rozdziału własności i bezpieczeństwa osobistego. System musiał mieć swojego lidera i dopiero pojawienie się realnej alternatywy – Władimira Putina zakończyło erę Jelcyna. Zbiegło się to z końcem drugiej kadencji prezydenta, dlatego też trudno powiedzieć

8 А.Б. Даугавет, Неформальные практики российской элиты (Апробация когнитивного подхода), „Polis” 2003, nr 4, s. 27.

9 Т. Грэхэм, Новый российский режим, „Независимая газета”, 23.11.1995.

10 D.E. Hoffman, The Oligarchs: Wealth and Power in the New Russia, New York 2002, s. 2.

11 А. Зудин, Кремль как субъект избирательной кампании, (w:) Россия в избирательном цикле 1999-2000 годов, ред. М. Макфол, Н. Петров, А. Рябов, Москва 2000, s. 99-100.

czy zmiana na Kremlu była efektem kompromisu elit, zwycięstwa jednej z grup (służb bezpieczeństwa) czy efektem samodzielnej decyzji Jelcyna.

2. Organizacja przestrzeni władzy w modelu Władimira Putina

Ukształtowany za rządów Jelcyna system polityczny sankcjonował głęboką policentryczność i szeroką autonomię elit. Autonomia ta polegała na kwestionowaniu politycznej kontroli centrum nad korporacyjnymi „dominiami” (określone terytorium, firma, holding itp.). Umożliwiała szerokie i niekontrolowane korzystanie z zasobów państwa. Powodowała też głęboką dywersyfikację odpowiedzialności politycznej. Obecność w państwie silnej grupy oligarchów i regionalnych liderów posiadających własne zasoby polityczne była jedną z głównych przeszkód na drodze do przywrócenia monocentrycznego modelu władzy. Znalezienie skutecznej alternatywy dla systemu wzajemnej zależności i gry interesów między politycznym centrum a regionami i biznesem stało się więc jednym z pierwszych celów nowej polityki Kremla.

Wylansowanie nowego lidera – Władimira Putina – spowodowało ostateczny upadek systemu Jelcyna, a także budowanego przez niego modelu stosunków politycznych opartych na układzie walczących ze sobą „koterii”. Putin, jeśli chciał naprawdę rządzić, nie mógł być dłużej zakładnikiem „oligarchów”, nie mógł tolerować intryg, które od wewnątrz rozsadzały jego władzę. Musiał pozbyć się „szarych eminenencji” czy „faworytów”, zbudować nową formułę władzy opartą na wertrykalnej odpowiedzialności i państwowej biurokracji. W ten sposób reżim rozpoczął swoją ewolucję od modelu opartego na „drużynie prezydenta”, następnie „faworytyzmie”, „nepotyzmie” i „familii” do modelu militarystycznego-autorytaryzmu budowanego wokół „służb”. Nastąpił więc pozorny powrót do sytuacji z lat 1993-1996, kiedy to „siłownicy” odgrywali istotną rolę na Kremlu. W rzeczywistości nowy autorament odznaczał się dużo wyższymi przymiotami w dziedzinach organizacji władzy, inżynierii społecznej, socjotechnik itd. Nie był to więc powrót do brutalnej i prymitywnej siły Aleksandra Korżakowa, ale próba stworzenia nowych, inteligentnych, lojalnych i zdyscyplinowanych struktur władzy. Służby zaczęły stanowić podstawowe zaplecze analityczne i kadrowe. Wywodzi się z nich część członków aparatu władzy pełniących istotne funkcje, obdarzonych przy tym pełnym zaufaniem prezydenta. Można tu zauważyć drastyczną różnicę w porównaniu z czasami Jelcyna. Również poprzedni prezydent nie stronił od „siłowników”, ale zasadniczy trzon jego ekipy budowali ludzie związani z gospodarką: Gajdar, Czubajs, Jasin, Bierzowski i im podobni. Teraz polityczne centrum wyraźnie przesunęło się w stronę struktur bezpieczeństwa, sięgając, zależnie od szczebla władzy.

Władimir Putin, poprzez zmiany form rządzenia, przystąpił do demontażu resztek „liberalnej” Rosji Jelcyna. Jelcynowskie „wyborcze samodzierżawie” zostało

zastąpione „biurokratycznym autorytaryzmem”¹². Trudno stwierdzić, czy owa konsekwencja wynikała ze ścisłej realizacji powziętego wcześniej planu, czy też była uwarunkowana splotem okoliczności determinujących taki, a nie inny rozwój wydarzeń¹³. Bez względu na to należy stwierdzić, że od 2000 roku system polityczny Rosji uległ głębokim przeobrażeniom, polegającym na drastycznym umocnieniu władzy prezydenta.

Istotnymi aspektami przywracania systemu odpowiedzialności i kontroli w państwie była reintegracja systemu władzy. Jej główne elementy to: deautonomizacja elit, przewyciężenie rozłamu w politycznym zapleczu Kremla i podporządkowanie prezydentowi ustawodawczych i wykonawczych instytucji państwa. Bardzo ważnym krokiem okazało się przejęcie kontroli nad Dumą, a tym samym nad procesem ustawodawczym. Putin działał racjonalnie i metodycznie. Od samego początku dał wszystkim siłom politycznym wyraźny sygnał, że jest tylko jeden – prezydencki ośrodek władzy. Nie pozwolił sobie na eksperymenty z niepokornymi premierami, przejawiającymi zbytne ambicje polityczne oligarchami czy generałami, „niesfornymi” liderami Podmiotów Federacji. Naczelną zasadą tworzonego systemu stała się jego funkcjonalna stabilizacja, tj. wyciszenie mocą autorytetu i zdecydowaniem władzy wszelkich konfliktów. Putin dopuszczał, co prawda, szybkie i błyskotliwe kariery, sam kreował powstawanie nowej elity, jednak tylko na polu wyznaczonym przez Kreml, w orbicie jego wpływów. Naruszenie tego ładu szybko i nieuchronnie owocowało problemami z prokuraturą, a następnie pozbyciem się – czasem fizycznym – niepokornej jednostki. W tym kontekście ewolucja rosyjskiego autorytaryzmu polegała na doskonaleniu umiejętności budowania nowego i podporządkowywania sobie starego zaplecza. Stopniowe ograniczanie jego autonomii nieuchronnie wskazywało kierunek ewolucji władzy politycznej. Silna, autorytarna władza Putina sprzyjała stopniowej likwidacji jej alternatywnych ośrodków, a tym samym powodowała wyciszenie się konfliktów wewnątrz układu rządzącego. Rosja Putina stała się bardziej schematyczna i uporządkowana. Wszelkie przejawy emancypacji czy niesubordynacji elit zaczęły być duszone w zarodku. W okresie rządów Jelcyna, każda zmiana w okolicy szczytów lub zaplecza władzy wywoływała polityczną burzę. W systemie Putina zmiana stała się naturalną konsekwencją suwerennej decyzji prezydenta, który namaszczał swoim autorytetem, mógł też jednak pozbawić swego poparcia. Taka swoista „ekskomunika” była bardzo groźna, bowiem w Rosji tradycyjnie nie szereguje się ludzi według stanowisk czy rangi, ale według tego, jaki konkretnie wpływ są w stanie wyrzucić. Rosja Putina nie była, rzecz jasna, wolna od intryg politycznych, nie były one jednak tak chaotyczne, jak w czasach Jelcyna.

12 Л. Шевцова, Как Россия не справилась с демократией: логика политического отката, „Pro et Contra” 2004, nr 3, t. 8, s. 36.

13 А. Малащенко, Д. Тренин пишут, że w 1999 roku Putin nie miał żadnego programu: А. Малащенко, Д. Тренин, Время Юга: Россия в Чечне, Чечня в России, Москва 2002, s. 56.

Naturalną charakterystyką reżimu Putina stało się też doskonale zrozumienie politycznej roli środków masowego przekazu. Media (zarówno stare jak i nowe) zaczęły być traktowane jako kluczowe narzędzie walki politycznej.

Chcąc skonsolidować swoją władzę w państwie, Putin musiał też odbudować koalicję rosyjskich elit, które wykazywałyby się całkowitą subordynacją i mogłyby stać się oparciem dla reżimu. Zrobiono to bardzo szybko i w zasadzie bez większych problemów. Ci, którzy nie chcieli zaakceptować nowej sytuacji, zostali zniszczeni. Na ich miejscu pojawili się przedstawiciele nowej elity. Dołączyli oni do starych „oligarchów”, którzy rozumieli i zaakceptowali nowe reguły gry. Putin w zasadzie odtworzył model władzy Jelcyna, tj. system oparty na konsensusie elit zarządzanych przez lidera/arbitra. Różnicę stanowiło to, że Putin był bardziej bezwzględny, nie był skrzępowany mitem „demokraty”, nie tolerował „wichrzycielstwa”, nie pozwalał też, by konflikty wewnątrz establishmentu przenikały do społeczeństwa. Nieuchronne tarcia i przeciwności w łonie klasy rządzącej stały się tak trudne do obserwacji, jak konflikty wewnątrz elit ZSRR.

System Putina okazał się więc sprawniejszy od systemu Jelcyna, ale też bardziej zamknięty. Trudno powiedzieć na ile formuła władzy „putinizmu” ma charakter kolektywny, a na ile jest to monistyczna władza lidera. Wydaje się, że polityczne centrum nowej Rosji jest raczej tworem kolektywnym – swoistym „politbiurem” czy jelcynowską „familia”. Z pewnością Putin opiera się na swoich „oligarchach”, których siła i wpływy są nawet większe niż „oligarchów” Jelcyna. Można wskazać stałą grupę ludzi z otoczenia Kremla, która prawdopodobnie rządzi Rosją, a której Putin jest zapewne tylko liderem. W jej skład wchodzi: Dmitrij Miedwiediew, Igor Sieczyn, Siergiej Iwanow, Siergiej Czemezow, Jurij Kowalczyk, Giennadij Timczenko, Arkadij i Boris Rotenberg. W tym gronie ścierają się „liberałowie” i „siłownicy”. Prezydent dba o to, aby nie dochodziło między nimi do głębszych kolizji interesów, ale także o to, aby jedna grupa nie zyskała stałej przewagi nad drugą. Można w tym dostrzec kolejną analogię z systemem lat 90. Istotną różnicą jest w tym porównaniu umiejętność wypełniania swoich funkcji przez lidera układu. Jelcyn potrafił inicjować konflikty, potrafił poruszać się w skrajnie niesprzyjających warunkach, nie potrafił natomiast ich kontrolować. Jego działania powodowały ciągle rozedrganie systemu i w konsekwencji – niepewność. Putin z kolei przyniósł elitom stabilizację, także poprzez jasne określenie hierarchii i mechanizmów władzy. „Oligarchowie” Putina są bardziej lojalni wobec lidera niż ich poprzednicy wobec Jelcyna. Pytanie tylko, czy owa lojalność wynika ze wspólnoty interesów, ze strachu czy może z obu tych kwestii na raz. Niewątpliwa większa sprawność systemu Putina wynika z z jego bezwzględności wobec przeciwników (cecha ta była Jelcynowi w zasadzie obca), ale przede wszystkim z umiejętności połączenia w jednym obozie wszystkich zantagonizowanych wcześniej sił. W Rosji Putina lider stał się autentycznym arbitrem, który umiejętnie powściąga, nieuchronne w łonie elit, tarcia. Kontroluje równowagę między wspierającymi reżim grupami. Nie pozwala, by ewentualne konflikty

przedostały się do opinii publicznej. Władza – w oglądzie zewnętrznym – jest silna, zintegrowana i konsekwentna. Elity zostały zmuszone do pełnej lojalności wobec państwa, co jest tożsame z lojalnością wobec władzy,

Umocnienie monocentrycznego modelu władzy wymagało powszechnej i zgodnej akceptacji społecznej. Dokonano tego poprzez zabiegi socjotechniczne i manipulacyjne. Przede wszystkim przekonano opinię publiczną, że wszelkie działania prowadzone przez prezydenta są dobre dla Rosji i dla narodu. Zaczęto pokazywać Rosję jako kraj niekwestionowanego sukcesu ekonomicznego i politycznego. Korzystając z wysokich cen surowców (głównie ropy i gazu), zrównoważono budżet, co przedstawiano jako namacalny dowód sukcesu prezydenta. Miało to szczególny wydźwięk w kontekście pamięci o krachu finansowym z 1998 roku. Wreszcie, wykorzystując dobrą koniunkturę międzynarodową, umocniono pozycję Rosji w świecie, co również zostało pozytywnie odebrane przez obywateli.

3. Podsumowanie

Można zastanawiać się w jakim stopniu, czy i na ile, Rosja, z którą mamy do czynienia po 2000 roku jest wytworem działań i decyzji podejmowanych przez Borysa Jelcyna. W ogólnym zarysie oba systemy: Jelcyna i Putina – są tożsame: hierarchiczne, nepotyczne, oparte na dominacji lidera, który rządzi w oparciu i porozumieniu z gronem zaufanych ludzi. Dla obu polityków najważniejszym celem było utrzymanie i skonsolidowanie władzy. Reformy były traktowane jako sposób na zwiększenie wydolności struktur państwowych. Miało to skutkować zwiększeniem możliwości redystrybucji zasobów a w konsekwencji także poprawą wizerunku rządzących. Niewątpliwie system Putina jest rozwinięciem, a może nawet zwieńczeniem systemu stworzonego przez jego poprzednika – czymś, co Jelcyn chciał osiągnąć, ale z wielu względów było to niemożliwe. O porażce Jelcyna zdecydowały czynniki niezależne, takie jak załamanie gospodarcze lat 90. czy fatalna koniunktura na surowce energetyczne, ale też ogólnie większa skala problemów niż ta, przed którą stanął Putin. Z pewnością zaważyły tu również cechy charakteru obu prezydentów. Wielkim błędem Jelcyna – przy czym możliwe, że nie miał innego wyboru – było budowanie systemu władzy w oparciu o stały konflikt między „starymi grupami interesu”, „liberałami” i „siłownikami”. Prezydent nie potrafił (lub nie chciał) utrzymać między nimi równowagi – jedna z nich zawsze osiągała okresową przewagę. Prowadziło to do cyklicznych rewolucji w centrum władzy, a w konsekwencji – do braku jednolitej linii reform. Co gorsza, odpychane grupy zasiłały opozycję, której jedynym programem była walka z władzą, to zaś dodatkowo destabilizowało państwo.

Putin, który pozornie wydawał się politykiem bardziej ugodowym niż Jelcyn (choć też nie stroniącym od otwartej konfrontacji), w przeciwieństwie do swojego

poprzednika, unikał bezpośredniego angażowania się w rozliczne konflikty. Frontalną walkę pozostawiał swoim współpracownikom, dzięki czemu mógł osiągnąć pozycję, do której Jelcyn stale dążył: politycznego arbitra i ostatecznej instancji¹⁴. Trudno wszakże nie zauważyć faktu, że Putin zerwał stare układy i kompromisy epoki Jelcyna, zawiązując nowe, ale już na zupełnie innych warunkach – absolutnie korzystnych dla swego otoczenia. W kolejnych latach przeobrazeniu uległa cała Rosja, a system dominacji lidera, którego to modelu podwaliny Jelcyn budował, osiągnął swoją pełnię. Zmieniła się hierarchia ważności poszczególnych instytucji państwa, pojawiły się nowe elity. Najważniejsze znaczenie miało tu jednak marginalizowanie konfliktu politycznego, co można uznać za końcowy etap przeobrażenia systemu politycznego. W Rosji Putina nastąpiła celowa, polityczna fragmentaryzacja społeczeństwa przy jednoczesnym pobudzeniu oczekiwanej przez reżim unifikacji jego reakcji na poczynania władzy. Społeczeństwo zostało odgradzone murem od realnej polityki, której i tak nie było w stanie zrozumieć, bowiem jej istotą stała się sprawna manipulacja i zarządzanie przez lidera mikro-różnicami w łonie rządzącej elity. Przywódca został pośrednikiem między społeczeństwem a całą sferą skrywanych, tajnych, niejasnych, zakulisowych interesów, które naturalnie przynależały do sfery władzy. W konsekwencji, nastąpiła pogłębiająca się izolacja władzy i depolityzacja społeczeństwa, żyjącego swoim własnym życiem, problemami i potrzebami.

BIBLIOGRAFIA

- Afanasjew J., Groźna Rosja, Oficyna Naukowa 2004.
- Афанасьев М.Н., Клиентелизм и российская государственность, Москва 2000.
- Ananicz A., Magdziak-Miszewska A., Sienkiewicz B., Rosja 1996 – przełom czy kontynuacja?, Warszawa 1997.
- Aron, L., Yeltsin: A Revolutionary Life, New York: St. Martin's Press, 2000.
- Åslund A., Jak budowano kapitalizm. Transformacja Europy Środkowej i Wschodniej, Rosji i Azji Środkowej, Warszawa 2010.
- Ayer, Eleanor H, Boris Yeltsin: Man of the People, New York: Dillon Press, 1992.
- Bäcker R., Rosyjskie myślenie polityczne za czasów prezydenta Putina, Wyd. Adam Marszałek, 2007.
- Czajowski A., Demokryzacja Rosji w latach 1987-1999, Wrocław 2001.
- Durka B., Kryzys gospodarczy w Rosji. Geneza, skutki, scenariusze rozwoju sytuacji, Warszawa 1998.
- Jach A., Rosja 1991-1993. Walka o kształt ustrojowy państwa, Kraków 2011.
- Klebnikov P., Ojciec chrzestny Kremla. Rosja w dobie gangsterskiego kapitalizmu, Warszawa 2010.

14 С. Фортецькью zastanawiał się jednak, czy to nie sami oligarchowie postanowili wyznaczyć sobie arbitra. Por.: С. Фортецькью, Правит ли Россией олигархия?, „Polis” 2002, nr 5.

- Клямкин И., Шевцова Л., Внесистемный режим Бориса II: некоторые особенности политического развития постсоветской России, Моск. Центр Карнеги, Москва, Сигналъ, 1999.
- Klyamkin I., Shevtsova L., This Omnipotent and Impotent Government: The Evolution of the Political System in Post-Communist Russia, Moscow 1999.
- Marciniak W., Rozgrabione imperium. Upadek Związku Sowieckiego i powstanie Federacji Rosyjskiej, Kraków 2001.
- McFaul M., Russia's Unfinished Revolution: Political Change from Gorbachev to Putin, Cornell University Press, 2001.
- Медведев Р., Борис Ельцин. Народ и власть в конце XX века: Из наблюдений историка, Москва, «Время», 2011.
- Rosefelde S., Russia in the 21st Century: The Prodigal Superpower, Cambridge University Press 2005.
- Rosja w okresie prezydentury Władimira Putina, red. A. Stępień-Kuczyńska, S. Bieleń, Adam Marszałek Toruń 2008.
- Skrzypek A., Druga smuta. Zarys dziejów Rosji 1985-2004, Warszawa 2004.
- Shevtova L., Puins Russia, CarnegieEndowment for International Peace, Waszyngton 2003.
- Шевцова Л., Посткоммунистическая Россия: логика развития и перспективы, Москва, Моск. Центр Карнеги, 1995.
- Зудин А., Режим Владимира Путина: контуры новой политической системы, Москва, Моск. Центр Карнеги, 2002.

**ORGANIZATION OF THE AREAS OF POWER BY BORIS YELTSIN
AND VLADIMIR PUTIN – SIMILARITIES AND DIFFERENCES**

This analysis is an attempt to show how the “areas of political power” – understood as a system of “game” mechanisms – functioned in the days of Boris Yeltsin and how it functions today under Vladimir Putin, taking into consideration the triangular interrelationships of the president, the ruling elite and interest groups. The article presents the similarities and difference between the two politicians and what factors influence Vladimir Putin’s actions.

Keywords: President, Power, Russia, Yeltsin, Putin

Słowa kluczowe: Prezydent, władza, Rosja, Jelcyn, Putin

PREZYDENT W SYSTEMIE WŁADZY WYKONAWCZEJ REPUBLIKI CZECCZENII¹

1. Republika Czeczenii w latach 1991-2015.

Tło społeczno-polityczne

Wydarzenia, mające miejsce na terytorium ZSRR w 1991 roku, były konsekwencją splotu czynników politycznych, społecznych i gospodarczych. Początek lat 90. dowiódł, że pozornie silne struktury polityczne ulegają bardzo intensywnej i błyskawicznej degeneracji. Prawidłowość ta szczególnie dynamicznie ujawniła się na terytoriach o skomplikowanej strukturze etnicznej i religijnej. We wspomnianym okresie doszło do intensywnej multiplikacji konfliktów politycznych motywowanych determinantami etnicznymi i gospodarczymi. Na terytorium Federacji Rosyjskiej, sukcesorki Imperium Rosyjskiego, najbardziej dramatyczne wydarzenia rozegrały się w jej kaukaskiej części – Republice Czeczenii². Najważniejsze wydarzenia polityczne, mające w latach 1990-2014 miejsce na terytorium tej republiki można podzielić na 3 główne etapy:

- 1) 1990-1994 – etap suwerenizacji i rozwoju tendencji niepodległościowych
- 2) 1994-2000 – etap wojen, quasi-niepodległości i powstawania alternatywnych form państwowości
- 3) od 2000 – inicjacja procesów stabilizacyjnych i wdrażanie polityki „czeczenizacji”, włączenie w orbitę parapaństwowej struktury globalnych

W 1990 roku rozpoczął pracę Ogólnonarodowy Kongres Narodu Czeczeńskiego, rok później ogłosił on „Deklarację o proklamowaniu suwerenności Republiki Czeczeńskiej Nochcz-Czo”. Te działania otworzyły drogę do intensywnych prac nad kształtem ustrojowym nowego państwa, legitymizowanego przez wynik

1 Praca powstała w wyniku realizacji projektu badawczego o nr UMO-2014/12/S/HS5/00370 finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki.

2 P. Grochmański, Elity polityczne Czeczenii: historia i współczesność, (w:) T. Bodio (red.), Kaukaz: mechanizmy legitymizacji i funkcjonowania elit politycznych, t. VII, Warszawa 2012, s. 268.

wyborów prezydenckich i parlamentarnych oraz uchwalenie w 1992 roku Konstytucji Czecheńskiej Republiki Iczkerii. Konsekwencją tych działań było wprowadzenie przez prezydenta Federacji Rosyjskiej Borysa Jelcyna stanu wyjątkowego na terytorium Czeczenii oraz zaniechanie przez Czeczenię podpisania w dniu 31 marca 1992 roku układu federacyjnego. W 1994 roku wojska rosyjskie wkroczyły do Czeczenii w celu „przywrócenia porządku konstytucyjnego”³. Otwarty konflikt zbrojny zakończyło zawarte w 1996 roku porozumienie w Chasaw- Jurcie, wówczas na terytorium republiki rozpoczął się trzyletni okres quasi – niepodległości, podczas którego władze Czeczenii próbowały uzyskać (na podstawie wyników wyborów parlamentarnych i prezydenckich) legitymację do sprawowania władzy. Mimo że instytucje państwa próbowały przywrócić na terytorium Czeczenii względną stabilizację, niepodległe państwo czecheńskie istniało już tylko teoretycznie- mnożyły się konkurencyjne wobec władzy centralnej ośrodki przywództwa, intensyfikował się proces reislamizacji i destrukcji gospodarczej. Pod hasłem likwidacji terroryzmu, jesienią 1999 roku, rozpoczęła się II wojna czecheńska. Jej efektem było ogłoszenie w czerwcu 2000 roku przejścia od otwartego konfliktu zbrojnego do działań stabilizacyjnych, konstruujących nowe cywilne instytucje republiki, wspieranych przez rosyjskie siły zbrojne alokowane na terytorium Czeczenii. W czecheńskiej przestrzeni publicznej coraz częściej się posługiwano się hasłem „normalizacji”⁴.

Obserwacja drogi, którą przebyła przez ćwierć wieku Czeczenia pozwala na przedstawienie interesujących wniosków, konstruujących pozaustrojowe tło towarzyszące powołaniu i rozwojowi instytucji prezydenta tej republiki. Do 1990 Czeczenia⁵ była jedną z największych kaukaskich republik, charakteryzował ją demograficzne stały wzrost ludności: w roku 1959 zamieszkiwało ją 710 424 osób a w 1989 – 1 275 513. Od początku lat 90. liczba ludności zaczęła spadać⁶, według oficjalnych danych w 1995 roku wyniosła tylko 865 100 osób, by w pierwszej dekadzie XXI wieku ponownie zacząć rosnać⁷ – stan na 1 sierpnia 2015 to 1 384 100 mieszkańców⁸. Dane te jednak należy traktować z dużą ostrożnością, bowiem ogólnorosyjski spis ludności przeprowadzony w 2002 roku może zawierać informacje celowo zniekształcane przez mieszkańców republiki⁹. W analogicznym okresie wzrósł również współczynnik dzietności, by w 2013 roku wynieść 3,4 (2,8 w 1991 roku)¹⁰. Dodatni przyrost naturalny ma swoje odzwierciedlenie także

3 M. Berowski, *Federalizm rosyjski a Czeczenia w Federacji Rosyjskiej*, (w:) P. Timofiejuk, A. Wierzbicki, E. Zieliński (red.), *Narody i nacjonalizm w Federacji Rosyjskiej*, Warszawa 2004, s. 188.

4 P. Grochmalski, *Elity Czeczenii i Inguszetii – spór o koncepcję państwowości*, (w:) T. Bodio (red.), *Kaukaz Północny: elity władzy i życie polityczne*, t. IX, Warszawa 2014, s. 288.

5 Do 1991 roku jako Czecheńsko-Inguska Autonomiczna Socjalistyczna Republika Radziecka.

6 http://demoscope.ru/weekly/ssp/rus89_reg1.php (data dostępu: 15.09.2015 r.).

7 T. Grabowski, *Demograficzne źródła konfliktu na Kaukazie Północnym*, „Przegląd geopolityczny” 2014, nr 7, s. 101.

8 http://chechenstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/chechenstat/ru/statistics/population/ (data dostępu: 15.09.2015 r.).

9 <http://demoscope.ru/weekly/2005/0211/tema01.php> (data dostępu: 15.09.2015 r.).

10 <http://www.gks.ru/> (data dostępu: 15.09.2015 r.).

w piramidzie wiekowej mieszkańców, ponad 30% mieszkańców republiki to dzieci, poniżej 10% ludności jest w wieku poprodukcyjnym¹¹. Ta atypowa struktura demograficzna determinuje szereg problemów związanych z rynkiem pracy, w 2014 roku z grupy osób aktywnych zawodowo stanowiącej 73,9% ogółu mieszkańców, 21,5% było bezrobotnych¹². Średnia płaca w lipcu 2015 roku wynosiła 21594 rubli¹³, jednak 34,5% pracowników zarabia poniżej 9 000 rubli¹⁴. Bilans migracji za 2014 rok jest ujemny, z oficjalnych danych wynika, że z Czeczenii wyjechało ponad 20 000 osób, z czego prawie 12 000 opuściło granice Federacji Rosyjskiej¹⁵. Znacząco zmodyfikowała się również struktura etniczna republiki: w 1989 roku prawie co trzeci jej mieszkaniec był Rosjaninem, natomiast dziś na tym terytorium jest ich ok. 3%¹⁶. Czeczenia nie jest więc już republiką wieloetniczną, stopniowo przestaje ją także cechować bilingwizm, język czeczeński bowiem awansował do sfery komunikacji publicznej. Oczywiście kluczowe dla utrzymania tej tendencji są dwa zjawiska: wpływ ludności rosyjskojęzycznej oraz używanie języka czeczeńskiego do komunikacji politycznej¹⁷.

2. Formalno-prawna legitymizacja instytucji prezydenta w systemie władzy wykonawczej Republiki Czeczenii

W myśl Konstytucji Czeczeńskiej Republiki Iczkerii przyjętej 12 marca 1992 roku, pozycja prezydenta była pochodną wyboru demokratycznego kierunku rozwoju ustroju państwa, wyraźnie ciężącego ku parlamentaryzmowi¹⁸. Pozycjonowanie w Konstytucji artykułów dotyczących systemu władzy ustawodawczej i wykonawczej jednoznacznie wskazuje na silniejszą pozycję parlamentu. Akt nadawał parlamentowi nawet uprawnienia podejmowania decyzji o zdjęciu Prezydenta Republiki Czeczeńskiej ze stanowiska (art. 62). Zaznaczyć należy, że w przyjętej w dniu 12 grudnia 1993 roku Konstytucji Federacji Rosyjskiej, w art. 77 zapisano, że podmioty Federacji Rosyjskiej samodzielnie ustanawiają system organów władzy państwowej, przy czym przebiegać ma to w zgodzie z podstawami ustroju konstytucyjnego Federacji. Doświadczenia wojen i trudności z ustabilizowaniem sytuacji społeczno-politycznej w Czeczenii, zmusiły rosyjskie władze centralne do wdroże-

11 http://www.gks.ru/bgd/regl/b03_13/lssWWW.exe/Stg/d010/i010700r.htm (data dostępu: 15.09.2015 r.).

12 http://chechenstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/chechenstat/ru/statistics/standards_of_life/ (data dostępu: 15.09.2015 r.).

13 http://chechenstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/chechenstat/ru/statistics/standards_of_life/ (data dostępu: 15.09.2015 r.).

14 <http://www.gazeta.ru/business/2013/10/30/5729677.shtml> (data dostępu: 15.09.2015 r.).

15 http://chechenstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/chechenstat/ru/statistics/population/ (data dostępu: 15.09.2015 r.).

16 <http://chechnyatoday.com/content/view/4011> (data dostępu: 15.09.2015 r.).

17 A. Wierzbiński, Rosja. Etniczność i polityka, Warszawa 2011, s. 175.

18 K. Le Roy, Ch. Saunders, Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries, Montreal 2006, s. 237-238.

nia korekty kursu wobec kaukaskiej tej republiki. Podwaliny pod budowę nowych struktur państwowych dały dwa dekrety Prezydenta Federacji Rosyjskiej. Pierwszy – Dekret Prezydenta Federacji Rosyjskiej z dnia 8 czerwca 2000 roku „O organizacji tymczasowego systemu władzy wykonawczej w Czeczenii” umożliwił doraźną prawną legitymizację prorosyjskiego przywództwa państwowego, drugi – Dekret Prezydenta Federacji Rosyjskiej z 19 stycznia 2001 roku „O systemie organów władzy wykonawczej Republiki Czeczeńskiej”, projektował struktury władzy wykonawczej i proponował szereg rozwiązań, uwzględnionych następnie w przyjętej 23 marca 2003 roku Konstytucji Republiki Czeczenii¹⁹. Konstytucja ta w Rozdziale 4., art. 63 ustala, iż głową Republiki Czeczenii jest stojący na czele władzy wykonawczej szef rządu. 31 października 2006 roku przyjęto nową regulację w tym zakresie – Ustawę konstytucyjną Republiki Czeczeńskiej „O systemie organów władzy wykonawczej Republiki Czeczeńskiej”, która w art. 2 definiuje:

- zadania organów wykonawczych Czeczenii
- strukturę władzy wykonawczej
- kompetencje i uprawnienia władzy wykonawczej, jej prawa i obowiązki

Rozdział 2. tego aktu prawnego opisuje strukturę, status i uprawnienia organów władzy wykonawczej Czeczenii. Art. 8 w tym rozdziale wymienia wśród organów władzy wykonawczej (obok szefa republiki i rządu republiki) Administrację Szefa Republiki, której głównymi zadaniami są: stworzenie warunków umożliwiających głowie państwa wypełnianie obowiązków oraz monitoring właściwej komunikacji zarówno z instytucjami parlamentu, samorządu, sceną partyjną, jak i organizacjami pozarządowymi (również międzynarodowymi) obecnymi w Czeczenii. Administracja odpowiada również za kontakty z władzami federalnymi²⁰. W myśl art. 9 Głowa Republiki jest najważniejszym jej urzędnikiem i zwierzchnikiem władzy wykonawczej. To ona określa i tworzy strukturę organów wykonawczych władzy państwowej, za zgodą Parlamentu Republiki Czeczenii powołuje i zwalnia z urzędów: premiera Czeczenii, jego zastępcę i ministrów rządu, którym kieruje. Do prerogatyw prezydenta należy również powoływanie szefów Administracji oraz przewodniczących i zastępców innych organów wykonawczych Czeczenii. Do zadań przywódcy państwa należą także gwarantowanie realizacji interesów mniejszości narodowych, zamieszkujących terytorium Czeczenii poprzez ich reprezentację we władzy wykonawczej oraz kontrola zgodności aktów prawnych rządu Czeczenii z prawodawstwem rosyjskim.

W wyborach prezydenckich w latach 2007 i 2011 kandydaturę Ramzana Kadyrowa zgłaszali prezydenci Federacji Rosyjskiej (Władimir Putin i Dmitrij Miedwie-

19 J. Szukalski, *Konstytucyjne zasady ustroju Czeczenii w latach 1992-2000*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia” 2014, nr 2, vol. 21, s. 39.

20 <http://adminchr.ru/component/content/article/39-politics/319-ogonek> (data dostępu: 15.09.2015 r.).

diew), a zatwierdzał parlament Czeczenii. Natomiast 18 września 2016 roku mają odbyć się wybory bezpośrednie, poprzedzone prawdopodobnie okresem rządów wyznaczonego przez rosyjskiego prezydenta p.o. głowy republiki (kadencja Ramzana Kadyrowa wygasa w kwietniu 2016 roku). Istnieją istotne ograniczenia w zakresie łączenia stanowiska szefa Republiki Czeczeńskiej z innymi funkcjami. Nie może on jednocześnie być deputowanym Dumy Państwowej Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej, członkiem Rady Federacji Zgromadzenia Federalnego Federacji Rosyjskiej i sędzią. Nie może również piastować innych stanowisk państwowych w federalnej administracji publicznej i federalnej służbie cywilnej oraz obejmować innych urzędów publicznych w Republice Czeczenii. Zakazana również została jego płatna działalność, z wyłączeniem aktywności naukowej i twórczej.

Uprawnienia szefa Republiki Czeczeńskiej należy uznać za rozległe, w sposób bezpośredni lub pośredni jest on faktycznym, jednoosobowym koordynatorem i realizatorem społeczno-politycznego rozwoju republiki. Dla kształtu jej polityki wewnętrznej istotna jest przede wszystkim kompetencja głowy republiki, umożliwiająca jednoosobowe podejmowanie decyzji o dymisji rządu Republiki Czeczenii oraz możliwość kształtowania zaplecza politycznego, poprzez: mianowanie członków Rady bezpieczeństwa ekonomicznego i społecznego Republiki Czeczenii, wyznaczanie połowy członków Komisji Wyborczej Republiki Czeczenii, przedstawianie parlamentowi propozycji personalnych kandydatów na sędziów Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeczeńskiej, tworzenie administracji prezydenckiej i rządowej. W obecnej sytuacji politycznej struktura władzy wykonawczej oraz relacje między władzą wykonawczą a legislatywą i jurysdykcją wyraźnie wskazują, że w Republice Czeczenii mamy do czynienia z autokratycznym modelem przywództwa i wszelkie prawne zabezpieczenia procedur demokratycznych istnieją wyłącznie w warstwie formalnej. Przewidziana w Konstytucji procedura impeachmentu (art. 71) zakładała wdrożenie jej przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej po wyrażeniu wotum nieufności przez parlament Republiki Czeczenii lub w związku z utratą zaufania Prezydenta Federacji Rosyjskiej do Szefa Republiki Czeczenii.

Prezydent Ramzan Kadyrow z własnej inicjatywy wystąpił z wnioskiem o zmianę tytułu przywódcy Republiki Czeczenii. 2 września 2010 roku Parlament jednogłośnie zaakceptował prezydencką propozycję i od 5 marca 2011 roku lider republiki został jej Głową (Szefem)²¹. Docelowo tytuł prezydenta ma być zarezerwowany wyłącznie dla przywódcy państwowego Federacji Rosyjskiej.

21 <http://ria.ru/politics/20100902/271520949.html> (data dostępu: 15.09.2015 r.).

3. Alternatywne formy państwowości na obszarze Kaukazu Północnego

W ramach działań na rzecz stabilizacji turbulentnego regionu Kaukazu Północnego, władza centralna skoncentrowała swoje działania na obszarze Republiki Czechenii²². Sukcesywnie przekazywała część swoich zadań demokratycznie legitymizowanemu reżimowi, równolegle finansując proces sanacji gospodarczej i społecznej z budżetu federalnego²³. Osiągnięto stabilizację społeczną determinującą również fazę utrwalenia schematu relacji centrum – Republika Czechenii, której podstawę stanowi akceptacja znacznego stopnia autonomii w zakresie zarządzania republiką²⁴. Jest to jednak proces i kosztochłonny i długofalowy²⁵. Mimo wypracowania wielu rozwiązań ustrojowych zbliżających sferę prawną do prawodawstwa rosyjskiego, równolegle dynamizacji podlegały procesy oddalające republikę od cywilizacyjnej unifikacji z centrum²⁶. Przez prawie 25 lat dokonano faktycznej derusyfikacji republiki w obszarze jej składu etnicznego, reislamizacji i retribalizacji²⁷. A pozorna stabilizacja przekształcona została w systematycznie powiększaną niezależność Republiki, opartą o system rządów autorytarnych²⁸. W skrócie można określić to jako wypełnianie formy ustrojowej zgodnej z zasadami rosyjskiego prawodawstwa, treścią pozostającą poza sferą „rosyjskiego świata”²⁹. W związku z transformacją Czechenii w państwo monoetniczne, za logiczną fazę rozwoju politycznego tej republiki uznać należy również etnokrację³⁰.

Zdobyta po I wojnie czecheńskiej tymczasowa quasi-niezależności republiki utrudniła jej władzom walkę z radykalizacją licznych grup zbrojnych, kryminalizujących się i wzajemnie wobec siebie konkurencyjnych. W celu wzmocnienia pozycji ośrodka prezydenckiego, w 1999 roku obwołano Czechenię państwem islamskim, rządzonym prawami szariatu. Między innymi ta inicjatywa dała impuls do powołania w 2007 roku pannaarodowej struktury parapaństwowej – Emiratu Kaukaskiego. Zamierzeniem jego twórców było połączenie republik kaukaskich oraz Krajów Stawropolskiego i Krasnodarskiego oraz wprowadzenie prawa opartego o szariat. Omry 2, 7 i 8 pierwszego Emira Emiratu Kaukaskiego zapowiadały likwidację wszyst-

22 Ch. King, *Widmo wolności. Historia Kaukazu*, Kraków 2010, s. 208.

23 M. Słowikowski, *Północnokaukaskie wyzwanie Rosji: nowa polityka rządu federalnego*, (w:) T. Bodio (red.), *Kaukaz: transformacja przywództwa i elit politycznych*, t. IV, Warszawa 2012, s. 230.

24 K. Крылов (ред.), *Кавказ 2011. Русский взгляд*, Москва, 2011, s. 300-301.

25 M. Falkowski, *Na peryferiach światowego dżihadu. Kaukaz Północny: iluzja stabilizacji*, 45/2014, Warszawa, s. 7.

26 M. Falkowski, M. Marszewski, *Kaukaskie „terytoria plemienne”. Kaukaz Północny – cywilizacyjnie obca enklawa w granicach Rosji*, 4/2010, Warszawa, s. 3.

27 A. Wierzbicki, *Rosja. Etniczność i polityka*, Warszawa 2011, s. 176.

28 M. Słowikowski, *Perspektywy federalizmu w Rosji z punktu widzenia konserwatywno-autorytarnej modernizacji rosyjskiego reżimu politycznego*, „Federacja Rosyjska w XXI wieku: separatyzm i ruchy odśrodkowe, migracje i napięcia etnoreligijne. Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2014, nr 12, s. 12.

29 M. Falkowski, *Ramzanistan. Czecheński problem Rosji*, 53/2015, Warszawa, s. 10.

30 A. Szabaciuk, *Polityka Federacji Rosyjskiej wobec Republiki Czecheńskiej: podstawowe uwarunkowania, założenia i próba oceny*, „Federacja Rosyjska w XXI wieku: separatyzm i ruchy odśrodkowe, migracje i napięcia etnoreligijne. Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej” 2014, nr 12, s. 55.

kich instytucji państwowych Czeczenii, natomiast omra 6 ustanowiła nową instytucję władzy wykonawczej na obszarze parapaństwa – walich wilajetów Emiratu Kaukaskiego³¹.

Od 2013 roku tracący na znaczeniu politycznym i militarnym Emirat Kaukaski musi konkurować na obszarze Kaukazu Północnego z globalną inicjatywą Państwa Islamskiego, którego aktywność zaowocowała powstaniem nowego Wilajatu Kaukazu. Zjawisko ponadnarodowych form parapaństwowych, alternatywnych lub równoległych wobec prawnie legitymizowanej władzy republiki Czeczenii jest przejawem politycznego i zbrojnego pozaoficjalnego życia tego regionu Federacji Rosyjskiej³². Oznacza to, że mimo kilkukrotnych prób siły między moskiewskimi politykami a Ramzanem Kadyrowem oraz pogorszenia sytuacji gospodarczej w Rosji, osiągnięte status quo ma szansę stanowić długofalowo skuteczny model autorytaryzmu legitymizowanego demokratycznie³³. Potwierdzają to również próby multiplikacji modelu zarządzania Czeczenią na cały obszar Kaukazu Północnego³⁴. Istnieje więc pokusa, aby uznać rozwiązania instytucjonalne wykorzystywane dla potrzeb zarządzania Republiką Czeczenii – szczególnie spersonalizowanych charakter władzy wykonawczej – za uniwersalną reformę struktur republik³⁵.

BIBLIOGRAFIA

- Berowski Marek. 2004. Federalizm rosyjski a Czeczenia w Federacji Rosyjskiej. W *Narody i nacjonalizm w Federacji Rosyjskiej*, 175-190. Warszawa: Dom Wydawniczy ELIPSA.
- Бутова Татьяна Витальевна (и другие). 2013. Управление устойчивым развитием Чеченской Республики. Монография к 95-летию Финансового университета при Правительстве РФ. Грозный.
- Ferenc Jakub. 2005. Świat odwraca wzrok. Czeczenia w świetle prawa i oczach świata. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Grochmalski Piotr. 2014. Elity Czeczenii i Inguszetii- spór o koncepcję państwowości. W *Kaukaz Północny: elity władzy i życie polityczne*, t. IX, 261- 289. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Grochmalski Piotr. 2012. Elity polityczne Czeczenii: historia i współczesność. W *Kaukaz: mechanizmy legitymizacji i funkcjonowania elit politycznych*, t. VII, 267- 309. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

31 <http://serwisemiratu.blogspot.com/p/emirat-kaukaski.html> (data dostępu: 15.09.2015 r.).

32 http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Bsword%5D=8fd5893941d69d0be3f378576261ae3e&tx_ttnews%5Bany_of_the_words%5D=kadyrov&tx_ttnews%5Bpointer%5D=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=44046&tx_ttnews%5BbackPid%5D=7&cHash=9e3180e7e76ba3d310aeb16c06dd906e#.VgLXLNLtmko (data dostępu: 15.09.2015 r.).

33 <http://www.crisisgroup.org/en/regions/europe/north-caucasus/236-chechnya-the-inner-abroad.aspx> (data dostępu: 15.09.2015 r.).

34 http://www.jamestown.org/single/?tx_ttnews%5Bsword%5D=8fd5893941d69d0be3f378576261ae3e&tx_ttnews%5Bany_of_the_words%5D=kadyrov&tx_ttnews%5Bpointer%5D=2&tx_ttnews%5Btt_news%5D=43840&tx_ttnews%5BbackPid%5D=7&cHash=d49bf390be548ffe7182aa700230743e#.VglXatLtmko (data dostępu: 15.09.2015 r.).

35 J. Ferenc, Świat odwraca wzrok. Czeczenia w świetle prawa i oczach świata, Toruń 2005, s. 45.

- Крылов Константин. 2011. Кавказ. Русский взгляд. Москва.
- King Charles. 2010. Widmo wolności. Historia Kaukazu. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Le Roy Katy, Saunders Cheryl. 2006. Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Słowikowski Michał. 2012. Północnokaukaskie wyzwanie Rosji: nowa polityka rządu federalnego. W Kaukaz: transformacja przywództwa i elit politycznych, t. IV, 227-258. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- „Stability in Russia's Chechnya and Other Regions of the North Caucasus: Recent Developments Jim Nichol Specialist in Russian and Eurasian Affairs”. CRS Report for Congress, December 13, 2010.
- Szukalski Jerzy. 2014. „Konstytucyjne zasady ustroju Czeczenii w latach 1992-2000”. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia*, 2(21): 29-43.
- Wierzbicki Andrzej. 2011. Rosja. Etniczność i polityka. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.

THE PRESIDENT IN THE SYSTEM OF EXECUTIVE POWER OF THE REPUBLIC OF CHECHNYA

Following the separatist declaration of independence in 1991, Russian-Chechen relations systematically deteriorated resulting in the occurrence of two open-armed conflicts involving Russian forces. From 2001 onwards a program, known as “Chechenisation”, was introduced by the Russian Federation as a long-term solution to the problem. This was established on the principle of creating an authoritarian regime, at the centre of which stood a strong president with broad powers. The article discusses the issues involved and suggests that the intended solution has become seriously weakened, as evidenced by the latest reports from the North Caucasus.

Keywords: Russian Federation, Republic of Chechnya, the North Caucasus, presidential system, the president of the Chechen Republic

Słowa kluczowe: Federacja Rosyjska, Republika Czeczenii, Kaukaz Północny, system prezydencki, prezydent Republiki Czeczenii

KONSTYTUCYJNY MODEL PREZYDENTURY W REPUBLICIE BIAŁORUŚ

Wprowadzenie instytucji prezydenta w Republice Białoruś na mocy postanowień konstytucji z 15 marca 1994 r. poprzedziły ostre spory co do zasadności takiej decyzji¹. W pracach konstytucyjnych, zainicjowanych przez Radę Najwyższą Białoruskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej w dniu 20 czerwca 1990 r. powołaniem w tym celu Komisji Konstytucyjnej², początkowo przeważał nawet pogląd o braku celowości utworzenia tej instytucji, z czasem jednak zaczął przeważać pogląd przeciwny. Wśród zwolenników tego drugiego poglądu ogromnie kontrowersyjna okazała się być z kolei sprawa umiejscowienia prezydenta w strukturze władzy państwowej: albo jako organu nieprzynależącego do jakiegokolwiek rodzaju władzy, albo jako głowy państwa i szefa (zwierzchnika) władzy wykonawczej. Nie mniej dyskusji wywoływał równoległe omawiany problem statusu prezydenta w systemie rządów: czy ma być wiodącym ogniwem aparatu państwowego, wyposażonym w silną władzę, czy też jego władza powinna być ograniczona, przy jednoczesnym uznaniu dominacji parlamentu w strukturze władzy państwowej.

Niewątpliwym utrudnieniem w rozstrzygnięciu wskazanych kwestii ustrojowych był brak rodzimego wzorca, jakim mogły być doświadczenia w ich praktykowaniu w ramach własnej państwowości. Wprawdzie na historię konstytucyjną Białorusi składały się cztery konstytucje (uchwalone: w dniu 3 lutego 1919 r. przez I Ogólnobiałoruski Zjazd Rad, w dniu 11 kwietnia 1927 r. przez VIII Ogólnobiałoruski Zjazd Rad, w dniu 19 lutego 1937 r. przez XII Nadzwyczajny Zjazd Rad BSRR oraz w dniu 14 kwietnia 1978 r. przez Radę Najwyższą BSRR), ale żadna z nich nie mogła posłużyć jako wzorzec w pracach konstytucyjnych toczących się na początku lat dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku. Wspólną cechą wymienio-

1 O sporach dotyczących instytucji prezydenta w toku prac konstytucyjnych zob. W. Kuczinskij, *Problemy zabezpieczenia podziału władz w Republice Białoruś. Historia, stan obecny, perspektywy*, (w:) A. Łopátka (red.), *Ku konstytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Warszawa 1995, s. 145; T. Szymczak, *Republika Białoruś*, (w:) W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, *Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą (Białoruś, Czechy, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry)*, Łódź 1996, s. 22-23.

2 W tym samym dniu Rada Najwyższa podjęła uchwałę o przygotowaniu deklaracji suwerenności państwowej Republiki Białoruskiej. Deklarację tę Rada Najwyższa przyjęła w dniu 27 lipca 1990 r.

nych dokumentów stanowiło nie tylko to, że były one ustawami zasadniczymi niesuwerennych w rzeczywistości organizmów państwowych. Oprócz tego wszystkie one „posiadały jawnie klasowy charakter, utrwały jako panującą jedną tylko ideologię, wykluczały wielopartyjność, różnorodność form własności, wszystko było podporządkowane interesom początkowo socjalistycznego, a następnie komunistycznego budownictwa”³. Do ogólnej specyfiki tych konstytucji należy również zaliczyć, charakterystyczne dla konstytucjonalizmu państw socjalistycznych, oparcie struktury i zasad działania systemu organów państwowych na założeniach jedności władzy państwowej, odrzucających możliwość konkurencji i hamowania poszczególnych segmentów władzy państwowej, jak też ich wzajemną niezależność i separację, a deklarujących skupienie pełni władzy w wybieralnych organach, ze zgromadzeniem ogólnokrajowym jako najwyższym ogniwem na szczycie ich struktury. W skonstruowanym na tych zasadach systemie organów państwowych nie było miejsca dla jednoosobowej głowy państwa.

Wzorców nie dostarczył także konstytucjonalizm państwa federalnego, w skład którego wchodziła Białoruska Socjalistyczna Republika Radziecka, czyli Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. Dogmatem ustrojowym tego państwa było twierdzenie o całkowitym nieprzystawianiu do socjalistycznych pryncypiów ustrojowych instytucji jednoosobowej głowy państwa – prezydenta, a ich spełnianiu przez kolegialny organ pełniący tę funkcję, najlepiej będący „emanacją” parlamentu (w ZSRR było to Prezydium Rady Najwyższej)⁴. Jakikolwiek próby podważenia tego dogmatu były sprawnie poskramiane⁵. Przełom nastąpił dopiero w wyniku uchwalenia w dniu 15 marca 1990 r. przez III Zjazd Deputowanych Ludowych ustawy o utworzeniu urzędu Prezydenta ZSRR⁶. Nadmienmy, iż podobnie rzecz się miała w większości satelickich państw socjalistycznych (w państwach europejskich wyjątkami były prezydentury: w Czechosłowacji, Jugosławii i Rumunii, do 1960 r.

3 G.A. Wasiliewicz, *Konstitucyjnonno prawo Respubliki Bielaruś*, Mińsk 2009, s. 42.

4 W referacie wygłoszonym na Nadzwyczajnym VIII Wszechzwiązkowym Zjeździe Rad 25 listopada 1936 r. J. Stalin stwierdził: „Według systemu naszej Konstytucji w ZSRR nie powinno być jednoosobowego prezydenta, wybieranego przez całą ludność na równi z Radą Najwyższą i mogącego przeciwstawiać swą osobę Radzie Najwyższej. W ZSRR prezydent jest kolegialny – i jest nim Prezydium Rady Najwyższej, włącznie z przewodniczącym Prezydium Rady Najwyższej, wybierane nie przez całą ludność, lecz przez Radę Najwyższą, i podporządkowane Radzie Najwyższej. Doświadczenie historii wskazuje, że taka budowa najwyższych organów jest najbardziej demokratyczna i zabezpiecza kraj przed niepożądaną przypadkowością” J. Stalin, *Zagadnienia leninizmu*, Warszawa 1949, s. 532.

5 Taki los spotkał przedłożony w czasie opracowywania projektu konstytucji ZSRR w 1936 r. wniosek, aby Przewodniczący Prezydium Rady Najwyższej był wybierany nie przez Radę Najwyższą ZSRR, lecz przez obywateli, jak i wniesioną przez N.S. Chruszczowa w 1964 r. do komisji mającej przygotować projekt nowej konstytucji propozycję ustanowienia urzędu prezydenta. Idea ta pojawiła się następnie w 1985 r. po objęciu funkcji sekretarza generalnego KPZR przez M.S. Gorbaczowa, który jednak uznał ją za niewłaściwą dla systemu radzieckiego. Zob. J. Kowalski, *Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna*, Warszawa-Poznań 2009, s. 281; M.A. Kozak, *Stanowienie instytutu przezidienstwa w Bielarusi i za rubieżom* <http://elib.bsu.by/bitstream/123456789/33380/1/036.pdf> (data dostępu: 12.11.2015 r.).

6 O okolicznościach, w jakich doszło do utworzenia tego urzędu oraz urzędu prezydenta Federacji Rosyjskiej zob.: J.A. Tarasowa, *Potieriannaja alternatiwa: stanowienie nowoj političeskoj sistemy Rossii w 1990-1993 gg.*, Sankt Petersburg 2012, s. 59-71.

– w Niemieckiej Republice Demokratycznej)⁷. Po wkroczeniu tych państw na drogę transformacji ustrojowej instytucja prezydenta stała się w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego wieku ogólnie przyjętym elementem ich porządku konstytucyjnego.

Twórcy konstytucji Białorusi uchwalonej przez parlament, Radę Najwyższą, w dniu 15 marca 1994 r. za podstawę doktrynalną systemu organów państwowych przyjęli, tak jak to uczyniono również w innych państwach postkomunistycznych, koncepcję trójpodziału władzy. Od tego czasu, niezmiennie do dziś, art. 6 konstytucji zawiera następującą jego charakterystykę: „Państwo opiera się na zasadzie rozdzielania władz: ustawodawczej, wykonawczej i sędowniczej. Organy państwowe są samodzielne w zakresie swych kompetencji: współdziałają one ze sobą, powstrzymują się i równoważą nawzajem”. Ustawa zasadnicza umiejscowiła prezydenta w strukturze władzy wykonawczej, jako głównego jej elementu, głosząc w art. 95, iż „Prezydent Republiki Białoruś jest głową państwa i władzy wykonawczej”. Wyrazem jego usytuowania na czele władzy wykonawczej było włączenie przepisów o rządzie (Gabiniecie Ministrów) do rozdziału zatytułowanego „Prezydent Republiki Białoruś” i uczynienie z rządu organu podległego prezydentowi: „służebnego względem prezydenta, będącego narzędziem realizacji jego woli”⁸. Stworzony przez konstytucję system rządów, zakładający centralną pozycję w systemie władzy państwowej jednoizbowego parlamentu (Rady Najwyższej Republiki Białoruś), z jednoczesnym przyznaniem prezydentowi władzy w zakresie wykraczającym poza zwykłe standardy systemu parlamentarnego, można było zidentyfikować jako odmianę systemu mieszanego, parlamentarno-prezydenckiego.

W pierwszych wyborach prezydenckich wygrał nie ten z kandydatów, z myślą o którym w konstytucji nadano prezydenturze określony kształt, tj. Wiaczesław Kiebic, lecz nieoczekiwanie Aleksander Łukaszenko, który wszelkimi sposobami zaczął dążyć do wzmocnienia władzy prezydenckiej. Nakierowana na ten cel tendencyjna interpretacja przepisów konstytucyjnych nie spełniała aspiracji Aleksandera Łukaszenki, toteż – w warunkach ostrego kryzysu politycznego, mimo sprzeciwu m.in. parlamentu i Sądu Konstytucyjnego – przeforsował w głosowaniu referendalnym, zakończonym w dniu 24 listopada 1996 r., własny projekt zmian w konstytucji, umożliwiający prezydentowi sterowanie wszystkimi segmentami władzy⁹. Jak pisze T. Sedelius, przeprowadzone wówczas „zmiany konstytucyjne skonsolidowały prezydencką dyktaturę podporządkowując wszystkie instytucje prezydenckiemu nadzorowi”, czyniąc z konstytucji „pierwszą ofiarę pierwszego prezydenta”¹⁰. Prze-

7 O instytucji prezydenta w warunkach ustrojowych tych państw zob. zwłaszcza T. Szymczak, *Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym*, Łódź 1976.

8 J. Zalesny, *System konstytucyjny Białorusi*, Warszawa 2011, s. 11.

9 O tym referendum zob. szerzej O. Łatyszonek, E. Mironowicz, *Historia Białorusi od połowy XVIII do końca XX wieku*, Białystok 2002, s. 302-304; P. Usov, *Powstanie, konsolidacja i funkcjonowanie reżimu neoautorytarnego na Białorusi w latach 1994-2010*, Warszawa 2014, s. 134 i n.; A. Wilson, *Belarus. The Last European Dictatorship*, New Haven-London 2011, s. 181 i n.

10 T. Sedelius, *The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe*, Örebro 2006, s. 103.

pisy konstytucji stworzyły warunki do przejścia przez prezydenta m.in. roli najważniejszego prawodawcy (m.in. wskutek przekazaniu mu uprawnień ustawodawczych w postaci wydawania dekretów) oraz skupienie władzy w rządzeniu państwem, ustalaniu i prowadzeniu jego polityki. W poważnym stopniu jest przez niego kontrolowana również władza sądownicza. Prezydentowi są też podporządkowane władze lokalne. Dysponuje przy tym ogromnym funduszem na realizację swoich działań, co umożliwia art. 136 konstytucji i odpowiednie ustawy przyznające mu uprawnienie do posiadania środków (funduszy) pozabudżetowych¹¹.

Znamienne jest przy tym to, że od wprowadzenia zmian w konstytucji w wyniku referendum z 1996 r. prezydent już nie jest identyfikowany z którąkolwiek z władz, w tym też władzą wykonawczą. Jest to powszechnie odbierane w białoruskiej nauce prawa konstytucyjnego jako przyznanie prezydentowi osobnego, specjalnego miejsca w systemie organów państwowych¹², uznanie, iż jest odrębną, samodzielną władzą¹³. Mimo to, dodaje się niekiedy przy tym, że można jednak mówić o określonym dualizmie władzy wykonawczej¹⁴. Konstatacja ta zyskuje na znaczeniu, jeżeli zważymy, że zgodnie z art. 105 konstytucji władzę wykonawczą w Republice Białoruś sprawuje jedynie rząd – Rada Ministrów. W kontekście dominującej pozycji prezydenta nie dziwi natomiast wysunięcie przepisów go dotyczących na czoło IV rozdziału konstytucji, zatytułowanego „Prezydent, Parlament, Rząd, sąd”.

Skupienie w prezydencie władzy niezwykle silnej, zwierzchniej wobec innych organów państwa, dodatkowo jeszcze wzmacnianej dyktatorskimi metodami sprawowania tego urzędu przez A. Łukaszenkę, oznaczać musiało zerwanie z głoszoną nadal w art. 6 konstytucji ideą podziału władzy, zanegowanie głoszonej w nim zasady samodzielności, współdziałania, powstrzymywania się i wzajemnego równoważenia organów państwowych. Za celne musimy uznać następujące spostrzeżenie W. Rowdo: „i litera, i duch ustawy zasadniczej z 1996 r., a także realna polityczno-prawna praktyka w naszym kraju w znacznie wyższym stopniu odpowiada nie danej normie konstytucyjnej [tj. art. 6 deklarującemu podział władzy – G.K.], ale dobrze wszystkim znanej wypowiedzi A. Łukaszenki, że »władza prezydencka w Białorusi – to pień«, inne struktury władzy – to »gałęzie, z niego wyrastające»”¹⁵. Nieprzekonujące są natomiast twierdzenia „oficjalnych” przedstawicieli białoruskiej nauki prawa konstytucyjnego, jakoby dzięki nowej redakcji konstytucji z 1996 r. system instrumentów powstrzymywania się i równoważenia władz został „uzupełniony i udoskonalony”, a „dla białoruskiego konstytucjonalizmu są charakterystyczne ogólnie uznawane światowe zasady i tendencje”, czego wyrazem rzekomo jest to, że

11 Zob. M. Maszkiewicz, *Republika Białoruś*, (w:) W. Baluk i A. Czajowski, (red.) *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007, s. 81.

12 Zob. np. G.A. Wasiliewicz, *Konstitucyjnoje...*, *op. cit.*, s. 223.

13 Zob. A.W. Maryskin, *Osnovy konstitucyjnogo prawa*, Mińsk 2005, s. 73.

14 Zob. W.A. Kodawbowicz, W.A. Krugłow, *Konstitucyjnoje prawo Rjespubliki Bielaruś*, Mińsk 2012, s. 289.

15 W. Rowdo, *Srawnitielnaja politologija*, cz. 3, *Politiczeskaja sistiema Rjespubliki Bielaruś*, Wilno 2009, s. 137.

„w białoruskiej konstytucji realnie i szczegółowo są utrwalone mechanizmy realizacji zasady podziału władz”¹⁶.

Białoruska głowa państwa, stosownie do swej pozycji ustrojowej, jest wybierana w wyborach powszechnych i bezpośrednich, co sprawia, że posiada legitymację nominalnego podmiotu władzy suwerennej – narodu. Od kandydatów na ten urząd wymaga się, by byli obywatelami Republiki Białoruś „z urodzenia”, mieli ukończonych 35 lat, posiadali pełnię praw wyborczych i stale zamieszkiwali Republikę Białoruś przez co najmniej 10 lat bezpośrednio przed wyborami. Prawo zgłaszania kandydatów zostało przyznane obywatelom, przy czym konieczne jest zebranie co najmniej 100 tys. podpisów popierających. Zgodnie z konstytucją wybory uważa się za ważne, jeżeli wzięła w nich udział ponad połowa wyborców ujętych spisami wyborców. Za wybranego natomiast uważa się kandydata, na którego oddała głosy więcej niż połowa obywateli uczestniczących w głosowaniu. Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej liczby głosów, wówczas w terminie 2 tygodni jest przeprowadzana druga tura głosowania; rywalizują w niej tylko dwaj kandydaci, którzy otrzymali w pierwszej turze największą liczbę głosów. Za wybranego uznaje się tego z nich, na którego oddano ponad połowę ważnych głosów.

Nadzwyczaj ważna rola w procesie wyborczym przypada Centralnej Komisji ds. Wyborów i Przeprowadzania Referendów Republikańskich, która m.in. może podejmować uchwały, uznawane przez kodeks wyborczy z 11 lutego 2000 r. za podstawowe źródła prawa wyborczego po konstytucji, kodeksie wyborczym i innych aktach ustawodawczych (art. 2), rejestruje grupy inicjatywne obywateli tworzone w celu zgłoszenia kandydata na urząd prezydenta, rejestruje tych kandydatów (może odmówić rejestracji lub unieważnić zarejestrowaną już kandydaturę w dowolnym momencie postępowania przedwyborczego, w razie uznania niezgodności jej zgłoszenia z wymogami kodeksu¹⁷), podejmuje decyzje w sprawie uznania wyborów za nieważne (może być ona zaskarżona przez każdego z kandydatów w terminie 10 dni)¹⁸. Podkreślenie znaczenia Centralnej Komisji jest o tyle istotne, gdyż jest ona organem – o czym będzie jeszcze mowa – po połowie składu powoływanym przez prezydenta oraz przez izbę drugą parlamentu, Radę Republiki, personalnie również powiązaną z prezydentem.

Kadencja Prezydenta Republiki Białoruś jest 5-letnia. Początkowo konstytucja białoruska ustanawiała możliwość tylko jednego ponownego wyboru na urząd prezydenta, co jest powszechną regułą w demokratycznych ustrojach państwowych. W referendum przeprowadzonym w dniu 17 października 2004 r., którego dopuszczalność i przebieg zostały zakwestionowane m.in. przez liczne organiza-

16 M. Czudakow, *Balans władzy i drugie zasady organizacji i działalności państwa: zasady i przeciwstawienia w konstytucji Republiki Białoruś*, „Problemy Uprawnienia” 2008, nr 1, s. 105.

17 Zob. J. Zaleśny, *System...*, *op. cit.*, s. 31.

18 Por. J. Ciapała, P. Mijał, *Prawo wyborcze na urząd prezydenta na Białorusi*, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*, Warszawa 2007, s. 39.

cje i instytucje międzynarodowe, w drodze wyjątku została wyrażona zgoda społeczna na kandydowanie prezydenta A. Łukaszenki w trzecich jego wyborach prezydenckich¹⁹; w kolejnych wyborach zgoda taka już nie była potrzebna, ponieważ w następstwie wspomnianego referendum z konstytucji zostało również usunięte ograniczenie liczby kadencji.

Konstytucja ustanawia trzy instrumenty w założeniu mające tworzyć przesłanki niezależności prezydenta w wykonywaniu nałożonych nań zadań. Pierwszym z nich jest zasada niepołączalności funkcji prezydenta z piastowaniem innych urzędów, drugim – zakaz otrzymywania (poza wynagrodzeniem za jej sprawowanie) innych środków pieniężnych, z wyjątkiem honorariów za prace naukowe, twory literackie i dzieła sztuki, trzecim – obowiązek zawieszenia na czas sprawowania urzędu członkostwa w partii politycznej i innych organizacjach społecznych mających cele polityczne.

Konstytucja nie przewiduje jakiegokolwiek formy odpowiedzialności politycznej prezydenta. Jedyną wskazaną w ustawie zasadniczej postacią odpowiedzialności głowy państwa jest odpowiedzialność konstytucyjna. Procedura egzekwowania tej odpowiedzialności ma pewne znamiona *impeachmentu* i obejmuje określone czyny będące przestępstwami. Przyczynami jej wszczęcia mogą być: dopuszczenie się zdrady stanu lub popełnienie innego ciężkiego przestępstwa. Wniosek w tej sprawie może przedstawić 1/3 składu Izby Reprezentantów, natomiast przeprowadzenie śledztwa oraz postawienie w stan oskarżenia należy do Rady Republiki. O usunięciu z urzędu rozstrzygają obie izby parlamentu kwalifikowaną większością 2/3 ogólnego składu każdej z nich.

Artykuł 79 konstytucji Republiki Białoruś wskazuje na trzy główne role prezydenta: jako głowy państwa, gwaranta konstytucji oraz gwaranta praw i wolności człowieka i obywatela. W tym samym artykule są wymienione inne jeszcze funkcje i zadania prezydenta: uosabianie jedności narodu, gwarantowanie realizacji głównych kierunków polityki wewnętrznej i zagranicznej, reprezentowanie Republiki Białoruś w relacjach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi, podejmowanie działań mających na celu ochronę suwerenności Republiki Białoruś, jej bezpieczeństwa narodowego i terytorialnej całości, zapewnienie politycznej i ekonomicznej stabilności, jak też współzależności i współdziałania organów władzy państwowej. Z ostatnim ze wskazanych zadań łączy się, również wymieniona w art. 79 konstytucji, funkcja pośrednictwa między organami władzy państwowej, czyli – arbitrażu politycznego między władzami. Szczególnymi cechami tego typu arbitrażu w wersji białoruskiej są: jego przede wszystkim polityczny charakter oraz to, że prezydent „z jednej strony, występuje w roli arbitra, a z drugiej – sam może aktywnie kierować rządem, podległymi jemu organami”²⁰. Mając na uwadze ogół przepisów

19 O tym referendum zob. szerzej A. Wilson, *Belarus...*, *op. cit.*, s. 206 i n.

20 G.A. Wasiliewicz, *Konstitucyjnoje...*, *op. cit.*, s. 223.

konstytucji dotyczących kompetencji prezydenckich, funkcję tę można interpretować jako wyraz dążenia do zapewnienia jednolitości działania systemu organów państwowych, w imię ich „współzależności i współdziałania”, zgodnego z wolą prezydenta.

O nadzwyczaj silnej pozycji Prezydenta Republiki Białoruś świadczą nie tylko jedne z najbardziej rozbudowanych na świecie przyznane mu zadania²¹, ale również fakt realizowania kompetencji samodzielnie, tylko z niewielkimi wyjątkami, bez potrzeby kontrasygnowania czy uczestnictwa jakiegokolwiek innego organu (np. wystąpienie z wnioskiem lub uzgodnienie)²². Kompetencje prezydenta, odnoszące się do wszystkich segmentów władzy państwowej, są rozległe, umożliwiające władcze oddziaływanie na cały bez mała aparat państwa, zarówno na szczeblu centralnym, jak i lokalnym. Specyfiką rozwiązań białoruskich jest również przyznanie głowie państwa możliwości prawnych wkraczania na obszary gdzie indziej nieobejmowane zakresem działania prezydenta, a przynajmniej wszędzie tam, gdzie idea podziału władzy jest wartością przestrzeganą, a proces sprawowania władzy ma wymiar demokratyczny. Śmiało można stwierdzić, że Prezydent Białorusi jest „siłą sprawczą” funkcjonowania państwa, jego rzeczywistym centrum dyspozycyjnym.

Szczególnego wyeksponowania wymaga niezwykle szerokie określenie przez ustrojodawcę białoruskiego funkcji kreacyjnej prezydenta, przejawiającej się w bezpośrednim powoływaniu i odwoływaniu bardzo wielu organów państwowych, przynależnych – co trzeba podkreślić z całą mocą – do wszystkich segmentów władzy państwowej.

Funkcja ta ogarnia nawet parlament – dwuizbowe Zgromadzenie Narodowe. W przypadku izby pierwszej, Izby Reprezentantów, wpływ prezydenta na kształtowanie jej składu ma charakter wyłącznie pozaprawny, ale jest bardzo skuteczny. Proces wyborczy do Izby Reprezentantów odbywa się pod ścisłą kontrolą prezydenckiego ośrodka władzy, nie spełniając podstawowych standardów wyborów wolnych i uczciwych, czego widocznym rezultatem jest całkowity brak w Izbie Reprezentantów przedstawicieli opozycji²³. Co się zaś tyczy izby drugiej, Rady Republiki, przez konstytucję określonej jako „izba przedstawicielstwa terytorialnego”, to ośmiu jej członków jest mianowanych przez prezydenta. Pozostali członkowie, w liczbie pięćdziesięciu sześciu, są wybierani w głosowaniu tajnym na posiedzeniach deputowanych lokalnych rad deputowanych szczebla obwodowego i miasta Mińska, w praktyce jednak pod prezydenckim nadzorem politycznym²⁴.

Dla określenia relacji między prezydentem a władzą ustawodawczą kluczowe znaczenie ma następująca konstatacja: wprawdzie konstytucja sprawowanie tej wła-

21 Por. J. Zaleśny, *System...*, *op. cit.*, s. 34.

22 Zob. G. A. Wasiliewicz, *Konstytucjonnoje...*, *op. cit.*, s. 224.

23 Izba Reprezentantów, składająca się ze 110 deputowanych, jest wybierana w wyborach powszechnych, wolnych, równych, bezpośrednich i w głosowaniu tajnym. Wybory te są przeprowadzane w okręgach jednomandatowych.

24 Zob. W. Rowdo, *Srawnitielnaja...*, *op. cit.*, s. 147-148.

dzy traktuje jako atrybut parlamentu, to jednak – jak trafnie wskazuje M. Czerwiński – rzeczywistym „głównym prawodawcą” jest prezydent²⁵. I wynika to nie tylko z faktu rzeczywistego podporządkowania prezydentowi parlamentu, którego skład – całkowicie pozbawiony przedstawicieli opozycji – jest w praktyce politycznej formowany pod kontrolą administracji prezydenckiej, ale też z przyznania prezydentowi instrumentów konstytucyjnych umożliwiających mu uczestnictwo w procesie tworzenia prawa, w tym zwłaszcza uprawnienie do wydawaniu aktów o mocy równej ustawom zwykłym, a nawet wobec nich nadrzędnym.

Zgodnie z art. 101 konstytucji izby parlamentu, tj. Izba Reprezentantów i Rada Republiki, mogą większością głosów pełnych swoich składów, na wniosek prezydenta, udzielić mu pełnomocnictwa do wydawania dekretów z mocą ustawy; w akcie tym musi być określony przedmiot regulacji oraz termin trwania upoważnienia. Konstytucja zastrzega też, iż niedopuszczalne jest przekazywanie pełnomocnictw do wydawania dekretów prowadzących do zmiany lub uzupełnienia w konstytucji, a także jej interpretacji, zmiany lub uzupełnienia ustaw programowych, zatwierdzenia budżetu i sprawozdania z jego wykonania, zmiany trybu wyborów prezydenta i parlamentu, jak też ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności obywateli. Konstytucja w art. 101 oprócz tego ustanawia instytucję dekretów tymczasowych, które mogą być wydawane przez prezydenta, w sytuacji szczególnej konieczności, z własnej jego inicjatywy lub na wniosek rządu.

Dla ustalenia miejsca obu tych kategorii dekretów w hierarchii źródeł prawa, wyższego nawet od ustaw, kluczowe znaczenie mają: 1) art. 137 konstytucji, głoszący, iż w razie rozbieżności dekretu z ustawą, aktem nadrzędnym jest ustawa tylko wówczas, gdy pełnomocnictwa do wydania dekretu lub prezydenckiego były przewidziane ustawą; 2) art. 28 ustawy z dnia 21 lutego 1995 r. o prezydencie Republiki Białoruś, odnoszący do dekretów zasadę ich nadrzędności – o ile konstytucja nie stanowi inaczej – wobec aktów wszystkich innych organów państwowych i osób urzędowych.

Pomimo założenia ustrojodawcy białoruskiego, iż wydawanie dekretów tymczasowych będzie praktykowane wyjątkowo²⁶, to jednak stały się one rzeczywistą, często stosowaną postacią realizacji funkcji prawodawczej prezydenta²⁷; dekrety wydawane na podstawie delegacji ustawowej są natomiast instytucją martwą²⁸. Praktyce tej nie przeciwstawia się w ogóle parlament, któremu konstytucja przyznała prawo do uchylania dekretów tymczasowych, większością co najmniej 2/3 głosów ustawowej liczby członków każdej z izb. Istotne jest, że ustawa zasadnicza nie usta-

25 M. Czerwiński, Prezydent jako głowa władzy wykonawczej – model białoruski, (w:) M. Drzonek, A. Wolek (red.), *Władza wykonawcza w Polsce i Europie*, Kraków-Nowy Sącz 2009, s. 196.

