

Krzysztof Łabędź*

INSTYTUCJA PREZYDENTA W KONCEPCJACH WYSUWANYCH W POLSCE W LATACH OSIEMDZIESIĄTYCH

Streszczenie

W tekście podjęto próbę odpowiedzi, jakie koncepcje urzędu prezydenta przedstawiano w latach 80. w ramach toczącej się dyskusji dotyczącej kierunku reformowania państwa oraz jakie były ich podobieństwa i różnice między nimi. W tym celu dokonano klasyfikacji koncepcji według trzech kryteriów: kompetencji prezydenta, rodzaju systemu politycznego, w którym przewidywano utworzenie tego urzędu, oraz według funkcji, które miał realizować. Uwzględniając pierwsze kryterium, można wyróżnić prezydenturę silną (takie koncepcje przeważały) i słabą, z punktu widzenia drugiego umiejscowienie prezydenta w istniejącym systemie, systemie przejściowym oraz w systemie przyszłym (demokratycznym); według tego podziału tekst został skonstruowany. Na drugą klasyfikację nakłada się podział według funkcji, których realizacji oczekiwano od tego urzędu – legitymizacji systemu, strażnika ustroju, mniej lub bardziej istotnej części systemu demokratycznego. Wykorzystano analizę dokumentów, metodę porównawczą, elementy metody historycznej.

Słowa kluczowe: koncepcje prezydentury w Polsce, ustrój, kompetencje prezydenta, funkcje prezydenta

Wstęp

Instytucja prezydenta, utworzona w okresie międzywojennym, była kontynuowana w okresie wojny i powojennym w Londynie, nawiązano do niej także w tzw. małej konstytucji z lutego 1947 roku, w wydaniu krajowym istniała do uchwalenia Konstytucji PRL w 1952 roku. Od tego czasu pojawiały się, choć rzadko, pomysły powrotu do niej, choć do drugiej połowy lat 80., a przede wszystkim do obrad Okrągłego Stołu, nie miały istotnego znaczenia. O powołaniu instytucji prezydenta wspomniano m.in. w doktrynie politycznej Stronnictwa Demokratycznego

* Akademia Ignatianum w Krakowie, e-mail: krzysztof.labedz@ignatianum.edu.pl, ORCID: 0000-0003-2255-3338.

w 1956 roku, jednak bez rozwijania tego postulatu, a także w latach 70., kiedy planowano (choć nie zawarto tego w oficjalnych wypowiedziach) powierzenie funkcji prezydenta Edwardowi Gierkowi, co ułatwiłoby mu reprezentowanie państwa na forum międzynarodowym¹. W latach 80. koncepcje zakładające powołanie urzędu prezydenta były zarówno elementem obecnym w wypowiedziach programowych SD, potem także w kręgach kierownictwa PZPR, jak również niektórych ugrupowań opozycji politycznej (stanowiących jednak zdecydowaną mniejszość opozycji).

Celem niniejszego tekstu jest ich przedstawienie (choć bez szczegółów dotyczących różnych stadiów ich przygotowywania) i próba klasyfikacji. Zasadnicze pytania tu stawiane są następujące: jakie koncepcje prezydentury w Polsce były formułowane w latach 80. (od początku 1981 do kwietnia 1989 roku, czyli w okresie ożywionych dyskusji dotyczących ustroju państwa), oraz jakie były ich podobieństwa i czym się różniły. Chcąc odpowiedzieć na te pytania, można dokonać klasyfikacji koncepcji według trzech kryteriów: kompetencji prezydenta, rodzaju systemu politycznego, w którym przewidywano utworzenie tego urzędu, oraz według funkcji, które miał realizować. Uwzględniając pierwsze kryterium, można wyróżnić prezydenturę silną i słabą, z punktu widzenia drugiego – umiejscowienie prezydenta w istniejącym systemie, systemie przejściowym oraz w systemie przyszłym (demokratycznym). Na drugą klasyfikację nakłada się podział według funkcji, których realizacji oczekiwano od tego urzędu: prezydenta mającego wzmocnić i legitymizować istniejący ustrój, prezydenta mającego być strażnikiem ustroju w okresie przejściowym oraz prezydenta stanowiącego immanentną część systemu demokratycznego. Łącząc ze sobą wyróżnione podziały, formalnie biorąc, można uzyskać sześć typów koncepcji, jednak niektóre z nich mogą być puste. W tekście, w celu przeprowadzenia wymienionych zabiegów klasyfikacji i typologizacji koncepcji, została zastosowana metoda porównawcza, elementy metody historycznej, a jako metoda badawcza, analiza dokumentów i wypowiedzi politycznych.

