

Tomasz Koziello

Uniwersytet Rzeszowski

ORCID: 0000-0003-3657-2601

RELACJE MIĘDZY PREZYDENTEM RP A RADĄ MINISTRÓW W KONCEPCJACH POLITYCZNYCH PLATFORMY OBYWATELSKIEJ I PRAWA I SPRAWIEDLIWOŚCI

Wprowadzenie

W Konstytucji RP uchwalonej w 1997 r. Prezydent RP oraz Rada Ministrów zostały uznane za władzę wykonawczą. Pod tym pojęciem należy rozumieć tę sferę władzy, którą cechują rządzenie, zarządzanie, administrowanie i reprezentowanie Polski wobec podmiotów prawa międzynarodowego. Rządzenie oznacza prowadzenie wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa wyrażające się w formułowaniu głównych kierunków działania Rzeczypospolitej Polskiej oraz ustalaniu sposobów ich realizacji. Zarządzanie polega na implementacji prawa, realizowaniu go w praktyce. Administrowanie należy rozumieć jako koordynowanie działań organów administracji państwowej celem zapewnienia ich spójności. Natomiast reprezentowanie Polski wobec podmiotów międzynarodowych oznacza wyrażanie woli państwa na zewnątrz i podejmowanie działań, aby tę wolę skutecznie realizować¹.

Dualizm władzy ustawodawczej, ustanowiony w Konstytucji RP, przyznaje kompetencje w zakresie rządzenia głowie państwa i rządowi. Wyraża się to w takich uprawnieniach, jak: 1) powoływanie przez Prezydenta RP Rady Ministrów i dokonywanie, na wniosek Prezesa Rady Ministrów (premiera), zmian w jej składzie, 2) zwoływanie Rady Gabinetowej przez Prezydenta RP i przewodniczenie jej obradom, 3) współpraca Prezydenta RP i Rady Ministrów w zakresie

¹ J. Ciapała, *Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku – założenia i rzeczywistość*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 4, s. 35–36; R. Głajcar, *Władza wykonawcza w państwie współczesnym – struktura i funkcje* [w:] *Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okres transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*, red. M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk, Katowice 2014, s. 26–31.

polityki obronnej, zagranicznej i bezpieczeństwa oraz 4) prawo inicjatywy ustawodawczej i wydawania rozporządzeń przyznane obu organom władzy wykonawczej². Taki podział stanowi przyczynę częstych konfliktów między tymi dwoma organami, zwłaszcza w okresie koabitacji, gdy oba wywodzą się z przeciwnych obozów politycznych. Taka sytuacja miała miejsce w okresie rządów Akcji Wyborczej Solidarność i Unii Wolności oraz prezydentury Aleksandra Kwaśniewskiego z Sojuszu Lewicy Demokratycznej (październik 1997 – październik 2001), rządów Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego oraz prezydentury Lecha Kaczyńskiego (listopad 2007 – kwiecień 2010) i Andrzeja Dudy (sierpień – listopad 2015) z Prawa i Sprawiedliwości, a także rządów tzw. Koalicji 15 października oraz prezydentury A. Dudy (grudzień 2023 – sierpień 2025)³.

Konflikty te, zwłaszcza pomiędzy Prawem i Sprawiedliwością a Platformą Obywatelską, dwoma ugrupowaniami, które od 2005 r. zmonopolizowały polską politykę, stały się przyczyną ich dążeń do zmian w konstytucji i stworzenia jednego silnego ośrodka władzy wykonawczej, odpowiedzialnego za prowadzenie polityki państwa. Prawo i Sprawiedliwość chciało, aby tym ośrodkiem został prezydent, co miało swoje uzasadnienie w tym, że w grudniu 2005 r. kandydat tej partii, L. Kaczyński, objął urząd głowy państwa, który sprawował do śmierci w katastrofie smoleńskiej w kwietniu 2010 r. Natomiast PO, wygrywając wybory w październiku 2007 r. i tworząc rząd z Polskim Stronnictwem Ludowym, w którym jednak ona decydowała o kształcie polityki wewnętrznej i zagranicznej, dążyła do ograniczenia uprawnień prezydenckich na rzecz Rady Ministrów. Koabitacja lat 2007–2010, podczas której oba organy władzy wykonawczej toczyły ze sobą polityczną wojnę zarówno pod względem personalnym (spory o nominacje ministerialne, ambasadorskie i generalskie), jak i ideologicznym (spór o politykę wschodnią i europejską, a także nieporozumienia związane z edukacją, służbą zdrowia, wojskowością i mediami publicznymi)⁴, doprowadziła do opracowania dwóch głównych dokumentów wyrażających dążenia PiS i PO do zmiany struktury władzy wykonawczej. Były to: *Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* autorstwa Prawa i Sprawiedliwości oraz *Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej* autorstwa Platformy Obywatelskiej. Jednak zamiary obu partii dotyczące wzmocnienia Prezydenta RP bądź Rady Ministrów były przedmiotem też innych dokumentów, do których artykuł również się odwołuje: programów PiS z lat 2009 i 2011 oraz programów PO z lat 2005 i 2007.

² J. Ciapała, *Władza wykonawcza...*, s. 45–50; L. Dubel [i in.], *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011, s. 235–242; B. Dziemidok-Olszewska, *Dualizm władzy wykonawczej w III Rzeczypospolitej Polskiej – regulacje konstytucyjne i praktyka polityczna*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 1, s. 18–21.

³ B. Dziemidok-Olszewska, *Dualizm władzy...*, s. 22–24.

⁴ Zob. szerzej: A. Dudek, *Historia polityczna Polski 1989–2015*, Kraków 2016, s. 602–613; W. Roszkowski, *Historia Polski 1914–2015*, Warszawa 2017, s. 573–577.

Artykuł analizuje zakres zmian w relacjach pomiędzy Prezydentem RP a Radą Ministrów zaprezentowanych przez dwie najważniejsze od 20 lat partie polityczne w stosunku do istniejących w obecnie obowiązującej Konstytucji RP. Celem jest pokazanie, w jaki sposób jedna z partii chciała wzmocnić instytucję głowy państwa kosztem uprawnień rządu, a druga dążyła do ograniczenia wpływów Prezydenta RP na bieżącą politykę. Opracowanie składa się z trzech części. Pierwsza charakteryzuje relacje Prezydenta RP i Rady Ministrów na podstawie przepisów ustawy zasadniczej, druga analizuje zmiany autorstwa Prawa i Sprawiedliwości, w trzeciej zaś zaprezentowano zmiany, do których dążyła Platforma Obywatelska.

Relacje Prezydent RP – Rada Ministrów w Konstytucji RP z 1997 r.