26 Zob. szerzej D.A. Łagun, *Juridyczieskij status wriemiennych diekrietow*, „Wiesnik BDU” 2010, seria 3, nr 3, s. 87.

27 Do 2006 r. prezydent wydał 258 dekretów tymczasowych. Zob. W. Rowdo, *Srawnitielnaja...*, *op. cit.*, s. 137.

28 Por. M.S. Pietrowa, *Normatiwnyje prawowyje akty Prezidenta Riespubliki Bielaruś i ich miesto w sistiemie zakonodatielstwa*, (w:) *Uprawlienije w socjalnych i ekonomiczieskich sistiemach. XVII mieźdunarodnaja nauczno-prakticzieskaja konfierencija* (Minsk, 2-6 junia 2008 g.), Mińsk 2008, s. 331.

nawia wobec dekretów tymczasowych ograniczeń co do ich przedmiotu, tak jak to czyni w odniesieniu do dekretów wydawanych w oparciu o delegację ustawową. Korzystając z tego A. Łukaszenko wielokrotnie ingerował w sprawy niemogące być w ogóle regulowane tymi dekretami, w drodze wydawania dekretów tymczasowych, dotyczących zwłaszcza praw i wolności człowieka i obywatela²⁹.

Prezydentowi Republiki Białoruś zostały ponadto powierzone bardzo poważne uprawnienia i przywileje pozwalające mu skutecznie angażować się w proces ustawodawczy, a nawet go kontrolować³⁰. W pierwszej kolejności należy wspomnieć o prawie inicjatywy ustawodawczej, z którego – *notabene* – A. Łukaszenko korzysta często. Prawo to ponadto przysługuje: deputowanym Izby Reprezentantów, Radzie Republiki, rządowi oraz co najmniej 50 tys. obywateli posiadających prawa wyborcze. Swobodę korzystania z tego prawa ogranicza wymóg wnoszenia wyłącznie za zgodą prezydenta, lub na jego polecenie – rządu, projektów ustaw, których skutkiem może być zmniejszenie środków państwowych, powstanie lub zwiększenie wydatków. Konstytucja oprócz tego przewiduje możliwość uznania przez prezydenta, lub na jego polecenie przez rząd, wnoszonego projektu ustawy za pilny, co tworzy obowiązek Izby Reprezentantów i Rady Federacji rozpatrzenia takiego projektu w przeciągu 10 dni od jego przedłożenia. Uprzywilejowanie prezydenta w procesie stanowienia ustaw jeszcze bardziej wzmacnia powierzone mu prawo do żądania, by Izba Reprezentantów i Rada Republiki na swoich posiedzeniach głosowały wyłącznie nad całym projektem ustawy w wersji przedstawionej przez niego lub rząd, albo jego częścią, zachowując tylko poprawki, które były przedstawione lub przyjęte przez prezydenta ewentualnie rząd. Dodajmy, że z żądaniem takim może wystąpić również rząd, lecz za zgodą prezydenta.

Konstytucja przypisuje prezydentowi jeszcze jedną bardzo ważną rolę w postępowaniu ustawodawczym w sytuacji, gdy Rada Republiki odrzuci projekt ustawy uchwalony wcześniej przez Izbę Reprezentantów i stworzona przez obie izby parlamentu komisja porozumiewawcza nie wypracuje uzgodnionego tekstu ustawy. W sytuacji takiej prezydent (lub na jego polecenie – rząd) może zażądać, by ostateczną decyzję co do danej ustawy podjęła Izba Reprezentantów. Warunkiem przyjęcia w ten sposób ustawy jest jej poparcie przez większość co najmniej 2/3 ogółu deputowanych tej izby parlamentu.

Prezydent uchwaloną już ustawę, która wzbudza jego sprzeciw, ma prawo zawetować (może to być weto całkowite i weto selektywne) i odesłać ją z przedstawionymi zastrzeżeniami do izby pierwszej parlamentu, tj. Izby Reprezentantów. Izba ta ma obowiązek rozpatrzenia tej ustawy w ciągu 30 dni. Jeśli w tym terminie uchwali ona ponownie ustawę większością co najmniej 2/3 swego składu, to następnie jest ona przekazywana, wraz z zastrzeżeniami prezydenta, w terminie 15 dni, do izby

29 Zob. W. Rowdo, *Srawnitielnaja...*, *op. cit.*, s. 138.

30 O trybie ustawodawczym zob. szerzej M. Czerwiński, *Zgromadzenie Narodowe Białorusi*, Warszawa 2008, s. 21 i n.

drugiej parlamentu, Rady Republiki, która musi ją rozpatrzyć powtórnie nie później niż w przeciągu 20 dni. Ustawę uważa się za uchwaloną, jeżeli głosy na nią odda co najmniej 2/3 ogólnej liczby członków tej izby. W przypadku przewyższenia sprzeciwu prezydenta przez obie izby ustawa musi być podpisana przez niego w ciągu 5 dni; jeśli jednak nie zostanie podpisana w tym terminie, to z jego upływem wchodzi w życie z mocy prawa.

Ważną instytucją, zapewniającą prezydentowi sterowanie procesem ustawodawczym, jest Narodowe Centrum Ustawodawstwa i Badań Prawnych Republiki Białoruś (*Nacjonalnyj Cienr Zakonodatielstwa i Prawowych Issliedowanij Riespubliki Bielaruś*), które w 2005 r. powstało na bazie powołanego w 1997 r. Centrum Projektowania Ustaw przy Prezydencie Republiki Białoruś (*Cienr Zakonodatielnoj Diejatielnosti pri Priezidientie Riespubliki Bielaruś*). Narodowe Centrum jest instytucją podległą prezydentowi, który m.in. nadaje mu regulamin, zatwierdza roczne plany działalności, ustala strukturę organizacyjną oraz rozstrzyga o najważniejszych sprawach kadrowych. Stanowi ono nie tylko płaszczyznę oddziaływania na treść ustaw, ale też jest bardzo użytecznym filtrem nieprzepuszczającym projekty ustaw nieaprobowane przez prezydenta.

W związku z aktywnością prezydenta dotyczącą stanowienia praw koniecznych jest jeszcze odnotowanie uprawnienie prezydenta do inicjowania postępowania w sprawie zmiany lub uzupełnienia konstytucji, stwarzające mu możliwość oddziaływania na kształt ustroju państwa³¹. Symptomatyczne jest przy tym to, że prawo do wniesienia odpowiedniego projektu ustawy zostało przyznane tylko głowie państwa i obywatelom (w liczbie nie mniejszej niż 150 tys.), z pominięciem członków parlamentu oraz rządu. Do uchwalenia zmiany wymagane jest zgodne głosowanie Izby Reprezentantów i Rady Republiki, kwalifikowaną większością co najmniej 2/3 głosów ustawowych składów każdej z izb. Zmiany i uzupełnienia konstytucji mogą również być dokonywane w drodze referendum, nadmiemy: zarządzanego przez prezydenta. W przypadku zmian czterech rozdziałów konstytucji jest ono obligatoryjne³². Nie wyłącza to jednak całkowicie możliwości parlamentu ingerencji w ich treść. W doktrynie białoruskiej głoszony jest bowiem pogląd, że parlament może wprowadzać uzupełnienia do wspomnianych rozdziałów, nienaruszające zasadniczej istoty zawartych w nich postanowień³³.

Konstytucja Republiki Białoruś nie ogranicza się do przyznania prezydentowi, opisanych wyżej, kompetencji wiążących się z funkcją ustawodawczą i ustrojodawczą parlamentu, wyposażając go również w instrumenty ogólnego oddziaływania na parlament wykraczające poza sferę tej funkcji.

31 O procedurze zmian konstytucji w Białorusi zob. szerzej w: J. Rychlik, *Zasady zmiany Konstytucji Republiki Białorusi*, (w:) R. Grabowski, S. Grabowska (red.), *Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich*, Warszawa 2008, s. 49 i n.

32 Są następujące rozdziały: „Podstawy ustroju konstytucyjnego” (I), „Jednostka. Społeczeństwo, Państwo” (II), „Prezydent, Parlament, Rząd i sąd” (IV) i „System finansowo-kredytowy Republiki Białorusi” (VIII).

33 Tak G.A. Wasiliewicz, *Konstitucjonnoje...*, op. cit., s. 41.

Prawną formą takiego oddziaływania jest uprawnienie do zwoływania sesji nadzwyczajnych izb parlamentu, które prezydent może zwoływać z własnej inicjatywy lub na wniosek co najmniej 2/3 ustawowej liczby członków każdej z izb. Konstytucja tworzy ogólne podstawy wywierania przez prezydenta wpływu na bieżące prace izb parlamentu, umożliwiając mu bezpośrednie kontaktowanie się z nimi. W szczególności stanowi, iż zwraca się on do parlamentu z corocznymi orędziami, które są wysłuchiwane na posiedzeniach Izby Reprezentantów i Rady Republiki, bez przeprowadzania debaty. Ustawa zasadnicza formułuje też ogólnikowo prawo prezydenta do uczestniczenia w pracy parlamentu i jego organów, występowania przed nimi w każdym czasie z przemówieniami i informacjami. Konkretyzacja postępowania realizującego to prawo jest dokonana w regulaminach izb parlamentu.

Za zwieńczenie konstytucyjnych uprawnień Prezydenta Republiki Białoruś wobec władzy ustawodawczej można uznać nadzwyczaj szerokie, zakreślone normami konstytucji, spoczywające w jego rękach, możliwości przedterminowego rozwiązania parlamentu. Przyczynami rozwiązania Izby Reprezentantów, a tym samym całego parlamentu, mogą być: 1) jej odmowa wyrażenia rządowi wotum zaufania; 2) wyrażenie przez nią wotum nieufności rządowi (szczególnym jego przypadkiem jest powtórne odrzucenie przez Izbę Reprezentantów programu działalności rządu³⁴), 3) dwukrotne niewyrażenie przez nią zgody na mianowanie premiera proponowanego przez prezydenta. Z przytoczonych przyczyn przedterminowego rozwiązania Izby Reprezentantów wywieść należy generalny wniosek, iż ustrojodawca białoruski ponad zaufanie parlamentarne rządu przedłożył jego zaufanie u prezydenta, czego wyrazem jest uzależnienie od jego woli ponoszenia przez rząd odpowiedzialności parlamentarnej.

Konstytucja przewiduje jeszcze jedną przyczynę rozwiązania Izby Reprezentantów, jak i Rady Republiki, na mocy aktu prezydenckiego; przyznać trzeba – oryginalną, ale wkomponowującą się w białoruski reżim autorytarny. Jest nią orzeczone przez Sąd Konstytucyjny „systematyczne lub poważne naruszenie przez izby parlamentu konstytucji” (art. 94). Zaznaczyć należy, że rozpatrzenie przez Sąd Konstytucyjny sprawy ewentualnego podejmowania przez izby takich działań może nastąpić wyłącznie z inicjatywy prezydenta, co oznacza, że od jego uznania zależy interpretacja niejasnych określeń, jakimi są: „systematyczne” i „poważne” naruszenie konstytucji³⁵.

O ile w świetle powyższych ustaleń można śmiało mówić o braku separacji prezydenta w stosunku do parlamentu, to w relacji odwrotnej odstępstwa od niej są wyjątkowe. Odstępstwem takim jest przede wszystkim ponoszenie przez prezydenta – o czym już była mowa – odpowiedzialności konstytucyjnej poprzez zastosowanie procedury nawiązującej do *impeachmentu*. Inną kompetencją wspólną przyznaną

34 Zob. *Ibidem*, s. 225.

35 Zob. *Ibidem*, s. 226.

Izbie Reprezentantów i Radzie Republiki, z której skorzystanie jest równoznaczne z przedterminowym wygaśnięciem pełnomocnictw prezydenta, jest – stwierdzenie większością 2/3 głosów każdej z izb – niezdolności do sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia. Wniosek w sprawie podjęcia takiej decyzji przedkłada specjalnie w tym celu powołana przez obie izby komisja. Izba Reprezentantów oprócz tego przyjmuje dymisję prezydenta.

Pozostałymi kompetencjami parlamentu odnoszącymi się do prezydenta są: 1) zarządzanie przez Izbę Reprezentantów wyborów prezydenta; 2) wyrażanie zgody przez deputowanych tej Izby na powołanie przez prezydenta premiera, której uregulowanie prawne w rzeczywistości – jak już wspomniano wyżej – wcale nie świadczy o słabej pozycji głowy państwa, lecz przeciwnie – o jego dominacji w procesie kreacji rządu.

Charakter relacji między prezydentem a rządem (Radą Ministrów), przypomnijmy: w świetle konstytucji białoruskiej jedynym organem władzy wykonawczej, wyznacza ogólna zasada stwierdzona w art. 106 Konstytucji, iż „rząd w swojej działalności jest podporządkowany Prezydentowi Republiki Białoruś”. Wyrazem tej zasady są przepisy ustawy zasadniczej oraz ustawy z 23 lipca 2008 r. o Radzie Ministrów Republiki Białoruś, czyniące z prezydenta rzeczywistą głowę władzy wykonawczej, a z Rady Ministrów „organ gospodarczo-administracyjny przy głowie państwa”³⁶, „rząd techniczny», którego funkcje sprowadzają się tylko do wykonywania i rozpatrywania decyzji prezydenta³⁷, „wiernego pomocnika zasadniczej siły sprawczej – prezydenta, który zastępuje przeszłą do historii niechlubną partię komunistyczną”³⁸.

Rząd białoruski jest jedynym organem, który w konstytucji został określony nie tylko jako sprawujący władzę wykonawczą, ale też jako „naczelnny organ administracji państwowej” (art. 106). W skład rządu – w myśl ustawy zasadniczej – wchodzi obowiązkowo: premier, zastępcy premiera i ministrowie. Konstytucja stwierdza ponadto możliwość powoływania do Rady Ministrów kierowników innych republikańskich organów administracji państwowej. Ustawa z dnia 23 lipca 2008 r. o Radzie Ministrów dodaje, iż członkami rządu również są: szef Administracji Prezydenta, przewodniczący Komitetu Kontroli Państwowej, przewodniczący Zarządu Banku Narodowego, przewodniczący komitetów państwowych, kierownik Aparatu Rady Ministrów, przewodniczący Prezydium Narodowej Akademii Nauk, przewodniczący Zarządu Białoruskiego Republikańskiego Związku Organizacji Konsumenckich i „inne osoby urzędowe na podstawie postanowienia Prezydenta Republiki Białoruś” (art. 4). Trudno nie oprzeć się wrażeniu, iż włączenie do składu rządu pia-

36 W. Rowdo, *Srawnitelnaja...*, *op. cit.*, s. 139.

37 W. Cziernow, *Struktura wysszej ispolnitielnoj i zakonodatielnoj władzi*, (w:) R. Vainiene, E. Królikowska, J. Płoskonka i W. Romanow (red.), *Bielaruś. Scenarii rieforn*, Warszawa 2003, s. 39.

38 J. Zieliński, *Rząd Republiki Białoruś*, (w:) E. Zieliński, J. Zieliński, *Rządy w państwach Europy*, t. 3, Warszawa 2006, s. 38.

stunów wymienionych funkcji i stanowisk zostało pomyślane jako stworzenie dogodnych organizacyjnych przesłanek objęcia ich kontrolą prezydencką.

Analizując relacje między prezydentem a rządem w pierwszej kolejności należy wspomnieć o suwerennej roli prezydenta w kreacji jego składu, będącej jedną z podstawowych cech białoruskiego modelu systemu rządów i prezydentury. Prezydent określa nie tylko strukturę, liczbę jego członków, w tym zastępców premiera, ale również całkowicie samodzielnie ich wszystkich powołuje. Co prawda, prezydent mianuje premiera formalnie za zgodą Izby Reprezentantów, to jednak przysługuje mu skutecznie „dyscyplinujący” środek wobec izby pierwszej parlamentu białoruskiego, jakim jest uprawnienie do rozwiązania tej izby i zarządzenia nowych wyborów w razie dwukrotnego odrzucenia przez nią wniosku o mianowanie premiera. Zgodnie z ustawą z dnia 23 lipca 2008 r. o Radzie Ministrów zastępcy premiera, ministrowie, a także wchodzący w skład rządu przewodniczący komitetów państwowych są powoływani przez prezydenta bez obowiązku zasięgania opinii w tej sprawie premiera czy Izby Reprezentantów. Oznacza to, że premier formalnie jest pozbawiony wpływu na skład Rady Ministrów, organu, którym przecież kieruje. Dodajmy, że zgody prezydenta wymaga powołanie i odwołanie przez Radę Ministrów zastępcy ministra; trzech jednak zastępców powołuje sam prezydent (Ministra Spraw Wewnętrznych, Ministra Obrony i Ministra ds. Nadzwyczajnych). Aby mieć pełne wyobrażenie o prezydenckiej władzy w odniesieniu do obsady stanowisk w szeroko pojmowanej administracji rządowej, wskażmy jeszcze, że prezydent powołuje i odwołuje przewodniczących komitetów państwowych niewchodzących w skład rządu oraz kierowników innych organów administracji państwowej szczebla republikańskiego. Obowiązuje przy tym zasada, że organy tego typu są podległe Radzie Ministrów, ale w sferach działalności przewidzianych aktami ustawodawczymi mogą być podporządkowane wyłącznie prezydentowi³⁹.

Prezydent został wyposażony także we władzę absolutną w rozstrzyganiu o losie rządu w określonym składzie i dokonywaniu w tym składzie zmian. Przysługuje mu bowiem prawo podjęcia z własnej inicjatywy, bez uzyskania zgody Izby Reprezentantów, decyzji o odwołaniu lub dymisji rządu lub zdymisjonowaniu któregośkolwiek jego członka. Rozwiązanie to prowadzi do wysunięcia na pierwszy plan, niestwierdzonej wprost w konstytucji, odpowiedzialności rządu przed prezydentem, kosztem deklarowanej w ustawie zasadniczej formuły odpowiedzialności rządu przed parlamentem (art. 106). Twierdzenie to jest jeszcze bardziej zasadne w kontekście uzależnienia od woli prezydenta skuteczności parlamentarnego wotum nieufności wobec rządu oraz odmowy wyrażenia mu wotum zaufania. Wyrażona w ten sposób przez Izbę Reprezentantów dezaprobata dla rządu może bowiem skutkować podjęciem przez prezydenta decyzji o jej rozwiązaniu.

39 W.A. Kodawbowicz, W.A. Krugłow, *Konstitucjonnoje...*, *op. cit.*, s. 389.

Równie mocnego podkreślenia wymaga fakt konstytucyjnego zapewnienia prezydentowi możliwości kierowania Radą Ministrów poprzez przyznanie mu prawa do przewodniczenia posiedzeniom tego organu. Zwraca też uwagę usytuowanie przez ustawę o Radzie Ministrów w składzie jego organu wewnętrznego, Prezydium Rady Ministrów, osoby ze „sfer” prezydenckich, mianowicie szefa Administracji Prezydenta. W relacjach między białoruską głową państwa a rządem duże znaczenie mają też obowiązki wobec prezydenta: premiera – informowania o podstawowych kierunkach działalności rządu i o jego wszystkich ważniejszych decyzjach; całej Rady Ministrów – przedłożenia projektu budżetu państwa i sprawozdania z jego wykonania.

Ważnym przejawem zwierzchnictwa prezydenta nad rządem jest oprócz tego przysługujące mu nieograniczone prawo do uchylania aktów tego organu; prawo to obejmuje również akty rządowe niekolidujące z innymi aktami prawnymi, a wystarczającym kryterium uchylenia jest uznanie aktu za niecelowy⁴⁰.

Innego rodzaju świadectwem powiązania rządu z prezydentem jest zbieżność okresu działania Rady Ministrów z kadencją białoruskiej głowy państwa. Konstytucja nakłada mianowicie na rząd obowiązek złożenia dymisji przed nowo wybranym Prezydentem Republiki Białoruś.

Konstytucja daje prezydentowi uprawnienia do ingerencji w działalność organów władzy publicznej nie tylko szczebla republikańskiego, ale też i lokalnego. Przekazała bowiem jemu uprawnienie do kontroli przestrzegania ustaw przez lokalne organy administracji i samorządu. Prezydent nie posiada jednak prawa do dokonywania zmian w aktach wspomnianych organów; może on jedynie zawiesić obowiązywanie zakwestionowanego aktu.

Oddziaływanie na władzę sądowniczą umożliwiają Prezydentowi Republiki Białoruś posiadane przez niego rozległe uprawnienia do decydowania o obsadzie osobowej organów tę władzę tworzących. Mianuje on – za zgodą Rady Republiki – przewodniczących najwyższych instancji sądowych, tj. Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Gospodarczego Republiki Białoruś; taką decyzję podejmuje ponadto w sprawie powierzenia funkcji przewodniczącego – również zaliczanego przez konstytucję do organów władzy sądowniczej – Sądu Konstytucyjnego. Prezydent mianuje nie tylko przewodniczących wskazanych organów sądowych, ale i ich sędziów. W przypadku Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Gospodarczego zasada ta obejmuje wszystkich sędziów, natomiast Sądu Konstytucyjnego – sześciu sędziów, czyli połowę jego składu (sześciu pozostałych mianuje Rada Republiki). Głowa państwa powołuje oprócz tego wszystkich sędziów sądów powszechnych. Wskazane uprawnienia o charakterze personalnym w odniesieniu do władzy sądowniczej w praktyce służą politycznemu uzależnieniu powoływanych osób, nierzadko czyniąc z konstytucyjnej zasady niezawisłości sędziowskiej ustrojową fikcję.

40 Zob. J. Zaleśny, *System...*, op. cit., s. 35.

Elementami aparatu państwowego niezależnymi od prezydenta również nie są prokuratura i Komitet Kontroli Państwowej, traktowane w doktrynie białoruskiej jako organy samodzielne, umiejscowione poza systemem podziału władzy⁴¹. Zgodnie z konstytucją Prokurator Generalny jest powoływany przez prezydenta i jemu też jest podległy. Prezydent powołuje też przewodniczącego Komitetu Kontroli Państwowej oraz posiada wobec tego Komitetu szerokie uprawnienia nadzorcze.

Wątpliwości nasuwać musi – z punktu widzenia przestrzegania standardów wyborów demokratycznych – przyznanie prezydentowi prawa do mianowania sześciu członków Komisji Republiki Białoruś ds. Wyborów i Przeprowadzenia Referendów Republikańskich, tym bardziej że pozostałych sześciu członków powołuje personalnie powiązana z prezydentem Rada Republiki. Prezydent ponadto powołuje przewodniczącego Banku Narodowego oraz członków jego Zarządu.

Obraz niezwykle silnej prezydentury białoruskiej byłby niepełny bez wskazania kompetencji oraz innych elementów statusu prawnego prezydenta wykraczających poza charakterystykę relacji między nim a władzami: ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

Formą aktywności politycznej społeczeństwa, którą prezydent może inicjować, są przewidziane w konstytucji tego państwa referenda ogólnokrajowe (republikańskie) i referenda lokalne, które mogą być przeprowadzane w celu rozstrzygnięcia o „najważniejszych zagadnieniach życia państwowego i społecznego” (art. 117). Referendum ogólnokrajowe jest zarządzane przez prezydenta z własnej inicjatywy, na wniosek Izby Reprezentantów i Rady Republiki (uchwalany na osobnych posiedzeniach każdej z izb większością bezwzględną głosów pełnych ich składów) lub na wniosek 450 tys. obywateli posiadających prawa wyborcze (w tej liczbie nie mniej niż 30 tys. obywateli w każdym obwodzie i mieście Mińsk). W myśl art. 117 kodeksu wyborczego z dnia 11 lutego 2000 r. prezydent ma prawo odrzucić przedłożony wniosek, jeżeli nie odpowiada on wymogom tego kodeksu i innych aktów ustawodawczych Republiki Białoruś.

W sferze stosunków prezydenta z obywatelami zawiera się zwracanie się przez niego z orędziami do narodu o stanie państwa i podstawowych kierunkach polityki wewnętrznej i zagranicznej. Jak się wskazuje, ustalanie częstotliwości występowania z takimi orędziami jest uprawnieniem samego prezydenta⁴².

W kontekście zapewnień przedstawicieli reżimu białoruskiego o przestrzeganiu wolności i praw człowieka obywatela, wymowne jest przysługujące prezydentowi uprawnienie, w sytuacjach przewidzianych w ustawach, do zawieszenia lub zakazu przeprowadzenia strajku. W dziedzinie stosunków z obywatelami – w myśl konstytucji – prezydent dysponuje jeszcze uprawnieniem do przyznawania nagród pań-

41 Zob. np. *ibidem*, s. 469 i 489.

42 Zob. W. Wasiliewicz, *Konstitucjonnoje...*, *op. cit.*, s. 231.

stwowych i odznaczeń państwowych, a także ustanawiania świąt państwowych i dni wolnych od pracy.

Konstytucja zawiera szereg postanowień określających rolę białoruskiej głowy państwa w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego i bezpieczeństwa państwa. Prezydent kieruje wojskiem, pełniąc funkcję Głównodowodzącego Sił Zbrojnych; powołuje i zwalnia wyższych ich dowódców. Stoi na czele – formowanej przez siebie – Rady Bezpieczeństwa. Do kompetencji prezydenta należy wprowadzanie stanu wojennego, jak i ogłaszanie pełnej lub częściowej mobilizacji. Decyduje również o wprowadzeniu stanu wyjątkowego, na całym terytorium państwa lub jego części, w razie klęski żywiołowej, katastrofy, zaburzeń, którym towarzyszy przemoc lub groźba jej użycia ze strony grupy osób i organizacji, w rezultacie czego powstaje zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. Decyzja prezydenta w tej sprawie podlega zatwierdzeniu Rady Republiki.

Prezydent białoruski został wyposażony w szereg kompetencji wiążących z jego funkcją głowy państwa, jak dotyczących obywatelstwa, prawo łaski, mianowanie i odwoływanie przedstawicieli dyplomatycznych, przyjmowanie listów uwierzytelniających i odwołujących przedstawicieli dyplomatycznych innych państw. Postanowienia białoruskiej konstytucji pozwalają stwierdzić, iż prezydent bez wymogu uzyskiwania jakiegokolwiek uppełnomocnienia reprezentuje Republikę Białoruś w stosunkach z innymi państwami i organizacjami międzynarodowymi⁴³. Łączy się z tym jego prerogatywa przeprowadzania negocjacji i podpisywania umów międzynarodowych.

Z ideą podziału władzy nie koreluje pozycja prawnoustrojowa struktury organizacyjnej władzy państwowej, mającej podstawę prawną działania w konstytucji (art. 84 ust. 5), jaką jest Administracja Prezydenta Republiki Białoruś, wobec znaczenia której kompetencje zarówno parlamentu, jak i Rady Ministrów schodzą na drugi plan⁴⁴. Zgodnie z ustanowionym przez prezydenta regulaminem tej Administracji z 23 stycznia 1997 r., jest ona organem zapewniającym działalność prezydenta w dziedzinie polityki kadrowej, ideologii państwa białoruskiego, prawa, przygotowywania, urzeczywistniania i kontroli realizacji decyzji Prezydenta Republiki Białoruś. Praktyczna jej rola w białoruskim systemie politycznym jest niebagatelna: „Administracja prezydenta jest najważniejszym rezerwuarem kadr dla wyższych jednostek zarządzania państwowego w centrum i regionach. Jej liczne działy dublują pracę ministerstw i resortów rządu, wytyczając im określony wektor rozwoju, tak jak w swoim czasie działały wydziały Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Białorusi w stosunku do radzieckiego rządu. Oprócz tego, w Administracji są ześrodkowane siły, które zapewniają „kierowniczą i przewodnią» rolę prezydenta

43 *Ibidem*, s. 234.

44 O utworzeniu Administracji Prezydenta i pierwszych latach jej działalności zob. O. Belova, Difficulties of elite formation in Belarus after 1991, (w:) E.A. Korosteleva, C.W. Lawson, R.J. Marsh (red.), Contemporary Belarus. Between Democracy and Dictatorship, London-New York 2003, s. 59 i n.

w jego wzajemnych stosunkach z organami władzy ustawodawczej i ustawodawczej⁷⁴⁵. W uzupełnieniu dodajmy, iż szefa Administracji i wszystkie osoby sprawujące w niej wyższe stanowiska powołuje prezydent.

Skłasyfikowanie skonstruowanego przez konstytucję Republiki Białoruś systemu rządów nastręcza sporo trudności. Najczęściej bywa on umieszczany w grupie systemów mieszanych: semiprezydenckich⁴⁶ i – jako podtyp tych systemów lub jako odrębny system – prezydencko-parlamentarnych⁴⁷. Nierzadkie jest również nazywanie tego systemu półprezydenckim⁴⁸. Bywa, iż nadaje się mu miano prezydenckiego⁴⁹, czy superprezydenckiego⁵⁰.

Z uwzględnieniem rzeczywistej postaci prezydentury białoruskiej, ukształtowanej w praktyce politycznej, wynikający z niej reżim polityczny bywa natomiast traktowany jako jedna z odmian systemu autorytarnego⁵¹, demokracja⁵², forma – specyficznego dla państw członków Wspólnoty Niepodległych Państw – modelu „państwa aparaczków”⁵³ lub reżimu tzw. sułtańskiego⁵⁴. Nie ma żadnej przesady w określaniu rzeczywistych relacji pomiędzy prezydentem a pozostałymi organami państwa, jak i społeczeństwem, dyktaturą prezydencką⁵⁵ ewentualnie dyktaturą wybieralną (wyborczą)⁵⁶. Tym, co odróżnia białoruski system monistycznego sprawowania władzy politycznej od klasycznych systemów totalitarnych, to jest ulokowanie centrum dyspozycji politycznej nie w monopartii, lecz w osobie prezydenta.

45 W. Rowdo, *Sprawitielnaja...*, *op. cit.*, s. 140.

46 R. Elgie, *Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance*, Oxford 2011, s. 24; M. Kubat, *Presidentialism and Parliamentarism: A Case of Post-Communist Europe and Post-Soviet States*, „Acta Universitatis Carolinae” 2001, *Studia Territoria*, s. 21; Yu-Shan Wu, *Clustering of Semi-Presidentialism: A First Cut*, (w:) R. Elgie, S. Moestrup, Yu-Shan Wu (red.), *Semi-Presidentialism and Democracy*, Palgrave Macmillan 2011, s. 23.

47 Tak np. R. Elgie, *Semi-Presidentialism...*, *op. cit.*, s. 29; L. Gönenç, *Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries*, The Hague-London-New York 2002, s. 291 i n.; O. Protsyk, *Semi-Presidentialism under Post-Communism*, (w:) *Semi-Presidentialism and Democracy*, s. 101 i 108; T. Sedelius, *Post-Communism...*, *op. cit.*, s. 91.

48 Tak np. J. Ciapała, P. Mijal, *op. cit.*, s. 39; M. Czerwiński, *Białoruś*, (w:) M. Barański (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej*, Katowice 2005, s. 46; *idem*, *Prezydent...*, *op. cit.*, s. 203; J. Zieliński, *Rząd...*, *op. cit.*, s. 31 i 37.

49 J.M. Carey, *Presidential versus Parliamentary Government*, (w:) C. Ménard, M.M. Shirley (red.), *Handbook of New Institutional Economics*, Berlin-Heidelberg 2008, s. 93. Zob. też S. Hansen, *Belarus*, (w:) G. Robbers (red.), *Encyclopedia of World Constitutions*, New York 2007, s. 85.

50 Tak np. T. Bodio, J. Wojnicki, P. Zaleśki, *Transformacja ustrojowa państw postsocjalistycznych*, (w:) K.A. Wojtaszczyk, W. Jakubowski (red.), *Spółczesność i polityka*, Warszawa 2007, s. 478-479; W. Rowdo, *Sprawitielnaja...*, *op. cit.*, s. 136.

51 Zob. np. A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 39; T. Carothers, *The End of the Transitional Paradigm*, „Journal of Democracy” 2002, Vol. 13, No 1, s. 5 i n.

52 Zob. B. Górowska, *Okoliczności i rezultaty zmiany Konstytucji Białorusi*, „Polityka Wschodnia” 1997, nr 1, s. 99 i n.

53 Zob. M. Czerwiński, *Prezydent...*, *op. cit.*, s. 200.

54 Zob. np. S. Eke, T. Kuzio, *Sultanism in Eastern Europe: The Socio-Political Roots of Authoritarian Populism in Belarus*, „Europe-Asia Studies” 2000, Vol. 3, s. 523 i n.

55 Tak np. T. Sedelius, *Post-Communism...*, *op. cit.*, s. 101; J. Sobczak, *Republika Białorusi*, (w:) E. Gdulewicz (red.), *Ustroje państw współczesnych*, t. 2, Lublin 2002, s. 16 i 21; J. Wojnicki, *Ewolucja system politycznego Białorusi*, (w:) J. Zaleśny (red.), *Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich*, Warszawa 2010, s. 70.

56 E.A. Korosteleva, C.W. Lawson, E.J. Marsh, *Introduction: Paradoxes of Democratisation in Post-communist Belarus*, (w:) *Contemporary Belarus...*, *op. cit.*, s. 15.

BIBLIOGRAFIA

- Antoszewski A., R. Herbut, Systemy polityczne współczesnego świata, Gdańsk 2001.
- Belova O., Difficulties of elite formation in Belarus after 1991, (w:) E.A. Korosteleva, C.W. Lawson, R.J. Marsh (red.), Contemporary Belarus. Between Democracy and Dictatorship, London-New York 2003.
- Bodio T., J. Wojnicki, P. Załęski, Transformacja ustrojowa państw postsocjalistycznych, (w:) K.A. Wojtaszczyk i W. Jakubowski (red.), Społeczeństwo i polityka, Warszawa 2007.
- Carey J.M., Presidential versus Parliamentary Government, (w:) C. Ménard. M.M. Shirley (red.), Handbook of New Institutional Economics, Berlin-Heidelberg 2008.
- Carothers T., The End of the Transitional Paradigm, „Journal of Democracy” 2002, Vol. 13, No 1.
- Ciapała J., P. Mijal, Prawo wyborcze na urząd prezydenta na Białorusi, (w:) S. Grabowska i R. Grabowski (red.), Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich, red. Warszawa 2007.
- Czerwiński M., Białoruś, (w:) M. Barański (red.), Systemy polityczne państw Europy Środkowej i Wschodniej, Katowice 2005.
- Czerwiński M., Prezydent jako głowa władzy wykonawczej – model białoruski, (w:) M. Drzonek i A. Wolek (red.), Władza wykonawcza w Polsce i Europie, Kraków-Nowy Sącz 2009.
- Czerwiński M., Zgromadzenie Narodowe Białorusi, Warszawa 2008.
- Cziernow W., Struktura wyższej ispołnitelnoj i zakonodatielnoj władzi, (w:) R. Vainiene, E. Królikowska, J. Płoskonka i W. Romanow (red.), Białoruś. Scenarii reform, Warszawa 2003.
- Czudakow M., Bałans właskiej i drugieje principy organizaczi i diejatielnosti gosudarstwa: princip sdierżek i protivowiesow w konstitucii Riespubliki Białaruś, „Problemy Uprawlienija” 2008, nr 1.
- Eke S., T. Kuzio, Sultanism in Eastern Europe: The Socio-Political Roots of Authoritarian Populism in Belarus, “Europe-Asia Studies” 2000, Vol. 3.
- Elgie R., Semi-Presidentialism. Sub-Types and Democratic Performance, Oxford 2011.
- Górowska B., Okoliczności i rezultaty zmiany Konstytucji Białorusi, „Polityka Wschodnia” 1997, nr 1.
- Gönenc L., Prospects for Constitutionalism in Post-Communist Countries, The Hague-London-New York 2002.
- Hansen S., Belarus, (w:) G. Robbers (red.), Encyclopedia of World Constitutions, New York 2007.
- Kodawbowicz W.A., W.A. Krugłow, Konstitucjonnoje prawo Riespubliki Białaruś, Mińsk 2012.
- Korosteleva E.A., C.W. Lawson, E.J. Marsh, Introduction: Paradoxes of Democratisation in Post-communist Belarus, (w:) E.A. Korosteleva, C.W. Lawson, R.J. Marsh (red.), Contemporary Belarus. Between Democracy and Dictatorship London-New York, 2003.
- Kowalski J., Konstytucja Federacji Rosyjskiej a rosyjska i europejska tradycja konstytucyjna, Warszawa-Poznań 2009.
- Kubat M., Presidentialism and Parliamentarism: A Case of Post-Communist Europe and Pos-Soviet States, “Acta Universitatis Carolinae” 2001, Studia Territoriala.

- Kuczynskij W., Problemy zabezpieczenia podziału władz w Republice Białoruś. Historia, stan obecny, perspektywy, (w:) A. Łopatka (red.), Ku konstytucji społeczeństwa obywatelskiego, Warszawa 1995.
- Łagun D.A., Juridyczny status wriemiennych diekrietow, „Wiesnik BDU” 2010, seria 3, nr 3.
- Łatyszczak O., E. Mironowicz, Historia Białorusi od połowy XVIII do końca XX wieku, Białystok 2002, wyd. II Białystok 2010.
- Maryskin A.W. Osnowy konstytucyjnego prawa. Mińsk 2005.
- Maszkiewicz M., Republika Białoruś, (w:) W. Baluk i A. Czajowski (red.), Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw, Wrocław 2007.
- Pietrowa M.S., Normatywnyje prawowyje akty Prezidenta Rzespubliki Białoruś i ich miasto w sistemie zakonodawstwa, (w:) Uprawlieniye w socjalnych i ekonomicznych sistimach. XVII międzynarodowa naukowo-praktyczna konferencja, Minsk, 2-6 czerwca 2008 g., Mińsk 2008.
- Protsyk O, Semi-Presidentialism under Post-Communism, (w:) R. Elgie, S. Moestrup, Yu-Shan Wu (red.), Semi-Presidentialism and Democracy. Palgrave Macmillan 2011.
- Rowdo W., Srawditielnaja politologija, cz. 3, Politycznaja sistema Rzespubliki Białoruś, Wilno 2009.
- Rychlik J., Zasady zmiany Konstytucji Republiki Białorusi, (w:) R. Grabowski i S. Grabowska (red.), Zasady zmiany konstytucji w państwach europejskich, Warszawa 2008.
- Sedelius T. The Tug-of-War between Presidents and Prime Ministers Semi-Presidentialism in Central and Eastern Europe, Örebro 2006.
- Sobczak J., Republika Białorusi, (w:) E. Gdulewicz (red.), Ustroje państw współczesnych, t. 2, Lublin 2002.
- Stalin J., Zagadnienia leninizmu, Warszawa 1949.
- Szymczak T., Ewolucja instytucji prezydenta w socjalistycznym prawie państwowym, Łódź 1976.
- Szymczak T., Republika Białoruś, (w:) W. Brodziński, D. Górecki, K. Skotnicki, T. Szymczak, Wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą (Białoruś, Czech, Litwa, Rumunia, Słowacja, Węgry), Łódź 1996.
- Tarasowa J.A., Potierannaja al'tiernatiwa: stanowlieniye nowoj politycznojskiej sistimy Rossii w 1990-1993 gg., Sankt Petersburg 2012.
- Usov P., Powstanie, konsolidacja i funkcjonowanie reżimu neoautorytarnego na Białorusi w latach 1994-2010, Warszawa 2014.
- Wasiliewicz G.A., Konstytucyjnoje prawo Rzespubliki Białoruś, Mińsk 2009.
- Wilson A., Belarus. The Last European Dictatorship, New Haven-London 2011.
- Wojnicki J., Ewolucja system politycznego Białorusi, (w:) J. Zalesny (red.), Zagadnienia ustrojowe państw poradzieckich, Warszawa 2010.
- Yu-Shan Wu, Clustering of Semi- Presidentialism: A First Cut, (w:) R. Elgie, S. Moestrup, Yu-Shan Wu (red.), Semi-Presidentialism and Democracy, Palgrave Macmillan 2011.
- Zalesny J., System konstytucyjny Białorusi, Warszawa 2011.
- Zieliński J., Rząd Republiki Białoruś, (w:) E. Zieliński, J. Zieliński (red.), Rządy w państwach Europy, t. 3, Warszawa 2006.

CONSTITUTIONAL MODEL OF PRESIDENCY IN THE REPUBLIC OF BELARUS

This work is focused on the constitutional determinants of the model of presidency in the Republic of Belarus, implemented by Alexander Lukashenko for more than 20 years now. The basic feature of this model is the head of state having extremely strong and vast power, greatly extending the sphere of executive power. The Belarusian president is able to exert his power over the whole system of public authority bodies, and does so. He can be called the “effective force” of the functioning of the state, making his office its actual headquarters. There is also no exaggeration in referring to the relations occurring in political practice between him and all other entities of the state apparatus as a presidential dictatorship, and to the whole political regime as the “hard” form of an authoritarian system. The provisions of the constitution of the Republic of Belarus of 15 March 1994 with the amendments made as a result of the referendum of 24 November 1996, making the president superior to the other state authorities, and thus making the principle of separation of powers included in Article 6 an empty declaration, provide the legal premises for the head of state acting in this way. The constitutional domination of the president in the structure of the state authority is strengthened even more by the political activity of Alexander Lukashenko, making his authority near absolute.

Keywords Republic of Belarus, system of government, constitutional model of presidency, President of The Republic of Belarus

Słowa kluczowe: Republika Białoruś, system rządów, konstytucyjny model prezydentury, Prezydent Republiki Białoruś

PRAWOTWÓRCZE FORMY DZIAŁALNOŚCI WŁADZY WYKONAWCZEJ NA UKRAINIE

1. Mimo bliskości geograficznej i w pewnym sensie również ustrojowej widoczne są dość istotne różnice w postrzeganiu roli egzekutywy w tworzeniu prawa i ocenie poszczególnych rodzajów jej działalności w Polsce i na Ukrainie. W nauce prawa konstytucyjnego opartego na doktrynie zachodniej, francuskiej czy niemieckiej, zagadnienie aktów normatywnych egzekutywy przyjmowane jest w sposób nieledwie intuicyjny. Z tego powodu dość łatwo możemy zauważyć wszelkie, nawet niewielkie, odstępstwa w regulacjach konstytucyjnych tej materii. W swoim artykule chciałbym zwrócić uwagę właściwie wyłącznie na jedną kwestię dotyczącą prawotwórczej działalności władzy wykonawczej na Ukrainie. Chodzi mianowicie o formy tych aktów. I z racji ograniczeń objętościowych chciałbym skupić się jedynie na uprawnieniach tworzenia źródeł prawa o charakterze *erga omnes* dwóch organów państwowych: prezydenta i Gabinetu Ministrów¹. A i o tych wspomnieć tylko tyle, aby zburzyć współczesne, polskie podejście do systemu źródeł prawa. Celem artykułu będzie właśnie zaakcentowanie odmienności ukraińskiego systemu źródeł prawa na stosunkowo wąskim przykładzie aktów naczelnych organów egzekutywy.

Klasycznym rozwiązaniem, przez pryzmat którego omówione zostały ukraińskie rozwiązania, jest podział aktów egzekutywy na: mające moc ustawy – dekrety i podustawowe rozporządzenia. Dekrety w państwie demokratycznym stanowią wyjątek od wyłącznego prawa stanowienia ustaw przez parlament, będący organem przedstawicielskim suwerena. Wobec rozrostu faktycznej materii ustawowej, sesyjnym trybem pracy organu/ów władzy ustawodawczej oraz zróżnicowanymi koncepcjami wzmocnienia egzekutywy pojawiła się instytucja ustawodawstwa delegowanego. Pod pojęciem dekretu z mocą ustawy (rozporządzenia z mocą ustawy) rozumiemy „akt normatywny, w zakresie przedmiotowym pojęcia ustawy, wyposa-

1 Na potrzeby niniejszego tekstu autor przyjmuje podejście zgodne z tradycyjnym monteskiuszowskim podziałem władzy w sensie podmiotowym, wiedząc i właściwie godząc się z założeniem ukraińskiego ustrojodawcy z 1996 r., który nie zalicza wprost głowy państwa do organów egzekutywy, a proponuje rozwiązanie bliższe koncepcji „czwartej władzy” Benjamina Constanta. Zob. szerzej A. Olechno, Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996-2005), Toruń 2009, s. 95 i n.

żony w moc prawną ustawy, wydawany zwykle przez organ władzy wykonawczej (Prezydenta lub Radę Ministrów), pod warunkami i w granicach, które czynią zeń wobec ustawy (...) formę podporządkowaną, w tym na ogół kontrolowany przez parlament”².

W ramach zasady podziału władzy ustawodawstwo delegowane, nawet jeżeli występuje, musi stanowić wyjątek od zasady parlamentarnego stanowienia ustaw³. Takie rozwiązanie przyjmuje Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 r., w art. 234 poprzez szereg ograniczeń sprowadzających wydawanie prezydenckich rozporządzeń z mocą ustawy do sytuacji wręcz skrajnego zagrożenia państwa z jednoczesnym wystąpieniem niemożliwości funkcjonowania organu władzy ustawodawczej⁴. Charakterystyczną cechą są również ograniczenia o charakterze temporalnym i przedmiotowym oraz obowiązek następczego zatwierdzania dekretów z mocą ustawy przez parlament⁵. Oczywiście zakres powyższych ograniczeń może być znacznie zróżnicowany. Żeby pozostać przy polskim przykładzie wystarczy przywołać treść znowelizowanego nowelą sierpniową art. 44 Konstytucji marcowej z 1921 r. przyznającego prezydentowi prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w przerwach między kadencjami i razie nagłej konieczności państwowej oraz szerokie uprawnienia prawodawcze art. 55-57 Konstytucji kwietniowej z 1935 r.⁶

Rozporządzenie zwykle (o mocy podustawowej) jest z kolei aktem normatywnym o charakterze powszechnie obowiązującym, stanowionym przez organy władzy wykonawczej na podstawie upoważnienia ustawowego i w celu wykonania ustawy⁷.

Zaznaczyć należy, iż przedstawiona systematyka aktów egzekutywy wynikająca z Konstytucji i ustaw Ukrainy odbiega od podziałów i definicji przyjętych aktualnie w Polsce, a odpowiada właściwie rozumieniu znanemu chociażby ze wspomnianej Konstytucji kwietniowej czy obecnych rozwiązań prawa rosyjskiego, gdzie rozporządzenie jako akt rządowy jest aktem niższego rzędu niż dekret, będący aktem głowy państwa. Przy okazji rozporządzeń Gabinetu Ministrów Ukrainy poruszona zostanie jeszcze jedna szczególna cecha, biegunowo odmiennie określająca akty rządowe w porównaniu z polskim systemem źródeł prawa. Czas też już chyba zapomnieć o dychotomicznym podziale systemu źródeł prawa...

2. Konstytucja Ukrainy z 1996 r. w art. 106 ust. 3 przewidziała dla prawnych form realizacji kompetencji prezydenta dwa rodzaje aktów prawnych. Działając

2 A. Szmyt, Dekret (rozporządzenie) z mocą ustawy, (w:) A. Szmyt (red.), *Leksykon prawa konstytucyjnego*. 100 podstawowych pojęć, Warszawa 2010, s. 17.

3 Zob. np. K. Działocha, *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław 1964, s. 71.

4 B. Banaszak, Art. 234, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009, s. 990 i n.

5 Szerzej zob. np. K. Prokop, *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Białystok 2005, s. 167-197.

6 W. Komarnicki, *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*. Wilno 1937/Kraków 2006, s. 74 oraz 218 i n. Dla późniejszych rozważań warto zwrócić uwagę na różnice nomenklaturowe w Konstytucji kwietniowej, gdzie dekrety były aktami prezydenta, a rozporządzenia aktami Rady Ministrów i jej członków.

7 A. Bałaban, *Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.*, „Przegląd Sejmowy” 1997, Nr 5, s. 42.

na podstawie i w celu wykonania Konstytucji oraz ustaw Ukrainy, prezydent wydaje dekry (*ukazy*) i rozporządzenia (*rozporiadzenija*), podlegające wykonaniu na całym terytorium Ukrainy⁸. Jest to w zasadzie powtórzenie przepisu obowiązującego w poprzednim stanie prawnym. Konstytucja Ukrainy z 1978 r. nowo utworzonemu urzędowi prezydenta przyznała prawo wydawania dekretów i rozporządzeń w granicach jego kompetencji (114-6)⁹.

W obecnym stanie prawnym oba powyższe akty mogą przyjąć formę normatywną lub indywidualną¹⁰. Cel aktów, jakim jest realizacja konstytucji i ustaw, oznacza, iż zarówno dekry, jak i rozporządzenia są aktami o charakterze podstawowym.

Szczegółowy zakres spraw objętych formą dekretów i rozporządzeń reguluje jeden z dekretów głowy państwa¹¹. Dekretem prezydent m.in.: powołuje i odwołuje szefów przedstawicielstw dyplomatycznych w innych krajach i przy organizacjach międzynarodowych; zwołuje ogólnoukraińskie referendum w sprawie zmiany konstytucji lub referendum z inicjatywy obywateli; zarządza przedterminowe wybory do Rady Najwyższej Ukrainy; rozwiązuje Radę Najwyższą Ukrainy; zawiesza obowiązywanie aktów Gabinetu Ministrów Ukrainy, wykonuje szereg swoich kompetencji o charakterze kreacyjnym oraz wprowadza zmiany, uchyla i interpretuje akty Prezydenta Ukrainy.

W drodze rozporządzeń natomiast prezydent m.in.: nominuje na stanowiska, podpisuje umowy międzynarodowe, upoważnia do prowadzenia negocjacji i podpisania umów międzynarodowych, wydaje pełnomocnictwa i polecenia, wydaje decyzje w sprawach organizacyjnych, kadrowych i operacyjnych oraz dotyczące działalności Sekretariatu Prezydenta Ukrainy, a także wnosi zmiany do „swoich” rozporządzeń i je uchyla¹².

Wspomniany dekret prezydenta wymienia kilkadziesiąt podmiotów, którym przysługuje prawo przygotowywania i składania projektów dekretów i rozporządzeń głowy państwa, m.in. Gabinetowi Ministrów Ukrainy czy poszczególnym ministerstwom, ale również np. doradcom, konsultantom i innym organom oraz służbom utworzonym przez prezydenta¹³. Oczywiście przygotowane projekty muszą być

8 Uprzedzając nieco treść artykułu autor akcentuje niezbędność ukraińskich nazw omawianych aktów. Zob. też szerzej na temat aktów prezydenta Ukrainy: A. Olechno, Prawne formy działania Prezydenta Ukrainy, (w:) Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów, S. Bożyk (red.), Białystok 2009, s. 301 i n.

9 Zgodnie ze stanem prawnym na 19 kwietnia 1995 r. Warto zwrócić uwagę, że ograniczenie przedmiotowe („w granicach jego kompetencji”) pominięto w konstytucji z 1996 r.

10 Aktami normatywnymi Prezydenta Ukrainy są akty o charakterze ogólnym, wydawane na podstawie i w celu realizacji przepisów Konstytucji i ustaw oraz prowadzą do utworzenia, zmiany lub uchylecia stosunków prawnych. Aktami zaś indywidualnymi są akty o charakterze jednorazowym wydawane w konkretnych sytuacjach czy dotyczące konkretnych osób (nominacje, przyznawanie orderów i odznaczeń). Por. S.Ł. Lisenkow, Komentarz do Konstytucji Ukrainy, Instytut Zakonodawstwa „WWR”, Kyjiv 1998, s. 254.

11 Dekret Prezydenta Ukrainy z dnia 15 listopada 2006 r. nr 970/2006, Położenia pro porządek pidgotowki i wnesennia projektiv aktiw Prezidenta Ukrainy.

12 Zob. też. S.G. Serogina, Teoreticno-prawowi ta organizacijni zasady funkcionowania instytutu prezenstwa w Ukraini, Nacionalna Juridyczna Akademija Ukrainy, Charkiw 2001, s. 153 i n.

13 Ponadto warto podkreślić, że za pośrednictwem Sekretariatu projekty lub wnioski dotyczące dekretów i rozporządzeń głowy państwa mogą wносить obywatele, deputowani Rady Najwyższej, organy samorządu terytorialnego i administracji rządowej oraz inne organizacje i przedsiębiorstwa.

zgodne z konstytucją, obowiązującym ustawodawstwem i aktami głowy państwa, a także wiążącym Ukrainę prawem międzynarodowym.

Po rozpatrzeniu projektu, co do zasady, w 30-dniowym terminie Szef Sekretariatu przedkłada ostateczny tekst do podpisu prezydentowi, po czym akt jest kierowany do publikacji¹⁴. Dekrety prezydenta wchodzi w życie z upływem dziesięciu dni od czasu ich ogłoszenia, jeżeli sam dekret nie stanowi inaczej, jednak w tym przypadku nie wcześniej niż z dniem ogłoszenia.

3. Uprawnienia prezydenta uzupełniają jeszcze dwa rodzaje aktów. Porozumienie Konstytucyjne z 1995 r. powołało do życia dekrety prezydenta w sprawach gospodarczych nie uregulowanych ustawowo, które miały obowiązywać do czasu uchwalenia odpowiednich ustaw. Dodatkowo przyznano prezydentowi prawo dokonywania wykładni swoich dekretów i rozporządzeń.

Przepisy, regulujące ten rodzaj aktów prawnych, posiadały czasowo moc prawną, również w obecnej konstytucji. Przepisy końcowe w p. 4 przyznały głowie państwa prawo wydawania dekretów w sprawach gospodarczych nie uregulowanych ustawami, ograniczając je jednak do trzech lat od czasu wejścia w życie konstytucji¹⁵. Dekrety te musiały być zaaprobowane przez Gabinet Ministrów Ukrainy, a następnie podpisane przez premiera. Jednocześnie prezydent był zobowiązany do złożenia odpowiedniego projektu ustawy Radzie Najwyższej Ukrainy w przewidzianym w art. 93 konstytucji trybie pilnym. Dopiero wówczas, gdy Rada Najwyższa w ciągu 30 dni od dnia przedłożenia projektu nie uchwaliłaby lub nie odrzuciła złożonego w tej samej sprawie projektu ustawy większością głosów jej konstytucyjnego składu, dekret prezydenta nabierał mocy obowiązującej. Dekret obowiązywał do czasu wejścia w życie uchwalonej przez Radę Najwyższą Ukrainy ustawy, regulującej tę samą materię.

Prezydent stosunkowo chętnie korzystał z tego uprawnienia, wydając corocznie w tym trybie ponad dwadzieścia dekretów¹⁶. Głównie dotyczyły one ustanowienia lub zmiany ceł i podatków, tworzenia stref ekonomicznych, ale także np. przeznaczenia specjalnych funduszy na usuwanie skutków katastrofy w Czarnobylu czy regulacji eksportu nasion słonecznikowych¹⁷.

Ustawa o Radzie Bezpieczeństwa Narodowego i Obronie Ukrainy z dnia 5 marca 1998 r. ustanawia jeszcze jeden podrodzaj aktów – dyrektywy Najwyższego Głównodowodzącego Sił Zbrojnych Ukrainy, którym zgodnie z p. 17 art. 106 konstytucji

14 W przypadku odmowy podpisu przez prezydenta, projekt w ciągu trzech dni jest zwracany wnioskodawcy wraz ze stosowną informacją.

15 Przepis przestał obowiązywać 3 czerwca 1999 r.

16 Szczególnie w 1998 r. kiedy to parlament przez kilka miesięcy nie mógł wybrać przewodniczącego, a tym samym „sparaliżowana” Rada Najwyższa nie była w stanie odrzucić prezydenckich dekretów w przewidzianym konstytucyjnie 30-dniowym terminie. Zob. też: O. Suszinskij, Instytut Prezydentury w Ukraini w kontekście władzy, „Wisnik – Ukrainjskoi Akademiji derżawnoho upravlinnia pri Prezidentowi Ukrainy”, UADY, 3/2001, s. 53.

17 *Ibidem*.

jest Prezydent Ukrainy¹⁸. Zakres przedmiotowy powyższych aktów pośrednio określa przywołany artykuł do obowiązków Najwyższego Głównodowodzącego Sił Zbrojnych Ukrainy zaliczając m.in. kierowanie sprawami bezpieczeństwa narodowego i obrony państwa, co w połączeniu z przepisami w ustawach O obronie Ukrainy i O zbrojnych Siłach Ukrainy¹⁹, pozwala wyróżnić działalność normotwórczą prezydenta, zarówno samoistną, jak i wymagającą akceptacji parlamentu. Do pierwszej kategorii możemy zaliczyć: zatwierdzanie planu rozwoju i wykorzystania Sił Zbrojnych Ukrainy, akt mobilizacji czy zatwierdzenie uprawnień Sztabu Generalnego Ukrainy. Natomiast inne działania głowy państwa w tej dziedzinie wymagają zgody Rady Najwyższej, np: koncepcja doktryny wojennej, państwowy program modernizacji armii czy plan struktur Sił Zbrojnych Ukrainy.

Akty te wyczerpują uprawnienia prawotwórcze prezydenta w zakresie aktów powszechnie obowiązujących. Oznacza to, że ustrojodawca, mimo szerokich uprawnień prezydenta nie zdecydował się jednak na wprowadzenie szczególnej formy, jaką są dekrety (rozporządzenia) z mocą ustawy. Taką pozycję w hierarchii źródeł prawa mogły posiadać akty prezydenta w propozycjach pojawiających się w trakcie prac nad nową konstytucją. Przykładowo w jednym z projektów, oznaczonym datą 5 maja 1996 r., obok dekretów i rozporządzenie zaproponowano trzeci rodzaj aktów głowy państwa – uniwersały. Było to nawiązanie do formy występującej w czasach Ukraińskiej Centralnej Rady z 1917 r. W ostatecznej wersji konstytucji zrezygnowano jednak z tego pomysłu.

4. Trzeba nadmienić, że mimo powyższego zagadnienie miejsca w hierarchii źródeł prawa aktów głowy państwa na Ukrainie jest dyskusyjne. Ustawa zasadnicza w art. 106 ust. 3 wprowadza obowiązek wykonywania aktów i rozporządzeń prezydenta na całym terytorium Ukrainy, jednocześnie zaznaczając, iż są wydawane na podstawie i w celu wykonania konstytucji oraz ustaw. Dowodzi to ich podstawowego charakteru. Natomiast art. 113 ust. 3 konstytucji stwierdza, że „Gabinet Ministrów Ukrainy kieruje się w swojej działalności Konstytucją i ustawami Ukrainy, aktami Prezydenta Ukrainy”, nadając w ten sposób aktom prezydenta wyższą pozycję od innych form prawnych władzy wykonawczej. Konsekwentnie w art. 116 p. 1 konstytucji, do zadań Gabinetu Ministrów zaliczono zapewnienie przestrzegania Konstytucji, ustaw i aktów Prezydenta Ukrainy²⁰. Wreszcie art. 150 konstytucji, dający Sądowi Konstytucyjnemu Ukrainy prawo wydawania orzeczeń o zgodności

18 Zob. Ustawa Ukrainy Pro Radu nacionalnoji bezpeky i oborony Ukrajiny z 5 marca 1998 r., Nr 183/98-BP.

19 Ustawa Ukrainy Pro oboronu Ukrajiny z 6 grudnia 1991 r., Nr 1932-XII; Ustawa Ukrainy Pro Zbrojni Sily Ukrajiny z 6 grudnia 1991 r., Nr 1934-XII.

20 Do czasu uchwalenia nowej konstytucji prezydenci sprawowali władzę przede wszystkim za pomocą dekretów. Szczególnie prezydent Kuczma, który w ten sposób podporządkował sobie Gabinet Ministrów i władze lokalne. Zob. K. Wolczuk, *Presidentialism In Ukraine: a Mid-term Review of the Second Presidency*, „Democratization” 1997, vol. 4 n.3, s. 159 i n.

z Konstytucją Ukrainy, umieszcza akty prezydenta pomiędzy ustawami i innymi aktami Rady Najwyższej a aktami Gabinetu Ministrów Ukrainy.

W pierwotnej wersji konstytucji istotnym polem kontroli działań rządu było prawo głowy państwa do uchylenia aktów Gabinetu Ministrów Ukrainy (art. 106 ust. 1 p. 16). Konstytucja nie wskazywała sytuacji, w których prezydent mógł uchylić akt rządu, jak czyniły to poprzednie akty konstytucyjne (art. 114.5. p. 7-2 znowelizowanej konstytucji z 1978 r. i art. 24 p. 6 Porozumienia Konstytucyjnego). Zezwalały one na uchylenie tych aktów rządu, które są sprzeczne z konstytucją i ustawami oraz dekretemi i rozporządzeniami prezydenta. Skoro o konstytucyjności aktów Gabinetu Ministrów wypowiada się Sąd Konstytucyjny, to wydawać by się mogło, że prezydent może uchylić jedynie te akty Gabinetu Ministrów, które są sprzeczne z ustawami i aktami prezydenta, natomiast w sprawie ich zgodności z konstytucją powinien zwrócić się do Sądu Konstytucyjnego. Jednak wobec braku odpowiedniego uregulowania, prezydent mógł uchylać akty rządowe w zasadzie z każdego powodu, co dawało mu właściwie pełną kontrolę nad rządem. Z tego powodu ostatnia nowelizacja konstytucji z 2014 r. przywróciła wcześniej funkcjonujące rozwiązanie ograniczając prawo prezydenta do uchylania aktów wydanych przez Gabinet Ministrów Ukrainy „z powodu ich niezgodności z (...) Konstytucją, zwracając się jednocześnie do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy z pytaniem o ich zgodność z Konstytucją”²¹.

5. Uprawnienia prawotwórcze rządu wyglądają nieco skromniej. Zgodnie z art. 117 konstytucji Gabinet Ministrów w granicach swoich kompetencji wydaje uchwały²² (*postanowy*) i rozporządzenia (*rozporiadzenija*) podlegające obowiązkowemu wykonaniu. W obu przypadkach akty podpisuje premier, a sposób ich „rejestracji” określa ustawa. W doktrynie znajdziemy jednak bardzo osobliwą definicję aktów Gabinetu Ministrów. Otóż normatywny charakter mają jedynie uchwały, natomiast pozostałe, czyli rozporządzenia nie posiadają cechy normatywności²³. Lub jeszcze inaczej, nawet nie wszystkie uchwały Gabinetu Ministrów mają normatywny charakter (i są źródłami prawa konstytucyjnego), a jedynie te, które zawierają normy prawa powszechnie obowiązującego²⁴. Oznacza to, że muszą istnieć takie uchwały, które zawierają innego rodzaju „przepisy”. Użycie sformułowania „normy” byłoby tu jednak nieprecyzyjne, choć pozwolę sobie go używać. Nie są to zatem normy prawa powszechnie obowiązującego, ale też nie są wewnątrznie obowiązujące. Dochodzimy do rozwiązań pośrednich odchodząc od proponowanego w doktrynie niemieckiej i przyjętego w Polsce dychotomicznego podziału źródeł prawa. Z punktu

21 Obecny art. 116 ust. 1 p. 15 Konstytucji w wersji znowelizowanej Ustawą o przywróceniu mocy obowiązującej niektórych przepisów Konstytucji Ukrainy z dnia 21 lutego 2014 r. No 742- VII.

22 W polskim tłumaczeniu konstytucji. Por. np. Konstytucja Ukrainy, wstęp i tłumaczenie: E. Toczek, Warszawa 1999.

23 W.F. Pogorilko, W. L. Fedorjenko, Konstytucyjne Prawo Ukrainy, Kyjw 2012, s. 441.

24 W.I. Czuszenko, I. Ja. Zajac, Konstytucyjne Prawo Ukrainy, Kyjw 2009, s. 65.

widzenie polskiego systemu źródeł prawa istotnym jest, że akty rządowe mogą regulować prawa, wolności i obowiązki człowieka i obywatela

To nie koniec osobliwości ukraińskich w tej materii. Pozostał jeszcze jeden, historyczny rodzaj aktów normatywnych. Chodzi o dekrety Gabinetu Ministrów (*dekrety Kabinetu Ministriv Ukrainy*). W formie tej od 2 grudnia 1992 r. do 20 maja 1993 r. ukraiński rząd wydał 83 akty na podstawie art. 97-1 ust. 2 i 3 konstytucji z 1978 r. w wersji znowelizowanej w 1992 r. Zgodnie z tym artykułem Rada Najwyższa większością kwalifikowaną 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych mogła delegować na określony czas prawo uchwalania dekretów w sprawach ekonomicznych.

Akty te uchwalane w celu realizacji uprawnień delegowanych miały moc ustaw (a więc wyższą od dekretów [*ukazów*] i rozporządzeń prezydenta. Dekrety rządu mogły uchylać lub nowelizować ustawy. W ciągu 10 dni od otrzymania dekretu Rada Najwyższa mogła zastosować prawo weta, w przeciwnym razie wchodziły one w życie. Ocena zgodności dekretów Gabinetu Ministrów z Konstytucją należała do parlamentu, który mógł w drodze ustawy je uchylić w całości lub części. Po tym terminie oraz w kolejnych aktach o najwyższej mocy prawnej Gabinetowi Ministrów przysługiwało jedynie prawo wydawania rozporządzeń i uchwał, hierarchicznie niższych od dekretów i rozporządzeń prezydenta (obecnie art. 116).

6. Pokazuje to skalę odmienności ukraińskich rozwiązań, a przecież nawet na poziomie aktów egzekutywy nie poruszyłem takich tematów, jak instytucja kontrasygnaty czy akty pozostałych organów władzy wykonawczej (w tym możliwości prawotwórczych Autonomicznej Republiki Krym). Można się zastanowić, czy odmienność w tej sytuacji należy traktować jako zaletę. Czy raczej docenić trafność decyzji polskiego ustrojodawcy, który po doświadczeniach II Rzeczypospolitej i PRL zdecydował się na umieszczenie w systematyce ogólnej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Rozdziału III poświęconego źródłom prawa. Wydaje się, że ewentualna, podobna decyzja ukraińskiego suwerena stałaby się w przyszłości, podobnie jak i w Polsce, milowym krokiem w materii konstytucyjnej.

BIBLIOGRAFIA

Konstytucja Ukrainy, Wstęp i tłumaczenie: Ewa Toczek, Warszawa 1999. Wydawnictwo Sejmowe.

Ustawa konstytucyjna o przywróceniu mocy obowiązującej niektórych przepisów Konstytucji Ukrainy z dnia 21 lutego 2014 r. No 742-VII.

Ustawa Ukrainy Pro Radu nacionalnoji bezpeky i oborony Ukrainy z 5 marca 1998 r., Nr 183/98-BP.

Ustawa Ukrainy Pro oboronu Ukrainy z 6 grudnia 1991 r., Nr 1932-XII.

Ustawa Ukrainy Pro Zbrojni Siły Ukrainy z 6 grudnia 1991 r., Nr 1934-XII.

Dekret Prezydenta Ukrainy z dnia 15 listopada 2006 r. nr 970/2006, Położenia pro poriadok pidgotowki i wnesennia projektiv aktiw Prezidenta Ukrainy.

- Bałaaban Andrzej. 1997. „Źródła prawa w polskiej Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r.”. *Przegląd Sejmowy* (5): 33-44.
- Banaszak Bogusław. 2009. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*. Warszawa: C.H. Beck.
- Czuszchenko Witalij Iwanowicz, Ihor Jarosławowicz Zajac. 2009. *Konstytucyjne Prawo Ukrainy*. Kyjiv: In Jure.
- Działocha Kazimierz. 1964. *Dekret z mocą ustawy w państwie burżuazyjnym*, Wrocław: PWN.
- Komarnicki Waclaw. 1937/2006. *Ustrój państwowy Polski współczesnej. Geneza i system*. Wilno/Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.
- Lisenkow S.Ł. 1998. *Stattja 106. W Komentar do Konstytucji Ukrainy, 250-254*. Kyjiv: Instytut Zakonodawstwa WWR.
- Olechno Artur. 2009. *Instytucja Prezydenta w systemie konstytucyjnych organów Ukrainy (1996-2005)*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Olechno Artur. 2009. *Prawne formy działania Prezydenta Ukrainy, [w:] Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów, 301-315*. Białystok: Temida 2.
- Pogoriłko Wiktor F. Fedorjenko Władysław L. 2012. *Konstytucyjne Prawo Ukrainy*. Kyjiv: Lira.
- Prokop Krzysztof. 2005. *Stany nadzwyczajne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Białystok: Temida 2.
- Serogina Switłana Hrihoriwna. 2001. *Teoretyczno-prawowi ta organizacijni zasady funkcjonowania instytutu prezydentstwa w Ukraini*. Charkiw: Nacionalna Juridyczna Akademia Ukrainy.
- Suszinskij Ołeksandr 2001, *Instytut Prezydentury w Ukraini w konteksti władzy*”. *Wisnik – Ukrainjskoi Akademiji derżawnoho uprawlinnia pri Prezidentowi Ukrainy*, No. 2.
- Szmyt Andrzej (red.). 2010. *Leksykon prawa konstytucyjnego. 100 podstawowych pojęć*. Warszawa: C.H. Beck.
- Wolczuk Kataryna. 1997. “Presidentialism In Ukraine: a Mid-term Review of the Second Presidency”. *Democratization* vol. 4 No. 3: 152-171.

LAWMAKING ACTIVITIES OF EXECUTIVE POWER IN UKRAINE

Despite the geographical proximity the political systems in Poland and Ukraine are quite significantly different in perception of the role of the Executive Power in the creation of law and the assessment of individual types of activities. In the western doctrine of constitutional law, the system of normative acts of the executive branch is accepted as almost natural. For this reason, quite simply, we cannot see any, even minor, derogative constitutional regulations on this matter. In this article, I would like to draw proper attention to only one issue concerning the law-making activity of the executive power in Ukraine, namely the forms of these acts and focus on the creating sources of the natural law "erga omnes" by the two state bodies: the president and the Cabinet of Ministers. The aim of the article is to emphasize the diversity of the Ukrainian system of legal sources based on a relatively narrow example of acts of supreme organs of the executive power.

Keywords: Executive power, President of the Republic of Ukraine, The Cabinet of Ministers of Ukraine, Constitution of the Republic of Ukraine, sources of law

Słowa kluczowe: władza wykonawcza, Prezydent Ukrainy, Gabinet Ministrów Ukrainy, Konstytucja Ukrainy, źródła prawa

INSTYTUCJA PREZYDENTA NADDNIESTRZAŃSKIEJ REPUBLIKI MOŁDAWSKIEJ

1. Wprowadzenie

Budowa państwowości w Naddniestrzu spowodowała także konieczność utworzenia instytucji głowy państwa¹. Początkowo funkcję tę sprawował Przewodniczący Naddniestrzańskiej Mołdawskiej SRR. Pierwszym aktem prawnym regulującym status głowy państwa w Naddniestrzu była ustawa z dnia 5 marca 1991 r. „O statusie Przewodniczącego Naddniestrzańskiej Mołdawskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej”. Urząd Prezydenta pojawił się wraz z przyjęciem Konstytucji Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej z dnia 2 września 1991 roku². Pierwsze wybory powszechne odbyły się w dniu 1 grudnia 1991 roku³. 22 grudnia 1991 r. urząd Przewodniczącego został przemianowany na urząd Prezydenta. Jego status nadal określała Konstytucja z 1991 roku i nie różni się on od statusu Przewodniczącego Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej. Prezydent, jako głowa państwa, był gwarantem przestrzegania Konstytucji i ustaw, praw i wolności obywateli, niezależnie od narodowości, przyjmował niezbędne środki w celu ochrony suwerenności republiki, jej integralności terytorialnej. Uprawnienia Prezydenta były określone w dziale 9 „Prezydent Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej” (art. 80-85). Konstytucja Naddniestrza z 1991 roku przewidywała także istnienie urzędu Wiceprezydenta. Wiceprezydent wybierany był wraz z Prezydentem. Urząd ten został

1 O rozwoju instytucji prezydenta patrz szerzej np.: Боту Бабинович Алимов, „Опыт зарубежных стран в вопросах взаимоотношений президента и правительства”, Вопросы современной юриспруденции 2015, Н 47; Марина Меджидовна Тхаркахо, „Зарождение и развитие института президентской власти в зарубежных странах”, Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология 2007, Н 1.

2 Конституция Приднестровской Молдавской Республики от 2 сентября 1991 г.

3 W pierwszych wyborach prezydenckich przeprowadzonych 1 grudnia 1991 roku Prezydentem Naddniestrza został I. N. Smirnow, który otrzymał 65,5 procent głosów. 26 grudnia 1996 roku odbyły się wybory Prezydenta Naddniestrza, w których ponownie zwyciężył I. N. Smirnow zdobywając 71,94 procent głosów. W grudniu 2011 roku Prezydentem Naddniestrza został E.W. Szewczuk, wybrany w drugiej turze większością 73,88 procent głosów.

utrzymany także w Konstytucji Naddniestrza z 1995 roku. Zlikwidowany został dopiero w wyniku zmiany Konstytucji z dnia 30 grudnia 2011 roku.

Na przełomie lat 1993-1995 trwały prace na nową Konstytucją Naddniestrza. Nowa Konstytucja Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej przyjęta została w referendum z dnia 24 grudnia 1995 roku⁴. Wraz z nową Konstytucją status ustrojowy Prezydenta Naddniestrza został wzmocniony. W zgodzie z nową Konstytucją Naddniestrze stało się republiką o prezydenckiej formie rządów. Pod koniec 2011 roku wprowadzone zostały kolejne ważne zmiany w postaci wyodrębnienia rządu jako najwyższego organu władzy wykonawczej. Przedmiotem niniejszego artykułu jest przedstawienie pozycji ustrojowej Prezydenta Naddniestrza.

2. Funkcje ustrojowe Prezydenta Naddniestrza

Obowiązująca Konstytucja Naddniestrza z 1995 roku określa status Prezydenta w systemie organów władzy państwowej jako głowę państwa. Naddniestrze stanowi, co wprost wyraża Konstytucja, republikę prezydencką. W związku z przyjęciem zasady podziału władzy Prezydent działa niezależnie od władzy ustawodawczej i sądowniczej. Ze statusem głowy państwa powiązane zostały istotne funkcje ustrojowe nałożone na Prezydenta Naddniestrza. Prezydent Naddniestrza jest gwarantem Konstytucji i ustaw Naddniestrza, praw i wolności człowieka i obywatela, zapewnia dokładne wykonywanie Konstytucji i ustaw. W ustanowionym Konstytucją trybie podejmuje on działania w celu ochrony suwerenności republiki, jej niepodległości i integralności terytorialnej, zapewnia zgodne funkcjonowanie i wzajemne działanie wszystkich organów władzy państwowej. Prezydent, wykonując swoje ustrojowe funkcje powinien działać w granicach swoich konstytucyjnych uprawnień. Jednakże ze względu na model ustrojowy przyjęty w Naddniestrzu, może także podejmować działania, które nie są wyraźnie przewidziane w Konstytucji Naddniestrza. Funkcje ustrojowe głowy państwa stanowią więc, oprócz wskazania, w jakim duchu powinny być wykonywane, uprawnienia wyraźnie przyznane Prezydentowi przez Konstytucję, także samoistną podstawę do działania dla naddniestrzańskiej głowy państwa. Również przyznana Prezydentowi funkcja arbitra między organami władzy znacząco wzmacnia status ustrojowy. Jako arbiter Prezydent może wykorzystywać procedury pojednawcze dla rozstrzygania sporów między organami władzy wykonawczej i administracji Naddniestrza. W sytuacji nieosiągnięcia zgodnej decyzji może on skierować rozstrzygnięcie sporu do rozpatrzenia przez odpowiedni sąd⁵. Uprawnienia Prezydenta wymienione w Konstytucji Naddniestrza są prerogatywami osobistymi głowy państwa. W Naddniestrzu nie przyjęto bowiem instytucji

4 Конституция Приднестровской Молдавской Республики от 24 декабря 1995 г.