Prezydent w warunkach istniejącego ustroju

Wśród koncepcji prezydentury dostosowanej do realiów istniejącego ówczesnie ustroju, uznających zatem kierowniczą rolę partii, można wskazać koncepcję wysuniętą w trakcie XII Kongresu Stronnictwa Demokratycznego w marcu 1981 roku. W programie *Stronnictwo Demo-*

¹ R. Mojak, *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994, s. 37–38.

kratyczne a forma państwa znalazł się następujący zapis: „SD opowiada się za przywróceniem instytucji Prezydenta PRL jako Przewodniczącego Rady Państwa, która – wybierana w trybie nie zmienionym – zatrzymałaby swoje dotychczasowe uprawnienia wewnętrzne”². Prezydent natomiast miałby być reprezentantem państwa na zewnątrz, pełnić funkcje związane z utrzymywaniem stosunków dyplomatycznych i konsularnych. Ponadto powinien posiadać prawo zgłaszania Sejmowi kandydatury na premiera. Wraz z wiceprezydentami byłby wybierany przez Sejm na cztery lata. Proponowano, żeby ograniczyć do dwóch kadencji okres pełnienia przez prezydenta jego funkcji. Była to koncepcja prezydentury słabej, a o raczej niezbyt wielkiej wadze przywiązywanej do urzędu prezydenta może świadczyć fakt, że propozycja ta została poprzedzona postulatami utworzenia Trybunału Konstytucyjnego i Trybunału Stanu, a także sposób wyboru – przez Sejm, zajmujący najwyższą pozycję w systemie organów władzy państwowej. W ówczesnym systemie politycznym Przewodniczący Rady Państwa był, do objęcia tego urzędu przez Wojciecha Jaruzelskiego w 1985 roku, osobą raczej niezbyt znaczącą, w najlepszym wypadku trzecią osobą w hierarchii władzy. Szerzej kompetencje prezydenta nie zostały przedstawione, można jedynie sądzić, że byłby uzależniony od większości sejmowej. Natomiast o sposobie wyboru Sejmu napisano dość enigmatycznie, że urzeczywistnienie demokracji wymaga zmiany prawa wyborczego w kierunku rozszerzania zakresu decydowania wyborców. Instytucja prezydenta miała być częścią całościowego programu reformy państwa, mającej zapewnić mechanizmy demokratyczne i praworządność, podejmowanej w obliczu wydarzeń początku lat 80. Jeśli chodzi o sam urząd prezydenta, nie przedstawiano odrębnego uzasadnienia³. Na kolejnym Kongresie SD jedynie potwierdzono aktualność programu z 1981 roku⁴. Można dodać, że trudno łączyć tę koncepcję prezydentury z koncepcją sformułowaną przez stronę koalicyjno-rządową przy Okrągłym Stole, choć wypowiadający się w imieniu SD na posiedzeniu inauguracyjnym Jan Janowski zaproponował m.in. utworzenie instytucji prezydenta o silnej pozycji⁵.

Drugą koncepcję zakładającą dostosowanie prezydentury do istniejących uwarunkowań przedstawił Stanisław Gebethner, który również przyjął założenie o trwałości ówczesnego ustroju, a prezydentowi przy-

² *Dokumenty i materiały XII Kongresu Stronnictwa Demokratycznego*, Warszawa 1981, s. 16.

³ W. Żebrowski, *Stronnictwo Demokratyczne w warunkach demokratyzacji ustroju politycznego*, Olsztyn 2003, s. 75–77.

⁴ *Ibidem*, s. 124.

⁵ J. Skórzyński, *Okrągły Stół. Wynegocjowany koniec PRL*, Kraków 2019, s. 238.

pisywał rolę jego stabilizowania i wzmocnienia autorytetu w sytuacji istniejącej destabilizacji na początku lat 80. Swoją koncepcję, będącą częścią propozycji całej reformy konstytucyjnej, określił jako demokratyczny prezydencjalizm socjalistyczny. Przyjął założenie, że konstrukcja takiego modelu prezydencjalizmu nie może naruszać kierowniczej roli partii, a także zwierzchnictwa Sejmu w systemie organów władzy państwowej. Choć szereg konkretnych rozwiązań zaprezentował w postaci wariantowej, trudno jednoznacznie stwierdzić, jaka miałyby być siła prezydenta, choć wiele przemawia za tym, że byłyby to prezydent silny. Prezydent byłby wybierany w głosowaniu powszechnym na 6 lat spośród kandydatów zgłoszonych przez Sejm, z prawem reelekcji, a w formie wariantowej autor dopuszczał nawet wybór na trzy kadencje (czyli łącznie prezydent mógłby sprawować swój urząd 18 lat). Prezydentem PRL powinien być przywódca polityczny PZPR, a kierownictwo partią powinien objąć sekretarz generalny. W tym miejscu pojawia się pewna niespójność tej koncepcji – jeśli prezydentem miałyby zostać przywódca polityczny partii (co byłoby zgodne z logiką tamtego systemu), to jakich kandydatów wysuwałby w pierwszych wyborach Sejm i na czym miałyby polegać wybory? Według autora prezydentem miałyby zostać obecny I sekretarz partii. W kolejnych wyborach kandydować mogliby sekretarz generalny i premier (na tym polegałby system wymiany ekipy kierowniczej, mniej burzliwy niż dotychczasowy mechanizm), ale któryś z nich byłby przywódcą politycznym partii, a zgodnie ze słowami autora, także narodu. Powinien też powoływać Radę Ministrów, która byłaby odpowiedzialna przed Sejmem. W propozycjach wariantowych autor opowiadał się za przewodniczeniem przez prezydenta rządowi obradującemu w sprawach najważniejszych, kierowaniem obronnością i polityką zagraniczną, jedynie konstytucyjną odpowiedzialnością, możliwością samodzielnego zarządzania referendum.