Prezydent RP pełni dwojaką rolę: jest głową państwa oraz jednym z organów władzy wykonawczej. Jego pozycja jako głowy państwa została określona w art. 126 ust. 1 Konstytucji RP, w którym został przedstawiony jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej Polskiej i gwarant ciągłości władzy państwowej. Jako najwyższy przedstawiciel RP jest eksponentem majestatu i suwerenności państwa w stosunkach wewnętrznych i międzynarodowych, zaś jego rola jako gwaranta ciągłości władzy państwowej polega na zapewnieniu arbitrażu politycznego i równowagi między organami władzy oraz wzięciu na siebie odpowiedzialności za dotrzymywanie zobowiązań międzynarodowej przez Rzeczpospolitą. Natomiast rola Prezydenta RP jako organu władzy wykonawczej została zawarta w art. 126 ust. 2 Konstytucji RP, w którym zobowiązano go do czuwania nad przestrzeganiem konstytucji oraz stania na straży suwerenności i bezpieczeństwa państwa oraz nie naruszalności i niepodzielności jego terytorium. Oznacza to obowiązek używania odpowiednich instrumentów prawnych w ten sposób, aby zapobiec szkodliwym z punktu widzenia Prezydenta RP działaniom rządu i parlamentu⁵. Rada Ministrów natomiast stanowi centralny organ władzy wykonawczej (art. 146 ust. 1) i ma obowiązek prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej. Oznacza to wyznaczanie celów strategicznych i taktycznych, do których państwo polskie powinno dążyć, ustalanie metod i środków działania oraz podejmowanie, za zgodą Sejmu, Senatu i Prezydenta RP wyrażoną w ustawie, działań na rzecz realizacji tych celów w praktyce⁶.

Jakkolwiek Konstytucja RP powierzyła Radzie Ministrów kierowniczą rolę w prowadzeniu polityki państwa (art. 146 ust. 2), to jednak przyznała Prezydentowi RP

⁵ L. Dubel [i in.], *Elementy nauki...*, s. 235–237; R. Mojak, *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007, s. 117; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997, s. 24.

⁶ L. Dubel [i in.], *Elementy nauki...*, s. 243–244; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 117–118; *Konstytucja...*, s. 29.

kilka uprawnień w zakresie polityki zagranicznej, obronnej i bezpieczeństwa, zmuszających oba organy władzy wykonawczej do współpracy. W kwestii polityki zagranicznej Prezydent RP może ratyfikować lub odmówić ratyfikacji umowy międzynarodowej, a także wypowiedzieć ratyfikowaną umowę (art. 89 ust. 1 i 2, art. 133 ust. 1). Ma również prawo mianować lub odmówić nominacji pełnomocnych przedstawicieli RP w innych państwach lub przy organizacjach międzynarodowych (art. 133 ust. 1). Może też przyjąć lub odmówić przyjęcia listów uwierzytelniających akredytowanych w Polsce przedstawicieli innych państw i organizacji międzynarodowych (art. 133 ust. 1). Składa oficjalne wizyty w innych państwach lub na forach organizacji międzynarodowych oraz przyjmuje przywódców innych państw i organizacji międzynarodowych na terenie Rzeczypospolitej. Głowa państwa musi tę politykę prowadzić we współpracy z premierem i Ministrem Spraw Zagranicznych (art. 133 ust. 3)⁷. Oznacza to obowiązek dostosowania polityki Prezydenta RP do priorytetów polityki zagranicznej ustalonych przez Radę Ministrów. W kwestiach szczegółowych Prezydent RP nie może więc zajmować sprzecznego stanowiska na forum międzynarodowym ze stanowiskiem Rady Ministrów, mianowanie lub odwoływanie ambasadorów odbywa się tylko na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych, zaakceptowany przez premiera, zaś w kwestii umów międzynarodowych głowa państwa może dokonać ratyfikacji i wypowiedzenia takiej umowy, ale tylko na wniosek Ministra Spraw Zagranicznych, po uprzedniej zgodzie Rady Ministrów. Jednak te ograniczone kompetencje też mogą rzutować na politykę zagraniczną w sytuacji odmowy ratyfikacji umowy międzynarodowej, jeśli Prezydent RP uzna ją za szkodliwą dla państwa i obywateli, a także odmowy mianowania ambasadora w przypadku zanegowania jego kompetencji lub uczciwości⁸.

W zakresie polityki obronnej Prezydent RP jest zwierzchnikiem Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, jednak sprawuje to zwierzchnictwo za pośrednictwem Ministra Obrony Narodowej. Przepisy Konstytucji RP wskazują na dwie kompetencje prezydenta: personalne i militarne. W pierwszym przypadku Prezydent RP mianuje samodzielnie Szefa Sztabu Generalnego i dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, a także w czasie wojny powołuje i odwołuje Naczelnego Dowódcę Sił Zbrojnych na wniosek Prezesa Rady Ministrów. Ma prawo również nadawać, na wniosek Ministra Obrony Narodowej, określone stopnie wojskowe (art. 134 ust. 1–5). W drugim przypadku Prezydent RO, w sytuacji bezpośredniego

⁷ J. Ciapała, *Władza wykonawcza...*, s. 45–46; B. Dziemidok-Olszewska, *Dualizm władzy...*, s. 21, s. 119; *Konstytucja...*, s. 17, 26, 29.

⁸ Art. 39 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 21 stycznia 2021 r. o służbie zagranicznej (Dz.U. 2024, poz. 1691); art. 15 ust. 1 i 2 oraz art. 22 ust. 2 ustawy z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz.U. 2020, poz. 127); J. Ciapała, *Władza wykonawcza...*, s. 45–46; B. Dziemidok-Olszewska, *Dualizm władzy...*, s. 21; P. Winczorek, *Termin ratyfikacji umowy międzynarodowej*, <https://rp.pl> (20.10.2024).

zewnętrznego zagrożenia państwa, na wniosek premiera zarządza mobilizację i użycie Sił Zbrojnych do obrony Rzeczypospolitej (art. 136)⁹. Oznacza to potrzebę ścisłej współpracy między Prezydentem RP a Radą Ministrów. Zgodnie z ustawami Minister Obrony Narodowej kieruje całokształtem działalności sił zbrojnych RP i przygotowuje założenia obronne państwa, ale to do Prezydenta RP należy zatwierdzanie przedstawionych przez szefa Ministerstwa Obrony Narodowej głównych kierunków rozwoju Sił Zbrojnych i ich przygotowań do użycia celem obrony państwa. Prezydent RP również może nie wyrazić zgody na nadanie określonych stopni: pierwszego stopnia oficerskiego, stopni generalskich i admirałskich oraz Marszałka Polski, jeżeli uzna taką nominację za szkodliwą dla państwa¹⁰.

Trzecim obszarem współpracy między Prezydentem RP a Radą Ministrów jest polityka bezpieczeństwa. Wyraża się to w podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu stanu wojennego oraz stanu wyjątkowego. Oba stany nadzwyczajne może wprowadzić Prezydent RP na wniosek Rady Ministrów. Stan wojenny wprowadza się w razie zewnętrznego zagrożenia państwa, zbrojnej napaści na państwo lub obowiązku wspólnej obrony przeciwko agresji (art. 229). Stan wyjątkowy jest wprowadzany w przypadku zagrożenia konstytucyjnego ustroju państwa, bezpieczeństwa obywateli lub porządku publicznego (art. 230). Konstytucja RP przyznaje także Prezydentowi RP możliwość wydawania, na wniosek Rady Ministrów, rozporządzeń z mocą ustawy podczas stanu wojennego. Są to delegowane uprawnienia do wydawania przez organ wykonawczy aktów normatywnych mających rangę równą ustawom. Możliwość ich wydawania została jednak ograniczona do sytuacji, w której Sejm nie może zebrać się na posiedzenie, i ma na celu jedynie zapewnienie ciągłości władzy państwowej (art. 234). Organem doradczym Prezydenta RP w tym zakresie jest Rada Bezpieczeństwa Narodowego (art. 135). Zajmuje się ona ustalaniem wspólnego działania wobec zagrożeń bezpieczeństwa¹¹.