5 Art. 66 ust. 2 Konstytucji Naddniestrza.

kontrasygnaty. Zgodnie z Konstytucją Naddniestrza⁶, Prezydent posiada nietykalność⁷. Status Prezydenta powinna określić ustawa konstytucyjna. Akt ten jednakże do tej pory nie został uchwalony.

3. Wybór Prezydenta Naddniestrza

Okres kadencji Prezydenta wynosi 5 lat. Jedna i ta sama osoba nie może zajmować urzędu Prezydenta dłużej niż dwie następujące po sobie kadencje. Po czym po przerwie może ponownie ubiegać się o ten urząd. Prezydentem Naddniestrza może być wybrana osoba posiadająca od co najmniej 10 lat obywatelstwo Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej⁸, posiadająca prawo wyborcze, mająca ukończone 35 lat i stale zamieszkująca na terytorium Naddniestrza co najmniej 10 lat do dnia wyborów. Wyboru Prezydenta dokonują obywatele Naddniestrza na podstawie powszechnego, równego i bezpośredniego prawa wyborczego w głosowaniu tajnym⁹. Tryb przeprowadzenia wyborów Prezydenta określa Kodeks Wyborczy¹⁰. Prezydent wybierany jest w wyborach według systemu większości bezwzględnej. Ustawodawca określił, że wybory odbywają się w drugą niedzielę grudnia roku, w którym kończy się kadencja¹¹. Ustawodawca ustalił, że rezultaty wyborów są ogłaszane przez Centralną Komisję Wyborczą nie później niż 5 dni od dnia wyborów. Wybrany zostaje kandydat, który otrzymał więcej niż połowę głosów wyborców biorących udział w wyborach, przy czym dla ważności wymagany jest udział ponad połowy osób znajdujących się w spisie wyborców¹². Jeżeli żaden z kandydatów nie uzyskał wymaganej większości głosów, przeprowadza się drugą turę wyborów, w której nie obowiązuje wymóg uczestniczenia co najmniej 50 procent znajdujących się w spisie wyborców. Ponowne głosowanie odbywa się w ciągu 14 dni od dnia I tury głosowania. W II turze wyborów na Prezydenta zostaje wybrany ten kandydat,

6 Zob. Art. 59 Konstytucji Naddniestrza.

7 Wniosek o pozbawienie nietykalności osób zajmujących urząd Prezydenta i osób, które zakończyły wykonywanie swoich uprawnień, rozpatrywane są przez Radę Najwyższą na wniosek Prokuratora Naddniestrza, do którego dołącza się materiały, potwierdzające jego zasadność. Wniosek Prokuratora Naddniestrza i załączone do niego materiały przekazywane są w celu otrzymania konkluzji i przygotowania tego wniosku do rozpatrzenia przez Radę Najwyższą, do odpowiedzialnego komitetu (komisji), wyznaczony przez Przewodniczącego Rady Najwyższej. Na posiedzeniu Rady Najwyższej słowo dla wyłożenia istoty sprawy udziela się Prokuratorowi Naddniestrza. Po tym występuje przewodniczący odpowiedzialnego komitetu (komisji). Po sprawozdaniu przewodniczącego odpowiedzialnego komitetu (komisji) głosu udziela się osobie, w sprawie której rozpatruje się wniosek o pozbawienie nietykalności. Wymagana jest kwalifikowana większość od ustanowionej liczby deputowanych Rady Najwyższej (Art. 119¹ Regulaminu Rady Najwyższej).

8 Cenzus obywatelstwa wobec kandydata na urząd głowy państwa pojawił się w 2000 roku (21 июня) w wyniku zmiany Konstytucji.

9 Art. 60 Konstytucji Naddniestrza.

10 Закон от 9 августа 2000 г. „Избирательный кодекс Приднестровской Молдавской Республики”; Przed jego uchwaleniem tryb wyborów prezydenta określał Конституционный закон от 2 октября 1996 г. N 13-K3 „О выборах президента Приднестровской Молдавской Республики”.

11 W przypadku wyborów przedterminowych w drugą niedzielę miesiąca, po upływie trzech miesięcy od przedterminowego zakończenia kadencji. Przy tym nie są one przeprowadzane, jeżeli do zwykłych wyborów pozostało mniej niż 6 miesięcy (Art. 122 Kodeksu wyborczego).

12 Art. 127 Kodeksu wyborczego.

który otrzymał większą liczbę głosów niż kontrkandydat. Pod warunkiem, że otrzymał więcej głosów niż liczba tych, które padły przeciw obu kandydatom. Jeżeli obaj kandydaci otrzymają taką samą liczbę głosów, wówczas Prezydentem zostaje ten, który w I turze otrzymał więcej głosów. Jeżeli w II turze zrezygnuje kontrkandydat, i nie będzie innych kandydatów, to bierze w niej udział tylko jeden kandydat. Musi on jednak dla wyboru na Prezydenta otrzymać co najmniej 50 procent głosów wyborców uczestniczących w II turze¹³. W przypadku, gdy wybór nie został dokonany Rada Najwyższa zarządza powtórne wybory¹⁴. Obejmując urząd Prezydent składa narodowi przysięgę¹⁵. Składa ją nie później niż 30 dni po oficjalnym opublikowaniu rezultatów wyborów, w czasie uroczystości o podniosłym charakterze, w obecności deputowanych Rady Najwyższej, przedstawicieli organów wykonawczych i sądowych władzy państwowej. Prezydent przystępuje do wykonywania swoich obowiązków z chwilą złożenia przez niego przysięgi i kończy ich wykonywanie po upływie kadencji, z chwilą złożenia przysięgi przez nowo wybranego Prezydenta¹⁶.

Prezydent nie może zajmować żadnego innego odpłatnego urzędu, prowadzić gospodarczej i innej działalności, z wyłączeniem naukowej, pedagogicznej i innej twórczej działalności, wchodzić w skład organu kierowniczego lub organu nadzorczego organizacji komercyjnej, być deputowanym Rady Najwyższej i innych organów przedstawicielskich w Naddniestrzańskiej Republice Mołdawskiej. Prezydent zawiesza członkostwo w partiach politycznych i innych organizacjach społecznych, posiadających cele polityczne, na cały okres swojej kadencji¹⁷. Upływ kadencji Prezydenta pociąga za sobą zakończenie pełnomocnictw osób, bezpośrednio podległych Prezydentowi Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej. Nie dotyczy to przedterminowego zakończenia kadencji, wówczas następuje to bowiem po wybraniu nowej głowy państwa¹⁸.

Wykonywanie uprawnień Prezydenta kończy się przedterminowo w sytuacji dobrowolnej rezygnacji, trwałej niezdolności z przyczyn zdrowotnych wykonywania przynależnych mu pełnomocnictw, śmierci lub usunięcia z urzędu w trybie przewidzianym artykułem 75 Konstytucji Naddniestrza. We wszystkich sytuacjach, kiedy Prezydent nie jest w stanie wykonywać swoich obowiązków, czasowo wykonuje je Przewodniczący Rządu do ustania przyczyn, uniemożliwiających Prezydentowi

13 Art. 128 Kodeksu wyborczego.

14 Art. 131 ust. 1, 2 i 4 Kodeksu wyborczego; Powtórne wybory prezydenta odbywają się nie później niż cztery miesiące od dnia pierwszych wyborów albo nie później niż trzy miesiące od dnia uznania wyborów za nieważne. W powtórnych wyborach nie mogą wziąć udziału kandydaci, z powodu których wybory zostały uznane za nieważne (*Ibidem*).

15 Tekst przysięgi zgodnie z Konstytucją brzmi: „Ślubuję sprawując kompetencje Prezydenta Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej szanować i ochraniać prawa i wolności człowieka i obywatela, przestrzegać i bronić Konstytucję Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej i ustawy Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej, bronić suwerenności i niepodległości, bezpieczeństwa i integralności państwa, wiernie służyć narodowi Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej”.

16 Art. 61 Konstytucji Naddniestrza.

17 Art. 64 Konstytucji Naddniestrza.

18 Art. 66 ust. 3 Konstytucji Naddniestrza.

wykonywanie swoich obowiązków, lub do wybrania nowego Prezydenta. Przewodniczący Rządu, pełniąc obowiązki Prezydenta nie ma prawa rozwiązać Rady Najwyższej, a także wносить projekt ustawy, przewidującej zmiany i (lub) uzupełnienia w Konstytucji Naddniestrza. W przypadku przedterminowego zakończenia kadencji Prezydenta, wybory prezydenckie przeprowadza się w drugą niedzielę miesiąca, następującego po trzecim miesiącu od daty przedterminowego zakończenia pełnomocnictw Prezydenta¹⁹.

4. Prezydent Naddniestrza a Rada Najwyższa

Prezydent zwołuje Radę Najwyższą na pierwsze posiedzenie nie później niż na trzydziesty dzień po oficjalnym opublikowaniu wyników wyborów, przy wyborze nie mniej niż dwóch trzecich ustanowionej liczby deputowanych Rady Najwyższej. Prezydent otwiera pierwsze posiedzenie Rady Najwyższej i powierza jego prowadzenie najstarszemu deputowanemu w celu wybrania Przewodniczącego Rady Najwyższej w ustanowionym trybie²⁰. Prezydent może rozwiązać Radę Najwyższą w przypadku trzykrotnego odrzucenia kandydatury Przewodniczącego Rządu. Może, po ponownym wyrażeniu przez Radę Najwyższą w ciągu trzech miesięcy wotum nieufności Rządowi, rozwiązać Radę Najwyższą, jeżeli nie zdecyduje o odwołaniu Rządu. Na tej podstawie Rada Najwyższa nie może być rozwiązana w ciągu roku po jej wybraniu. Rada Najwyższa nie może być rozwiązana od momentu wysunięcia oskarżenia przeciw Prezydentowi, do przyjęcia odpowiedniej decyzji przez Radę Najwyższą. Rada Najwyższa nie może być rozwiązana w okresie obowiązywania na terytorium Naddniestrza stanu wojennego lub nadzwyczajnego, a także w ciągu sześciu miesięcy przed upływem kadencji Prezydenta²¹.

Prezydent Naddniestrza posiada prawo inicjatywy ustawodawczej. Prezydent ma prawo wprowadzić reżim konieczności ustawodawczej²² przy rozpatrywaniu najbardziej ważnych aktów ustawodawczych, wymagających rozpatrzenia i przyjęcia ich przez Radę Najwyższą w krótkim czasie²³. Po uchwaleniu ustawy przez Radę Najwyższą Prezydent w ciągu 14 dni od otrzymania przyjętej przez Radę Najwyższą ustawy podpisuje ją i promulguje. Może jednak zwrócić ustawę do ponownego rozpatrzenia przez Radę Najwyższą w całości lub w części²⁴. W takim przypadku Rada

19 Art. 62 Konstytucji Naddniestrza.

20 Art. 67 ust. 3 Konstytucji Naddniestrza.

21 Art. 76 Konstytucji Naddniestrza.

22 Przy wprowadzeniu tego reżimu Rada Najwyższa obowiązana jest zawiesić rozpatrywanie innych projektów ustaw, oprócz wniesionego w reżimie konieczności ustawodawczej. Projekt ustawy, wniesiony przez Prezydenta w reżimie konieczności ustawodawczej, musi być rozpatrzony i przyjęty lub odrzucony w ustanowionym trybie na posiedzeniach sesji Rady Najwyższej w uzgodnionym z Prezydentem czasie.

23 Art. 72 Konstytucji Naddniestrza.

24 W przypadku ustawy finansowej Prezydent ma prawo odrzucić i skierować do powtórnego rozpatrzenia poszczególne jej artykuły lub sugerować zmniejszenie środków, zatwierdzonych przez Radę Najwyższą. Odrzucenie i skierowanie do powtórnego rozpatrzenia niektórych artykułów, postanowień ustawy finansowej nie jest przeszkodą dla jego podpisania i wejścia w życie.

Najwyższa może ponownie ją przyjąć, większością dwóch trzecich głosów ustanowionej Konstytucją liczby deputowanych Rady Najwyższej. Ponownie przyjęta ustawa lub jej część jest podpisywana przez Prezydenta w ciągu 7 dni i promulgowana. Prezydent nie może odrzucić i skierować do powtórnego rozpatrzenia przyjęte przez Radę Najwyższą ustawy konstytucyjne, uzupełnienia i zmiany w Konstytucji, a obowiązany jest je podpisać i promulgować. Prezydent także nie ma prawa odrzucić decyzji o przedterminowym rozwiązaniu lokalnych Rad deputowanych ludowych²⁵.

Prezydent zwraca się z przesłaniem do narodu Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej, Rady Najwyższej i periodicznie informuje o najbardziej ważnych sprawach polityki wewnętrznej i zagranicznej republiki, przedstawia Radzie Najwyższej coroczne sprawozdania o sytuacji w republice i zgłasza w celu rozpatrzenia takie środki, które uznaje za niezbędne i pożyteczne²⁶.

Oprócz tego Prezydent przedstawia Radzie Najwyższej szereg kandydatów na różne urzędy państwowe, przykładowo kandydaturę na urząd Przewodniczącego Banku Centralnego. Przedstawia także Radzie Najwyższej wnioski o jego odwołanie z urzędu. Ważne jest także, że Prezydent posiada prawo czasowego powoływania na wszystkie wakaty, powstałe w przerwie między sesjami Rady Najwyższej, na urządach państwowych, powołania, na które dokonuje Rada Najwyższa na wnioski Prezydenta, do obsadzenia tych urzędów w ustanowionym trybie na najbliższej sesji²⁷.

5. Prezydent Naddniestrza a władza wykonawcza

Do 2012 roku władza wykonawcza w Naddniestrzu sprawowana była przez Prezydenta²⁸. W wyniku zmiany Konstytucji pojawił się Rząd²⁹ jako odrębny od Prezydenta najwyższy organ władzy wykonawczej. Ustawa zasadnicza przewidziała jednak liczne uprawnienia głowy państwa wobec Rządu. Po pierwsze, Prezydent powołuje, za zgodą Rady Najwyższej, Przewodniczącego Rządu³⁰, który przedsta-

25 Art. 73 Konstytucji Naddniestrza.

26 Art. 63 ust. 5 Konstytucji Naddniestrza.

27 Art. 66 ust. 1 lit. d, f i m Konstytucji Naddniestrza.

28 Zmiany zostały wprowadzone w 2011 roku, zob.: Конституционный закон Приднестровской Молдавской Республики от 4 июля 2011 года № 94-КЗИД-V «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Приднестровской Молдавской Республики» (CA3 11-27).

29 O Rządzie Naddniestrza zob.: Конституционный закон от 9 ноября 2011 г. „О Правительстве Приднестровской Молдавской Республики”.

30 Art. 76-2 Konstytucji Naddniestrza; Wniosek o kandydaturze Przewodniczącego Rządu wnosi się nie później niż w ciągu dwóch tygodni po objęciu urzędu przez nowo wybranego Prezydenta lub po ustąpieniu Rządu lub w ciągu dwóch tygodni od dnia odrzucenia kandydatury przez Radę Najwyższą. Rada Najwyższa rozpatruje przedstawioną przez Prezydenta kandydaturę Przewodniczącego Rządu w ciągu tygodnia od dnia wniesienia wniosku z tą kandydaturą. Prezydent ma prawo przedstawić jedną i tę samą kandydaturę na urząd Przewodniczącego Rządu nie więcej niż dwa razy. Po trzykrotnym odrzuceniu przedstawionych kandydatur Przewodniczącego Rządu przez Radę Najwyższą Prezydent powołuje Przewodniczącego Rządu, rozwiązuje Radę Najwyższą, z wyłączeniem sytuacji, przewidzianych Art. 76 ust. 3 i 4 Konstytucji Naddniestrza (*Ibidem*).

wia Prezydentowi kandydatury na urzędy zastępców Przewodniczącego Rządu, ministrów, kierowników administracji państwowej miast, rejonów³¹. Na jego wniosek Prezydent odwołuje także wymienione osoby³². Rząd może podać się do dymisji, którą przyjmuje lub odrzuca Prezydent. Prezydent może podjąć decyzję o dymisji Rządu. Rada Najwyższa może wyrazić wotum nieufności Rządowi. Postanowienie o wotum nieufności Rządowi przyjmuje się dwiema trzecimi głosów ustanowionej Konstytucją liczby deputowanych Rady Najwyższej. Po wyrażeniu przez Radę Najwyższą wotum nieufności Rządowi, Prezydent ma prawo ogłosić dymisję Rządu lub nie zgodzić się z decyzją Rady Najwyższej. W sytuacji, jeśli Rada Najwyższa w ciągu trzech miesięcy powtórnie wyrazi wotum nieufności Rządowi, Prezydent ogłasza dymisję Rządu lub rozwiązuje Radę Najwyższą. W sytuacji dymisji lub złożenia pełnomocnictw Rząd, na podstawie dekretu Prezydenta, kontynuuje działanie do utworzenia nowego Rządu³³. Rząd jest także obowiązany do złożenia rezygnacji przed nowo wybranym Prezydentem³⁴. Odnośnie bieżącej działalności Rządu to Prezydent określa podstawowe kierunki polityki wewnętrznej Naddniestrza, ma także prawo przewodniczyć posiedzeniom Rządu³⁵. Może także uchylać postanowienia i rozporządzenia Rządu w przypadku ich niezgodności z Konstytucją, ustawami i dekretemi Prezydenta³⁶. Prezydent zatwierdza także nagrody państwowe, ustanawia honorowe i specjalne tytuły, wręcza nagrody państwowe, nadaje tytuły honorowe Naddniestrza, wyższe wojskowe i specjalne tytuły, wyższe klasy kwalifikacyjne i rangi klasowe³⁷.

6. Uprawnienia Prezydenta Naddniestrza w stosunku do władzy sądowniczej

Konstytucja Naddniestrza określa Prezydenta jako gwaranta niezawisłości władzy sądowniczej³⁸. Poza tak ogólnie określoną funkcją Prezydent powołuje dwóch sędziów Sądu Konstytucyjnego oraz sędziów innych sądów. Przedstawia Radzie Najwyższej kandydatury na urzędy przewodniczących sądów: Konstytucyjnego, Najwyższego, Arbitrażowego, a także kandydaturę na Prokuratora Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej. Wnosi do Rady Najwyższej wniosek o odwołanie z urzędu Prokuratora Naddniestrza³⁹. Prezydent posiada także prawo łaski⁴⁰.

31 Art. 76-3 ust. 2 Konstytucji Naddniestrza.

32 Art. 66 ust. 1 lit. g Konstytucji Naddniestrza.

33 Art. 76-8 Konstytucji Naddniestrza.

34 Art. 76-7 Konstytucji Naddniestrza.

35 Art. 66 ust. 1 lit. b Konstytucji Naddniestrza.

36 Art. 76-6 ust. 3 Konstytucji Naddniestrza.

37 Art. 63 ust. 4 Konstytucji Naddniestrza.

38 Art. 80 ust. 4 zd. 1 Konstytucji Naddniestrza.

39 Art. 66 ust. 1 lit. f. Konstytucji Naddniestrza.

40 Art. 63 ust. 2 Konstytucji Naddniestrza.

7. Uprawnienia Prezydenta Naddniestrza w sferze obronności i bezpieczeństwa państwa

Prezydent Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej jest Głównodowodzącym Sił Zbrojnych Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej. Jako taki m.in. powołuje i odwołuje najwyższe dowództwo Sił Zbrojnych Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej oraz zatwierdza doktrynę wojenną Naddniestrza. W sytuacji agresji przeciw Naddniestrzańskiej Republice Mołdawskiej lub bezpośredniej groźby agresji, Prezydent Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej wprowadza na terytorium Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej stan wojenny i niezwłocznie powiadamia o tym Radę Najwyższą. Prezydent występuje także do Rady Najwyższej o podjęcie decyzji o użyciu Sił Zbrojnych Naddniestrza poza granicami republiki. Prezydent Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej w okolicznościach i w trybie, przewidzianym ustawą konstytucyjną O szczególnych reżimach prawnych⁴¹, wprowadza na terytorium Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej lub w niektórych jej miejscowościach stan nadzwyczajny i niezwłocznie powiadamia o tym Radę Najwyższą Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej⁴².

8. Uprawnienia Prezydenta Naddniestrza w sferze stosunków międzynarodowych

Prezydent sprawuje kierownictwo polityki zagranicznej Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej i określa jej podstawowe kierunki. Jako głowa państwa reprezentuje Naddniestrze w stosunkach międzynarodowych. Prowadzi negocjacje i podpisuje umowy międzynarodowe Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej, podpisuje dokumenty ratyfikacyjne, przyjmuje listy uwierzytelniające i odwoławcze przedstawicieli dyplomatycznych. Powołuje i odwołuje, po konsultacji z odpowiednimi komitetami i komisjami Rady Najwyższej, przedstawicieli dyplomatycznych Naddniestrza w państwach obcych i organizacjach międzynarodowych. Prezydent rozstrzyga także sprawy obywatelstwa⁴³ i przyznaje azyl polityczny⁴⁴.

9. Odpowiedzialność konstytucyjna Prezydenta Naddniestrza

Prezydent może być usunięty z urzędu przez Radę Najwyższą tylko na podstawie wysuniętego przez nią oskarżenia o zdradę państwa lub popełnienie innego,

41 Конституционный закон Приднестровской Молдавской Республики от 10 июля 2002 г. „Об особых правовых режимах”.

42 Art. 63 ust. 1, Art. 66 ust. 1 lit. m) i Art. 94 ust. 1 zd. 2 Konstytucji Naddniestrza.

43 O obywatelstwie Naddniestrza zob.: Конституционный закон от 10 июля 2002 г. „О гражданстве Приднестровской Молдавской Республики”.

44 Art. 63 ust. 3 Konstytucji Naddniestrza; Szczegółowo uprawnienia Prezydenta w tej sferze określa: Закон от 31 октября 2006 г. «О международных договорах» i Закон от 14 июля 2004 г. «О дипломатической службе Приднестровской Молдавской Республики».

szczególne poważnego przestępstwa (przestępstw) potwierdzonego opinią Sądu Najwyższego o obecności w działaniu Prezydenta oznak przestępstwa i opinią Sądu Konstytucyjnego o zachowaniu ustanowionego trybu wysunięcia oskarżenia. Inicjatywę wysunięcia oskarżenia i usunięcia z urzędu Prezydenta rozpatruje się na wniosek nie mniej niż jednej trzeciej ustanowionej Konstytucją liczby deputowanych Rady Najwyższej, i przy posiadaniu opinii komisji specjalnej, utworzonej przez Radę Najwyższą. Wniosek o usunięciu z urzędu Prezydenta musi być rozpatrzony przez Radę Najwyższą nie później niż w terminie dwumiesięcznym od wysunięcia oskarżenia. Jeśli w tym czasie decyzja Rady Najwyższej nie będzie przyjęta, oskarżenie uznaje się za odrzucone. Decyzja o usunięciu z urzędu Prezydenta przyjmowana jest nie mniej niż dwiema trzecimi głosów ustanowionej Konstytucją liczby deputowanych Rady Najwyższej. Taka decyzja oznacza usunięcie z zajmowanego urzędu⁴⁵.

10. Akty urzędowe Prezydenta

Prezydent Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej wydaje dekrety i rozporządzenia. Posiadają one moc powszechnie obowiązującą na obszarze Naddniestrza. Jako akty podstawowe muszą być one zgodne z Konstytucją i ustawami Naddniestrza⁴⁶.

Prezydent Naddniestrza tworzy Administrację Prezydenta⁴⁷. Stanowi ona organ państwowy, który pomaga Prezydentowi w wykonywaniu jego zadań, a także sprawuje kontrolę nad wykonywaniem decyzji Prezydenta Naddniestrza⁴⁸. Prezydent powołuje i odwołuje z urzędu pełnomocnych przedstawicieli Prezydenta⁴⁹, którzy reprezentują interesy Prezydenta w organach władzy państwowej. Spośród innych organów wyróżnić należy Radę Bezpieczeństwa Naddniestrza, będącą organem doradczym Prezydenta w sprawach bezpieczeństwa i obronności państwa⁵⁰; Komisję

45 Art. 75 Konstytucji Naddniestrza; Regulacja ta jest rozwijana w art. 111-115 Regulaminu Rady Najwyższej; Porównawczo o odpowiedzialności konstytucyjnej głowy państwa patrz szerzej: Дзыбова Саида Гиссовна, „Институт конституционно-правовой ответственности в современных правовых системах: сравнительно-правовой анализ”, Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология 2008, Н 8.

46 Art. 65 Konstytucji Naddniestrza.

47 Art. 66 ust. 1 lit. l) Konstytucji Naddniestrza.

48 Szczegółowo odnośnie statusu Administracji Prezydenta zob.: Указ Президента ПМР от 20 февраля 2012 г. №115 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Приднестровской Молдавской Республики», <http://president.gospmr.ru/ru/news/ukaz-prezidenta-pmr-no115-ob-utverzhdenii-polozheniya-ob-administracii-prezidenta> (data dostępu: 15.09.2015 r.).

49 Art. 66 ust. 1 lit. k) Konstytucji Naddniestrza.

50 Szczegółowo odnośnie statusu Rady Bezpieczeństwa zob.: Указ Президента ПМР от 4 июня 2015 г № 226 «Об утверждении Положения о Совете безопасности Приднестровской Молдавской Республики», <http://president.gospmr.ru/ru/news/ukaz-prezidenta-pmr-no-226-ob-utverzhdenii-polozheniya-o-sovete-bezopasnosti-pridnestrovskoy> (data dostępu: 15.09.2015 r.).

ds. Prawa Łaski⁵¹; Komisję ds. Obywatelstwa⁵²; Radę Konsultacyjną ds. Międzynarodowych⁵³; Najwyższą Radę Konsultacyjną ds. Nauki i Techniki⁵⁴; Radę Społeczną – Radę Starszych⁵⁵; Izbę Społeczną⁵⁶; Komisję ds. Nagród Państwowych⁵⁷; Radę Koordynacyjną ds. walki z przestępczością i korupcją⁵⁸, a także inne ciała doradcze.

11. Podsumowanie

Pojawienie się urzędu Prezydenta w Naddniestrzu związane było z budową państwowości na lewym brzegu ówczesnej Mołdawskiej SRR. To, a także wciąż nieuregulowany status prawno-międzynarodowy Naddniestrzańskiej Republiki Mołdawskiej wywierał znaczący wpływ na rozwój jej instytucji państwowych. Podobnie jak w większości innych państw na obszarze poradzieckim, ustrój Naddniestrza przeszedł ewolucję od ustroju parlamentarnego u początku państwowości po przyjęcie ustroju rządów prezydenckich. Uregulowania tymczasowe obowiązujące w latach 1990–1991 przewidywały *de facto* ustrój parlamentarny, co wynikało z formalnego kształtu radzieckiego ustroju państwowego. Także przyjęta w 1991 roku Konstytucja z dnia 2 września 1991 roku utrzymała ustrój parlamentarny w którym Prezydent Naddniestrza odgrywał, w myśl postanowień ustawy zasadniczej, niewielką rolę, choć stał na czele rządu. Praktyka polityczna Naddniestrza odbiegała jednak od litery prawa. Przyjęcie w 1995 roku nowej Konstytucji, a wraz z nią

- 51 Указ Президента Приднестровской Молдавской Республики от 5 марта 2012 года № 152 «Об образовании при Президенте Приднестровской Молдавской Республики Комиссии по вопросам помилования», <http://president.gospmr.ru/en/news/ukaz-prezidenta-pmr-no152-ob-obrazovanii-pri-prezidente-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki> (data dostępu: 15.09.2015 r.).
- 52 Указ Президента ПМР от 1 марта 2012 г. № 143 «Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Приднестровской Молдавской Республики и ее состава», <http://president.gospmr.ru/ru/news/ukaz-prezidenta-pmr-no143-ob-utverzhdanii-polozheniya-o-komissii-po-voprosam-grazhdanstva-pri> (data dostępu: 15.09.2015 r.).
- 53 Указ Президента ПМР от 17 февраля 2012 г. №107 «О Консультативном Совете при Президенте Приднестровской Молдавской Республики по международным делам », <http://president.gospmr.ru/ru/news/ukaz-prezidenta-pmr-no107-o-konsultativnom-sovete-pri-prezidente-pridnestrovskoy-moldavskoy> (data dostępu: 15.09.2015 r.).
- 54 Указ Президента ПМР от 25 июня 2013 г. №293 «О создании Высшего консультативного совета по науке и технике при Президенте Приднестровской Молдавской Республики», <http://president.gospmr.ru/ru/news/ukaz-prezidenta-pmr-no293-o-sozdanii-vysshego-konsultativnogo-soveta-po-nauke-i-tehnike-pri> (data dostępu: 15.09.2015 r.).
- 55 Указ Президента ПМР от 5 марта 2013 г. №86 «Об образовании при Президенте Приднестровской Молдавской Республики Общественного совета – Совета старейшин», <http://president.gospmr.ru/ru/news/ukaz-prezidenta-pmr-no86-ob-obrazovanii-pri-prezidente-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki> (data dostępu: 15.09.2015 r.).
- 56 Указ Президента ПМР от 3 августа 2012 г. №515 «Об Общественной палате Приднестровской Молдавской Республики», <http://president.gospmr.ru/ru/news/ukaz-prezidenta-pmr-no515-ob-obshchestvennoy-palate-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki> (data dostępu: 15.09.2015 r.).
- 57 Указ Президента ПМР от 24 июня 2011 г. N 448 „ Об утверждении Положения о государственных наградах Приднестровской Молдавской Республики”, <http://zakon-pmr.com/DetailDoc.aspx?document=1> (data dostępu: 15.09.2015 r.).
- 58 Указ Президента ПМР от 14 марта 2011 г. №150 Об утверждении Положения о Координационном совете при Президенте Приднестровской Молдавской Республики по борьбе с преступностью и коррупцией, <http://president.gospmr.ru/ru/news/ukaz-prezidenta-pmr-no150-ob-utverzhdanii-polozheniya-o-koordinacionnom-sovete-pri-prezidente> (data dostępu: 15.09.2015 r.).

prezydenckiego systemu rządów przybliżyło praktykę polityczną do postanowień ustawy zasadniczej. Uprawnienia przyznane przez Konstytucję Naddniestrza głowie państwa wypływają wprost z funkcji ustrojowych prezydenta. W Naddniestrzu stanowią one także samoistną podstawę do działania dla Prezydenta. Po przyjęciu Konstytucji z 1995 roku w pozycji ustrojowej prezydenta zachodziły pewne zmiany. Po pierwsze, dotyczyły one wymogów wobec kandydata na prezydenta. Wprowadzono cenzus obywatelstwa, a także ograniczenie liczby kadencji do dwóch. Najistotniejsza zmiana została dokonana pod koniec 2011 roku. W wyniku tychże zmian w 2012 roku dokonano wyodrębnienia najwyższego organu wykonawczego w postaci Rządu. Zachowano jednak znaczący wpływ Prezydenta tak na tworzenie Rządu, jak też jego bieżącą działalność. Spoglądając na inne uprawnienia Prezydenta można zauważyć, że posiada on uprawnienia należące do sfery wszystkich trzech władz, stąd można go uznawać za usytuowanego poza trójpodziałem władzy. Przyznany mu szczególnie status, uprawnienia i odpowiedzialność pozwalają Prezydentowi odgrywać znaczącą rolę w życiu politycznym Naddniestrza.

BIBLIOGRAFIA

- Конституция Приднестровской Молдавской Республики от 2 сентября 1991 г., <http://zakon-pmr.com/DetailDoc.aspx?document=36582> [dostęp: 15.09.2015 г.].
- Конституция Приднестровской Молдавской Республики от 24 декабря 1995 г., <http://zakon-pmr.com/DetailDoc.aspx?document=36826> [dostęp: 15.09.2015 г.].
- Конституционный закон от 2 октября 1996 г. „О выборах президента Приднестровской Молдавской Республики”, <http://zakon-pmr.com/DetailDoc.aspx?document=36407> [dostęp: 15.09.2015 г.].
- Закон от 9 августа 2000 г. „Избирательный кодекс Приднестровской Молдавской Республики”, <http://vspmr.org/file.xp?file=2245> [dostęp: 15.09.2015 г.].
- Конституционный закон от 10 июля 2002 г. „Об особых правовых режимах”, <http://zakon-pmr.com/DetailDoc.aspx?document=62611> [dostęp: 15.09.2015 г.].
- Конституционный закон от 10 июля 2002 г. „О гражданстве Приднестровской Молдавской Республики”, <http://vspmr.org/legislation/laws/zakonodatelnie-akti-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki-v-sfere-konstitutsionnogo-stroya-osnov-pravoporyadka-a-takje-deyatelnosti-organov-gosudarstvennoy-vlasti-i-upravleniya/konstitutsionny-zakon-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki-o-grajdanstve.html> [dostęp: 15.09.2015 г.].
- Закон от 24 октября 2001 г. „О регламенте Верховного совета Приднестровской Молдавской Республики”, <http://vspmr.org/legislation/laws/zakonodatelnie-akti-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki-v-sfere-konstitutsionnogo-stroya-osnov-pravoporyadka-a-takje-deyatelnosti-organov-gosudarstvennoy-vlasti-i-upravleniya/zakon-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki-o-reglamente-verhovnogo-soveta-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki.html> [dostęp: 15.09.2015 г.].

- Конституционный закон от 9 ноября 2011 г. „О Правительстве Приднестровской Молдавской Республики”, <http://gov-pmr.org/about> [dostęp: 15.09.2015 г.].
- Указ Президента ПМР от 4 июня 2015 г. № 226 „Об утверждении Положения о Совете безопасности Приднестровской Молдавской Республики”, <http://president.gospmr.ru/ru/news/ukaz-prezidenta-pmr-no-226-ob-utverzhdanii-polozheniya-o-sovete-bezopasnosti-pridnestrovskoy> [dostęp: 15.09.2015 г.].
- Указ Президента ПМР от 25 июня 2013 г. №293 «О создании Высшего консультативного совета по науке и технике при Президенте Приднестровской Молдавской Республики», <http://president.gospmr.ru/ru/news/ukaz-prezidenta-pmr-no293-o-sozdanii-vysshego-konsultativnogo-soveta-po-nauke-i-tehnike-pri> [dostęp: 15.09.2015 г.].
- Указ Президента ПМР от 5 марта 2013 г. №86 «Об образовании при Президенте Приднестровской Молдавской Республики Общественного совета – Совета старейшин», <http://president.gospmr.ru/ru/news/ukaz-prezidenta-pmr-no86-ob-obrazovanii-pri-prezidente-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki> [dostęp: 15.09.2015 г.].
- Указ Президента ПМР от 3 августа 2012 г. №515 «Об Общественной палате Приднестровской Молдавской Республики», <http://president.gospmr.ru/ru/news/ukaz-prezidenta-pmr-no515-ob-obshchestvennoy-palate-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki> [dostęp: 15.09.2015 г.].
- Указ Президента Приднестровской Молдавской Республики от 5 марта 2012 года № 152 «Об образовании при Президенте Приднестровской Молдавской Республики Комиссии по вопросам помилования», <http://president.gospmr.ru/en/news/ukaz-prezidenta-pmr-no152-ob-obrazovanii-pri-prezidente-pridnestrovskoy-moldavskoy-respubliki> [dostęp: 15.09.2015 г.].
- Указ Президента ПМР от 1 марта 2012 г. № 143 «Об утверждении Положения о Комиссии по вопросам гражданства при Президенте Приднестровской Молдавской Республики и ее состава», <http://president.gospmr.ru/ru/news/ukaz-prezidenta-pmr-no143-ob-utverzhdanii-polozheniya-o-komissii-po-voprosam-grazhdanstva-pri> [dostęp: 15.09.2015 г.].
- Указ Президента ПМР от 20 февраля 2012 г. №115 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Приднестровской Молдавской Республики», <http://president.gospmr.ru/ru/news/ukaz-prezidenta-pmr-no115-ob-utverzhdanii-polozheniya-ob-administracii-prezidenta> [dostęp: 15.09.2015 г.].
- Указ Президента ПМР от 17 февраля 2012 г. №107 «О Консультативном Совете при Президенте Приднестровской Молдавской Республики по международным делам», <http://president.gospmr.ru/ru/news/ukaz-prezidenta-pmr-no107-o-konsultativnom-sovete-pri-prezidente-pridnestrovskoy-moldavskoy> [dostęp: 15.09.2015 г.].
- Указ Президента ПМР от 24 июня 2011 г. № 448 „Об утверждении Положения о государственных наградах Приднестровской Молдавской Республики”, <http://zakon-pmr.com/DetailDoc.aspx?document=1> [dostęp: 15.09.2015 г.].
- Указ Президента ПМР от 14 марта 2011 г. №150 „Об утверждении Положения о Координационном совете при Президенте Приднестровской Молдавской Республики по борьбе с преступностью и коррупцией”, <http://president.gospmr.ru/ru/news/ukaz-prezidenta-pmr-no150-ob-utverzhdanii-polozheniya-o-koordinacionnom-sovete-pri-prezidente> [dostęp: 15.09.2015 г.].
- Указ Президента ПМР от 16 февраля 2011 г. №105 „О порядке подготовки проектов правовых актов Президента Приднестровской Молдавской Республики и исполнительных органов государственной власти Приднестровской Молдавской Республики, а также

государственной регистрации правовых актов”, <http://president.gospmr.ru/ru/news/ukaz-prezidenta-pmr-no105-o-poryadke-podgotovki-proektov-pravovyh-aktov-prezidenta> [dostęp: 15.09.2015 r.].

Указ Президента ПМР от 10 января 1997 года № 14 „О символах президентской власти Президента Приднестровской Молдавской Республики”, <https://www.ulpmr.ru/pravo/show/iWILLH017Trw2iOO70m29HaK1yMSg7kEyx+M=> [dostęp: 15.09.2015 r.].

Алимов Боту Бабинович, „Опыт зарубежных стран в вопросах взаимоотношений президента и правительства”, Вопросы современной юриспруденции 2015, Н 47.

Дзыбова Саида Гиссовна, „Институт конституционно-правовой ответственности в современных правовых системах: сравнительно-правовой анализ”, Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология 2008, Н 8.

Тхаркахо Марина Меджидовна, „Зарождение и развитие института президентской власти в зарубежных странах”, Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология 2007, Н 1.

THE PRESIDENCY IN THE TRANSNISTRIAN MOLDAVIAN REPUBLIC

The subject of the article is the office of the president in the Transnistrian Moldavian Republic. Evolution of the presidential institution in Transnistria is very similar to that experienced in other countries of the former Soviet Union. From the outset, however, in practice the constitutional president of Transnistria was the dominating factor. In 1995 the Constitution of Transnistria awarded the office special status, authority and responsibility for the state

Keywords: The president, presidential system, the executive authorities, Transnistria, the head of state, the state unrecognized

Słowa kluczowe: Prezydent, ustrój prezydencki, władza wykonawcza, Naddniestrze, głowa państwa, państwa nieuznawane

POZYCJA USTROJOWA PREZYDENTA W SYSTEMIE POLITYCZNYM ARMENII

1. Wprowadzenie

Upadek ZSRR w 1991 roku dla byłych republik stał się momentem przełomowym w ich historii. Na terytorium dotychczas w miarę spokojnym i ustabilizowanym pod względem polityczno-gospodarczym i społecznym, szybko pojawiły się oznaki destabilizacji i chaosu. Zainicjowane przemiany na tym obszarze miały charakter gwałtowny i nieoczekiwany, aby możliwe było świadome ich sterowanie i nadanie im ewolucyjnego charakteru według ustalonego wcześniej planu. Były republiki radzieckie, takie jak Armenia, już od pierwszych dni samodzielnego funkcjonowania na arenie międzynarodowej stanęły przed trudną oraz pilną koniecznością przeprowadzenia radykalnych reform politycznych, społecznych i gospodarczych.

Proces przejścia od realnego socjalizmu w stronę demokracji oznaczał dla Armenii początek długotrwałego etapu przejściowego, który niósł ze sobą szanse, ale także liczne zagrożenia. Odzyskanie po wielu latach suwerenności przez polityczne elity i społeczeństwo tej najmniejszej republiki radzieckiej było równoznaczne z fundamentalnymi przekształceniami w sferze kultury politycznej, od kształtu której miała zależeć jej siła, pozycja i międzynarodowa wiarygodność. W procesie kształtowania nowych rozwiązań ustrojowych w Armenii istotnym elementem stała się legitymizacja systemu politycznego, wyrażająca stopień akceptacji obowiązującego porządku polityczno-prawnego. Jednak rozwój stabilnego i odpowiednio funkcjonującego systemu politycznego wymaga sporego upływu czasu. Jak można zauważyć na przykładzie ewolucji zachodnich państw, proces przekształceń systemowych jest elementem długotrwałym, naznaczonym pojawiającymi się zaburzeniami i kryzysami. Często okazuje się, że łatwiej dokonać formalnej zmiany prawa, stosunków

własności, aniżeli zmienić nabyte w ciągu kilkudziesięciu lat nawyki zachowania i myślenia wśród elit politycznych.¹

W początkowym okresie kształtowania polityki wewnętrznej w Armenii priorytetową kwestią było zdefiniowanie pożądanego kształtu reżimu politycznego.² Miało to duże znaczenie dla tempa, przebiegu i efektów zainicjowanych przekształceń ustrojowych. Jednak podejmowanie decyzji o kształcie tworzonej instytucji, sposobie ich przekształcania oraz egzekwowania ich za pośrednictwem władzy okazało się zadaniem trudnym. Próbowano kopiować strukturę i metody funkcjonowania organów państwowych w rozwiniętych państwach europejskich pomijając jednocześnie fakt, iż ich baza prawna kształtowała się w długim przedziale czasowym. Nieuwzględnienie w tej kwestii kaukaskiej specyfiki w „najlepszym” wariacie kończyło się przyjęciem aktów prawnych, których nawet nie próbowano realizować.³ Wśród elit politycznych nie było realnej gotowości, zdolności i chęci wykorzystania instytucji i mechanizmów prawnych w imię deklarowanych wartości. Tym samym ukształtowane na gruncie konstytucyjno-prawnym modelowe regulacje nie zawsze dowodziły świadectwa efektywności rozwiązywania problemów polityczno-społecznych. W miarę upływu czasu teoria i formalne rozwiązania prawno-ustrojowe coraz bardziej rozmiękały się z polityczną rzeczywistością.⁴

Skomplikowane uwarunkowania wewnętrzne, tragiczna historia obfitująca w wydarzenia o charakterze przełomowym dla Ormian, stan faktycznej wojny z Azerbejdżanem w latach 1992-1994, praktyczna izolacja na arenie międzynarodowej i konieczność fizycznego przetrwania pierwszych lat niepodległości wywarły nieodwracalny wpływ na formowanie się modelu instytucjonalno-prawnego Armenii. Zróżnicowana struktura etniczna oraz wyznaniowa charakteryzująca państwa Kaukazu Południowego spowodowała natychmiastową eksplozję konfliktów etnicznych. To w połączeniu z brakiem demokratycznych tradycji w dużym stopniu uniemożliwiło przyswojenie na właściwym poziomie demokratycznych reguł gry i stało się przyczyną wyboru „bezpiecznej” i gwarantującej względną stabilność silnej prezydentury, która często posiada cechy tzw. miękkiego autorytaryzmu. W takich warunkach w kształtującym się systemie politycznym czynnikiem dominującym często

1 A. Wolff-Powęska, *Oswojona rewolucja. Europa Środkowo-Wschodnia w procesie demokratyzacji*, Poznań 1998, s. 49-52.

2 Pojęciem „reżim polityczny” w politologii określa się zależności charakteryzujące stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą. To zespół wartości i norm odnoszących się do takich kwestii jak sposób powoływania egzekutywy, zakres jej współdziałania z legislatywą, wzajemne uprawnienia i odpowiedzialność elit politycznych. Reżim polityczny obejmuje swoim zakresem treściowym zasady, procedury i normy regulujące wzajemne stosunki między organami państwa, a także między instytucjami państwowymi a społeczeństwem. Szerzej: A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnego świata*, Gdańsk 2001, s. 309-310.

3 E. Minasyan, *Armenia na ciemnym szlaku niepodległości*, (w:) R. Czachor (red.), *Armenia i Górski Karabach w procesach transformacji społecznej i politycznej*, Wrocław 2014, s. 20.

4 A. Енгоян, *Общность ценностных ориентации и ментальности постсоветских обществ*, (w:) Г. А. Петросян (red.), *Внешняя политика Республики Армения. Проблемы и вызовы*, Ереван 2014, s. 55-58.

stała się siłą i przemoc, jako skuteczny i prosty mechanizm realizacji politycznych celów.⁵

Armenia jest typowym przykładem poradzieckiego państwa charakteryzującego się wyraźną dominacją ośrodka prezydenckiego. Elity władzy, po wstępnym okresie poszukiwań, zaakceptowały na czas nieokreślony specyficzny poradziecki reżim państwa „szarej strefy”⁶ z dominującą rolą partii rządzącej i ośrodka prezydenckiego. Do tej pory elity te nie wykazują dążeń do jego realnej zmiany czy istotnej modyfikacji z wyjątkiem działań mających wymiar medialno-propagandowy i służących realizacji politycznych profitów rządzącej elity.

Głównym celem publikacji jest analiza pozycji ustrojowej prezydenta w systemie politycznym Armenii, jego deklaratywnej i rzeczywistej roli, jaką pełni w ramach rozwiązań prawno-ustrojowych oraz kwestia jego wpływu na organy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Istotnym elementem jest także zakres konstytucyjnych uprawnień prezydenta, próby ich ograniczenia w wyniku presji społeczności międzynarodowej i pojawiające się ostatnio w Armenii tendencje do zmiany formy rządów z prezydencko-parlamentarnej na parlamentarną, jednak przy zachowaniu dotychczasowego stanu posiadania przez obecne elity.

2. Pozycja ustrojowa prezydenta Armenii w latach 1991-2005

Wzorem zdecydowanej części byłych republik ZSRR funkcję głowy państwa postanowiono powierzyć prezydentowi wybranemu w wyborach powszechnych i bezpośrednich. Wielopłaszczyznowe przeobrażenia systemu społeczno-politycznego i czas konfliktu zbrojnego o Górski Karabach na początku lat 90. XX w. wymagały sprawnie działającej egzekutywy. System prezydencki dawał nadzieję na osiągnięcie względnej stabilizacji w funkcjonowaniu państwa, przy jednoczesnym utrzymaniu demokratycznych pryncypiów.⁷ Już w czerwcu 1991 roku Rada Najwyższa podjęła decyzję o utworzeniu urzędu prezydenta. W dniu 1 sierpnia 1991 roku przyjęto ustawę O prezydencie Republiki Armenii, a dzień później O wyborach prezydenta Republiki Armenii. Pierwsze powszechne i bezpośrednie wybory

5 K. Fedorowicz, Rola siły i przemocy w kształtowaniu systemu politycznego Armenii, (w:), T. Bodio (red.), Kaukaz: mechanizmy legitymizacji i funkcjonowania elit politycznych, Tom VII, Warszawa 2012, s. 38-39.

6 Państwa należące do tej kategorii nie są dyktaturami, ale też nie zmirają w swoich rozwiązaniach instytucjonalnych do rozwiązań przyjętych w państwach demokracji. Model politycznego ustroju w państwach tzw. „szarej strefy” charakteryzuje się dwiema tendencjami. W pierwszej, łagodniejszej, odbywają się regularnie wybory o względnej rywalizacyjności, co nie zawsze prowadzi do alternacji władzy. Dominują postawy zmierzające do ochrony interesów grup rządzących przy wysokim stopniu niechęci i dezaprobaty opinii publicznej wobec tzw. „świata polityki”. W drugiej, cechującej się wyraźnymi skłonnościami autorytarnymi, występuje ograniczanie przestrzeni politycznej, co najczęściej prowadzi do zdominowania sceny politycznej przez jedną tzw. partię władzy lub prezydenta i widocznym brakiem rywalizacyjności podczas wyborów, które często są fałszowane i nie spełniają wymogów demokratycznych. Szerzej patrz: W. Baluk, A. Czajowski, Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw, Wrocław 2007, s. 8.

7 P. Sarnecki, Konstytucyjna pozycja prezydenta wybieranego przez parlament w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, (w:) S. Bożyk (red.), Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów, Białystok 2009, s. 330.

prezydenckie w Armenii odbyły się w październiku 1991 roku, a ich zwycięzcą został dotychczasowy przewodniczący parlamentu Lewon Ter-Petrosian, uzyskując poparcie ponad 83% głosujących.⁸

Wobec braku konstytucji parlament wydał przepisy regulujące podstawowe kwestie ustrojowe. Role najwyższego organu władzy państwowej miał pełnić parlament (Rada Najwyższa), a funkcje głowy państwa – prezydent. W tej sytuacji szczególnie istotnym zadaniem stało się jak najszybsze przygotowanie i uchwalenie nowej konstytucji, która kształtowałaby podstawowe zasady i wartości demokratycznego systemu rządów. W Radzie Najwyższej powstała komisja konstytucyjna, która w czerwcu 1993 roku wniosła do parlamentu projekt konstytucji zgodny z punktem widzenia ówczesnego prezydenta Lewona Ter-Petrosiana, który był zwolennikiem silnej prezydentury i słabego parlamentu.⁹ Projekt konstytucji został poddany przez prezydenta Lewona Ter-Petrosiana bezpośrednio pod referendum ogólnopaństwowe, które zostało przeprowadzone wraz z wyborami parlamentarnymi w dniu 5 lipca 1995 roku.¹⁰

Uchwalona w 1995 roku Konstytucja Armenii określiła podstawy ustroju politycznego Armenii, szczególnie w odniesieniu do struktury naczelnych władz państwa. Konstytucja wprowadziła do systemu politycznego elementy klasycznego parlamentaryzmu i systemu prezydenckiego, kształtując model mieszanej formy rządów. W tym przypadku połączenie parlamentarnej formy rządów z modelem prezydenckim było wzorowane na doświadczeniach systemu semiprezydenckiego, V Republiki Francji.

Ustawa zasadnicza w sposób szczególny wyeksponowała stanowisko prezydenta republiki wybieranego w wyborach powszechnych na pięcioletnią kadencję. Został on uznany nie tylko za głowę państwa, ale też za gwaranta konstytucji oraz organ dominujący pod względem formalnoprawnym nad pozostałymi organami władzy. Był gwarantem harmonijnego funkcjonowania władzy ustawodawczej, wykonawczej oraz sądowniczej. Nie został usytuowany w ramach władzy wykonawczej, ale jako instytucja nadrzędna.¹¹

Prezydent mógł nominować i odwoływać premiera według własnego uznania. Mimo wyodrębnienia funkcji premiera, to prezydent był rzeczywistym szefem rządu, przewodniczył posiedzeniom, a wszelkie podejmowane decyzje musiały być aprobowane przez niego. Premier mógł to robić jedynie z polecenia prezydenta lub

8 А. Э. Хачикян, История Армении, Ереван 2009, s. 219.

9 А. Маркаров, Реформа политических институтов в процессе демократического транзита в Армении, „Центральная Азия и Кавказ 2001”, nr 4 (16), s. 114-115.

10 W referendum uczestniczyło 1,2 mln uprawnionych do głosowania (55,6%), z czego 823 tysiące (68%) opowiedziało się za przyjęciem nowej konstytucji. Ogółem za projektem nowej konstytucji głosowało 37,6% uprawnionych do głosowania obywateli Armenii, co wskazuje na dość skromne poparcie ustawy zasadniczej wśród społeczeństwa, tym bardziej że warunkiem przyjęcia konstytucji w referendum był wymóg minimum 50% frekwencji i poparcie nie mniej niż 30% uprawnionych do głosowania.

11 Первая Конституция Армении, <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2425&lang=rus> (data dostępu: 22.09.2015 r.).

w czasie jego choroby tylko na żądanie większości członków rządu. Oprócz prawa mianowania premiera i członków gabinetu, prezydent posiadał kompetencje do mianowania prokuratora generalnego i naczelnego wodza sił zbrojnych. Ponadto w jego gestii pozostawiono decydujący głos w kwestiach związanych z polityką zagraniczną, bezpieczeństwem państwa czy przeprowadzaniem reform gospodarczych. Prezydent dysponował także prawem do rozwiązania parlamentu i ogłoszenia przedterminowych wyborów bez istotnych powodów już po upływie roku od wyborów. Mógł to uczynić jedynie po konsultacjach z przewodniczącym parlamentu i premierem.¹²

Zgodnie z konstytucją prezydent był gwarantem niezawisłości organów sądowniczych i sprawował funkcję przewodniczącego Rady Sądownictwa Armenii. Przysługiwało mu prawo odwoływania sędziów, wyrażania zgody na ich aresztowanie i pociąganie do odpowiedzialności. Ponadto dość istotnym i niepokojącym faktem było to, że prezydent do momentu nowelizacji konstytucji w 2005 roku mógł w drodze dekretów i rozporządzeń z mocą ustawy (z czego często korzystał) regulować kwestie, które nie były unormowane.¹³ Ewidentnie zbyt daleko idące pełnomocnictwa prezydenta wobec wymiaru sprawiedliwości i rządu naruszały fundamentalną zasadę podziału władzy i stawiały pod znakiem zapytania efektywność wypełniania przez prezydenta obowiązków zapewnienia właściwego funkcjonowania władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej. Ponadto pozycję prezydenta wzmacniał fakt, iż był on wybierany nie przez parlament, a przez naród w wyborach bezpośrednich. W systemie politycznym Armenii prezydent pełnił rolę superarbitra.¹⁴

Konsekwencją tak silnej pozycji prezydenta w systemie politycznym Armenii było znaczne osłabienie pozycji ustrojowej i roli parlamentu, który był organem ustawodawczym, posiadającym jednak wyraźnie ograniczone możliwości realizacji funkcji kontrolnej. W sytuacji posiadania przez prezydenta większości w parlamencie, praktycznie dysponował on nieograniczonymi pełnomocnictwami we wszystkich sferach władzy państwowej. W Armenii taka sytuacja miała miejsce w latach 1995-1997, kiedy to prezydent wyraźnie dominował w życiu politycznym, co w zasadzie oznaczało funkcjonowanie systemu superprezydenckiego.¹⁵

W latach dziewięćdziesiątych XX w. kształtowanie nowych instytucji i regulacji ustrojowych w Armenii często nie było równoznaczne z ich stosowaniem, egzekwowaniem i respektowaniem w życiu politycznym. Niektóre z tych rozwiązań przyjmowano nie z powodu postępującej demokratyzacji życia społecznego, co presji otoczenia międzynarodowego. Pierwsze lata obowiązywania konstytucji ujawniły jej niedoskonałość. W latach 1995-2005 przepisy konstytucji oraz praktyka prezy-

12 *Ibidem.*

13 A. Czajowski, *Republika Armenii*, (w:) W. Baluk, A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007, s. 196.

14 R. Herbut, W. Baluk, *Transformacja systemów politycznych państw obszaru byłego Związku Radzieckiego*, Wrocław 2010, s. 62.

15 А. Маркаров, Реформа политических институтов..., *op. cit.*, s. 117.

denta Lewona Ter-Petrosiana, jak i jego następcy, Roberta Koczariana sprawiły, że w Armenii, mimo formalnie istniejącego systemu semiprezydenckiego, w praktyce wykształcił się specyficzny model ustrojowy zbliżony do systemu superprezydenckiego, z głową państwa często wykraczającą poza swoje konstytucyjne uprawnienia. W wyniku specyficznego układu sił na scenie politycznej, parlament szybko stał się nieformalnym organem proprezydenckim. Niezbyt precyzyjne przepisy ustawy zasadniczej odnoszące się do kompetencji i uprawnień prezydenta, a także brak norm regulujących wiele dziedzin życia politycznego i społecznego szybko doprowadziły do potrzeby jej nowelizacji i dostosowania jej do wymogów współczesnej praktyki konstytucyjnej. Potrzeba zmiany konstytucji ujawniła się z całą mocą w związku ze staraniami władz Armenii o uzyskanie członkostwa w Radzie Europy.

3. Nowelizacja konstytucji w 2005 roku – potrzeba zmian czy presja międzynarodowa?

Rada Europy rekomendowała nowelizację konstytucji, wobec której zgłoszone zostały liczne zastrzeżenia, przede wszystkim związane z nadmiernymi uprawnieniami prezydenta oraz potrzebą dostosowania ustawodawstwa do wymogów organizacji w zakresie ochrony praw człowieka oraz gwarancji niezawisłości sądownictwa. Projekt daleko idącej nowelizacji konstytucji został poddany pod referendum w dniu 27 listopada 2005 roku.¹⁶ Wzięła w nim udział wymagana konstytucyjnie większość uprawnionych do głosowania, a za rewizją ustawy zasadniczej opowiedziało się ponad 94% głosujących.

W wyniku dokonanej nowelizacji konstytucji w systemie politycznym Armenii doszło do znacznego ograniczenia zakresu uprawnień prezydenta, który formalnie przestał być organem dominującym w strukturze aparatu państwowego. Nowe regulacje przede wszystkim bardzo istotnie umocniły pozycję ormiańskiego parlamentu i rządu, przyznając im szerszy zakres kompetencji. Tym samym wzajemne relacje między parlamentem a prezydentem i rządem oparte zostały na zasadach zbliżonych do modelu rządów parlamentarno-prezydenckich. Wzmocniona została pozycja parlamentu i przede wszystkim rządu wobec prezydenta. Obecnie parlament ma wyłączność ustawodawczą w wielu kwestiach, które zostały szczegółowo przedstawione w konstytucji. Prezydent utracił możliwość inicjatywy ustawodawczej, a kompetencje związane z wydawaniem dekretów z mocą ustawy zostały znacznie ograniczone. Wprawdzie prezydent nadal posiada możliwość rozwiązania parlamentu przed upły-

16 Warto zauważyć, że już w maju 2003 roku przeprowadzono referendum dotyczące nowelizacji konstytucji. Przygotowany pakiet zmian nie uzyskał jednak wystarczającego poparcia społecznego. Frekwencja wyniosła niecałe 52%. Minimalna była różnica głosów „za” (559 687) w stosunku do przeciwnych (552 257) i wyniosła 7 430 (poniżej 1%). Znacząca była liczba głosów nieważnych, bo aż 98 tysięcy. Referendum nie zostało uznane za ważne, a władze zobowiązały się do przeprowadzenia w przyszłości kolejnego. Patrz: May 24 2003 Referendum (on Draft of Amendments to the Constitution of Republic Armenia, Central Electoral Commission Republic of Armenia, <http://www.elections.am/resultsr2503/> (data dostępu: 30.08.2015 r.).

wem kadencji, ale tylko w ściśle określonych przypadkach. Ponadto głowa państwa nie może już nominować i odwoływać premiera wedle swego uznania, jak to czynił wcześniej. Istotnym nowum jest zobowiązanie do konsultowania kandydatury premiera z większością parlamentarną oraz powołanie na ten urząd osoby, która cieszy się zaufaniem parlamentu.¹⁷ Przy podejmowaniu tej decyzji prezydent musi uwzględniać istniejący w danym momencie układ sił politycznych w Zgromadzeniu Narodowym. Wyłoniony w ten sposób rząd musi przedstawić parlamentowi do zaakceptowania program swojego działania. Przepis ten znacznie ogranicza możliwość wpływu prezydenta na personalną obsadę rządu, jednak w przypadku dysponowania przez głowę państwa silnym zapleczem parlamentarnym, taka możliwość nadal istnieje.

Ponadto nastąpiło istotne wzmocnienie pozycji premiera i rządu, który od 2005 roku ponosi odpowiedzialność polityczną wyłącznie przed parlamentem. Premier decyduje o składzie rządu, kieruje jego działalnością i przewodniczy posiedzeniom rządu. Wyjątkiem są posiedzenia rządu, na których rozpatrywane są zagadnienia z zakresu polityki zagranicznej, obronności i bezpieczeństwa państwa. Posiedzenia takie może zwoływać oraz im przewodniczyć także prezydent.

Po zmianach prezydent przestał być gwarantem obowiązującej konstytucji, a stanął na straży jej przestrzegania. Od 2005 roku także prezydent nie jest już gwarantem niezawisłości organów sądowych. W nowej konstytucji dokonano zmiany przepisów w systemie sądownictwa, a art. 91 znowelizowanej ustawy zasadniczej nie pozostawia w tym względzie żadnych wątpliwości, wskazując iż „wymierzanie sprawiedliwości w republice Armenii należy tylko do sądów”.¹⁸

Prezydent Armenii, podobnie jak głowa państwa w większości innych państw, nie ponosi odpowiedzialności politycznej przed parlamentem. Ponosi jednak odpowiedzialność konstytucyjną, a parlamentowi przysługuje prawo do wszczęcia procedury odsunięcia prezydenta Armenii od sprawowania urzędu. Art. 57 znowelizowanej konstytucji przewiduje, że Zgromadzenie Narodowe może skierować sprawę do Sądu Konstytucyjnego w przypadku, kiedy głowa państwa dopuści się zdrady stanu lub popełni inne ciężkie przestępstwo. Jeśli Sąd Konstytucyjny orzeknie o winie prezydenta, Zgromadzenie Narodowe może podjąć uchwałę o odsunięciu głowy państwa od sprawowania urzędu większością co najmniej 2/3 ogólnej liczby deputowanych.

Nowelizacja konstytucji Armenii w 2005 roku była postrzegana na arenie międzynarodowej jako dążenie władz tego kraju do liberalizacji życia społeczno-politycznego. Formalnie nastąpiło dość istotne osłabienie dotychczasowego prezydenckiego charakteru systemu politycznego, jednak praktyka ostatnich lat pokazała, że parlamentarno-prezydencki model władzy nie jest konsekwentnie wcielany w ży-

17 S. Bożyk, Zgromadzenie Narodowe. Parlament Armenii, Warszawa 2012, s. 13-14.

18 The Constitution of the Republic of Armenia, <http://www.president.am/en/constitution/> (data dostępu: 30.08.2015 r.); S. Bożyk, System konstytucyjny Armenii, Warszawa 2012, s. 38-39, 60.

cie. Pozycja prezydenta nadal jest silna, a istnienie dużej proprezydenckiej partii, dominującej w Zgromadzeniu Narodowym, znacznie osłabia pragmatyczny wymiar wprowadzonych zmian. Zostały one skutecznie zamortyzowane poprzez specyficzny system partyjny, w którym w zasadzie brak jest dużych i trwałych partii politycznych, zdolnych do efektywnej rywalizacji politycznej.¹⁹ Od 2003 roku w ormiańskim Zgromadzeniu Narodowym i na scenie politycznej siłą dominującą jest proprezydencka Republikańska Partia Armenii, która skutecznie zapewnia prezydentowi poparcie polityczne i możliwość swobodnych manewrów na scenie politycznej, mimo znacznego ograniczenia jego kompetencji. Partia ta powstała w 1990 roku jako jedna z pierwszych partii politycznych w kraju. W parlamencie IV kadencji (w latach 2007-2012) spośród 131 deputowanych 63 było członkami parlamentarnej frakcji Republikańskiej Partii Armenii. Z kolei w Zgromadzeniu Narodowym V kadencji (2012-2017) proprezydencka partia posiada 70 deputowanych.²⁰ O „ponadstandardowej” symbiozie ośrodka prezydenckiego z dominującą partią w parlamencie może świadczyć fakt, że obecny prezydent Armenii Serż Sarkisian jest przewodniczącym Republikańskiej Partii Armenii.²¹

4. Niestabilność systemu politycznego

Nowelizacja konstytucji w 2005 roku związana z koniecznością dostosowania rozwiązań ustrojowych do wymogów Rady Europy, w wyniku której osłabiona została pozycja prezydenta w systemie władzy, stwarzała możliwość pozytywnych zmian w rzeczywistości politycznej Armenii. Tym bardziej, że elitom uzależnionym od międzynarodowej pomocy finansowej, zależało na polepszeniu wizerunku swego kraju i choćby częściowym wyodrębnieniu go z „szarej strefy” postradzieckich reżimów politycznych. Jednak wśród ormiańskich analityków pojawiły się opinie, iż referendum konstytucyjne było nie tylko wynikiem międzynarodowej presji, ale także hipotetycznego zagrożenia tzw. „kolorową rewolucją”. Wobec pojawiających się w najbliższym otoczeniu radykalnych przemian politycznych (tzw. „rewolucja róż” w 2003 roku w sąsiedniej Gruzji, „pomarańczowa rewolucja” na Ukrainie w 2004 roku) władze postanowiły wobec państw zachodnich i własnego społeczeństwa okazać gotowość do demokratycznych zmian w postaci referendum w sprawie nowelizacji konstytucji, zmniejszenia uprawnień prezydenta i głębszego zdemokratyzowania mechanizmów politycznych w państwie. Wskazywano, iż nie odbyła się

19 R. Herbut, W. Baluk, Transformacja systemów politycznych..., *op. cit.*, s. 63.

20 Национальное Собрание Республики Армения пятого созыва, Фракция „Республиканская” (РПА), <http://www.parliament.am/deputies.php?sel=factions&lang=rus> (data dostępu: 30.08.2015 r.).

21 The Republican Party of Armenia (Executive Body), <http://www.hhk.am/en/executive-body/> (data dostępu: 31.08.2015 r.).

publiczna dyskusja dotycząca proponowanych korekt w ustawie zasadniczej, a jej zmiana była jedynie medialnym działaniem na użytek międzynarodowej opinii.²²

System polityczny Armenii w dalszym ciągu charakteryzuje się niestabilnością i podatnością na zaburzenia społeczno-polityczne, a prezydent, formalnie pozbawiony większości uprawnień, nadal dominuje w życiu politycznym. Po nowelizacji konstytucji w 2005 roku w Armenii kilkakrotnie miały miejsca poważne wstrząsy i demonstracje społeczeństwa niezadowolonego z braku realnych zmian, iluzji wprowadzonych rozwiązań konstytucyjnych, braku alternatywnych wyborów prezydenckich i parlamentarnych oraz pogarszających się warunków życiowych.²³ Reakcją władz na coraz częstsze zaburzenia polityczne i manifestowanie przez obywateli swojego niezadowolenia jest prezydencki projekt reformy konstytucji Armenii i propozycja przekształcenia kraju w republikę parlamentarną po zakończeniu obecnej kadencji prezydenta w 2018 roku.²⁴

Główną ideą proponowanych przez prezydenta zmian jest przeniesienie ciężaru władzy wykonawczej na premiera i rząd, przy równoczesnym mocnym ograniczeniu uprawnień głowy państwa. Prezydent będzie wybierany w wyborach pośrednich przez parlament i reprezentacje władz lokalnych na jedną siedmioletnią kadencję. Nie będzie już zwierzchnikiem sił zbrojnych (funkcję tę będzie pełnił premier), a także zostanie pozbawiony możliwości powoływania sędziów (co stanie się domeną parlamentu). Rola prezydenta zostanie ograniczona w zasadzie do

22 A. Искандарян, Армения в 2005 г.: конец постреволюционной эпохи, „Кавказ. Ежегодник Кавказского института СМИ”, Ереван 2007, s. 8-10.

23 W przeprowadzonych 19 lutego 2008 roku wyborach prezydenckich już w pierwszej turze zwyciężył kandydat obozu władzy, premier Serż Sarkisian, uzyskując oficjalnie 52,82% głosów. Jego rywal, lider opozycji Lewon Ter-Petrosian uzyskał 21,50 % głosów i uznał wybory za sfałszowane. Ponad 100 tysięcy osób zgromadziło się 20 lutego 2008 roku na głównej ulicy Erywania i zażądało przeprowadzenia drugiej tury wyborów. 1 marca 2008 roku władze użyły siły i brutalnie spacyfikowały protesty. Zginęło 8 osób, a kilkadziesiąt zostało rannych (20 osób rannych podczas pacyfikacji zmarło później w szpitalach w wyniku odniesionych ciężkich ran i obrażeń). Kontrolę nad miastem przejęło wojsko, wprowadzono stan wyjątkowy i rozpoczęto represje wobec opozycji. Pacyfikacja protestów powyborczych sprawiła, że Armenia wkroczyła w najpoważniejszy w swojej współczesnej historii kryzys polityczny. Echa tych wydarzeń zdecydowanie mocno ugodziły w międzynarodowy wizerunek Armenii i znacznie pogorszyły postrzeganie tego państwa na arenie międzynarodowej. Społeczność międzynarodowa wyraziła duże zaniepokojenie głębokim kryzysem politycznym, w jakim się znalazła Armenia. Gwałtowna reakcja społeczności międzynarodowej sprawiła, iż wiosną 2011 roku podczas kolejnych wielotysięcznych manifestacji w Erywanii władze nie odważyły się na ponowne użycie siły. Protesty organizowane były przez Ormiański Kongres Narodowy, na którego czele stał były prezydent, Lewon Ter-Petrosian. Domagano się ustąpienia prezydenta, rozpisania przedterminowych wyborów, uwolnienia więźniów politycznych, przestrzegania praw obywatelskich, a przede wszystkim ukarania winnych masakry opozycji w marcu 2008 roku. Skala tych protestów oraz obawa przed kolejną negatywną reakcją międzynarodową spowodowały, że obóz rządzący dość niespodziewanie zgodził się na rozmowy z opozycją, które jednak nie przyniosły satysfakcjonujących obie strony rezultatów, jednak wpłynęły na bardziej kompromisową postawę władz w kwestii dialogu społecznego. Nie używano siły i strony usiadły przy jednym stole, bez groźby aresztowania czy innych represji. Podobny mechanizm zadziałał podczas kolejnego politycznego przesilenia w czerwcu 2015 roku podczas kilkumiesięcznych manifestacji w centrum Erywania przeciwko podwyższeniu cen na energię elektryczną. Chociaż protesty miały podłoże czysto społeczne i nie były skierowane bezpośrednio przeciwko ormiańskim władzom, a rosyjskiemu koncernowi energetycznemu, to mimo dużej skali i intensywności, po raz kolejny władze nie zdecydowały się na otwartą konfrontację. Mimo podjętych negocjacji problemu nie rozwiązano, a jedynie odsunięto w czasie negatywne skutki podwyżki. Protesty po czasie straciły na rozmachu i ku zadowoleniu władz nie przybrały jednoznacznie politycznego charakteru.

24 Л. Арутюнян, Конституционная реформа в Армении: путь к демократии или уловка властей, <http://ru.rfi.fr/kavkaz/20150806-konstitutsionnaya-reforma-v-armenii-put-k-demokratii-ili-ulovka-vlastei> (data dostępu: 2.09.2015 r.).

funkcji reprezentacyjnej. Z kolei ster władzy wykonawczej przejmie premier, wybrany przez większość parlamentarną²⁵. Natomiast Zgromadzenie Narodowe będzie wybierane tylko w systemie proporcjonalnym.²⁶ Projekt znowelizowanej konstytucji został w sierpniu 2015 roku przez prezydenta Serża Sarkisiana przedłożony parlamentowi²⁷, a w dniu 6 grudnia 2015 roku odbyło się referendum konstytucyjne, w którym udział wzięło 50,5% uprawnionych do głosowania, z których 63,3% opowiedziało się za nowelizacją konstytucji²⁸. Część ormiańskiej opozycji wskazuje jednak, że proponowane zmiany doprowadzą do jeszcze większego stanu posiadania w parlamencie reprezentacji proprezydenckiej Republikańskiej Partii Armenii, a Serż Sarkisian jako przywódca tej partii po zakończeniu drugiej kadencji na stanowisku prezydenta może zostać wybrany premierem i będzie miał praktycznie nieograniczoną władzę. Warto zauważyć, iż na obszarze poradzieckim taka sytuacja miała już miejsce w Mołdawii w latach 2001-2009, która będąc formalnie republiką parlamentarną była *de facto* zdominowana przez prezydenta Władimira Woronina.²⁹ Wyniki referendum dają słaby mandat znowelizowanej konstytucji, która zamiast dokonać rzeczywistej zmiany systemu politycznego Armenii, najprawdopodobniej w dużej mierze przyczyni się do jeszcze większej konsolidacji dotychczasowego obozu władzy, ograniczenia działania opozycji parlamentarnej oraz pogłębienia społecznej apatii wobec braku możliwości decydowania o losach własnego kraju.

5. Podsumowanie

Cechą charakterystyczną systemu politycznego Armenii jest świadomy wybór i kształtowanie nieformalnego układu zależności personalnych, których głównym centrum jest prezydent, bez względu na jego formalną pozycję i konstytucyjne

25 А. Чилингарян, Проект принят: Слово за народом, „Голос Армении”, nr 104, 6.10.2015.

26 Obecnie w okręgach jednomandatowych wybieranych jest 41 deputowanych, natomiast pozostałych 90 wybieranych jest w wyborach proporcjonalnych w jednym okręgu ogólnokrajowym.

27 Проект конституционных реформ направлен в парламент Армении, <http://www.vestikavkaza.ru/news/Projekt-konstitutsionnykh-reform-napravlen-v-parlament-Armenii.html> (data dostępu: 2.09.2015 r.).

28 W głosowaniu udział wzięło około 1,3 mln Ormian, z których 825 tysięcy głosowało za, a 421 tysięcy przeciwko nowelizacji konstytucji. Zwraca uwagę duża liczba głosów na „nie” w Erywaniu i Gyumri, gdzie odbywały się nielegalne protesty przeciwko zmianie konstytucji. Szerzej patrz: Referendum on amendments to the Constitution of the Republic of Armenia, December 06, 2015 Referendum, Central Electoral Commission Republic of Armenia, <http://www.elections.am/referendum/election-26015/> (data dostępu: 4.01.2016 r.).