Prezydent, będący głową państwa, powinien mieć autorytet moralny i społeczny, miałyby także być arbitrem w konfliktach sił społecznych i politycznych oraz pomiędzy innymi organami państwa a społeczeństwem, rzecznikiem i wyrazicielem interesu narodowego, wiarygodnym gwarantem sojuszy i pozycji międzynarodowej Polski⁶. Była to koncepcja, choć dość trudna do jednoznacznego zaklasyfikowania, prezydentury silnej. Siłą prezydenta byłoby bycie przywódcą partii realizującej kierowniczą rolę w państwie (a więc mającej większość w Sejmie), pochodzenie z wyborów powszechnych, szeroki zakres kompetencji, możliwy długi okres sprawowania urzędu, a także osoba, która miałyby być

⁶ S.T. Gebethner, *Modele rządów prezydenckich*, z posłowiem Leszka Garlickiego, Warszawa 1982, s. 62–66.

pierwszym prezydentem (Wojciech Jaruzelski). Natomiast możliwość legitymizacji prezydenta w wyniku wyborów powszechnych nie wydaje się silniejsza niż ówczesna legitymizacja I sekretarza partii (a zatem bardzo słaba w realiach lat 1980–1981).

Przedstawiając koncepcje instytucji prezydenta zakładające istniejące uwarunkowania, warto wspomnieć, choć raczej jako o ciekawostce, o koncepcji Grupy Politycznej (wcześniej Zespołu) „Samostanowienie”, ugrupowania opozycyjnego przyjmującego założenie legalizmu państwowego i ciągłości władz RP, a zatem uznającego konstytucję kwietniową i Prezydenta RP na uchodźstwie, czyli formalnie prezydenta silnego, w rzeczywistości niemającego większego, poza symbolicznym, znaczenia⁷.

Prezydent w okresie przejściowym

Koncepcję odnoszącą się do okresu przejściowego, zakładającą konieczność zagwarantowania części władzy dla PZPR, przedstawił w okresie bezpośrednio poprzedzającym rozmowy Okrągłego Stołu Lech Mażewski ze środowiska gdańskich liberałów. Założeniem było dążenie do uzyskania kompromisu pomiędzy dążeniami władzy a postulatami opozycji i nadanie mu kształtu instytucjonalnego. Ustrój państwa w myśl tej koncepcji byłby oparty na instytucjach dwuizbowego parlamentu i prezydenta pozostających w równowadze. Prezydent ze względu na sposób obsadzania tego urzędu i kompetencji gwarantowałby uprzywilejowaną pozycję PZPR, a wolne wybory do izby poselskiej i w pewnym stopniu także wybory prezydenta miały realizować oczekiwania społeczne. Prezydent byłby wybierany na 7 lat w wyborach powszechnych i bezpośrednich, ale prawo zgłaszania kandydatów miałyby wyłącznie PZPR. Do osobistych kompetencji prezydenta należałoby niczym nieograniczone prawo rozwiązywania parlamentu, stosowania zawieszającego weta ustawodawczego, uprawnienia związane z wprowadzaniem i przebiegiem stanów nadzwyczajnych, powoływanie i odwoływanie premiera (który oprócz poparcia prezydenta musiałby uzyskać zaufanie większości parlamentarnej), mianowanie ministrów na wniosek premiera, nominacja i zwalnianie zwierzchnika sił zbrojnych, możliwość określania dekretem swojego stosunku do ministrów spraw wewnętrznych,

⁷ Zespół „Samostanowienie”, *List Zespołu „Samostanowienie” do Edwarda Raczynskiego, Prezydenta RP na uchodźstwie* [w:] M. Golińczak, W. Sęczyk, *Myśl polityczna polskiej opozycji antykomunistycznej w latach 1981–1989. Wybór materiałów źródłowych*, Wałbrzych 2012, s. 171–172.

obrony narodowej, spraw zagranicznych. W okresach między sesjami Sejmu mógłby, z upoważnienia parlamentu, wydawać dekrety. Prezydent nie uczestniczyłby w procesach ustawodawczych. Była to koncepcja prezydenta silnego ze względu na legitymację wyborczą i na szerokie kompetencje. Poprzez usytuowanie rządu, odpowiedzialnego przed parlamentem, istniałaby konieczność choćby minimalnej zbieżności poglądów z większością parlamentarną⁸.