Płaszczyzną współpracy pomiędzy głową państwa a rządem jest też możliwość wpływania obu organów na politykę bieżącą państwa. Prezydent RP ma prawo zwołać Radę Gabinetową, którą tworzy Rada Ministrów pod jego przewodnictwem (art. 141 ust. 1). I chociaż nie przysługują jej kompetencje Rady Ministrów (art. 141 ust. 2) – czyli nie może wydawać wiążących decyzji w sprawie polityki

⁹ *Konstytucja...*, s. 26.

¹⁰ *Ibidem*, s. 26, 29; art. 1–2, 140 ustawy z 14 grudnia 1995 r. o urzędzie Ministra Obrony Narodowej (Dz.U. 2025, poz. 445); art. 25 ustawy z 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. 2024, poz. 248); J. Ciapała, *Władza wykonawcza...*, s. 47; B. Dziemidok-Olszewska, *Dualizm władzy...*, s. 21; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 119.

¹¹ *Konstytucja...*, s. 44–45; A. Bień-Kacała, A. Tarnowska, *Rozporządzenia z mocą ustawy – modele, teoria i praktyka w polskim systemie parlamentarno-gabinetowym w latach 1921–1926 oraz po 1989 r.*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2021, nr 4, s. 552–553; *Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, <https://bbn.gov.pl> (20.10.2024).

państwowej – to stanowi instrument, za pomocą którego głowa państwa przedstawia swoje koncepcje i pomysły rządowi oraz przekonuje ministrów w bezpośredniej dyskusji do swoich racji, aby podjęli odpowiednie działania. Drugim instrumentem jest prawo Prezydenta RP do wydawania aktów urzędowych – rozporządzeń, zarządzeń i postanowień – które mają taką samą moc jak akty wykonawcze Rady Ministrów i premiera. Jednak aby mogły wejść w życie, potrzebują podpisu Prezesa Rady Ministrów (art. 144 ust. 1–2, art. 146 ust. 4 i art. 148). Za pomocą tych dwóch mechanizmów, jak i poprzez własną, równorzędną do rządowej inicjatywę ustawodawczą (art. 118 ust. 1) czy orędzie do parlamentu (art. 140) Prezydent RP ma obowiązek dbania o to, aby pewne problemy, które są jego zdaniem zaniedbywane przez rządzących, mogły zostać rozwiązane przez władze państwowe¹².

Niebagatelną rolę Prezydent RP odgrywa w procesie ustawodawczym. Z uwagi na to, że przeważająca większość projektów ustaw uchwalanych przez Sejm i Senat jest autorstwa rządu, który wykorzystując popierającą go większość w parlamencie, legalizuje w ten sposób swoją politykę i nadaje jej mocy powszechnie obowiązującej, decyzja głowy państwa, do której należy ostateczna akceptacja takiego aktu prawnego, może przesądzić o tym, czy Rada Ministrów będzie mogła zrealizować swoje cele, czy też nie. Prezydent ma trzy możliwości ustosunkowania się do ustawy: 1) podpisać ją, dzięki czemu wchodzi ona w życie i na jej podstawie Rada Ministrów może prowadzić dalsze działania; 2) wystąpić z wnioskiem do Trybunału Konstytucyjnego w sprawie jej zgodności z konstytucją i czekać na wyrok oraz 3) odesłać ją z powrotem do Sejmu z wnioskiem o powtórne rozpatrzenie (zawetować). W drugim i trzecim przypadku ostateczna decyzja co do dalszych losów ustawy nie należy do Prezydenta RP – podejmują ją Trybunał Konstytucyjny, który może stwierdzić całkowitą jej zgodność z konstytucją, oraz Sejm, który większością 3/5 głosów w obecności przynajmniej połowy ustawowej liczby posłów może ponownie ją uchwalić, tym samym zmuszając głowę państwa do podpisania ustawy. Jednak decyzja o niepodpisaniu wstrzymuje bieg procesu ustawodawczego albo uniemożliwia jego kontynuację w przypadku, gdyby Trybunał podzielił zdanie Prezydenta RP co do niezgodności ustawy z konstytucją lub Sejm nie uzyskałby odpowiedniej większości (art. 122 ust. 1–6). Wymusza to na Radzie Ministrów obowiązek zmiany w dotychczasowej polityce zgodnie z sugestiami Prezydenta RP, aby uniknąć na przyszłość podobnych sytuacji¹³.

W kontekście relacji Prezydent–Rada Ministrów należy także wspomnieć o mechanizmie powoływania i odwoływania obu organów. Głowa państwa pochodzi z wyborów powszechnych i bezpośrednich (art. 127 ust. 1), Rada Ministrów

¹² J. Ciapała, *Władza wykonawcza...*, s. 48–49; B. Dziemidok-Olszewska, *Dualizm władzy...*, s. 19; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 122; *Konstytucja...*, s. 22, 27, 29.

¹³ L. Dubel [i in.], *Elementy nauki...*, s. 236, 241; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 120; *Konstytucja...*, s. 23.

natomiast powoływana jest pośrednio – przez Prezydenta RP i przez Sejm, ale też musi uzyskać wotum zaufania Sejmowi, aby mogła nadal funkcjonować (art. 154 i 155). Prezydent RP może być odwołany ze stanowiska jedynie orzeczeniem Zgromadzenia Narodowego w przypadku uznania go za trwale niezdolnego do dalszego sprawowania urzędu ze względu na stan zdrowia lub wyrokiem Trybunału Stanu za naruszenie konstytucji i ustaw oraz popełnienie przestępstwa (art. 131 ust. 2 i art. 145 ust. 1). Rada Ministrów ponosi odpowiedzialność tylko przed Sejmem, który może odwołać ją, uchwalając wobec niej wotum nieufności w przypadku złej oceny prowadzonej przez nią polityki (art. 158). Jednak to Prezydent RP przyjmuje dymisję Rady Ministrów, powierzając jej dalsze sprawowanie obowiązków do czasu powołania nowego gabinetu, a także na wniosek premiera dokonuje zmian w jej składzie (art. 161 i art. 162 ust. 1–3). Głowa państwa ma prawo w określonych przypadkach odmówić przyjęcia dymisji Rady Ministrów (art. 162 ust. 4) i złożyć wniosek do Sejmu o pociągnięcie ministra do odpowiedzialności przed Trybunałem Stanu w związku z naruszeniem przez niego konstytucji i ustaw oraz popełnieniem przestępstwa (art. 156). Wpływ Prezydenta RP na skład Rady Ministrów jest bardzo ograniczony, ale w pewnych sytuacjach może on przedłużyć funkcjonowanie danego gabinetu, jak w 2023 r., gdy przez 2 miesiące po wyborach parlamentarnych, w wyniku których większość w Sejmie zyskała Koalicja 15 października, funkcjonował rząd Mateusza Morawieckiego z PiS¹⁴.