29 W lipcu 2000 roku mołdawski parlament dokonał zmian w konstytucji i przekształcił Mołdawię w republikę parlamentarną. Zwiększone zostały kompetencje rządu przy równoczesnym zmniejszeniu prerogatyw prezydenta, który od tej pory jest wybierany przez parlament. Jednak parlamentarna forma rządów w Mołdawii nie doprowadziła do całkowitej marginalizacji prezydenta. W wyniku wyborów parlamentarnych w 2001 roku doszło do obsadzenia wszystkich stanowisk w państwie przez przedstawicieli Komunistycznej Partii Republiki Mołdawii. Lider tej partii, Władimir Woronin, wybrany przez parlament na prezydenta, szybko rozpoczął proces zawłaszczania państwa. Uzależnił od siebie pozostałe ośrodki władzy państwowej, a swoje prerogatywy realizował z naruszeniem norm konstytucyjnych. Tym samym ukształtował się niebezpieczny precedens wykraczania poza swoje uprawnienia przez prezydenta, który stał się osobą rządzącą republiką parlamentarną. Szerzej patrz: K. Fedorowicz, System rządów parlamentarnych na obszarze poradzieckim. Casus Mołdawii i Łotwy, „Przegląd Politologiczny” 2012, nr 2, s. 124-126; T. Kapuśniak, M. Słowikowski, Mołdawia – *rara avis in terris*? Charakterystyka mołdawskiego reżimu politycznego na tle poradzieckich doświadczeń transformacyjnych, Lublin-Łódź 2009, s. 32-33.

uprawnienia. Jako głowa państwa stoi na czele kraju i tworzy równoległą do państwowych instytucji nieformalną strukturę, która realnie administruje krajem. Następuje to kosztem odrzucenia sprawdzonych i wypróbowanych metod budowy instytucjonalnych struktur państwa. Podjęta próba budowy demokracji parlamentarnej w Armenii uwarunkowana jest też swoistą specyfiką kultury elit politycznych. Jako reakcja na osłabienie i niewydolność funkcji opiekuńczych państwa w pierwszej połowie lat 90. XX wieku, doszło do wzmocnienia i tak tradycyjnie silnych na Kaukazie Południowym więzi klanowych. Klanowy protekcjonizm, w społeczeństwach zachodnich postrzegany jako zjawisko korupcyjne, w ogólnej świadomości społeczeństwa ormiańskiego jest naturalnym i właściwym świadectwem lojalności. Mimo formalnego ograniczenia uprawnień prezydenta Armenii, w dalszym ciągu jest instytucją dominującą w życiu politycznym kraju.

Armenia po dwudziestu pięciu latach niepodległości znajduje się na początku drogi do zaakceptowania mechanizmów demokratycznych w życiu politycznym. Podobnie jak część państw b. ZSRR (Mołdawia, Gruzja), próbuje wyjść z grupy państw tzw. „szarej strefy” i ukształtować zbliżony do modelu parlamentarnego system polityczny. Mają temu służyć przeprowadzane nowelizacje konstytucji i ograniczanie uprawnień głowy państwa. Jednak mechanizmy, zasady, procedury i normy regulujące wzajemne stosunki między władzą ustawodawczą a wykonawczą charakterystyczne dla reżimów politycznych państw demokracji nieskonsolidowanej, nadal są postrzegane w Armenii symbolicznie, w sposób nie przystający do rzeczywistości. Często przyczyną ich wprowadzania jest presja społeczności międzynarodowej i chęć zaprezentowania gotowości do ewentualnych zmian w celu osiągnięcia krótkoterminowych politycznych profitów. Zbyt duży jest jeszcze rozdźwięk między rozwiązaniami formalnoprawnymi a realiami życia społeczno-politycznego.

BIBLIOGRAFIA

- Antoszewski Andrzej, Herbut Ryszard. 2001. Systemy polityczne współczesnego świata. Gdańsk: Wydawnictwo Arche.
- Baluk Walenty, Czajowski Andrzej. 2007. Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Bożyk Stanisław. 2012. System konstytucyjny Armenii. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Bożyk Stanisław. 2012. Zgromadzenie Narodowe. Parlament Armenii. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Czajowski Andrzej. 2007. Republika Armenii. W Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw, 196. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Енгоян Ашот. 2014. Общность ценностных ориентации и ментальности постсоветских обществ. В Внешняя политика Республики Армения. Проблемы и вызовы, 55-58. Ереван, Издательство ЕГУ.

- Fedorowicz Krzysztof. 2012. Rola siły i przemocy w kształtowaniu systemu politycznego Armenii. W Kaukaz: mechanizmy legitymizacji i funkcjonowania elit politycznych, Tom VII, 38-39. Warszawa. Wydawnictwo Aspra-JR. Wydawnictwo Aspra-JR.
- Fedorowicz Krzysztof. 2012. „System rządów parlamentarnych na obszarze poradzieckim. Casus Mołdawii i Lotwy”. Przegląd Politologiczny 2: 124-126.
- Хачикян Ашот. 2009. История Армении. Ереван.
- Искандарян Александр. 2007. „Армения в 2005 г.: конец постреволюционной эпохи”. Кавказ. Ежегодник Кавказского института СМИ: 8-10.
- Kapuśniak Tomasz, Słowikowski Michał. 2009. Mołdawia – rara avis in terris? Charakterystyka mołdawskiego reżimu politycznego na tle poradzieckich doświadczeń transformacyjnych. Lublin -Łódź: Wydawnictwo Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej.
- Маркаров Александр. 2001. „Реформа политических институтов в процессе демократического транзита в Армении”. Центральная Азия и Кавказ 4 (16): 110-113.
- Minasyan Edik. 2014. Armenia na ciernistym szlaku niepodległości. W Armenia i Górski Karabach w procesach transformacji społecznej i politycznej, 20-21. Wrocław. Instytut Polsko-Rosyjski.
- Sarnecki Paweł. 2009. Konstytucyjna pozycja prezydenta wybieranego przez parlament w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. W Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów, 330-331. Białystok. Temida 2.
- Wolff-Powęska Anna. 1998. Oswojona rewolucja. Europa Środkowo-Wschodnia w procesie demokracji. Poznań: Instytut Zachodni.

**THE POSITION OF THE PRESIDENT
IN THE POLITICAL SYSTEM OF ARMENIA**

The Author analyzes the role and position of the president of Armenia's political system. It indicates excessive powers and competence of the head of state to other centers of power. The president of Armenia, in spite of competence in 2005, is still the dominant authority in the political system. Democratization of the political system is the only apparent change. Changing the constitution will not lead to an actual reduction in the powers of the head of state.

Keywords: political system, president in the political system, Armenia, presidential system, semi-presidential system

Słowa kluczowe: system polityczny, prezydent w systemie politycznym, Armenia, system prezydencki, system semi-prezydencki

EWOLUCJA POZYCJI USTROJOWEJ PREZYDENTA UZBEKISTANU W LATACH 1990-2015

Uzbekistan stanowi interesujący przykład transformacji ustrojowej na obszarze Azji Centralnej, gdzie cechy typowe dla całego obszaru poradzieckiego splotły się z uwarunkowaniami endemicznymi, a ściślej z aksjologią i normami trybalizmu. Pierestrojka i rozpad Związku Radzieckiego umożliwiły Uzbekistanowi odzyskanie niepodległości w 1991 r. oraz rozpoczęcie procesu gruntownych przeobrażeń ustrojowych w republice, których celem – przynajmniej deklaratywnym – było zbudowanie demokratycznego państwa prawnego, opartego na wzorcach demokracji Europy Zachodniej. Efektem przeobrażeń było pojawienie się w państwie nowych instytucji, charakterystycznych dla państw demokratycznych. Jedną z nich była instytucja Prezydenta Uzbekistanu. Pozycja ustrojowa prezydenta w niepodległym Uzbekistanie kształtowała się w burzliwym okresie przemian i ścierania się różnych koncepcji ustrojowych oraz interesów lokalnych i klanowych.

Analiza ewolucji pozycji ustrojowej Prezydenta Uzbekistanu będąca przedmiotem opracowania wymaga omówienia zarówno normatywnych elementów określających tę pozycję, tzn. konstytucyjnej zasady podziału władz, charakteru mandatu prezydenta, zasad jego odpowiedzialności, funkcji i zadań prezydenta oraz ich rozwinięcia wyrażonego w zakresie przyznanych mu kompetencji, jak również czynników pozanormatywnych, które niezależnie od regulacji konstytucyjnych decydują o rzeczywistej pozycji ustrojowej każdego prezydenta. W tym ostatnim aspekcie należy wskazać na indywidualne cechy osobowości głowy państwa, posiadane predyspozycje, a także uwarunkowania endemiczne oraz system polityczny państwa, który w praktyce życia politycznego nie zawsze odpowiada regulacjom konstytucyjnym.

W opracowaniu przyjęto układ chronologiczno-rzeczowy.

1. Pierestrojka w Związku Radzieckim stała się impulsem do początkowo nieśmiałyłch przemian w republikach związkowych i autonomicznych, które w literaturze przedmiotu określano jako liberalizację istniejącego systemu totalitarnego. W Uzbeckiej Socjalistycznej Republice Radzieckiej (Uzbeckiej SRR) proces ten

rozpoczął się jesienią 1989 r. i odbywał się pod „kontrolą” nomenklatury komunistycznej, której przewodził I sekretarz Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Uzbeckiej SRR – Islam Karimow. Wyrazem zachodzących przemian było przyjęcie przez Radę Najwyższą Uzbeckiej SRR w dniu 20 października 1989 r. ustawy o zmianach i uzupełnieniach konstytucji oraz ustawy o wyborach deputowanych ludowych. W następnym dniu przyjęto ustawę nadającą językowi uzbeckiemu status języka państwowego. Kolejną istotną zmianą było wprowadzenie urzędu prezydenta w dniu 24 marca 1990 r. i wybranie na ten urząd w tym samym dniu przez Radę Najwyższą (RN) Islama Karimowa. Z kolei w dniu 18 lutego 1990 r. odbyły się pierwsze częściowo wolne wybory do republikańskiej RN, która już w nowym składzie uchwaliła w dniu 20 czerwca tegoż roku Deklarację o suwerenności. Nieudany pucz moskiewski w dniach 19-22 sierpnia 1991 r. przyspieszył proklamowanie przez RN Uzbeckiej SRR niepodległości, co nastąpiło w dniu 31 sierpnia, a następnie dnia 1 września w formie przyjęcia ustawy o podstawach niepodległości państwowej Republiki Uzbekistanu. Wyrazem odrębności państwowej Republiki Uzbekistanu (RU) było przyjęcie własnych symboli narodowych, tzn. flagi, godła i hymnu¹.

2. Urząd Prezydenta RU jest nową instytucją prawnoustrojową, którą wprowadziła nowelizacja Konstytucji Uzbeckiej SRR z dnia 24 marca 1990 r.² Uzbekistan posiada jednak długie tradycje silnego przywództwa głowy państwa. Od czasów starożytnych rolę tę pełnili zmieniający się monarchowie różnych dynastii władających terytorium współczesnego Uzbekistanu, a w czasach radzieckich rolę tę pełniło kolegialne ciało, jakim było Prezydium Rady Najwyższej Uzbeckiej SRR, zaś w szczególności uosabiał je przewodniczący Rady Najwyższej Uzbeckiej SRR³. W okresie radzieckim w myśl zasady jedności władzy państwowej najwyższym organem władzy państwowej Związku Radzieckiego była Rada Najwyższa ZSRR, co wyrażał art. 108 ust. 1 Konstytucji ZSRR z 1977 r. Podobnie było w republikach związkowych, których konstytucje były odwzorowaniem radzieckiej ustawy zasadniczej. W Uzbeckiej SRR art. 101 jej Konstytucji z dnia 19 kwietnia 1978 r. stanowił, że „Najwyższym organem władzy państwowej Uzbeckiej SRR jest Rada Najwyższa Uzbeckiej SRR”. Sprawowanie funkcji głowy państwa w ramach republiki związkowej zostało powierzone Prezydium Rady Najwyższej Uzbeckiej SRR, która była organem kolegialnym wyłanianym przez Radę Najwyższą Uzbeckiej SRR z grona jej członków. W okresie między sesjami Rady Najwyższej to Prezydium przejmowało wszystkie

1 T. Bodio, T. Moldawa, *Konstytucje państw Azji Centralnej: tradycje i współczesność*, Warszawa 2007, s. 485-489; M. Sajnog, *Republika Uzbekistanu*, (w:) W. Baluk, A. Czajowski (red.), *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, Wrocław 2007, s. 310-311; A. Kh. Saidov, K. A. Wojtaszczyk, *Konstytucyjne podstawy ustroju państwa*, (w:) T. Bodio (red.), *Uzbekistan: historia – społeczeństwo – polityka*, Warszawa 2001, s. 129.

2 *Zakon Uzbejskoj SSR nr 4-XII ot 24 marta 1990 goda Ob ucziezdenienij posta Priezidenta Riespubliki Uzbeikistan i wniesieniji izmienienij i dopolnienij w Konstituciju (Osnownoj zakon) Riespubliki Uzbeikistan*, <http://www.parliament.gov.uz/ru/law/1990/2800/> (data dostępu: 11.06.2015 r.).

3 T. Bodio, T. Moldawa, *Konstytucje państw...*, *op. cit.*, s. 487; *Priess-Služba Priezidenta Riespubliki Uzbeikistan, Biografija*, http://www.press-service.uz/#ru/content/glava_gosudarstva/biografiya/ (data dostępu: 11.06.2015 r.).

jej zadania, włącznie z kompetencjami o charakterze reprezentacyjnym⁴. W znowelizowanej Konstytucji Uzbeckiej SRR Prezydent został określony jako „najwyższy urzędnik Uzbeckiej SRR”. Takie określenie pozycji ustrojowej Prezydenta było bardzo niejednoznaczne. Konstytucja nie przyznała mu bowiem funkcji głowy państwa i w dalszym ciągu uprawnienia reprezentacyjne przysługiwały formalnie Prezydium Rady Najwyższej.

3. Znaczące wzmocnienie pozycji ustrojowej Prezydenta Uzbekistanu i skonkretyzowanie jego funkcji ustrojowych przyniosła dopiero nowelizacja Konstytucji Uzbeckiej SRR, przyjęta w dniu 1 listopada 1990 r. Wprowadziła ona istotne zmiany w dotychczasowej organizacji naczelných organów republiki. Przede wszystkim nastąpiło wzmocnienie władzy wykonawczej. W miejsce dotychczasowej Rady Ministrów Uzbeckiej SRR utworzono bowiem Gabinet Ministrów pod przewodnictwem Prezydenta, który został szefem władzy wykonawczej. Gabinet Ministrów podlegał jednak nadal wyłącznie Radzie Najwyższej i ponosił przed nią odpowiedzialność, ponieważ system organów Uzbeckiej SRR był w dalszym ciągu ukształtowany na zasadzie jednolitości władzy. W tym miejscu należy podkreślić, że wprowadzony przez znowelizowaną Konstytucję podział władzy na ustawodawczą, wykonawczą i sędziowską miał na tym etapie przeobrażeń ustrojowych w republice wymiar jedynie deklaracyjny. W związku z utworzeniem Gabinetu Ministrów zespolono kancelarie (aparaty) Rady Ministrów i Prezydenta w jednolity organ – Kancelarię przy Prezydencie Uzbeckiej SRR. Ponadto utworzono urząd Wiceprezydenta RU. Był on mianowany przez Prezydenta i musiał uzyskać zatwierdzenie ze strony Rady Najwyższej Uzbeckiej SRR. Z polecenia Prezydenta, Wiceprezydent miał kierować Gabinetem Ministrów i organizować jego pracę⁵.

W znowelizowanej Konstytucji Uzbeckiej SRR pozycję ustrojową Prezydenta określił – przynajmniej formalnie – art. 118-1, który stanowił, że „Prezydent Uzbeckiej SRR pełni najwyższą władzę wykonawczą i zarządzającą w Uzbeckiej SRR, jednocześnie jest on Przewodniczącym Gabinetu Ministrów”. W stosunku do rządu Prezydent mógł proponować jego skład personalny, który był zatwierdzany przez Radę Najwyższą. Prezydent zapewniał współdziałanie władzy wykonawczej i zarządzającej Uzbeckiej SRR, mógł tworzyć i likwidować ministerstwa oraz komitety państwowe, co wymagało jednak zatwierdzenia przez Radę Najwyższą. W razie sprzeczności z Konstytucją, ustawami, dekretami i rozporządzeniami Prezydenta aktów wydawanych przez ministerstwa, komitety państwowe i komitety wykonaw-

4 Zob. Konstytucja (Osnownoj Zakon) Uzbeckoj Sowietsoj Socialisticzieskoj Riespubliki (prinjata na wnioście w sziestej sesji Wierchownoho Sowietu Uzbeckoj SRR dziewiątego sożywa 19 apriela 1978 goda), <http://zakonuz.uzshar.com/?document=5990> (data dostępu: 12.06.2015 r.).

5 Zakon Uzbeckoj Sowietsoj Socialisticzieskoj Riespubliki nr 156-XII ot 1 nojabrja 1990 goda O sowiersienstwowaniji struktury ispolnitiel'noj i rasporjaditel'noj własti w Uzbeckoj SSR i wniesieniji izmienenij i dopolnienij w Konstytuciju (Osnownoj Zakon) Uzbeckoj SSR, http://www.lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=957016 (data dostępu: 12.06.2015 r.), art. 1-2.

cze rad deputowanych ludowych, Prezydent mógł zawiesić ich wykonanie lub je zmienić.

W zakresie stosunków z Radą Najwyższą Prezydent otrzymał uprawnienia, które obejmowały: prawo inicjatywy ustawodawczej, podpisywanie ustaw i prawo weta zawieszającego. Ustawa zawetowana przez Prezydenta wymagała do jej przyjęcia większości 2/3 głosów ogólnej liczby deputowanych Rady Najwyższej.

Odnosnie kompetencji kreacyjnych – Prezydent zgłaszał i przedstawiał Radzie Najwyższej kandydatury na stanowiska: przewodniczącego Komitetu Kontroli Państwowej Uzbeckiej SRR, przewodniczącego Sądu Najwyższego Uzbeckiej SRR, Głównego Arbitra Państwowego Uzbeckiej SRR, Prokuratora Uzbeckiej SRR i jego zastępców, przewodniczącego Komitetu Państwowego Uzbeckiej SRR ds. Ochrony Przyrody. Prezydent mógł również wnioskować o ich odwołanie, z wyjątkiem przewodniczącego Sądu Najwyższego. Ponadto rekomendował on w porozumieniu z przewodniczącymi rad deputowanych ludowych kandydatów na stanowiska przewodniczących komitetów wykonawczych tychże rad⁶.

W zakresie przyznanych Prezydentowi funkcji i kompetencji oraz „w celu wykonania Konstytucji Uzbeckiej SRR i ustaw Uzbeckiej SRR” mógł on wydawać dekrety i rozporządzenia⁷.

Konstytucja przewidywała możliwość przedterminowego zakończenia urzędowania przez Prezydenta, co zostało wyrażone w ogólnikowej formule art. 118-9: „Jeżeli Prezydent Uzbeckiej SRR z tych czy innych przyczyn nie mógł dalej wypełniać swoich obowiązków, wybory nowego Prezydenta Uzbeckiej SRR powinny być przeprowadzone w okresie trzymiesięcznym”. W tym okresie obowiązki Prezydenta przejmował Wiceprezydent, a w razie niemożności – Przewodniczący Rady Najwyższej.

Od początku powstania urzędu Prezydenta Uzbekistanu zaznaczyła się silna jego personalizacja, co nie pozostało bez wpływu na dalsze zmiany w ustawie zasadniczej. Jednym z głównych celów tych zmian było zachowanie silnej władzy wykonawczej, reprezentowanej przede wszystkim przez Prezydenta. Już 18 listopada 1991 r. na mocy kolejnej nowelizacji ustawy zasadniczej nastąpiła likwidacja urzędu Wiceprezydenta RU. W dniu 29 grudnia 1991 r. odbyły się pierwsze powszechne wybory prezydenckie, które zostały połączone z referendum w sprawie niepodległości Uzbekistanu. Zdecydowanym faworytem wyborów był urzędujący prezydent Islam Karimow, który otrzymał 86% głosów. Mandat uzyskany w wyborach powszechnych niewątpliwie wzmocnił pozycję ustrojową Prezydenta Uzbekistanu.

4. Dynamicznie zmieniająca się rzeczywistość polityczna niepodległego już Uzbekistanu wymagała opracowania zupełnie nowej konstytucji. Decyzja

6 *Ibidem*, art. 8-10.

7 *Ibidem*, art. 11.

o rozpoczęciu prac nad jej projektem została podjęta jeszcze w marcu 1990 roku na I sesji RN Uzbekkiej SRR. W czerwcu powołano komisję konstytucyjną, której przewodniczącym został Islam Karimow. Od początku prac nad projektem odegrał on decydującą rolę w procesie jego tworzenia. Ostateczna wersja projektu została przedstawiona w dniu 2 lipca 1992 roku na X sesji RN Uzbekkiej SRR. Publikacja projektu w dniu 26 września rozpoczęła ogólnonarodową debatę nad konstytucją republiki. W jej trakcie wprowadzono do ustawy zasadniczej jeszcze kilkadziesiąt zmian i uzupełnień⁸.

Konstytucja Uzbekistanu została uchwalona w dniu 8 grudnia 1992 roku na XI sesji Rady Najwyższej Uzbekkiej SRR z mocą obowiązującą od dnia jej przyjęcia. Ustawa zasadnicza składa się z preambuły, 6 rozdziałów, 26 podrozdziałów (tytułów) i 128 artykułów. Regulacje dotyczące Prezydenta RU znalazły się w rozdziale piątym, zatytułowanym „Organizacja władzy państwowej”. Rozdział ten składa się z 8 podrozdziałów i zawiera określenie systemu organów władzy państwowej, tzn. strukturę i kompetencje centralnych oraz lokalnych organów państwa. Władza państwowa została oparta na zasadzie podziału (art. 11), według którego władza ustawodawcza została powierzona Olij Madżlisowi, złożonemu z Izby Ustawodawczej i Senatu, wykonawcza – Prezydentowi i Gabinetowi Ministrów i sądownicza – sądom. Chociaż Konstytucja nie wskazała, czy trójdzielne władze są równorzędne, to z całokształtu regulacji konstytucyjnych wynika jednoznacznie, że przewagę posiada władza wykonawcza, uosabiana przede wszystkim przez Prezydenta.

Pozycja ustrojowa Prezydenta Uzbekistanu została określona w art. 89 i 93 ust. 1-3 Konstytucji z 1992 r. Przepisy te stanowiły, że Prezydent jest głową państwa i szefem władzy wykonawczej, zapewnia harmonijne funkcjonowanie i współdziałanie organów władzy państwowej, jest gwarantem suwerenności, bezpieczeństwa i integralności terytorialnej państwa, reprezentuje państwo w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych oraz gwarantuje przestrzeganie praw i wolności obywateli, Konstytucji i ustaw Republiki Uzbekistanu. Wskazane wyżej przepisy art. 89 i 93 ust. 1-3 Konstytucji określają nie tylko pozycję ustrojową Prezydenta Uzbekistanu, lecz również zawierają charakterystykę ogólnego zakresu przyznanych mu funkcji i zadań. Należy podkreślić, że w Konstytucji Uzbekistanu – w przeciwieństwie do ustaw zasadniczych wielu państw demokratycznych – nie ma właściwie przepisu, który mógłby ograniczyć zakres działań Prezydenta. Przykładowo w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej taką formułę zawiera przepis art. 126 ust. 3, który stanowi, że „Prezydent Rzeczypospolitej wykonuje swoje zadania w zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji i ustawach”⁹.

8 T. Bodio, T. Moldawa, *Konstytucje państw...*, *op. cit.*, s. 487-491; A. Kh. Saidov, K. A. Wojtaszczyk, *Konstytucyjne podstawy...*, *op. cit.*, s. 129-131; Oficjalna strona internetowa Senatu Olij Madżlisu Republiki Uzbekistanu, *Istoriya razvitija parlamentarizma w Uzbekistanie*, <http://www.senat.uz/ru/about/index.html> (data dostępu: 14.06.2015 r.).

9 Vide: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 83 z późniejszymi zmianami (zm.: Dz.U. z 2001 r., Nr 28, poz. 319; z 2006 r., Nr 200, poz. 1471; z 2009 r., Nr 114, poz. 346),

Istotnym wyznacznikiem pozycji ustrojowej Prezydenta Uzbekistanu – obok szerokiego zakresu jego kompetencji – jest brak możliwości jego odwołania, bowiem nie przewiduje tego Konstytucja. W istocie nie odpowiada on ani politycznie, ani konstytucyjnie. Ponadto pozycję ustrojową Prezydenta wzmocnia fakt, że po zakończeniu kadencji staje się on dożywotnim członkiem Senatu Olij Madżlisu Republiki Uzbekistanu, co oznacza przedłużenie chroniącego go immunitetu (art. 97).

Konstytucja z 1992 r. stanowi, że Prezydent jest wybierany na kadencję pięcioletnią w wyborach powszechnych, bezpośrednich, równych i w głosowaniu tajnym¹⁰. O najwyższy urząd w państwie może się ubiegać obywatel Uzbekistanu po ukończeniu 35 lat, stale zamieszkujący na terytorium kraju przez okres co najmniej 10 lat przed wyborami oraz posiadający pełnię praw wyborczych. Ta sama osoba nie może pełnić funkcji głowy państwa przez więcej niż dwie kolejne kadencje (art. 90). Prezydentem zostaje kandydat, który otrzymał ponad połowę ważnie oddanych głosów. Natomiast w drugiej turze głosowania wystarcza już zwykła większość głosów oddanych na jednego z dwóch kandydatów, ubiegających się o urząd Prezydenta. Ważność wyboru stwierdza Centralna Komisja Wyborcza Republiki Uzbekistanu (CKW).

Objęcie urzędu przez Prezydenta następuje po złożeniu przez niego przysięgi przed Izbą Ustawodawczą i Senatem Olij Madżlisu, nie później jednak niż dwa miesiące od daty ogłoszenia przez CKW oficjalnych wyników wyborów prezydenckich. Urzędujący Prezydent kończy swoją kadencję w momencie objęcia urzędu przez nowo wybranego Prezydenta. Konstytucja określiła tylko jeden powód wcześniejszego zakończenia piastowania urzędu przez głowę państwa, a mianowicie ze względu na jego stan zdrowia, potwierdzony opinią Państwowej Komisji Lekarskiej powołanej decyzją obu izb parlamentu. W takiej sytuacji w ciągu 10 dni na wspólnym posiedzeniu Izby Ustawodawczej i Senatu Olij Madżlisu wybierana jest spośród deputowanych i senatorów na okres najdalej 3 miesięcy osoba, która tymczasowo pełni obowiązki Prezydenta. Konstytucja obliguje również w takim wypadku do przeprowadzenia w terminie trzech miesięcy nowych wyborów Prezydenta Uzbekistanu (art. 96). Ustawa zasadnicza nie przewiduje natomiast możliwości złożenia z urzędu Prezydenta poprzez zastosowanie procedury *impeachmentu*. Prezydent za swoją działalność nie ponosi bowiem ani odpowiedzialności politycznej, ani odpowiedzialności konstytucyjnej, co jest zresztą cechą charakterystyczną dla części państw Azji Centralnej – Kazachstanu i Turkmenistanu.

[w:] A. Flisek (red.), Teksty ustaw Becka. Prawo konstytucyjne, Warszawa 2015, s. 25.

10 Kadencję pięcioletnią Prezydenta Uzbekistanu wprowadzono dopiero na mocy nowelizacji Konstytucji z dnia 12 grudnia 2011 roku. W Konstytucji z 1992 roku kadencja Prezydenta wynosiła pięć lat, ale w wyniku referendum z 27 stycznia 2002 r. wydłużono ją do siedmiu lat, za czym miało się opowiedzieć 90% obywateli kraju. Zob. Zakon Rjespubliki Uzbekistan nr 3 RU-305 ot 12 diekabrja 2011 goda O wniesieniji poprawki w stat'ju 90 Konstytuciji Rjespubliki Uzbekistan, http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?act_id=2216248&ONDATE=28.12.2011%2000#2216403 (data dostępu: 17.06.2015 r.), art. 1.

Konstytucja zakazuje – zgodnie z zasadą *incompatibilitas* – łączenia urzędu Prezydenta RU z mandatem deputowanego, zajmowaniem jakichkolwiek innych płatnych funkcji czy stanowisk oraz prowadzeniem działalności gospodarczej (art. 91).

Po uzyskaniu przez Uzbekistan niepodległości w 1991 roku powszechne wybory prezydenckie były przeprowadzane w tym kraju czterokrotnie i każdorazowo Prezydenta wybierano już w pierwszej turze głosowania. Był nim zawsze ten sam kandydat – Islam Karimow. Działo się tak, pomimo że w myśl uregulowań konstytucyjnych „ta sama osoba nie może pełnić funkcji Prezydenta Republiki Uzbekistan więcej niż dwie kadencje pod rząd” (art. 90). W pierwszych wyborach prezydenckich, które odbyły się w dniu 29 grudnia 1991 roku Islam Karimow otrzymał 86% głosów. Jego jedyny kontrkandydat – Muhammad Solich zdobył wówczas 12,5% głosów. W kolejnych wyborach, przeprowadzonych w dniu 9 stycznia 2000 roku według oficjalnych danych Islam Karimow uzyskał 91,9% głosów, dystansując miażdżącą przewagą ponownie tylko jedyne go kontrkandydata M. Dżalałowa¹¹. W trzecich z kolei wyborach prezydenckich w dniu 23 grudnia 2007 roku urzędujący Prezydent Uzbekistanu otrzymał 90,77% głosów przy frekwencji wynoszącej 90,6% uprawnionych do głosowania. W wyborach tych wystartowali jeszcze trzej inni kandydaci: Asliddin Rustamow, Diloram Tasmuchamedowa i Akmal Saidow. Natomiast w wyborach prezydenckich, które odbyły się w dniu 29 marca 2015 r. Islam Karimow otrzymał 90,39% głosów. Drugie miejsce zajął kandydat Partii Demokratycznej Akmal Saidow, który zdobył 3,08% głosów, kandydat Partii Ludowo-Demokratycznej Hotamżon Ketmonow uzyskał 2,92% głosów i na ostatnim miejscu z wynikiem 2,05% uplasował się kandydat Partii Socjal-Demokratycznej „Adolat” Narimon Umarow. Frekwencja wyborcza wyniosła 91,08% uprawnionych do głosowania. W wyborach w 1994 i 2000 roku kandydaturę Karimowa zgłosiła „partia władzy” – Ludowo-Demokratyczna Partia Uzbekistanu, zaś w wyborach w 2007 roku – Liberalno-Demokratyczna Partia Uzbekistanu, która tak jak wszystkie pozostałe partie, mające reprezentację w Olij Madżlisie tworzy koncesjonowaną opozycję. We wszystkich wyborach prezydenckich w Uzbekistanie zachodni obserwatorzy, w tym OBWE wskazali na liczne naruszenia i nieprawidłowości, w związku z czym nie zostały one uznane za wolne i demokratyczne¹².

Konstytucja Uzbekistanu przyznaje Prezydentowi rozległe kompetencje, które można podzielić na kilka zasadniczych obszarów: w stosunku do parlamentu, w stosunku do rządu, w dziedzinie polityki zagranicznej, w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, uprawnienia wobec innych organów państwowych oraz tradycyjne uprawnienia głowy państwa w stosunkach wewnętrznych.

11 T. Bodio, T. Moldawa, Konstytucje państw..., *op. cit.*, s. 489 i 503.

12 Sz. Achmadżonow, Jest' li szans pobiedit' I. Karimowa na wyborach w Uzbekistanie?, <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1191488340> (data dostępu: 16.06.2015 r.); Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Taszkencie, Wybory prezydenckie w Republice Uzbekistanu, http://www.taszkent.msz.gov.pl/pl/c/MOBILE/aktualnosci/0015_04_01_wybory_prezydenta_ru (data dostępu: 04.07.2015 r.).

W zakresie stosunków z parlamentem Prezydent Uzbekistanu posiada bardzo szerokie uprawnienia, które obejmują: prawo inicjatywy ustawodawczej, podpisywanie ustaw i zarządzanie ich ogłoszenia, prawo weta zawieszającego, zwoływania posiedzeń nadzwyczajnych obydwu izb Olij Madżlisu, prawo do zwracania się z orędziem do Olij Madżlisu oraz prawo rozwiązania parlamentu. Prezydent ma również istotny wpływ na skład Senatu.

Prezydent Uzbekistanu posiada duże możliwości uczestnictwa w procesie ustawodawczym, ponieważ może on brać udział w posiedzeniach Izby Ustawodawczej i Senatu Olij Madżlisu, a także ich organów – kengaszy, komitetów i komisji, a to w praktyce oznacza, że może on uczestniczyć nie tylko w inicjowaniu projektów ustaw, ale i w procesie ich tworzenia. Podczas rozpatrywania projektów ustaw Prezydent ma bowiem możliwość zabrania głosu i zgłoszenia swoich uwag (art. 81 i 83). Do tego Prezydent może zwoływać posiedzenia nadzwyczajne Izby Ustawodawczej i Senatu Olij Madżlisu, a jego projekty ustawodawcze są rozpatrywane w pierwszej kolejności¹³.

Konstytucja nadaje Prezydentowi uprawnienia związane z podpisywaniem i ogłaszaniem ustaw (art. 93 ust. 17). Zgodnie z art. 84 ustawa przyjęta przez obydwie izby Olij Majlis jest przedkładana Prezydentowi do podpisu w terminie 10 dni. Prezydent może w ciągu 30 dni od otrzymania tekstu ustawy podpisać ją i zarządzić jej ogłoszenie lub odesłać ustawę ze swoimi uwagami do Olij Madżlisu w celu jej powtórnego rozpatrzenia, realizując w ten sposób prawo do zastosowania weta zawieszającego. Po ponownym uchwaleniu ustawy przez Izbę Ustawodawczą i Senat Olij Madżlisu, Prezydent ma 14 dni na jej podpisanie.

Prezydent Uzbekistanu ma znaczący wpływ na skład Senatu, ponieważ wybiera on 16 jego członków spośród obywateli cieszących się wyjątkowym autorytetem, posiadających duże doświadczenie zawodowe lub zasłużonych w dziedzinie nauki, literatury i sztuki oraz innych sferach działalności państwowej i społecznej (art. 77). W tym wypadku – poza wskazaniami Konstytucji – w praktyce liczy się przede wszystkim orientacja polityczna kandydatów i ich lojalność wobec obozu prezydenckiego. Ponadto na wniosek Prezydenta spośród grona senatorów wybierany jest Przewodniczący Senatu i jego zastępcy¹⁴.

Prezydent może na podstawie art. 93 ust. 7 i art. 81 Konstytucji zwracać się do Izby Ustawodawczej i Senatu Olij Madżlisu z dorocznym orędziem, dotyczącym najważniejszych problemów życia społeczno-gospodarczego oraz wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa. Aczkolwiek orędzie nie jest właściwą inicjatywą ustawodawczą, to jednak pozwala ono na przedstawienie konkretnych intencji

13 Vide: Zakon Rjespubliki Uzbekistan nr 522-II ot 29 sientjabrja 2003 goda O Rieglamientie Zakonodatiel'noj palaty Olij Madżlisu Rjespubliki Uzbekistan (po sostojaniju na 14 maja 2014 goda), <http://www.parliam.ent.gov.uz/ru/regulations.php> (data dostępu: 19.06.2015 r.), art. 3; Zakon Rjespubliki Uzbekistan nr 523-II ot 29 sientjabrja 2003 goda O Rieglamientie Sienata Olij Madżlisu Rjespubliki Uzbekistan(po sostojaniju na 16 aprielja 2014 goda), <http://www.senat.uz/ru/documents/index.html> (data dostępu: 19.06.2015 r.), art. 3.

14 Zakon Rjespubliki Uzbekistan nr 523-II..., *op. cit.*, art. 4.

i oczekiwań ze strony ośrodka prezydenckiego, a także może stanowić zapowiedź przyszłych projektów ustawodawczych.

Bardzo ważnym instrumentem oddziaływania Prezydenta na Olij Madżlis jest prawo do przedterminowego skrócenia kadencji obydwu izb parlamentu. Prezydent korzysta z tego prawa po uzgodnieniu swojego stanowiska z Sądem Konstytucyjnym RU w przypadkach pojawienia się w Izbie Ustawodawczej bądź Senacie nieprzewycięzalnych rozbieżności, zagrażających ich normalnemu funkcjonowaniu, wielokrotnego wydawania decyzji sprzecznych z Konstytucją lub powstaniem nieprzewycięzalnych rozbieżności pomiędzy Izbą Ustawodawczą a Senatem, które zagrażają normalnemu funkcjonowaniu Olij Madżlisu (art. 95). Formuła „nieprzewycięzalnych trudności” daje w istocie Prezydentowi Uzbekistanu pole do szerokiej interpretacji i dużej swobody przy podejmowaniu decyzji, dotyczącej przedterminowego skrócenia kadencji parlamentu. Prezydent może również rozwiązać parlament w przypadku, kiedy ten dwukrotnie nie udzieli wotum zaufania desygnowanym przez niego kandydatom na stanowisko premiera (art. 98).

W stosunku do Gabinetu Ministrów Konstytucja nadała Prezydentowi następujące uprawnienia: formowanie składu rządu i dokonywanie w nim zmian personalnych, przewodniczenie posiedzeniom Gabinetu Ministrów, podejmowanie decyzji w sprawach należących do kompetencji Gabinetu Ministrów, w tym anulowanie jego uchwał i rozporządzeń oraz rozporządzeń premiera, jak również tworzenie i likwidacja za zgodą Olij Madżlisu ministerstw, komitetów państwowych i innych agend rządowych (art. 93 ust. 8, 10-11, 16). Prezydent ma również duży wpływ na obsadę personalną aparatu wykonawczego rządu w terenie, bowiem na wniosek premiera może on mianować i zwalniać hokimów obwodowych (odpowiednik wojewody) i miasta Taszkent, natomiast samodzielnie może on zwalniać z zajmowanych stanowisk hokimów miejskich i rejonowych w przypadku naruszenia przez nich Konstytucji, ustawodawstwa lub popełnienia czynów uwłaczających honorowi i godności hokima. Decyzje te jednak wymagają zatwierdzenia ze strony odpowiednich rad deputowanych ludowych (art. 93 ust. 15).

Uprawnienia Prezydenta w stosunku do innych organów państwowych niż Olij Madżlis i Gabinet Ministrów mają głównie kreacyjny oraz gwarancyjny i koordynujący charakter ich działalności. Kreacyjne kompetencje Prezydenta obejmują mianowanie i odwoływanie Prokuratora Generalnego RU oraz przewodniczącego Izby Obrachunkowej, co wymaga jednak zatwierdzenia przez Senat. Prezydent zgłasza i przedstawia Senatowi kandydatury na stanowiska przewodniczących i sędziów Sądu Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Gospodarczego, prezesa Banku Centralnego RU, przewodniczącego Komitetu Państwowego ds. Ochrony Przyrody oraz powołuje i odwołuje sędziów sądów obwodowych, międzyrejonowych, rejonowych, miejskich, gospodarczych i wojskowych (art. 93 ust. 13-14).

Kompetencje Prezydenta w dziedzinie polityki zagranicznej obejmują: reprezentowanie państwa w stosunkach międzynarodowych, negocjowanie i zawieranie umów międzynarodowych, a przy tym gwarantowanie przyjętych w ten sposób zobowiązań, mianowanie przedstawicieli dyplomatycznych i konsularnych za granicą oraz przyjmowanie listów uwierzytelniających od przedstawicieli dyplomatycznych państw trzecich (art. 93 ust. 3-5).

Prezydent posiada rozległe kompetencje w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa. Zgodnie z art. 93 ust. 20 jest on najwyższym zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Uzbekistanu, mianuje i dymisjonuje naczelne dowództwo Sił Zbrojnych oraz nadaje stopnie w korpusie oficerskim. W przypadkach szczególnych, związanych z realnym zagrożeniem zewnętrznym, masowym naruszeniem porządku społecznego, wielkimi katastrofami, klęskami żywiołowymi i epidemiami, Prezydent może wprowadzić stan wyjątkowy w państwie lub w jego części, który następnie musi być zatwierdzony przez parlament w terminie trzech dni. Natomiast w przypadku napaści na Uzbekistan lub konieczności wypełnienia zobowiązań sojuszniczych Prezydent ogłasza stan wojny, co wymaga zatwierdzenia przez parlament w terminie również trzech dni (art. 93 ust. 18-19). Ze sferą bezpieczeństwa państwowego związane jest jeszcze jedno uprawnienie Prezydenta, a mianowicie prawo do organizowania przez niego Służby Bezpieczeństwa Narodowego Republiki Uzbekistanu, w tym do mianowania i dymisjonowania szefa tych służb. To ostatecznie wymaga jednak zatwierdzenia przez Senat Olij Madżlisu (art. 93 ust. 24).

W zakresie tradycyjnych uprawnień głowy państwa Konstytucja nadała Prezydentowi RU prawo do: decydowania w sprawach obywatelstwa Uzbekistanu, udzielania azylu politycznego, przyznawania orderów, medali i dyplomów państwowych, nadawania tytułów kwalifikowanych i honorowych Uzbekistanu oraz stosowania prawa łaski we wszystkich sprawach wobec osób skazanych przez uzbeckie sądy. Prezydent może także wnosić do Senatu Olij Madżlisu swoje uwagi dotyczące przyjęcia aktów o amnestii (art. 93 ust. 21-23).

W zakresie swoich kompetencji Prezydent wydaje dekryty i rozporządzenia (art. 94 Konstytucji). Niektóre z nich wymagają zatwierdzenia przez Olij Madżlis, jak dekret dotyczący wprowadzenia stanu wojny lub dekret wprowadzający stan wyjątkowy na terytorium państwa lub jego części (art. 93 ust. 18-19 Konstytucji)¹⁵.

5. Nowelizacja Konstytucji z dnia 11 kwietnia 2007 r. wprowadziła istotną zmianę w przepisie art. 89, odnoszącego się do funkcji i zadań Prezydenta RU. Na jej podstawie Prezydent Uzbekistanu przestał być szefem władzy wykonawczej, a zamiast tego umieszczono formułę, że „zapewnia on harmonijne funkcjonowanie i współdziałanie organów władzy państwowej”. Przepis ten formalnie sprzyjał tworzeniu mechanizmów równowagi w trójpodziale władzy, bowiem Prezy-

15 Zakon Respubliki Uzbekistan nr 522-II..., *op. cit.*, art. 26.

dent przestał być „szefem władzy wykonawczej”, co wzmocniło pozycję premiera. Inne przyjęte wówczas zmiany zwiększyły swobodę Prezydenta w prawie nominacji i odwoływania hokimów obwodowych oraz hokimów miasta Taszkent, ponieważ decyzje te nie wymagały już zatwierdzenia ze strony odpowiednich rad deputowanych ludowych. Regulacje te w istocie zapewniały centralizację władzy w rękach Prezydenta Uzbekistanu (art. 89 ust. 15 i art. 102 Konstytucji)¹⁶.

Kolejną zmianą normatywną w Uzbekistanie, która była niewątpliwie wyłomem w dotychczasowych regulacjach spełniających zasadniczo standardy stawiane państwom demokratycznym, było przyjęcie przez Olj Madzlis w dniu 25 grudnia 2008 r. ustawy o wniesieniu zmian i uzupełnień do niektórych aktów ustawodawczych Republiki Uzbekistanu w związku z doskonaleniem ustawodawstwa o wyborach. Ustawa ta pozbawiła grupy inicjatywne obywateli prawa do zgłaszania swoich kandydatów w wyborach prezydenckich i parlamentarnych. Jedynymi podmiotami uprawnionymi do zgłaszania kandydatów na urząd Prezydenta Uzbekistanu i deputowanych Olj Madzlisu stały się odtąd partie polityczne¹⁷.

Nowelizacja Konstytucji RU przyjęta w dniu 18 września 2011 r. na podstawie ustawy o wniesieniu zmian i uzupełnień do poszczególnych artykułów Konstytucji Republiki Uzbekistanu utrzymała dotychczasowe regulacje dotyczące swoistej „nieodpowiedzialności” Prezydenta Uzbekistanu. W przepisie art. 96 przewidziano bowiem jedynie sytuację „niemożności sprawowania urzędu przez urzędującego Prezydenta Republiki Uzbekistanu”. W takim przypadku jego obowiązki tymczasowo przejmuje Przewodniczący Senatu Olj Madzlisu, zaś w terminie trzech miesięcy powinny być przeprowadzone nowe wybory Prezydenta Uzbekistanu. Pozostałe zmiany dotyczyły korekt w uprawnieniach Prezydenta. Przede wszystkim przekazywały mu możliwość przewodniczenia na posiedzeniach Gabinetu Ministrów Republiki Uzbekistanu, co znacząco wzmocniało jego pozycję ustrojową w relacji z egzekutywą (art. 93 ust. 16)¹⁸.

6. Niezależnie od regulacji normatywnych (przede wszystkim konstytucyjnych i ustawowych) o rzeczywistej pozycji ustrojowej każdego prezydenta decydują jeszcze indywidualne cechy jego osobowości i posiadane predyspozycje. Wskazuje się w tym względzie głównie na tzw. charyzmę, otwartość, łatwość komunikowania się i umiejętności koncyliacyjne, które przekładają się nie tylko na poziom poparcia

16 Zakon Rieszpubliki Uzbekistan nr 3RU-89 ot 11 aprielja 2007 goda O wniesieniji poprawok w stat'i Konstituciji Rieszpubliki Uzbekistan (stat'i 89, punkt 15 ctat'i 93, czast' wtoraja stat'i 102), http://lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=1164976&ONDATE=01.01.2008 00#1165000 (data dostępu: 20.06.2015 r.).

17 Zakon Rieszpubliki Uzbekistan nr 3RU-194 ot 25 diekabnja 2008 goda O wniesieniji izmienenij i dopolnienij w niekotoryje zakonodatiel'nyje akty Rieszpubliki Uzbekistan w swiazi s sowierszienstwowanijem zakonodatiel'stwa o wyborach, http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=1421433&ONDATE=01.07.2009% 2000# 1421481 (data dostępu: 21.06.2015 r.).

18 Zakon Rieszpubliki Uzbekistan nr 3RU-194 ot 18 aprielja 2011 goda O wniesieniji izmienenij i dopolnienij w ot-diel'nyje stat'i Konstituciji Rieszpubliki Uzbekistan (stat'i 78, 80, 93, 96 i 98), http://www.lex.uz/ pages/GetAct.aspx?lact_id=1773893&ONDATE=19.04.2011%00#174322 (data dostępu: 21.06.2015 r.).

społecznego, lecz również na relacje prezydenta z parlamentem i rządem. Cechy te są pożądane nie tylko w państwie demokratycznym, zwłaszcza o parlamentarnym systemie rządów, lecz mają również istotne znaczenie w systemie autorytarnym, bowiem mogą mobilizować rządzonych do akceptacji poczynań władzy bez uciekania się tej ostatniej do rozwiązań siłowych¹⁹. W realiach Uzbekistanu i w ogóle państw regionu Azji Centralnej – zgodnie z tradycjami i aksjologią kultury trybalnej – liczy się jeszcze pochodzenie głowy państwa i jego usytuowanie w układzie etnoregionalnym i klanowym.

Trybalizm czy według części badaczy kultura polityczna więzi i wynikające z nich implikacje w życiu politycznym i społecznym są zjawiskiem bardzo charakterystycznym dla całego regionu Azji Centralnej. Nie można zrozumieć kanonów polityki uprawianej w państwach Azji Centralnej oraz wydarzeń tam zachodzących z pominięciem podziałów społecznych, w których najważniejszą rolę odgrywają nie klasy czy warstwy w rozumieniu europejskim, lecz wspólnoty rodowo-plemienne i klanowo-terytorialne. Wyróżnione wspólnoty łączy genealogia, solidarność subetniczna i regionalno-plemienna oraz patronacka zależność członków od elit klanowych. Wybrana „demokratycznie” elita rządząca jest zróżnicowana według przynależności klanowej. Jej miejsce w hierarchii władzy decyduje o sferze i zakresie wpływów konkretnych klanów w kraju i regionie. Wpływ na awans do elit władz centralnych, regionalnych i lokalnych mają takie czynniki, jak przynależność do rodu, plemienia i klanu, zajmowana pozycja w strukturach tych wspólnot, lojalność i posłuszeństwo wobec przywódców, zaś w dalszej kolejności kompetencje czy wykształcenie. Powszechnymi zjawiskami związanymi z trybalizmem są klientelizm, korupcja i nepotyzm²⁰.

Iłam Karimow wywodzi się z klanu samarkandzkiego. Należy podkreślić, że jego wybór na stanowisko I sekretarza KC Komunistycznej Partii Uzbekistanu w dniu 23 czerwca 1989 r. po dymisji Rafika Nišanova poprzedzony był etapem negocjacji najbardziej wpływowych przedstawicieli grup regionalnych w elitach ówczesnej władzy na szczeblu republikańskim i centralnym. Brali w nich udział ze strony grupy samarkandzkiej Ismail Dżurabekov i Abdulaziz Kamilov, taszkent-

19 Vide: E. Zieliński, Prezydent Federalny, (w:) S. Sulowski, K. A. Wojtaszczyk (red.), System polityczny Republiki Federalnej Niemiec, Warszawa 2005, s. 103; A. Turska-Kawa, Przywództwo polityczne jako wynik wzajemnej relacji między przywódcą a jego zwolennikami, (w:) M. Hartliński (red.), Przywództwo polityczne w Polsce i na świecie, Olsztyn 2013, s. 55-71; P. Żukiewicz, Instytucja prezydenta czy przywództwo prezydenckie – próba rozstrzygnięcia dylematu, (w:) *Ibidem*, s. 86-87; J. Wiatr, Przywództwo polityczne: studium politologiczne, Łódź 2008, s. 67-90; E. Marciniak, Kompetencje przywódcy politycznego, (w:) T. Bodio (red.), Przywództwo polityczne, Warszawa 2001, s. 98-109; P. Żukiewicz, Przywództwo polityczne: teoria i praktyka, Warszawa 2011, s. 182-183.

20 T. Bodio, Układy klanowe jako mechanizm polityki (na przykładzie państw Azji Centralnej), (w:) T. Bodio, W. Jakubowski, A. Wierzbicki (red.), Transformacja społeczeństwa i władzy w postradzieckiej Azji Centralnej: studia i rozprawy, Pułtusk 2008, s. 152-162; N.K. Aalijewa, Političeskie prociešsy w Kyrgyzstanie i drugih stranach Centralnoj Aziji – miėdu tradicijej i modierinizacijej, (w:) A.K. Dżusupbekov, W. Jakubowski, P. Załęski (red.), Kirgistan: problemy kulturowe i społeczno-polityczne. Kyrgyzstan: kul'turnyje i social'no-političeskie problemy, Biszkek – Warszawa 2011, s. 335-347; P. Załęski, Kultura polityczna więzi w Azji Centralnej, Warszawa 2011, s. 45-48; *idem*, Regionalizm, klientelizm i klanowość jako podstawy kultury politycznej w Uzbekistanie, (w:) Transformacja społeczeństwa..., *op. cit.*, s. 281-285.

czyk Šukurulla Mirsaidov oraz przedstawiciel grupy fergańskiej – Rustam Achmedov. Karimow spełniał podstawowe kryteria postawione przez negocjujących, tzn. miał wyłącznie lokalną wówczas legitymizację, nie był prorosyjski i gwarantował zachowanie, a nawet wzrost znaczenia powiązań nieformalnych. Po nominacji Karimow oparł politykę kadrową o własną grupę samarkandzką, jak również taszkencką i w pewnej części fergańską, chociaż bez kadr z Namanganu i Andżanu. Po pierwszych powszechnych wyborach prezydenckich Islam Karimow nominował swojego konkurenta Šukurullę Mirsaidova na stanowisko Wiceprezydenta Uzbekistanu i realizował politykę balansu między grupą samarkandzką a taszkencką, współkontrolując także tę ostatnią. W pierwszych latach urzędowania Karimowa rolę szarej eminencji spełniał Ismail Dżurabekov, wychowany w tej samej *mahalli* (wspólnota sąsiedzka licząca 500-1000 gospodarstw domowych) Samarkandy co Prezydent Uzbekistanu. Chociaż oficjalnie Islam Karimow potępia trybalizm i układy klanowe, to jednak jest on „zmuszony” do prowadzenia polityki balansu między czołowymi grupami Uzbekistanu, czego widocznym dowodem są dymisje i nominacje, zwłaszcza te z 2002 i 2003 r. W ich wyniku Samarkandczyk Suprjat Mirzoev objął stanowisko premiera, zaś wicepremierem rządu został Taszkentczyk Alisher Azizhojev. Najbliżsi współpracownicy Prezydenta, ministrowie i ich aparat są dobierani zawsze wedle przynależności klanowej²¹.

7. System rządów w Uzbekistanie od czasu wejścia w życie Konstytucji z 1992 r. jest zbliżony do systemu rządów prezydenckich (choć pod względem formalnym nie brakuje mu również cech systemu semiprezydenckiego), ze wskazaniem jednak na bardzo silną pozycję głowy państwa, co może go kwalifikować nawet do systemu superprezydenckiego²². W konstrukcjach ustrojowych państw Azji Centralnej i w ogóle obszaru WNP jest wiele kompilacji i mutacji oraz są widoczne przemierzania rozwiązań właściwych zarówno dla parlamentarnego systemu rządów, jak i prezydenckiego systemu rządów. Wzorem były głównie rozwiązania stosowane w państwach Europy Zachodniej i Stanach Zjednoczonych, kompilowane w różnych i nie do końca przemyślanych proporcjach. Dlatego też w przypadku państw tego regionu z uwagi na skalę odrębności wiele pojęć właściwych dla klasycznych modeli systemu rządów może budzić zastrzeżenia i wątpliwości, a nawet nie znajdować odniesienia²³.

21 T. Bodio, P. Załęski, *Elity władzy w Azji Centralnej: tradycja – modernizacja – etnopolityka*, Warszawa 2008, s. 153-154; P. Załęski, *Regionalizm...*, *op. cit.*, s. 285-302.

22 Jednoznaczne określenie systemów politycznych państw powstałych na obszarze byłego Związku Radzieckiego po jego rozpadzie może niekiedy sprawiać spore trudności z uwagi na niemałe odstępstwa od systemów modelowych, na co uwagę zwracają w polskiej literaturze naukowej m.in. prof. Andrzej Antoszewski i prof. Bożena Dziemidok-Olszewska. Vide: A. Antoszewski, R. Herbut, *Systemy polityczne współczesnej Europy*, Warszawa 2007, s. 189-192; B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, Lublin 2003, s. 126-129.

23 J. Szymanek, *Systemy rządów w krajach WNP: metodologia badań ustrojowo-porównawczych*, (w:) T. Bodio (red.), *Przywództwo, elity i transformacje w krajach WNP*, Warszawa 2010, s. 247-250, 262-275.

System rządów w niepodległym Uzbekistanie wyrósł z jednej strony na bazie autorytarnej tradycji oraz kultury wodzowskiej i trybalnej społeczeństwa Uzbekistanu i w ogóle całego regionu Azji Centralnej, a z drugiej strony – z potrzeby silnego ośrodka kierowniczego, niezbędnego do dokonania kontrolowanych przemian ustrojowych oraz skutecznego przeciwstawienia się ekstremizmowi i fundamentalizmowi islamskiemu. Ważnym elementem uzbeckiej transformacji ustrojowej stała się personifikacja polityki i ciągłość władzy. Sam urzędujący nieprzerwanie od marca 1990 r. Prezydent Islam Karimow stwierdził, że „...w naszym kraju może być albo demokracja, albo porządek. Ja wybieram to drugie”. Szukając ideologicznej podbudowy swoich działań Islam Karimow skoncentrował się na jedności i jednomyślności, która jest „największym obywatelskim obowiązkiem”.²⁴ Po wyborach prezydenckich w grudniu 1991 r. Karimow nie ukrywał już swoich intencji do centralizacji władzy. W latach 1992-1993 rozbił on prawie całkowicie opozycję polityczną i osłabił ruchy religijne, uzyskując w ten sposób niezagrożoną pozycję w Uzbekistanie. Czołowi przedstawiciele opozycji demokratycznej, przede wszystkim z partii „Erk” i „Birlik” bądź wyjechali za granicę, bądź odbywają długoletnie wyroki pozbawienia wolności w uzbeckich zakładach karnych. Liczba więźniów politycznych jest oceniana na 7-10 tys. Natomiast najbardziej radykalna i ekstremistyczna część opozycji, jak Islamski Ruch Uzbekistanu (IRU) zdecydowała się na walkę zbrojną i zamachy terrorystyczne. Przeciwko władzom Uzbekistanu IRU ogłosiła nawet świętą wojnę – dżihad. W Olij Madżlisie zasiadają poza przedstawicielami partii proprezydenckich wyłącznie przedstawiciele tzw. konstruktywnej opozycji, co w istocie oznacza opozycję koncesjonowaną i w pełni kontrolowaną²⁵.

Wszelkie przejawy buntu przeciwko władzy są natychmiast tłumione przez siły bezpieczeństwa. Do najbardziej krwawych wydarzeń doszło w maju 2005 r. w Andżanie, gdzie pokojowe protesty społeczne przeciwko polityce Prezydenta zostały stłumione przy użyciu wojska pod pozorem walki z ekstremizmem islamskim. Zginęły i odniosły wówczas rany setki demonstrantów, chociaż według oficjalnej wersji rządowej tylko 169 – głównie „bandytów”. Wielu ludzi w obawie przed represjami uciekło też do Kirgistanu²⁶. Prezydent stał się nie tylko niekwestionowanym przywódcą w państwie, ale również kreuje się na lidera całej poradzieckiej Azji Centralnej, czego uzasadnieniem ma być potencjał demograficzny, gospodarczy oraz historia Uzbekistanu. Nad prawidłowym wizerunkiem przywódcy czuwa zresztą

24 I. Karimow, *Uzbekistan na progu XXI wieku*, Warszawa 2001, s. 113-117; L. Roszyk, *Transformacja uzbecka: przełom czy kontynuacja*, (w:) *Uzbekistan...*, *op. cit.*, s. 175-176.

25 G.R. Capisani, *Nowe państwa Azji Środkowej*, Warszawa 2004, s. 130-134; S. Zapaśnik, „Walczący islam” w Azji Centralnej, Wrocław 2006, s. 99-112; A. Bielewicz, *Islam Karimow: najbardziej krwawy z satrapów*, <http://www.psz.pl/117-polityka/islam-karimow-najbardziej-krwawy-sposrod-satrapow> (data dostępu: 28.10.2015 r.).

26 A. Zamarajewa, *Masakra w Andżanie – między biedą, dyktaturą a rywalizacją klanową*, (w:) *Transformacja społeczeństwa...*, *op. cit.*, s. 105-119.

Państwowy Komitet ds. Prasy, który w rzeczywistości sprawuje funkcje cenzorskie, chociaż Konstytucja gwarantuje wolność środków masowego przekazu (art. 67)²⁷.

Konstytucja z 1992 roku mimo formalnego podziału władzy wyraźnie ustanawia – jak wyżej już wskazano – dominację władzy wykonawczej w systemie organów państwowych Uzbekistanu. Powołanie Gabinetu Ministrów należy do Prezydenta, chociaż jego decyzja o desygnacji szefa rządu musi uzyskać zgodę Olij Madżlisu. Dwukrotne odrzucenie prezydenckiej kandydatury na stanowisko premiera daje głowie państwa możliwość przedterminowego skrócenia kadencji parlamentu. Prezydent poprzez prawo przewodniczenia posiedzeniom Gabinetu Ministrów w rzeczywistości ma decydujący wpływ na jego decyzje. Konstytucja powierza Prezydentowi szerokie uprawnienia kreacyjne w stosunku do organów władzy wykonawczej i administracji oraz rolę kierowania ich pracą i zapewnienia harmonijnego współdziałania.

Prezydent Uzbekistanu posiada także szersze uprawnienia wobec parlamentu, niż występujące w typowych współczesnych systemach prezydenckich. Posiada on bowiem prawo inicjatywy ustawodawczej, możliwość zwoływania sesji nadzwyczajnych izb Olij Madżlisu i uczestnictwa w ich pracach, prawo weta ustawodawczego, promulgacji ustaw i wreszcie rozwiązania parlamentu. Należy jeszcze podkreślić, że skład parlamentu, na który Prezydent ma istotny wpływ poprzez istniejący system partyjny oraz możliwości kreacyjne w stosunku do Senatu, daje mu gwarancje lojalności politycznej i prawie nieograniczone możliwości wpływania na proces ustawodawczy. Sam Prezydent z kolei nie odpowiada politycznie i konstytucyjnie, a jego „zabezpieczeniem” po zakończeniu kadencji jest przewidziane przez Konstytucję stanowisko dożywotniego członka Senatu Olij Madżlisu²⁸. Dlatego też niezależnie od regulacji normatywnych, które i tak należy postrzegać jedynie za pozornie spełniające standardy demokratyczne i gwarantujące pluralizm polityczny, funkcjonujący realnie w Uzbekistanie system rządów należy zakwalifikować jako autorytarny i to ze wskazaniem, że jest to tzw. twardy autorytaryzm.

Podsumowując powyższe rozważania dotyczące ewolucji pozycji ustrojowej Prezydenta Uzbekistanu w latach 1990-2015 można stwierdzić, że proces zmian w tym przedmiocie był raczej typowy dla regionu państw Azji Centralnej, tzn. odbywał się pod kontrolą ośrodka prezydenckiego i służył zapewnieniu głowie państwa jak najsilniejszej pozycji ustrojowej w stosunku do pozostałych naczelnych organów państwa. W ewolucji pozycji ustrojowej Prezydenta zaznaczyły się wyraźnie trzy etapy. Pierwszy etap otworzyło ustanowienie instytucji Prezydenta RU w marcu 1990 r., zaś zakończyło wejście w życie Konstytucji z dnia 8 grudnia 1992 r. Prezydent początkowo uzyskał niewielki zakres uprawnień i do tego nie były one precyzyjnie rozdzielone w odniesieniu do Prezydium Rady Najwyższej, która nadal

27 J. Adamowski, Środki masowego przekazu, (w:) Uzbekistan..., *op. cit.*, s. 161-164.

28 J. Szukalski, System konstytucyjny Uzbekistanu, Warszawa 2014, s. 86.

pełniła funkcje głowy państwa. Dopiero nowelizacja Konstytucji Uzbeckiej SRR z dnia 8 listopada 1990 r. nadała Prezydentowi znacznie szersze uprawnienia, bowiem stał się on szefem władzy wykonawczej. Drugi etap zapoczątkowała nowa Konstytucja, która przyznała Prezydentowi funkcje głowy państwa i szefa władzy wykonawczej. Do tego Prezydent otrzymał szeroki zakres kompetencji, a nikteli możliwości jego odwołania sprawiły, że stał się on praktycznie nie tylko politycznie, ale i konstytucyjnie nieodpowiedzialny.

Nowelizacja ustawy zasadniczej z dnia 7 kwietnia 2007 r. uchylając funkcję szefa władzy wykonawczej w jej miejsce wprowadziła formułę, że Prezydent zapewnia harmonijne funkcjonowanie i współdziałanie organów władzy państwowej. Aczkolwiek była to zmiana istotna i formalnie należy ją uznać za początek trzeciego etapu, to nie wpłynęła ona już znacząco na zachowanie przez Prezydenta Uzbekistanu silnej pozycji ustrojowej, która została właściwie ugruntowana od wejścia w życie Konstytucji z 1992 r. Autorytarny styl sprawowania władzy przez Islama Karimowa, spacyfikowanie opozycji i prowadzona przez niego polityka umiejętnego balansu między grupami klanowymi w państwie stwarza dodatkowe mocne przesłanki utrzymania silnej pozycji ustrojowej przez Prezydenta Uzbekistanu.

BIBLIOGRAFIA

- Konstytucja (Osnownoj Zakon) Uzbekskoj Sowietskoj Socjalisticzeskoj Riepubliki (prinjata na wnieoczieriednoj sziestoj siessiji Wierchownoego Sowietu Uzbekskoj SRR diewjatogo sozywa 19 aprielja 1978 goda). Dodano Czerwiec 12, 2015. <http://zakonu.z.uzshar.com/?document=5990>.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. 2015. Dz.U. Nr 78, poz. 83 z późniejszymi zmianami (zm.: Dz.U. 2001, Nr 28, poz. 319; 2006, Nr 200, poz. 1471; 2009, Nr 114, poz. 346). W Teksty ustaw Becka. Prawo konstytucyjne, 25. Wydawnictwo C.H. Beck w Warszawie.
- Zakon Uzbekskoj SSR nr 4-XII ot 24 marta 1990 goda. Ob uczriezdieniji posta Priezidenta Riepubliki Uzbekistan i wniesieniji izmienienij i dopolnienij w Konstytuciju (Osnownoj zakon) Riepubliki Uzbekistan. Dodano Czerwiec 11, 2015. <http://www.parliament.gov.uz/ru/law/1990/2800/>.
- Zakon Uzbekskoj Sowietskoj Socialisticzeskoj Riepubliki nr 156-XII ot 1 nojabrja 1990 goda. O sowierszienstwowaniji struktury ispolitiel'noj i rasporjaditel'noj własti w Uzbekskoj SSR i wniesieniji izmienienij i dopolnienij w Konstytuciju (Osnownoj Zakon) Uzbekskoj SSR. Dodano Czerwiec 12, 2015. http://www.lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=957016.
- Zakon Riepubliki Uzbekistan nr 3RU-89 ot 11 aprielja 2007 goda. O wniesieniji poprawok w stat'i Konstytuciji Riepubliki Uzbekistan (stat'i 89, punkt 15 ctat'i 93, czast' wtoraja stat'i 102). Dodano Czerwiec 20, 2015. http://lex.uz/Pages/GetAct.aspx?lact_id=1164976&ONDATE=01.01.200800#1165000.
- Zakon Riepubliki Uzbekistan nr 3RU-194 ot 18 aprielja 2011 goda. O wniesieniji izmienienij i dopolnienij w otdiel'nyje stat'i Konstytuciji Riepubliki Uzbekistan (stat'i 78, 80, 93, 96 i 98). Dodano Czerwiec 21, 2015. http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=1773893&ONDATE=19.04.2011%00#174322.

- Zakon Rzespubliki Uzbekistan nr 3 RU-305 ot 12 diekabrja 2011 goda. O wniesieniji poprawki w stat'ju 90 Konstytuciji Rzespubliki Uzbekistan. Dodano Czerwiec 17, 2015. http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=2216248&ONDATE=28.12.2011%2000#2216403.
- Zakon Rzespubliki Uzbekistan nr 522-II ot 29 sientjabrja 2003 goda. O Rieglamienie Zakonodatiel'noj palaty Olij Madzłisa Rzespubliki Uzbekistan (po sostojaniju na 14 maja 2014 goda). Dodano Czerwiec 19, 2015. <http://www.parliament.gov.uz/ru/regulations.php>.
- Zakon Rzespubliki Uzbekistan nr 523-II ot 29 sientjabrja 2003 goda. O Rieglamienie Sienata Olij Madzłisa Rzespubliki Uzbekistan(po sostojaniju na 16 aprielja 2014 goda). Dodano Czerwiec 19, 2015. <http://www.senat.uz/ru/documents/index.html>.
- Zakon Rzespubliki Uzbekistan nr 3RU-194 ot 25 diekabrja 2008 goda. O wniesieniji izmienienij i dopolnienij w niekotoryje zakonodatiel'nyje akty Rzespubliki Uzbekistan w swiazi s sowierszenstwowanijem zakonodatiel'stwa o wyborach. Dodano Czerwiec 21, 2015. http://www.lex.uz/pages/GetAct.aspx?lact_id=1421433&ONDATE=01.07.2009%2000#1421481.
- Aalijewa Nurzat K. Politiczieskije prociessy w Kyrgyzstanie i drugich stranach Centralnoj Aziji – miedzdu tradicijej i modiernizacijej. W Kirgistan: problemy kulturowe i społeczno-polityczne. Kyrgyzstan: kul'turnyje i social'no-politiczieskije problimy, 335-347. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR w Warszawie.
- Achmadżonow Szuchrat. Jest' li szans pobiedit' I. Karimowa na wyborach w Uzbekistanie? Dodano Czerwiec 16, 2015. <http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1191488340>.
- Adamowski Janusz. 2001. Środki masowego przekazu. W Uzbekistan: historia – społeczństwo – polityka, 161-164. Dom Wydawniczy Elipsa w Warszawie.
- Ambasada Rzeczypospolitej Polskiej w Taszkencie. Wybory prezydenckie w Republice Uzbekistanu. Dodano Lipiec 4, 2015. http://www.taszkent.msz.gov.pl/pl/c/MOBILE/aktualnosci/00015_04_01_wybory_prezydenta_ru.
- Antoszewski Andrzej, Ryszard Herbut. 2007. Systemy polityczne współczesnej Europy. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Bielewicz Antoni. Islam Karimow: najbardziej krwawy z satrapów. Dodano Październik 28, 2015. <http://www.psz.pl/117-polityka/islam-karimow-najbardziej-krwawy-sposrod-satrapow>.
- Bodio Tadeusz, Piotr Załęski. 2008. Elity władzy w Azji Centralnej: tradycja – modernizacja – etnopolityka. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Bodio Tadeusz, Tadeusz Mołdawa. 2007. Konstytucje państw Azji Centralnej: tradycje i współczesność. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa w Warszawie.
- Bodio Tadeusz. 2008. Układy klanowe jako mechanizm polityki (na przykładzie państw Azji Centralnej). W Transformacja społeczeństwa i władzy w postradzieckiej Azji Centralnej: studia i rozprawy, 152-162. Wydawnictwo Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieysztor w Pułtusk.
- Capisani Giampaolo R. 2004. Nowe państwa Azji Środkowej, Warszawa: Wydawnictwo Akademickie Dialog.
- Dziemidok-Olszewska Bożena. 2003. Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Lublin: Wydawnictwo Marii Curie-Skłodowskiej.
- Karimow Islam. 2001. Uzbekistan na progu XXI wieku. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.

- Marciniak Ewa. 2001. Kompetencje przywódcy politycznego. W *Przywództwo polityczne*, 98-109, Dom Wydawniczy Elipsa w Warszawie.
- Oficjalna strona internetowa Senatu Olij Madzlisu Republiki Uzbekistanu. Istorija razwitija parlamientarizma w Uzbekistanie. Dodano Czerwiec 14, 2015. <http://www.senat.uz/ru/about/index.html>.
- Priess-Służba Priezidenta Riepubliki Uzbekistan. Biografija. Dodano Czerwiec 11, 2015. http://www.press-service.uz/#ru/content/glava_gosudarstva/biografiya/.
- L. Roszyk, Transformacja uzbecka: przełom czy kontynuacja. W *Uzbekistan: historia – społeczeństwo – polityka*, 175-176. Dom Wydawniczy Elipsa w Warszawie.
- Saidov Akmal Kch., Konstancy Adam Wojtaszczyk. 2001. Konstytucyjne podstawy ustroju państwa. W *Uzbekistan: historia – społeczeństwo – polityka*, 129. Dom Wydawniczy Elipsa w Warszawie.
- Sajnog Miłosz. 2007. Republika Uzbekistanu. W *Ustroje polityczne krajów Wspólnoty Niepodległych Państw*, 310-311. Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Szukalski Jerzy. 2014. System konstytucyjny Uzbekistanu. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Szymanek Jarosław. 2010. Systemy rządów w krajach WNP: metodologia badań ustrojowo-porównawczych. W *Przywództwo, elity i transformacje w krajach WNP*, 247-250, 262-275. Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR w Warszawie.
- Turska-Kawa Agnieszka. 2013. Przywództwo polityczne jako wynik wzajemnej relacji między przywódcą a jego zwolennikami. W *Przywództwo polityczne w Polsce i na świecie*, 55-71. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.
- Wiatr Jerzy. 2008. *Przywództwo polityczne: studium politologiczne*, Łódź: Wydawnictwo Akademii Humanistyczno-Ekonomicznej.
- Załęski Piotr. 2011. *Kultura polityczna więzi w Azji Centralnej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Załęski Piotr. 2008. Regionalizm, klientelizm i klanowość jako podstawy kultury politycznej w Uzbekistanie. W *Transformacja społeczeństwa i władzy w postradzieckiej Azji Centralnej: studia i rozprawy*, 281-285. Wydawnictwo Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieysztorą w Pułtusku.
- Zamarajewa Aleksandra. 2008. Masakra w Andiżanie – między biedą, dyktaturą a rywalizacją klanową. W *Transformacja społeczeństwa i władzy w postradzieckiej Azji Centralnej: studia i rozprawy*, 105-119. Wydawnictwo Akademii Humanistycznej im. Aleksandra Gieysztorą w Pułtusku.
- Zapaśnik Stanisław. 2006. „Walczący islam” w Azji Centralnej, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Zieliński Eugeniusz. 2005. Prezydent Federalny. W *System polityczny Republiki Federalnej Niemiec*, 103. Dom wydawniczy Elipsa w Warszawie.
- Żukiewicz Przemysław. 2013. Instytucja prezydenta czy przywództwo prezydenckie – próba rozstrzygnięcia dylematu. W *Przywództwo polityczne w Polsce i na świecie*, 86-87. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.
- Żukiewicz Przemysław. 2011. *Przywództwo polityczne: teoria i praktyka*. Warszawa: Wydawnictwo Difin.