Nad koncepcją prezydentury w okresie przejściowym dyskutowano przy Okrągłym Stole. Strona opozycyjna nie miała żadnej koncepcji prezydenta, głównym żądaniem była rejestracja „Solidarności”, a w kwestiach politycznych niezawisłość sądów (także liberalizacja prawa karnego zaostrzonego w stanie wojennym), wolność stowarzyszeń, utworzenie samorządu terytorialnego oraz uzyskanie dostępu do mediów. Strona rządowa dążyła do stworzenia instytucji silnego prezydenta, instytucji nadrzędnej wobec wszystkich organów państwa, prezydenta mającego być „strażnikiem ustroju i sojuszy” w okresie przejściowym⁹.

Wyjściowa koncepcja strony koalicyjno-rządowej została przedstawiona najpierw przez Piotra Winczorka w trakcie obrad zespołu do spraw reform politycznych (18 lutego), a następnie przez Czesława Kiszczaaka w Magdalence (2 marca). Pierwszy z nich stwierdził m.in., że wśród uprawnień prezydenta powinny znaleźć się uprawnienia Rady Państwa (czyli także możliwość wydawania dekretów z mocą ustawy w przerwach między sesjami Sejmu) i jej przewodniczącego oraz uprawnienia typowe dla głowy państwa. W kwestii stosunków z Sejmem prezydent mógłby rozpisywać, także przed upływem kadencji (czyli mógłby rozwiązywać Sejm w określonych ustawą przypadkach, np. zaistnienia konfliktu między władzą ustawodawczą i wykonawczą), wybory do Sejmu, zwoływałby sesje, podpisywał ustawy i zarządzał ich ogłoszenie. Do kompetencji prezydenta należałoby sprawowanie funkcji zwierzchnika sił zbrojnych i przewodniczącego Komitetu Obrony Kraju; obsadzanie stanowisk cywilnych i wojskowych przewidzianych ustawami, nominacja sędziów, generałów i profesorów, nadawanie orderów, odznaczeń i tytułów honorowych, stosowanie prawa łaski, zgłaszanie inicjatyw ustawodawczych, kierowanie do Trybunału Konstytucyjnego pytań prawnych w kwestii zgodności ustaw z konstytucją, występowanie do Sejmu z inicjatywą przeprowadzenia referendum; rekomendowanie Sejmowi kandydatów na Prezesa Rady Ministrów, a w sprawach wyjątko-

⁸ L. Mażewski, *Mechanizm rządzenia w nowej konstytucji* [w:] *I Gdański Kongres Liberalów. Materiały*, Gdańsk 1988 (brak numeracji stron).

⁹ J. Skórzyński, *Uгода i rewolucja. Władza i opozycja 1985–1989*, Warszawa 1995, s. 242.

wej wagi zwoływanie pod swoim kierownictwem posiedzeń RM; reprezentowanie państwa na zewnątrz, ratyfikowanie i wypowiedanie umów międzynarodowych, mianowanie i powoływanie pełnomocnych przedstawicieli w innych państwach oraz przyjmowanie listów uwierzytelniających¹⁰. W wystąpieniu C. Kiszczaka zaproponowano powołanie prezydenta jeszcze w bieżącej kadencji Sejmu przez Zgromadzenie Narodowe (Sejm i przedstawiciele wojewódzkich rad narodowych (WRN) – wariantowo: prezydiów, elektorów, całych rad), kadencja 6 lat. „Ustanowienie i powołanie już obecnie prezydenta tworzyłoby gwarancję, że realizowane i zakładane dalsze przemiany demokratyczne w funkcjonowaniu socjalistycznego państwa nie spowodują jego destabilizacji”¹¹.

Różnice pomiędzy obiema wypowiedziami były niewielkie i raczej nieistotne, podobnie jak kolejne wypowiedzi strony koalicyjno-rządowej (m.in. Kazimierza Cypryńskiego i Andrzeja Gduli). Taka propozycja musiała wywołać sprzeciw opozycji; Wałęsa ogólnie stwierdził, że prezydent musi być bardziej demokratyczny, a Geremek, że jeśli prezydenta mieliby wybierać radni WRN, to jest to obraza dla osoby prezydenta; zgoda pod warunkiem wyborów powszechnych¹². Pojawił się również problem wynikający z faktu, że prezydentem miałby zostać Wojciech Jaruzelski – m.in. Władysław Frasyniuk stwierdził, że nie daje to gwarancji demokratycznych, a Adam Michnik, że oznaczałoby to uznanie, iż 13 grudnia był potrzebny¹³. Wśród kwestii spornych podkreślano m.in. konieczność sprecyzowania, w jakich przypadkach prezydent mógłby rozwiązać parlament, określenie innego sposobu zgłaszania kandydata na prezydenta, określenie decyzji wymagających kontrasygnaty premiera, trybu kierowania do Trybunału Stanu wniosku o odwołanie prezydenta, a także rezygnację z wydawania przez prezydenta dekretów z mocą ustawy. Ostatecznie strona solidarnościowo-opozycyjna uzyskała pewne ustępstwa w stosunku do propozycji wyjściowej, m.in. rozszerzając pole dyskusji w wyniku zgłoszenia propozycji powszechnych wyborów – wybór prezydenta przez połączone izby parlamentu, ograniczenie prawa rozwiązywania parlamentu do wskazanych przypadków oraz rezygnację z wydawania dekretów między sesjami Sejmu. Jednak ostatecznie zgodę na utworzenie instytucji prezydenta strona rządowa uzyskała po zgłoszeniu propozycji Kwaśniewskiego całkowicie wolnych wyborów do Senatu.