Relacje Prezydent RP – Rada Ministrów w koncepcjach Prawa i Sprawiedliwości

W programach politycznych Prawa i Sprawiedliwości przez wiele lat pojawiała się propozycja zmiany konstytucji w celu uregulowania relacji między obu organami władzy wykonawczej. Już w 2003 r. wystąpiono z postulatem, aby egzekutywę wzmocnić i skoncentrować tylko w jednym organie państwa, a nie w dwóch¹⁵. Powtórzono to w programach z 2009 i 2011 r., w których skrytykowano dualizm władzy wykonawczej, tłumacząc, że podział ten jest dysfunkcyjny w przypadku koabitacji Prezydenta RP i Rady Ministrów z powodu braku zbieżności ideologicznej obu ośrodków egzekutywy. Prowadzi to do konfliktów wewnętrznych, a tym samym zaburza spójność i jednolitość polityki państwa polskiego. Z tego względu postulowano, aby tak ułożyć relacje między głową państwa a rządem, aby oba organy mogły cały czas współpracować w interesie

¹⁴ L. Dubel [i in.], *Elementy nauki...*, s. 242, 244–245; R. Mojak, *Parlament a rząd...*, s. 121–122; *Konstytucja...*, s. 24–25, 30–32; D. Onisk, *Premier Morawiecki powołał rząd. Stery przejmie nowa gwardia. „Ponad połowę będą stanowiły kobiety”*, <https://bankier.pl> (20.10.2024).

¹⁵ *IV Rzeczpospolita. Dwanaście tez konstytucyjnych*, Warszawa 2003, s. 1.

Rzeczypospolitej i polskich obywateli, a jednocześnie rozdzielić ich kompetencje w ten sposób, aby nie kolidowały ze sobą w wielu sprawach¹⁶. Dlatego w projekcie konstytucji wpisano, że jedynym organem władzy wykonawczej ma być Rada Ministrów na czele z premierem, prowadząca politykę wewnętrzną i zagraniczną RP, decydując o wszystkich sprawach polityki państwa niezastrzeżonych dla innych organów (art. 7 i 108). Natomiast Prezydent RP powinien pełnić obowiązki głowy państwa jako najwyższy przedstawiciel Rzeczypospolitej w stosunkach wewnętrznych i zewnętrznych, gwarant ciągłości władzy państwowej, strażnik konstytucji oraz suwerenności i bezpieczeństwa państwa polskiego, w tym nienaruszalności i niepodzielności jego terytorium (art. 7)¹⁷. Jest to więc powtórzenie zasad zawartych w obecnie obowiązującej Konstytucji RP.

Analiza szczegółowych kompetencji głowy państwa w projekcie konstytucji z 2010 r. oraz programach z lat 2009 i 2011 zaprzecza jednak deklaracjom o tym, że jedyną władzą wykonawczą ma być Rada Ministrów. Przeciwnie, w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów to Prezydent RP miał zostać obdarzony dodatkowymi kompetencjami, zwiększającymi jego uprawnienia w dziedzinie bieżącej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Mówił o tym zresztą po zaprzysiężeniu prezydent L. Kaczyński w grudniu 2005 r., kiedy wyjaśniał rolę głowy państwa. Jego zdaniem Prezydent RP powinien dbać o dobro Polski i Polaków, co oznaczało wzmocnienie odpowiedzialności głowy państwa za politykę zagraniczną, obronną i bezpieczeństwa, a także za stworzenie sprzyjających warunków politycznych i gospodarczych do przebudowy Polski¹⁸. Także poseł Karol Karski w październiku 2010 r. stwierdził, że urząd Prezydenta RP wybranego przez naród powinien mieć większe kompetencje, niż przewiduje obecna konstytucja¹⁹. Programy z 2009 i 2011 r. przyznawały natomiast głowie państwa prawo do narzucania innym organom państwowym swojej woli w przypadku stwierdzenia, że nie realizują one konstytucyjnych obowiązków²⁰.

Pierwsza sfera, w której chciano zwiększyć kompetencje głowy państwa kosztem rządu, dotyczyła prowadzenia polityki wewnętrznej i zagranicznej. Prawo i Sprawiedliwość postulowało, aby Prezydent RP miał prawo określać i ogłaszać w porozumieniu z Radą Ministrów strategiczne kierunki polityki państwa (art. 71). Zobowiązywano też Radę Ministrów do składania Prezydentowi RP raz do roku informacji o stanie realizacji polityki wewnętrznej i zagranicznej (art. 4).

¹⁶ *Nowoczesna. Solidarna. Bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Kraków 2009 [dalej: *Nowoczesna 2009*], s. 42; *Nowoczesna. Solidarna. Bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2011 [dalej: *Nowoczesna 2011*], s. 79–80.

¹⁷ Projekt Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2010, s. 6–7, 35.

¹⁸ Wystąpienie L. Kaczyńskiego podczas Zgromadzenia Narodowego w dniu 23 XII 2005 r., Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).

¹⁹ Wystąpienie K. Karskiego w dniu 21 X 2010, VI kadencja Sejmu, pos. 76, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).

²⁰ *Nowoczesna 2009*, s. 42; *Nowoczesna 2011*, s. 80.

Jednocześnie przyznawano głowie państwa prawo zwoływania posiedzeń Rady Ministrów i przewodniczenia nim. W przeciwieństwie do Rady Gabinetowej, na posiedzeniach tych rozpatrywano by decyzje odnośnie do polityki państwa i podejmowano wiążące decyzje. Wprawdzie konstytucja zastrzegła, że zwoływanie posiedzeń miało być ograniczone do spraw strategicznych, jednak to od decyzji Prezydenta RP zależałoby, jakie sprawy uzna za strategiczne (art. 72). Wejście tych przepisów w życie oznaczałoby zdegradowanie Rady Ministrów do roli organu pomocniczego Prezydenta RP w kwestiach kierowania polityką państwa i przesunięcie ośrodka decyzyjnego z rządu na rzecz głowy państwa. Prezydent RP miałby również prawo wygłaszania orędzia do Sejmu i Senatu, w którym zobowiązywano go do przedstawiania sytuacji o stanie państwa oraz oceny urzeczywistnienia przez władze państwowe głównych zasad i celów. Orędzie to, jak i inne formy działalności Prezydenta RP, miałyby być przygotowywane w oparciu o informacje, jakich Prezydent RP i jego przedstawiciele mieli prawo żądać od wszystkich instytucji publicznych zobligowanych do udzielania ich w każdym momencie, w którym głowa państwa uznałaby to za konieczne (art. 71 i 74)²¹. W ten sposób Prezydent RP miałby prawo wglądu w każdą dziedzinę działalności parlamentu, rządu, sądownictwa i samorządu terytorialnego, stając się kontrolerem i cenzorem polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa. Byłoby to zrealizowaniem wizji prezydentury mającej prawo ingerowania tam, gdzie uzna za stosowne, pod pretekstem interesu państwa²².

Zwiększono także rolę Prezydenta RP w polityce zagranicznej, obronnej i bezpieczeństwa w stosunku do istniejących przepisów. W kwestii polityki zagranicznej projekt konstytucji nie wspomina nigdzie o obowiązku współpracy głowy państwa z Radą Ministrów. Oznaczałoby to, że ratyfikowanie i wypowiedzanie umów międzynarodowych oraz mianowanie i odwoływanie przedstawicieli dyplomatycznych RP zależne byłoby jedynie od woli Prezydenta RP (art. 71). Przyznano też Prezydentowi RP możliwość prowadzenia polityki zagranicznej. Według art. 73 mógłby on według swojego uznania reprezentować państwo polskie w rokowaniach międzynarodowych na podstawie zaleceń Rady Ministrów, ale bez konieczności udziału w tych rokowaniach członków rządu. Podobnie byłoby z polityką obronną. Prezydent RP miałby zostać zwierzchnikiem Sił Zbrojnych, przewodniczyć Radzie Obrony Rzeczypospolitej skupiającej Marszałków Sejmu i Senatu, premiera oraz ministrów: spraw zagranicznych, obrony narodowej, spraw wewnętrznych i Skarbu, a także samodzielnie powoływać i odwoływać Generalnego Inspektora Sił Zbrojnych (odpowiednik Szefa Sztabu Generalnego), który w czasie wojny stawałby się Naczelnym Wodzem (art. 181 i 182). Jedynie kwestia użycia Sił Zbrojnych poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej oraz wprowadzenie stanu wojennego i zarządzenie mobilizacji wymagałoby współpracy z rządem –

²¹ Projekt Konstytucji..., s. 6, 24–25.