THE EVOLUTION OF THE POSITION OF PRESIDENT OF UZBEKISTAN IN THE PERIOD BETWEEN 1990 AND 2015

The institution of the president of Uzbekistan was established by the revision of the Constitution of Uzbek SRR from March 24th, 1990. Initially the president exercised typical functions of the head of state. The constitutional position of the president was significantly strengthened by the Constitution of Uzbekistan from December 8th, 1992, which gave him powers both as head of state and head of government. Although the constitutional revision accepted on April 11th, 2007 deprived the president of the position of the head of government, it did not have any great impact on maintaining his present strong constitutional position. Apart from the wide scope of his competence the significant indication of the president's constitutional position is the fact that he may not be removed from office before expiry of a current term. Thanks to this, he is actually neither politically nor constitutionally responsible. The evolution of the constitutional position of the president was influenced by the personality and pragmatism of actions of Islam Karimov, who has now been the President for over 25 years. He has managed to create a de facto authoritarian system in Uzbekistan, though formally under the guise of democracy.

Keywords: Uzbekistan, president, constitution, constitutional position, competence

Słowa kluczowe: Uzbekistan, konstytucja, pozycja ustrojowa, kompetencje

POZYCJA USTROJOWA PREZYDENTA W PAŃSTWACH BYŁEJ JUGOSŁAWII

Instytucja prezydenta jest instytucją szczególną, należy bowiem do tych organów państwowych, które wywołują najwięcej emocji społecznych. Decyduje o tym przede wszystkim jej charakter, łączący cechy jednoosobowego kierownictwa, odpowiedzialności i reprezentacji interesów państwa¹.

W przypadku państw postjugosłowiańskich istniejąca różnorodność etniczna, religijna i kulturowa miały istotny wpływ na kształtowanie się w tym regionie systemów politycznych, w tym także pozycji ustrojowej głowy państwa. Odmienność religijna i funkcjonowanie w różnych formach kulturowych i etnicznych powodowały, że wytworzyły się odrębne systemy wartości poszczególnych grup, co w określonych sytuacjach mogło doprowadzić do wzrostu napięcia i powstania sytuacji konfliktowej².

Jugosławia od oficjalnego proklamowania republiki w dniu 29 listopada 1945 r. nie miała instytucji prezydenta. W pierwszej konstytucji z 1946 r. ta funkcja nie była przewidziana, bo nie było jej w konstytucji stalinowskiej³. Konstytucja wprowadzała model socjalistycznego parlamentaryzmu – dwuizbowy parlament (Skupszcina Ludowa) składał się z Rady Związkowej oraz Rady Narodowości⁴. Ograniczenie kompetencji parlamentu wynikało z faktu przekazania kompetencji decyzyjnych do instancji partyjnych (Biura Politycznego Komunistycznej Partii Jugosławii, następnie Prezydium Związku Komunistów Jugosławii), a także wyeliminowaniu ugrupowań opozycyjnych z ław poselskich. Formalnie zgodnie z regulacjami konstytucyjnymi rząd odpowiadał politycznie przed parlamentem⁵.

1 B. Dziemidok-Olszewska, Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin 2002, s. 7.
2 R. Łoś, Wojna w Bośni i Hercegowinie (1992-19950), (w:) R. Łoś, J. Regina-Zacharski (red.), Współczesne konflikty zbrojne, Warszawa 2010, s. 293; zob. W. Paruch, Polityka zdeterminowana przez historię w regionie bałkańskim; status geopolityczny, tożsamość historyczna i procesy narodotwórcze, (w:) W. Paruch, A. Mironowicz, T. Wicha (red.), Wprowadzenie do studiów wschodnioeuropejskich, t. 1, Białany: Przeszłość-Teraźniejszość -Przyszłość, M. Podolak (red.), Lublin 2013, s. 151-192.
3 P. Simić, Tito. Zagadka stulecia. D. Ćirić-Straszyńska, D.J. Ćirić (tłum.), Wrocław 2009, s. 167.
4 Konstytucja FLRJ z 1946 r., (w:) Nowe konstytucje państw europejskich, L. Gelberg (wstęp), Warszawa 1949.
5 M.J. Zacharias, Komunizm. Federacja. Nacjonalizm. System władzy w Jugosławii 1943-1991. Powstanie – przekształcenia – rozkład, Warszawa 2004, s. 88-89.

Dnia 13 stycznia 1953 r. została uchwalona ustawa konstytucyjna o podstawach społeczno-politycznego ustroju państwa i o związkowych organach władzy. Niewątpliwie była ona głównym aktem w dziedzinie przemian ustrojowych podejmowanych u schyłku lat czterdziestych XX w. Głosiła, że Jugosławia jest „socjalistycznym, demokratycznym państwem związkowym suwerennych i równouprawnionych narodów”. Określenie to było zasadniczą nowością, ponieważ poprzednia konstytucja z dnia 31 stycznia 1946 r. nie zawierała stwierdzenia o istnieniu socjalistycznych stosunków ustrojowych⁶.

Kolejną innowacją było utworzenie urzędu prezydenta republiki. Zastępował on dawną kolegialną głowę państwa w postaci Prezydium Skupsziny. Nowy urząd miał być organem polityczno-wykonawczym, realizującym generalną linię polityczną państwa, opracowaną przez parlament. Jednakże rzeczywista, najwyższa władza należała do Josipa Broza-Tito i jego najbliższych współpracowników. Utworzenie urzędu prezydenta i powierzenie go temu politykowi było potwierdzeniem jego roli i znaczenia politycznego w państwie⁷. W 1963 r. doszło do uchwalenia kolejnej konstytucji, która między innymi zmieniła nazwę państwa na Socjalistyczną Federacyjną Republikę Jugosławii. Z przeprowadzonych nowelizacji na szczególną uwagę zasługuje ta z 1971 r., która przewidywała po wygaśnięciu urzędu prezydenta republiki (czyli *de facto* po śmierci pełniącego ten urząd J. Broz-Tito) zastąpienie tego organu reaktywowanym Prezydium SFRJ⁸.

Od momentu śmierci J. Broza-Tito zaczęło brakować silnego elementu spajającego zamieszkujące Jugosławię narody, jakże różniące się na wielu płaszczyznach – historycznej, kulturalnej i gospodarczej. Do osłabienia więzi przyczyniła się także w znacznym stopniu ostatnia konstytucja związkowa socjalistycznej Jugosławii, przyjęta w 1974 r., która wprowadzała daleko idącą samodzielność podmiotów⁹. Po śmierci Broza-Tito w 1980 r. funkcję przewodniczącego Prezydium pełnili rotacyjnie reprezentanci republiki¹⁰.

Ustrojodawcy państw postjugosłowiańskich stanęli u progu lat 90. XX w. przed koniecznością wyboru systemu rządów adekwatnego do tradycji politycznej, a także sytuacji zewnętrznej, towarzyszącej powstawaniu państwa (konflikt zbrojny w Chorwacji, Bośni i Hercegowinie). Przy wyborze systemu rządów należało uwzględnić także dominujące tendencje w elitach rządzących (silne osobowości – Franjo Tuđman w Chorwacji, Slobodan Milošević w Serbii).

6 *Ibidem*, s. 147-148; zob. E. Mizerski, Geneza i konstytucyjna pozycja parlamentu związkowego w Jugosławii w latach 1941-1990, Toruń 1995.

7 *Ibidem*, s. 149.

8 K. Składkowski, Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Chorwacji, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich, Toruń 2010, s. 77.

9 K. Krysiel, Ewolucja systemu politycznego Bośni i Hercegowiny w latach 1990-1995, (w:) P. Chmielewski, S. L. Szczesio (red.), Bałkany Zachodnie między przeszłością a przyszłością, Łódź 2013, s. 225.

10 J. Wojnicki, Prawo wyborcze na urząd prezydenta republiki w Republice Serbii, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich, Warszawa 2007, s. 168.

Transformacja ustrojowa w państwach postjugosłowiańskich zapoczątkowała odejście od państwa typu socjalistycznego oraz powolną budowę państwa demokratycznego. Wybór demokratycznego sposobu sprawowania władzy był wyborem strategicznym, choć w przypadku republik postjugosłowiańskich pozostawał w cieniu powstawania nowych organizmów państwowych. Sytuacja powyższa odróżniała wydarzenia w Europie Środkowej od tych, które miały miejsce na terenach Jugosławii. Należy zauważyć, iż kształtowanie się systemów demokratycznych nie następowało jednakże bezproblemowo, wśród republik postjugosłowiańskich można mówić o zróżnicowanym jego tempie¹¹.

Większość konstytucji państw postjugosłowiańskich kształtuje parlamentarny system rządów i są one nowoczesnymi konstytucjami, które w swoich postanowieniach odpowiadają standardom konstytucjonalizmu zarówno europejskiego, jak i światowego.

Egzekutywa, czyli władza wykonawcza w analizowanych państwach występuje w postaci dwuczłonowej, należy do prezydenta oraz rządu i zajmuje się całokształtem spraw związanych z polityką wewnętrzną i zagraniczną. Wszędzie występuje tzw. dualizm egzekutywy¹². Generalnie można wymienić wśród państw postjugosłowiańskich republiki parlamentarno-gabinetowe (Słowenia, Macedonia oraz Chorwacja od 2000 roku) oraz republiki z aktywną rolą prezydenta. Realna pozycja głowy państwa wynika z praktyki konstytucyjnej oraz przepisów ustaw zasadniczych (Chorwacja w okresie prezydentury F. Tudjmana oraz Serbia za czasów S. Miloševicia)¹³. Głowa państwa może sprawować albo rolę arbitra w systemie politycznym, albo aktywnego organu w systemie rządów. Należy szczególnie podkreślić, iż po alternacji władzy w Chorwacji, która się dokonała w 2000 roku, nastąpiło formalne odejście od systemu z silnym komponentem prezydenckim do systemu parlamentarno-gabinetowego, uwieńczone stosowną nowelizacją konstytucji¹⁴.

Konstrukcja instytucji prezydenta podobnie jak ukształtowanie innych rozwiązań ustrojowych, nie jest i nie może być procesem sztucznym, abstrakcyjnym, oderwanym od rzeczywistości politycznoprawnej danego państwa. Tworzenie instytucji prezydenta powinno uwzględniać historyczne tradycje narodu, być dostosowane do społecznego otoczenia, politycznoprawnych warunków funkcjonowania systemu i odpowiadać ukształtowanym stosunkom i oczekiwaniom społecznym¹⁵.

- 11 J. Wojnicki, *Ewolucja systemów politycznych państw postjugosłowiańskich (casus Bośni i Hercegowiny, Chorwacji, Macedonii, Serbii i Czarnogóry oraz Słowenii)*, on-line, *Studia i Komentarze Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej*, nr 10 Czasopismo online Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, 2008. www.iesw.lublin.pl (data dostępu: 30.06.2015 r.).
- 12 W. Sokół, *Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowo-Wschodniej-próba bilansu*, (w:) W. Sokół, M. Żmigrodzki (red.), *Systemy polityczne państw Europy Środkowo-Wschodniej*, Lublin 2005, s. 31-32.
- 13 Zob. *Konstytucja Republiki Chorwacji*, A. i L. Garliccy (wstęp), Warszawa 1995; R. Marković, *The Constitution of Republic of Serbia*, <http://www.serbia.info.com> (data dostępu: 10.08.2015 r.).
- 14 J. Wojnicki, *Ewolucja systemów politycznych op.cit.* zob. D. Mikucka-Wójtowicz, *Demokratyczna transformacja w Serbii i Chorwacji w latach 1990-2010*, Kraków 2014, s. 142.
- 15 B. Dziemidok-Olszewska, *Instytucja..., op. cit.*, s. 86.

W analizowaniu pozycji ustrojowej głowy państwa należy uwzględnić następujące czynniki; po pierwsze – sposób wyboru, po drugie – zakres przyznanych prezydentowi kompetencji wykonawczych i po trzecie – odpowiedzialność konstytucyjno-prawną. W państwach byłej Jugosławii istnieje zauważalna tendencja do stosowania procedury powszechnych wyborów prezydenckich. Jedynym państwem, w którym prezydent wybierany jest w wyborach pośrednich jest obecnie Kosowo. Poza Kosowem wybory są powszechne, równe, bezpośrednie, oparte na zasadzie tajności głosowania. Kandydaci muszą być obywatelami danego państwa, mieć ukończone średnio 35-40 lat, korzystać z pełni praw publicznych. Kadencja prezydentów w Bośni i Hercegowinie wynosi 4 lata, w pozostałych państwach 5 lat. Istnieje możliwość ponownego wyboru z reguły tylko raz.

W Kosowie prezydent wybierany jest w głosowaniu tajnym przez Zgromadzenie na 5-letnią kadencję¹⁶. Kandydat musi uzyskać poparcie kwalifikowanej większości deputowanych (2/3). Ponownie może być wybrany tylko raz¹⁷.

W przypadku Bośni i Hercegowiny mamy do czynienia z kolegialną głową państwa. Funkcję tę pełni trzyosobowe Prezydium Bośni i Hercegowiny¹⁸ wybierane w wyborach powszechnych na 4 lata, składające się z Serba, Chorwata i Bośniaka. Jego członkowie pełnią rotacyjnie, zmieniając się co 8 miesięcy, funkcje Przewodniczącego Prezydium i jego zastępców. Dwaj członkowie Prezydium, Bośniak i Chorwat, wybierani są na terytorium FBiH, a trzeci, Serb, na terytorium RS. Wynika to z faktu, że tereny BiH zamieszkują trzy główne grupy etniczne – Bośniacy, Serbowie i Chorwaci – wyznające trzy religie: islam, prawosławie i katolicyzm¹⁹.

Wśród czynników wyznaczających status prezydenta w państwie jednym z najważniejszych jest zakres przyznanych mu kompetencji. Stanowi on punkt wyjścia przy kreowaniu instytucji prezydenta, ponadto musi być jasno i precyzyjnie sformułowany oraz adekwatny do przypisanych prezydentowi funkcji²⁰.

Najważniejsze funkcje prezydentów są typowe dla głowy państwa w systemach parlamentarnych i prezydenckich:

- reprezentowanie państwa w stosunkach zewnętrznych i wewnętrznych za granicą,
- podpisywanie ustaw,
- przedkładanie parlamentowi kandydatur na stanowiska premiera oraz członków rządu,
- mianowanie i odwoływanie, na wniosek rządu, ambasadorów,

16 Zob. Konstytucja Republiki Kosowa, Rzeszów 2010.

17 B. Pawłowski System polityczny Kosowa, (w:) T. Bichta, M. Podolak (red.), Systemy polityczne państw bałkańskich, Lublin 2012, s. 287.

18 Zwane także Prezydencją, ponieważ w oryginalnym, czyli anglojęzycznym tekście konstytucji organ ten określany jest jako *Presidency*. System rotacyjny sprawił, że w latach 1995-2010 zmiana na stanowisku przewodniczącego Prezydium dokonywana była aż 20 razy.

19 J. Olchowski, System polityczny Bośni i Hercegowiny, (w:) Systemy polityczne państw bałkańskich, Lublin, s. 112.

20 Zob. J. Ciapała, Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997), Warszawa 1999, s. 231-233.

- przyjmowanie listów uwierzytelniających od przedstawicieli dyplomatycznych innych państw,
- stosowanie prawa łaski,
- nadawanie odznaczeń, orderów i tytułów honorowych.

Prezydenci z reguły nie posiadają prawa inicjatywy ustawodawczej. Wyjątek stanowi prezydent Kosowa. Nieliczni posiadają prawo inicjatywy w zakresie zmiany konstytucji (Chorwacja, Czarnogóra, Kosowo, Macedonia, Serbia) oraz prawo weta zawieszającego (Czarnogóra, Kosowo, Macedonia, Serbia)²¹.

Podpisywanie ustaw należy do tradycyjnych kompetencji głowy państwa. Teoretycznie podpisanie ustawy polega na stwierdzeniu przez uprawniony konstytucyjnie organ, najczęściej głowę państwa, że ustawa o danej treści została uchwalona przez parlament²². Prawo odmowy podpisania ustaw, nazywane potocznie prawem weta, oznacza brak zgody państwa na obowiązywanie aktu uchwalonego przez parlament. Odmowa podpisania nie jest, jak podpisanie aktem deklaratoryjnym, prezydent odmawiając podpisu nie działa w charakterze symbolu państwa, lecz włącza się w proces decyzyjny. Natomiast obie te instytucje, podpisanie i zawetowanie ustawy, wprowadzają element równowagi pomiędzy władzami. Odgrywają także rolę prewencyjną, dyscyplinują i mobilizują parlament do podejmowania działań racjonalnych merytorycznie i zgodnych z obowiązującym prawem²³.

W Bośni i Hercegowinie Prezydium podejmuje decyzje w drodze konsensusu. Jeśli jeden z członków Prezydium zgłosi swój sprzeciw wobec decyzji, po trzech dniach referowana ona jest odpowiednio przed Zgromadzeniem Narodowym RS lub Izbą Narodów FBiH. W sytuacji, gdy 2/3 głosujących opowie się przeciwko decyzji, zostaje ona odrzucona. Oznacza to, że blokowanie decyzji Prezydium jest stosunkowo łatwe²⁴. W Chorwacji prezydent nie posiada prawa inicjatywy ustawodawczej. Jego rola w procesie legislacyjnym sprowadza się do uregulowania zawartego w art. 88 Konstytucji stanowiącym, że prezydent podpisuje ustawę przedłożoną przez Sabor w ciągu 8 dni od jej otrzymania. Prezydent nie dysponuje prawem weta, ale może przed podpisaniem ustawy odesłać ją do Trybunału Konstytucyjnego, z wnioskiem o zbadanie zgodności z konstytucją²⁵. Prezydent Kosowa promulguje ustawy przyjęte przez Zgromadzenie w ciągu 8 dni od dnia ich doręczenia, posiada także prawo weta zawieszającego, polegającego na możliwości odesłania do Zgromadzenia ustawy przyjętej przez Zgromadzenie w celu jej ponownego rozważenia²⁶.

21 M. Podolak, Systemy polityczne w regionie – między autorytaryzmem, a demokracją, (w:) W. Paruch, A. Mironowicz, T. Wicha (red.), Wprowadzenie do studiów wschodnioeuropejskich, t. 1, Balkany: Przeszość-Teraźniejszość-Przyszłość, M. Podolak (red.), Lublin 2013, s. 261.

22 B. Dziemidok-Olszewska, Instytucja..., *op. cit.*, s. 223; zob. J. Zaleśny, Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego, Warszawa 1999, s. 11-19.

23 *Ibidem*, s. 226.

24 J. Olchowski, System polityczny..., *op. cit.*, s. 113.

25 M. Podolak, Systemy polityczne..., *op. cit.*, s. 218.

26 K. Pawłowski, System polityczny..., *op. cit.*, s. 288.

Prezydentowi Macedonii nie przysługuje prawo inicjatywy ustawodawczej, a prezydenckie weto wobec uchwalonej już ustawy nie jest ingerencją w sam proces legislacji. Wobec powyższego możliwości wpływu prezydenta na tok pracy parlamentu, a także na bieżącą politykę, są znikome²⁷. Prezydent Serbii podpisuje ustawy parlamentu lub może zwrócić je do ponownego rozpatrzenia z pisemnym wyjaśnieniem. W przypadku ustaw przyjętych w trybie zwykłym ma na to 15 dni, a w przypadku ustaw przyjętych w trybie pilnym 7 dni. Ustawa może być ponownie przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe większością głosów ogólnej liczby członków Zgromadzenia. Prezydent jest zobowiązany do ogłaszania nowo przyjętej ustawy (art. 113 Konstytucji)²⁸. Konstytucja Słowenii, w odróżnieniu od innych państw nie przyznaje głowie państwa inicjatywy ustawodawczej i prawa weta zawieszającego w stosunku do ustaw. Prezydent został także pozbawiony prawa zarządzania referendum ustawodawczego. W materii procesu legislacyjnego uprawnienia prezydenta ogranicza się wyłącznie do promulgacji ustaw²⁹.

Istotnym uprawnieniem jest prawo skrócenia kadencji parlamentu w określonych konstytucyjnie sytuacjach:

1. nieuchwalenie budżetu państwa w konstytucyjnym terminie np. Chorwacja;
2. nieudzielenie wotum zaufania utworzonemu rządowi w konstytucyjny terminie, np. Czarnogóra, Kosowo, Serbia, Słowenia;
3. udzielenie wotum nieufności dla rządu, np. Chorwacja, Serbia;
4. gdy parlament nie poprze wniosku premiera o wotum zaufania i w konstytucyjnym terminie nie wybierze nowego szefa rządu, np. Słowenia³⁰.

Kolejnym istotnym uprawnieniem głowy państwa jest udział w tworzeniu rządu. Ten rodzaj kompetencji wyznacza i porządkuje wzajemne relacje głowy państwa i rządu wewnątrz dualistycznej egzekutywy, jaka została przyjęta w analizowanych państwach. Proces powoływania premiera i rządu jest procedurą, w której nie wszystkie dokonywane są uregulowane w normach prawnych, a zwyczaje i kultura polityczna posiadają równorzędne znaczenie. Natomiast prawne regulacje tego procesu w decydującym stopniu zależne są od przyjętego systemu rządów. Prezydenci mają prawo desygnowania kandydata na premiera oraz na jego wniosek członków rządu.

Prezydium Bośni i Hercegowiny nominuje premiera, który, za aprobatą większości Izby Reprezentantów, tworzy Radę Ministrów Bośni i Hercegowiny, czyli centralny rząd, składający się z 9 ministrów (w tym najwyżej 6 z FBiH). Zarówno premier, jak i ministrowie, mają po dwóch zastępców – i tu również obowiązuje parytet narodowościowy, co ma na celu zapewnienie wszystkim narodom konstytucyj-

27 Konstytucja Macedonii, T. Wójcik (tłum.), J. Jackowski (wstęp), Warszawa 1999, s. 15.

28 D. Mikucka-Wójtowicz, *Demokratyczna transformacja...*, *op. cit.*, s. 184.

29 W. Sokół, *System polityczny Słowenii*, (w:) *Systemy polityczne państw bałkańskich*, Lublin 2012, s. 403.

30 M. Podolak, *Systemy polityczne...*, *op. cit.*, s. 262.

nym równego udziału w sprawowaniu władzy na szczeblu centralnym. Do podjęcia jakiegokolwiek decyzji potrzebna była zgoda wszystkich trzech, tj. premiera/ministra i jego zastępców, ponieważ tak jak w przypadku Prezydium w istocie byli oni sobie równi (ich także dotyczyła zasada rotacji) – dopiero w 2002 roku Wysoki Przedstawiciel zniósł tę zasadę³¹.

W Chorwacji prezydent powołuje i odwołuje premiera, a na wniosek premiera powołuje i odwołuje wicepremierów oraz pozostałych członków rządu³². Prezydent ma prawo uczestniczyć w posiedzeniach rządu republiki, jest on przewodniczącym posiedzenia rządu, na którym jest obecny, może zwoływać posiedzenia rządu i wprowadzać do porządku obrad swoje punkty³³.

W przypadku Czarnogóry powołanie nowego rządu jest procedurą złożoną i podzieloną pomiędzy uprawnienia prezydenta Republiki oraz Zgromadzenia. Pierwszy krok należy do głowy państwa – prezydent posiada konstytucyjny obowiązek przedstawienia Skupsztynie w ciągu 30 dni od dnia ukonstytuowania się parlamentu mandatariusza (którego należy traktować jako kandydata na premiera). Mandatariusz jest zobowiązany do przedstawienia Zgromadzeniu oświadczenia o programie i składzie rządu. Konstytucja określa wyraźny termin na czynności związane z formowaniem nowego rządu oraz sankcję za ich niedotrzymanie. Skupsztina ulega bowiem rozwiązaniu w przypadku, gdy nie wybierze rządu w ciągu 90 dni od zgłoszenia przez prezydenta pierwszego mandatariusza (art. 92 konstytucji). Parlament decyduje o zaakceptowaniu programu i składu nowego rządu w jednym głosowaniu (art. 103 konstytucji). Konstytucja przyznaje Skupsztynie uprawnienie do wyboru oraz odwołania premiera oraz pozostałych członków rządu (art. 82 konstytucji). Ustrojodawca stanowi, iż do przegłosowania wspomnianych decyzji wymagana jest większość ustawowej liczby deputowanych – 41 z ogólnej liczby 81 (art. 91 konstytucji)³⁴.

Realizując kompetencje kreacyjne prezydent Kosowa mianuje kandydata na stanowisko premiera w oparciu o propozycję personalną, przedłożoną mu przez partię polityczną posiadającą większość w Zgromadzeniu lub koalicję partii politycznych posiadającą taką większość³⁵.

Prezydent Republiki Macedonii jest obowiązany w ciągu 10 dni od ukonstytuowania się Zgromadzenia powierzyć misję tworzenia rządu kandydatowi partii lub koalicji, która zdobyła większość w Zgromadzeniu. Mandatariusz, w terminie do 20 dni od daty powierzenia mu misji, przedstawia Zgromadzeniu skład i program rządu. Na wniosek mandatariusza i na podstawie przedstawionego programu, Zgromadzenie w głosowaniu akceptuje rząd większością głosów ogólnej liczby deputowanych (konstytucja art. 10).

31 W. Walkiewicz, *Jugosławia. Państwa sukcesyjne*, Warszawa 2009, s. 353.

32 J. Wojnicki, *Przeobrażenia ustrojowe państw post jugosłowiańskich (1990-2003)*, Pułtusk 2003, s. 148.

33 *Ibidem*, s. 149.

34 J. Wojnicki, *Instytucja Rządu Republiki Czarnogóry w systemie organów państwa* <http://kolegia.sgh.waw.pl>, (data dostępu: 10.09.2015 r.).

35 K. Pawłowski, *System polityczny...*, *op. cit.*, s. 288.

Proces powoływania rządu w Serbii został zaliczony do kompetencji prezydenta oraz Zgromadzenia Narodowego. Inicjatywa we wspomnianym zakresie należy do głowy państwa. Do uprawnień Prezydenta Republiki należy wyznaczenie kandydata na premiera. Następnym krokiem jest podjęcie się przez premiera misji stworzenia gabinetu. Zakończeniem tego etapu jest wystąpienie szefa rządu przed Zgromadzeniem Narodowym w sprawie programu oraz składu gabinetu. Do podjęcia decyzji przez Zgromadzenie Narodowe wymagana jest zgoda większości ogólnej liczby deputowanych (co najmniej 126 z 250 ogółem – art. 127 Konstytucji)³⁶.

Kompetencje prezydenta Słowenii w świetle konstytucji są dość ograniczone, również w odniesieniu do rządu. Prezydent, po konsultacjach, ma wyłączne prawo przedstawienia kandydata na premiera w ramach pierwszego wyboru szefa rządu. Może również uczestniczyć w kolejnych wariantach powoływania premiera poprzez proponowanie swojego kandydata na to stanowisko. Zgodnie z zasadami ustawy o rządzie prezydent jest informowany przez gabinet o kluczowych zagadnieniach polityki państwa³⁷.

Kompetencje prezydenta w stosunku do władzy sądowniczej są znacznie skromniejsze niż w stosunku do parlamentu czy rządu, z uwagi na szczególną pozycję i znaczną niezależność władzy sądowniczej. Uprawnienia prezydenta dotyczą głównie prawa łaski, powoływania sędziów i organów władzy sądowniczej, co należy do tradycyjnych atrybutów głowy państwa, a także występowania z wnioskami do Sądów Konstytucyjnych i Trybunałów³⁸.

Miejsce głowy państwa w stosunkach zewnętrznych określone jest według norm zwyczajowych jako tzw. *Ius repraesentationis omnimoda*e, czyli prawa nieograniczonego reprezentowania państwa w kontaktach międzynarodowych. Oświadczenia głowy państwa traktowane są jako równoznaczne z wolą państwa, a tym samym jako wywołujące skutki prawne w stosunkach międzynarodowych³⁹.

Rozmieszczenie kompetencji w dziedzinie spraw zagranicznych wewnątrz egzekutywy zależy od regulacji wzajemnych stosunków między prezydentem a rządem, a te są bezpośrednio związane z przyjętym systemem rządów. Rola prezydenta w dziedzinie stosunków zagranicznych może mieć charakter wyłącznie ceremonialny lub może być on szefem polityki zagranicznej, która stanowi istotną domenę jego aktywności. Wzajemne relacje między prezydentem a rządem mogą przyjmować formę: przewagi prezydenta, przewagi rządu lub wzajemnej równowagi. Pozycja prezydenta w dziedzinie spraw zagranicznych jest bowiem pochodną jego pozycji ustrojowej, może wynikać ze statusu głowy państwa lub statusu organu władczo-politycznego⁴⁰.

36 J. Wojnicki, Instytucja Rządu Republiki Serbii w systemie organów władzy „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2010, nr 2-3, s. 120-121.

37 W. Sokół, System polityczny..., *op. cit.*, s. 404.

38 B. Dziemidok-Olszewska, Instytucja..., *op. cit.*, s. 263.

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

40 J. Ciapała, Prezydent w systemie..., *op. cit.*, s. 218.

Prezydent nie ponosi odpowiedzialności za akty podjęte w czasie sprawowania swego urzędu. Prezydenta można odwołać z urzędu z powodu naruszenia Konstytucji i popełnienia ciężkiego przestępstwa⁴¹. W przypadku odpowiedzialności konstytucyjnej w tradycyjnym ujęciu chodzi o postępowanie karne z osobliwościami dotyczącymi podmiotu odpowiedzialności, organu decydującego, piastowanego urzędu oraz sankcji. Zarówno immunitet osób pełniących funkcje konstytucyjne (m.in. prezydent, sędzia, parlamentarzyści), jak i odpowiedzialność konstytucyjna stanowi naruszenie ogólnej zasady równości wobec prawa. Naruszenie tej zasady wynika także z faktu, że określona grupa podmiotów jest pociągana do odpowiedzialności przed szczególnym organem pod groźbą szczególnej sankcji⁴².

Wyjątkiem wśród analizowanych państw jest ponownie Bośnia i Hercegowina, w której zauważalny jest brak na poziomie prawa federalnego pojęcia odpowiedzialności konstytucyjnej. Ustawa zasadnicza nie przewiduje żadnej możliwości odwołania osób zajmujących najwyższe stanowiska w państwie: czy to członków kolegijskiego Prezydium BiH, czy też Rady Ministrów. Takiej prawnej możliwości nie przewidują także akty prawne niższego rzędu⁴³.

We wszystkich państwach wnioski o odwołanie prezydenta jest rozpatrywany przez parlament i musi być on poparty przez co najmniej kwalifikowaną większość wszystkich jego członków. Uchwała parlamentu jest przesyłana do Sądu Konstytucyjnego, który orzeka o winie prezydenta i ogłasza jego odwołanie ze stanowiska.

W przypadku państw byłej Jugosławii wpływ na kształtowanie się przyszłych systemów politycznych miało zróżnicowanie etniczno-religijne tego regionu. To zróżnicowanie zdecydowało, że hasłem przewodnim przeobrażeń polityczno-ustrojowych w poszczególnych republikach jugosłowiańskich była w mniejszym stopniu demokratyzacja systemu polityczno-ustrojowego, a w większym stopniu budowa niezależnych organizmów państwowych⁴⁴.

Prezydenci w analizowanych państwach pełnią funkcje reprezentacyjne i posiadają ograniczone uprawnienia w stosunku do parlamentu i rządu. Rzeczywisty wpływ prezydenta na przebieg spraw w państwie zależy w dużym stopniu od jego autorytetu i osobowości. Prezydenci sprawując funkcję reprezentacyjną, zarówno na arenie międzynarodowej, jak i w państwie spełniają funkcję integracyjną. Rola prezydenta jako czynnika integrującego wyraziła się w promowaniu wstąpienia

41 Por. B. Dziemidok-Olszewska, *Kształtowanie się odpowiedzialności prawnej prezydenta III Rzeczypospolitej*, (w:) B. Dziemidok-Olszewska, T. Bichta (red.), *Dwadzieścia lat demokratyzacji systemu politycznego RP*, Lublin 2011, s. 101-129.

42 J. Filip, *Pojęcie oraz rodzaje odpowiedzialności konstytucyjnej*, (w:) S. Grabowska, R. Grabowski (red.), *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich*, Toruń 2010, s. 21-22.

43 K. Krysiel, *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Bośni i Hercegowinie*, (w:) *Formy odpowiedzialności konstytucyjnej*, s. 67.

44 J. Wojnicki, *Formowanie się nowych państw w Europie Środkowo-Wschodniej po 1990 roku (casus Słowenii, Chorwacji, Macedonii oraz Bośni i Hercegowiny)*, (w:) S. Wróbel (red.), *Współczesne państwo. Wybrane problemy*, Poznań-Chorzów 2009, s. 307.

Chorwacji i Słowenii do Unii Europejskiej i NATO oraz zaangażowaniu w narodowe pojednanie i zlikwidowanie podziałów z przeszłości⁴⁵.

BIBLIOGRAFIA

- Ciapała Jerzy. 1999. Prezydent w systemie ustrojowym Polski (1989-1997), Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Dziemidok-Olszewska Bożena. 2002. Instytucja prezydenta w państwach Europy Środkowo-Wschodniej. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Dziemidok-Olszewska Bożena. 2011. Kształtowanie się odpowiedzialności prawnej prezydenta III Rzeczypospolitej. W Dwadzieścia lat demokratyzacji systemu politycznego RP, 101-116. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Filip Jan. 2010. Pojęcie oraz rodzaje odpowiedzialności konstytucyjnej. W Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich. 19-32. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Krysieniel Krzysztof. 2013. Ewolucja systemu politycznego Bośni i Hercegowiny w latach 1990-1995. W Balkany Zachodnie między przeszłością a przyszłością. 225-242. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Krysieniel Krzysztof. 2010. Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Bośni i Hercegowinie. W Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich, 65-69. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Łoś Robert. 2010. Wojna w Bośni i Hercegowinie (1992-19950). W Współczesne konflikty zbrojne. 292-308. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Mikucka-Wójtowicz Dominika. 2014. Demokratyczna transformacja w Serbii i Chorwacji w latach 1990-2010. Kraków: Wydawnictwo LIBRON- Filip Lohner.
- Mikuli Piotr. 2004. System konstytucyjny Słowenii. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Mizerski Edmund. 1995. Geneza i konstytucyjna pozycja parlamentu związkowego w Jugosławii w latach 1941-1990. Toruń.
- Olchowski Jakub. 2012. System polityczny Bośni i Hercegowiny. W Systemy polityczne państw bałkańskich, 93-126. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Paruch Waldemar. 2013. Polityka zdeterminowana przez historię w regionie bałkańskim; status geopolityczny, tożsamość historyczna i procesy narodotwórcze W Wprowadzenie do studiów wschodnioeuropejskich, t. 1, Błakany: Przeszłość-Teraźniejszość-Przyszłość, 151-192. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Pawłowski Konrad. 2012. System polityczny Kosowa. W Systemy polityczne państw bałkańskich, 271-302, Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Podolak Małgorzata. 2013. Systemy polityczne w regionie – między autorytaryzmem, a demokracją. W Wprowadzenie do studiów wschodnioeuropejskich, t. 1. Błakany: Przeszłość-Teraźniejszość-Przyszłość, 235-274. Lublin: Wydawnictwo UMCS.

45 P. Mikuli, System konstytucyjny Słowenii, Warszawa 2004, s. 31.

- Simić Pero. 2009. Tito. Zagadka stulecia. Tłum. Danuta Ćirlić-Straszyńska, Dorota Jovanka Ćirlić. Wrocław: Wydawnictwo Dolnośląskie.
- Składkowski Konrad. 2010. Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w Republice Chorwacji. W Formy odpowiedzialności konstytucyjnej w państwach europejskich. 76-81. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Sokół Wojciech. 2012. System polityczny Słowenii. W Systemy polityczne państw bałkańskich, 385-422. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Sokół Wojciech. 2005. Transformacja ustrojowa państw Europy Środkowo-Wschodniej-próba bilansu. W Systemy polityczne państw Europy Środkowo-Wschodniej, 15-71. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Sutor Julian. 1993. Prawo dyplomatyczne i konsularne. Warszawa: Wydawnictwo PWN.
- Walkiewicz Wiesław. 2009. Jugosławia. Państwa sukcesyjne. Warszawa: Wydawnictwo Trio.
- Wojnicki Jacek. 2009. Formowanie się nowych państw w Europie Środkowo-Wschodniej po 1990 roku (casus Słowenii, Chorwacji, Macedonii oraz Bośni i Hercegowiny). W Współczesne państwo. Wybrane problemy. 307-329. Poznań-Chorzów: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Wojnicki Jacek. 2010. „Instytucja Rządu Republiki Serbii w systemie organów władzy”. Przegląd Prawa Konstytucyjnego 2-3: 113-130.
- Wojnicki Jacek. 2007. Prawo wyborcze na urząd prezydenta republiki w Republice Serbii. W Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich. 167-175. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer buisnes .
- Wojnicki Jacek. 2003. Przeobrażenia ustrojowe państw postjugosłowiańskich (1990-2003). Pułtusk: Wyższa Szkoła Humanistyczna im. Aleksandra Gieysztor .
- Zacharias Michał Jerzy. 2004. Komunizm. Federacja. Nacjonalizm. System władzy w Jugosławii 1943-1991. Powstanie –przekształcenia-rozkład. Warszawa: NERITON.
- Zaleśny Jacek. 1999. Partycypacja głowy państwa w ostatnich etapach procesu legislacyjnego. Warszawa: Dom Wydawniczy i Handlowy Elipsa.

EXECUTIVE STATUS IN POST YUGOSLAVIAN STATES

In this article the political position of the institution of presidency is discussed in the context of the independent states that have emerged from the former Yugoslavia. It can be said that parliamentary cabinet systems, in which the head of state performs representative and integration functions, are appearing in these post-Yugoslavian states. One influence on forming the institution of presidency is the diversity and multiculturalism which exists in this region of Europe.

Apart from the legal constitutional position of the president, the effectivenesses of his power is ranked among such factors as: political personality, style of the administration and the political situation in the state.

Keywords: Political system, head of state, post-Yugoslavian states

Słowa kluczowe: System polityczny, instytucja prezydenta, państwa postjugosłowiańskie

EWOLUCJA POZYCJI USTROJOWEJ WŁADZY WYKONAWCZEJ W REPUBLICE TURCJI

1. Wprowadzenie

Podstawowym celem artykułu jest analiza ewolucji pozycji ustrojowej władzy wykonawczej w Republice Turcji, od momentu kształtowania się jej państwowości we wczesnych latach dwudziestych ubiegłego stulecia, do chwili obecnej. W toku wywodu omówione zostaną istotne przemiany w zakresie funkcjonowania władzy wykonawczej mające związek z interwencjami tureckich sił zbrojnych w procesy polityczne, których konsekwencją są kolejne ustawy zasadnicze, odpowiednio z roku 1961 i 1982. Zwrócona zostanie także uwaga na trwający od 2002 roku okres rządów proislamskiej Partii Sprawiedliwości i Rozwoju, której dominacja w systemie politycznym wiąże się z wyraźną tendencją do umacniania struktur władzy wykonawczej.

Pierwsze elementy nowoczesnego, bliskiego modelowi europejskiemu, prawodawstwa pojawiają się u poprzednika nowożytnej Turcji, tj. Imperium Osmańskiego w XIX wieku. Celem wprowadzanych przez poszczególnych sułtanów reform było przekształcenie teokratyczno-feudalnej monarchii w państwo, które mogłoby sprostać wymogom nowoczesności narzuconym przez konkurentów, tj. ówczesne europejskie potęgi. Miały one także stanowić odpowiedź na zmieniające się potrzeby społeczne. Wspomniany okres rozpoczął się w 1808 roku wraz z wydaniem przez sułtana Mahmuda II Aktu Przymierza (osm. *Sened-i İttifak*). Reformy kontynuował jego następca Abdülmecid I, który w okresie Tanzimatu¹ wydał Edykt Gülhane (1839) oraz Edykt İslahat (1856). Przywołane dokumenty nie były w oczywisty sposób konstytucjami, nosiły jedynie znamiona, i tak też są określane na gruncie tureckim, dokumentów konstytucyjnych – stanowiły jednostronną deklarację sułtanów oraz potwierdzały uznanie przez nich określonych praw poddanych, takich jak

¹ Osmańskie słowo „tanzimat” oznacza reorganizację i odnosi się do okresu reform Imperium, przypadającego na panowanie sułtana Abdülmecida I (1839-1861) i jego następcy Abdülaziza (1861-1876).

prawo do życia, własności, poszanowanie jednostki, prawo do uczciwego procesu oraz równość wszystkich obywateli osmańskich wobec prawa, bez względu na wyznawaną religię. Co istotne, nie zawierały jakichkolwiek gwarancji, tudzież mechanizmów, pozwalających na wyegzekwowanie przyznanych praw, a jedynie czyniły władcę moralnie odpowiedzialnym za przestrzeganie przyjętych zobowiązań². Jednocześnie ich oczywistym walorem było to, że po raz pierwszy w historii Imperium Osmańskiego doszło do zerwania z całkowicie absolutystyczną tradycją sprawowania władzy.

Przełomową cezurą w historii tureckiego konstytucjonalizmu był rok 1876, kiedy to pod naciskiem grup reformatorskich sułtan Abdülhamid II wprowadził pierwszą konstytucję (osm. *Kamun-i Esasi*). Mająca oktrojowany charakter ustawa zasadnicza została przygotowana przez powołany decyzją sułtana komitet, składający się z 28 członków (2 przedstawicieli sił zbrojnych, 16 urzędników oraz 10 ulemów, tj. uczonych religijnych) i stanowiła wyraz kompromisu pomiędzy dążeniami reformatorskimi a kręgami konserwatywnymi skupionymi wokół władcy³. Podstawową nowością było wprowadzenie organu legislacyjnego, tzw. Zgromadzenia Powszechnego (osm. *Meclis-i Umumi*) składającego się z dwóch izb, tj. Senatu (osm. *Heyet-i Ayan*), którego członkowie byli dożywotnio mianowani przez sułtana oraz Izby Deputowanych (osm. *Heyet-i Mebusan*), gdzie przedstawiciele mieli być wybierani w wyniku wyborów pośrednich, a prawem głosu dysponowali jedynie właściciele nieruchomości⁴. Z kolei egzekutywa miała dualny charakter i była dzielona pomiędzy monarchę oraz Radę Ministrów (osm. *Heyet-i Vükela*). Aczkolwiek przyjęta konstytucja częściowo ograniczała władzę sułtanów, którzy od tej chwili nie mogli już samodzielnie stanowić prawa oraz zmieniać ustawy zasadniczej, to w dalszym ciągu władza wykonawcza pozostawała najważniejszym elementem całego systemu; taki stan rzeczy wynikał z konstytucyjnych prerogatyw monarchy, który posiadał istotne uprawnienia nominacyjne, decydował o polityce zagranicznej, odgrywał kluczową rolę w funkcjonowaniu aparatu sądowiczego oraz, co niezwykle ważne, posiadał prawo rozwiązania Izby Deputowanych w sytuacji, kiedy uznał to za stosowne (art. 7)⁵. Ponadto kontroli sułtana nad funkcjonowaniem struktur państwowych sprzyjał fakt, że posiadał on tytuł „Najwyższego Kalifa” (art. 4), tj. zwierzchnika muzułmanów oraz tradycja i autorytet władcy, które związane były z długim okresem panowania dynastii osmańskiej. Tym samym przyjęta konstytucja nie ustanawiała klasycznej monarchii parlamentarnej, w której funkcja monarchy

2 E. Özbüdün, *Constitutional Law*, (w:) T. Ansay, D. Wallace Jr. (red.), *Introduction to Turkish Law*, Alphen aan den Rijn 2011, s. 19.

3 R. Devereux, *The First Ottoman Constitutional Period: a Study of the Midhat Constitution and Parliament*, Baltimore 1963, s. 47-48.

4 B. Tanör, *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*, İstanbul 2004, s. 139-140.

5 Wszystkie artykuły Konstytucji z roku 1876 za tekstem przedrukowanym w języku tureckim w: A.Ş. Gözbüyük, S. Kili, *Türk Anayasa Metinleri 1839-1980*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları no: 496, Ankara 1982, s. 27-42.

jest zredukowana do w zasadzie symbolicznego i ceremonialnego wymiaru, a w zdecydowany sposób centrum władzy wykonawczej czyniła panującego i sprawującego realną władzę przedstawiciela rodziny królewskiej. Pomimo tego okazała się ona zbyt postępową dla sułtana Abdülhamida II, który już w 1878 roku zawiesił jej funkcjonowanie na okres 30 lat. Dopiero w 1908 grupa reformatorów, znana jako „Młodoturcy” (osm./tur. *Jön Türkler*), zdołała doprowadzić do przywrócenia ustawy zasadniczej. W wyniku wyborów w roku 1909 zwycięstwo przypadło Komitetowi Jedności i Postępu (osm./tur. *İttihat ve Terraki Cemiyeti*), który był polityczną emanacją ruchu Młodotureckiego. W 1909 roku Komitet wprowadził zasadnicze zmiany do ustawy zasadniczej: Rada Ministrów stała się politycznie odpowiedzialna przed Izbą Deputowanych oraz ograniczono prawo sułtańskiego weta, które mogło być odrzucone większością dwóch trzecich głosów, wprowadzono instytucję kontrasygnaty dla decyzji sułtana, który nadal miał mianować ministrów, ale na wniosek Wielkiego Wezyra (premiera). Zredukowano także w istotny sposób prawo sułtana do rozwiązywania Zgromadzenia Powszechnego⁶. Tym samym system przyjął formę, która w podstawowym zakresie odpowiadała ówczesnym monarchiom konstytucyjnym zachodniej Europy. Wkrótce jednakże rządy Komitetu przybrały formę dyktatury, a drugi w historii Turcji okres konstytucyjny (tur. *İkinci Meşrutiyet*) zakończył się niepowodzeniem – nie zdołano przeprowadzić istotnych dla Imperium reform społecznych, które miały oddalić widmo jego upadku. Klęska poniesiona w I Wojnie Światowej doprowadziła do rozpadu państwa Osmanów i do powstania nowożytnej Republiki Turcji, która już w latach dwudziestych ubiegłego stulecia zaczęła kształtować swój konstytucyjny porządek.

2. Okres formowania się struktur państwowych oraz samodzielnych rządów kemalistów

Narzucony Imperium Osmańskiemu traktat z Sèvres (1920 r.) doprowadził do wybuchu Tureckiej Wojny Wyzwoleńczej, na czele której stanął zbuntowany generał armii sułtańskiej Mustafa Kemal, który wraz z późniejszą reformą nazwisk przybrał nazwisko Atatürk. W obliczu uległości działającego w Stambule osmańskiego rządu wobec postanowień traktatu, wezwał on do przeprowadzenia wyborów na kontrolowanych jeszcze przez lojalną wobec niego armię terenach oraz zwołał w Ankarze, mające stanowić przeciwwagę, Tureckie Wielkie Zgromadzenie Narodowe (tur. *Türkiye Büyük Millet Meclisi*, TBMM). TBMM rozpoczęło działalność w dniu 24 kwietnia 1920 roku, wyposażone było tak we władzę ustawodawczą, jak i wykonawczą, stanowiło więc jednocześnie rząd⁷. W wyniku prowadzonych prac, w 1921 roku utworzono pierwszą turecką konstytucję noszącą nazwę Prawa Zasad-

6 B. Tanör, *Osmanlı-Türk...*, *op. cit.*, s. 192-197.

7 C. Eroğul, *Anatüzeye Giriş*, Ankara 2012, s. 232.

niczego (tur. *Teşkilat-ı Esasiye Kanunu*), a sama Turcja weszła w okres dwuwładzy sprowadzającej się do posiadania dwóch rządów (osmańskiego w Stambule oraz narodowyzwoleńczego w Ankarze) oraz dwóch konstytucji (odpowiednio z 1876 oraz 1921 roku)⁸.

W zakresie przyjętych rozwiązań ustrojowych władzę wykonawczą oraz ustawodawczą powierzono Wielkiemu Zgromadzeniu Narodowemu (tur. *Büyük Millet Meclisi*, BMM), które było jedynym reprezentantem narodu (art. 2)⁹. Zgromadzenie sprawowało władzę wykonawczą za pośrednictwem Komitetu Wykonawczego Ministrów (tur. *İcra Vekilleri Heyeti*), który był przez nie powoływany i w razie potrzeby dymisjonowany (art. 8). Spośród swoich członków Komitet wybierał Przewodniczącego; oba te organy nie były odpowiednikami premiera i rządu, ale miały w zasadzie kompetencje administracyjne, bazujące na woli Wielkiego Zgromadzenia Narodowego (art. 9). Konstytucja nie ustanawiała urzędu prezydenta, rozumianego jako klasyczna głowa państwa, a jedynie precyzowała, że funkcję tę pełnić będzie przewodniczący BMM, który jednocześnie w tym samym artykule definiowany był *ex officio* jako Przewodniczący Komitetu Wykonawczego Ministrów (art. 9). Tym samym przyjęte rozwiązania cechowały się dominacją władzy ustawodawczej oraz zbliżały cały system rządów do postaci systemu rządu konwentu. Jednocześnie niezwykle istotne jest postanowienie artykułu 2, które czyniło suwerenem naród turecki – znamionowało to mające wkrótce nastąpić zniesienie wielonarodowej monarchii, utworzenie państwa narodowego oraz przejście do republikańskiej formy rządów.

Utworzeniu Republiki Turcji w dniu 29 października 1923 roku towarzyszyło zupełne przejście władzy przez nową elitę, nazywaną odtąd kemalistami. W wyniku przeprowadzonych w 1923 roku wyborów BBM zostało całkowicie zdominowane przez będącą instytucjonalnym narzędziem reform Atatürka Partię Ludowo-Republikańską (tur. *Cumhuriyet Halk Partisi*, CHP). To właśnie w BBM opracowano Konstytucję Republiki Turcji, która weszła w życie z dniem 20 kwietnia 1924 roku. Zgodnie z nią władza ustawodawcza i wykonawcza powierzona została Turekiemu Wielkiemu Zgromadzeniu Narodowemu (tur. *Türkiye Büyük Millet Meclisi*, TBMM) (art. 5)¹⁰. TBMM miał sprawować władzę wykonawczą za pośrednictwem Prezydenta i Rządu, którzy nie posiadali prawa do rozwiązania parlamentu, a wszystkie ustawy rządowe podlegały jego kontroli. TBMM zachowywało także

8 W tureckiej literaturze przedmiotu stale obecna jest dyskusja dotycząca uznania Prawa Zasadniczego za pełnoprawną konstytucję. Przeciwnicy zwracają uwagę na jego tymczasowość oraz niedemokratyczny sposób uchwalenia. Z kolei zwolennicy podkreślają jego przełomowość oraz to, że został przyjęty przez grupę, która w ówczesnej sytuacji posiadała realną władzę. Patrz: K. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Bursa 2000, s. 48 i następne. Niejednokrotnie można się także spotkać ze stwierdzeniem, że dokument ten został stworzony w najbardziej demokratyczny sposób w porównaniu do późniejszych konstytucji z lat 1924, 1961, 1982. Patrz: E. Özbüdün, *1921 Anayasası*, Ankara 1992, s. 2.

9 Wszystkie artykuły Konstytucji z 1921 roku za jej oryginalnym tekstem dostępnym na: https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc001/kanuntbmmc001/kanuntbmmc00100085.pdf (data dostępu: 12.09.2015 r.).

10 Wszystkie artykuły Konstytucji Republiki Turcji z 1924 za tekstem uwspółcześionym (sturczonym) w roku 1945 dostępnym na: <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm> (data dostępu: 12.12.2015 r.).

prawo do zdymisjonowania Rządu (art. 7). Prezydent wybierany był spośród członków TBMM na okres kadencji tegoż, tj. na 4 lata; to on spośród posłów wskazywał kandydata na premiera, który następnie spośród członków TBMM wybierał przyszłych ministrów (art. 44). Po uzyskaniu aprobaty Prezydenta przyszły Premier przedstawiał skład rządu parlamentowi, gdzie musiał uzyskać wotum zaufania. Rząd ponosił odpowiedzialność kolektywną (art. 46). Ponadto Prezydent dzielił z rządem władzę wykonawczą oraz był głową państwa (art. 32). Nie ponosił odpowiedzialności politycznej, a wszystkie jego postanowienia wymagały kontrasygnaty Premiera i właściwego ministra (art. 39). W przyjętej konstrukcji ustrojowej po raz kolejny wyraźnie dostrzegalna jest dominująca pozycja władzy ustawodawczej, aczkolwiek zauważalne są, w większym stopniu niż w Konstytucji z 1921 roku, także elementy klasycznego podziału władzy. Innymi słowy, przy zachowaniu w podstawowym zakresie formy konwentu, wprowadzono do całej struktury pewne elementy właściwe systemom parlamentarno-gabinetowym¹¹.

W tym miejscu należy wyraźnie zaznaczyć, że w czasie samodzielnych rządów Atatürka oraz obozu kemalistowskiego postanowienia konstytucji nie pozostawały w zgodzie z praktyką sprawowania władzy. Stanowiąca kulminację długiego procesu walki z absolutyzmem sultańskim ustawa zasadnicza formalnie promowała władzę ustawodawczą – w praktyce prestiż Atatürka jako twórcy państwa oraz fakt, że w rzeszonym okresie funkcjonował w Turcji system jednopartyjny, w którym jedynym stronnictwem była założona i tożsama ideologicznie z jego poglądami CHP, doprowadziły do sytuacji, w której to właśnie Prezydent stawał się organem odgrywającym wiodącą rolę. C.F. Strong w swoim porównaniu pozycji prezydenta USA i Republiki Turcji zauważa, iż „[...] turecki prezydent dysponuje znacznie większą władzą ponieważ jest jednocześnie liderem organizacji partyjnej mającej większość w Zgromadzeniu, które go wybiera. Tym samym może w zasadzie rozgrywać Zgromadzenie wedle swojego uznania”¹². W praktyce taki stan rzeczy implikował nieformalną przewagę egzekutywy, która stała się immanentną cechą tureckiego systemu politycznego w okresie samodzielnych rządów kemalistów¹³. Interesujące jest także, że taka praktyka odpowiadała rządzącym elitom do momentu funkcjonowania systemu jednopartyjnego – szerokie uprawnienia TBMM, brak formalnych ograniczeń władzy ustawodawczej oraz mechanizmów prawnych kontroli konstytucyjności prawa¹⁴ świetnie sprawdzały się w warunkach monopartii; były jednocześnie optymalnym środowiskiem dla wprowadzania szerokiego programu reform polityczno-społecznych, które na trwałe zmieniły oblicze współczesnej Turcji, zrywając z dziedzictwem Imperium Osmańskiego. Wraz z „odmrożeniem” systemu

11 B. Tanör, *Osmanlı-Türk...*, *op. cit.*, s. 296.

12 C.F. Strong, *Modern Political Constitutions*, London 1952, s. 250.

13 Po śmierci Atatürka Prezydentem Republiki Turcji i Przewodniczącym CHP został wybrany jego towarzysz z czasów wojennych İsmet İnönü, który w całości podzielał poglądy swojego poprzednika. Samodzielne rządy kemalistów trwały do 1946 roku, kiedy to w wyniku wyborów do TBMM dostała się opozycyjna Partia Demokratyczna.

14 Konstytucja Republiki Turcji z 1924 nie powoływała takiego organu jak Trybunał Konstytucyjny.

partyjnego oraz zwycięstwem w 1950 roku opozycyjnej Partii Demokratycznej (tur. *Demokrat Partisi*, DP) przyjęty system stał się, w warunkach większościowego poemowania demokracji, instrumentem wykorzystanym do walki z opozycyjną, kemalistowską CHP. W 1960 roku Tureckie Siły Zbrojne, postrzegające siebie jako twórców państwa oraz obrońców wartości kemalizmu, przeprowadziły wojskowy zamach stanu, którego konsekwencją było wprowadzenie nowej ustawy zasadniczej w 1961 roku¹⁵.

3. Funkcjonowanie władzy wykonawczej w konstytucjach Republiki Turcji z lat 1961 i 1982

Przyjęta w 1961 roku Konstytucja Republiki Turcji powstała pod wpływem Tureckich Sił Zbrojnych i w wyraźny sposób nosi znamiona inżynierii społecznej¹⁶. Podstawowym celem stało się zredukowanie dominującej pozycji władzy ustawodawczej, tj. TBMM – to co nie stanowiło problemu dla rządzącej elity w okresie monopartii, stało się dla niej zagrożeniem w momencie przejścia do opozycji i doprowadziło, w uproszczeniu¹⁷, do zamachu stanu. Wraz z adaptacją nowego systemu rządów zdecydowano się zapobiec takiej sytuacji, w której to Parlament będzie odgrywał dominującą rolę w systemie¹⁸. Paradoksalnie było to przyczyną tego, że przyjęte w 1961 roku rozwiązania ustrojowe cechują się niskim stopniem oryginalności, kształtując system parlamentarno-gabinetowy. Kluczowym jest, że Konstytucja z 1961 roku powstała pod naciskiem wojskowych, których cechowała tak nieufność wobec cywilnych polityków, jak i do organów władzy państwowej kreowanych w wyniku wyborów powszechnych. Władzę tych organów starano się ograniczyć za pomocą autonomicznych instytucji, takich jak chociażby powołany do życia Sąd Konstytucyjny (tur. *Anayasa Mahkemesi*)¹⁹. Ustrojodawca dążył jednocześnie do wprowadzenia i realizacji zasady trójpodziału władzy, ale do systemu zostały włączone elementy mające gwarantować polityczną kuratelę armii nad procesami politycznymi. Władza ustawodawcza należała do TBMM, które miało się składać od tej pory z dwóch izb, niższej – tj. Zgromadzenia Narodowego (tur. *Millet Meclisi*) oraz wyższej, tj. Senatu (tur. *Cumhuriyet Senatosu*) (art. 63)²⁰. Wojskowi zagwaran-

15 Przedłożony artykuł, z racji swojej problematyki, nie omawia w szczegółowy sposób bezpośrednich przyczyn zamachów stanu z 1960 i 1980 roku oraz procesu powstawania kolejnych ustaw zasadniczych. Należy jednocześnie zauważyć, że obie konstytucje nie powstały w sposób demokratyczny, a zostały wypracowane na wyraźne polecenie Tureckich Sił Zbrojnych i stanowiły emanację ich dążenia do odgórnego kształtowania tureckiej rzeczywistości politycznej. Więcej na ten temat patrz: K. Bieniek, System partyjny Republiki Turcji w latach 1950-2011, Warszawa 2013.

16 R. Aybay, Some Contemporary Constitutional Problems in Turkey, „Bulletin (British Society for Middle Eastern Studies)” 1977, vol. 4, nr. 1, s. 21.

17 Patrz przypis nr 15.

18 *Ibidem*, s. 23.

19 R. Devereux, Turkey’s New Constitutional Court, „SAIS Review” 1963, nr 7, s. 19.

20 Wszystkie artykuły Konstytucji Republiki Turcji z 1961 r. za: <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm> (data dostępu: 10.11.2015 r.).

towali sobie przewagę w 165-osobowej izbie wyższej, z urzędu mieli do niej wejść oficerowie, którzy dokonali zamachu stanu oraz (w przyszłości) byli prezydenci. Ponadto Prezydent miał dokonywać nominacji 15 osób (art. 70). Pochodząca w całości z wyborów powszechnych izba niższa miała liczyć 450 deputowanych (art. 67). W zakresie funkcjonowania władzy wykonawczej najbardziej istotną właściwością rozwiązań ustrojowych przyjętych w 1961 roku jest to, że funkcje władcze zostały przydzielone odrębnym organom, legislatywie i egzekutywie, ale ta ostatnia, realizowana przez Prezydenta i Radę Ministrów, nie wywodziła się już z parlamentu, co stanowiło nową jakość wobec postanowień Konstytucji z 1924 roku. Prezydent posiadał szereg kompetencji nominacyjnych o symbolicznym charakterze (art. 97), nie ponosił odpowiedzialności politycznej; wszystkie decyzje podlegały obowiązkowi kontrasygnaty Premiera oraz właściwego Ministra (art. 98). Prezydent powoływał i odwoływał Ministrów na wniosek Premiera (art. 102) oraz mógł rozwiązać Zgromadzenie Narodowe jedynie w szczególnych okolicznościach, na wniosek Premiera (art. 108). Podstawowym organem władzy wykonawczej była Rada Ministrów obradująca pod przewodnictwem Premiera, który w przeciwieństwie do swoich ministrów, musiał być członkiem parlamentu (art. 102). Członkowie rządu podlegali zasadzie odpowiedzialności kolegialnej, ponadto poszczególni ministrowie odpowiadali za swoje obowiązki (art. 105).

Podsumowując należy zauważyć, iż Konstytucja z roku 1961 stanowiła emanację woli wojskowych elit do kształtowania systemu politycznego Turcji. W celu zapobieżenia koncentracji władzy w organie legislacyjnym dokonano separacji władz, a całość systemu rządów była bliska systemom parlamentarno-gabinetowym.

Pozycja ustrojowa władzy wykonawczej znacząco zmieniła się dopiero w roku 1982, kiedy to wprowadzono nową ustawę zasadniczą. Podobnie jak jej poprzedniczka z 1961 roku, także ona była wynikiem wojskowego zamachu stanu, którego dokonano w 1980 roku²¹. Można stwierdzić, że w swoim dążeniu do kształtowania form ustrojowych Turcji wojskowi posunęli się jeszcze dalej niż 20 lat wcześniej. W 1980 roku zdelegalizowali wszystkie partie polityczne oraz stworzyli konstytucję, która miała na trwałe zapewnić im kontrolę nad tureckim życiem politycznym – wyrazem takiego stanu rzeczy było ukształtowanie systemu określanego na gruncie tureckiego konstytucjonalizmu jako „osłabiona forma parlamentaryzmu”²², gdzie rola i znaczenie elementu egzekutywy, jakim jest Prezydent, są daleko bardziej idące niż w klasycznych systemach rządów. W istocie, nowa ustawa zasadnicza wyposażała Prezydenta w szereg kompetencji wobec legislatywy, egzekutywy oraz władzy sądowniczej. Precyzyjnie są one określone w artykule 104 Konstytucji Republiki Turcji z 1982 roku, który jednocześnie jest jej najdłuższą częścią. W odniesieniu do władzy ustawodawczej Prezydent Republiki Turcji: może zarządzić zwołanie Turec-

21 Patrz: przypis nr 15.

22 E. Özbüdün, *Contemporary Turkish Politics, Challenges to Democratic Consolidation*, Boulder 2000, s. 59-60.

kiego Wielkiego Zgromadzenia Narodowego (TBMM)²³, pełni istotną rolę w procesie ustawodawczym dysponując prawem weta, poddania ustawy pod referendum lub odesłania jej do Sądu Konstytucyjnego celem zweryfikowania jej konstytucyjności oraz, w określonych przepisami prawa warunkach, rozpisuje wybory²⁴. Uprawnienia wykonawcze Prezydenta sprowadzają się do: powołania Premiera i przyjęcia jego rezygnacji, powoływania i odwoływania poszczególnych ministrów na wniosek Premiera, zwoływania i przewodniczenia obradom Rady Ministrów, kiedy tylko uzna to za stosowne, przyjmowania i akredytowania przedstawicieli dyplomatycznych, ratyfikowania traktatów międzynarodowych, reprezentowania Naczelnego Dowódcy Tureckich Sił Zbrojnych w TBMM, zarządzania mobilizacji Tureckich Sił Zbrojnych i powoływania ich Szefa Sztabu Generalnego, przewodniczenia obradom Rady Bezpieczeństwa Narodowego, wprowadzania stanu wyjątkowego i stanu wojny, wydawania dekretów, powoływania członków Rady Szkolnictwa Wyższego oraz rektorów uniwersytetów (art. 104). W zakresie władzy sądowniczej Prezydent posiada szerokie uprawnienia nominacyjne w odniesieniu do praktycznie wszystkich kluczowych szczebli tureckiego sądownictwa (art. 104). W kontekście silnej władzy Prezydenta istotną jest kwestia jego politycznej odpowiedzialności – zgodnie z konstytucją wszystkie dekryty głowy państwa wymagają kontrasygnaty Premiera i stosownego ministra, którzy ponoszą za nie polityczną odpowiedzialność (art. 105). Jednocześnie ten sam artykuł wzmacnia władzę Prezydenta dopuszczając odstępstwo od tej zasady w sytuacji, gdy jest to określone przepisami konstytucji lub innych ustaw (dotyczy to chociażby dekretu o rozpisaniu referendum). Dla samodzielnych decyzji i dekretów Prezydenta ustrojodawca nie przewidział mechanizmów kontroli ze strony władzy sądowniczej, tudzież postępowania przed Sądem Konstytucyjnym (art. 105).

Wprowadzona w 1982 roku ustawa zasadnicza obowiązuje w Turcji do dnia dzisiejszego, aczkolwiek poddawana była wielu poprawkom konstytucyjnym. Jej zasadniczą cechą jest to, że znacząco została wzmocniona władza wykonawcza poprzez poszerzenie kompetencji Prezydenta, który stał się istotnym graczem w systemie politycznym²⁵. Bez wątplenia było to celowym zabiegiem wojskowego establishmentu, zmierzającego do rozciągnięcia politycznej kurateli nad Turcją²⁶.

23 Konstytucja z 1982 roku przywraca jednoizbowy Parlament.

24 Wszystkie artykuły Konstytucji Republiki Turcji z 1982 r. za: https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa_2011.pdf (data dostępu: 12.12.2015 r.).

25 Niniejszy artykuł z racji ograniczonej objętości nie analizuje całego systemu rządów przyjętego w Konstytucji z 1982 roku. Zachował on wiele istotnych elementów właściwych dla struktur parlamentarno-gabinetowych, ale opisane wzmocnienie roli Prezydenta pozwala na wysnuć wniosku o znaczącym wzmocnieniu egzekutywy.

26 Przeprowadzone w 1982 roku referendum konstytucyjne miało skrajnie niedemokratyczny charakter oraz wykluczało jakąkolwiek debatę. Głosujący opowiadał się jednocześnie za przyjęciem Konstytucji oraz objęciem urzędu Prezydenta przez przywódcę wojskowego zamachu stanu gen. Kenana Evrena, który został wybrany na siedmioletnią kadencję.

4. Podsumowanie

W toku kształtowania państwowości oraz rozwoju systemu politycznego współczesnej Republiki Turcji widoczne są przemiany w zakresie roli odgrywanej przez władzę wykonawczą w kolejnych okresach. Ustawy zasadnicze z lat 1921 i 1924 w sposób formalny zakładały dominację legislatywy, aczkolwiek rzeczywistość polityczna okresu samodzielnej władzy kemalistów skłania ku refleksji o nieformalnej przewadze egzekutywy. Z kolei Konstytucja z 1961 roku, będąca wynikiem zamachu stanu, miała na celu tak poszerzenie znacząco katalogu praw i wolności, jak i stabilizację procesów politycznych mających podlegać logice parlamentarno-gabinetowego systemu rządów. Pomimo istnienia formalnych mechanizmów rywalizacja polityczna wymknęła się zamierzeniom establishmentu wojskowego, a polaryzacja polityczna i radykalny konflikt stały się stałą cechą tureckiego życia politycznego końca lat siedemdziesiątych ubiegłego wieku. Ustawa zasadnicza z 1982 roku, będąca konsekwencją zamachu stanu przeprowadzonego 2 lata wcześniej, czyniła organ egzekutywy, tj. Prezydenta, strażnikiem całego systemu, wyposażając go w realne kompetencje pozwalające na ingerencję i kształtowanie procesów politycznych.

W okresie przypadających od 2002 roku samodzielnych rządów proislamskiej Partii Sprawiedliwości i Rozwoju (tur. *Adalet ve Kalkınma Partisi*, AKP) widocznym stała się także tendencja do wzmacniania statusu Prezydenta, która ma związek z osobistymi politycznymi aspiracjami R. T. Erdoğan, twórcy partii i do 2014 roku premiera Turcji – wykorzystując kryzys konstytucyjny politycy AKP zdołali w 2007 roku wprowadzić poprawkę konstytucyjną, która ograniczała kadencję prezydenta do 5 lat oraz zakładała, że będzie on wybierany w wyborach powszechnych²⁷. Jednocześnie konstytucyjne uprawnienia tego organu nie uległy zasadniczej modyfikacji, a na gruncie tureckiego konstytucjonalizmu panuje zgoda, że całość systemu znacząco zbliżyła się do postaci semiprezydenckiej²⁸.

Niejako osobną kwestią jest dążenie R.T. Erdoğan do wprowadzenia systemu prezydenckiego. Dyskusja na temat nowej ustawy zasadniczej stale funkcjonuje w dyskursie politycznym Turcji, ponieważ wszystkie istotne siły polityczne zgadzają się, że Konstytucja z 1982 roku została uchwalona niedemokratycznie i pomimo wielu poprawek, nie spełnia wymogów właściwych dla nowoczesnego państwa prawnego. Prace nad nowym dokumentem nabrały przyspieszenia w roku 2011, kiedy to po wygranych przez AKP wyborach parlamentarnych powołano, przy udziale wszystkich partii politycznych, Komisję Pojednania Konstytucyjnego. Nie zdołała ona jednakże wypracować spójnego dokumentu, a rozbieżności pomiędzy obozem kemalistowskiej CHP a proislamskiej AKP okazały się nie do pogodzenia. Komisja zaprzestała prac w 2013 roku. Jednocześnie R. T. Erdoğan stale podkre-

27 W wyniku wyborów powszechnych przeprowadzonych w 2014 roku Prezydentem Republiki Turcji został R.T. Erdoğan.

28 E. Teziç, *Anayasa Hukuku*, İstanbul 2012, s. 523.

śla konieczność przyjęcia nowej ustawy zasadniczej, która wprowadzałaby w Turcji system prezydencki. W chwili obecnej kwestia ta jest przedmiotem istotnego sporu politycznego. Z racji swojej tematyki niniejszy artykuł nie podejmuje się analizy zasadności adaptacji w Republice Turcji rzezonego sytemu rządów.

BIBLIOGRAFIA

- Aybay Rona. 1977. „Some Contemporary Constitutional Problems in Turkey”. *Bulletin (British Society for Middle Eastern Studies)* Vol. 4, nr. 1: 21-27.
- Bieniek Karol. 2013. *System partyjny Republiki Turcji w latach 1950-2011*. Warszawa: Elipsa.
- Devereux Robert. 1963. *The First Ottoman Constitutional Period: a Study of the Midhat Constitution and Parliament*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Devereux Robert. 1963. „Turkey’s New Constitutional Court”. *SAIS Review* nr. 7: 19-28.
- Eroğul Cem. 2012. *Anatüzeve Giriş*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Gözbüyük Abdullah Şeref, Kili Suna. 1982. *Türk Anayasa Metinleri 1839-1980*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Gözler Kemal. 2000. *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Kitapevi Yayınları.
- Özbüdün Ergun. 1992. *1921 Anayasası*. Ankara: ATAM Yayınları.
- Özbüdün Ergun. 2011. *Constitutional Law. W: Introduction to Turkish Law, 19-50*. Alphen aan den Rijn, Kluwer Law International BV.
- Özbüdün Ergun. 2000. *Contemporary Turkish Politics, Challenges to Democratic Consolidation*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Strong Charles Frederick. 1952. *Modern Political Constitutions*. London: Sidgwick & Jackson.
- Tanör Bülent. 2004. *Osmanlı-Türk Anayasal Gelişmeleri*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Teziç Erdoğan. 2012. *Anayasa Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınevi.

THE EVOLUTION OF EXECUTIVE POWER IN THE REPUBLIC OF TURKEY

In broad perspective, this paper analyses the role of the executive power in the entire state structure of the Republic of Turkey, i.e. from the creation of modern Turkish statehood in the early 1920s up to the recent period. Similarly analysed are the important measures towards executive power that have been implemented, mainly due to interventions of the Turkish military in civilian politics. The paper also focuses attention on the Justice and Development Party's era in Turkish politics, since its domination in the political system combines with a strong tendency to strength the executive branch.

Keywords: The Republic of Turkey, executive power, constitutions of Turkey, president

Słowa kluczowe: Republika Turcji, władza wykonawcza, konstytucje Turcji, prezydent

STATUS USTROJOWY WŁADZY WYKONAWCZEJ W REPUBLICIE ARGENTYNY

1. Konstytucyjne podstawy ustroju Argentyny

Podstawy prawnoustrojowe Republiki Argentyny określa jedna z najstarszych konstytucji latynoamerykańskich, która została przyjęta w dniu 1 maja 1853 r.¹ Konstytucja ta miała ukształtować trwałe podstawy ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa oraz oprzeć go na istotnie zmodyfikowanych, w stosunku do obowiązujących wcześniej regulacji konstytucyjnych, zasadach ustrojowych. Pod względem przyjętej systematyki, jak też kształtu instytucji ustrojowych, konstytucja z 1853 r. wzorowana była na modelu konstytucyjnym Stanów Zjednoczonych Ameryki, którego założenia legły zresztą także u podstaw regulacji ustanowionych w obu poprzednich argentyńskich konstytucjach². Poza tym korzystała ona z rozwiązań ustrojowych, które wprowadzono wcześniej w konstytucjach niektórych państw Ameryki Łacińskiej (przede wszystkim w konstytucji Republiki Chile z 1833 r.). Konstytucja Republiki Argentyńskiej z 1853 r. okazała się niezwykle trwałym dokumentem ustrojowym, bowiem z późniejszymi zmianami oraz uzupełnieniami obowiązuje już ponad 160 lat.

Nie znaczy to oczywiście, że jej zasady i rozwiązania były konsekwentnie przestrzegane przez te wszystkie lata. Rzeczywistość okazała się bowiem inna, gdyż niestabilność rządów, rządy dyktatorskie, znacząca rola sił zbrojnych oraz ostra walka polityczna prowadziły do tego, że obowiązujące przepisy konstytucyjne były niejednokrotnie naruszane, a nawet dochodziło do zawieszania ich stosowania. W konsekwencji faktycznie funkcjonujący system polityczno-ustrojowy Argentyny,

1 Konstytucję z 1853 r. uchwalił Kongres Konstytucyjny, którego obrady odbywały się w Santa Fe. O pracach tego Kongresu i jego końcowych efektach zob. szerzej m.in. C.R. Lorenzo, *Manual de historia constitucional Argentina*, T. 2, Rosario 2000, s. 217 i n.

2 Od proklamowania niepodległości Argentyny w 1816 r., w krótkim okresie czasu uchwalono dwie konstytucje: w 1819 i 1826 r. Oba te akty ustrojowe nie miały w praktyce większego znaczenia, gdyż ich postanowienia nie były z reguły przestrzegane, a zarazem nie obowiązywały na terytorium całego państwa. Por. J.R. Rosas Lopez, *Historia constitucional Argentina*, Buenos Aires 2014, s. 259 i n.

podobnie jak innych państw Ameryki Łacińskiej, odbiegał często od ukształtowania i formalnie obowiązujących zasad konstytucyjnych.