¹⁰ K. Trembicka, *Okrągły Stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003, s. 205–206.

¹¹ K. Dubiński, *Magdalenka. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczak – Wałęsa*, Warszawa 1990, s. 61.

¹² *Ibidem*, s. 64.

¹³ *Ibidem*, s. 76 i 80.

W wyniku rozmów Okrągłego Stołu finalnie stwierdzono, że „Ustanowienie urzędu Prezydenta uzasadnione zostało potrzebą utrzymania stabilności państwa oraz podejmowania decyzji w przypadku zablokowania prac w Sejmie i Senacie lub przewlekłego kryzysu rządowego”¹⁴. Zgodzono się na prezydenta będącego najwyższym przedstawicielem państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, wybranego bezwzględną większością głosów na 6 lat przez Zgromadzenie Narodowe, mającego prawo weta ustawodawczego uchylanego przez Sejm większością 2/3 głosów oraz rozwiązywania parlamentu, jeśli w ciągu 3 miesięcy nie powoła rządu, nie przyjmie budżetu lub uchwali ustawę godzącą w konstytucyjne prerogatywy prezydenta, ogłaszającego wybory po rozwiązaniu parlamentu, czuwającego nad przestrzeganiem Konstytucji PRL, stojącego na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa, nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium oraz przestrzegania międzypaństwowych sojuszy politycznych i wojskowych. Prezydent miał być zwierzchnikiem sił zbrojnych, przewodniczyć Komitetowi Obrony Kraju, występować do Sejmu o powołanie i odwołanie prezesa NBP, miał prawo wprowadzania stanu wyjątkowego i wojennego w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa państwa lub klęski żywiołowej (do trzech miesięcy, dłuższy wymagał zgody parlamentu). Akty prezydenta o szczególnym znaczeniu (akty władcze), z wyjątkiem polityki zagranicznej i obronnej, wymagały kontrasygnaty premiera. Instytucja prezydenta została przywrócona, w miejsce Rady Państwa, nowelizacją konstytucji dokonaną w kwietniu 1989 roku.

Prezydent w pożądanym ustroju w przyszłości

Ustanowienie instytucji prezydenta w przyszłości, w systemie możliwym do utworzenia po uzyskaniu pełnej suwerenności, przewidywano w programach kilku ugrupowań opozycji politycznej. Ugrupowań zajmujących się „urządzeniem przyszłości” nie było jednak zbyt wiele, większość opozycji skupiała się na walce o uzyskanie możliwości dokonania zmian ustrojowych. W wypowiedziach kilku ugrupowań o prezydencie wspomniano jedynie hasłowo, bez rozwijania tego pomysłu. Przykładem może być program Ruchu Chrześcijańsko-Społecznego, w którym stwierdzono, że prezydent będzie „Wyrazicielem najwznioślejszych dążeń narodu i państwa oraz głównym obrońcą interesów

¹⁴ *Stanowisko w sprawie reform politycznych* [w:] *Porozumienia Okrągłego Stołu*, b.m. (Olsztyn) 1989, s. 10–11. Zob. też A. Dudek, *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2004, s. 260–261.

obywateli”¹⁵, elementy programu Ruchu Politycznego „Wyzwolenie”, gdzie znalazło się zdanie: „Autorytet i siła władzy powinna wyrażać się w powszechnych wyborach prezydenta państwa, jego wpływie na skład i politykę rządu”¹⁶, czy też program Ruchu Polityki Realnej, w którym jedynie wymieniono prezydenta wśród innych organów władzy¹⁷.

Koncepcję instytucji prezydenta zawarto m.in. w założeniach programowych Organizacji „Wolność-Sprawiedliwość-Niepodległość”, choć zwierzchnią pozycję wśród organów władzy państwowej przewidywano dla parlamentu, a prezydent nie miałby władzy ani zwierzchniej, ani prawodawczej, ani wykonawczej. Prezydent, głowa państwa, miałby być wybierany przez izbę poselską, co podkreślało jego zależność od parlamentu. Do jego kompetencji, oprócz pełnienia funkcji reprezentacyjnych, należałoby jedynie powoływanie rządu, jednak miałby obowiązek powołania osób wskazanych przez większość parlamentarną, choć w przypadku braku takiej większości mógłby powołać rząd pozaparlamentarny. W ściśle określonych przypadkach, kiedy przez dłuższy czas nie może powstać większość parlamentarna lub kiedy kilka kolejnych rządów upadnie w krótkim okresie, miałby prawo rozwiązać parlament i roz�isać nowe wybory¹⁸. Na tej podstawie można powiedzieć, że była to koncepcja słabej prezydentury, a rolą prezydenta w systemie sprawowania władzy byłoby jedynie zapewnienie ciągłości działania rządu w momencie trudności z wyłonieniem większości parlamentarnej.