²² *Nowoczesna 2009*, s. 42–43; *Nowoczesna 2011*, s. 80.

decyzja głowy państwa uzależniona zostałaby wówczas od wniosku ze strony Rady Ministrów lub premiera (art. 183 i 185)²³. Takie kompetencje oznaczałyby podporządkowanie przez Prezydenta RP rządu, a nawet parlamentu w dziedzinie polityki zagranicznej i obronnej, co zgodne było z wizją prezydentury przedstawioną przez L. Kaczyńskiego – prezydentury silnej i zdolnej narzucić swoje stanowisko tym, którzy nie realizują interesu narodowego.

Prezydentowi RP projekt konstytucji PiS przyznał także ważne kompetencje w kwestii polityki bezpieczeństwa. Do nich należy zaliczyć możliwość wprowadzenia stanów nadzwyczajnych w przypadku zewnętrznych i wewnętrznych zagrożeń dla bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz podejmowania działań w trakcie ich trwania. Są to: stan wojny, gdyby Polska została zaatakowana lub wynikałoby to z umowy międzynarodowej (art. 184), stan wojenny w przypadku pozostawania Polski w stanie wojny lub zewnętrznego zagrożenia (art. 185) oraz stan wyjątkowy w przypadku rozruchów grożących obaleniem porządku konstytucyjnego i wystąpienia klęski żywiołowej (art. 186). Wszystkie te stany Prezydent RP ogłaszałby na wniosek premiera lub Rady Ministrów, więc tutaj nie ma większych różnic w stosunku do obowiązujących przepisów. Natomiast chciano zwiększyć uprawnienia głowy państwa podczas trwania tych stanów. W pierwszej kolejności przyznawano Prezydentowi RP prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy w przypadku, gdyby Sejm nie mógł się zbierać na posiedzenia. Rozporządzenia te miałyby wprowadzić dotyczyć tylko spraw niezbędnych do funkcjonowania państwa, ale to Prezydent RP decydowałby o tym, jakie sprawy są niezbędne. W przeciwieństwie do obowiązujących przepisów, rozporządzenia te byłyby wydawane przez Prezydenta RP samodzielnie, bez konieczności współpracy z Radą Ministrów, i obowiązywałyby do czasu podjęcia przez Sejm na najbliższym możliwym posiedzeniu decyzji o ich zatwierdzeniu lub odrzuceniu (art. 188). Jednocześnie także Prezydent RP miałby prawo, na wniosek Rady Ministrów, użyć Sił Zbrojnych do stłumienia działań zagrażających wewnętrznemu porządkowi i bezpieczeństwu państwa, zwłaszcza takich, które stosowałyby przemoc (art. 183)²⁴. Rola rządu i w tym zakresie zostałaby więc znacząco ograniczona.

Kompetencje Prezydenta RP miały zostać zwiększone także w kwestii ustawodawczej, co stawiałoby głowę państwa nie tylko ponad Radą Ministrów, ale też Sejmem i Senatem, Prezydent RP bowiem miał uzyskać prawo wydawania rozporządzeń z mocą ustawy na czasie zwykłym na wniosek Rady Ministrów, które wchodziłyby w życie po zatwierdzeniu przez Sejm (art. 62). Miałby również możliwość samodzielnego przeprowadzenia referendum w sprawie przygotowanego przez siebie projektu ustawy przed skierowaniem go do Sejmu. W przypadku wiążącego wypowiedzenia się obywateli za projektem Sejm i Senat musiałyby go przyjąć bez poprawek (chyba że za zgodą Prezydenta RP). W przeciwnym razie Prezydent RP

²³ *Projekt Konstytucji...*, s. 55–56.

²⁴ *Ibidem*, s. 56–58.

miałby możliwość skrócenia kadencji Sejmu (art. 105). Dodatkowa, poza istniejącymi przepisami konstytucyjnymi, możliwość skrócenia kadencji Sejmu została by przyznana głowie państwa też w przypadku, gdyby obywatele wypowiedzieli się wiążąco przeciw ustawie uchwalonej przez parlament (art. 103), jak również w okresie pół roku od dnia objęcia urzędu Prezydenta RP, jeśli od początku kadencji Sejmu minąłby co najmniej rok (art. 94). Z uwagi na to, że pozostawiono istnienie Rady Ministrów decyzji większości sejmowej w postaci wotum zaufania lub wotum nieufności (art. 116 i 119), możliwość skrócenia kadencji miała być ważnym instrumentem polityki Prezydenta RP wobec rządu i parlamentu pochodzących z innej opcji politycznej, bowiem nowe wybory mogły zmienić całkowicie układ sił i doprowadzić do powstania takiego gabinetu, który miałby podobne cele i interesy co głowa państwa, o czym napisano w programach z 2009 i 2011 r. Jednocześnie pozwalało to narzucić przeciwnikom politycznym z Rady Ministrów i Sejmu własną wizję i koncepcje polityczne pod groźbą utraty stanowisk i mandatów²⁵.

Dla zachowania pozorów równowagi władz zachowano lub wprowadzono w projekcie kilka kompetencji premiera i Rady Ministrów hamujących władzę Prezydenta RP. Były to: obowiązek podpisywania przez premiera prezydenckich aktów urzędowych (art. 76), wnioskowanie w sprawie wprowadzenia stanów nadzwyczajnych i użycia Sił Zbrojnych na terenie państwa i poza jego granicami (art. 183–185), konieczność przedstawiania przez premiera wytycznych w sprawie prowadzonych rokowań międzynarodowych (art. 73) oraz wnioskowanie w sprawie wydania przez Prezydenta RP rozporządzenia z mocą ustawy w okresie zwykłym (art. 62). Jednak wyżej wspomniane kompetencje spowodowałyby, że Prezydent RP mógłby narzucić rządowi swoją wolę i zmusić go do posłuszeństwa.

Dodatkowym instrumentem dominacji nad Radą Ministrów miałby być tryb jej powoływania i dokonywania w niej zmian. Wprawdzie zachowano przepis, w wyniku którego głowa państwa musi powołać Radę Ministrów, jeśli uzyskała ona wotum zaufania Sejmu lub powstała wskutek uchwalenia przez Sejm konstruktywnego wotum nieufności wobec poprzedniej Rady Ministrów (art. 116 i 119), a także może dokonywać zmian w rządzie tylko na wniosek premiera (art. 121), ale przyznano jednocześnie Prezydentowi RP możliwość odmowy powołania szefa rządu lub ministra, jeśli istniałoby uzasadnione podejrzenie, że dana osoba nie przestrzegałaby prawa lub jej powołanie byłoby szkodliwe dla bezpieczeństwa państwa. Prezydent RP o swojej decyzji musiałby w sposób umotywowany poinformować Marszałków Sejmu i Senatu oraz premiera (jeśli odmowa dotyczyłaby członka Rady Ministrów), ale ich opinie na ten temat nie byłyby wiążące dla głowy państwa (art. 122). Uzasadniano taką zmianę potrzebą wzmocnienia roli Prezydenta RP jako gwaranta suwerenności i bezpieczeństwa państwa w sytuacji, gdyby były one zagrożone²⁶.