Ostatni reżim wojskowy funkcjonował w Argentynie w latach 1976-1983³. Została wtedy uchylona konstytucja, rozwiązano Kongres i parlamenty wszystkich prowincji, przywrócono cenzurę, zakazano działalności partii politycznych oraz zwoływania zgromadzeń⁴. O upadku tego reżimu, stosującego różne formy przemocy i tortury wobec przeciwników politycznych⁵, zadecydowała przede wszystkim porażka wojsk argentyńskich w wojnie o Falklandy. Rozpoczął się wtedy w Argentynie proces odbudowy instytucji i rządów demokratycznych, przywrócono obowiązywanie ustawy zasadniczej, ponownie zaczęto przeprowadzać wolne wybory prezydenckie i parlamentarne⁶. Podjęto też prace nad nową konstytucją, ale w końcu ograniczono się jedynie do kolejnej rewizji obowiązującego aktu konstytucyjnego z 1853 r. Rewizja ta dokonana została przez Zgromadzenie Konstytucyjne w dniu 22 sierpnia 1994 r.⁷, a jej zasadniczym celem było wprowadzenie do ustroju Argentyny takich rozwiązań, które oznaczałyby w pewnym zakresie parlamentaryzację istniejącego w tym państwie systemu rządów prezydenckich.

Konstytucja Argentyny⁸ zawiera podstawowe zasady ustrojowe w rozdziale 1, noszącym tytuł „Zasady, prawa i ich gwarancje”. Normy zawarte w tym rozdziale otwiera przepis art. 1, w którym określono w sposób generalny charakter państwa. Stanowi on, że: „Republika Argentyny przyjmuje przedstawicielską i republikańską formę rządu oraz ustrój federacyjny, w zgodności z tym, co stanowi niniejsza konstytucja”. Ze sformułowania art. 1 wynikają zarazem trzy generalne zasady ustroju politycznego: 1) zasada państwa demokratycznego, 2) zasada rządów przedstawicielskich, 3) zasada federalizmu⁹.

Zasada państwa demokratycznego wynika z tych sformułowań argentyńskiej ustawy zasadniczej, które sytuują naród w charakterze podmiotu władzy najwyższej w państwie, gwarantują obywatelom szeroki zakres praw i wolności politycznych, deklarują pluralizm ideologiczny i polityczny, kształtują strukturę władz publicznych i relacje między nimi na zasadach demokratycznych, przewidują podejm-

3 Wojsko dokonało zamachu stanu w dniu 24 marca 1976 r., występując przeciwko nieudolnym rządóm Isabel Martínez de Perón, która przejęła urząd prezydenta Argentyny dwa lata wcześniej po nagłej śmierci swego męża Juana Peróna. W okresie jego prezydentury sprawowała ona urząd wiceprezydenta.

4 Por. G. J. Bidart Campos, *Manual de derecho constitucional Argentino*, Buenos Aires 1979, s. 79 i n.

5 Najdłużej na czele junty wojskowej stał gen. Jorge Rafael Videla, sprawujący formalnie w latach 1976-1981 urząd prezydenta Argentyny. Za kierowanie przewrotem wojskowym z 1976 r. oraz późniejsze zabójstwa, liczne porwania, tortury i wiele innych przestępstw został skazany przez sąd na dożywotnie więzienie (zmarł w 2013 r. podczas odbywania kary).

6 Argentyna do dzisiaj zmagają się z skutkami ostatniej dyktatury wojskowej. Symbolem stały się tzw. „Matki z Plaza de Mayo”, czyli ruch argentyńskich kobiet domagających się pełnego wyjaśnienia sprawy „zaginionych” (*desaparecidos*), który organizuje regularnie manifestacje przed pałacem prezydenckim w Buenos Aires.

7 Por. G. Badeni, *Reforma constitucional de 1994*, „Pensar en Derecho” 2014 nr 5, s. 10 i n.

8 Korzystam tu z tekstu konstytucji Argentyny (*Constitución de la Nación Argentina*), który zamieszczony jest na stronie internetowej argentyńskiego Senatu: <http://www.senado.gov.ar> (data dostępu: 15.10.2015 r.).

9 Przepis art. 2 uznaje z kolei katolicyzm za religię państwową. W konsekwencji do niedawna każdy kandydat na urząd prezydenta Argentyny musiał być wyznania rzymskokatolickiego. Wymóg ten zniesiono podczas rewizji konstytucji w 1994 r. Por. A.R. Dalla Via, *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires 2011, s. 102 i n.

wanie istotnych dla państwa rozstrzygnięć większością głosów, tworzą podstawy demokratycznych procedur tworzenia prawa. Zasada rządów przedstawicielskich, a więc sprawowanie władzy przez suverena za pośrednictwem reprezentantów wybieranych w wyborach powszechnych, była do niedawna w Argentynie jedyną możliwą formą rządów¹⁰. Zasada federalizmu kształtuje zaś złożoną strukturę państwa, na którą składają się prowincje jako podmioty federacji dysponujące, z mocy obowiązujących przepisów konstytucji, znacznym zakresem samodzielności¹¹.

Do podstawowych zasad ustroju Argentyny zalicza się zasadę pluralizmu politycznego (art. 38 konstytucji). Przepis ten stanowi, że „partie polityczne są podstawowymi instytucjami systemu demokratycznego”, deklarując zarazem wolność ich tworzenia oraz podejmowania przez nie wszelkiej działalności, zgodnej jednak z zasadami argentyńskiej konstytucji. Poza tym art. 38 konstytucji gwarantuje organizację i funkcjonowanie partii politycznych zgodnie z zasadami demokracji, w tym zapewnienie właściwej reprezentacji we władzach partyjnych frakcjom mniejszości, przyznaje partiom prawo wysuwania swoich kandydatów w wyborach do różnych organów państwowych oraz wolność głoszenia własnych idei i programów.

Istotną zasadą ustroju politycznego Republiki Argentyny, określającą przy tym wzajemne relacje pomiędzy naczelnymi organami państwa, jest zasada podziału i równowagi władz. Zasada ta nie została sformułowana wprost, tak jak czynią to zwykle inne konstytucje, lecz analiza treści argentyńskiej konstytucji nie pozostawia wątpliwości, że zasada ta kształtuje ustrój naczelnych organów państwowych¹². Przekonuje o tym także ukształtowana struktura ustawy zasadniczej, gdyż jej trzy rozdziały w części drugiej traktują kolejno: „O władzy ustawodawczej”, „O władzy wykonawczej”, „O władzy sądowniczej”.

Do sprawowania władzy ustawodawczej powołany został parlament, na co jednoznacznie wskazuje art. 44 konstytucji. Stwierdza on, że: „Władzę ustawodawczą w Republice sprawuje Kongres Narodowy, który składa się z dwóch izb – Izby Deputowanych, reprezentującej Republikę, oraz Senatu, wywodzącego się z prowincji i miasta Buenos Aires”. Sferę władzy wykonawczej art. 87 konstytucji powierza Prezydentowi Republiki Argentyny, pełniącemu też klasyczne funkcje głowy państwa. Z kolei władza sądownicza – na mocy art. 108 ustawy zasadniczej – sprawowana jest przez Sąd Najwyższy oraz sądy niższych instancji. Każda z władz federalnych została przy tym wyposażona w takie uprawnienia, które umożliwiają jej oddziaływanie na obie pozostałe władze. Ten system wzajemnych hamulców, wzorowany w znacznym stopniu na zasadach i rozwiązaniach ustrojowych stosowanych w systemie konstytucyjnym Stanów Zjednoczonych, pozwala na zachowanie względnej

10 Dopiero podczas rewizji konstytucji w 1994 r. do systemu ustrojowego Argentyny wprowadzone zostały trzy instytucje demokracji bezpośredniej: inicjatywa ludowa, referendum ustawodawcze i powszechne konsultacje obywatelskie, które przybierają postać referendum konsultacyjnego.

11 W skład Republiki Argentyny wchodzi dziś 22 prowincje i dystrykt federalny Buenos Aires. Każdy podmiot federacji posiada własną konstytucję oraz prowincjonalne organy władzy ustawodawczej i wykonawczej.

12 Por. G. Badeni, *Tratado de derecho constitucional*, T. 1, Buenos Aires 2006, s. 429 i n.

równowagi między władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą¹³, co zalicza się zawsze do jednej z najbardziej charakterystycznych cech modelu rządów prezydenckich.

2. System rządów

W systemie ustrojowym Argentyny poszczególne władze, tak jak w systemie ustrojowym Stanów Zjednoczonych i w ustrojach politycznych innych państw amerykańskich, są od siebie niezależne. Ta niezależność przejawia się faktycznie w trzech zasadniczych sferach: funkcjonalnej, organizacyjnej oraz personalnej. Widoczna jest ona przede wszystkim w aspekcie organizacyjnym i personalnym, gdzie ma miejsce daleko idąca separacja władz. Niezależność oraz separacja poszczególnych władz nie są już jednak tak oczywiste w ich aspekcie funkcjonalnym. Tutaj możemy mówić raczej o wzajemnym, mniej lub bardziej dostrzegalnym, podziale kompetencji. Tym bardziej, że niektóre kompetencje przenikają się pomiędzy władzą ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

Podejmując próbę charakterystyki każdego współczesnego systemu rządów należy mieć na uwadze, że decydujące znaczenie ma w tym wypadku określenie wzajemnych relacji między parlamentem a egzekutywą. W Republice Argentyny relacje te oparte zostały na zasadach właściwych dla klasycznego modelu rządów prezydenckich. System rządów w tym państwie cechowała od początku daleko idąca separacja władz, w ramach której wyeksponowana była zazwyczaj pozycja prezydenta jako szefa administracji federalnej. Taka pozycja urzędującej głowy państwa stanowiła zresztą, i do tej pory stanowi, konsekwencję ukształtowania w tym systemie ustrojowym jednoczłonowej egzekutywy¹⁴.

Wspomniana separacja władz w systemie konstytucyjnym Argentyny nie jest jednak pełna, gdyż część kompetencji poszczególnych władz federalnych przenika między sobą¹⁵. Władza ustawodawcza (parlament) ma zapewnione pewne środki oddziaływania na funkcjonowanie egzekutywy (prezydenta), ale też prezydent został uprawniony do podejmowania określonych działań wobec parlamentu, chociażby poprzez wykorzystywanie inicjatywy ustawodawczej. Organy władzy sądowniczej także dysponują konstytucyjnymi uprawnieniami, które dają im możliwość zaznaczenia widocznej roli w relacjach z władzą ustawodawczą i wykonawczą. W pierwszej kolejności należałoby tu wymienić prawo Sądu Najwyższego do kontroli zgodności z konstytucją ustaw Kongresu Narodowego oraz aktów normatywnych podejmowanych przez prezydenta Republiki.

13 O wzajemnych relacjach między parlamentem, prezydentem oraz władzą sądowniczą zob. G.N. Molinelli, V.M. Palanza, G. Sin, Congreso, presidencia y justicia en Argentina, Buenos Aires 1999, s. 16 i n.

14 Por. M.A. Ekmekdjian, Tratado de derecho constitucional. Constitución de la Nación Argentina, comentada, y anotada con legislación, jurisprudencia y doctrina, T. 5, Buenos Aires 2004, s. 26 i n.

15 Por. G. Badeni, Tratado de derecho..., *op. cit.*, T. 1, s. 401 i n.

Parlamentowi (Kongresowi Narodowemu) wyznaczona została tradycyjna rola władzy ustawodawczej, zajmującej się przede wszystkim tworzeniem ustaw. Poza wykonywaniem kompetencji w ramach tej funkcji, argentyński parlament realizuje też drugą klasyczną funkcję każdego parlamentu, a mianowicie funkcję kontrolną. W systemie prezydenckim Argentyny ta sfera aktywności Kongresu Narodowego nie jest jednak wiodąca, bowiem parlament ma bardzo ograniczone możliwości realizacji uprawnień kontrolnych wobec organów egzekutywy¹⁶.

Analizując stosunki pomiędzy Kongresem Narodowym a prezydentem Republiki można zauważyć, że stosunki te uległy pewnej zmianie po rewizji konstytucji Argentyny w 1994 r. Wcześniej prezydent zajmował niejednokrotnie nadrzędną pozycję nad innymi organami państwa, w tym także nad parlamentem¹⁷. Obecnie relacje między władzą ustawodawczą a sprawującym funkcje głowy państwa prezydentem ukształtowane są na zasadzie względnej równowagi. Prezydent podpisuje ustawy uchwalone przez parlament i może korzystać z prawa weta zawieszającego, do niego też należy otwieranie sesji parlamentu. Prezydent nie ponosi jednak odpowiedzialności politycznej przed parlamentem.

W stosunku do urzędującego prezydenta konstytucja Argentyny gwarantuje parlamentowi przede wszystkim znaczący udział w procedurze egzekwowania odpowiedzialności prawnej prezydenta Republiki. Zgodnie z art. 53 konstytucji, w sytuacji, kiedy prezydent naruszy przepisy prawa lub popełni przestępstwo, Izba Deputowanych może postawić go w stan oskarżenia przed Senatem. Gdyby Senat zadecydował o winie prezydenta, oznaczałoby to bezzwłoczne odwołanie prezydenta z zajmowanego urzędu. W systemie konstytucyjnym Republiki Argentyny szczególna rola w procedurze wygaszenia kadencji urzędującej głowy państwa wyznaczona więc została, tak jak ma to miejsce wszędzie tam, gdzie praktykowana jest klasyczna konstrukcja *impeachment*, organowi władzy ustawodawczej¹⁸.

Egzekutywa w Argentynie jest jednoczłonowa, bowiem prezydent jest jednocześnie głową państwa oraz szefem administracji federalnej. Jego pozycję ustrojową, także w stosunku do federalnego parlamentu, wzmacnia istotnie fakt obsady tego urzędu w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich. Decydują o tym także bardzo szerokie uprawnienia prezydenta, które gwarantuje mu obowiązująca konstytucja. Znaczącego statusu ustrojowego prezydenta Argentyny nie osłabiło bynajmniej utworzenie w 1994 r. urzędu Szefa Gabinetu Ministrów¹⁹. Ten urzędnik federalny powoływany jest przez prezydenta i tylko jemu podlega. Wielce interesującą nowością jest jednak niewątpliwie to, że konstytucja wprowadziła zasadę odpowiedzialności politycznej Szefa Gabinetu Ministrów przed Kon-

16 Istotnie ograniczone możliwości realizacji przez parlament klasycznej funkcji kontrolnej to jedna z najbardziej specyficznych cech każdego prezydenckiego systemu rządów.

17 Sytuacja taka miała miejsce szczególnie wtedy, gdy prezydent nie był wyłaniany w wyborach, lecz sprawował ten urząd wskutek zamachu stanu czy przewrotu wojskowego.

18 Por. M.A. Ekmekdjian, *Tratado de derecho...*, *op. cit.*, T. 4, s. 306 i n.

19 Por. J.V. Sola, *Manual de derecho constitucional*, Buenos Aires 2010, s. 244 i n.

gresem Narodowym. Takie zmiany w ustroju państwa nie spowodowały, co prawda, odejścia Argentyny od systemu prezydenckiego, ale stały się przejawem parlamentaryzacji tego systemu rządów.

Prezentując system rządów w Argentynie nie można pominąć wzajemnych relacji, jakie zachodzą pomiędzy Kongresem Narodowym i prezydentem a władzą sądowniczą. Najwyższą instancją sądową w Argentynie jest Sąd Najwyższy, którego sędziowie powoływani są przez prezydenta Republiki. Sąd Najwyższy jest jednak niezawisły i niezależny od pozostałych władz, stąd też Kongres Narodowy (poza stanowieniem ustaw kształtujących ustrój sądów) nie posiada żadnych konstytucyjnych i ustawowych podstaw do oddziaływania na naczelny organ władzy sądowniczej.

3. Wybory prezydenckie

Konstytucja Argentyny z 1853 r. w jej pierwotnym brzmieniu przewidywała dokonywanie wyboru prezydenta w wyborach pośrednich, poprzez kolegium elektorskie, a więc na wzór trybu wyboru prezydenta Stanów Zjednoczonych. Taka też procedura obsady urzędu głowy państwa stosowana była w praktyce, z wyjątkiem bardzo krótkiego epizodu podczas pierwszej prezydentury Juana Peróna²⁰. Po rewizji ustawy zasadniczej w 1994 r. przyjęto w Argentynie zasadę powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich. Deklaruje ją jednoznacznie przepis art. 94 konstytucji, stwierdzający, że: „Prezydent i wiceprezydent są wybierani w wyborach bezpośrednich, przeprowadzanych w dwóch turach i zgodnie z postanowieniami niniejszej konstytucji”.

Podstawowe zasady prawa wyborczego w Republice Argentyny sformułowane zostały w ustawie zasadniczej. Przepis art. 37 konstytucji wprowadza w tym zakresie klasyczne zasady prawa wyborczego: powszechności, równości oraz tajności głosowania, a ponadto przyjmuje zasadę obowiązkowego głosowania. Zasadnicze rozstrzygnięcia odnoszące się już tylko do wyborów na urząd prezydenta znalazły się natomiast w tej części konstytucji, która nosi tytuł „O trybie i terminach przeprowadzenia wyborów prezydenta i wiceprezydenta”²¹.

W wyborach prezydenckich czynne prawo wyborcze, analogicznie jak podczas wyborów do obu izb Kongresu Narodowego, przyznane zostało osobom posiadającym argentyńskie obywatelstwo od urodzenia bądź też nabyte w wyniku naturalizacji. Do niedawna prawo głosowania przysługiwało tym obywatelom Argentyny,

20 Po nowelizacji konstytucji w 1949 r. wprowadzono do niej zasadę powszechnych i bezpośrednich wyborów na urząd prezydenta Argentyny. Ta procedura wyborów prezydenckich była wówczas zastosowana tylko raz – w takim trybie 11 listopada 1951 r. na urząd prezydenta wybrany został Juan Peron. Warto przy tym wspomnieć, że podczas tych wyborów pierwszy raz w historii Argentyny mogły głosować kobiety, którym nieco wcześniej przyznano powszechne prawo wyborcze (o co walczyła ówczesna żona prezydenta – Evita Perón). Po obaleniu Peróna w wyniku przewrotu wojskowego w 1955 r., powrócono jednak do pośrednich wyborów prezydenckich.

21 Szczegółowa regulacja trybu organizacji oraz przeprowadzania wyborów znajduje się w kodeksie wyborczym z 1983 r. Zob. Codigo Electoral Nacional, Ley № 19.945, Boletín Oficial del 18.08.1983.

którzy najpóźniej w dniu głosowania mieli ukończonych 18 lat. W wyniku ostatniej nowelizacji przepisów argentyńskiego kodeksu wyborczego w 2012 r., czynne prawo wyborcze przyznano także osobom w wieku od 16 do 18 lat, przy czym ci najmłodszy wyborcy, w przeciwieństwie do obywateli po 18. roku życia, nie mają prawnego obowiązku udziału w głosowaniu²². Czynnego prawa wyborczego nie posiadają zaś osoby ubezwłasnowolnione orzeczeniem sądu z powodu choroby psychicznej, skazani prawomocnym wyrokiem sądu za naruszenia prawa wymienione w art. 3 kodeksu wyborczego, osoby odbywające karę pozbawienia wolności oraz osoby pozbawione prawa wyborczego na podstawie ustawy organicznej o partiach politycznych.

Przy prezentacji ram czynnego prawa wyborczego, należy także pamiętać o konstytucyjnej zasadzie obowiązkowego udziału obywateli w wyborach. Argentyna wprowadziła tę formułę już w 1912 r., a więc była jednym z pierwszym państw w świecie, które zastosowały przymus wyborczy²³. Obecnie obowiązek głosowania nakłada przepis art. 12 kodeksu wyborczego²⁴, który wylicza zarazem osoby, których ten obowiązek nie obejmuje. Zalicza do nich: 1) osoby, które ukończyły 70 lat, 2) osoby między 16. a 18. rokiem życia, 3) sędziów i ich pomocników, którzy w dniu wyborów muszą być w pracy, gwarantując w ten sposób dostęp wyborców do sądu, 4) osoby przebywające w dniu wyborów w odległości ponad 500 km od stałego miejsca zamieszkania, 5) chorych i inwalidów, 6) pracowników organów i służb publicznych.

Bierne prawo wyborcze w wyborach prezydenckich określa art. 89 konstytucji. Wynika z niego, że prezydentem może być tylko obywatel urodzony na terytorium Republiki Argentyny lub urodzony za granicą, ale pod warunkiem, że jeden z jego rodziców posiadał argentyńskie obywatelstwo od urodzenia. Poza tym kandydat na prezydenta Argentyny, analogicznie jak kandydaci na senatorów, musi mieć ukończonych 30 lat oraz być obywatelem Republiki przez co najmniej sześć lat przed wyborami. Z kolei przepis art. 90 ustawy zasadniczej reguluje kwestie kadencji prezydenta i wiceprezydenta, stanowiąc, że wynosi ona 4 lata. Warto jednak zaznaczyć, że w systemie konstytucyjnym Argentyny przewidywana jest możliwość nawet wielokrotnej reelekcji prezydenta, ale nieprzerwanie prezydent może sprawować swój urząd jedynie przez dwie kolejne kadencje²⁵.

W obowiązującym obecnie stanie prawnym, kandydaci na urząd prezydenta Argentyny są wyłaniani w drodze prawyborów²⁶. Zasadniczym celem tego etapu

22 Zob. szerzej J.M. Pérez Corti, *Derecho electoral Argentino*, Córdoba 2012, s. 52 i n.

23 Por. G. Badeni, *Tratado de derecho...*, *op. cit.*, T. 1, s. 998 i n.

24 W przypadku nieusprawiedliwionej absencji podczas głosowania przewidywana jest kara grzywny. W trakcie ostatnich wyborów parlamentarnych wynosiła ona minimum 50 pesos.

25 Przykładowo, sprawująca w latach 2007-2015 urząd prezydenta Argentyny Cristina Fernandez de Kirchner mogłaby ponownie kandydować w wyborach prezydenckich dopiero w 2019 roku.

26 Instytucja prawyborów wprowadzona została do systemu wyborczego Argentyny stosunkowo niedawno, bo w drodze ustawy z dnia 2 grudnia 2009 r. Ley № 26.571: Ley de democratización de la representación política, la transparencia y la equidad electoral, Boletín Oficial del 2.12.2009.

postępowania wyborczego jest wyłonienie kandydatów, którzy mają następnie uczestniczyć we właściwym głosowaniu. Kandydaci na urząd prezydenta i wiceprezydenta Republiki Argentyny muszą otrzymać podczas prawyborów co najmniej 1,5% głosów w skali całego kraju²⁷.

Zarówno podczas prawyborów, jak i w trakcie właściwego głosowania, terytorium całego kraju, zgodnie z postanowieniem art. 94 konstytucji, stanowi jeden okręg wyborczy. W art. 95 konstytucji przewiduje się z kolei, że wybory prezydenckie muszą być przeprowadzone w okresie dwóch miesięcy, które poprzedzają upływ kadencji urzędującego prezydenta.

Konstytucja Argentyny przewiduje zasadniczo przeprowadzanie wyborów prezydenckich w dwóch turach. W tej kwestii art. 96 stanowi, że w drugiej turze, gdy prezydent nie zostanie wyłoniony w pierwszej turze głosowania, wyborcy głosują na jedną z dwóch „połączonych kandydatur”, czyli tzw. formułę²⁸. Tworzą ją dwie pary kandydatów (na urząd prezydenta i wiceprezydenta), które zebrały najwięcej głosów podczas pierwszej tury głosowania. Druga tura musi być przeprowadzona w ciągu 30 dni od zakończenia pierwszego głosowania. Wybory wygrywają wówczas ci kandydaci, którzy w drugiej turze uzyskują większość ważnie oddanych głosów.

Przepis art. 97 przewiduje jednak, że jeśli kandydaci na prezydenta i wiceprezydenta, zebrawszy w sumie najwięcej głosów, zdobędą w pierwszej turze ponad 45% głosów, zostają ogłoszeni prezydentem i wiceprezydentem Republiki Argentyny. Jeszcze inną możliwość rozstrzygnięcia wyniku wyborów prezydenckich już w pierwszej turze przewiduje art. 98 konstytucji. Stanowi on, że jeśli na jednego z kandydatów na urząd prezydenta (oraz na kandydata na urząd wiceprezydenta) w trakcie pierwszej tury głosowania zostało oddanych ponad 40% głosów, a przewaga nad następnymi w kolejności kandydatami wynosi ponad 10%, to również nie przewiduje się przeprowadzania drugiej tury wyborów²⁹.

Należy jeszcze dodać, że w wyborach prezydenckich w Argentynie liczą się każdorazowo kandydaci jedynie dwóch najsilniejszych partii politycznych, które od ponad trzydziestu lat wyraźnie dominują w systemie partyjnym tego państwa. Pierwszą z nich jest Obywatelska Unia Radykalna (*Unión Cívica Radical*, UCR)³⁰, drugą zaś Partia Sprawiedliwości (*Partido Justicialista*, PJ)³¹. Od 1983 r. wybory prezyden-

27 Pierwsze w Argentynie prawyborzy parlamentarne oraz prezydenckie przeprowadzono 14 sierpnia 2011 roku. Znalazły one zastosowanie także w kolejnych wyborach, stając się zapewne trwałą instytucją ustrojową w tym państwie.

28 W oryginale *fórmula de candidatos*.

29 Dwie poprzednie elekcje na urząd prezydenta Argentyny rozstrzygnięte zostały w pierwszej turze głosowania. W 2007 r. Cristina Fernandez de Kirchner w pierwszym głosowaniu zebrała 45,3% głosów, natomiast w 2011 r. na jej kandydaturę także w pierwszej turze oddano 54,1% głosów.

30 UCR istnieje od 1891 r. i jest najstarszą ze wszystkich funkcjonujących dzisiaj partii politycznych Argentyny. Partia ta w swoim programie łączy elementy radykalizmu oraz liberalizmu.

31 PJ została założona przez Juana Peróna w 1945 r. i jest zaliczana do nurtu socjaldemokratycznego. W sferze programowej PJ różni się od UCR przede wszystkim tym, że opowiada się za szerokim zakresem świadczeń so-

kie wygrywali częściej politycy PJ, którzy kilkakrotnie pełnili w tym okresie urząd prezydenta Argentyny: Carlos Menem (1989-1999), Néstor Kirchner (2003-2007) oraz Cristina Fernández de Kirchner (2007-2015)³².

4. Status ustrojowy i kompetencje Prezydenta Republiki

Konstytucja Republiki Argentyny z 1853 r. ukształtowała status ustrojowy prezydenta nader ogólnie, gwarantując mu jednak zarazem bardzo silną pozycję w strukturze federalnych organów państwa. Od początku prezydent miał być jedynym organem władzy wykonawczej na szczeblu federacji, pełniąc zwłaszcza funkcje głowy państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych. W kwestii obsady urzędu prezydenta przyjęto wówczas, że funkcja ta będzie obsadzana w sposób pośredni, a więc przez kolegium elektorskie wyłaniane przez obywateli w drodze wyborów powszechnych.

Także obecnie argentyńska konstytucja zawiera stosunkowo skromną regulację statusu ustrojowego prezydenta³³. Niemniej jednak po rewizji konstytucji z 1994 r. polityczna rola głowy państwa i szefa administracji federalnej uległa wzmocnieniu poprzez przyjęcie zasady powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich. Fakt wyboru prezydenta przez ogół obywateli wzmocnił bowiem niewątpliwie polityczną legitymizację tego urzędu w systemie konstytucyjnym współczesnej Argentyny³⁴.

Przepis art. 90 konstytucji stanowi, że okres sprawowania funkcji przez prezydenta oraz wiceprezydenta wynosi 4 lata. Tak zarysowana kadencja prezydenta rozpoczyna się w dniu formalnego objęcia przez niego urzędu i trwa każdorazowo do chwili, kiedy następuje upływ jego czteroletnich pełnomocnictw³⁵. Przy obejmowaniu urzędu prezydent składa przysięgę, której tekst zawiera art. 93 konstytucji. Wówczas prezydent przysięga „wiernie i z oddaniem realizować kompetencje prezydenta, sumiennie przestrzegać oraz zapewniać przestrzeganie Konstytucji Argentyny”. Zaprzysiężenie nowo wybranego prezydenta odbywa się zawsze na wspólnym posiedzeniu obu izb federalnego parlamentu, które tworzą wówczas Zgromadzenie Narodowe.

Przewidziana w art. 90 konstytucji Argentyny czteroletnia kadencja prezydenta może ulec skróceniu. Urząd prezydenta może być bowiem opróżniony w przypadku

cialnych dla najuboższych, wspiera związki zawodowe oraz dąży do współpracy z krajami członkowskimi BRICS (Brazylia, Rosja, Indie, Chiny, RPA).

32 Poczynając od 1991 r., po przeprowadzanych co 2 lata wyborach częściowych do Izby Deputowanych, PJ posiada też stale największą liczbę mandatów w tej izbie parlamentu federalnego Argentyny.

33 Prezydentowi poświęcony został fragment ustawy zasadniczej noszący tytuł „O władzy wykonawczej”, gdzie uregulowano też status Szefa Gabinetu Ministrów i ministrów. Bezpośrednio do prezydenta odnosi się w tej części konstytucji zaledwie 14 artykułów. W dodatku większość z nich traktuje o zasadach i trybie dokonywania wyborów prezydenckich.

34 Zob. szerzej M.A. Ekmekdjian, *Tratado de derecho...*, *op. cit.*, T. 5, s. 23 i n.

35 Por. A.R. Dalla Via, *Manual de derecho...*, *op. cit.*, s. 449 i n.

śmierci prezydenta, niemożności dalszego pełnienia przez niego funkcji z powodu poważnej choroby, rezygnacji z tej funkcji bądź też złożenia go z urzędu przez parlament w wyniku zastosowania procedury *impeachment*. W tych przypadkach, zgodnie z art. 88 ustawy zasadniczej, funkcje prezydenta przejmuje urzędujący wiceprezydent, który sprawuje wówczas urząd głowy państwa i szefa administracji federalnej, tak jak ma to stałe miejsce w Stanach Zjednoczonych, do upływu konstytucyjnej kadencji dotychczasowego prezydenta, czyli do czasu wyłonienia nowego prezydenta w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów prezydenckich.

Przepis art. 88 przewiduje również taką sytuację, kiedy z wyżej wymienionych powodów nastąpi jednoczesne opróżnienie obu urzędów, czyli prezydenta i wiceprezydenta. W takich okolicznościach Kongres Narodowy zobowiązany jest do powołania osoby, która pełniłaby tymczasowo funkcje prezydenta Republiki. Sprawa czasowego zastępstwa prezydenta została uregulowana w ustawie o wykonywaniu obowiązków prezydenta i wiceprezydenta, przyjętej przez argentyński parlament w 1975 r.³⁶ Ustawa ta w art. 1 stanowi, że przy jednoczesnym opróżnieniu urzędów prezydenta i wiceprezydenta, funkcje władzy wykonawczej mogą być sprawowane kolejno przez: 1) przewodniczącego Senatu *pro tempore*, czyli osobę pełniącą obowiązki przewodniczącego drugiej izby parlamentu wtedy, gdy wiceprezydent z ważnego powodu nie może czasowo kierować pracami Senatu³⁷, 2) stałego przewodniczącego Izby Deputowanych, 3) prezesa Sądu Najwyższego. Osoba powołana do pełnienia tych funkcji może je realizować, zgodnie z przepisami ustawy z 1975 r., jedynie do momentu wyboru nowego prezydenta i wiceprezydenta.

Konstytucyjny zakres uprawnień prezydenta Republiki Argentyny określa enumeratywnie art. 99 ustawy zasadniczej. Wymienione w tym przepisie uprawnienia prezydenta (w sumie 20 punktów) obejmują różne sfery aktywności głowy państwa. Nie znaczy to oczywiście, że w art. 99 konstytucji wyliczone zostały wszystkie uprawnienia, które mogą być realizowane przez prezydenta. Część jego kompetencji wynika też z innych przepisów konstytucyjnych albo została określona w ustawodawstwie zwykłym³⁸.

Ramy konstytucyjne uprawnień prezydenta Argentyny stara się zarysować art. 99 pkt 1, który stanowi, że prezydent Republiki jest „głową państwa i szefem administracji oraz ponosi odpowiedzialność polityczną za ogólny stan zarządzania państwem”. Jest to jednak przepis zbyt ogólny, aby na jego podstawie było możliwe wyznaczenie granic kompetencji głowy państwa. W dodatku niejasna jest formuła o odpowiedzialności politycznej prezydenta, gdyż *de facto* taka odpowiedzialność nie jest możliwa w prezydenckim systemie rządów. Tutaj w grę może wcho-

36 Ley № 20.972: Ley de acefalia del poder ejecutivo, Boletín Oficial del 22.07.1975.

37 Przewodniczący *pro tempore* wybierany jest zwykle na pierwszym w nowej sesji posiedzeniu Senatu spośród najbardziej doświadczonych senatorów.

38 Por. G. Badeni, *Tratado de derecho...*, op. cit., T. 2, s. 1705 i n.

dzić tylko odpowiedzialność konstytucyjna prezydenta w trybie *impeachment* przed Kongresem Narodowym.

Przepis art. 99 unormował w pierwszej kolejności uprawnienia prawodawcze prezydenta. Przewiduje on w tej materii, że prezydent wydaje instrukcje i regulaminy, które są niezbędne w celu wykonania ustaw federalnych, przy czym zawarte w tych aktach prezydenta normy prawne nie mogą być sprzeczne z duchem uchwalonych wcześniej ustaw. Jednocześnie przepis ten wyraźnie podkreśla, że władzy wykonawczej nie przysługuje uprawnienie do wydawania aktów normatywnych z mocą ustawy. Zarazem jednak przewiduje wyjątek od tej zasady, stanowiąc, że jeśli w szczególnej sytuacji nie będzie możliwe uchwalanie ustaw w zwykłym trybie, przewidzianym w treści konstytucji, prezydent może wydawać dekrety z mocą ustawy. Dekrety te nie mogą regulować niektórych kwestii (np. spraw dotyczących prawa wyborczego i statusu partii politycznych), a poza tym muszą być kontrasygnowane przez ministra lub Szefa Gabinetu Ministrów. Ponadto każdy dekret z mocą ustawy podlega jak najszybszemu rozpatrzeniu i zatwierdzeniu przez obie izby parlamentu³⁹.

Postanowienia argentyńskiej konstytucji umożliwiają także prezydentowi aktywny udział w procedurze ustawodawczej i to w dwóch stadiach tego postępowania. Prezydent posiada prawo inicjatywy ustawodawczej i tym samym może wносить projekty ustaw do rozpatrzenia przez izby Kongresu Narodowego⁴⁰. W tej materii głowa państwa jest też niekiedy jedynym podmiotem posiadającym prawo zgłoszenia projektu aktu ustawodawczego. Odnosi się to przede wszystkim do projektu ustawy budżetowej, gdzie wyłączna inicjatywa ustawodawcza przysługuje prezydentowi Republiki. Do kompetencji prezydenta należy ponadto promulgacja każdej ustawy uchwalonej przez parlament, co jest niezbędne w celu ogłoszenia i wejścia w życie ustawy⁴¹. Prezydent może przy tym odmówić podpisania ustawy, czyli skorzystać z przysługującego mu prawa weta zawieszającego⁴².

Poza udziałem w procesie tworzenia przez parlament aktów ustawodawczych, prezydent Argentyny nie ma już bardziej znaczących uprawnień w stosunku do parlamentu federalnego. Do niego należy jednak otwieranie corocznych sesji parlamentu, który w tym celu zbiera się na wspólne posiedzenie Izby Deputowanych i Senatu. Prezydentowi przysługują wówczas inne konstytucyjne uprawnienia, a mianowicie przedstawia on na tym posiedzeniu Kongresu orędzie o stanie państwa, ale może też proponować podjęcie przez parlament określonych reform czy wprowadzenie zmian

39 Po instytucję dekretu z mocą ustawy sięgał często przede wszystkim prezydent Carlos Menem, sprawujący swój urząd w latach 1989-1999. Dekrety te były jednak najczęściej zatwierdzane przez Kongres Narodowy.

40 Por. E. Menem, *Derecho procesal parlamentario*, Buenos Aires 2012, s. 218 i n.

41 Por. np. S. Bożyk, *Konstytucyjny status parlamentu w państwach Ameryki Łacińskiej (Argentyna, Kolumbia, Meksyk)*, (w:) M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), *Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska*, Kraków 2013, s. 347.

42 Parlament ma możliwość odrzucenia weta prezydenta, ale wymaga to kwalifikowanej większości 2/3 głosów w obu izbach Kongresu Narodowego.

ustawodawczych. Do kompetencji prezydenta wobec władzy ustawodawczej należy ponadto przedłużanie sesji zwyczajnych parlamentu oraz zwoływanie, w miarę zaistnienia takich konieczności, sesji nadzwyczajnych.

Jako osobną grupę uprawnień prezydenta należy traktować przysługujące mu kompetencje jako szefa administracji federalnej. Przede wszystkim posiada on uprawnienia w zakresie obsady wielu stanowisk w tej administracji, w tym powoływanie ministrów, sekretarzy stanu i wreszcie Szefa Gabinetu Ministrów. Prezydent sprawuje jednocześnie kontrolę działalności urzędników federalnych i tym samym może żądać przedstawiania przez nich wszelkiego rodzaju sprawozdań oraz informacji. Szef Gabinetu Ministrów oraz inni urzędnicy federalni podlegają bezpośrednio prezydentowi i mogą być przez niego odwoływani.

Prezydentowi Argentyny przysługują tradycyjne uprawnienia wobec władzy sądowniczej. Należy do nich przede wszystkim prawo powoływania sędziów Sądu Najwyższego, z tym że może być ono realizowane wyłącznie za zgodą Senatu. Prezydent mianuje również sędziów sądów federalnych niższego szczebla. Także w tym wypadku wymaga się wyrażenia zgody przez Senat na dokonywane przez niego nominacje. W tej grupie kompetencji prezydenta mieści się też oczywiście stosowanie prawa łaski.

Argentyńska ustawa zasadnicza przyznaje prezydentowi funkcje naczelnego dowódcy sił zbrojnych Republiki⁴³. W tym zakresie posiada on przede wszystkim prawo dysponowania siłami zbrojnymi w celu zapewnienia porządku wewnętrznego oraz obrony państwa na wypadek obcej interwencji wojskowej. Prezydentowi przysługują jednocześnie uprawnienia do obsady różnych stanowisk wojskowych oraz mianowania na stopnie oficerskie.

Z tą sferą uprawnień prezydenta wiążą się jego uprawnienia nadzwyczajne, które dotyczą w głównej mierze spraw z zakresu bezpieczeństwa i obronności państwa. W art. 99 konstytucji przyznano prezydentowi prawo wypowiedzenia wojny oraz wprowadzenia stanu oblężenia (*estado de sitio*), ale tylko w sytuacji zewnętrznego zagrożenia państwa lub dokonania obcej agresji na terytorium Argentyny⁴⁴. Stan oblężenia może być zarządzony przez prezydenta Republiki także w przypadku pojawienia się zagrożeń o charakterze wewnętrznym, jednak tylko podczas przerwy w pracach parlamentu federalnego⁴⁵.

Do zadań prezydenta Argentyny należy ponadto wykonywanie określonych kompetencji głowy państwa w dziedzinie stosunków międzynarodowych. W tym zakresie prezydent Republiki reprezentuje państwo w stosunkach międzynarodowych⁴⁶, zawiera oraz podpisuje umowy międzynarodowe z innymi państwami

43 Zob. szerzej G. Badeni, *Tratado de derecho...*, op. cit., T. 2, s. 1736 i n.

44 Por. H. J. Zarini, *Constitución Argentina. Comentada y concordada*, Buenos Aires 2013, s. 489 i n.

45 W art. 75 konstytucji przewiduje się bowiem, że w przypadku wewnętrznego zagrożenia bezpieczeństwa państwa stan oblężenia wprowadzany jest przez Kongres Narodowy.

46 Konstytucja Argentyny przewiduje, że prezydent może opuszczać terytorium państwa wyłącznie za zgodą Kongresu Narodowego.

i organizacjami międzynarodowymi, mianuje przedstawicieli dyplomatycznych Argentyny w innych państwach oraz przy organizacjach międzynarodowych⁴⁷, przyjmuje listy uwierzytelniające oraz odwołujące przedstawicieli dyplomatycznych innych państw i organizacji międzynarodowych.

5. Szef Gabinetu Ministrów

W systemie konstytucyjnym Argentyny struktura władzy wykonawczej jest formalnie jednoczłonowa, bowiem uosabia ją jedynie prezydent Republiki. Od 1994 r. znolizowana wówczas konstytucja przewiduje już jednak także inne organy administracji federalnej, w tym ministrów powoływanych przez prezydenta⁴⁸. Do ustroju Argentyny wprowadzony też został urząd Szefa Gabinetu Ministrów (*El Jefe de Gabinete de Ministros*), nie mający w zasadzie swojego odpowiednika w innych państwach Ameryki Łacińskiej⁴⁹. Nie można go również porównywać z europejskimi premierami, gdyż ci stoją na czele sformalizowanych rządów oraz funkcjonują w ramach zupełnie innych modeli ustrojowych. Niemniej jednak sam fakt utworzenia takiego urzędu w Argentynie pozwala stwierdzić, że uczyniono tam pierwszy krok w kierunku parlamentaryzacji prezydenckiego systemu rządów⁵⁰.

Konstytucja Argentyny poświęca Szefowi Gabinetu Ministrów kilka artykułów w części normującej ustroj władzy wykonawczej. Przepis art. 99 stanowi, że Szef Gabinetu Ministrów powołuje prezydent Republiki, a do tego powołania nie jest wymagana akceptacja Senatu. Z kolei w art. 100 jest mowa o tym, że Szef Gabinetu Ministrów wraz z ministrami sprawuje administrowanie sprawami Republiki. W tym samym przepisie przewidziane jest znaczące uprawnienie Szefa Gabinetu Ministrów, jakim jest niewątpliwie kontrasygnata wszystkich aktów normatywnych podejmowanych przez prezydenta, bez czego akty te nie mogłyby w żaden sposób nabrać mocy obowiązującej.

Przepis art. 100 argentyńskiej konstytucji wylicza enumeratywnie 13 obowiązków Szefa Gabinetu Ministrów⁵¹. Zaliczono do nich m.in. sprawowanie ogólnej pieczy nad organami administracji federalnej, wydawanie aktów wykonawczych do aktów prawnych prezydenta, wykonywanie zadań delegowanych mu przez prezydenta, mianowanie różnych urzędników administracji (z wyjątkiem tych, których powołuje prezydent), kierowanie projektów ustaw budżetowych do parlamentu,

47 W Argentynie prezydenckie nominacje ambasadorów w innych państwach wymagają zawsze zgody Senatu.

48 Ministrowie (oraz podległe im sekretariaty stanu) realizują w imieniu głowy państwa i tylko z jego inicjatywy wyrażnie określone zadania z zakresu administracji państwowej. O tym ilu ministrów zostanie powołanych, jak też komu powierzono zostaną te funkcje, decyduje każdorazowo prezydent. On też może w każdej chwili usunąć ministra, gdy uzna to za uzasadnione. Por. J.V. Sola, *Manual de derecho...*, *op. cit.*, s. 239 i n.

49 Jedynym wyjątkiem stanowi Peru, gdzie utworzony został urząd premiera do nadzorowania pracy poszczególnych ministrów. Niemniej jednak w Peru, tak jak w Argentynie, funkcjonuje prezydencki system rządów.

50 Por. A.R. Dalla Via, *Manual de derecho...*, *op. cit.*, s. 466 i n.

51 Pozycji ustrojowej oraz obowiązkowi Szefa Gabinetu Ministrów poświęcone zostało opracowanie J.I. Barraza, F.H. Schafrik, *El Jefe de Gabinete de Ministros*, Buenos Aires 1999, *passim*.

udzielanie odpowiedzi na interpelacje kierowane do niego przez deputowanych i senatorów, uczestniczenie przynajmniej raz w miesiącu w posiedzeniach Izby Deputowanych i Senatu. W art. 100 znalazło się też stwierdzenie, że za realizację tych zadań Szef Gabinetu Ministrów ponosi odpowiedzialność polityczną przed Kongresem Narodowym.

Wprowadzenie zasady odpowiedzialności politycznej jednego z urzędników administracji federalnej przed parlamentem to istotna nowość w systemie konstytucyjnym Argentyny. Do tej pory ta postać odpowiedzialności egzekutywy przed legislaturą nie była w zasadzie znana w modelu ustrojowym tego państwa. Przewiduje ją art. 101 konstytucji, dopuszczając przy tym nawet uchwalenie Szefowi Gabinetu Ministrów wotum nieufności. Z przepisu art. 101 wynika, że wspomniane wotum nieufności może być przyjęte jedynie wtedy, jeżeli opowiada się za tym absolutna większość głosujących w jednej z izb Kongresu Narodowego.

W konsekwencji argentyński Szef Gabinetu Ministrów ponosi podwójną odpowiedzialność polityczną, gdyż odpowiada jednocześnie przed prezydentem⁵². Gdy prezydent Republiki negatywnie ocenia działalność tego urzędnika federalnego, może w każdej chwili podjąć decyzję o odwołaniu go z zajmowanego stanowiska.

BIBLIOGRAFIA

- Badeni G., Reforma constitucional de 1994, „Pensar en Derecho” 2014, nr 5.
- Badeni G., Tratado de derecho constitucional, T. 1-2, Buenos Aires 2006.
- Barrazy J. I., Schafrik F. H., El Jefe de Gabinete de Ministros, Buenos Aires 1999.
- Bożyk S., Konstytucyjny status parlamentu w państwach Ameryki Łacińskiej (Argentyna, Kolumbia, Meksyk), [w:] M. Grzybowski, G. Kuca, P. Mikuli (red.), Ustroje. Historia i współczesność. Polska – Europa – Ameryka Łacińska, Kraków 2013.
- Campos Bidart G. J., Manual de derecho constitucional Argentino, Buenos Aires 1979.
- Dalla Via A. R., Manual de derecho constitucional, Buenos Aires 2011.
- Ekmekdjian M. A., Tratado de derecho constitucional. Constitución de la Nación Argentina, comentada, y anotada con legislacion, jurisprudencia y doctrina, T. 1-5, Buenos Aires 2004.
- Lorenzo C. R., Manual de historia constitucional Argentina, T. 1-3, Rosario 2000.
- Menem E., Derecho procesal parlamentario, Buenos Aires 2012.
- Molinelli G. N., Palanza V. M., Sin G., Congreso, presidencia y justicia en Argentina, Buenos Aires 1999.
- Pérez Corti J. M., Derecho electoral Argentino, Córdoba 2012.
- Rosas Lopez J. R., Historia constitucional Argentina, Buenos Aires 2014.
- Sola J. V., Manual de derecho constitucional, Buenos Aires 2010.
- Zarini H. J., Constitución Argentina. Comentada y concordada, Buenos Aires 2013.

52 Por. G. Badeni, Tratado de derecho..., *op. cit.*, T. 2, s. 1702 i n.

**CONSTITUTIONAL STATUS OF EXECUTIVE POWER
IN THE REPUBLIC OF ARGENTINA**

Argentina's Constitution of 1853 introduced a presidential system of government. In this system, executive power is exercised by the president of the Republic of Argentina who is elected by general and direct elections. The president is the head of state and heads the federal administration. An additional organ of executive power since 1994, is the head of the Cabinet of Ministers.

Keywords: Republic of Argentina, constitution, system of government, the executive, the President of the Republic, head of the Cabinet of Ministers

Słowa kluczowe: Republika Argentyny, konstytucja, system rządów, władza wykonawcza, Prezydent Republiki, Szef Gabinetu Ministrów

POZYCJA USTROJOWA PREZYDENTA NIKARAGUI W KONTEKŚCIE NOWELIZACJI KONSTITUCJI Z 10 LUTEGO 2014 R.

1. Wstęp

Początki konstytucjonalizmu nikaraguańskiego przypadają na schyłek ery kolonialnej i wiążą się z ruchami niepodległościowymi w regionie. W 1822 roku Nikaragua oswoiła się spod zwierzchnictwa hiszpańskiego jako część cesarstwa Meksyku. Rok później weszła w skład Zjednoczonych Prowincji Ameryki Środkowej. W 1838 roku proklamowała niepodległość jako suwerenne państwo¹. W tym okresie promulgowane zostały dwie pierwsze konstytucje: w 1824 roku Konstytucja Republiki Federacyjnej Ameryki Środkowej, w 1838 roku pierwsza *Carta Magna* niepodległej Nikaragui².

Obecnie obowiązująca konstytucja³ jest dziesiątą ustawą zasadniczą Nikaragui. W chwili uchwalenia, stanowiła próbę implementacji zasad rewolucji sandinistowskiej na poziomie konstytucyjnym⁴. Blisko osiem lat, które upłynęły od przejścia władzy, do wejścia w życie ustawy zasadniczej, świadczą o trudnościach sandinistów w połączeniu idei rewolucji z zasadami państwa demokratycznego⁵. Konstytucja okazała się aktem uniwersalnym, dając instytucjonalne ramy do rozpoczęcia procesu demokratyzacji oraz pokojowej transformacji państwa, po zwycięstwie opozycji w wyborach z 1990 roku⁶.

1 T. Walker, C.J. Wade, *Nicaragua, Living in the Shadow of the Eagle*, Boulder 2011, s. 11.

2 A. Esguevera Gómez, *Contexto histórico de las constituciones y sus reformas en Nicaragua*, „Revista de Derecho” 2005, nr 10, s. 93-113.

3 Konstytucja Polityczna Republiki Nikaragui (*Constitución Política de la República de Nicaragua*) z dnia 19 listopada 1986 r. (Dz.U. La Gaceta 94 z 30.04.1987 r.).

4 Zastąpiła Statut Fundamentalny, przyjęty przez władze rewolucyjne dzień po obaleniu reżimu Anastasio Somozy – 20 lipca 1979 r.

5 A. Aguilar Altamirano, A. Esperanza Silva, A. Sandino, M. Zepeda Rivera, *Novena reforma constitucional 2014. El cambio de las reglas del juego democrático en Nicaragua*, Managua 2014, s. 12.

6 S. Martí i Puig, *Nicaragua y el FSLN (1979-2009): „Que queda de la Revolución”*, Barcelona 2009, s. 19-20. Więcej na temat: L.E. Anderson, L.C. Dodd, *Learning Democracy. Citizen engagement and electoral choice in Nicaragua, 1990-2001*, Chicago 2005, A. Gruszczak, *Ameryka Środkowa*, Warszawa. 2007, s. 452-460.

Na przestrzeni blisko trzydziestu lat obowiązywania, konstytucja była kilkunastokrotnie nowelizowana. Oprócz legislatywy wpływ na jej kształt miała także władza sądownicza⁷. Na uwagę zasługują dwa wyroki Sądu Najwyższego: z dnia 19 października 2009 roku⁸ oraz z dnia 30 września 2010 roku⁹. W pierwszy z nich sąd orzekł, że zakaz ponownej reelekcji, wprowadzony nowelizacją z 1995 roku, jest sprzeczny z nadrzędną zasadą woli suwerennego narodu. Prawo suwerena do oddania głosu na wybranego przez siebie kandydata nie może być ograniczone. Kolejne orzeczenie wyłączyło konstytucyjny zakaz ponownej reelekcji w odniesieniu do kandydatów, którzy sprawowali urząd prezydenta, wiceprezydenta oraz szefów i wiceszefów egzekutywy na szczeblu samorządowym. Choć literalnie brzmienie art. 147 i 178 konstytucji pozostało bez zmian, przywołane wyżej wyroki zniosły restrykcje co do liczny kadencji¹⁰.

2. Tradycja systemu prezydenckiego

W Nikaragui, podobnie jak w innych państwach Ameryki Łacińskiej, funkcjonuje system prezydencki. Uwzględniając kontekst kulturowy, źródeł takiego rozwiązania poszukiwać można jeszcze w czasach kolonialnych, kiedy poszczególne prowincje zarządzane były przez scentralizowany aparat wicekróla. Lokalnie władza ulegała dalszej personalizacji i wykonywana była przez niezależnych kacyków. Dominowała silna, autorytarna jednostka, skupiająca w swych rękach władzę wykonawczą, ustawodawczą, a niejednokrotnie także sądowniczą.

Ramy instytucjonalne latynoamerykańskiego systemu prezydenckiego tworzone były po uzyskaniu niepodległości, pozostając pod wyraźnym wpływem rozwiązań amerykańskich. Jego cechami charakterystycznymi są: legitymizacja władzy prezydenta gwarantowana bezpośrednimi wyborami, szeroki wachlarz kompetencji oraz brak wyraźnych mechanizmów kontroli ze strony władzy legislacyjnej. Z uwagi na powyższe w literaturze zwykło się mówić o klasycznym systemie prezydenckim (w odniesieniu do Stanów Zjednoczonych) oraz prezydencałizmie latynoamerykańskim¹¹.

7 Takie rozwiązanie budzi spore zastrzeżenia, szczególnie, gdy uwzględni się okoliczność, iż funkcja sędziego Sądu Najwyższego jest kadencyjna, a wyboru dokonuje Zgromadzenie Narodowe. Inspirację zaczerpnięto z sąsiedniej Kostaryki, gdzie Sąd Najwyższy w wyroku z 14 kwietnia 2003 r. dopuścił do ponownego kandydowania na urząd prezydenta Oscara Ariasa, mimo iż konstytucja przewidywała bezwzględny zakaz reelekcji. Więcej na temat: E. Martínez Barahona, Brenes Barahona, „Y volver, volver, volver...” Una análisis de los casos de intervención de las Cortes Supremas en la Reelección Presidencial en Centroamérica, „Anuario de Estudios Centroamericanos” 2012 nr 38, s. 109-136.

8 Wyrok Izby Konstytucyjnej Sądu Najwyższego Nikaragui nr 504 z 19 października 2009 r.

9 Wyrok pełnego składu Sądu Najwyższego Nikaragui nr 6 z 30 września 2010 r.

10 Z dobrodziejstwa wyroku, w wyborach 2011 r. i 2012 r. skorzystał obecny prezydent Daniel Ortega oraz 109 przedstawicieli władzy na szczeblu lokalnym więcej na temat: E. Martínez Barahona Elena, A. Brenes Barahona, Y volver, volver..., *op. cit.*, s. 118-123.

11 M. Serrafiero, *Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto*, „Revista Mexicana de Sociología” 1998, 60 nr 2, s. 171.

3. Ramy ustrojowe

Zgodnie z art. 7 konstytucji, Nikaragua jest republiką demokratyczną. Wola narodu – suwerena realizowana jest za pośrednictwem czterech władz: ustawodawczej, wykonawczej, sądowniczej i wyborczej. Ustawa zasadnicza szczegółowo określa kompetencje każdej z nich, nakładając zarazem obowiązek wzajemnej współpracy. Legislatywa należy do jednoizbowego Zgromadzenia Narodowego (*Asemblea Nacional*), złożonego z dziewięćdziesięciu deputowanych, wybieranych w wyborach powszechnych, równych, bezpośrednich, wolnych, w głosowaniu tajnym, przy zastosowaniu systemu proporcjonalnego (art. 132 do 143). Władza wykonawcza spoczywa w rękach Prezydenta (*Presidente*), który jest zarazem głową państwa, szefem rządu oraz naczelnym zwierzchnikiem nikaraguańskich sił zbrojnych (art. 144 do 153). Władzę sądowniczą wykonują sądy i trybunały o zhierarchizowanej strukturze, na czele której stoi Sąd Najwyższy (*Corte Suprema de Justicia*) (art. 158 do 167). Głównym organem władzy wyborczej jest Najwyższa Rada Wyborcza (*Consejo Supremo Electoral*). Do jej wyłącznej kompetencji należy organizacja, przeprowadzenie i kontrola nad przebiegiem wyborów, plebiscytów oraz referendów (art. 168 do 174).

4. Pozycja ustrojowa prezydenta Nikaragui

W Nikaragui przyjęto monokratyczną strukturę egzekutywy. Zgodnie z art. 144 konstytucji, prezydent jest jedynym podmiotem uprawnionym do sprawowania władzy wykonawczej. W sprawowaniu władzy wspiera go wiceprezydent oraz rada ministrów – podmioty tworzące aparat administracyjny egzekutywy.

4.1. Procedura wyborcza

Zgodnie z treścią art. 146, *in principio*, wybory prezydenckie są wyborami pięcioprzymiotnikowymi, tj.: powszechnymi, równymi, bezpośrednimi, wolnymi, odbywającymi się w głosowaniu tajnym. W oryginalnym brzmieniu cytowanego artykułu, głowa państwa wybierana miała być zwykłą większością głosów. Nowelizacja konstytucji z 1995 roku wprowadziła zasadniczą zmianę¹². W sytuacji gdy żaden z kandydatów nie uzyskałby określonej większości (czterdzieści pięć procent ważnie oddanych głosów), konieczna stawała się druga tura wyborów, do której przechodziliby kandydaci z dwoma najlepszymi wynikami. Dogrywka rozstrzygana miała być zwykłą większością. Dalsze zmiany przyniosła nowelizacja konstytucji z 2000 roku, która obniżyła próg warunkujący konieczność przeprowadzenia drugiej tury. Ustawodawca przewidział dwa warianty. Już w pierwszej turze zwycięzcą wyborów prezydenckich zostać mógł kandydat, który uzyskał: albo nie mniej niż czter-

12 Więcej na temat: M. Gerpe Landín, J. Vintró Castells, Aproximación a la reforma constitucional de Nicaragua, „Revista de Sociología” 1996 nr 49, s. 105-118.

dzieści procent ważnie oddanych głosów, albo nie mniej niż trzydzieści pięć procent ważnie oddanych głosów, natomiast wynik kolejnego kandydata był gorszy od zwycięzcy o więcej niż pięć punktów procentowych¹³. Kolejne zmiany wprowadziła nowela z lutego 2014 roku, o czym niżej.

4.2. Reelekcja

Większość konstytucji państw demokratycznych ogranicza liczbę kadencji prezydenckich. Rozwiązaniem skrajnym jest zakaz reelekcji o charakterze absolutnym (jak np. w Meksyku, czy Gwatemali). W wariantach pośrednich, ponowny wybór jest dopuszczalny po spełnieniu określonych warunków. Restrykcje dotyczą najczęściej liczby lub bezpośredniości reelekcji. Akceptowana może być: (i) jednokrotna reelekcja bezpośrednia i otwarta (gdzie po dwóch kadencjach były prezydent może startować w kolejnych wyborach, jednak po odczekaniu określonego czasu), (ii) jednokrotna reelekcja bezpośrednia i zamknięta (gdzie po dwóch następujących po sobie kadencjach były prezydent traci prawo do startowania w wyborach), (iii) reelekcja niebezpośrednia i otwarta (w której ponowne kandydowanie po upływającej kadencji nie jest możliwe, jednak po odczekaniu określonego czasu były prezydent, bez ograniczeń starać się może o urząd), (iv) niebezpośrednia reelekcja zamknięta (w której, po upływie okresu karencji, były prezydent może starać się o urząd ponownie, lecz tylko określoną liczbę razy)¹⁴. Uwzględniając kontekst historyczny, za stosowaniem zakazu reelekcji przemawia założenie, że limit czasowy sprawowania władzy stanowić będzie skuteczną zaporę dla nawrotu dyktatur¹⁵.

W oryginalnym brzmieniu, nikaraguańska konstytucja nie wprowadzała ograniczeń w liczbie kadencji prezydenckich. Jej twórcy wskazywali, że formalny zakaz reelekcji nie uchronił Nikaragui przed przeszłoczerdziestoletnią dyktaturą klanu Somozów¹⁶. Obostrzenia w tym zakresie inkorporowała nowela z roku 1995. Po pierwsze, wyłączono reelekcję bezpośrednią. Po drugie, o ponowny wybór nie mogła się starać osoba, która sprawowała urząd prezydenta dwukrotnie. Warunki te zniósła nowelizacja z 2014 roku.

13 Zasady te znalazły zastosowanie po raz pierwszy w wyborach prezydenckich z listopada 2006 r. W konsekwencji, prezydentem wybrany został José Daniel Ortega Saavedra, który uzyskał niecałe trzydzieści osiem procent głosów.

14 Więcej na temat: M. Serrafiero, El control de la sucesión: reelección y limitaciones de elección presidencial por parentesco en América Latina, „Revista de estudios e pesquisas sobre as Américas” 2015, 9 nr 1, s. 81-103, I. Tremino Sánchez, Las reformas a la reelección presidencial en América Latina, „Estudios Sociológicos” 2013, 31 nr 91, s 59-85.

15 Źródłem zakazu ponownego wyboru na urząd prezydenta w Ameryce Łacińskiej szukać należy w jednym z kluczowych haseł („no reelección”) rewolucji meksykańskiej z 1910 r. Formalny zakaz reelekcji nie uchronił jednak wielu państw latynoamerykańskich przed dyktaturami. Obecnie w regionie zauważalna jest fala „reelekcjonizmu” – wprowadzania zmian konstytucyjnych w zakresie zniesienia lub ograniczenia zakazu reelekcji.

16 E. Castro Rivera, S.J. Cuarezma Terían, A 21 años de la Constitución Política: vigencia y desafíos, Managua 2008, s. 209.

4.3. Wymogi dla kandydata na prezydenta

Wymogi stawiane kandydatom na prezydenta Nikaragui określone zostały w art. 147 konstytucji. Przepis ten przewiduje konieczność spełnienia czterech przesłanek pozytywnych, tj.: ukończenie odpowiedniego wieku (dwadzieścia pięć lat), dysponowanie pełnią praw cywilnych i politycznych, posiadanie wyłącznie obywatelstwa nikaraguańskiego (od zrzeczenia się obywatelstwa innego państwa winny upłynąć nie mniej niż cztery lata), stałe zamieszkiwanie na terenie Nikaragui od co najmniej czterech lat przed wyborami (z wyjątkiem osób odbywających służbę dyplomatyczną w placówkach zagranicznych, studiujących poza krajem pochodzenia lub pracujących w organizacjach międzynarodowych). Przywołany przepis określa także przesłanki negatywne. W wyborach nie może startować osoba, która: jest krewnym (do czwartego stopnia pokrewieństwa) lub powinowatym (do drugiego stopnia powinowactwa) byłego lub ustępującego prezydenta, przeprowadziła lub sfinansowała zamach stanu, jest księdzem lub duchownym innego wyznania, lub w okresie krótszym niż rok przed startem w wyborach pełniła funkcje w kluczowych organach i instytucjach państwowych.

4.4. Kompetencje prezydenta

Art. 150 konstytucji zawiera katalog podstawowych kompetencji prezydenta Nikaragui. Nie jest to katalog zamknięty, a dalsze uprawnienia wynikać mogą z kolejnych postanowień konstytucji oraz ustaw szczegółowych.

Kompetencje głowy państwa uporządkować można w kilka grup. Prezydent:

- 1) to strażnik porządku prawnego: ma gwarantować przestrzeganie prawa (w tym konstytucji), poszanowanie dla władzy sądowniczej, wykonalność wyroków sądowych,
- 2) to reprezentant narodu, a jego szeroki mandat legitymizuje wola suwerena, wyrażona w wyborach powszechnych, bezpośrednich i demokratycznych,
- 3) to czynny uczestnik procesu legislacyjnego. Posiada inicjatywę ustawodawczą, a także prawo weta. Zgodnie z art. 142 konstytucji, w terminie czterech dni od uchwalenia ustawy prezydent może zawetować cały akt (weto całościowe) lub poszczególne jego artykuły (weto częściowe). W tym drugim przypadku, jest uprawniony do wprowadzania poprawek. Prezydenckie weto może zostać odrzucone przez deputowanych (w przypadku weta całościowego, głosami ponad połowy ustawowego składu Zgromadzenia, a przy wecie częściowym – głosami ponad połowy deputowanych biorących udział w głosowaniu),
- 4) jest odpowiedzialny za kształtowanie i prowadzenie polityki zagranicznej państwa. Posiada kompetencje do negocjowania i podpisywania umów oraz konwencji międzynarodowych, wnosząc następnie o ich ratyfikację przez parlament.

- 5) to szef administracji państwowej zarządzający państwem. Organizuje i przewodniczy pracom rządu. Mianuje najwyższych urzędników państwowych, w tym: ministrów i wiceministrów, prokuratora generalnego i jego zastępców, dyrektorów jednostek autonomicznych, szefów jednostek dyplomatycznych. Ma faktyczny wpływ na wybór m.in. członków Sądu Najwyższego, Najwyższej Rady Wyborczej, Najwyższej Izby Kontroli etc. Do jego kompetencji należy przedstawianie parlamentowi list kandydatów na wymienione stanowiska, spośród których dokonywany jest wybór,
- 6) w stanach wyjątkowych jest uprawniony do wydania dekretu, stanowiącego podstawę prawną do podjęcia środków nadzwyczajnych. Mogą one m.in. prowadzić do ograniczenia lub zawieszenia praw i gwarancji obywatelskich (jednak na czas nie dłuższy niż siedemdziesiąt dwie godziny, pod warunkiem jednoczesnego skierowania wydanego dekretu do zatwierdzenia przez parlament),
- 7) to naczelny wódz wojsk,
- 8) prowadzi politykę ekonomiczną kraju i określa program ekonomiczno-społeczny. Do jego obowiązków należy również opracowanie projektu budżetu.
- 9) pełni funkcje honorowe: przyznaje nagrody i ordery o charakterze narodowym.

5. Nowelizacja Konstytucji Nikaragui z 10 lutego 2014 roku

Po przejściu dwukrotnej ścieżki legislacyjnej, odpowiednio w grudniu 2013 roku i styczniu 2014 roku (wymóg proceduralny), w dniu 10 lutego 2014 roku weszła w życie ustawa nr 854 o częściowej reformie Konstytucji Politycznej Republiki Nikaragui. Nowela dokonała zmiany pięćdziesięciu ośmiu artykułów ustawy zasadniczej. Jak przeczytać można w uzasadnieniu projektu zmian, reformę motywowały cztery kluczowe kwestie: potrzeba uwzględnienia w konstytucji nowych granic państwa na Morzu Karaibskim (na skutek wyroku Międzynarodowego Trybunału w Hadze); konieczność podkreślenia roli jednostki, rodziny i wspólnoty; instytucjonalizacja demokracji bezpośredniej inspirowanej walorami chrześcijańskimi, ideami socjalistycznymi i solidarnością oraz wzmocnienie systemu sądowiczego¹⁷. Nie odniesiono się zaś do zmian dotyczących władzy wykonawczej, mimo że *de facto* mają one fundamentalne znaczenie.

Komentowana nowelizacja zniosła formalne obostrzenia dotyczące wyboru prezydenta. Wykreślony został zakaz reelekcji, tym sankcjonując wcześniejsze wyroki Sądu Najwyższego. Zrezygnowano z dwóch tur wyborczych oraz wymogu uzyskania kwalifikowanej większości. Obecnie prezydent Nikaragui wybierany będzie zwykłą większością głosów.

17 A. Aguilar Altamirano, A. Esperanza Silva, A. Sandino, M. Zepeda Rivera, *Novena reforma...*, *op. cit.*, s. 20.

Głowa państwa zyskała nowe uprawnienia. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 150 pkt 4) ustawy zasadniczej, prezydent władny jest do wydawania dekretów wykonawczych o charakterze abstrakcyjnym, w zakresie administracji. Ustawodawca zapomniał o definicji legalnej tego pojęcia, nie wskazując też przykładowego katalogu owych aktów. Stwarza to pole do nadużyć szczególnie, że nie zastrzeżono ograniczeń czasowych, czy też obowiązku ich następczego zatwierdzenia przez inny organ. Istnieje ryzyko, że korzystając z nowego uprawnienia prezydent będzie wydawał dekryty o znacznie szerszym zastosowaniu, ingerując tym samym w kompetencje władzy ustawodawczej.

Nowelizacja z 2014 roku wzmocniła także pozycję prezydenta jako naczelnego zwierzchnika sił zbrojnych. Upřednio relacja na linii władza wykonawcza – armia przebiegała przy pośrednictwie Ministerstwa Obrony. Obecne brzmienie art. 95 konstytucji wskazuje, iż wojsko podporządkowane jest władzy cywilnej, sprawowanej bezpośrednio przez prezydenta. To samo dotyczy policji państwowej. Po nowelizacji art. 97 konstytucji policja podlega bezpośrednio prezydentowi, z wykluczeniem konieczności pośrednictwa Ministerstwa Spraw Wewnętrznych.

6. Podsumowanie

System prezydencki obowiązujący w Nikaragui gwarantuje prezydentowi szeroki wachlarz kompetencji. Jest on jedynym organem egzekutywy sprawującym rząd w państwie. W celu wykonywania swoich obowiązków, ma do dyspozycji odpowiedni aparat administracyjny, który tworzą m.in. wiceprezydent, ministrowie, czy wiceministrowie. Prezydent prowadzi politykę zagraniczną, reprezentuje naród, a także jest szefem sił zbrojnych oraz policji narodowej.

Nowelizacja konstytucji z lutego 2014 roku dokonała dalszego wzmocnienia pozycji głowy państwa. Uproszczona została procedura wyborcza oraz relacje z wojskiem i policją. Zniesiono zakaz reelekcji. Uwzględniając uwarunkowania historyczne oraz stan demokracji w Nikaragui, wprowadzone zmiany budzą poważne wątpliwości. Skupienie uprawnień w rękach jednostki, która sprawować może władzę bez ograniczeń czasowych, przy braku transparentności w wyborach, może usankcjonować nową dyktaturę. Osłabienie systemu kontroli, eliminacja instytucji pośrednich pomiędzy prezydentem a wojskiem i policją, może sprawić, że w sprzyjających okolicznościach prezydent nie zawaha się ich użyć do obrony własnych interesów.

W dojrzałej demokracji, gdzie zagwarantowane są prawa jednostek, a proces wyborczy przebiega bez zarzutów, wprowadzone nowelą z lutego 2014 r. zmiany nie budziłyby większego sprzeciwu. Realia nikaraguańskie i rosnąca pozycja Daniela Ortegi sprawiają, że pytanie o stan demokracji w tym małym środkowoamerykańskim kraju zyskuje aktualność.

BIBLIOGRAFIA

- Aguilar Altamirano Alejandro, Ada Esperanza Silva, Adelmo Sandino, Mireya Zepeda Rivera. 2014. Novena reforma constitucional 2014. El cambio de las reglas del juego democrático en Nicaragua. Managua: Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas.
- Anderson Leslie E., Lawrence C. Dodd. 2005. Learning Democracy. Citizen engagement and electoral choice in Nicaragua, 1990-2001. Chicago: The University of Chicago Press.
- Castro Rivera Edwin, Sergio J. Cuarezma Terían. 2008. A 21 años de la Constitución Política: vigencia y desafíos. Managua: Instituto de Estudio e Investigación Jurídica.
- Esguevera Gómez Antonio. 2005. „Contexto histórico de las constituciones y sus reformas en Nicaragua. Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica”. Revista de Derecho 10: 93-113.
- Gerpe Landín Manuel, Joan Vintró Castells. 1996. „Aproximación a la reforma constitucional de Nicaragua”. Papers. Revista de Sociologia 49: 105-118.
- Gruszczak Artur. 2007. Ameryka Środkowa. Warszawa: Wydawnictwo TRIO.
- Martí i Puig Salvador. 2009. Nicaragua y el FSLN (1979-2009): ¿Que queda de la Revolucion? Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Martínez Barahona Elena, Amelia Brenes Barahona. 2012. „„Y volver, volver, volver...” Una análisis de los casos de intervención de las Cortes Supremas en la Reección Presidencial en Centroamérica”. Anuario de Estudios Centroamericanos. Universidad de Costa Rica 38: 109-136.
- Serrafero Mario. 1998. „Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto.” Revista Mexicana de Sociología 60 (2): 165-186.
- Serrafero Mario 2015. „El control de la sucesión: reelección y limitaciones de elección presidencial por parentesco en América Latina”. Revista de estudios e pesquisas sobre as Américas 9 (1): 81-103.
- Tremino Sánchez Ilka. 2013. „Las reformas a la reelección presidencial en América Latina”. Estudios Sociológicos, 31 (91): 59-85.
- Walker Thomas, Christine J. Wade. 2011. Nicaragua. Living in the Shadow of the Eagle. Boulder: Westview Press

THE POSITION OF THE PRESIDENT IN THE POLITICAL SYSTEM OF NICARAGUA IN THE CONTEXT OF THE CONSTITUTIONAL REVISION OF FEBRUARY, 10TH OF 2014

The latter Reform of the Political Constitution of the Republic of Nicaragua, entered into force in February 2014. The law has strengthened the political position of the president. He gained new competences and presidential term limits set by the constitution were overturned, thus creating the possibility to hold the office indefinitely.

The purpose of the article is to present the political position of the president of Nicaragua. and includes the changes introduced by the latter reform. The author assesses the reform and in particular removal of the reelection ban which may be viewed as a threat to democracy.