W wypowiedziach programowych „Niepodległości” (warszawskiej), a potem w programie Liberalno-Demokratycznej Partii „Niepodległość” przewidywano również utworzenie instytucji prezydenta relatywnie słabego. Byłby on wybierany przez zgromadzenie narodowe tworzone przez obie izby parlamentu, a pełniłby funkcje głowy państwa oraz tytułarnego zwierzchnika władzy wykonawczej. Reprezentowałby państwo, władzę wykonawczą sprawowałby przez premiera wyłonionego przez większość parlamentarną, na wniosek premiera rozwiązywałby parlament oraz rozpisywałby wybory, miałby prawo wydawania dekretów wymagających kontrasygnaty premiera lub odpowiedniego ministra, ponadto mianowałby sędziów sądu najwyższego¹⁹. W koncepcji tej jest

¹⁵ Z. Hemmerling, M. Nadolski, *Opozycja demokratyczna w Polsce 1976–1980. Wybór dokumentów*, Warszawa 1994, s. 671.

¹⁶ *Elementy programu Ruchu Politycznego „Wyzwolenie”* [w:] M. Golińczak, W. Sęczyk, *op.cit.*, s.105.

¹⁷ *Program Ruchu Polityki Realnej* [w:] *ibidem*, s. 185.

¹⁸ *Polska i Międzymorze. Wokół dróg działania i programu przyszłości*, Wrocław 1986, s. 6.

¹⁹ *Program Liberalno-Demokratycznej Partii „Niepodległość”, przyjęty w listopadzie 1984 r.*, b.m., ok. 1984, s. 2–3.

sporo niejasności – nie wiadomo, co robić w sytuacji, w której nie ukształtuje się większość parlamentarna i nie ma premiera, trudno sobie też wyobrazić, że premier wnioskuje o rozwiązanie parlamentu, w którym istnieje desygnująca go większość, jednak dość oczywiste jest ograniczenie roli prezydenta poprzez sposób wyboru i niewielkie kompetencje.

Kolejna propozycja programowa, środowiska wywodzącego się z Ruchu Młodej Polski skupionego wokół „Polityki Polskiej”, jest o tyle trudna do interpretacji, że autorzy konsekwentnie mówili o głowie państwa, a nie o prezydencie. Nie ulega natomiast wątpliwości, że głowa państwa miała w tej propozycji silną pozycję – wybierana bezpośrednio przez naród, miałaby możliwość odwoływania się do narodu poprzez referendum i wygłaszanie orędzi. Pełniłaby rolę pośrednika, arbitra, regulatora działania władz w ramach trójpodziału. Miałaby prawo rozwiązania parlamentu w razie jego konfliktu z rządem oraz sankcjonowania uchwalanych przez parlament ustaw. Pełniłaby władzę wykonawczą realizowaną przez ministrów mianowanych na wniosek szefa rządu. Można domniemywać, że gdyby parlament nie mógł wyłonić rządu większościowego, do głowy państwa należałoby powołanie rządu pozaparlamentarnego działającego do najbliższych wyborów. Natomiast w razie uchwalenia wotum nieufności wobec rządu głowa państwa decydowałaby, czy odwołać rząd czy rozwiązać parlament²⁰. W dyskusji dotyczącej tej propozycji pojawiły się pomysły dalszego zwiększenia uprawnień głowy państwa, m.in. dożywotniej prezydentury, wyłączności kompetencji w zakresie polityki zagranicznej i obronnej, nominowania członków Senatu, a nawet powierzenia władzy monarsze.

Oryginalną koncepcję prezydentury przedstawił Leszek Moczulski. Chcąc pogodzić zasadę suwerenności narodu z niezbędnym podziałem władzy, zaproponował utworzenie jednej instytucji mającej wyłączne prawo wyrażania woli społeczeństwa – Sejmu składającego się z trzech części: prezydenta, Senatu i Izby Poselskiej, sprawującej zarówno władzę ustawodawczą, jak i wykonawczą. Prezydent miał być wybierany w głosowaniu powszechnym na 6 lat i musiałby uzyskać zatwierdzenie wyboru przez Sejm, a w razie, gdyby Sejm większością 2/3 głosów odmówił zatwierdzenia, wybory prezydenckie musiałyby zostać powtórzone, jeśliby natomiast wybrano tę samą osobę, rozwiązaniu ulegałby Sejm. Zdaniem Moczulskiego bezpośredni wybór prezydenta miał go uniezależnić od Sejmu, a zatwierdzanie wyboru miało uniemożliwić trwały konflikt między prezydentem a Sejmem (nie było odpowiedzi, co zrobić,

²⁰ Zespół „Polityki Polskiej”, *Między Polską naszych pragnień, a Polską naszych możliwości. Szkic do programu*, „Polityka Polska”, 1984, nr 4, s. 11.

jeśli przy różnym czasie trwania kadencji nowo wybrany Sejm będzie w większości składał się z przeciwników prezydenta).