²⁵ *Ibidem*, s. 22, 31, 33–35, 37; *Nowoczesna 2009*, s. 43–44; *Nowoczesna 2011*, s. 80–81.

²⁶ *Projekt Konstytucji...*, s. 22, 26, 37–39, 57–58; *Nowoczesna 2009*, s. 44; *Nowoczesna 2011*, s. 81.

Relacje Prezydent RP – Rada Ministrów w koncepcjach PO

Platforma Obywatelska, podobnie jak PiS, stała oficjalnie na stanowisku likwidacji dualizmu władzy wykonawczej. Stanowisko partii przedstawił w październiku 2010 r. poseł Jarosław Gowin, który stwierdził szkodliwość nakładania się kompetencji Prezydenta RP i Rady Ministrów. Jego zdaniem istniejące przepisy rozmywają zakres odpowiedzialności politycznej i nie pozwalają na prowadzenie przez władze państwa spójnej i jednolitej polityki, zwłaszcza w sytuacji, w której oba organy egzekutywy wywodziłyby się z różnych obozów politycznych. Dlatego też proponował, aby ściśle rozdzielić kompetencje głowy państwa i rządu ze wskazaniem na wzmocnienie Rady Ministrów jako organu wykonawczego²⁷. Postulaty te były już prezentowane w programach PO w latach 2005 i 2007, w których proponowano zwiększyć pozycję Rady Ministrów w stosunku do Sejmu i Prezydenta RP w kwestiach procesu ustawodawczego oraz polityki zagranicznej i wewnętrznej²⁸. Natomiast rolę głowy państwa widziano głównie jako ośrodek refleksji nad przyszłością Polski i Europy. Taką koncepcję zaproponował w sierpniu 2010 r. prezydent B. Komorowski. Zgodnie z jego wizją urząd Prezydenta RP powinien być forum wymiany myśli i poglądów między różnymi organami państwa i opcjami politycznymi, a także koordynatorem współpracy w zakresie najważniejszych spraw dla Polski. Nie angażując się w bieżącą działalność polityczną, Prezydent RP miałby obowiązek czuwać nad bezpieczeństwem i modernizacją państwa, aby przebiegała bez zakłóceń, a swoje kompetencje wykorzystywać jedynie w celu korygowania błędów rządzących²⁹.

W przeciwieństwie do PiS, Platforma w swoich dokumentach politycznych konsekwentnie stała na stanowisku wzmocnienia roli Rady Ministrów kosztem Prezydenta RP, wyjaśniając je przepisami Konstytucji RP, które przyznają rządowi prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa. W pierwszej kolejności chciała wyeliminować możliwość samodzielnego prowadzenia przez Prezydenta RP polityki zagranicznej i sprzeciwiania się woli Rady Ministrów w tym zakresie. W programie z 2007 r. napisano, że polityka zagraniczna jest jedną z prerogatyw rządu i to on powinien ją prowadzić i za nią odpowiadać³⁰. Podobne stanowisko zaprezentowano w projekcie zmiany konstytucji z lutego 2010 r., stwierdzając, że Rada Ministrów prowadzi politykę zagraniczną i sprawuje ogólne kierownictwo w dziedzinie stosunków z innymi państwami. Przyznanie Radzie Ministrów

²⁷ Wystąpienie J. Gowina w dniu 21 X 2010, VI kadencja Sejmu, pos. 76, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).

²⁸ *Państwo dla Obywateli. Plan rządu 2005–2009*, Warszawa 2005, s. 40–45; *Polska Obywatelska. Podstawy programu politycznego Platformy Obywatelskiej RP*, Warszawa 2007, s. 16, 26.

²⁹ Wystąpienie B. Komorowskiego podczas Zgromadzenia Narodowego w dniu 6 VIII 2010 r., <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).

³⁰ *Polska Obywatelska...*, s. 26.

wyłącznej kompetencji w tej sferze politycznej miało zapewnić jednolitość polityki zagranicznej. Dodatkowo prezydent Komorowski zaprezentował własny projekt zmiany konstytucji, w którym przyznał Radzie Ministrów wyłączne prawo do prowadzenia polityki wobec Unii Europejskiej i zobowiązywał głowę państwa do współpracy w tym względzie z premierem i właściwym ministrem³¹. Szczegółowe rozwiązania dotyczyły przede wszystkim pozbawienia Prezydenta RP godności najwyższego reprezentanta Rzeczypospolitej Polskiej – miał on być jedynie reprezentantem państwa, takim samym jak premier czy Minister Spraw Zagranicznych (art. 126). Oznaczało to, że nie mógłby wyrażać stanowiska w sprawie polityki zagranicznej bez zgody lub wniosku premiera (art. 133). Projekt poselski zmuszał także Prezydenta RP do szybkiego ratyfikowania albo wypowiedzenia umowy międzynarodowej, jeśli uchwalona zostałaby w Sejmie i Senacie odpowiednia ustawa. Przepisy projektu dawały głowie państwa termin 7 dni na złożenie podpisu. Identyczny termin na ratyfikację został wyznaczony również w przypadku wyroku Trybunału Konstytucyjnego uznającego ustawę o ratyfikacji lub wypowiedzeniu umowy międzynarodowej za zgodną z konstytucją (art. 133). Natomiast w przypadku zaskarżenia ustawy ratyfikacyjnej przez Prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego organ ten miałby wyznaczony termin 3 miesiące na rozpoznanie sprawy i wydanie wyroku co do zgodności tej ustawy z konstytucją (art. 122). Platforma Obywatelska stała na stanowisku, że brak wyznaczenia terminu na ratyfikację umowy międzynarodowej lub na rozpoznanie spraw przez Trybunał Konstytucyjny stanowią instrumenty destabilizacji polityki państwowej i może być wykorzystywany przez Prezydenta RP, aby blokować politykę Rady Ministrów. Z tego też względu zdaniem posła S. Rybickiego należało wyeliminować szkodliwą rywalizację między obu organami egzekutywy w środowisku międzynarodowym³².

Ograniczenia roli prezydenta PO żądała również w zakresie polityki obronnej i bezpieczeństwa, także uzasadniając swoje stanowisko przepisami Konstytucji RP, według których Rada Ministrów zapewnia bezpieczeństwo państwa i porządek publiczny oraz sprawuje kierownictwo w dziedzinie obronności kraju. Pierwszą ze zmian, jakie chciano wprowadzić, był wymóg współpracy między Prezydentem RP a Prezesem Rady Ministrów w kwestii powoływania najważniejszych dowódców wojskowych. Zgodnie z poselskim projektem głowa państwa nie mogłaby samodzielnie mianować Szefa Sztabu Generalnego oraz dowódców rodzajów Sił Zbrojnych, lecz czekać na wniosek premiera (art. 134). Jednocześnie chciano

³¹ Poselski projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, VI kadencja, druk nr 2989 z 19 II 2010, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023); Przedstawiony przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, VI kadencja, druk nr 3598 z 12 XI 2010, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).