Keywords: president of Nicaragua, constitution of Nicaragua, executive power, reform of the Nicaraguan constitution, Daniel Ortega

Słowa kluczowe: Prezydent Nikaragui, Konstytucja Nikaragui, władza wykonawcza, nowelizacja konstytucji Nikaragui, Daniel Ortega

WSPÓŁPRACA ORGANÓW WŁADZY WYKONAWCZEJ W POLSCE Z FRONTEX-EM W ZAKRESIE ZARZĄDZANIA I OCHRONY GRANICY ZEWNĘTRZNEJ STREFY SCHENGEN

1. Wprowadzenie

Ochrona granicy państwowej jest niewątpliwie jedną z kluczowych prerogatyw organów władzy wykonawczej każdego współczesnego państwa. Zagadnienie to nabiera specyficznego charakteru w przypadku członkostwa państwa w szczególnych sojuszach międzynarodowych, takich jak obecna Unia Europejska. Zasadnicze znaczenie w obszarze stanowiącym zakres zainteresowania niniejszego artykułu ma funkcjonowanie w ramach Unii Europejskiej regulacji w sprawie funkcjonowania strefy Schengen – zniesienia kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich oraz ustanowienia jednolitego systemu zarządzania i ochrony tych granic państw członkowskich, które stanowią jednocześnie zewnętrzną granicę strefy.¹

2. Podział kompetencji w obszarze ochrony granicy

Z powodów wydaje się oczywistych, w kontekście nasilonych w ostatnich miesiącach ruchów migracyjnych w kierunku granic zewnętrznych Unii Europejskiej, szczególne znaczenie ma ochrona i zarządzanie zewnętrznymi lądowymi i morskimi granicami Unii Europejskiej. Stanowią one bowiem najczęstsze drogi transferu nielegalnych imigrantów z państw trzecich. Stosownie do postanowień art. 7 ust. 1 ustawy z 1990 r. o ochronie granicy państwowej (dalej jako uogp)² za ochronę granicy państwowej RP na lądzie i na morzu oraz kontrolę ruchu granicznego odpo-

1 Zob. szerzej np. M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Osobowy ruch graniczny po wejściu Polski do strefy Schengen*, (w:) M. Zdanowicz (red.), *Polska w Schengen*, Białystok 2009, s. 11-20. Didier Bigo, *Frontier Control in the European Union: Who is in Control?*, (w:) D. Bigo, E. Guild (red.), *Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*, Farnham: Ashgate Publishing 2005, s. 49-99.

2 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o ochronie granicy państwowej ze zm. (Dz.U. z 1990 r. Nr 78 poz. 461). Tekst jednolity – zob. *Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 11 czerwca 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie granicy państwowej* (Dz.U. z 2015 r. Nr 0 poz. 930).

wiada Minister Spraw Wewnętrznych. Jego zadania w zakresie ochrony, zarządzania oraz kontroli ruchu granicznego na lądowej i morskiej granicy RP wykonuje Komendant Główny Straży Granicznej za pośrednictwem podległej mu służby – Straży Granicznej (art. 7 ust. 3 uogp).³ Szczegółowy zakres funkcjonowania podległej mu służby określa ustawa z 1990 r. o Straży Granicznej.⁴

Jak już wspomniano, utworzenie strefy Schengen (w 1995 r.) wiązało się z przesunięciem odpowiedzialności za zapewnienie bezpieczeństwa terytorium i ludności wszystkich państw tworzących tę strefę na jej granice zewnętrzne. Nadzór nad poszczególnymi odcinkami granicy zewnętrznej pozostaje w zakresie wyłącznej kompetencji właściwych władz, organów i służb każdego państwa.⁵ Należy jednak pamiętać, że kontrola granic nie pozostaje wyłącznie w interesie tego państwa członkowskiego, na którego granicach zewnętrznych jest prowadzona, ale leży ona w interesie wszystkich państw członkowskich, które zniosły kontrole graniczne na granicach wewnętrznych. Obecny kształt współpracy państw członkowskich w zakresie zarządzania, a szczególnie ochrony granicy, stanowiącej wspólną zewnętrzną granicę Unii Europejskiej jest efektem długiej debaty i wieloletnich uzgodnień na różnych szczeblach.

Idea zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi sformułowana została na szczycie Rady Europejskiej w Laeken w dniach 14-15 grudnia 2001 r.⁶ Idea ta wiązała się z potrzebą podziału odpowiedzialności i solidarności finansowej z państwami leżącymi na obrzeżach UE, narażonymi na potencjalnie najsilniejszą presję migracyjną. Idea zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE miała uwzględniać zarówno postulaty państw posiadających granice zewnętrzne UE, jak i tych, które graniczą tylko z innymi państwami członkowskimi. Jako główny problem praktyczny wdrożenia tej koncepcji wskazywano najczęściej konieczność zapewnienia bezpieczeństwa terytorium UE przy niestwarzaniu barier dla handlu oraz przepływu ludności.⁷

Koncepcja zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi oraz określenia zasad współpracy państw członkowskich w tym zakresie rozwinięta została w Komunikacie Komisji na temat zintegrowanego zarządzania granicami zewnętr-

3 Odpowiednio – za ochronę granicy państwowej w przestrzeni powietrznej RP odpowiada Minister Obrony Narodowej, którego zadania w tym zakresie wykonuje Dowódca Operacyjnej Rodzajów Sił Zbrojnych przy pomocy organu dowodzenia obrona powietrzną (art. 7 ust. 2 i 4 uogp).

4 Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej ze zm. (Dz.U. z 1990 r. Nr 78 poz. 462). Tekst jednolity – zob. Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 4 września 2014 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o Straży Granicznej (Dz.U. z 2014 r. Nr 0 poz. 1402).

5 Zob. art. 6 Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku pomiędzy Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, podpisanej w Schengen dnia 19 czerwca 1990 roku, Dz.U. WE, L 239 z 22/9/2000 r, s. 19.

6 Zob. Konkluzje Rady Europejskiej w Laeken 14-15 grudnia 2001 r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/european-council/conclusions/1993-2003/> (data dostępu: 1.09.2015 r.).

7 P. Hobbing, Integrated Border Management at the EU Level, CEPS "Working Document", August 2005, nr 227, s. 1.

nymi z dnia 7 maja 2002 r.⁸ Kluczowym elementem projektowanego systemu miało być przyjęcie wspólnych regulacji prawnych dotyczących kontroli granicznych oraz standardów zarządzania granicami.⁹ W tym samym czasie została także przedstawiona przez Komisję koncepcja utworzenia europejskiego korpusu straży granicznej (*european corps of border guards*)¹⁰. Jako główne zalety takiego rozwiązania podkreślano wzrost bezpieczeństwa całego terytorium UE oraz rozłożenie kosztów, związanych z zarządzaniem granicami pomiędzy wszystkie państwa członkowskie. Podstawową kwestią wzbudzającą kontrowersje było z kolei powierzenie ochrony granicy osobom, które nie są obywatelami danego kraju. W tym kontekście zdecydowano się na początek na utworzenie sieci oficerów łącznikowych straży granicznej poszczególnych państw członkowskich oraz wprowadzenie wspólnych kontroli w portach lotniczych i morskich. Sama idea powołania europejskiego systemu straży granicznej nigdy jednak nie upadła jako opcja polityki długookresowej.¹¹

Ostatecznie efektem wielopłaszczyznowych dyskusji pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej stała się Agencja FRONTEX.¹² Agencja rozpoczęła formalną działalność w dniu 1 maja 2005 r., faktyczną zaś 3 października 2005 r. Jej utworzenie było zasadniczym krokiem w kierunku zintegrowanego zarzą-

8 Communication from the Commission to the Council and the Parliament of 7.05.2002: Towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union, COM (2002) 233 final.

9 Koncepcja ta była szczególnie popierana przez Włochy, tradycyjnie narażone na znaczny problem migrantów z Afryki Północnej, ale także przez Austrię, Hiszpanię, Niemcy oraz państwa Beneluxu. Szerzej na ten temat zob. Ł. Burski, FRONTEX jako kluczowy element współpracy w ochronie granic zewnętrznych Unii Europejskiej, „Studia i komentarze Instytutu Europy Środkowowschodniej” 2013 nr 17, czasopismo on-line: <http://www.iesw.lublin.pl/sk/numery/numer17.php> (data dostępu: 17.09.2015 r.).

10 Koncepcja firmowana była nazwiskiem ówczesnego komisarza ds. wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, A. Vitorino – zob. główne tezy IP/02/661, Brussels, 7 May 2002, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-02-661_en.htm (data dostępu: 1.09.2015 r.). Warto tu zwrócić uwagę na studium wykonalności projektu, przygotowane przez włoskich ekspertów, zaprezentowane na spotkaniu ministrów spraw wewnętrznych państw UE w Rzymie, zawierające szereg konkretnych propozycji, m.in. utworzenie sieci centrów i jednostek grup zadaniowych oraz mechanizm ich finansowania. Stało się ono podstawą dalszych prac Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Feasibility study for the setting up of a European Border Police, Final Report, Rome, 30 May 2002, s. 23-25, zob. tekst dokumentu <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/61.pdf> (data dostępu: 1.09.2015 r.). Zob. też J. Monar, The European Union's 'Integrated Management' of External Borders, (w:) J. De Bardeleben (red.), *Soft or Hard Borders: Managing the Divide in an Enlarged Europe*, Farnham: Ashgate Publishing 2005, s. 145-164.

11 S. Parzymies, *Polityka azylowa i imigracyjna w uchwałach Rady Europejskiej w Sewilli*, „Stosunki Międzynarodowe” 2002, nr 4, s. 41 i nast., S. Carrera, *Towards a Common European Border Service?* CEPS Working Document No. 331/June 2010, s. 1-7.

12 Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union) została ustanowiona na mocy rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 z 26 października 2004 r., Dz.U. L 349 z 25.11.2004 r., s. 1. Nazwa agencji FRONTEX pochodzi od francuskiego określenia *Frontières extérieures*, czyli „granice zewnętrzne”. Trzeba jednak pamiętać, że powołanie FRONTEX-u nie stanowi rozwiązania ostatecznego w obszarze ochrony i zarządzania granicami zewnętrznymi. Koncepcja powołania Europejskiego systemu straży granicznej/europejskiego korpusu straży granicznej nadal jest obecna w dyskusjach na forum różnych instytucji. Była jedną z kluczowych propozycji Programu Sztokholmskiego, przyjętego przez Radę Europejską w grudniu 2009 r., pojawia się także w programach prac Komisji (w szczególności np. unijnej komisarz do spraw wewnętrznych Cecylii Malmström (2010-2014)). Zob. na ten temat np. Jorry Hélène (2007), *Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?* CEPS CHALLENGE Paper, No. 6, 22 March 2007, P. Hobbing, *Management of External EU Borders: Enlargement and the European Border Guard Issue*, (w:) M. Caparini, O. Marenin (red.), *Borders and security governance: managing borders in a globalised world*. LIT Verlag Münster, 2006, s. 169-192

dzania zewnętrznymi granicami Unii. Zgodnie z postanowieniami art. 1 Rozporządzenia Rady (WE) nr 2007/2004 powołującego FRONTEX, agencja ta ma „ułatwiać stosowanie istniejących i przyszłych ustaleń wspólnotowych odnoszących się do zarządzania granicami zewnętrznymi poprzez zapewnienie koordynacji działań państw członkowskich w zakresie wdrażania tych ustaleń poprzez wspieranie wydajnej, ujednoliconej i na wysokim poziomie kontroli granicznej i ochrony granicy na granicach zewnętrznych UE”. FRONTEX realizuje bardzo istotne zadanie koordynacji współpracy operacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi. Celem działania Agencji jest również wsparcie techniczne i eksperckie Komisji UE i państw członkowskich w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi oraz zapewnianie solidarności pomiędzy państwami UE. Wśród istotnych zadań wymienia się (w art. 2 ust. 1 rozporządzenia) w szczególności: koordynowanie współpracy operacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie kontroli ruchu granicznego i ochrony granicy na granicach zewnętrznych, wspieranie państw członkowskich w szkoleniu narodowych służb ochrony granicy, przeprowadzanie analizy ryzyka, prowadzenie bieżącej obserwacji rozwoju badań w zakresie kontroli ruchu granicznego i ochrony granicy zewnętrznej, wspomaganie państw członkowskich w okolicznościach wymagających zwiększonego wsparcia technicznego i operacyjnego (w celu odpowiedzi na takie zapotrzebowanie Agencja deleguje zespoły szybkiej interwencji, które mogą być w krótkim czasie rozmieszczone w danym regionie), koordynowanie współpracy operacyjnej pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie wydeleń obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium UE.¹³

3. Współpraca z FRONTEX-em w ramach zespołów szybkiej interwencji na granicy

Jak już wspomniano, odpowiedzialność za kontrolę granic zewnętrznych spoczywa na państwach członkowskich. W sytuacjach kryzysowych, w szczególności w przypadku masowego napływu obywateli państw trzecich usiłujących nielegalnie przedostać się na terytorium państw członkowskich, konieczne może być jednak udzielenie pomocy właściwym państwom członkowskim poprzez zapewnienie dostatecznego poziomu odpowiednich zasobów, w szczególności personelu. Stąd też pojawiła się koncepcja zespołów szybkiej interwencji na granicy, złożonych ze specjalnie przeszkolonych ekspertów z innych państw członkowskich, którzy udzieliliby czasowego wsparcia funkcjonariuszom krajowej straży granicznej. Odniosła się do niej także Rada Europejska na szczycie w Brukseli w dniach 15-16 grudnia

13 Zob. np. E. Papastavridis, 'Fortress Europe' and FRONTEX: Within Or Without international Law?, "Nordic Journal of International Law" 79 (2010), s. 75-111.

2005 r.¹⁴, wskazując w swoich konkluzjach sugestię przygotowania przez Komisję odpowiedniego projektu regulacji prawnej utworzenia takich zespołów. W odpowiedzi, w dniu 19 lipca 2006 r. Komisja przedstawiła propozycję utworzenia zespołów tzw. RABIT (od ang. *Rapid Border Intervention Teams*).¹⁵ Ostatecznie rozwiązanie to zostało wprowadzone na podstawie rozporządzenia (WE) 863/2007 z dnia 11 lipca 2007 r.¹⁶

Rozporządzenie to powołało mechanizm służący zapewnieniu szybkiej pomocy operacyjnej na granicy (ograniczonej czasowo) w postaci zespołów szybkiej interwencji, tworzonych przez Agencję FRONTEX, w skład których wchodzi funkcjonariusze straży granicznych różnych państw członkowskich. Mechanizm ten daje zainteresowanym państwom członkowskim, w przypadku nagłej i wyjątkowej presji, takiej jak np. masowy napływ obywateli państw trzecich usiłujących przedostać się na terytorium danego państwa nielegalnie, do zwrócenia się do Agencji FRONTEX o oddelegowanie jednego lub więcej zespołów szybkiej interwencji na granicy w celu wspomoczenia działań organów ochrony granicy państwa wnioskującego. Decyzję o oddelegowaniu zespołu szybkiej interwencji na granicy podejmuje Dyrektor Wykonawczy Agencji FRONTEX w terminie maksymalnie pięciu dni.

W rozporządzeniu (WE) 863/2007 określono zarówno zadania, jakie mogą wykonywać członkowie zespołów szybkiej interwencji na granicy, jak też zakres ich uprawnień podczas prowadzenia działań w państwie członkowskim wnioskującym o powołanie takiego zespołu. Uregulowano także ich status, prawa i obowiązki, dokument akredytacyjny, jakim będą się posługiwać w trakcie wykonywania zadań w ramach zespołu szybkiej interwencji na granicy, zasady odpowiedzialności cywilnej i odpowiedzialności karnej. Przyjęto także, że FRONTEX będzie pokrywał w drodze refundacji¹⁷ koszty oddelegowania funkcjonariuszy (np. koszty szczepień, koszty związane ze specjalnym ubezpieczeniem, z opieką zdrowotną, diety codzienne oraz koszty zakwaterowania) oraz koszty związane z wyposażeniem technicznym należącym do Agencji.

Na mocy ustawy z dnia 3 października 2008 r.¹⁸ dostosowano obowiązujące w Polsce przepisy ustawy o ochronie granicy państwowej i ustawy o Straży Granicznej do przepisów rozporządzenia (WE) 863/2007 ustanawiającego mechanizm

14 Konkluzje Rady Europejskiej z Brukseli 15-16 grudnia 2005 r., ST 15914 2005 REV 1, s. 10. Zob. tekst dokumentu <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15914-2005-REV-1/pl/pdf> (data dostępu: 25.09.2015 r.).

15 Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, Proposal of Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a mechanism for the creation of Rapid Border Intervention Teams and amending the Council Regulation (EC) No. 2007/2004 as regards that mechanism, Brussels, 19 July 2006, COM(2006) 401 final. (*Rapid Border Intervention Teams*).

16 Rozporządzenie (WE) 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy (Dz.Urz. UE L 199 z 31 lipca 2007 r., s. 30).

17 Zgodnie z decyzjami 9/2007 Rady Zarządzającej Agencją FRONTEX oraz 44/2007 Dyrektora Wykonawczego Agencji FRONTEX.

18 Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie granicy państwowej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2008 r. Nr 195, poz. 1199.

tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy¹⁹. W drodze tej nowelizacji określono w szczególności normy kompetencyjne związane z potencjalnym wykorzystaniem zespołów szybkiej interwencji na granicy. Prawo do wystąpienia do FRONTEX-u o ich oddelegowanie na polski odcinek zewnętrznej granicy przyznano ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, na wniosek Komendanta Głównego Straży Granicznej. Minister właściwy do spraw wewnętrznych w przypadku otrzymania informacji o sytuacji na granicy jest uprawniony oczywiście do podjęcia także innych działań i wdrożenia odpowiednich środków zapobiegawczych, w tym inicjowania działań innych służb odpowiadających za bezpieczeństwo i porządek publiczny. Wniosek o oddelegowanie przez FRONTEX zespołu szybkiej interwencji na granicy traktowany jest bowiem jako rozwiązanie ostateczne. Funkcje krajowego punktu kontaktowego pełni Komendant Główny Straży Granicznej. Jest on uprawniony także do uzgadniania planu operacyjnego, regulującego warunki oddelegowania do Polski zespołów szybkiej interwencji na granicy.

Należy pamiętać, że z drugiej strony powoływanie zespołów szybkiej interwencji na granicy może wiązać się także z udziałem w nich polskich funkcjonariuszy. Wspomniana nowelizacja z 2008 r. wprowadziła do ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej nowy rozdział 14b określający tryb skierowania i zasady służby funkcjonariuszy Straży Granicznej w zespołach szybkiej interwencji na granicy w zakresie nie określonym rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady nr 863/2007. Stosownie do postanowień art. 147o ustawy o Straży Granicznej Komendant Główny Straży Granicznej jako organ powołany do ochrony granicy państwowej oraz jednocześnie jako przełożony funkcjonariuszy tej służby określa skład krajowej rezerwy ekspertów oraz deleguje lub odmawia delegowania funkcjonariuszy Straży Granicznej do wykonywania zadań w ramach zespołu szybkiej interwencji na granicy. Komendant Główny Straży Granicznej może udostępnić Agencji FRONTEX będący w zarządzie Straży sprzęt techniczny, który może być wykorzystywany w trakcie koordynowanych przez FRONTEX wspólnych działań, także poza granicami Polski.

Ostatnia nowelizacja ustawy o Straży Granicznej z dnia 9 lipca 2015 r.²⁰ wprowadziła pewną korektę i dostosowanie zasad udziału polskich funkcjonariuszy delegowanych do europejskich zespołów straży granicznej w związku z przyjęciem w ramach UE rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z dnia 25 października 2011 r. zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Opera-

19 Rozporządzenie (WE) 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 r. ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniającego rozporządzenie Rady (WE) Nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy, Dz.Urz. UE L 199 z 31.07.2007 r., s. 30.

20 Ustawa z dnia 9 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o Straży Granicznej oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2015 r. poz. 1336.

cyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej.²¹ Obok zespołów szybkiej interwencji na granicach i wspólnych operacji pojawiła się także opcja udziału w projektach pilotażowych, prowadzonych zgodnie z rozporządzeniem nr 2007/2004 (stosownie do postanowień art. 1 ust. 17 ustawy nowelizującej z 2015 r.). Wskazane rozporządzenie wprowadziło definicję „europejskich zespołów straży granicznych”, które przeznaczone być mają do prowadzenia szybkich interwencji na terytorium przyjmującego państw członkowskiego, wspólnych operacji oraz projektów pilotażowych. Projekty pilotażowe stanowią tutaj dodatkową formę wspólnych działań organizowanych i koordynowanych przez Agencję FRONTEX.

4. Bieżące działania polskich służb granicznych koordynowane w ramach FRONTEX-u

Straż Graniczna RP prowadzi stałą współpracę z FRONTEX-em od chwili powstania Agencji. Wiąże się to zarówno z wymianą informacji, jak i wsparciem w postaci delegowania funkcjonariuszy do europejskich zespołów straży granicznej oraz udostępniania wyspecjalizowanego sprzętu. Dotychczas w ramach wspomnianych zespołów współpracowało 185 funkcjonariuszy Straży Granicznej, przebywając na misjach i służąc w zespołach szybkiego reagowania w sześciu krajach europejskich, m.in. Grecji, na Węgrzech i we Włoszech. Do włączenia do tej grupy przygotowywanych jest kolejnych 26 funkcjonariuszy. FRONTEX nie ma własnych możliwości działań operacyjnych, analogicznie jak nie posiada własnego sprzętu – specjalistycznych statków, czy samolotów. Do każdej koordynowanej przez Agencję wspólnej operacji wypożyczony jest sprzęt należący do poszczególnych państw członkowskich. Wyspecjalizowane samoloty i śmigłowce SG uczestniczą w misjach wspierających działania zmierzające do zażegnania kryzysu migracyjnego w Grecji i na Węgrzech.²² Łączne zaangażowanie Straży Granicznej RP w działania operacyjne koordynowane przez FRONTEX w 2015 r. odnosi się do ok. 100 misji.²³

Od utworzenia FRONTEX-u osiągnięto pewien postęp w zakresie uwspólnienia zarządzania granicami zewnętrznymi. Przyczyniły się do tego z jednej strony wspólne operacje, rozwinięcie zdolności szybkiego reagowania (za pomocą zespołów szybkiej interwencji na granicy /RABIT/, a od 2011 r. również europejskich zespołów straży granicznej). Z uwagi na ramy niniejszego opracowania szersze omówienie każdej ze wskazanych wyżej opcji współdziałania pod egidą FRONTEX-u jest niemożliwe, warto jednak zwrócić uwagę na niektóre przynaj-

21 Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 1-17.

22 Zob. Komendant Główny Straży Granicznej: Jesteśmy przygotowani na przyjęcie uchodźców, 11.09.2015 r. <https://msw.gov.pl/pl/aktualnosci/13693,Komendant-Glowny-Strazy-Granicznej-Jestesmy-przygotowani-na-przyjecie-uchodzcow.html> (data dostępu: 18.09.2015 r.).

23 Zob. Minister Piotrowska w Sejmie: mamy wypracowane odpowiednie procedury i mechanizmy, 16.09.2015 r., <https://msw.gov.pl/pl/aktualnosci/13707,Minister-Piotrowska-w-Sejmie-mamy-wypracowane-odpowiednie-procedury-i-mechanizmy.html> (data dostępu: 18.09.2015 r.).

mniej spośród wspólnych operacji. Działania wieloletnie prowadzone są m.in. w ramach operacji „Poseidon” – na lądzie na terytorium Bułgarii i Grecji oraz na morzu – na granicy Grecji. Polskie wsparcie w tej wspólnej operacji obejmuje m.in. misje funkcjonariuszy, jak też wykorzystanie sprzętu technicznego Straży Granicznej (helikopterów, przewoźnych jednostek nadzoru, samolotów patrolowych, termowizji).²⁴ W ostatnim czasie ważną wspólną operacją jest też „Tryton”, rozpoczęta pod koniec 2014 r., a istotnie rozwinięta w 2015 r. Celem tej wspólnej operacji koordynowanej przez FRONTEX jest patrolowanie granicy morskiej głównie między Libią a Włochami przy zaangażowaniu personelu i sprzętu z różnych państw członkowskich dla zapewnienia Włochom bezpośredniego wsparcia operacyjnego.²⁵

Analizując bieżącą współpracę organów krajowych i FRONTEX-u w obszarze ochrony i zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej nie sposób pominąć kwestii finansowania wspólnych działań. Dla zobrazowania – budżet FRONTEX-u w 2015 r. wynosi 114 mln euro (w 2014 roku było to 97 mln euro). Działania w omawianym obszarze wspierają także dwa dodatkowe instrumenty. Pierwszym jest instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, powołany rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 515/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r.²⁶ Instrument ten powstał dla uzupełniania i wspierania działań podejmowanych na rzecz rozwoju współpracy międzynarodowej pod egidą Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX), wzmacniając w ten sposób dodatkowo solidarność pomiędzy państwami członkowskimi kontrolującymi granice zewnętrzne w interesie i w imieniu całej strefy Schengen. Drugim instrumentem jest Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, powołany na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r.²⁷ Fundusz ten w założeniach ma uzupełniać i wspierać działania podejmowane przez FRONTEX, w szczególności w zakresie niezbędnego wsparcia w organizowaniu wspólnych działań dotyczących powrotów, wsparcia państw członkowskich w okolicznościach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych. Fundusz ten powinien także wspierać inne środki służące walce z nielegalną imigracją

24 Zob. D. Tracz, *Współpraca Straży Granicznej i FRONTEX-u*, (w:) A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachorń-Pszenny (red.), *Agencja FRONTEX w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin 2015, s. 248-251.

25 Miesięczny budżet operacji Triton to 2,9 mln euro, zob. *Frontex launches Joint Operation Triton*, <http://frontex.europa.eu/news/frontex-launches-joint-operation-triton-JSYpl7> (data dostępu: 30.09.2015 r.).

26 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 515/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego, instrument na rzecz wsparcia finansowego w zakresie granic zewnętrznych i wiz oraz uchylające decyzję nr 574/2007/WE, Dz.U. L 150 z 20.5.2014, s.143-167.

27 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, zmieniające decyzję Rady 2008/381/WE oraz uchylające decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2007/WE i nr 575/2007/WE oraz decyzję Rady 2007/435/WE, Dz.U. L 150 z 20.5.2014 r., s. 168-194.

lub z obchodzeniem obowiązujących przepisów dotyczących migracji i tym samym chronić spójność systemów imigracyjnych państw członkowskich.²⁸

5. Podsumowanie

Ochrona granicy państwowej powiązana z realizacją polityki migracyjnej danego państwa należy do kluczowych obowiązków krajowych organów władzy wykonawczej każdego państwa. Specyficzne rozwiązania w tym zakresie wypracowane zostały w ramach Unii Europejskiej, a zwłaszcza współpracy państw tzw. strefy Schengen. Uspółnotowanie regulacji prawnych w tym zakresie oraz ścisła współpraca organów i służb państw członkowskich uzasadnione są zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych państw członkowskich oraz ustanowieniem jednolitego systemu zarządzania i ochrony granic zewnętrznych.

Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX) od chwili powstania w 2005 r. wspiera i ukierunkowuje działania organów i służb państw członkowskich na wspólnych zewnętrznych granicach Unii Europejskiej. Jej aktywność skupia się przede wszystkim na koordynacji działań służb krajowych, ponieważ FRONTEX nie ma ani własnego korpusu funkcjonariuszy, ani własnego sprzętu. Uzupełnieniem działań koordynacyjnych jest prowadzenie analizy ryzyka, badań i szkoleń, włączanie się w operacje powrotowe organizowane przez poszczególne państwa członkowskie. Jedną z kluczowych praktycznych sfer aktywności FRONTEX-u jest wreszcie koordynacja działalności europejskich zespołów straży granicznych w ramach wspólnych operacji oraz zespołów szybkiej interwencji na granicach. Stanowi to istotne, współfinansowane z funduszy unijnych, wsparcie działań organów władzy wykonawczej w zakresie zarządzania i ochrony granicy zewnętrznej strefy Schengen.

BIBLIOGRAFIA

- Burski Łukasz. 2013. "FRONTEX jako kluczowy element współpracy w ochronie granic zewnętrznych Unii Europejskiej." *Studia i komentarze Instytutu Europy Środkowoschodniej* (17): czasopismo on-line: <http://www.iesw.lublin.pl/sk/numery/numer17.php>.
- Carrera Sergio. 2010. "Towards a Common European Border Service?". CEPS Working Document (331): 1-41.
- Didier Bigo. 2005. *Frontier Control in the European Union: Who is in Control? W Controlling Frontiers: Free Movement into and within Europe*, 57-88. Farnham: Ashgate Publishing.
- Frontex launches Joint Operation Triton, <http://frontex.europa.eu/news/frontex-launches-joint-operation-triton-JSYpL7>.

28 Na lata 2014-20 budżet tego funduszu określono na poziomie 3,1 mld euro.

- Hobbing Peter. 2005. "Integrated Border Management at the EU Level." CEPS Working Document (227): 1-31.
- Hobbing Peter. 2006. Management of External EU Borders: Enlargement and the European Border Guard Issue. W *Borders and security governance: managing borders in a globalised world*, 151-173. Münster: LIT Verlag.
- Jorry Hélène. 2007. "Construction of a European Institutional Model for Managing Operational Cooperation at the EU's External Borders: Is the FRONTEX Agency a decisive step forward?" CEPS Research Paper (6): 1-35.
- Komendant Główny Straży Granicznej: Jesteśmy przygotowani na przyjęcie uchodźców. 11.09.2015r. <https://msw.gov.pl/pl/aktualnosci/13693,Komendant-Glowny-Strazy-Granicznej-Jestesmy-przygotowani-na-przyjecie-uchodzcow.html>.
- Konkluzje Rady Europejskiej z Brukseli 15-16 grudnia 2005 r. ST 15914 2005 REV 1, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15914-2005-REV-1/pl/pdf>.
- Minister Piotrowska w Sejmie: mamy wypracowane odpowiednie procedury i mechanizmy. 16.09.2015 r. <https://msw.gov.pl/pl/aktualnosci/13707,Minister-Piotrowska-w-Sejmie-mamy-wypracowane-odpowiednie-procedury-i-mechanizmy.html>.
- Monar Jörg. 2005. The European Union's 'Integrated Management' of External Borders. W *Soft or Hard Borders: Managing the Divide in an Enlarged Europe*, 145-165. Farnham: Ashgate Publishing.
- Papastavridis Efthymios. 2010. "'Fortress Europe' and FRONTEX: Within Or Without international Law?". *Nordic Journal of International Law* (79): 75-111.
- Parzymies Stanisław. 2002. „Polityka azylowa i imigracyjna w uchwałach Rady Europejskiej w Se-willi.”. *Stosunki Międzynarodowe* (4): 27-50.
- Tracz Dominik. 2015. Współpraca Straży Granicznej i FRONTEX-u. W *Agencja FRONTEX w strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Vitorino António – główne tezy IP/02/661. Brussels, 7 May 2002, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-02-661_en.htm.
- Zdanowicz Mieczysława, Doliwa-Klepacka Anna. 2009. Osobowy ruch graniczny po wejściu Polski do strefy Schengen, W *Polska w Schengen*, 11-20. Białystok: Wydawnictwo Temida 2.

THE COOPERATION OF EXECUTIVE AUTHORITIES IN POLAND WITH FRONTEX WITHIN THE SCOPE OF MANAGEMENT AND PROTECTION OF THE EXTERNAL BORDER OF THE SCHENGEN ZONE

The protection of a state border is one of the most important prerogatives of the institutions of executive powers in every modern country. The issue is currently gaining a very specific character in case of the state's membership in specific international alliances like the European Union. The primary importance, in the area constituting the range of interest of this article, is the functioning of the Schengen area – the abolition of controls at internal borders of the member states and establishment of a uniform management system as well as protection of the borders, which delimit the external boundaries of the European Union. FRONTEX, since its inception in 2005, has been supporting and directing the actions of authorities and services in those member states responsible for policing common external borders; conducting risk analysis, research and trainings, and participating in the returning operations organized by particular member states.

FRONTEX also coordinates the activity of the European border guard teams in terms of shared actions as well as the Rapid Border Intervention Teams. This constitutes very strong and crucial functional support to the authorities of executive powers and the protection of the external border in the Schengen area co-financed from EU funds.

Keywords: Schengen area, border management, border protection

Słowa kluczowe: Strefa Schengen, zarządzanie granicami, ochrona granic

WYSOKI PRZEDSTAWICIEL UNII DS. ZAGRANICZNYCH I POLITYKI BEZPIECZEŃSTWA – NA STYKU UNIJNEJ EGZEKUTYWY I DZIAŁAŃ ZEWNĘTRZNYCH. WYBRANE ZAGADNIENIA

1. Wyjątkowy charakter Unii Europejskiej (UE) w sposób dość naturalny skłania do prób aplikowania względem niej idei i koncepcji właściwych państwu. Unijna władza wykonawcza oraz polityka zagraniczna wydają się w tym świetle obszarami szczególnie intrygującymi. Oba wykazują bowiem szereg cech specyficznych, pozostają jednocześnie w silnym związku.

Wyczerpująca analiza obu kategorii w żadnej mierze nie jest ambicją poniższych rozważań. Są one raczej zbiorem refleksji poświęconych unijnej egzekutywie oraz działaniom zewnętrznym. Uzupełnią je uwagi poświęcone Wysokiemu Przedstawicielowi UE ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (dalej Wysoki Przedstawiciel, WP) jako organowi egzekutywy operującemu w sferze unijnych spraw zagranicznych. W konsekwencji dalsze rozważania koncentrują się wokół zagadnień wybranych, a szereg wątków zostanie jedynie zasygnalizowanych bądź w ogóle pominiętych. Ujęcie to, wychodząc naprzeciw założeniom redakcyjnym, wydaje się jednocześnie korespondować z założeniami badawczymi całego tomu.

2. Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa¹ wykazuje pewną specyfikę, którą w warstwie terminologicznej relatywnie często wyraża pojęcie organizacja ponadnarodowa². Uwagę w tym kontekście zwracają: charakter i zakres przekazanych Unii przez państwa członkowskie kompetencji oraz atrybuty tworzonego przez Unię na tych podstawach prawa. Nie bez znaczenia pozostaje też fakt, iż prawo to „obudowane” jest szeregiem instytucji i procedur o profilu implementacyjnym i kontrolnym, angażujących ciała unijne. W sporym uproszczeniu, można zatem stwierdzić, iż w zakresie powierzonych jej kompetencji Unia, w pewnym sen-

1 Por. m.in. J. Barcz, *Charakter prawny Unii Europejskiej*, (w:) J. Barcz (red.), *Ustrój Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 1-25.

2 *Ibidem*, s. 1-33, zob. także: K. Lenaerts, P. van Nuffel, R. Bray, N. Cambien, *European Union Law*, London 2011, s. 16-24.

sie, „wyręcza” państwa członkowskie jako podmiot realizujący funkcje władcze. Ów szczególnie charakter UE jako organizacji międzynarodowej w wielu wymiarach zdaje się „zblizać” ją do państwa³. W efekcie trudno *a priori* wykluczyć adaptowanie do unijnych warunków konstrukcji właściwych państwu, łącznie z zasadą podziału władzy i próbą wyodrębnienia poszczególnych jej gałęzi⁴. Inna perspektywa nawiązuje do ogólnego pojęcia „system polityczny”⁵ i pozwala naturę Unii rozpatrywać w szerszym wymiarze niż sztywny schemat porównawczy: Unia – organizacja międzynarodowa bądź Unia – państwo⁶. Ponieważ UE spełnia właściwe kryteria, by za system polityczny ją uznać⁷, zagadnienia związane z funkcjonowaniem jakiegokolwiek tego rodzaju systemu również w odniesieniu do Unii zachowują aktualność. W tym ujęciu UE być może nie posiada właściwego „rządu”, posiada jednak własną legislatywę, egzekutywę (jakkolwiek „podzieloną” – *multi-headed*) i sądownictwo⁸. Poszukiwanie w ramach UE władzy wykonawczej (a nawet podziału władzy) nie jest więc bezzasadne, choć ewentualne wnioski w tej mierze muszą uwzględniać charakter Unii⁹.

Ślady funkcji wykonawczych UE dostrzegalne są w traktatach stanowiących podstawy Unii¹⁰. Oto art. 17 TUE nawiązuje wprost do funkcji wykonawczych Komisji, art. 291 TFUE (w polskiej wersji językowej) posługuje się z kolei pojęciem akty wykonawcze. Stwierdzenie, iż określone funkcje – nazwane w uproszczeniu wykonawczymi – są Unii i jej instytucjom przypisane samo w sobie nie musi jednak przesądzać o istnieniu w UE w pełni ukształtowanej władzy wykonawczej. Traktaty szerszych podstaw dla tego rodzaju tez nie gwarantują. W sposób jednoznaczny i pełny podziału władzy nie wprowadzają¹¹, nie identyfikują również precyzyjnie i nie definiują samej władzy wykonawczej¹². Sięgając jednak do klasycznych teorii dotyczących egzekutywy można podjąć próbę odnalezienia w systemie Unii funkcji

3 Por. M. Poboży, *Zasada podziału władzy w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*, Warszawa 2014, s. 52, 142-143.

4 Por. G. Conway, *Recovering a Separation of Powers in the European Union*, „European Law Journal”, vol. 17, No. 3, May 2011, s. 304, 322. W polskiej literaturze zob. M. Poboży, *Zasada...*, *op. cit.*, s. 52, 142-143.

5 S. Hix, B. Høyland, *The Political System of the European Union*, Basingstoke 2011, s. 12-14.

6 D. Curtin, *Accumulated executive power in Europe. The “most dangerous” branch of government in the European Union*, Amsterdam 2009, s. 12-13.

7 S. Hix, B. Høyland, *The Political System...*, *op. cit.*, s. 12-14.

8 D. Curtin, *Accumulated...*, *op. cit.*, s. 13.

9 R. Grzeszczak zwraca na przykład uwagę na „niebezpieczeństwa” wynikające z odmienności perspektyw systemowych i powstające w tym kontekście pytanie, czy określone pojęcia oznaczają to samo w unijnym porządku prawnym, co w wewnętrznych porządkach prawnych. Zob. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*, Warszawa 2011, s. 227.

10 Traktat o Unii Europejskiej i Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersje skonsolidowane), Dz.Urz. UE C 326 z 26.10.2012.

11 Por. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, *op. cit.*, s. 123-124, 184, R. Grzeszczak, *W poszukiwaniu locus władzy wykonawczej w Unii Europejskiej*, *Nowa Politologia*, s. 1, 4, <http://www.nowapolitologia.pl/sites/default/files/articles/w-poszukiwaniu-locus-wladzy-wykonawczej-w-unii-europejskiej-540.pdf> (data dostępu: 28.09.2015 r.). Na temat podziału władzy w UE zob. m.in.: K. Lenaerts, *Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community*, „Common Market Law Review”, Vol. 28 (1991), No. 1 oraz cytowane już opracowania G. Conway’a oraz M. Poboży.

12 R. Grzeszczak, *W poszukiwaniu...*, *op. cit.*, s. 1.

tradycyjnie przypisywanych władzy wykonawczej i określenia podmiotów funkcje te realizujących¹³.

W ramach funkcji egzekutywy P. Craig identyfikuje: ustalanie ogólnych priorytetów i agendy działań ustawodawczych, realizację polityki zagranicznej i obronnej, kształtowanie budżetu oraz wdrażanie polityk i legislacji¹⁴. Wydaje się, iż tak sformułowane funkcje są przez UE realizowane, możliwe jest też ich przyporządkowanie poszczególnym instytucjom. Za określanie ogólnych kierunków i priorytetów politycznych w funkcjonowaniu UE odpowiedzialna jest Rada Europejska, nadająca Unii (art. 15 TUE) impulsy niezbędne do jej rozwoju. Programowa funkcja przypisana jest również, do pewnego stopnia, Radzie (art. 16 ust. 1 TUE), a także Komisji (art. 17 ust. 1 TUE), jakkolwiek w węższym zakresie. Polityka zagraniczna z kolei pozostaje domeną Rady Europejskiej i Rady. Wiąże się to m.in. z relatywnie największym zaangażowaniem wskazanych instytucji w rozwój wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) Unii Europejskiej (m.in. art. 25 ust. 1 TUE)¹⁵. Określanie unijnego budżetu to obszar zainteresowania i kompetencji Rady oraz Parlamentu (art. 14 ust. 1, art. 16 ust. 1 TUE), choć daleko idące uprawnienia posiada w tym zakresie również Komisja, która budżet wykonuje (art. 17 ust. 1 TUE, art. 314, 317 TFUE). Wreszcie, efektywna implementacja prawa UE – w zakresie, w jakim nie odbywa się na płaszczyźnie państw członkowskich¹⁶ – wydaje się pozostawać funkcją przypisaną przede wszystkim Komisji¹⁷.

Powyższy schemat ma, siłą rzeczy, charakter pewnego skrótu i nie uwzględnia wszelkich niuansów oraz specyfiki unijnej egzekutywy. Stanowi jednak uproszczony i dość ogólny obraz unijnej władzy wykonawczej – władzy specyficznej, władzy „dzielonej”¹⁸, niemniej władzy możliwej do zidentyfikowania tak w wymiarze funkcjonalnym, jak i organizacyjnym¹⁹.

3. Jeśli realizacja polityki zagranicznej przypisana jest egzekutywie, wypada poczynić kilka uwag na temat tego rodzaju aktywności na płaszczyźnie unijnej²⁰.

13 Możliwość takiego podejścia sugerowana jest w literaturze, por. R. Grzeszczak, *ibidem*.

14 P. Craig, *European Governance: Executive and Administrative Powers under the New Constitutional Settlement*, (w:) Weiler, Eisgruber (eds.), *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, s. 4, <http://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/04/040501-12.pdf> (data dostępu: 30.09.2015 r.). Podobne stanowisko prezentowane jest także w polskiej literaturze, por. M. Poboży, *Zasada podziału władzy...*, *op. cit.*, s. 198; R. Grzeszczak, *W poszukiwaniu...*, *op. cit.*, s. 7.

15 Jakkolwiek polityka ta nie wyczerpuje całości działań zewnętrznych UE.

16 Z racji na ograniczone ramy opracowania pominięte zostaną analizy dotyczące podziału funkcji (władzy) wykonawczej między UE i państwa członkowskie. Zasygnalizować jednak należy, iż przy ich klasycznym ujęciu funkcje wykonawcze realizowane są w bardzo szerokim zakresie przez te państwa właśnie, co wynika m.in. z zasad stosowania prawa UE oraz specyfiki aktów unijnego prawa wtórnego.

17 Artykuł 17 ust. 1 TUE wymienia szereg kompetencji i zadań Komisji, które – wręcz intuicyjnie – mieszczą się w powszechnym sposobie pojmowania egzekutywy jako implementacji ustawodawstwa.

18 Por. R. Grzeszczak, *Władza wykonawcza...*, *op. cit.*, s. 183.

19 Trudno jednak wyodrębnić w sposób jednoznaczny instytucjonalny rdzeń unijnej władzy wykonawczej.

20 Szeroko na ten temat m.in. w: P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, Oxford 2011, P.J. Cardwell (ed.), *EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era*, The Hague 2012.

Wątpliwości budzić może już adekwatność pojęcia „polityka zagraniczna” w odniesieniu do podmiotu innego niż państwo. Unia dysponuje jednak stosunkowo szerokim zapleczem polityczno-prawnym i instytucjonalnym pozwalającym jej prowadzić działalność w obszarze spraw zagranicznych, a treść traktatów daje podstawy do identyfikacji szeregu kompetencji UE (wyrażonych wprost lub domniemanych) w tej materii. Stworzono w ten sposób swego rodzaju „mozaikę” różnorodnych, wyodrębnionych traktatowo dziedzin oraz właściwych im instrumentów, procedur i instytucji generujących fundament unijnej aktywności zewnętrznej. Wydaje się, iż umownie, w uproszczeniu i dla potrzeb niniejszego opracowania, rzeczywiście polityką zagraniczną nazywać ją można²¹.

Zdolność UE do podejmowania działań w przestrzeni zewnętrznej wydaje się przy tym pozostawać poza sporem. Tradycyjnie organizacje międzynarodowe postrzegane są jako forma współpracy państw, ustanowiona na mocy umowy międzynarodowej, posiadająca określone organy i kompetencje oraz zmierzająca do realizacji wspólnych celów²². Można więc stwierdzić, iż zakres i charakter zadań postawionych przed Unią stanowi pewien fundament dla zakresu przyznanych jej kompetencji. Wachlarz powierzonych Unii zadań jest niezwykle szeroki, a możliwość efektywnego osiągnięcia owych wspólnych celów (por. art. 2 TUE) wymaga podejmowania określonych działań, również w sferze spraw zagranicznych. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż nawet z perspektywy realizacji celów *stricte* wewnętrznych, określona aktywność zagraniczna bywa konieczna.

Tego rodzaju aktywność Unii w formalnym ujęciu traktatowym określana jest mianem „działań zewnętrznych UE”, które w ten sposób stają się kategorią centralną. To obszar traktatowo wyodrębniony, choć niejednorodny i zróżnicowany wewnętrznie. Obejmuje on wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (WPZiB), podlegającą szczególnym zasadom i procedurom, oraz szereg dziedzin i instrumentów²³ wpisanych w tzw. reżim wspólnotowy/unijny. Rozwarstwienie to oznacza m.in., iż w poszczególnych obszarach działań zewnętrznych dostępne są odmienne instrumenty prawne przyjmowane w odmiennych procedurach. Nadto, w zależności od rozpatrywanego obszaru, w różny sposób kształtuje się zakres unijnych kompetencji, a także stopień zaangażowania unijnych instytucji. Warto także dodać, iż w ujęciu formalnym, na marginesie działań zewnętrznych, pozostaje szereg aktywności UE w ramach polityk i działań wewnętrznych²⁴, które jednak ze swej natury wiążą się ściśle ze sferą spraw zagranicznych²⁵.

21 Jakkolwiek tradycyjny sposób definiowania polityki zagranicznej wiąże ten rodzaj aktywności z funkcjonowaniem państwa i jego organów, por. D. Nohlen (Hrsg.), *Wörterbuch Staat und Politik*, Bonn 1998, s. 33-36, W. Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch Internationale Politik*, Bonn 1998, s. 1-6.

22 W. Góralczyk, S. Sawicki, *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*, Warszawa 2004, s. 288, Z.M. Doliwa-Klepacki, *Encyklopedia Organizacji Międzynarodowych*, Warszawa 1999, s. 14.

23 M.in.: wspólna polityka handlowa, współpraca na rzecz rozwoju czy pomoc humanitarna.

24 Dotyczy to np. polityk w zakresie kontroli granic, azylu i migracji stanowiących element Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

25 Zob. S. Keukeleire, T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke 2014, s. 11-14.

Owa głęboka wewnętrzna niejednorodność działań zewnętrznych Unii wydaje się przy tym zrozumiała i naturalna. Działalność UE w sferze spraw zagranicznych jest bowiem pochodną zróżnicowania celów Unii, powierzonych jej zadań i przyznanych jej kompetencji. Zauważyć należy, iż owo formalne i materialne rozwarstwienie działań zewnętrznych wiąże się z mnogością i różnorodnością działań podejmowanych w ich ramach pozwalających określić wspólne cele osiągnąć. Obejmują one zarówno programowanie określonych polityk, jak też ich efektywne wdrażanie, czyli aktywności mieszczące się w zestawie funkcji tradycyjnie przypisywanych egzekutywie²⁶. Warto jednak zauważyć, iż niezwykle istotnym elementem działań zewnętrznych Unii, jako wyodrębnionej traktatowo kategorii, pozostaje również działalność prawodawcza²⁷. Ten ich element wydaje się jednak wymykać unijnej władzy wykonawczej. To w swej istocie wciąż działalność legislacyjna stanowiąca wszak inną gałąź władzy.

Wreszcie, wielość i zróżnicowaniu funkcji w ramach działań zewnętrznych UE towarzyszy różny poziom zaangażowania (i rola) unijnych instytucji w poszczególnych ich dziedzinach. W obszarze WPZiB dominującą rolę pełni Rada Europejska i Rada, uprawnienia innych instytucji (np. Komisji) są tu wydatnie ograniczone. Jeśli jednak znów spojrzeć na działania zewnętrzne UE jako formalnie wyodrębnioną całość, okazuje się, iż poza nawiasem WPZiB zaangażowanie innych instytucji – przede wszystkim Komisji i Parlamentu Europejskiego (PE) – staje się nad wyraz dostrzegalne. Inną sprawą, ponownie, pozostaje kwestia charakteru, w jakim obie instytucje w tej materii występują. O ile w przypadku Komisji wydaje się, iż jej rola wpisuje się w działalność wykonawczą, o tyle uprawnienia PE wydają się posiadać charakter co do zasady ustawodawczy.

4. Sygnalizowana wyżej heterogeniczność działań zewnętrznych UE prowokuje pytania o ich spójność, a także ich efektywność. Być może wątpliwości w tej mierze byłoby mniej, gdyby wskazany obszar, funkcjonalnie mieszczący się w ramach unijnej egzekutywy, pozwalał się przypisać jednolitej, w miarę możliwości, organizacyjnie unijnej władzy wykonawczej. Stwierdzono jednak wyżej, iż ów jednolity instytucjonalny rdzeń tejże władzy jest w ramach Unii trudny do wyodrębnienia. Stąd niejednorodny charakter działań zewnętrznych UE jako pewnej kategorii może powodować zastrzeżenia co do ich koherencji.

Ustanowienie i ewolucja Wysokiego Przedstawiciela wydawało się swego rodzaju odpowiedzią na wyzwania generowane opisaną konstrukcją unijnych działań zewnętrznych. Zarówno podczas prac Konwentu w sprawie przyszłości Europy, jak

26 Por. m.in. regulacje traktatowe w zakresie WPZiB stanowiącej element działań zewnętrznych. W art. 26 ust. 1 i 2 czy 27 ust. 1 TUE mowa o opracowywaniu owej polityki, określaniu jej ogólnych wytycznych i strategicznych interesów. Artykuł 26 ust. 3 odwołuje się z kolei do kwestii jej implementacji.

27 Nie chodzi tu wyłącznie o akty przyjmowane w ramach WPZiB, lecz również o działalność czysto legislacyjną, por. art. 207 ust. 2, art. 209 ust. 1, art. 212 ust. 2 czy art. 214 ust. 3 TFUE.

i podczas negocjacji Traktatu z Lizbony (TL)²⁸, konsekwentnie akcentowano potrzebę wzmocnienia pozycji WP i zapewnienia mu większej niezależności względem Rady i Prezydencji²⁹. Miało to sprzyjać jednolitości reprezentacji i polityki zewnętrznej Unii. Przyjęte w tej mierze rozwiązania czynią z WP organ interesujący, organicznie powiązany ze sferą unijnych spraw zagranicznych, a także – instytucjonalnie i funkcjonalnie – z unijną egzekutywą.

Zauważyć wypada, iż Wysoki Przedstawiciel realizuje szereg funkcji w zakresie działań zewnętrznych UE (przypisywanych co do zasady egzekutywie), jakkolwiek *gros* jego aktywności koncentruje się wokół WPZiB jako kategorii szczególnej. Jednocześnie funkcje te wydają się korespondować z przywołanym wcześniej sposobem postrzegania egzekutywy – Wysoki Przedstawiciel wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa UE „prowadzi, realizuje, wykonuje” (m.in. art. 18 ust. 2 i art. 24 ust. 1 TUE). Poprzez swoje propozycje przyczynia się także do jej opracowania (art. 18 ust. 2 TUE), w jej obszarze może również kierować do Rady wnioski w zakresie strategicznych celów i interesów Unii (art. 22 ust. 2 TUE)³⁰.

Jakkolwiek WPZiB wydaje się naturalną przestrzenią Wysokiego Przedstawiciela, poza jej ramami aktywność WP pozostaje również wyraźnie dostrzegalna. Zauważyć wypada m.in., iż jest on odpowiedzialny za obowiązki Komisji w obszarze działań zewnętrznych. W ten sposób oddziaływać może na obszary działań wewnętrznych poza WPZiB w zakresie, w jakim stanowią one pole zainteresowania i kompetencji Komisji właśnie. WP obecny jest też w obszarach działań zewnętrznych podlegających Radzie. Wszystko to jest możliwe dzięki zastosowaniu określonego zabiegu – WP jest mianowicie jednym z wiceprzewodniczących Komisji (art. 18 ust. 4 TUE) i jednocześnie, z urzędu, przewodniczy Radzie ds. Zagranicznych (art. 18 ust. 3 TUE)³¹. Wysoki Przedstawiciel bierze również udział w pracach Rady Europejskiej (art. 15 ust. 2 TUE), co wydaje się zapewniać mu łączność z procesem politycznego decydowania na najwyższym unijnym szczeblu – także w szeroko rozumianym obszarze działań zewnętrznych.

W ten sposób owo interesujące osadzenie instytucjonalne WP umożliwia mu przyczynianie się do zapewniania i wzmacniania spójności różnych dziedzin unijnych działań zewnętrznych. Jest to obowiązkiem Unii i wobec podkreślonej już fragmentacji tych działań ma niebagatelne znaczenie. Wysoki Przedstawiciel czuwa nad spójnością unijnych działań zewnętrznych (art. 18 ust. 4 TUE), w tym zakresie

28 Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., Dz.Urz. UE C 306 z 17.12.2017.

29 E. Denza, *The Role of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, (w:) H.-J. Blanke, S. Mangiameli (eds.), *The European Union after Lisbon*, Berlin Heidelberg 2012, s. 482-483.

30 WP pełni też funkcje reprezentacji zewnętrznej UE (w zakresie WPZiB), prowadzi w jej imieniu dialog polityczny ze stronami trzecimi oraz wyraża jej stanowiska na konferencjach i w organizacjach międzynarodowych, por. art. 27 ust. 2 TUE.

31 Por. Ch. Kaddous, *Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty*, (w:) S. Griller, J. Ziller (eds.), *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Wien 2008, s. 209-210.

wspomaga także Radę i Komisję (art. 21 ust. 3 TUE), będąc zarazem członkiem obu instytucji. W efekcie, WP – poza wymiarem indywidualnie realizowanych funkcji – operuje w sferze działań zewnętrznych UE z poziomu Rady i Komisji. To, w założeniu konsolidujące, rozwiązanie może jednak generować szereg komplikacji natury praktycznej³² i negatywnie wpływać na „jakość” procesu formułowania i realizacji unijnej polityki zagranicznej. Nie wydaje się to jednak zmieniać faktu, iż utrwalona w TL koncepcja Wysokiego Przedstawiciela może być postrzegana jako właściwy krok w kierunku spójności działań zewnętrznych Unii. Warto jednak pamiętać, iż ich jednolitość, a także skuteczność nie zależy wyłącznie od istoty i sposobu funkcjonowania jednego z organów. Zasadnicze znaczenie w tej mierze ma całościowa konstrukcja „polityki zagranicznej” Unii determinowana jej charakterem jako organizacji międzynarodowej.

5. Zaprezentowane uwagi wydają się potwierdzać, iż poszukiwanie w ramach Unii władzy wykonawczej nie jest wykluczone, choć aplikacja wzorców państwowych w tej materii musi specyfikę Unii uwzględniać. Specyfika ta powinna być również brana pod uwagę w analizach dotyczących działań zewnętrznych UE postrzeganych jako unijna polityka zagraniczna, gdyż tego rodzaju uproszczenie wymaga dokonania określonych zastrzeżeń. Wreszcie, nie budzi wątpliwości istnienie szeregu związków między unijną egzekutywą i działaniami zewnętrznymi. Jedną z możliwych ilustracji owych interesujących i wielopłaszczyznowych powiązań wydaje się Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa. Organ ten wydaje się bowiem przykładem ciała operującego w obszarze niezwykle zróżnicowanym wewnątrznie, realizującego w nim funkcje wykonawcze i stanowiącego czynnik konsolidujący działania zewnętrzne UE, wzmacniający ich spójność.

BIBLIOGRAFIA

- Barcz Jan. 2010. Charakter prawny Unii Europejskiej. W Ustrój Unii Europejskiej, I-22–I40. Warszawa. Instytut Wydawniczy EuroPrawo.
- Cardwell Paul James (ed.). 2012. EU External Relations Law and Policy in the Post-Lisbon Era. The Hague: T.M.C. Asser Press, Springer.
- Conway Gerard. 2011. “Recovering a Separation of Powers in the European Union”. European Law Journal Vol. 17, No. 3: 304-322.
- Craig Paul. 2004. European Governance: Executive and Administrative Powers under the New Constitutional Settlement. W The EU Constitution in a Contextual Perspective, Jean Monnet Working Paper. <http://jeanmonnetprogram.org/archive/papers/04/040501-12.pdf>.
- Denza Eileen. 2012. The Role of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 481-493. W The European Union after Lisbon. Berlin Heidelberg. Springer.

32 *Ibidem*.

- Doliwa-Klepacki Zbigniew M. 1999. *Encyklopedia Organizacji Międzynarodowych*. Warszawa: Wydawnictwo 69.
- Eeckhout Piet. 2011. *EU External Relations Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Góralczyk Wojciech, Sawicki Stefan. 2004. *Prawo międzynarodowe publiczne w zarysie*. Warszawa: LexisNexis.
- Grzeszczak Robert. 2011. *Władza wykonawcza w systemie Unii Europejskiej*. Warszawa: Stowarzyszenie Absolwentów Wydziału Prawa i Administracji UW.
- Grzeszczak Robert. 2011. „W poszukiwaniu locus władzy wykonawczej w Unii Europejskiej”. *Nowa Politologia*. <http://www.nowapolitologia.pl/sites/default/files/articles/w-poszukiwaniu-locus-wladzy-wykonawczej-w-unii-europejskiej-540.pdf>
- Hix Simon, Høyland Bjørn. 2011. *The Political System of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kaddous Christine. 2008. *Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty*. W *The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, 205-221. Wien New York. Springer.
- Keukeleire Stephan, Delreux Tom. 2014. *The Foreign Policy of the European Union*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lenaerts Koen. 1991. “Some Reflections on the Separation of Powers in the European Community”. *Common Market Law Review* Vol. 28 (1991): 11-35.
- Lenaerts Koen, van Nuffel Piet, Bray Robert, Cambien Nathan. 2011. *European Union Law*. London: Sweet&Maxwell
- Nohlen Dieter (Hrsg.). 1998. *Wörterbuch Staat und Politik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Poboży Monika. 2014. *Zasada podziału władzy w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Woyke Wichard (Hrsg.). 1998. *Handwörterbuch Internationale Politik*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

HIGH REPRESENTATIVE OF THE UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY – INTERSECTING EU EXECUTIVE AND EXTERNAL ACTION. SELECTED ISSUES

The text provides a short analysis concerning EU executive power and its foreign policy. The latter is treated here as a part of traditionally defined executive. Relations between both categories are illustrated by an example of the High Representative. This organ seems to bind both fields being an executive body operating in – very differentiated – area of EU external action. The text is not aiming at exhaustive analysis of the problems mentioned above. Rather it's a set of reflections devoted only to selected issues.

Keywords: executive power, EU external action, High Representative

Słowa kluczowe: władza wykonawcza, działania zewnętrzne UE, Wysoki Przedstawiciel

UWAGI NA TEMAT WPŁYWU FORMY USTROJU TERYTORIALNEGO PAŃSTWA NA KSZTAŁT WŁADZY WYKONAWCZEJ

Dla rozważań na temat relacji pomiędzy konstrukcją władzy wykonawczej a ustrojem terytorialnym niezbędne jest określenie tego, co uznajemy za władzę wykonawczą. Można ją definiować w znaczeniu formalnym (podmiotowym), poprzez wskazanie, jakie organy władzy są uznane za egzekutywę w danym systemie konstytucyjnym. Władzę wykonawczą można także definiować jako funkcję władzy publicznej, w znaczeniu materialnym (przedmiotowym), czyli odnosząc się do określonych działań władzy publicznej.

Zadaniem opracowania jest wykazanie, że we współczesnym państwie demokratycznym ograniczenie się do stwierdzenia, że władza wykonawcza należy do rządu centralnego, nie wyczerpuje jej złożoności. Zostanie więc ustalona definicja władzy wykonawczej (na potrzeby tego opracowania), a następnie zostanie przeanalizowane, jak zasady unitaryzmu i federalizmu wpływają na organizację władzy wykonawczej w kontekście pionowego podziału władzy. Ze względu na ramy artykułu nie jest możliwa analiza postanowień konstytucyjnych występujących w większej liczbie państw unitarnych oraz federalnych, w związku z czym autor ograniczy się do rozważań w ramach konstrukcji teoretycznych, ilustrowanych postanowieniami konstytucyjnymi Rzeczypospolitej Polskiej oraz Konfederacji Szwajcarskiej.

Formalne definiowanie przez konstytucję władzy wykonawczej jest często spotykanym rozwiązaniem. Jak zauważa Bogusław Banaszak, konstytucje państw demokratycznych z reguły nie definiują pojęcia władza wykonawcza w sposób przedmiotowy (materialny) i ograniczają się jedynie do wskazania organów tej władzy.¹ Przyjęcie litery konstytucyjnej podlega weryfikacji przez doktrynę i orzecznictwo (zwłaszcza konstytucyjne), oceniające i charakteryzujące formalnie określoną egzekutywę, przy zastosowaniu kryterium materialnego.

¹ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, Warszawa 2012, s. 465.

Materialna definicja władzy wykonawczej nie powoduje większych kontrowersji co do jej istoty, choć poszczególni autorzy eksponują różne jej aspekty. W definicji Bogusława Banaszaka, jest to działalność polegająca na wykonywaniu zadań państwowych mających na celu realizację dobra ogólnego, interesu publicznego, które to zadania są z reguły określone przez władzę ustawodawczą w ustawach. Zwraca on również uwagę, że pojęcie władza wykonawcza różni się od pojęcia administracja tym, że w zakresie tego pierwszego terminu mieszczą się dwa zakresy: polityczny i administracyjny. Zakres polityczny polega na wytyczeniu linii politycznej dla realizowanych zadań poprzez np. ustalanie ich hierarchii, wskazanie tempa i zakresu ich realizacji. Zakres administracyjny polega natomiast na wcielaniu w życie owej linii politycznej za pomocą środków i form właściwych dla administracji, a więc stosowaniu prawa rozumianym jako wykonywanie ustaw oraz działalności organizatorskiej, prowadzonej przez funkcjonariuszy państwowych powiązanych ze sobą na różnych szczeblach organizacyjnych stosunkami nadrzędności i podporządkowania.² Stanisław Bożyk władzę wykonawczą określa jako realizację poważnie rozbudowanych zadań państwa o charakterze wykonawczym, czyli polegającą na wykonywaniu wcześniej ustanowionych norm prawnych.³ Paweł Sarnecki definiuje władzę wykonawczą jako działania, których celem jest realizacja ustaw, wprowadzanie ich w życie i określanie w ten sposób postępowania rozmaitych podmiotów w całym okresie obowiązywania tych ustaw, oraz działania w sytuacjach, gdy na pewnym odcinku brak jest w ogóle uregulowania ustawowego, ale z uwagi na interes państwa czy potrzeby społeczne podjęcie działania jest konieczne (przy poszanowaniu zasady legalizmu).⁴

Te dość pobieżne, dokonane na potrzeby tematu tego opracowania, uwagi na temat formalnego oraz materialnego definiowania władzy wykonawczej, wskazują, iż przyglądając się konstrukcji władzy wykonawczej należy uwzględnić wszelkie organy, a więc zarówno te nazwane jako takie przez konstytucję, jak też i te uznane za organy władzy wykonawczej przez doktrynę i orzecznictwo, ze względu na ich zadania i kompetencje.⁵ Ustalony tematem kontekst dyskusji nad kształtem władzy wykonawczej zostanie rozwinięty uwagami na temat wpływu zasad unitaryzmu oraz federalizmu⁶ na strukturę władzy wykonawczej.

Rezultatem określenia podmiotu władzy suwerennej w państwie unitarnym (art. 4 Konstytucji RP⁷) jest brak możliwości podziału władzy ustawodawczej pomiędzy poszczególne szczeble organizacji terytorialnej państwa. Dopuszczalne,

2 *Ibidem*, s. 465-466.

3 S. Bożyk, System organów państwowych, (w:) S. Bożyk (red.), Prawo konstytucyjne, Białystok 2014, s. 144.

4 P. Sarnecki, Ogólna charakterystyka państwowości w Rzeczypospolitej Polskiej, (w:) P. Sarnecki (red.), Prawo konstytucyjne RP, Warszawa 2008, s. 79.

5 Warto mieć na względzie ogólną tendencję poszerzania się kręgu aktywności i instrumentarium władzy wykonawczej, która niejako zawłaszcza sobie kolejne skrawki w przestrzeni władztwa publicznego.

6 Model państwa regionalnego nie zostaje uwzględniony w artykule ze względu na jego ramy objętościowe.

7 Dz.U. Nr 78, p. 483.

a z punktu widzenia zasad subsydiarności oraz decentralizacji, wręcz konieczne jest natomiast podzielenie władzy wykonawczej – co jest kluczowe z punktu widzenia samorządu terytorialnego.⁸

W zdecentralizowanych państwach unitarnych występuje więc podział zadań i kompetencji, pomiędzy rządem centralnym oraz strukturami samorządu terytorialnego. Sprawy o znaczeniu ogólnokrajowym pozostają w kompetencjach władzy centralnej, sprawy o zakresie lokalnym należą do władz lokalnych – samorządowych, działających jednak w ramach jednolitego porządku prawnego ustanawianego przez władze centralne – przede wszystkim przez parlament, który w uchwalanych normach kompetencyjnych ustala, czy dana materia będzie wymagała działań wykonawczych administracji rządowej, czy też zostanie uznana jako zadanie określonego szczebla samorządu terytorialnego. Wynika to bowiem z istoty samorządu terytorialnego w państwie unitarnym, którego utworzenie jest kwestią decyzji właściwych władz państwowych. Należy jednak zwrócić uwagę na polskie rozwiązania konstytucyjne (art. 163⁹ oraz art. 166 ust. 1¹⁰), zgodnie z którymi polski ustawodawca nie ma pełnej dowolności przy omawianej dystrybucji zadań publicznych. Wskazane w tych przepisach domniemania, zgodnie z zasadami subsydiarności oraz decentralizacji, wyraźnie wskazują na zakres spraw publicznych, przekazany samorządowi terytorialnemu.

Warto w tym kontekście przywołać orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który jeszcze na gruncie Małej Konstytucji wypowiedział się na temat relacji zasady podziału władz z samorządem terytorialnym w orzeczeniu z 23 października 1995 r.¹¹ Trybunał stwierdził, iż pomimo że zasada ta nakazując rozdział władzy państwowej pomiędzy władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą, bezpośrednio nie odnosi się do samorządu terytorialnego, to jednak samorząd terytorialny ma konstytucyjnie zagwarantowany udział w sprawowaniu władzy, polegający na wykonywaniu w ramach ustaw istotnej części zadań publicznych. Trybunał w orzeczeniu tym zauważył wynikający z powyższego związek samorządu terytorialnego – choć tylko pośredni – z wyróżnionym w konstytucji segmentem władzy wykonawczej. Zdaniem Trybunału nie było na gruncie Małej Konstytucji żadnych podstaw dla tworzenia konstrukcji odrębnej „władzy samorządowej”, ani nie wynikał żaden nakaz, aby zadania i kompetencje organów samorządu terytorialnego musiały być klasyfikowane według reguł „trójpodziału” władz. Odnosząc się do stanowiska Trybunału, wypada zauważyć, iż nie ma więc potrzeby „włączania” samorządu terytorialnego w ramy którejkolwiek z władz, tym bardziej że Trybunał podkreślił, iż Mała Kon-

8 A. Jackiewicz, *Territorial Organization of European States. Federalism, Regionalism, Unitarism*, Białystok 2011, s. 17-18, 221-222.

9 Art. 163. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych

10 Art. 166 ust. 1 Zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne.

11 Sygn. K 4/95, OTK ZU 1995, Nr 2 poz. 11.

stytucja nie uwzględnia zasady trójpodziału władz dokonując klasyfikacji organów samorządu terytorialnego na stanowiące i wykonawcze. Istotne w kontekście problematyki tego artykułu jest także to, że Trybunał odniósł się do organów stanowiących samorządu terytorialnego, stwierdzając, iż „nie są one organami władzy ustawodawczej w tym znaczeniu, w jakim o organach w zakresie władzy ustawodawczej jest mowa w art. 1 Małej Konstytucji, ale też nie mogą być utożsamiane z organami w zakresie władzy wykonawczej.”

Trybunał zauważając więc związek samorządu terytorialnego z władzą wykonawczą stwierdził, iż samorządowych organów stanowiących nie można utożsamiać z organami władzy wykonawczej. Organy władzy wykonawczej, o których była mowa w tym kontekście – a więc wskazane w art. 1 Małej Konstytucji Prezydent RP oraz Rada Ministrów – mają inny charakter ustrojowy i na gruncie ówczesnego, jak i dzisiejszego systemu politycznego, są typowymi organami władzy wykonawczej w formalnym i materialnym tej władzy rozumieniu. Oczywistym jest więc brak tożsamości tych organów z organami stanowiącymi samorządu terytorialnego. Jednakże organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, w pewnym zakresie swoich zadań i kompetencji, mieszczą się w zakresie materialnej definicji władzy wykonawczej, o czym decyduje przede wszystkim możliwość wydawania aktów o charakterze wykonawczym – aktów prawa miejscowego. W innym orzeczeniu, z dnia 11 stycznia 2000 r.,¹² wydanym już na gruncie obowiązującej konstytucji, Trybunał stwierdził wyraźnie, że „dochodzi do stworzenia dualistycznego modelu administracji, cechującego współczesne ustroje demokratyczne”, a następnie podkreślił, że „obecnie w Polsce organy władzy samorządowej wykonują znaczną część zadań, które wcześniej realizowane były w całości przez agendy administracji rządowej (...)” Trybunał skłonił do wniosku, że w trójpodziale władz organy samorządu terytorialnego reprezentują postać władzy wykonawczej. Na gruncie takiego stanowiska Trybunału nie ma powodów, by nie zaliczyć do materialnie definiowanej władzy wykonawczej zarówno samorządowych organów stanowiących, jak i organów wykonawczych.¹³

W państwach federalnych oprócz organów władzy państwowej na szczeblu federalnym, występują organy władzy publicznej na poziomie podmiotów federacji, a także organy jednostek samorządu terytorialnego. Charakterystyka federalnej struktury państwa pozwala nie tylko na podział władzy w sferze władzy wykonawczej – jak w państwach unitarnych, ale także w sferze władzy ustawodawczej.¹⁴

12 Sygn. K 7/99, Dz.U. 2000, Nr 3, p. 45.

13 Analizując konstytucyjne ujęcie zasady podziału władzy w RP, Piotr Winczorek przypominał, iż liczne postanowienia konstytucyjne dokonują repartycji władzy publicznej między organy państwa i samorządu, głównie terytorialnego, który w tym kontekście jest traktowany jako element administracji publicznej, a zatem jest położony blisko rządowego pionu władzy wykonawczej. Zwrócił także uwagę na umiejscowienie rozdziału poświęconego samorządowi terytorialnemu pomiędzy rozdziałem dotyczącym Rady Ministrów i administracji rządowej oraz rozdziałem poświęconym sądom i trybunałom. P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 37-38.

14 Na temat suwerenności w państwach unitarnych: W. Suhecki, *Teoria federalizmu*, Warszawa 1968, s. 73.

Na mapie władzy publicznej pojawiają się więc oprócz parlamentu państwa inne organy władzy ustawodawczej – zgromadzenia (parlamenty) podmiotów federacji, co znajduje odzwierciedlenie w systemie źródeł prawa, gdzie oprócz ustaw federalnych pojawiają się ustawy stanowione przez parlamenty podmiotów federacji. Inaczej niż w przypadku państwa unitarnego, podmioty federacji nie są bowiem tworzone decyzjami centralnych (federalnych) władz państwowych, a ich byt jest niezależny – pierwotny lub równoległy – w stosunku do federacji.

Analogicznie w sferze władzy wykonawczej, oprócz federalnych organów wykonawczych, obecne są organy władzy wykonawczej na poziomie podmiotów federacji.¹⁵ Są odpowiedzialne za wykonywanie ustaw stanowionych przez parlament krajowy, ale dodatkowo także za realizację ustaw stanowionych przez parlamenty części składowych federacji, najczęściej będąc także ich inicjatorami.

Ilustracją tych ogólnych założeń jest Konfederacja Szwajcarska. Konstytucja z 1999 r. przewiduje trójszczeblową organizację państwa – wydzielając określony zakres władzy każdemu z tych szczebli – federacji, kantonom i gminom.¹⁶ Centralnym elementem egzekutywy szwajcarskiej jest zgodnie z art. 174 konstytucji Rada Federalna, najwyższa władza rządząca i wykonawcza.¹⁷ Jej pozycja ustrojowa niewątpliwie wykracza jednak poza szablon „zwykłej” egzekutywy, poprzez znaczącą rolę w kształtowaniu polityki państwa – dlatego wspomniany art. 174 konstytucji w pierwszym rzędzie określa ją jako władzę rządzącą, a następnie jako wykonawczą. Samą funkcję rządzenia Z.Czeszejko-Sochacki na gruncie doktryny szwajcarskiej definiuje jako „planowe, perspektywiczne i odnoszące się do wspólnego dobra naczelne kierownictwo państwowe”. Autor ten zwraca przy tym uwagę na trudność, z jaką przychodzi zakwalifikowanie tych kompetencji na gruncie klasycznego modelu podziału władz.¹⁸

Rada Federalna aktywnie korzysta z inicjatywy ustawodawczej oraz opiniuje projekty, kierowane do niej przez izby i kantony. Wydaje rozporządzenia federalne, na podstawie samej konstytucji (tzw. samoistne) lub na podstawie ustawy (niesamoistne). Rozporządzenia te mogą mieć charakter wykonawczy lub będąc stanowionymi na podstawie ustawy uzupełniać ustawę albo nawet ją zmieniać (*ge-*

15 Por. J. Jaskiernia, Wprowadzenie do systemu państw federalnych, (w:) J. Jaskiernia (red.), Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie, Kielce 2009, s. 21.

16 Podmiotami tworzącymi federację są kantony, przy czym ich pozycja ustrojowa oraz historia kształtowania się szwajcarskiej państwowości nie pozwalają sprowadzić ich roli do części składowych państwa szwajcarskiego. Kantony wiążąc się wzajemnymi zobowiązaniami, a następnie cedując część kompetencji na federację, nigdy nie zrzekły się atrybutów własnej odrębnej państwowości. Współcześnie występują więc dwa czynniki państwowotwórcze – naród i kantony.

17 To konstytucyjne określenie powinno być interpretowane w kontekście zasady supremacji Zgromadzenia Federalnego oraz federalizmu, wyznaczającej granice kompetencji władz federalnych i chroniącej samodzielność kantonów.