Prezydent w tej koncepcji miał sprawować władzę wykonawczą. Posiadałby wyłączone prawo powoływania i odwoływania ministrów (których miało być siedmiu), a jedynym ograniczeniem było to, że musieli oni mieć mandat społeczny wyrażający się wyborem do Senatu, na wójta, burmistrza czy prezydenta miasta. Miałby również prawo wydawania dekretów z mocą ustawy w sprawach niecierpiących zwłoki oraz w sytuacji, gdy Izba Poselska utraciłaby zdolność działania. Dekret prezydenta wymagałby akceptacji Izby Poselskiej (choć autor przewidział przypadki, w których akceptacja nie była wymagana), ale bez względu na to mógł obowiązywać do sześciu miesięcy. Miałby też prawo do inicjatywy ustawodawczej, mianowania części składu Senatu (ok. 1/6 senatorów). Ustawa uchwalona przez Izbę Poselską wchodziłaby w życie dopiero po ogłoszeniu przez prezydenta, a jeśli nie ogłosiłby do końca następnej sesji Izby Poselskiej, izba mogła podjąć uchwałę wzywającą do ogłoszenia, a jeśli by i to nie pomogło, organem władnym rozstrzygnąć spór był Sejm. Jeśli Sejm poparłby ustawę, prezydent mógłby zarządzić głosowanie w trakcie następnej sesji Sejmu, a wówczas podtrzymanie decyzji wymagałoby kwalifikowanej większości 60% głosów. Taka procedura mogła trwać nawet półtora roku, a prezydent, mając poparcie swoich nominatów w Senacie, mógłby zablokować ustawę mającą poparcie nawet 70% składu Izby Poselskiej. Prezydent pełniłby również funkcje reprezentacyjne, a w przypadku niemożności wykonywania funkcji mógłby wyznaczać następcę²¹.

Nie ma wątpliwości, że prezydent obdarzony takimi kompetencjami miałby bardzo silną pozycję ze względu na legitymizację w postaci powszechnych wyborów. Mógłby sprawować władzę wykonawczą i wpływać na ustawodawstwo, a także blokować decyzje władzy ustawodawczej. System ten, mimo pozorów, że jest parlamentarny, w praktyce można chyba określić jako prezydencko-parlamentarny. Spośród przedstawionych tu koncepcji z pewnością propozycja Moczulskiego przyznawała prezydentowi najsilniejszą pozycję.

Zakończenie

Rozważania dotyczące utworzenia urzędu prezydenta toczyły się w ramach szerszych dyskusji, których punktem wyjścia było przekonanie o konieczności dokonania reform ustrojowych, rezygnacji z zasady

²¹ L. Moczulski, *Trzecia Rzeczpospolita. Zarys ustroju politycznego*, b.m. i b.r. (Warszawa ok. 1987), s. 9.

jednolitości władzy na rzecz jej trójpodziału, przyjęcia nowego modelu podziału władzy ustawodawczej i wykonawczej. W tej ostatniej kwestii przeważał, jak się wydaje, pogląd, że powinien to być system parlamentar-no-gabinetowy, utrzymujący zwierzchnią rolę parlamentu. Raczej rzadko pojawiały się propozycje systemu parlamentarno-prezydenckiego, nie mówiąc już o prezydenckim.

Odnosząc się do zasadniczych kwestii tu poruszanych, można stwierdzić, że koncepcje prezydentury formułowane w latach 80. różniły się od siebie zarówno pod względem zakresu przypisywanych prezydentowi kompetencji, jak też funkcji, których realizacji oczekiwano w wyniku utworzenia instytucji prezydenta. Biorąc łącznie pod uwagę wszystkie wyróżnione rodzaje systemu politycznego, trzeba podkreślić, że częstsze były koncepcje prezydentury silnej, co jednak wiązało się z odmiennymi funkcjami, które prezydent miałby zrealizować. W propozycji Gebethnera miała to być legitymizacja istniejącego ustroju, w koncepcjach przeznaczonych na okres przejściowy (a zatem relatywnie krótki) chodziło o pogodzenie istniejącego ustroju z oczekiwaniami społecznymi (w koncepcji L. Mażewskiego) oraz zabezpieczenie w tym okresie dotychczasowego ustroju i władzy partii (stanowisko strony rządowej przy Okrągłym Stole). Tym, co łączyło te ostatnie koncepcje, było instrumentalne i koniunkturalne podejście do instytucji prezydenta²², oraz, mimo odwoływania się niektórych autorów do konstytucji marcowej czy kwietniowej, odnoszenie się nie do przeszłości, ale do istniejących uwarunkowań. Wśród pomysłów na kształt nowego, demokratycznego ustroju w przyszłości propozycję silnej pozycji prezydenta (głowy państwa) przedstawił zespół „Polityki Polskiej” oraz Leszek Moczulski, którego wyobrażenie przyszłego ustroju obejmowało bardzo silną pozycję prezydenta. Natomiast w programie SD z 1981 roku oraz w założeniach Organizacji „WSN” i L-DP „Niepodległość” proponowano utworzenie urzędu prezydenta o słabej pozycji – według SD prezydent byłby ograniczony przede wszystkim przez utrzymanie zasady kierowniczej roli partii (a zatem pierwszą osobą w państwie byłby nadal I sekretarz KC PZPR), a w programach wspomnianych ugrupowań opozycyjnych o relatywnie słabej pozycji prezydenta, którego zadaniem miało być zapewnienie ciągłości władzy w sytuacji kryzysu parlamentarnego, decydowały m.in. sposób wyboru (przez parlament) oraz niewielki zakres kompetencji.