³² Poselski projekt...; Wystąpienie S. Rybickiego w dniu 21 X 2010, VI kadencja Sejmu, pos. 76, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).

z Konstytucji RP usunąć art. 135 dotyczący Rady Bezpieczeństwa Narodowego. Nie negowano istnienia tej instytucji, ale jako dla instytucji typowo doradczej nie widziano dla niego miejsca wśród organów konstytucyjnych państwa. Swoją decyzję PO uzasadniała tym, iż Rada Bezpieczeństwa Narodowego, podporządkowana silnemu Prezydentowi RP, zwłaszcza z przeciwnego obozu niż rząd, mogłaby stać się organem konkurencyjnym dla Rady Ministrów w prowadzeniu polityki bezpieczeństwa i obrony, co stało w sprzeczności z Konstytucją RP³³.

Radę Ministrów chciano wzmocnić też w procesie prawodawczym wobec parlamentu i głowy państwa. W programie z 2005 r. apelowano o przyznanie rządowi wyłącznych uprawnień w kierowaniu takimi dziedzinami, jak administracja rządowa, dysponowanie majątkiem Skarbu Państwa oraz wykonywanie prawa unijnego. Platforma Obywatelska stała na stanowisku, że skoro Rada Ministrów kieruje administracją rządową, to wszelkie akty prawne dotyczące tej administracji powinny zostać regulowane na poziomie rozporządzeń rządowych. Rada Ministrów samodzielnie, bez udziału parlamentu i Prezydenta RP, miała tworzyć, zmieniać i likwidować urzędy i organy administracji rządowej, relacje między nimi, a także cele, zakres obowiązków i strukturę zatrudnienia. Podobnie zapatrywano się na kwestię majątku publicznego, wychodząc z założenia, że konstytucyjny obowiązek Rady Ministrów do ochrony interesów Skarbu Państwa wymaga też uprawnienia do samodzielnego dysponowania i zarządzania jego majątkiem przez rząd. W tym programie uważano za zasadne pozostawienie w samodzielnej kompetencji Rady Ministrów wdrażania w Polsce prawa Unii Europejskiej. Sądono, że skoro organy unijne uchwaliły prawo, które powinno zostać implementowane w państwach członkowskich, to odpowiednim organem wykonawczym jest rząd, a nie parlament i Prezydent RP. Dlatego i w tym przypadku postulowano nadanie Radzie Ministrów prawa wydawania rozporządzeń w zakresie wdrażania prawa unijnego bez konieczności przechodzenia całego trybu ustawodawczego³⁴. Kilka lat później jednak wycofano się z ostatniego postulatu, gdyż w projekcie prezydenckim o zmianie konstytucji wyraźnie zaznaczono, że realizacja prawa unijnego musi odbywać się w zwyczajnym trybie ustawodawczym³⁵.

Dla usprawnienia procesu ustawodawczego PO postulowała kilka zmian, które oddawałyby Radzie Ministrów znaczną kontrolę nad uchwalaniem rządowych projektów ustaw. Zgodnie z programem z 2005 r. Rada Ministrów określałaby kalendarz procedowania nad poszczególnymi projektami ustaw w ten sposób, aby usprawnić proces legislacyjny i pozwolić stronie rządowej na systematyczne przysyłanie swoich dokumentów do Sejmu. Radzie Ministrów przyznawano także prawo zastrzegania, że przedłożony przez nią projekt powinien zostać przyjęty w całości albo odrzucony. Tłumaczono to faktem, że niektóre akty normatywne stworzone

³³ Poselski projekt...

³⁴ *Państwo dla Obywateli...*, s. 27–28.

³⁵ Przedstawiony przez Prezydenta...

przez rząd tworzą spójną całość, a wszelkie zmiany wprowadziłyby w nich zamieszanie i pogorszyłyby ich jakość. Inną innowacją było nadanie premierowi obowiązku zapoznawania się z każdą ustawą, która powoduje wykorzystanie środków publicznych, i akceptowania jej. W przeciwnym razie ustawa nie mogła być dalej procedowana. Wyjaśniano to przyznanym Radzie Ministrów obowiązkiem realizacji budżetu państwa³⁶. Natomiast w poselskim projekcie zmiany konstytucji z 2010 r. próbowano ograniczyć kompetencje Prezydenta RP w sferze ustawodawczej. Pierwsza zmiana dotyczyła wyznaczenia 3-miesięcznego terminu dla Trybunału Konstytucyjnego w celu podjęcia decyzji na temat zaskarżonej przez Prezydenta RP ustawy. Druga zmiana związana była z wyznaczeniem 7-dniowego terminu dla Prezydenta RP na podpisanie ustawy, jeśli Trybunał stwierdziłby jej zgodność z konstytucją. Były to te same przepisy, co w przypadku ratyfikowania umów międzynarodowych. Trzecia zmiana natomiast dotyczyła weta prezydenckiego. Zgodnie z projektem PO weto byłoby odrzucane bezwzględną większością głosów w obecności co najmniej połowy ustawowej liczby posłów, a nie większością kwalifikowaną 3/5 głosów. Partia stała na stanowisku, że weto straciło charakter dyskursywny i modernizacyjny, związany z poprawą ustawy uchwalonej przez większość rządzącą, a stało się instytucją blokującą proces ustawodawczy i osłabiającą działalność rządu. Dlatego też uważano, że obniżenie większości zdolnej do odrzucenia sprzeciwu prezydenckiego pozwoliłoby na bardziej skuteczną realizację przez stronę rządzącą swojej polityki, a jednocześnie przywróciłoby instytucji weta dawną rolę (art. 122)³⁷. Powyższe zmiany osłabiłyby pozycję Prezydenta RP w procesie ustawodawczym, zmuszając go do dostosowania swoich projektów do planów legislacyjnych Rady Ministrów, poddawałyby część z jego projektów kontroli premiera, a także ograniczyłyby możliwość skutecznego blokowania tych ustaw, które uznałby za szkodliwe. Jednocześnie umocniłyby pozycję Rady Ministrów, nadając jej rolę kontrolera prac legislacyjnych, i dałyby większości tworzącej rząd lepszą możliwość likwidacji opozycji ze strony głowy państwa.

Podsumowanie

Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska w pierwszej dekadzie XX w. przedstawiły interesujące koncepcje dotyczące wzajemnych relacji pomiędzy Prezydentem RP a Radą Ministrów, czyli dwoma organami władzy wykonawczej. Oba ugrupowania wychodziły z tego samego założenia: dualizm egzekutywy jest szkodliwy dla państwa. Postulowały więc wzmocnić jeden organ władzy wykonawczej kosztem drugiego, aby zapewnić jednolitość i spójność wewnętrznej i zagranicznej polityki państwa.

³⁶ *Państwo dla Obywateli...*, s. 28.

³⁷ Poselski projekt...