18 Z. Czeszejko-Sochacki, System konstytucyjny Szwajcarii, Warszawa 2002, s. 58.

setzesvertretende Verordnungen), co wykracza poza materialnie definiowaną władzę wykonawczą.¹⁹

Na szczeblu kantonalnym w każdym z tych podmiotów mamy do czynienia z trójpodziałem władzy: władza ustawodawcza należy do jednoizbowych parlamentów²⁰, a władzę wykonawczą w poszczególnych kantonach sprawują rządy kantonalne najczęściej nazywane Radami Rządowymi lub Radami Kantonalnymi.²¹

W kontekście przedmiotu opracowania nie ma wątpliwości co do charakteru ustrojowego rządów kantonalnych, które odpowiadają charakterystyce organu wykonawczego, m.in. prowadząc politykę kantonálną oraz egzekwując prawo federalne oraz prawo stanowione przez parlamenty kantonalne. Nie wyczerpuje to jednak egzekutywy w sensie materialnym, jako że kantony zgodnie z art. 46 konstytucji wdrazają prawo federalne, co oznacza, że w zakresie materii federalnych organami, które są za to odpowiedzialne, mogą być zarówno rządy, jak i parlamenty kantonalne. Konstytucja nie precyzuje, jakiego rodzaju akty mają być wydawane przez organy kantonów, jedynie w art. 186 ust. 2 stwierdza, iż Rada Federalna zatwierdza akty normatywne kantonów, których wprowadzenia wymaga prawo federalne.

Ponadto, w zakresie spraw, w których konstytucja uznaje właściwość kantonów, parlamenty kantonalne²² stanowią ustawy, które – jak pisze Maciej Aleksandrowicz – „są następnie uszczegóławiane w aktach wykonawczych tychże parlamentów lub (najczęściej) miejscowych egzekutyw.” Występują także akty normatywne o charakterze wykonawczym wydawane przez kantonalne organy ustawodawcze. Maciej Aleksandrowicz podaje przykład dekretów wydawanych przez parlament Berna, zwanych też rozporządzeniami parlamentarnymi, które wydawane na podstawie ustaw, precyzują i uzupełniają postanowienia ustaw (co, jak zauważa ten autor, wykracza poza samo wykonywanie ustaw).²³

Powoduje to, że o ile formalnie – w systemie politycznym danego kantonu – parlamenty kantonalne pozostają organami ustawodawczymi, to w kontekście definicji materialnej władzy wykonawczej, z perspektywy całego państwa, w tym ograniczonym zakresie władztwa publicznego można je uznać za quasi-organy władzy wykonawczej.

W związku z tym, że szwajcarska ustawa zasadnicza przewiduje trójszczeblową organizację państwa – wydzielając określony zakres zadań każdemu z tych szczebli

19 Są one jednak w hierarchii źródeł prawa umiejscowione poniżej ustawy. O rozporządzeniach federalnych pisze M. Aleksandrowicz, *System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność*, Białystok 2009, s. 150-151.

20 W dwóch kantonach: Appenzell Innerhoden oraz Glarus obecne jest tradycyjne zgromadzenie ludowe (*Landesgemeinde*).

21 Wszystkie nazwy organów ustawodawczych oraz wykonawczych wlicza I. Rycerska, *Tendencje reform samorządu terytorialnego w Szwajcarii*, (w:) L. Rajcy (red.), *Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej*, Warszawa 2010, s. 186.

22 Podział materii pomiędzy federację oraz kantony przedstawia m.in. I. Rycerska, *Kierunki rozwoju federacji szwajcarskiej*, (w:) J. Jaskiernia (red.), *Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie*, Kielce 2009, s. 115-116.

23 M. Aleksandrowicz, *System..., op. cit.*, s. 183-184.

– federacji, kantonom i gminom, w obrazie władzy wykonawczej należy uwzględnić także gminy, które *communis opinio* uważane są zaś za fundament życia politycznego i kultury²⁴. O ile jednak w przypadku kantonów mamy do czynienia z suwerennością, to w przypadku gmin konstytucja gwarantuje ich autonomię stosownie do prawa kantonowego. W większości kantonów prawo kantonowe pozwala samym gminom decydować o przyjęciu konkretnej formy ustrojowej, a także każdy kanton ustala zakres zadań, za jakie odpowiadają gminy.²⁵

W zakres autonomii gmin wchodzi m.in. kompetencja do stanowienia prawa w sprawach pozostawionych gminom przez prawo kantonowe. Ponadto mogą one stanowić prawo na podstawie upoważnienia udzielonego im przez prawo federalnego lub prawo kantonowe.²⁶ Występuje więc sytuacja analogiczna do szczebla kantonowego, przy czym na szczeblu gminy organy wykonawcze wykonują akty prawa miejscowego stanowione przez organy stanowiące (zgromadzenia), wydane w ramach materii, w których właściwa jest gmina, a w zakresie wykonywania prawa federalnego oraz kantonowego mogą to być wszelkie organy, które w tym zakresie będzie można uznać za quasi-organy wykonawcze (podobnie jak na szczeblu kantonu).

W obu zarysowanych powyżej modelach zadania z zakresu władzy wykonawczej są realizowane nie tylko przez rząd centralny i podległą mu administrację rządową, ale także przez organy władzy terytorialnej, co pozwala na określenie władzy wykonawczej we współczesnym państwie demokratycznym mianem egzekutywy rozproszonej. Wynika to z obecnych w obu typach państw zasad subsydiarności i decentralizacji. Są więc sfery władzy wykonawczej rozumianej w sensie materialnym, w których działania państwa powinny być jednolite, ale są też takie sfery władzy wykonawczej rozumianej w sensie materialnym, gdzie można sobie pozwolić na egzekutywę rozproszoną, rozumianą jednak jako podział władzy wykonawczej pomiędzy kolejne szczeble władzy w danym ustroju terytorialnym. Jednak konstrukcja państwa federalnego, w tym równoległe uwarunkowanie podmiotowości elementów składowych federacji, determinuje dalej idące i naturalne „rozproszenie” zadań i kompetencji zaliczanych do sfery egzekutywy, w szczególności w zakresie stanowienia aktów wykonujących ustawy (federalne i kantonowe), podczas gdy w przypadku państwa unitarnego zakres powierzonej władzy wykonawczej, nawet gdy ukierunkowany dyrektywami konstytucyjnymi, jest efektem rozstrzygnięć centralnych organów państwa unitarnego.

24 Z. Czeszejko-Sochacki, *System...*, *op. cit.*, s. 37, M. Matyja, *Swiss made. Jak funkcjonuje wielokulturowa Szwajcaria ?*, Brzezia Łąka 2010, s. 35, M. Aleksandrowicz, *System...*, *op. cit.*, s. 112.

25 Poziom decentralizacji wyznaczony w ten sposób prawem kantonowym różni się – zakres autonomii gmin jest węższy w kantonach francuskojęzycznych, natomiast w gminach niemieckojęzycznych gminy cieszą się szerszą autonomią. I. Rycerska, *Tendencje...*, *op. cit.*, s. 200.

26 M. Aleksandrowicz, *System...*, *op. cit.*, s. 189.

BIBLIOGRAFIA

- Aleksandrowicz Maciej. 2009. System prawny Szwajcarii. Historia i współczesność, Białystok: Temida2.
- Banaszak Bogusław. 2007. Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych, Kraków: Wolters Kluwer Polska.
- Bożyk Stanisław. 2014. System organów państwowych. W Prawo konstytucyjne, Białystok: Temida2.
- Jackiewicz Andrzej. 2011. Territorial Organization of European States . Federalism, Regionalism, Unitarism, Białystok: Temida2.
- Jaskiernia Jerzy. 2009. Wprowadzenie do systemu państw federalnych. W Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie, Kielce: Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego.
- Sarnecki Paweł. 2008. Ogólna charakterystyka państwowości w Rzeczypospolitej Polskiej. W Prawo konstytucyjne RP, Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck.
- Czeszejko-Sochacki Zdzisław. 2002. System konstytucyjny Szwajcarii, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Matyja Mirosław. 2010. Swiss made. Jak funkcjonuje wielokulturowa Szwajcaria?, Brzezia Łąka: Wydawnictwo Poligraf.
- Rycerska Izabela. 2010. Tendencje reform samorządu terytorialnego w Szwajcarii. W Samorząd terytorialny w Europie Zachodniej, Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Rycerska Izabela. 2009. Kierunki rozwoju federacji szwajcarskiej. W Problemy rozwoju federalizmu we współczesnym świecie, Kielce: Wydawnictwo Uniwersytetu Humanistyczno-Przyrodniczego Jana Kochanowskiego.
- Suhecki Wiktor. 1968. Teoria federalizmu, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Winczorek Piotr. 2008. Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Warszawa: Liber.

REMARKS ABOUT INFLUENCE OF THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF A STATE ON THE EXECUTIVE BRANCH OF THE GOVERNMENT

In the article, the author strives to answer the question of how the territorial organization of a state influences the organization and the scope of tasks and competences of the executive branch of the government. Therefore, for the purpose of the article, the author defines the term "executive branch of government" and then describes how the principles of unitarism and federalism influence the model of the executive branch of the government, in particular with regard to the horizontal division of power. The author limits his discussion to theoretical aspects, which he illustrates by giving examples of constitutional solutions from two selected countries: the Republic of Poland and the Swiss Confederation. In both cases, the tasks related to the executive power are performed not only by the central government and its administration but also by local and regional government bodies, which enables describing the executive branch of the government in a contemporary democratic state as "distributed." However, the structure of federal state determines the extent of the "distribution" of tasks and competences of the executive branch of the government, in particular with regard to adoption of implementing regulations to statutes (federal and cantonal).

Keywords: executive branch, federalism, unitarism, Republic of Poland, Swiss Confederation

Słowa kluczowe: władza wykonawcza, federalizm, unitaryzm, Rzeczpospolita Polska, Konfederacja Szwajcarska

PRACE NACZELNYCH ORGANÓW ADMINISTRACJI PAŃSTWOWEJ A CYBERBEZPIECZEŃSTWO POLSKI

1. Wprowadzenie

Cyberbezpieczeństwo kraju jest jednym z głównych celów strategicznych w obszarze bezpieczeństwa każdego z państw. Systematycznie wzrastająca liczba zagrożeń i incydentów w cyberprzestrzeni oraz stopień i ich zaawansowania stanowi aktualnie jeden z istotniejszych problemów w świetle zapewnienia niezakłóconego funkcjonowania państwa, gospodarki i społeczeństwa. Zagrożenia w cyberprzestrzeni są tak różnorodne, że niezbędna jest skoordynowana praca różnych organów centralnej administracji państwowej.

Naczelne organy administracji państwowej RP od lat podejmują działania w celu zapewnienia cyberbezpieczeństwa kraju. Choć zagadnienie ma charakter międzyresortowy, to główne prace mają miejsce w m.in. Ministerstwie Obrony Narodowej, Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwie Cyfryzacji¹. Celem prowadzonych projektów jest zapewnienie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni za pomocą tworzenia odpowiednich ram prawnych, procedur i systemów wymiany informacji pomiędzy administracją publiczną a innymi podmiotami i użytkownikami sieci.

2. Cyberbezpieczeństwo państwa – pojęcie

Informację, w tym informację przekazywaną za pomocą systemu komputerowego bez wątplenia można uznać za strategiczny zasób państwa podlegający ochronie. Swobodny i niezakłócony przepływ informacji jest niezbędny z punktu widzenia państwa, które jest coraz bardziej uzależnione od prawidłowego funkcjonowania systemów informatycznych. E. Nowak i M. Nowak uznają, że bezpieczeń-

1 Od listopada 2015 r. Ministerstwo Cyfryzacji zastąpiło Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji.

stwo informacyjne jest to „taki stan warunków wewnętrznych i zewnętrznych, który pozwala państwu na posiadanie, przetwarzanie i swobodę rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Stan ten jest osiągnięty, gdy spełnione są następujące warunki: nie są zagrożone strategiczne zasoby informacyjne państwa, organy władzy podejmują decyzje w oparciu o wiarygodne, istotne, dokładne i aktualne informacje, zaś przepływ informacji między tymi organami nie jest zakłócony, bezpieczeństwo sieci teleinformatycznych (publicznych, resortowych i prywatnych tworzących krytyczną infrastrukturę teleinformatyczną państwa), prawny system ochrony informacji oraz ochrona danych osobowych obywateli są z mocy prawa gwarantowane przez państwo, zapewnione jest prawo obywateli do prywatności, instytucje publiczne i prywatne zbierając informacje o obywatelach, organizacjach i ich działalności, nie naruszają norm prawnych, obywatele i ich przedstawiciele (media, organizacje pozarządowe, parlamentarzyści, organy kontrolne) posiadają dostęp do informacji o działalności władz państwa”².

W Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej bezpieczeństwo informacyjne (w tym cyberbezpieczeństwo) państwa zostało zdefiniowane jako: „transsektorowy obszar bezpieczeństwa, którego treść (cele, warunki, sposoby, środki) odnosi się do środowiska informacyjnego (w tym cyberprzestrzeni) państwa.”³ W dokumencie strategicznym Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni RP stwierdzono z kolei, że bezpieczeństwo cyberprzestrzeni jest to „zespół przedsięwzięć organizacyjno-prawnych, technicznych, fizycznych i edukacyjnych mający na celu zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania cyberprzestrzeni”⁴.

Definicję cyberbezpieczeństwa Polski odnajdziemy również w Doktrynie Cyberbezpieczeństwa RP (dalej: DC RP) z 2015 r. W dokumencie tym przyjęto, że cyberbezpieczeństwo RP (bezpieczeństwo RP w cyberprzestrzeni) jest to „proces zapewniania bezpiecznego funkcjonowania w cyberprzestrzeni państwa jako całości, jego struktur, osób fizycznych i osób prawnych, w tym przedsiębiorców i innych podmiotów nieposiadających osobowości prawnej, a także będących w ich dyspozycji systemów teleinformatycznych oraz zasobów informacyjnych w globalnej cyberprzestrzeni”⁵. Z kolei za bezpieczeństwo cyberprzestrzeni RP uznano „część cyberbezpieczeństwa państwa, obejmującą zespół przedsięwzięć organizacyjno-prawnych, technicznych, fizycznych i edukacyjnych mających na celu zapewnienie niezakłóconego funkcjonowania cyberprzestrzeni RP wraz ze stanowiącą jej komponent publiczną i prywatną teleinformatyczną infrastrukturą krytyczną oraz bezpieczeństwa przetwarzanych w niej zasobów informacyjnych”⁶.

2 E. Nowak, M. Nowak, Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego. Zarządzenie bezpieczeństwem, Warszawa 2011, s. 103.

3 Biała Księga Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013, s. 248.

4 Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013, s. 5.

5 Doktryna Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2015, s. 7-8.

6 *Ibidem*, s. 8.

3. Zagrożenia w cyberprzestrzeni

Rozwój Internetu i nowych technologii spowodował, iż państwo musi zmierzyć się z nowymi, nieznanymi wcześniej formami zagrożeń, tj. cyberwojna, cyberataki, walka informacyjna, konflikt hybrydowy czy asymetryczny. Przestrzeniami, które winne podlegać szczególnej ochronie są systemy informatyczne, jako część infrastruktury krytycznej państwa. Systemy teleinformatyczne zarządzają dziś tak istotnymi elementami infrastruktury, jak systemy zaopatrzenia w energię, paliwa, wodę i żywość, systemy finansowe, transportowe, sieci łączności czy też służby ochrony zdrowia. Zakłócenie poprawnego działania takich systemów może doprowadzić do paraliżu komunikacyjnego państwa i ogromnych strat finansowych. Wskazane systemy narażone są na cztery zasadnicze grupy zagrożeń: cyberprzestępczość, cyberinwigilację, cyberterrorystyczny i cyberwojny.⁷ Ponadto, nie mniej istotne są zagrożenia związane z działalnością sił przyrody lub przypadkami losowymi⁸.

Kluczowe zagrożenia w cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej zostały szczegółowo opisane w Doktrynie Cyberbezpieczeństwa RP z 2015 r.:

1. wymiar wewnętrzny:
 - a. cyberprzestępczość, cyberprzemoc, cyberprotesty i cyberdemonstracje,
 - b. celowe ataki na systemy łączności uniemożliwiające niezakłócone funkcjonowanie podsystemów kierowania bezpieczeństwem narodowym, obronnością i ochroną oraz podsystemów wsparcia gospodarczego i społecznego,
 - c. kradzież i naruszenie integralności oraz poufności danych podmiotów prywatnych, zwłaszcza sektorów finansowych, transportowych, energetycznych i zdrowia publicznego,
 - d. zakłócenie działalności dostawców usług teleinformatycznych,
 - e. cyberprzestępczość dotycząca obywateli RP, tj. kradzieże danych czy kradzieże tożsamości,
2. wymiar zewnętrzny:
 - a. cyberkryzysy, cyberkonflikty z udziałem podmiotów państwowych, jak i niepaństwowych, groźba cyberwojny,
 - b. cyberspiegostwo innych państw i podmiotów pozapaństwowych, w tym organizacji terrorystycznych,
 - c. działalność organizacji eksternistycznych, terrorystycznych oraz zorganizowanych transnarodowych grup przestępczych w cyberprzestrzeni.⁹

7 Z. Husak, Ochrona bezpieczeństwa państwa przed zagrożeniami cybernetycznymi w Unii Europejskiej, (w:) W. Lis (red.), Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia podstawowe, Lublin 2014, s. 56.

8 M. Marczyk, Bezpieczeństwo teleinformatyczne wobec ataków cyberterrorystycznych, (w:) M. Górka (red.), Cyberbezpieczeństwo jako podstawa bezpiecznego państwa i społeczeństwa w XXI wieku, Warszawa 2014, s. 50.

9 Z. Husak, Ochrona..., *op. cit.*, s. 10-13.

O sprawności systemu cyberbezpieczeństwa państwa w dużej mierze decyduje odpowiednie zaplanowanie i funkcjonowanie warstwy operacyjnej, która jest w stanie szybko i efektywnie reagować na wszelkie pojawiające się incydenty i zagrożenia w cyberprzestrzeni. Przede wszystkim, by system ten był efektywny, winien zapewnić szybką i skoordynowaną reakcję różnych organów na sytuacje kryzysowe. Prawidłowe funkcjonowanie systemu nie jest możliwe bez stworzenia odpowiednich ram organizacyjno-prawnych, proceduralnych oraz szczegółowego określenia kompetencji poszczególnych organów państwa.

W niniejszym opracowaniu skupimy się nad pracami polskich naczelnych organów administracji rządowej w zakresie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni. Wśród najważniejszych prac w zakresie cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej wymienić należy omówione poniżej dokumenty:

4. Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011-2016 (RPOC RP 2011-2016)

Program przygotowany przez Radę Ministrów RPOC RP na lata 2011-2016 jest kontynuacją programu o tożsamej nazwie przyjętego na lata 2009-2011. Jego głównym celem jest zapewnienie ciągłego bezpieczeństwa cyberprzestrzeni, co ma nastąpić za pomocą utworzenia ram organizacyjno-prawnych, systemu wymiany informacji i koordynacji działań pomiędzy administracją publiczną a pozostałymi użytkownikami sieci. Ponadto, w programie postawiono sobie za cel zwiększenie zabezpieczeń teleinformatycznej infrastruktury krytycznej państwa, zdefiniowanie kompetencji podmiotów publicznych w zakresie cyberbezpieczeństwa i stworzenie spójnego systemu zarządzania bezpieczeństwem w cyberprzestrzeni dla podmiotów administracji publicznej.¹⁰

Do najważniejszych założeń programu zaliczyć należy:

- zdefiniowanie pojęć dotyczących cyberprzestrzeni,
- wprowadzenie ścigania z urzędu naruszeń bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni przeciwko podmiotom administracji publicznej i infrastruktury krytycznej,
- ustanowienie Pełnomocnika Rządu ds. Ochrony Cyberprzestrzeni RP oraz pełnomocników ds. ochrony cyberprzestrzeni w ramach poszczególnych jednostek organizacyjnych,
- powołanie Międzyresortowego Zespołu Koordynującego ds. Ochrony Cyberprzestrzeni RP, którego głównym zadaniem ma być koordynacja działania instytucji realizujących program,

¹⁰ Rządowy Program Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2011-2016, Warszawa 2010, s. 7.

- umocowanie prawne Rządowego Zespołu Reagowania na Incydynty Komputerowe CERT.GOV.PL¹¹ oraz sektorowych punktów kontaktowych,
- kształcenie kadry urzędniczej, przedsiębiorców i społeczeństwa w zakresie cyberbezpieczeństwa,
- rozbudowa zespołów reagowania na incydynty bezpieczeństwa teleinformatycznego w administracji publicznej.¹²

5. Doktryna Cyberbezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej

W Doktrynie Cyberbezpieczeństwa RP z 2015 r. za cel strategiczny przyjęto „zapewnienie bezpiecznego funkcjonowania Rzeczypospolitej Polskiej w cyberprzestrzeni, w tym adekwatnego poziomu bezpieczeństwa narodowych systemów teleinformatycznych – zwłaszcza teleinformatycznej infrastruktury krytycznej państwa – a także kluczowych dla funkcjonowania społeczeństwa prywatnych podmiotów gospodarczych, w szczególności wchodzących w skład sektorów: finansowego, energetycznego i ochrony zdrowia”¹³. Realizacja wymienionego celu ma zostać osiągnięta za pomocą celów operacyjnych, tj.: rozpoznawania, zapobiegania i zwalczania cyberzagrożeń, ochrony własnych zasobów i systemów, a w przypadku wystąpienia ataku – sprawnego odtworzenia newralgicznych systemów tworzących cyberprzestrzeń.¹⁴ Ma to nastąpić poprzez zbudowanie i systematyczne doskonalenie zintegrowanego, ponadresortowego systemu cyberbezpieczeństwa, na który będzie składać się podsystem kierowania (koordynujący działania podmiotów rządowych i pozarządowych), podsystemy: operacyjne i wsparcia (samodzielnie prowadzące ofensywne i defensywne cyberoperacje)¹⁵.

Podsystem kierowania miałby powstać poprzez poszerzenie zadań i kompetencji istniejącego ponadresortowego organu pomocniczego Rady Ministrów ds. szeroko rozumianego cyberbezpieczeństwa. Organ ten wyposażony miałby być w kompetencje doradcze, konsultacyjne, koordynacyjne oraz kompetencję koordynacji współpracy międzynarodowej. System kierowania cyberbezpieczeństwem winien być wsparty technicznymi centrami kompetencyjnymi, podległymi odpowiednim ministrom, które będą odpowiedzialne za wzmocnienie cyberbezpieczeństwa poszczególnych sektorów.¹⁶ Podsystem operacyjny oparty został na Siłach Zbrojnych RP, które powinny umiejętnie bronić i chronić własne systemy teleinformatyczne i zgromadzone tam dane oraz prowadzić działania ofensywne i defen-

11 CERT (ang. *Computer Emergency Response Team*) – zespół reagowania na incydynty komputerowe. Jego zadaniem jest całodobowe nadzorowanie ruchu w cyberprzestrzeni i podejmowania natychmiastowych kroków w razie wystąpienia zagrożenia.

12 Rządowy Program..., *op. cit.*, s. 15-27.

13 Doktryna..., *op. cit.*, s. 10.

14 *Ibidem*.

15 *Ibidem*, s. 9.

16 *Ibidem*, s. 18.

sywne w cyberprzestrzeni. Za konieczne uznano też implementowanie standardów NATO w zakresie cyberobrony i rozwijanie cybernetycznych zdolności wywiadu i kontrwywiadu. Ostatnim podsystemem mają być publiczne i prywatne ogniwa wsparcia zapewniające współpracę sektorów publicznego i prywatnego w dziedzinie cyberbezpieczeństwa.¹⁷

6. Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej (POC RP)

Głównym celem wydanego przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji oraz ABW dokumentu jest „osiągnięcie akceptowalnego poziomu bezpieczeństwa cyberprzestrzeni państwa¹⁸”. POC RP zakłada wprowadzenie corocznych sprawozdań jednostek administracji rządowej podsumowujących wyniki tzw. szacowania ryzyka w każdym sektorze. Dokument zakłada zwiększenie bezpieczeństwa portali administracji rządowej, wprowadzenie najlepszych praktyk i standardów w celu optymalizacji funkcjonowania cyberprzestrzeni RP. Nie mniej istotnym założeniem programu jest prowadzenie szkoleń z zakresu bezpieczeństwa cyberprzestrzeni, kształcenie kadry urzędniczej, edukowanie społeczeństwa, ale też programy badawcze i rozwój zespołów bezpieczeństwa.¹⁹

POC RP ustanawia również trzy poziomowy Krajowy System Reagowania na Incydenty Komputerowe w Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej:

- poziom I – poziom koordynacji realizowany przez ministra właściwego ds. informatyzacji,
- poziom II – reagowanie na incydenty komputerowe za pomocą:
 - Rządowego Zespołu Reagowania na Incydenty Komputerowe CERT.GOV.PL
 - Resortowego Centrum Zarządzania Bezpieczeństwem Sieci i Usług Teleinformatycznych (realizacja zadań w sferze militarnej)
- poziom III – poziom realizacji, w którym administratorzy odpowiadają za poszczególne systemy teleinformatyczne.²⁰

7. System Bezpieczeństwa Cyberprzestrzeni RP

Ekspertyza przygotowana przez instytut badawczy Naukowej i Akademickiej Sieci Komputerowej (NASK) na zlecenie MCiA opisuje obecną sytuację prawnorganizacyjną w dziedzinie ochrony cyberprzestrzeni Polski. Zaproponowano w niej

17 *Ibidem*, s. 19-22.

18 Polityka Ochrony Cyberprzestrzeni Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2013, s. 6.

19 *Ibidem*, s. 11-17.

20 *Ibidem*, s. 18.

trzy warianty organizacji przyszłego systemu, który miałby zapewnić cyberbezpieczeństwo RP:

- wariant zdecentralizowany (rozproszony) – zakłada wykorzystanie istniejących rozwiązań i instytucji w zakresie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni, tj. CERT czy organów ABW i MON,²¹
- wariant pośredni – zakłada pewien stopień centralizacji poprzez powołanie koordynatora w postaci ministerstwa bądź ABW jako organizacji reagującej w warstwie operacyjnej,²²
- wariant scentralizowany – zakłada stworzenie jednej, głównej instytucji – Narodowego Centrum Cyberbezpieczeństwa.²³

Po dogłębnej analizie wymienionych wyżej wariantów zarekomendowano wybór wariantu rozproszonego, jako najbardziej optymalnego. Przyjęto, że ewolucja obecnego systemu powinna zostać zbudowana na podwalinach istniejących doświadczonych podmiotów.²⁴ Przyjęto również kluczowe rekomendacje mające na celu zwiększenie bezpieczeństwa cyberprzestrzeni RP:

- określenie ram systemu ochrony cyberprzestrzeni,
- precyzyjne określenie mechanizmów współpracy pomiędzy organami różnych szczebli,
- zharmonizowanie dokumentów strategicznych z zakresu cyberprzestrzeni – a docelowo utworzenie jednolitej strategii ochrony cyberprzestrzeni RP oraz powołanie instytucji koordynującej działania administracji publicznej w tym zakresie,
- powołanie zespołu szybkiego reagowania na zagrożenia i incydenty cyberbezpieczeństwa na poziomie krajowym,
- powołanie organu opiniotwórczego i doradczego ds. cyberbezpieczeństwa dla Rady Ministrów,
- powołanie Krajowego Centrum Analitycznego – organu dokonującego analizy zagrożeń cyberprzestrzeni, reagowania na ataki i rekomendowania działań profilaktycznych,
- opracowanie wieloletniego Narodowego Programu do Walki z Cyberprzestępczością,
- edukowanie kadry kierowniczej przedsiębiorstw i instytucji,
- ustanowienie minimalnych standardów postępowania w poszczególnych sektorach.²⁵

21 *Ibidem*, s. 107-109.

22 *Ibidem*, s. 119-120.

23 *Ibidem*, s. 124.

24 *Ibidem*, s. 156.

25 *Ibidem*, s. 175-178.

8. Podsumowanie

Państwo powinno podejmować działania w celu wprowadzenia co najmniej minimalnych standardów zapewniających cyberbezpieczeństwo kraju. Zadanie to przypadło naczelnym organom administracji. Na przestrzeni ostatnich lat wydano kilka dokumentów mających na celu ustalenie polityki państwa w obszarze cyberbezpieczeństwa. Polska częściowo wywiązała się już z założeń przedstawionych wyżej projektów. Jako przykład wymienić należy chociażby powołanie w MON -ie Systemu Reagowania na Incydenty Komputerowe czy Pełnomocnika Ministra Obrony Narodowej ds. Bezpieczeństwa Cyberprzestrzeni²⁶.

Szczególnie ważną inicjatywą jest powołanie Systemu Reagowania na Incydenty Komputerowe, realizującego zadania w zakresie koordynacji procesów wykrywania i reagowania na cyberzagrożenia systemów i sieci teleinformatycznych resortu obrony narodowej²⁷. Od 2008 r. w ramach ABW funkcjonuje też CERT.GOV.PL, który ma za zadanie wykrywanie cyberzagrożeń i przeciwdziałanie cyberzagrożeniom oraz reprezentację RP w kontaktach międzynarodowych, w tym zakresie współpracy wojskowej w porozumieniu z Centrum Koordynacyjnym Systemu Reagowania na Incydenty Komputerowe MON.²⁸

Najsłabszym elementem w procesie wdrażania polityki cyberbezpieczeństwa jest człowiek. Dobrym kierunkiem jest zatem tworzenie komórek eksperckich ds. cyberbezpieczeństwa w jednostkach administracyjnych, kształcenie pracowników oraz edukacja społeczeństwa. Budowanie cyberbezpieczeństwa państwa musi odbywać się na wielu szczeblach – zapewniających ochronę nie tylko przed cyberprzestępcami, ale również cyberterrorystami oraz służbami obcych państw²⁹.

Na krytykę zasługuje jednak brak koordynacji działań administracji w zakresie cyberbezpieczeństwa RP. Związek programów takich jak POC RP a Doktryna Cyberbezpieczeństwa RP jest luźny, a ich relacja nie do końca jasna. Programy częściowo powielają te same rekomendacje, chociażby w zakresie konieczności edukacji pracowników administracji i społeczeństwa. Brak jest jednego dokumentu – na wzór kompleksowych uregulowań państw zachodnich – będącego holistyczną strategią ochrony cyberprzestrzeni Polski. Taki stan rzeczy powoduje niepewność i niejasność systemu, brak jasno sprecyzowanych kompetencji poszczególnych organów i chaos organizacyjny. Brak jednolitego systemu cyberbezpieczeństwa RP może w obliczu cyberkryzysu doprowadzić do poważnego zagrożenia obronności kraju, jego gospodarki i rozwoju.

26 System..., *op. cit.*, s. 8-9.

27 <http://srnik.wp.mil.pl/pl/index.html> (data dostępu: 20.01.2016 r.).

28 J. Grubicka, Bezpieczeństwo państwa polskiego wobec cyberterroryzmu, (w:) P. Sienkiewicz (red.), *Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego*. Tom V. Seria: monografie, Warszawa 2013, s. 284.

29 M. Karnowska-Werner, Zagrożenia bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni, (w:) M. Górka (red.), *Cyberbezpieczeństwo jako podstawa bezpiecznego państwa i społeczeństwa w XXI wieku*, Warszawa 2014, s. 300-301.

BIBLIOGRAFIA

- Grubicka Joanna. 2013. Bezpieczeństwo państwa polskiego wobec cyberterroryzmu. W Metodologia badań bezpieczeństwa narodowego. Tom V. Seria: monografie. Warszawa: Akademia Obrony Narodowej.
- Husak Zbigniew. 2014. Ochrona bezpieczeństwa państwa przed zagrożeniami cybernetycznymi w Unii Europejskiej. W Bezpieczeństwo państwa. Zagadnienia podstawowe. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Nowak Eugeniusz, Nowak Maciej. 2011. Zarys teorii bezpieczeństwa narodowego. Zarządzanie bezpieczeństwem. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Marczyk Maciej. 2014. Bezpieczeństwo teleinformatyczne wobec ataków cyberterrorystycznych. W Cyberbezpieczeństwo jako podstawa bezpiecznego państwa i społeczeństwa w XXI wieku. Warszawa: Wydawnictwo Difin.
- Karnowska-Werner Maria. 2014. Zagrożenia bezpieczeństwa w cyberprzestrzeni. W Cyberbezpieczeństwo jako podstawa bezpiecznego państwa i społeczeństwa w XXI wieku. Warszawa: Wydawnictwo Difin.

SUPREME STATE ADMINISTRATION AUTHORITIES WORKS ON POLISH CYBERSECURITY

Cyberspace and its underlying infrastructure are vulnerable to a wide range of risk stemming from both physical and cyber threats, and hazards. With the growing volume and sophistication of cyber attacks, ongoing attention is required to protect sensitive business and personal information, as well as safeguard national security. In the last few years the supreme state administration authorities of Poland have been taking necessary steps to ensure minimum cyberspace security standards. Government bodies are trying to assure appropriate legal framework, procedures and systems of information exchange between public administrations and other states and cyberspace users. In light of the risk and potential consequences of cyber events, such as those experienced in Estonia and Georgia, strengthening the security and resilience of cyberspace has become one of the most important homeland security mission.

Keywords: cybersecurity, cyberspace, cyberspace security strategy, public administration

Słowa kluczowe: administracja publiczna, cyberbezpieczeństwo, cyberprze-
strzeń, strategia bezpieczeństwa cyberprzestrzeni

KOMPETENCJE WŁADZY WYKONAWCZEJ WOBEC EUROPEJSKIEGO UGRUPOWANIA WSPÓŁPRACY TERYTORIALNEJ Z PERSPEKTYWY POLSKI

1. Wstęp

W ciągu kilku ostatnich lat współpraca transgraniczna stała się rozpowszechnioną formą sąsiedzkich stosunków międzynarodowych – przede wszystkim w Unii Europejskiej¹. Jest realizowana głównie przez jednostki samorządu terytorialnego i organizacje pozarządowe. Współpraca odbywa się głównie na podstawie umów i porozumień, nierzadko w ramach wyspecjalizowanych w tym zakresie podmiotów. Jednym z nich jest europejskie ugrupowanie współpracy terytorialnej (EUWT) – organizacja, która na mocy unijnych przepisów może zostać utworzona w każdym państwie członkowskim UE przez zainteresowane tym strony².

Kreowanie nowej formy współpracy transgranicznej, skupiającej głównie władze lokalne i regionalne, nie mogło obyć się bez wątpliwości natury ustrojowej, a zwłaszcza kwestii zależności takich ugrupowań od konstytucyjnej władzy wykonawczej danego państwa. Zgłębiając tematykę EUWT³, początkowo trudno było oswoić się z zaproponowaną przez Unię Europejską koncepcją relacji władzy publicznej i władz regionalnych tudzież lokalnych – zwłaszcza przy świadomości, że z polskiej perspektywy chodzi generalnie o województwa i inne formy samorządu terytorialnego.

-
- 1 Szerzej o współpracy transgranicznej np.: M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Białystok 2010; S. Dołzbłasz, A. Raczyk, *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*, Warszawa 2010; P. Solarz, *Współpraca transgraniczna jako czynnik procesu integracji europejskiej*, Warszawa 2009.
 - 2 Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (Dz.Urz. UE L 210 z 31.7.2006 z późn. zm.).
 - 3 Poprzez obronę pracy dyplomowej poświęconej EUWT, publikacje naukowe i czynny udział w kilku konferencjach związanych ze współpracą transgraniczną, a także członkostwo w zespole roboczym ds. przygotowawczych związanych z uruchomieniem Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej „Polska Wschodnia” i Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej „Puszcza Białowieńska” powołanych przez Marszałka Województwa Podlaskiego.

Powstaje pytanie – jak EUWT funkcjonuje i funkcjonować będzie z perspektywy władzy wykonawczej w Polsce, a szczególnie po nowelizacji ustawy o EUWT⁴. By to ustalić, z jednej strony dokonana zostanie prezentacja formuły EUWT (w tym procesu zakładania takich ugrupowań), z drugiej strony czynione będą odniesienia pod kątem kompetencji polskich organów władzy wykonawczej wobec EUWT.

2. Podstawy EUWT

„EUWT to typ korporacyjny osoby prawnej, zbliżony do stowarzyszenia, nabywający osobowość prawną z chwilą wpisu do Rejestru Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej”⁵. Założenie terytorialne ugrupowania jest bardzo bliskie koncepcji euroregionów, jednak w przeciwieństwie doń w państwie członkowskim UE, gdzie znajduje się jego siedziba, „ma zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych o najszerszym zakresie przyznawanym osobom prawnym na mocy prawa krajowego tego państwa członkowskiego”⁶, co znacznie upraszcza współpracę. EUWT mogą w założeniu ułatwić interakcję społeczną i polityczną na szczeblu ponadnarodowym, zacierając granice, a także zachęcać do współpracy transgranicznej wiele podmiotów – w tym władze lokalne, regiony i państwa. Tym samym wzmocniono pozycję regionów kosztem władz centralnych – nastąpiła redefinicja relacji centrum-peryferie⁷. Anca Adriana Cucu twierdzi, że formuła EUWT jest elementem procesu europeizacji kandydatów i obecnych członków Unii Europejskiej oraz sprzyja rozwojowi idei europejskiej przestrzeni administracyjnej⁸. Ta ocena wydaje się trafna. Jest to również efekt wzrostu znaczenia struktur lokalnych na arenie międzynarodowej, któremu towarzyszy większa aktywność międzynarodowa samorządów⁹.

EUWT działa na podstawie przepisów unijnych oraz prawa krajowego. Na poziomie całej Unii Europejskiej stosuje się Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego

4 Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zmianie ustawy o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej (Dz.U. z 2015 r., poz. 1884).

5 Art. 84a. Zasady przystępowania gminy do międzynarodowych zrzeszeń społeczności lokalnych i regionalnych określają odrębne przepisy, (w:) K. Bandarzewski *et al.*, Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, LexPonica nr 8175265.

6 Art. 1 ust. 4. Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006..., *op. cit.*

7 E. Nadalutti, Does the 'European Grouping of Territorial Co-operation' Promote Multi-level Governance within the European Union?, „Journal of Common Market Studies” 2013, Vol. 51 (4), s. 768.

8 A.A. Cucu, Enhancing the Performance of Cross Border Cooperation Governance through Legal Community Instruments: the Case of the European Group of Territorial Co., „Eurolimes” 2011, vol. 3, p. 208. Szerzej na temat europejskiej przestrzeni administracyjnej: J. Supernat, Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane), (w:) Europeizacja polskiego prawa administracyjnego, Z. Janku, Z. Leoński, M. Szewczyk, M. Waligórski, K. Wojtczak (red.), Wrocław 2005, s. 78-86.

9 Por.: M. Perkowski, Międzynarodowa współpraca..., *op. cit.*, Białystok 2013, s. 35-47; A. Skorupska, M. Wojnarowicz, Międzynarodowe sieci samorządowe jako skuteczne narzędzie wpływu, „Biuletyn PISM” 2015, vol. 34 (1271), s. 1-2.

Ugrupowania Współpracy Terytorialnej¹⁰. Rozporządzenie nr 1082/2006 zostało częściowo zmienione i uzupełnione przez Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania¹¹. Ponadto należy również zwrócić uwagę na tzw. „Dyrektywę klasyczną”, czyli Dyrektywę 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi¹², która pomaga zdefiniować pojęcie „podmiot prawa publicznego”. Jeżeli chodzi o zatrudnianie pracowników przez EUWT, to umowy mogą być zawierane albo według prawa prywatnego, albo według prawa publicznego.

W Polsce EUWT funkcjonują przede wszystkim w oparciu o aktualną Ustawę z dnia 7 listopada 2008 r. o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej¹³ (zwaną dalej Ustawą o EUWT). Pomocniczo stosuje się także Ustawę z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach¹⁴.

Oprócz prawa unijnego i krajowego ustawodawstwa, ugrupowanie działa w oparciu o konwencję (nie chodzi tu o umowę międzynarodową w rozumieniu prawa traktatów czy polskiej ustawy o umowach międzynarodowych) zawartą jednostronnie przez jego członków oraz wypracowany na jej podstawie statut¹⁵.

Zgodnie z art. 1 ust. 1 Rozporządzenia o EUWT, celem ugrupowań EUWT jest „ułatwianie i wspieranie w szczególności współpracy terytorialnej, w tym co najmniej jednego z jej komponentów: współpracy transgranicznej, transnarodowej lub międzyregionalnej, między jego członkami określonymi w art. 3, ust. 1, z myślą o wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii”¹⁶. Należy

10 Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006..., *op. cit.*

11 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 zmieniającego Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania (Dz.Urz. UE L347/303 z 20 grudnia 2013 r.). Por.: M. Pechstein, M. Deja, Was ist und wie funktioniert ein EVTZ?, „Europarecht” 2011, vol. 46, p. 357-383.

12 Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi (Dz.Urz. UE L 134 z 30.04.2004 r., s. 114). Polski ustawodawca wskazuje Ustawę z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2013 r. poz. 907, z późn. zm.). Por.: J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Warszawa 2014, s. 186.

13 Dz.U. Nr 218, poz. 1390 z późn. zm.

14 Dz.U. 1989 nr 20 poz. 104 z późn. zm. Zob.: A. Piotrowska, Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej – nowy podmiot administrujący, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2011, vol. 870, s. 198.

15 Art. 2 ust. 1. wprowadzony na mocy art. 1. Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013..., *op. cit.* Por.: M. Ofiarska, Współpraca gospodarcza i finansowa j.s.t. z organami lokalnymi państw sąsiednich, (w:) Finanse samorządowe – 580 pytań i odpowiedzi: wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów, (red.) C. Kosikowski, J.M. Salachna, Warszawa 2012, s. 231; A. Piotrowska, Europejskie Ugrupowanie..., *op. cit.* s. 188.

16 Art. 1 ust. 1. Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006..., *op. cit.* Por.: M. Kment, Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit, „Die Verwaltung” 2012, vol. 45, p. 155-169.

tu jeszcze wskazać punkt 11 owego rozporządzenia, który określa, że ugrupowanie działa „w celu realizacji programów lub projektów współpracy terytorialnej współfinansowanych przez Wspólnotę, w szczególności w ramach funduszy strukturalnych zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1083/2006 i z Rozporządzeniem (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, albo w celu podejmowania działań w zakresie współpracy terytorialnej będących wyłączną inicjatywą państw członkowskich i ich władz regionalnych i lokalnych, niezależnie od tego, czy Wspólnota wnosi do nich wkład finansowy”¹⁷. Wspomniana wcześniej kwestia podmiotów, które mogą tworzyć ugrupowania, wymaga dokładniejszej analizy.

Według prawa unijnego ugrupowania mogą tworzyć:

- „państwa członkowskie lub władze na szczeblu krajowym;
- władze regionalne;
- władze lokalne;
- przedsiębiorstwa publiczne w rozumieniu art. 2 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady lub podmioty prawa publicznego w rozumieniu art. 1 ust. 9 akapit drugi dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady;
- przedsiębiorstwa, którym powierzono realizację usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym zgodnie z krajowym oraz unijnym prawem właściwym.
- krajowe, regionalne lub lokalne władze albo podmioty lub przedsiębiorstwa publiczne równoważne z tymi, o których mowa w lit. d), z państw trzecich, z zastrzeżeniem warunków określonych w art. 3a”¹⁸.

Ponadto wskazuje się możliwość przystąpienia stowarzyszeń, w skład których wchodzi podmioty należące do jednej lub kilku z wymienionych wyżej kategorii. Istnieje również możliwość członkostwa w EUWT podmiotów z państw trzecich (spoza UE) albo krajów lub terytoriów zamorskich¹⁹.

Wydaje się, że w szerszym wymiarze założenie danego EUWT przez jego członków jest kolejnym etapem współpracy i wyrazem pogłębionego zaufania – związane jest to ze sprawdzeniem się dotychczasowej współpracy między partnerami dzięki wywiązywaniu się z porozumień partnerskich i realizacji wspólnych projektów, w tym w oparciu o formułę euroregionu.

17 Pkt 11. Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006..., *op. cit.* Zob.: K. Varró, Spatial governance in the Dutch–German–Belgian borderlands, „International Journal of Urban and Regional Research” 2014, vol. 38 (6), p. 2249.

18 Art. 3 ust. 1. Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006..., *op. cit.* Warto przyrzeć się bardziej szczegółowo pojęciu i statusowi prawnemu władz regionalnych i lokalnych – Zob.: C. Mik, Status władz regionalnych i lokalnych państw członkowskich Unii Europejskiej w świetle prawa wspólnotowego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, vol. 68 (2), s. 222-252.

19 *Ibidem*, art. 3 ust. 1 oraz art. 3a. Warto wskazać, że ze względu na kategorie podmiotów należących do danego EUWT można dokonać podziału ugrupowań na jednorodziejowe oraz wielorodziejowe – zob.: A. Piotrowska, Europejskie Ugrupowanie..., *op. cit.*, s. 195-196.

3. Procedura tworzenia lub likwidacji EUWT z perspektywy władzy wykonawczej w Polsce

Decyzja o utworzeniu EUWT jest podejmowana z inicjatywy jej przyszłych członków²⁰. Ma ona charakter dobrowolny. Pierwszym krokiem może być podjęcie uchwały intencyjnej o rozpoczęciu prac nad utworzeniem ugrupowania. Nie jest to krok niezbędny, choć może pomóc w ustaleniu wstępnych warunków działalności przyszłego EUWT, jak chociażby uzgodnienie siedziby ugrupowania – jest to kwestia ważna, gdyż determinuje wybór prawa krajowego właściwego wobec danego EUWT.

Następnym krokiem – tym razem obligatoryjnym – jest opracowanie oraz przyjęcie konwencji i statutu danego EUWT przez przyszłych członków²¹. Jest to niezbędny element wniosku o wyrażenie zgody na przystąpienie do ugrupowania oraz do zgłoszenia do rejestru ugrupowania mającego siedzibę statutową w Polsce. Z tym krokiem wiąże się również podjęcie uchwały albo decyzji przez członków o przystąpieniu do danego ugrupowania, która to uchwała (w przypadku jednostek samorządu terytorialnego lub Rzeczypospolitej Polskiej) albo decyzja (w przypadku innych podmiotów prawa publicznego) również stanowi element wniosku. Uchwałę w jednostce samorządu terytorialnego podejmuje organ stanowiący tej jednostki bezwzględną większością głosów ustawowego składu²². Zgodnie z Ustawą o EUWT uchwałę o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do EUWT podejmuje Rada Ministrów, wyznaczając ministra właściwego do reprezentowania RP w tym ugrupowaniu. Po niedawnej nowelizacji ww. ustawy określono również warunki udziału w EUWT organów administracji rządowej – w tym wypadku zgodę w drodze uchwały wyraża Rada Ministrów²³. Pozostałe podmioty prawa publicznego podejmują natomiast decyzję o przystąpieniu do ugrupowania na podstawie ich przepisów wewnętrznych.

Zgoda na przystąpienie jednostki samorządu terytorialnego lub innego podmiotu prawa publicznego jest podjęta w drodze decyzji ministra właściwego ds. zagranicznych w uzgodnieniu z innymi ministrami – ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, ministrem właściwym do spraw finansów publicznych oraz ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego. Każdy z ministrów ma 21 dni na wyrażenie opinii, a niezajęcie stanowiska przez danego ministra oznacza uzgodnienie decyzji. Należy jednak podkreślić, że minister właściwy do spraw zagranicz-

20 Na potrzeby niniejszego artykułu nie będę przytaczał procedury przystępowania nowych członków do istniejącego już EUWT, odsyłając Czytelników do art. 6a Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006..., *op. cit.*

21 R. Kuligowski, Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego, „Białostockie Studia Prawnicze” 2012, nr 12, s. 48-49.

22 Art. 5 ust. 1. Ustawy o europejskim ugrupowaniu..., *op. cit.* Warto w tym miejscu nadmienić, że niedawno dokonano również nowelizacji Ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej, zob.: Ustawa z dnia 19 listopada 2015 r. o zmianie ustawy o działach administracji rządowej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2015 r. poz. 1960).

23 Art. 4 ust. 1-3. Ustawy o europejskim ugrupowaniu..., *op. cit.* Por.: J. Zimmerman, Prawo..., *op. cit.*, s. 186.

nych może wystąpić do innego ministra (nie wymienionego wcześniej) o wyrażenie opinii w sprawie zgody na przystąpienie do ugrupowania lub zatwierdzenia jego konwencji, jeżeli jest to uzasadnione charakterem działań ugrupowania. Taki minister ma wtedy 14 dni na wyrażenie opinii, a niezajęcie przez niego stanowiska oznacza pozytywną opinię²⁴.

Ważność uchwały podjętej przez jednostkę samorządu terytorialnego/decyzji innych podmiotów prawa publicznego jest zależna od wydania ww. zgody. Jest ona wydawana przez ministra właściwego ds. zagranicznych²⁵. Zgodnie z art. 4 ust. 4. Rozporządzenia nr 1082/2006 o EUWT czas na wydanie zgody wynosi sześć miesięcy i „jeżeli państwo członkowskie, które otrzymało powiadomienie, nie zgłosi sprzeciwu w tym terminie, uczestnictwo przyszłego członka oraz konwencję uważa się za zatwierdzone. Jednakże państwo członkowskie, w którym ma się znajdować proponowana siedziba statutowa EUWT, musi formalnie zatwierdzić konwencję, w celu umożliwienia utworzenia EUWT”²⁶. Minister może odmówić wydania zgody, jeżeli:

- uczestnictwo danego podmiotu lub konwencja nie są zgodne z: Rozporządzeniem unijnym nr 1082/2006 o EUWT (z uwzględnieniem późniejszych zmian); innymi unijnymi przepisami dotyczącymi działań i działalności EUWT; przepisami krajowymi dotyczącymi uprawnień i kompetencji przyszłego członka;
- takie uczestnictwo nie jest uzasadnione ze względu na interes publiczny lub porządek publiczny danego państwa członkowskiego; lub
- statut nie jest zgodny z konwencją²⁷.

Jest to katalog zamknięty przesłanek skutkujących uzasadnioną odmową wydania zgody i, w stosownych przypadkach (niestety nie wyszczególniono, w jakich), wskazaniem koniecznych zmian w konwencji. Wydanie powyższej decyzji zawiera również rozstrzygnięcie w zakresie zatwierdzenia konwencji EUWT²⁸. Warto wskazać, że podjęcie uchwały przez Radę Ministrów w przedmiocie uczestnictwa Polski lub organu administracji rządowej w danym ugrupowaniu oznacza zatwierdzenie konwencji²⁹.

Jeżeli siedziba statutowa ugrupowania znajduje się na terytorium Polski, kolejnym krokiem jest wpis do rejestru europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej prowadzonego przez ministra właściwego do spraw zagranicznych skutkujący przy-

24 Art. 6 ust. 3. Ustawy o europejskim ugrupowaniu..., *op. cit.*

25 Por.: R. Kuligowski, Europejskie Ugrupowanie..., *op. cit.*, s. 49-50; M. Ofiarska, Współpraca gospodarcza i finansowa..., *op. cit.*, s. 232.

26 Art. 4 ust. 4. Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006..., *op. cit.*

27 *Ibidem*, art. 4. ust. 3.

28 Art. 6 ust. 1. Ustawy o europejskim ugrupowaniu..., *op. cit.* Por.: M. Ofiarska, Współpraca gospodarcza i finansowa..., *op. cit.*, s. 233.

29 Art. 4 ust. 4. Ustawy o europejskim ugrupowaniu..., *op. cit.*

znaniem danemu EUWT osobowości prawnej³⁰. Rejestr ma charakter jawny i jest prowadzony przez ministerstwo w formie elektronicznej³¹. Wpis do rejestru następuje na wniosek złożony przez osobę upoważnioną do tego przez członków ugrupowania. Niezbędnymi elementami zgłoszenia są:

- 1) konwencja i statut ugrupowania;
- 2) uchwały albo decyzje członków ugrupowania o przyjęciu statutu;
- 3) upoważnienie przedstawiciela ugrupowania do dokonywania czynności związanych z wpisaniem ugrupowania do rejestru;
- 4) zgody na przystąpienie każdego z członków do ugrupowania wydane zgodnie z art. 4 ust. 3 rozporządzenia 1082/2006³².

Do dokumentów w języku obcym załącza się poświadczony tłumaczenie na język polski. W przypadku braków w zgłoszeniu, minister wzywa przedstawiciela ugrupowania do uzupełnienia braków w terminie 14 dni od otrzymania wezwania. Nieusunięcie wskazanych uchybień skutkuje odmową wpisu do rejestru³³. Po rejestracji, ugrupowanie ma obowiązek przesłać w ciągu 10 dni informację o utworzeniu EUWT do Komitetu Regionów (zgodnie z określonym ściśle wzorem wniosku) w celu opublikowania we właściwym Dzienniku Urzędowym UE, natomiast członkowie ugrupowania informują państwa członkowskie, których to dotyczy, i Komitet Regionów o rejestracji lub publikacji konwencji i statutu³⁴.

Nadzór nad każdym ugrupowaniem mającym siedzibę statutową w Polsce oraz nad podmiotami z Polski będącymi członkami EUWT mającym siedzibę statutową poza krajem sprawuje minister właściwy do spraw zagranicznych³⁵.

Zasady rozwiązywania EUWT muszą być określone w konwencji każdego ugrupowania, natomiast ogólne zasady likwidacji określa art. 14, a regulowanie zobowiązań EUWT art. 12 unijnego rozporządzenia 1082/2006³⁶. UE pozostawiła szczegóły likwidacji państwu członkowskiemu, na terenie którego znajduje się siedziba ugrupowania³⁷. Likwidacja następuje dobrowolnie w wyniku uchwały jego członków lub też odgórnie przez wykreślenie z rejestru wskutek naruszenia prawa (jeżeli ugrupo-

30 Art. 7 i 8. Ustawy o europejskim ugrupowaniu..., *op. cit.* Por.: Ż. Szczegłowa, Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej we współpracy transgranicznej, (w:) Współpraca transgraniczna. Aspekty..., *op. cit.*, s. 55.; R. Kuligowski, Europejskie Ugrupowanie..., *op. cit.*, s. 50. Szerzej o przejawach zdolności prawnej: J. Boć, S. Malarski, Problemy prawne regionalizacji w Europie, Wrocław 2008, s. 84.

31 Por.: M. Ofiarska, Współpraca gospodarcza i finansowa..., *op. cit.*, s. 233.

32 Art. 9 ust. 2. Ustawy o europejskim ugrupowaniu..., *op. cit.* Por.: R. Kuligowski, Europejskie Ugrupowanie..., *op. cit.*, s. 50.

33 Art. 9 ust. 3. Ustawy o europejskim ugrupowaniu..., *op. cit.*

34 Art. 5 Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006..., *op. cit.*

35 Art. 20 i 21 ust. 1 i 2. Ustawy o europejskim ugrupowaniu..., *op. cit.* Por.: J. Zimmermann, Prawo..., *op. cit.*, s. 186; M. Ofiarska, Współpraca gospodarcza i finansowa..., *op. cit.*, s. 231-233.

36 Por. M. Perkowski, Międzynarodowa współpraca..., *op. cit.*, s. 117.

37 W Polsce szczegóły likwidacji są określone w art. 21 ust. 3 i 4, art. 21a ust. 2 oraz art. 22 ustawy o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej. Likwidację dopracowano w ostatniej nowelizacji ustawy.

wanie lub jego członkowie nie zaprzestaną pomimo upomnień dalszego naruszania prawa). Przyczyny wykreślenia to:

- prowadzenie przez ugrupowanie działalności naruszającej przepisy danego państwa dotyczące porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, zdrowia publicznego lub moralności publicznej lub naruszającą interes publiczny państwa członkowskiego;
- zaprzestanie spełniania wymogów ustanowionych we wspomnianym już wcześniej art. 1 ust. 2 lub art. 7 (tu głównie chodzi o prowadzenie określonych działań związanych ze współpracą terytorialną między członkami danego ugrupowania, a szczególnie zadań dotyczących realizacji programów współpracy lub ich części, lub też realizacji operacji wspieranych przez Unię za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, lub Funduszu Spójności) lub działalność poza zakresem powierzonych zadań określonych w art. 7 (szczególnie ust. 4: „Zadania powierzone EUWT przez jego członków nie mogą dotyczyć wykonywania uprawnień przyznanych na mocy prawa publicznego lub obowiązków, których celem jest ochrona ogólnych interesów państwa lub ochrona ogólnych interesów innych organów publicznych, takich jak uprawnienia policyjne i regulacyjne, wymiar sprawiedliwości i polityka zagraniczna”)³⁸.

Przesłanki skutkujące wykreśleniem z rejestru są określone ogólnie – szczególnie te wynikające z art. 13 rozporządzenia nr 1082/2006 o EUWT (np.: naruszenie przepisów o moralności publicznej) – biorąc pod uwagę to, jak poważnym podmiotem jest w swej istocie EUWT. Ponadto należy wskazać również wpływ czasu, na jaki ugrupowanie zostało utworzone, jako przesłankę likwidacji ugrupowania (EUWT może zostać powołane na czas określony lub nieokreślony)³⁹.

Warto zwrócić uwagę na wprowadzenie do ustawy o EUWT instytucji milczącej zgody organu administracji publicznej⁴⁰. Instytucja ta może wydłużyć procedurę zakładania ugrupowań i trudno znaleźć argumenty, którymi można poprzeć wprowadzone rozwiązanie. Tym bardziej jest to trudne, że jeszcze w trakcie prac nad stworzeniem ostatecznej koncepcji ugrupowań polski rząd uzależnił poparcie dla projektu unijnego rozporządzenia o EUWT od wykreślenia przepisu w brzmieniu „jeżeli żadna decyzja nie zostanie przekazana w tym terminie, EUWT uważa się za zatwierdzone”, bądź takiego jego preredagowania, aby zgoda państwa członkowskiego była warunkiem *sine qua non* powstania ugrupowania⁴¹. Zastanawiające jest

38 Art. 12. Ustawy o europejskim ugrupowaniu współpracy terytorialnej na podstawie art. 13 i 14. w związku z art. 1 i 7. Rozporządzenia (WE) nr 1082/2006..., *op. cit.*

39 Por.: A. Piotrowska, Europejskie Ugrupowanie..., *op. cit.*, s. 203.

40 Zob.: art. 6 ust. 2-4 Ustawy o europejskim ugrupowaniu..., *op. cit.*

41 Warto wskazać, że negatywna opinia Rządu RP z 2006 r. w punkcie dotyczącym wprowadzenia instytucji milczącej zgody do unijnego rozporządzenia nr 1082/2006 została podtrzymana również w opinii z 2012 r. dotyczącej rozporządzenia nr 1032/2013. Zob.: Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej

to, na ile instytucja milczącej zgody ułatwia życie założycielom ugrupowań, a na ile administracji publicznej. Zgoda państwa powinna być wyrażona w sposób jednoznaczny, a nie dorozumiany. Wydaje się, że mnogość aktów prawnych i obowiązków administracji publicznej przybrała rozmiar tak ogromny, że milcząca zgoda stanie się normą w polskim porządku prawnym. Od ułatwienia życia obywatelowi do bezczynności administracji jest bardzo niedaleka droga. Warto wskazać, że „opieszałość administracji, a nierzadko wręcz jej bierność, wskazywana jest jako podstawowa nieprawidłowość w funkcjonowaniu administracji publicznej w Polsce”⁴².

Proces zakładania EUWT jest skomplikowany (biorąc pod uwagę konieczność pogodzenia interesów poszczególnych członków ugrupowania, sprecyzowanie wizji działalności takiego ugrupowania oraz konieczność zadośćuczynienia wymogom formalnym) oraz czasochłonny. Obecnie istnieje 61 EUWT, w tym 4 w Polsce⁴³ – są to: Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej TRITIA z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Cieszynie⁴⁴, EUWT TATRY z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Nowym Targu⁴⁵, Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Szczecinie⁴⁶ oraz EUWT NOVUM z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w Jeleniej Górze. Formalnie w Unii Europejskiej trwają prace nad uruchomieniem 12 kolejnych ugrupowań⁴⁷, choć z perspektywy Polski Wschodniej należałoby jeszcze doliczyć dwa, nad których utworzeniem pracuje Województwo Podlaskie – Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej „Polska Wschodnia” i Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej „Puszcza Białowieska” – oraz jedno opracowywane przez Euroregion „Niemen”.

w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec-grudzień 2005 r. (podczas Prezydencji brytyjskiej). Warszawa 2006, s. 41; Stanowisko Rządu RP dot. wniosku rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania przyjęte w dniu 19 stycznia 2012 r.

42 M. Szalewska, Klauzula generalna fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia w sprawach administracyjnych przedsiębiorców, „Administracja” 2010, vol. 4, s. 78. Zob.: Przeciwdziałanie bezczynności administracji publicznej. Zarys problematyki, R. Suwaj i M. Perkowski (red.), Białystok 2010.

43 Wykaz europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT), których utworzenie zgłoszono Komitetowi Regionów Unii Europejskiej zgodnie z art. 5 rozporządzenia (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady, Bruksela, COR-2013-04606-00-12-ADMIN-TRA (EN), tryb dostępu: <https://webapi.cor.europa.eu/documentsanonymous/cor-2013-04606-00-12-admin-tra-pl.docx> (data dostępu: 26.05.2016 r.). Por.: Rejestr EUWT, których siedziba statutowa znajduje się na terytorium RP, prowadzony przez Ministra Spraw Zagranicznych, tryb dostępu: <https://www.ms.gov.pl/resource/ae9ef1e2-e263-4631-a42f-be53ab7f6f95:JCR> (data dostępu: 26.05.2016 r.).

44 Oficjalna strona EUWT TRITIA, tryb dostępu: <http://www.egtcritia.eu/pl/> (data dostępu: 26.11.2015 r.).

45 Oficjalna strona EUWT TATRY, tryb dostępu: <http://www.euwt-tatry.eu/> (data dostępu: 26.11.2015 r.).

46 Oficjalna strona ŚKT EUWT, tryb dostępu: <http://www.cetc-egtc.eu/> (data dostępu: 26.11.2015 r.).

47 Oficjalna strona Komitetu Regionów, tryb dostępu: <https://portal.cor.europa.eu/egtc/CoRActivities/Pages/egtc-under-construction.aspx> (data dostępu: 26.11.2015 r.).

4. Wpływ władzy wykonawczej na działalność EUWT z polskiej perspektywy

W dobie wzrostu samodzielności europejskich regionów, ważną rolę odgrywają relacje między władzami państwowymi i władzami regionalnymi. Stopień samodzielności regionów jest różny, zależny od charakteru państw⁴⁸. Warto przytoczyć przepisy Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, która – choć nie jest dokumentem wiążącym – jest istotna z punktu widzenia rozwoju współpracy międzynarodowej samorządu terytorialnego. Postuluje się w niej m.in. uznanie w konstytucji w możliwie najszerszym zakresie zasady samorządności regionalnej⁴⁹. W tym samym dokumencie stwierdza się, że „w dziedzinach objętych ich kompetencjami regiony powinny być upoważnione do podejmowania współpracy międzyregionalnej lub transgranicznej zgodnie z procedurami nałożonymi przez prawo wewnętrzne. Współpraca ta powinna być prowadzona zgodnie z prawem wewnętrznym i międzynarodowymi zobowiązaniami państwa”⁵⁰. W przypadku EUWT te postulaty są spełnione – stosowne podstawy prawne prowadzenia współpracy przez jednostki samorządu terytorialnego w ramach tej formuły istnieją i są stosowane, choć z polskiej perspektywy nie jest to instrument popularny, o czym świadczy niewielka liczba utworzonych ugrupowań i niewielka efektywność prowadzonych przez nie działań, które w zasadzie nie różnią się od tego, co dotąd robiono w ramach euroregionów czy zwykłych umów o współpracy bilateralnej.

Z perspektywy Polski, śledząc kolejne etapy zakładania ugrupowań rzuca się w oczy udział władzy wykonawczej w znacznej części tego procesu. Pierwszym najbardziej wyrazistym przykładem (z przyczyn zupełnie oczywistych) jest podjęcie uchwały przez Radę Ministrów o udziale Polski lub organu administracji rządowej w EUWT. Jest to element jak najbardziej uzasadniony – tym bardziej, że wiąże się z nim wiele obszarów problematycznych (np.: kwestia pozyskiwania środków i realizacja projektów przez ugrupowanie z udziałem władz publicznych a zasady związane z konkurencją, w tym z zakazem uprzywilejowanego traktowania podmiotów w dostępie do środków publicznych). Idąc dalej – jednostki samorządu terytorialnego, podmiotu prawa publicznego, przedsiębiorstwa publicznego albo przedsiębiorstwa muszą uzyskać zgodę na udział w ugrupowaniu od ministra właściwego ds. zagranicznych (uzgodnioną z innymi ministrami)⁵¹. Ponadto wszyscy członko-

48 W państwach unitarnych samodzielność regionów jest generalnie mniejsza niż w państwach federalnych. Por.: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 1999, s. 588 i n., K. Właziak, *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 30.

49 Art. 2 ust. 1. Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego, przyjęta przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, która odbyła się 3-5 czerwca 1997 r. w Strasburgu (ETS No. 122). Zob.: L. Kieres, *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*, (w:) P. Buczkowski, K. Bondyra, P. Śliwa (red.), *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, Poznań 1998, s. 81 i n.

50 *Ibidem*, art. 8 ust. 1.

51 Zob.: Art. 4 ust. 1-3, art. 6 ust. 1, *Ustawy o europejskim ugrupowaniu...*, *op. cit.* Por.: J. Zimmerman, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 186.

wie EUWT mającego siedzibę statutową poza Polską, którzy działają na podstawie prawa polskiego, muszą informować ministra właściwego ds. zagranicznych po pierwsze o nabyciu przez to ugrupowanie osobowości prawnej, przekazując jego konwencję i statut, a po drugie o zmianie konwencji lub statutu ugrupowania. Gdy jest zmieniana konwencja lub statut ugrupowania z siedzibą statutową w innym kraju, a jego członkiem jest Polska lub organ administracji rządowej, to zgodę na zmiany wyraża w drodze uchwały Rada Ministrów. Jeżeli członkami są jednostki samorządu terytorialnego, podmiotu prawa publicznego, przedsiębiorstwa publicznego lub przedsiębiorstwa, to taką zgodę wyraża minister właściwy ds. zagranicznych (w uzgodnieniu z innymi ministrami)⁵². Rejestr ugrupowań z siedzibą statutową na terytorium Polski, a także wszelkie zmiany w rejestrze są w kompetencji tego samego ministra – podobnie jest z nadzorem nad EUWT lub jego członkami działającymi na podstawie prawa polskiego. Minister właściwy do spraw zagranicznych również ma w swoich kompetencjach m.in. wezwanie ugrupowania do zaniechania naruszeń prawa i podjęcia działań skutkujących zaprzestaniem prowadzenia działalności z nim sprzecznej, ma prawo do cofnięcia zgody na udział podmiotów działających na podstawie prawa polskiego w EUWT, a także do wykreślenia ugrupowania z rejestru i wyznaczenia jego likwidatora⁵³ (oczywiście z zachowaniem wszystkich przepisów przewidzianych przez ustawę o EUWT i unijne rozporządzenia).

Analizując powyższe można stwierdzić, że w Polsce na etapie zakładania, działalności oraz likwidacji EUWT jest konstrukcją w dużej mierze zależną od władzy wykonawczej, szczególnie, jeżeli członkiem ugrupowania są organy władzy wykonawczej lub Rzeczpospolita Polska. Ponadto można mieć obawy, że może dojść do sytuacji, w której władza wykonawcza będzie nadzorowała działalność... władzy wykonawczej, jeśli dany jej organ będzie członkiem ugrupowania. Wydaje się, że jest to sprzeczne z zasadą *Nemo iudex in causa sua*, więc może rzutować na bezstronność organu rozstrzygającego sprawę. Jest to jednak aspekt wymagający dalszych, pogłębionych badań.

5. Podsumowanie

Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej jest formułą, która w założeniu ma pomóc rozwijać regiony i umacniać ich rolę na arenie międzynarodowej. Ugrupowania stanowią nową jakość współpracy, ale działaniami – póki co – nie odróżniają się od euroregionów. Unia Europejska zamiast udoskonalić formułę euroregionów, zdecydowała się na stworzenie całkiem nowego narzędzia. Niestety – sam proces zakładania ugrupowań (w tym czasochłonność procedur) nie sprzyja rozwija-

52 Zob.: *Ibidem*, 9a ust. 2-4, art. 12 ust. 1 oraz art. 15. Por.: J. Zimmerman, *Prawo...*, *op. cit.*, s. 186; M. Ofiarska, *Współpraca gospodarcza i finansowa...*, *op. cit.*, s. 232-233.

53 Zob.: *Ibidem*, art. 20-22. Por.: M. Ofiarska, *Współpraca gospodarcza i finansowa...*, *op. cit.*, s. 233.

niu tej nowej formy współpracy. Polski ustawodawca również sprawy w tym zakresie nie ułatwił, wprowadzając instytucję milczącej zgody do ustawy o EUWT, która zamiast przyspieszać procedurę, może ją przedłużyć. W przypadku instytucji EUWT z perspektywy Polski daje się zauważyć duży wpływ władzy wykonawczej na ugrupowania – przynajmniej w ujęciu ustawowym. Jednak to dopiero praktyka działalności EUWT pokaże, czy jest to wpływ dobry i potrzebny.

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak Bogusław. 1999. *Prawo konstytucyjne*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Bandarzewski Kazimierz et al. *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*. LexPolonica nr 8175265.
- Boć Jan, Malarski Stanisław. 2008. *Problemy prawne regionalizacji w Europie*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Cucu Anca-Adriana. 2011. „Enhancing the Performance of Cross Border Cooperation Governance through Legal Community Instruments: the Case of the European Group of Territorial Co”. *Eurorimes* (3): 201-212.
- Dołzbłasz Sylwia, Raczyk Andrzej. 2010. *Współpraca transgraniczna w Polsce po akcesji do UE*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer business.
- Kieres Leon. 1998. *Europejska Karta Samorządu Regionalnego*. W: Piotr Buczkowski, Krzysztof Bondyra, Piotr Śliwa (red.), *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, 79-93. Poznań: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej.
- Kment Martin. 2012. „Der Europäische Verbund für territoriale Zusammenarbeit”. *Die Verwaltung* (45): 155-169.
- Kosikowski Cezary, Joanna M. Salachna (red.). 2012. *Finanse samorządowe – 580 pytań i odpowiedzi: wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*. Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Kuligowski Rafał. 2012. „Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej a współpraca zagraniczna jednostek samorządu terytorialnego”. *Białostockie Studia Prawnicze* (12): 45-56.
- Mik Cezary. 2006. „Status władz regionalnych i lokalnych państw członkowskich Unii Europejskiej w świetle prawa wspólnotowego”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 68 (2): 221-252.
- Nadalutti Elisabetta. 2013. „Does the ‘European Grouping of Territorial Co-operation’ Promote Multi-level Governance within the European Union?”. *Journal of Common Market Studies* 51 (4): 756-771.
- Ofiarska Małgorzata. 2012. *Współpraca gospodarcza i finansowa j.s.t. z organami lokalnymi państw sąsiednich*. W: Cezary Kosikowski, Joanna M. Salachna (red.), *Finanse samorządowe – 580 pytań i odpowiedzi: wzory uchwał, deklaracji, decyzji, umów*, 222-246. Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Pechstein Matthias, Michał Deja. 2011. „Was ist und wie funktioniert ein EVTZ?”. *Europarecht* (46): 357-383.
- Perkowski Maciej (red.). 2010. *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*. Białystok: Wydawnictwo Prawo i Partnerstwo.

- Piotrowska Aldona. 2011. „Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej - nowy podmiot administrujący”. *Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie* (870): 187-205.
- Skorupska Adriana, Michał Wojnarowicz. 2015. „Międzynarodowe sieci samorządowe jako skuteczne narzędzie wpływu”. *Biuletyn PISM* 34 (1271): 1-2.
- Solarz Piotr. 2009. *Współpraca transgraniczna jako czynnik procesu integracji europejskiej*. Warszawa: VIZJA.
- Supernat Jerzy. 2005. *Europejska przestrzeń administracyjna (zagadnienia wybrane)*. W: Zbigniew Janku, Zbigniew Leoński, Marek Szewczyk, Michał Waligórski, Krystyna Wojtczak (red.), *Europeizacja polskiego prawa administracyjnego*, 78-86. Wrocław: Kolonia Limited.
- Suwaj Robert, Maciej Perkowski (red.). 2010. *Przeciwdziałanie bezczynności administracji publicznej. Zarys problematyki*. Białystok: Temida2.
- Szalewska Małgorzata. 2010. „Klauzula generalna fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia w sprawach administracyjnych przedsiębiorców”. *Administracja* (4): 71-99.
- Szczegłowa Żenia. 2010. *Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej we współpracy transgranicznej*. W: Maciej Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, 50-61. Białystok: Wydawnictwo Prawo i Partnerstwo.
- Varró Krisztina. 2014. „Spatial governance in the Dutch–German–Belgian borderlands”. *International Journal of Urban and Regional Research* 38 (6): 2235–2255.
- Właźlak Katarzyna. 2010. *Rozwój regionalny jako zadanie administracji publicznej*. Warszawa: Wolters Kluwer SA.
- Zimmermann Jan. 2014. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer Polska.

**THE COMPETENCE OF THE EXECUTIVE POWER WITH REGARD
TO THE EUROPEAN GROUPING OF TERRITORIAL COOPERATION
FROM POLAND'S PERSPECTIVE**

Cross-border cooperation may be based on specialized organizational structures. One such is the European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC). The catalogue of entities entitled to create a Grouping is diverse and the registration procedures are mainly based on the law of the European Union Member State, where the particular Grouping's headquarters are to be located. The Polish legislation on this issue is still being formed, but the tendency to strengthen the influence of the central executive power on the Groupings' establishment, operating and decommissioning processes, is already visible. However, only development (or lack of it, or even a regress) of cross-border cooperation based on the formula of the EGTC will show whether the national legislative solutions will support the operation of Groupings from Poland's perspective.

Keywords: EGTC, executive power, cross-border cooperation, international cooperation of regions, tacit approval

Słowa kluczowe: EUWT, władza wykonawcza, współpraca transgraniczna, międzynarodowa współpraca regionów, milcząca zgoda