Warto podkreślić, że poza propozycjami odnoszącymi się do okresu przejściowego, szczególnie dyskutowanymi w trakcie obrad Okrągłego Stołu, pozostałe nie miały większego praktycznego znaczenia. Dotyczy

²² Zob. R. Mojak, *op.cit.*, s. 64; K. Trembicka, *op.cit.*, s. 202.

to przede wszystkim koncepcji odnoszących się do przyszłego ustroju, które miały różne funkcje, w tym m.in. były elementem dyskusji programowych, istotnych w sytuacji ograniczonych możliwości podejmowania innych działań przez ugrupowania opozycyjne, zawierały przedstawienie istniejących możliwości, a także stanowiły wyraz preferencji środowisk, do których należeli ich autorzy.

Bibliografia

- Dokumenty i materiały XII Kongresu Stronnictwa Demokratycznego*, Warszawa, marzec 1981.
- Dubiński K., *Magdalena. Transakcja epoki. Notatki z poufnych spotkań Kiszczak – Wałęsa*, Warszawa 1990.
- Dudek A., *Reglamentowana rewolucja. Rozkład dyktatury komunistycznej w Polsce 1988–1990*, Kraków 2004.
- Elementy programu Ruchu Politycznego „Wyzwolenie”* [w:] M. Golińczak, W. Sęczyk, *Myśl polityczna polskiej opozycji antykomunistycznej w latach 1981–1989. Wybór materiałów źródłowych*, Wałbrzych 2012.
- Gebethner S.T., *Modele rządów prezydenckich*, z posłowiem Leszka Garlickiego, Warszawa 1982.
- Hemmerling Z., Nadolski M., *Opozycja demokratyczna w Polsce 1976–1980. Wybór dokumentów*, Warszawa 1994.
- Mażewski L., *Mechanizm rządzenia w nowej konstytucji* [w:] *I Gdański Kongres Liberalistów. Materiały*, Gdańsk 1988.
- Moczulski L., *Trzecia Rzeczpospolita. Zarys ustroju politycznego*, b.m. i r.w. (Warszawa ok. 1987).
- Mojak R., *Instytucja Prezydenta RP w okresie przekształceń ustrojowych 1989–1992*, Warszawa 1994.
- Polska i Międzymorze. Wokół dróg działania i programu przyszłości*, Wrocław 1986.
- Program Liberalno-Demokratycznej Partii „Niepodległość”*, przyjęty w listopadzie 1984 r., b.m., ok. 1984.
- Program Ruchu Polityki Realnej* [w:] *Myśl polityczna polskiej opozycji antykomunistycznej w latach 1981–1989. Wybór materiałów źródłowych*, Wałbrzych 2012.
- Skórzyński J., *Okrągły Stół. Wynegocjowany koniec PRL*, Kraków 2019.
- Skórzyński J., *Uгода i rewolucja. Władza i opozycja 1985–1989*, Warszawa 1995.
- Stanowisko w sprawie reform politycznych* [w:] *Porozumienia Okrągłego Stołu*, b.m., (Olsztyn) 1989.
- Trembicka K., *Okrągły Stół w Polsce. Studium o porozumieniu politycznym*, Lublin 2003.
- Zespół „Samostanowienie”, *List Zespołu „Samostanowienie” do Edwarda Raczyńskiego, Prezydenta RP na uchodźstwie* [w:] M. Golińczak, W. Sęczyk, *Myśl polityczna polskiej opozycji antykomunistycznej w latach 1981–1989. Wybór materiałów źródłowych*, Wałbrzych 2012.
- Żebrowski W., *Stronnictwo Demokratyczne w warunkach demokratyzacji ustroju politycznego*, Olsztyn 2003.

**The institution of the president in the concepts put forward
in Poland in the 1980s****Abstract**

The text attempts to answer what concepts of the office of president were presented in the 1980s as part of the ongoing discussion on the direction of reforming the state, and what were their similarities and differences between them. For this purpose, the concept was classified according to three criteria: the powers of the president, the type of political system in which the creation of this office was envisaged, and according to the functions it was supposed to perform. Taking into account the first criterion, a strong presidency can be distinguished (such concepts prevailed) and a weak presidency; from the point of view of the second, the position of the president in the existing system, in the transitional system and in the future (democratic) system; according to this division the text was constructed. The second classification is superimposed on the division according to the functions expected from this office – legitimization of the system, guardian of the system, a more or less important part of the democratic system. The analysis of documents, the comparative method, elements of the historical method were used.

Keywords: concepts of the presidency in Poland, political system, powers of the president, functions of the president