Szczegółowe rozwiązania, jakie znajdziemy w dokumentach programowych obu partii, różnią się jednak w kwestii realizacji zasady likwidacji lub ograniczenia dualizmu. Prawo i Sprawiedliwość wprowadzić postulowało, aby to Rada Ministrów była jedynym organem władzy wykonawczej, jednak cały projekt konstytucji, jak również programy z lat 2009 i 2011 zaprzeczały temu stwierdzeniu. To Prezydent RP miał odgrywać główną rolę w prowadzeniu polityki Rzeczypospolitej, a rząd stanowiłby jedynie uzależniony od niego organ pomocniczy. Wynikało to z faktu, że PiS posiadało swojego prezydenta, L. Kaczyńskiego, i wzmocnienie jego kompetencji, zwłaszcza w okresie koabitacji, pozwalałoby temu ugrupowaniu nadal wpływać na bieżącą politykę zgodnie ze swoim programem. Nigdy jednak PiS nie złożyło projektu zmiany konstytucji idącej w kierunku wzmocnienia urzędu Prezydenta RP, co pozwala na stwierdzenie, że partia ta nie miała nadziei na skuteczną zmianę ustawy zasadniczej, zaś po wyborze B. Komorowskiego idea wzmocniania władzy prezydenckiej nie byłaby zgodna z celami i interesami Prawa i Sprawiedliwości.

Platforma Obywatelska nie formułowała wprowadzić twierdzenia o jednym organie wykonawczym, jakim powinna być Rada Ministrów, jednak wszystkie jej dokumenty programowe wskazywały na wzmocnienie rządu jako głównego organu egzekutywy. Prezydent RP w tym układzie miał być w dużej mierze wykonawcą woli rządu i większości rządzącej w Sejmie, pozbawionym nawet godności najwyższego przedstawiciela państwa, a co za tym idzie – funkcji głowy państwa. Przyczyną takiego stanowiska był fakt przegranych wyborów prezydenckich w 2005 r. przez Donalda Tuska z L. Kaczyńskim oraz zwycięskie wybory parlamentarne 2007 r. i stworzenie koalicji rządzącej. W tej sytuacji osłabienie pozycji głowy państwa było zgodne z interesem politycznym PO. Platforma Obywatelska złożyła w tym celu dwa projekty zmiany konstytucji – poselski i prezydencki – jednak z uwagi na fakt, że w momencie procedowania poselskiego projektu prezydentem był już B. Komorowski, nie przekonywała zbytnio do swojego stanowiska. Efektem tego było, że koalicjant PO – Polskie Stronnictwo Ludowe – głosował przeciw ustawie, a i 25 posłów Platformy nie pojawiło się na głosowaniu. Proces ustawodawczy nie został zakończony a w następnych latach nie podejmowano już tego tematu.

Można stwierdzić, że oba projekty były najdalej idącymi zmianami ustrojowymi, jakie proponowano od 1997 r. Wprowadzały nowe rozwiązania, które miały całkowicie przebudować ustrój polityczny w Polsce: z dominującą władzą Prezydenta RP i podporządkowaną mu Radą Ministrów albo z dominującą władzą Rady Ministrów z premierem na czele i Prezydentem RP o uprawnieniach głównie reprezentacyjnych. Czy wynikały one z przekonania obu ugrupowań o słuszności takich rozwiązań, czy też miały charakter walki politycznej – nie wiadomo. Fakt, że po 2010 r. nie podejmowano już dyskusji na ten temat w środowiskach obu ugrupowań, pozwala na przychylenie się do drugiej opcji.

Bibliografia

- IV Rzeczpospolita. Dwanaście tez konstytucyjnych*, Warszawa 2003.
- Bień-Kacała A., Tarnowska A., *Rozporządzenia z mocą ustawy – modele, teoria i praktyka w polskim systemie parlamentarno-gabinetowym w latach 1921–1926 oraz po 1989 r.*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2021, nr 4.
- Ciapała J., *Władza wykonawcza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku – założenia i rzeczywistość*, „Przegląd Konstytucyjny” 2017, nr 4.
- Dubel L. [i in.], *Elementy nauki o państwie i polityce*, Warszawa 2011.
- Dudek A., *Historia polityczna Polski 1989–2015*, Kraków 2016.
- Dziemidok-Olszewska B., *Dualizm władzy wykonawczej w III Rzeczypospolitej Polskiej – regulacje konstytucyjne i praktyka polityczna*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2022, nr 1.
- Głajcar R., *Władza wykonawcza w państwie współczesnym – struktura i funkcje [w:] Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okres transformacji. Doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej*, red. M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk, Katowice 2014.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 1997.
- Mojak R., *Parlament a rząd w ustroju Trzeciej Rzeczypospolitej Polskiej*, Lublin 2007.
- Nowoczesna. Solidarna. Bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Kraków 2009.
- Nowoczesna. Solidarna. Bezpieczna Polska. Program Prawa i Sprawiedliwości*, Warszawa 2011.
- Państwo dla Obywateli. Plan rządzenia 2005–2009*, Warszawa 2005.
- Polska Obywatelska. Podstawy programu politycznego Platformy Obywatelskiej RP*, Warszawa 2007.
- Rada Bezpieczeństwa Narodowego*, <https://bbn.gov.pl> (20.10.2024).
- Roszkowski W., *Historia Polski 1914–2015*, Warszawa 2017.
- Winczorek P., *Termin ratyfikacji umowy międzynarodowej*, <https://rp.pl> (20.10.2024).
- Wystąpienie J. Gowina w dniu 21 X 2010, VI kadencja Sejmu, pos. 76, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).
- Wystąpienie L. Kaczyńskiego podczas Zgromadzenia Narodowego w dniu 23 XII 2005 r., Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).
- Wystąpienie K. Karskiego w dniu 21 X 2010, VI kadencja Sejmu, pos. 76, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).
- Wystąpienie B. Komorowskiego podczas Zgromadzenia Narodowego w dniu 6 VIII 2010 r., Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).
- Wystąpienie S. Rybickiego w dniu 21 X 2010, VI kadencja Sejmu, pos. 76, Sejm RP, <https://www.sejm.gov.pl> (30.10.2023).

Streszczenie

Artykuł analizuje zmiany w relacjach pomiędzy dwoma organami władzy wykonawczej w Polsce – Prezydentem RP i Radą Ministrów – które postulowały w swoich koncepcjach politycznych Prawo i Sprawiedliwość oraz Platforma Obywatelska, dwie główne polskie partie polityczne. Składa się z trzech części. W pierwszej została poddana analizie relacja wewnątrz egzekutywy w świetle obowiązujących przepisów Konstytucji RP. W drugiej części zanalizowano koncepcje polityczne PiS, które zmierzały do wzmocnienia roli Prezydenta RP wobec Rady Ministrów. W trzeciej części natomiast przedstawiono koncepcje polityczne PO, które zmierzały do wzmocnienia roli Rady Ministrów wobec Prezydenta RP.

Słowa kluczowe: władza wykonawcza, prezydent, rząd, Prawo i Sprawiedliwość, Platforma Obywatelska

RELATIONS BETWEEN THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC OF POLAND AND THE COUNCIL OF MINISTERS IN THE POLITICAL CONCEPTS OF PO AND PIS

Summary

The article analyzes the changes in the relations between the two bodies of executive power in Poland – the President of the Republic of Poland and the Council of Ministers – postulated in their political concepts by Law and Justice and Civic Platform, the two main Polish political parties. It consists of three parts. The first analyzes the relations within the executive in the light of the applicable provisions of the constitution. The second part analyzes the political concepts of PiS, which aimed to strengthen the role of the president in relation to the Council of Ministers. The third part presents the political concepts of PO, which aimed to strengthen the role of the Council of Ministers in relation to the president.

Keywords: executive power, president, government, Law and Justice, Civic Platform